



CONGRESSO NACIONAL

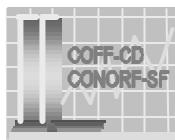
COMISSÃO MISTA DE PLANOS,
ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 08/2005

CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL NO PROJETO DE LDO PARA 2006

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA - COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE - CONORF/SF

JUNHO 2005



SUMÁRIO¹

RESUMO DAS PRINCIPAIS CONCLUSÕES.....	3
I – RESULTADOS E INTENÇÕES NO CAMPO DA POLÍTICA MACROECONÔMICA	5
II – POLÍTICA MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL.....	7
III – PARÂMETROS	8
IV – METAS FISCAIS	10
V – SUPERÁVIT PRIMÁRIO E DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO.....	14
VI – A QUESTÃO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO ANTICÍCLICO.....	17
VII – RECEITAS E LIMITES PARA A RECEITA.....	19
VIII – RECEITAS ATÍPICAS E RISCOS FISCAIS	22
IX – DESPESAS E LIMITES PARA A DESPESA	23
X – MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS	25
XI – DESPESAS ESPECÍFICAS: O PROJETO PILOTO	28

¹ 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. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL NO PROJETO DE LDO PARA 2006

RESUMO DAS PRINCIPAIS CONCLUSÕES

- ? O projeto de LDO para 2006 reitera as manifestações do governo de não alterar as linhas gerais da política econômica, mas não especifica sua agenda. Em relação a políticas monetária, creditícia e cambial, o Anexo descreve como foram conduzidas em 2003 e 2004, apenas um parágrafo se refere a 2005 e 2006, e nada é dito sobre 2007 e 2008. Faltam os objetivos dessas políticas, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis para 2006.
- ? Segundo o projeto, a dívida pública, que teve queda substancial de 2003 para 2004 (de 57,2% do PIB para 51,6% do PIB), deveria continuar, em trajetória suavemente declinante, chegando a 48,4% do PIB em 2008. Após o envio do projeto de LDO, tanto o governo quanto o mercado reviram para mais a estimativa de juros médios referentes a 2005 e 2006. Ainda que tudo o mais (crescimento real e câmbio, em particular) permaneça constante, a relação dívida/PIB e os juros pagos pelo setor público poderão superar as projeções no quadriênio 2005-2008.
- ? A informação sobre os parâmetros econômico-fiscais é precária. A premissa de crescimento real do PIB em 2005 é de 4% e, no período 2006-2008, de 4,5% ao ano. Os números mais recentes do IBGE reduziram a estimativa do desempenho em 2004 (4,9%, em lugar de 5,2%) e apontam (segundo cálculos do mercado e do IPEA) para crescimento em 2005 inferior ao que prevê a LDO. O mercado prevê crescimento de 3,1% em 2006.
- ? A meta de superávit primário de 4,25% do PIB está formalmente mantida no triênio. Os governos regionais contribuirão com 1,1% do PIB para esse esforço. Estatais federais economizarão 0,7% do PIB. Os orçamentos fiscal e da seguridade social terão saldo de 2,45% do PIB. Os superávits das estatais federais e dos orçamentos fiscal e da seguridade podem se compensar, e ambos suprir eventual insuficiência do resultado dos governos regionais, o que dificilmente ocorrerá: em média apuraram superávit primário equivalente a 1,13% do PIB em 2003 e 2004.
- ? Ainda segundo o projeto, despesas federais correntes, cujo crescimento parece vir prejudicando as políticas fiscal e monetária, estarão sujeitas a teto de 17% do PIB em 2006; as receitas administradas pela SRF, a teto de 16% do PIB em 2006; e despesas e receitas diminuirão a partir daí. Superávits em anos anteriores acabaram sendo maiores que o estabelecido na LDO, e queda de receitas e despesas de 2007 em diante são declarações de intenções, pois os dispositivos desse tipo podem ser suprimidos ou alterados todo ano.
- ? Só haverá garantia de que a carga tributária ficará dentro do limite se ele valer para a execução do orçamento. Calcula-se que receitas administradas pela SRF superarão os 16% do PIB em 2005. Deveriam, portanto, ser adotadas medidas ainda em 2005 que diminuam a carga atual, coadjuvadas por mecanismos obrigatórios para controlá-la durante a execução do orçamento. Porém, a LDO deveria excluir desse teto receitas extraordinárias, destacando aquelas provenientes do combate à sonegação e do esforço de cobrança pontuais e do ganho de questões judiciais, para que a regra-limite não redunde em declínio abrupto e permanente da arrecadação de 2007 em diante.

- ? Riscos fiscais podem, de outro lado, prejudicar a arrecadação. Por exemplo, Anexo específico do projeto avaliou como baixa a probabilidade de perda, pela União, em julgamento no STF, relativamente a lei de 1998 que alargou a base de cálculo da Cofins. Ocorre que houve reviravolta recente (maio) e cinco dentre os 11 ministros já se manifestaram pela sua inconstitucionalidade. Estimativas preliminares apontavam para o risco de ressarcimento de receitas de até R\$18 bilhões em caso de vitória das empresas.
- ? A LDO deve definir as despesas primárias correntes sujeitas ao limite de 17% do PIB, para que possam ser acompanhadas. A LDO deve também deixar claro que esse limite deve prevalecer durante a execução. Não houve, da parte do Executivo, a demonstração clara de que esse teto pode ser efetivamente cumprido em 2006. Dados preliminares indicam, segundo hipóteses usadas na simulação, que esse limite deverá ser superado em 2005, e essa situação pode ainda piorar com a revisão do PIB para baixo. Simulação para 2006 mostra que esse limite só será cumprido a custas de muita austeridade.
- ? Cortes em custeio administrativo, parcela pequena desse total, poderão não ser suficientes para compensar aumentos de despesas obrigatórias de elevado significado político (como despesas de pessoal, benefícios previdenciários e assistenciais ou transferências de renda). Novas despesas integrarão esse rol e disputarão o espaço fiscal, com a implantação do Fundeb. Diante de limite para as despesas correntes a noção de margem de expansão perde significado e, se a carga tributária for contida, aumento de despesas obrigatórias somente deveria ser admitido se compensado pela redução de outras de mesma natureza.
- ? A execução de R\$ 3 bilhões de investimentos selecionados (Projeto Piloto) poderá reduzir a meta de resultado da União em até 0,15% do PIB. Na inclusão de investimentos que podem reduzir a meta de superávit e na fixação de tetos de receitas e de despesas em 2006 alguns enxergam subtração das prerrogativas do Congresso. Permanecem em relação ao Projeto Piloto as seguintes questões: a) se a redução do superávit fica a critério do Executivo ou se será obrigatória; b) se alterações feitas pelo Congresso terão a mesma prioridade na execução que a relação original – em 2005 esses investimentos ficaram protegidos de contingenciamento; c) se há garantia de que a relação de projetos da lei de 2006 dará continuidade às ações iniciadas em 2005, cuja execução está lenta; e d) qual o mérito relativo dos projetos escolhidos, em relação a rol de ações que se sujeitaram a escrutínio.
- ? Algum mecanismo de superávit anticíclico vem sendo cogitado desde 2004, mas nunca não foi adotado. Prevalece a posição de não prejudicar a percepção de risco dos investidores. Seria interessante que o projeto de LDO de 2006 pudesse contemplar esse mecanismo mediante as condições de que não reduzisse demasiadamente a poupança fiscal, nem desse margem a aumento da relação dívida / PIB.
- ? Os parlamentares que desejam evitar a ocorrência de superávits primários em excesso ao que estabelece a LDO poderiam propor emendas ao projeto voltadas para, ao menos, os seguintes pontos: (a) despesas incorridas com o Projeto Piloto de investimentos sejam obrigatoriamente deduzidas da meta; (b) a compensação entre superávits inclua também os resultados fiscais dos governos regionais; (c) a meta de superávit seja ajustada durante a execução, com efeitos anti-cíclicos; e (d) em lugar de meta, seja definido um intervalo, dentro do qual se considerará cumprida a LDO, e acima do qual as autoridades possam ser responsabilizadas.

I – RESULTADOS E INTENÇÕES NO CAMPO DA POLÍTICA MACROECONÔMICA

1. O PL nº 4, de 2005-CN, foi encaminhado ao Congresso pouco depois de o governo decidir (fim de março) não renovar o acordo com o Fundo Monetário Internacional². A decisão foi bem recebida pelos investidores, pois o governo manifestou disposição de manter, findo o acordo, a condução da política econômica.³ O projeto de LDO reafirma essa postura, esquivando-se, porém, de detalhes.
2. Em 25 de maio a diretoria executiva daquela organização decidiu, por recomendação do Diretor Geral, que o Brasil estará sujeito a monitoramento “pós-programa”, presumivelmente até maio de 2007.⁴ Isso significa que a equipe do Fundo, duas vezes por ano, fará o acompanhamento da evolução da economia, incluindo o cenário macroeconômico, e discutirá com as autoridades brasileiras as medidas estruturais adotadas.
3. O projeto de LDO é pouco preciso no tocante a agenda de reformas, prazos e objetivos que se pretende atingir no exercício seguinte e no triênio. Seus anexos não dão transparência satisfatória às metas do governo.
4. É o caso dos próximos passos em relação a iniciativas⁵ tais como a desvinculação das receitas do orçamento, a adoção de mecanismos de política fiscal anticíclica (que supostamente aconteceria a partir de 2005)⁶, a conclusão da reforma tributária, a terceira rodada da reforma da Previdência, a concessão de autonomia operacional ao Banco Central, a aprovação de um novo enquadramento das agências reguladoras, a concessão de novas rodovias, as reformas sindical, trabalhista e universitária e as reformas microeconômicas⁷.
5. O projeto assinala que o ajuste fiscal continuará com o mesmo rigor nos próximos 3 anos. Na prática, metas na LDO só valem para o exercício seguinte. A cada nova LDO os cenários são refeitos, e ainda assim a meta de resultado primário do exercício é

² O programa econômico apoiado pelo FMI teve início no final de 1998 e sempre obteve boas avaliações. Manifestações mais recentes do Ministro da Fazenda e do Secretário do Tesouro Nacional indicam a intenção de dar caráter permanente ao ajuste fiscal, legislando sobre o assunto por mais longo prazo, findo o qual o Brasil alcançaria grau de investimento.

³ Ver “Brasil não renova acordo com o FMI”, “Exposição de Motivos”, em <http://www.fazenda.gov.br/> (acesso em 6/5/05).

⁴ Ver <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/051105.htm>. Ver ainda <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2005/pr05122.htm> e http://www.imf.org/external/np/prsp/2005/030405.htm#P24_538 (acesso em 25/5/05).

⁵ Algumas das quais declaradas ao FMI, que não se concretizaram. Ver em <http://www.fazenda.gov.br/>. Na Carta de Intenção de 21 de novembro de 2003 foram apontadas como ações prioritárias “... melhorar a qualidade da despesa orçamentária, melhorar e flexibilizar a alocação dos recursos públicos, assim como permitir a retomada do investimento público ...”. Para tanto, foi citado que as despesas discricionárias representam menos de 15% das despesas primárias, e que é sobre este montante, no qual se incluem os investimentos produtivos, que se concentra grande parte do esforço fiscal. Também se afirma na Carta: “... o excesso de vinculação tende a tornar a política fiscal pró-cíclica e a diminuir o escrutínio da qualidade das despesas vinculadas.”...” O governo vem se empenhando em resolver esses assuntos e planeja preparar um estudo sobre as implicações das vinculações setoriais, em particular à luz da intenção de introduzir o ajuste cíclico na política fiscal e melhorar a qualidade do gasto público.” Nessa carta pediu-se a prorrogação por mais 15 meses do acordo em vigor e ela foi o último documento dessa natureza de fato esclarecedor do programa econômico do governo brasileiro.

⁶ O Anexo de Metas Fiscais da LDO de 2004 considerou que “... a redução da relação dívida/PIB abrirá espaço para novos passos no aprimoramento da política fiscal e do processo orçamentário ... dever-se-á estudar mecanismos de ajuste anticíclico da política fiscal, inclusive no tocante às metas de superávit primário. Apesar de complexos e baseados em variáveis projetadas, tais mecanismos são utilizados em diversos países a fim de compensar choques de oferta e demanda. Em vista da importância do tema do ponto de vista macroeconômico e orçamentário e dadas as dificuldades de implementá-los em um quadro de fortes vinculações de receitas, a introdução de mecanismos de ajuste anticíclico deverá se dar apenas a partir do exercício fiscal de 2005. O período até a preparação do orçamento de 2005 deverá ser usado para uma discussão junto à sociedade do mecanismo a ser proposto ao Congresso.”

⁷ Ver http://www.fazenda.gov.br/spe/Texto_Versao%20Final%205.pdf (acesso em 2/5/05).

vista como um piso – no passado, quando as taxas de juros escaparam ao controle, a meta foi revista. Assim ocorreu em 2002, 2003 e 2004, e deverá ocorrer em 2005, para citar apenas os anos recentes.

6. O projeto de LDO determina um teto em 2006 e subsequente redução das despesas correntes. O projeto consagra a avaliação de que os sucessivos aumentos das despesas federais⁸ estão comprometendo o ajuste fiscal e na contramão da política monetária. A taxa de juros estaria sendo também usada para compensar um desequilíbrio fiscal crônico que vem resultando, nos últimos anos, em aumento da carga tributária e corte de investimentos.
7. Outra novidade do projeto: em tempos de manifestações contrárias à elevada carga tributária, postula-se sua queda.⁹ Há no texto previsão de que a partir de 2007 sejam adotadas providências pelo Poder Executivo para (novas) reduções da carga.
8. Dispositivos que tratam de 2007 em diante são meras declarações de intenções, pois podem ser suprimidos ou alterados em sucessivas LDO. Se os compromissos com a redução das despesas correntes e com a redução da carga tributária forem cumpridos, o Estado brasileiro encolherá. Resta saber onde encolherá.
9. O texto faz referência ao comportamento extremamente positivo de diversos indicadores macroeconômicos, além do resultado fiscal primário obtido em 2004 (4,6% do PIB). A rigidez da política monetária não impediu que o crescimento econômico em 2004 fosse o maior dos últimos dez anos – o Produto Interno Bruto cresceu 4,9%¹⁰ (5,2%, segundo o projeto de LDO), impulsionado pelo consumo interno (ampliação do crédito para pessoas jurídicas e físicas, incluindo o crédito pessoal consignado em folha, e recuperação da massa salarial) e pela continuação do crescimento das exportações. Investimentos, em particular, tiveram o maior crescimento desde o início da década de 90. Houve desempenho excepcional das contas externas em 2004, com saldo comercial de US\$ 33,7 bilhões e superávit em transações correntes de US\$ 11,7 bilhões. Redução da vulnerabilidade externa (por força de menor endividamento externo, taxas de rolagem da dívida externa privada inferiores a 100%, maiores reservas, aumento das exportações, recuo expressivo da relação dívida líquida do setor público/PIB...) e austeridade fiscal responderam pela manutenção do risco país em torno de 400 pontos-base (4% de diferença entre as taxas de juros que pagam no exterior os títulos brasileiros e os do Tesouro norte-americano).

⁸ O dado oficial que assusta os analistas tem sido o apurado e divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional, que agrega indistintamente todas as despesas primárias, com exceção de pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários e despesas do Banco Central, sob a rubrica "Custeio e Capital". De fato, as despesas assim agregadas subiram de 4,65% do PIB em 2003, para 5,15% do PIB em 2004, e nominalmente 15% no primeiro quadrimestre de 2005, em relação ao mesmo período de 2004. Ver <http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/2005/Nimabr2005.pdf>

⁹ A afirmação é de que "Outro compromisso relevante da política fiscal... relaciona-se com a criação de mecanismos que permitam a redução da carga tributária atual. (...) Isso demonstra o compromisso com a contenção do crescimento da carga e a criação do ambiente favorável para eventuais reduções neste patamar". Comparemos. Afirmou-se na LDO de 2004: "A receita fiscal da União, como proporção do PIB, deverá ser mantida em níveis próximos aos observados nos últimos dois anos permitindo a obtenção da meta de superávit primário proposta. A reforma tributária, a ser enviada ao Congresso Nacional, deverá promover uma série de mudanças no sistema tributário nacional, não sendo seu objetivo elevar a carga tributária". Afirmou-se na LDO de 2005: "A receita fiscal da União, como proporção do PIB, deverá ser mantida em níveis próximos aos observados nos últimos anos, o que possibilitará o cumprimento da meta de superávit primário. A reforma tributária aprovada diminui a incidência de impostos em cascata, com o objetivo de estimular o setor produtivo. Com o crescimento econômico, a arrecadação poderá aumentar sem aumentos na carga tributária como percentual do PIB".

¹⁰ Ver <http://www.ibge.gov.br/> (acesso em 31/5/05).

II – POLÍTICA MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL

10. O Anexo VII¹¹, que deveria contemplar “os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial,... parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ... as metas de inflação, para o exercício subsequente” (art. 4º, § 4º da LRF), não atende este propósito. Isso contraria o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal e subtrai importância das audiências semestrais de avaliação do cumprimento dessas metas e de prestação de contas do Banco Central ao Congresso.¹²
11. Grande parte do Anexo tece considerações sobre a condução da política monetária em 2003 e 2004, apenas um parágrafo se refere a 2005 e 2006, e nada é dito sobre 2007 e 2008.¹³
12. A política monetária continuará, em 2005 e em 2006, a ser conduzida de acordo com o regime de metas para a inflação. A meta de inflação estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional para 2005 e, sujeita a retificação em junho, para 2006 é de 4,5%, com intervalo de tolerância de mais 2,5 p.p. e de menos 2,5 p.p. no primeiro ano, e 2 p.p. no ano subsequente. As metas para o IPCA para os dois últimos anos do triênio (2007 e 2008) não estão fixadas pelo Conselho Monetário Nacional.
13. O Banco Central continuou perseguindo a estabilidade dos preços e, para isso, o Comitê de Política Monetária do Banco Central, após período de queda moderada, vem elevando consecutivamente as taxas de juros básicas desde setembro de 2004 (16% a.a. em agosto, 19,75% em maio de 2005). Com menor crescimento do PIB em 2005 e índices de preços finalmente em queda, analistas esperam que não haja novo reajuste da taxa básica de juros em junho. Os membros do Comitê entenderam que, com a recuperação da demanda mais rápida que a expansão da capacidade de produção, a inflação não convergiria para as metas de 2004, 2005 e 2006. Em 2004, a inflação medida pelo IPCA foi de 7,6%, pouco abaixo do teto (8%) da meta estabelecida.
14. As compras líquidas do Banco Central e a liquidação de dívidas a mercado por parte do Tesouro Nacional recompuseram gradualmente as reservas internacionais. No final de dezembro de 2004, essas reservas, no conceito de liquidez internacional, situaram-se em US\$52,9 bilhões, e as reservas líquidas ajustadas, conforme definição com o FMI¹⁴, em US\$25,3 bilhões, aumento em relação ao término de 2003 de, respectivamente, US\$3,6 bilhões e US\$8 bilhões.
15. Manteve-se a estratégia de redução da parcela da dívida pública interna atrelada ao dólar. Com efeito, essa parcela, consideradas as operações de *swap*, foi reduzida de 22,1%, em dezembro de 2003, para 9,9% em dezembro de 2004.
16. Crescimento mais elevado, taxa de juros média substancialmente menor, obtenção de superávit primário superior à meta e apreciação do real em 2004 contribuíram para

¹¹ Página 196 do avulso relativo ao PL nº 4, de 2005-CN.

¹² Ver LRF, art. 4º, § 4º: “A mensagem que encaminhar o projeto (de LDO) da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.”, e também, art. 9º, § 5º: “No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.”

¹³ Ver também o Relatório Anual 2004 do Banco Central do Brasil em <http://www.bcb.gov.br/htms/banual2004/rel2004p.pdf> (acesso em 5/5/05).

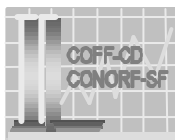
¹⁴ Ver itens 13 a 15 do Memorando Técnico de Entendimentos de 29 de agosto de 2002.

que a relação dívida pública/PIB caísse substancialmente de dezembro de 2003 para dezembro de 2004.

III – PARÂMETROS

17. É insuficiente e dispersa a informação do projeto sobre os valores atribuídos às variáveis macroeconômicas. Isso não condiz com a complexidade das estimativas de receitas e despesas e dos cálculos das metas fiscais e prejudica a análise da consistência das previsões da LDO. Os anexos deveriam conter tabela com série histórica e prospectiva que reunisse indicadores reais e de preços, e resultados e estimativas para o triênio de agregados e parâmetros relevantes da execução das políticas fiscal, monetária, creditícia e cambial¹⁵. As poucas hipóteses apresentadas servem principalmente para dar apoio à conclusão de que ocorrerá queda da relação dívida/PIB.
18. A Tabela da página seguinte contempla variáveis econômico-fiscais selecionadas.
19. Há evidência de que o ritmo da atividade econômica foi comprometido pelas elevações recentes da taxa básica de juros. O IBGE acaba de reestimar para menor o crescimento em 2004 (de 5,2% para 4,9%). O IBGE estimou preliminarmente em 2,9% o crescimento do volume do PIB no primeiro trimestre de 2005, em relação ao mesmo período de 2004, levando analistas a reverem para baixo as últimas projeções de crescimento em 2005. No primeiro trimestre deste ano, em relação ao anterior, o Produto brasileiro avançou apenas 0,3%. A agricultura foi o único setor com desempenho positivo e a exportação foi o negócio mais dinâmico. O quadro pode piorar se a cotação do dólar norte-americano continuar baixa, dizem os especialistas, porque os exportadores se retrairão findos contratos firmados anteriormente a câmbio mais elevado.
20. Para 2006, a hipótese é de crescimento de 4,5%. Novamente o mercado está reticente, prevendo 3,5%. As dificuldades à frente para que se dêem taxas elevadas e sustentadas de crescimento são os juros reais altos, a moeda apreciada e os investimentos públicos modestos. Para 2007, os projetos divergem, sendo a revisão do PPA ½ ponto de percentagem mais otimista que o projeto de LDO. No PLDO, o país continua crescendo a 4,5% ao ano em 2007 e 2008. O Anexo revela que essa taxa “considera a estratégia de convergência para o potencial produtivo da economia brasileira, visando o crescimento sustentado”.

¹⁵ Não existem, contudo, diretrizes para a elaboração da LDO, enquanto não vier a ser adotada a lei complementar de que trata o art. 165, §9º, da Constituição.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

VARIÁVEIS ECONÔMICO-FISCAIS SELECIONADAS, 2002-2008 ⁽¹⁾

	Realizado			2005					2006			2007		2008
	2002	2003	2004	PPA	Decreto 5.379/05	PLDO 2006	Avaliação 2º bim	Mercado (10/06)	PPA	PLDO 2006	Mercado (10/06)	PPA	PLDO 2006	PLDO 2006
<u>Câmbio e Preços</u>														
Câmbio (R\$/US\$, média)	2,93	3,07	2,93	...	2,83	...	2,64	2,58	3,66	2,90	2,77	3,77	3,05	3,16
Câmbio (R\$/US\$, dezembro)	3,53	2,89	2,65	3,24	2,94	2,81	...	2,67	3,39	2,99	2,85	3,54	3,11	3,21
Preços INPC (% acumulado maio t-1/abril)	8,93	19,26	4,57	...	5,45	5,91	6,61 ⁽²⁾	6,61	...	4,53	...	...	3,87	3,95
Preços IGP-DI (% a.a., médio)	13,51	22,79	9,40	6,06	8,79	8,22	8,84	7,76	4,74	5,80	...	4,20	4,27	4,00
Preços IGP-DI (% a.a.)	26,41	7,66	12,13	5,00	6,50	6,24	6,97	5,55	4,50	5,10	5,60	4,00	4,00	4,01
Preços IPCA (% a.a., médio)	8,45	14,71	6,60	4,99	6,37	6,61	6,62	7,24	4,25	4,47	...	3,92	4,11	3,99
Preços IPCA (% a.a.)	12,53	9,30	7,60	4,50	5,10	5,10	5,10	6,21	4,50	4,50	5,00	4,00	4,00	4,00
<u>Produto e Massa Salarial</u>														
PIB (Deflator Implícito %)	10,16	14,99	8,09	5,26	7,09	7,38	7,38	...	4,37	5,00	...	3,99	4,16	4,00
Crescimento do PIB (% a.a.)	1,93	0,54	4,90	4,00	4,32	4,00	4,00	3,12	4,50	4,50	3,50	5,00	4,50	4,50
PIB Nominal (R\$ bilhões)	1.346,0	1.556,2	1.766,6	1.879,0	1.961,3	1.972,9	1.972,9	...	2.058,4	2.164,9	...	2.258,3	2.356,5	2.560,9
Massa Salarial (% variação média)	7,22	10,59	8,92	...	8,70	9,16	...	...	10,50	9,58	...	10,27	9,98	10,18
<u>Juros</u>														
Taxa Selic Nominal (dez)	23,03	16,91	17,50	...	16,00	...	...	18,00	10,17	...	15,50	8,01	...	...
Taxa Selic Média	19,11	23,37	16,24	12,40	17,28	18,66	18,87	19,15	10,10	15,82	16,50	8,30	14,29	13,32
Juro Real Médio/Implícito (% a.a., médio)	...	...	...	7,50	...	...	...	12,18	5,80	9,99	10,95	4,10	9,48	8,83
<u>Resultado Primário e Dívida Líquida do Setor Público</u>														
Resultado Primário Consolidado (% do PIB)	3,89	4,25	4,58	4,25	4,11	4,25	...	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25
Resultado Primário Gov. Central (% do PIB)	2,84	3,11	3,47	3,15	3,01	3,15	...	...	3,15	3,15	...	3,15	3,15	3,15
Resultado Primário Gov. Regionais (% do PIB)	1,05	1,15	1,12	1,10	1,10	1,10	...	...	1,10	1,10	...	1,10	1,10	1,10
Dívida sem Esqueletos (% do PIB)	54,60	57,14	51,26	54,36	...	...	...	...	51,27	50,51	...	47,58	49,41	47,91
Esqueletos (% do PIB) ⁽³⁾	0,90	0,04	0,34	0,64	...	...	...	...	0,63	0,71	...	0,62	0,65	0,52
Dívida com Esqueletos (% do PIB)	55,50	57,18	51,60	55,00	...	51,40 ⁽⁴⁾	...	51,40	51,90	51,22	50,50	48,20	50,06	48,43

Fonte: Banco Central do Brasil, IBGE; PPA e Revisão do PPA 2004-07; Projeto de LDO; e Secretaria de Orçamentos Federais (MPO). Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Valores em itálico do PPA podem estar desatualizados, pois não ficaram explícitos na Revisão. Demais valores em itálico são observados ou calculados pelas Consultorias.

⁽²⁾ Índice acumulado efetivamente observado. Difere do índice de reajuste dos benefícios não indexados ao salário mínimo (6,355%).

⁽³⁾ Reconhecimento ou registro no exercício. Para 2002, 2003 e 2004, estimado conforme fatores condicionantes da dívida líquida, segundo o Banco Central.

⁽⁴⁾ Estimativa do Banco Central, citada na imprensa diversas vezes em abril e maio.

21. Toda frustração em termos de crescimento é danosa para as contas públicas: as receitas aumentam menos que o esperado, e despesas compensatórias de natureza social, tenderiam a subir. Por exemplo, no tocante às receitas, cada ponto de percentagem de crescimento a menos implica perda entre R\$ 3 bilhões e R\$ 3,5 bilhões em 2006¹⁶.
22. Outras variáveis evoluem da seguinte forma em 2005: (a) em relação ao PPA, todas as projeções de inflação aumentam no projeto de LDO e no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas relativo ao 2º bimestre ("Relatório"). As expectativas do mercado são ainda mais elevadas em relação ao PPA, mas, no caso do IGP-DI, bem inferiores à última projeção oficial do Relatório; (b) em particular, a taxa de variação do IPCA aponta a taxa aumenta em relação à revisão do PPA (que reflete o centro da meta de inflação anterior), sendo a mesma do Decreto (nova meta de 5,1%). Fato é que o IPCA já acumulou aumento de 3,18% até maio, com média mensal de 0,63%, e que nos próximos 7 meses a inflação medida pelo IPCA teria que ser menor que 0,27% para que o centro da meta seja atingido – a projeção do mercado está situada hoje em 6,2%; (c) as projeções para o valor do dólar caem na LDO em relação ao Decreto, muito mais em relação ao PPA, e continuam caindo no Relatório, mas o mercado prevê ainda queda maior; (d) no projeto de LDO sobe a previsão da taxa de juros, consideravelmente em relação ao PPA e em relação ao último Decreto de contingenciamento. A estimativa oficial do Relatório é de aumento da taxa de juros em relação ao PLDO (para cerca de 18,9% nominal, em média no ano), ainda menor do que projeta o mercado (18% em dezembro e 19,15% em média); e (e) prevê-se no PLDO crescimento da massa salarial maior que no Decreto.
23. Outras variáveis evoluem da seguinte forma em 2006: (a) em relação ao PPA, todas as projeções de inflação aumentam no projeto de LDO, exceto a do IPCA aponta a taxa, que é a mesma, igual ao centro da meta de inflação (4,5%). As expectativas do mercado são ainda mais elevadas; a do IPCA, em particular, tem permanecido em 5%; (b) as projeções para o valor do dólar caem em relação às do PPA, mas continuam maiores do que antecipa o mercado; (c) no projeto de LDO sobe consideravelmente a previsão da taxa de juros em relação ao PPA – os juros reais médios, em particular, vão de 5,8% para 10%. A nova estimativa oficial é de que a taxa de juros média (Selic) em 2006 será de 15,8% – o mercado acredita em 16,5%; e (e) o crescimento da massa salarial cai em relação ao PPA.
24. Outras variáveis econômicas evoluem da seguinte forma em 2007: (a) todas as hipóteses referentes a preços aumentam pouco em relação ao PPA ou permanecem as mesmas; e (b) as projeções para o valor do dólar diminuem no projeto de LDO, em relação ao PPA, significando ainda maior apreciação do real.

¹⁶ Estimativa baseada no demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e no demonstrativo das metas anuais, pois não consta "menor crescimento" como risco fiscal no anexo correspondente.

IV – METAS FISCAIS

25. Para que a LRF fosse devidamente atendida, o Anexo IV.1a do PLDO deveria trazer *“demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional”* (art. 4º, §2º, II da LRF, grifo nosso). Além da generosa descrição dos êxitos e iniciativas de 2004, o anexo contém uma tabela com a projeção de apenas 3 parâmetros macroeconômicos para 2006-08 e outra, sucinta, com a trajetória da dívida líquida do setor público¹⁷. Memória e metodologia não constam do documento. Receitas e despesas não estão desdobradas no Anexo IV.1¹⁸.
26. A Tabela a seguir traz os dados apresentados para atender a exigência do art. 4º, § 2º, II, da LRF¹⁹ e justificar as metas fiscais anuais, aos quais acrescentamos, para comparar, o realizado de 2002 a 2004, as projeções constantes do Decreto de contingenciamento de 2005, as metas para 2006 que integraram a LDO de 2005 e resultados primários dos governos regionais.
27. 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 Congresso não participou, e foi cumprida; novamente em 2004, quando o superávit primário do setor público consolidado foi de 4,6% do PIB, contra 4,25% do PIB previstos na LDO.
28. Essa situação parece que se repetirá em 2005, já que o superávit primário do setor público foi de 7,3% do PIB no primeiro quadrimestre²⁰. Esse foi o resultado mais alto acumulado em abril em toda a série desde 1999 – o segundo mais elevado, de quase 6,8% do PIB, foi obtido em 2003 até abril (6,1% do PIB no mesmo período de 2004). Em termos nominais, o superávit alcançou R\$44 bilhões, comparativamente à meta para o primeiro quadrimestre de 2005, fixada em R\$35,8 bilhões (5,7% do PIB).
29. Só o governo central produziu superávit de pouco mais de 5% do PIB ao fim de abril (R\$30,5 bilhões²¹, contra meta de R\$27,1 bilhões²²), poupança fiscal acumulada em um quadrimestre somente superada em 2003 (5,2% do PIB), desde que teve início o programa de ajuste fiscal.
30. Interessante notar que, a despeito do excesso de arrecadação em relação ao estimado no primeiro Decreto de Contingenciamento, de R\$ 5,8 bilhões, ocorrido

¹⁷ Páginas 45 e 46 do avulso relativo ao PL nº 4, de 2005-CN.

¹⁸ Página 42 do avulso relativo ao PL nº 4, de 2005-CN.

¹⁹ Páginas 42 e 47 do avulso relativo ao PL nº 4, de 2005-CN.

²⁰ Ver <http://www.bcb.gov.br/?ECOIMPOLFISC> (acesso em 30/5/05).

²¹ Ver <http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/2005/Nimabr2005.pdf> (acesso em 25/5/05).

²² Ver http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/orcamento_2005/decretos/decreto_5379_250205_anexoX.pdf (acesso em 2/5/05)

no primeiro quadrimestre de 2005, a reserva financeira de R\$ 3,4 bilhões prevista nos Decretos nº 5.379 e 5.448 não foi utilizada até o momento. Mais ainda, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas relativo ao 2º bimestre mostra que outros R\$ 773 milhões poderiam ser imediatamente disponibilizados para execução²³. Tem-se assim, R\$ 4,2 bilhões, ou 0,21% do PIB, mantidos como reserva estratégica, o que garantiria, caso não utilizados, superávit mínimo de 4,25% do PIB mesmo com a execução integral do Projeto Piloto. Observe-se ainda que o atual ritmo de desembolso do Projeto lança dúvidas sobre a sua integral realização em 2005, o que, mantidas as presentes hipóteses, resultaria em superávit primário ainda maior.

31. Para o triênio 2006-2008, o projeto de LDO mantém estável, em relação a 2005, a meta de superávit primário. Para 2008, não está mais prevista a exclusão do cálculo do resultado de despesas de R\$ 3 bilhões que integram o Projeto Piloto²⁴. A meta de superávit primário para as três esferas de governo no triênio é de 4,25% do PIB; da União, 3,15%; e dos orçamentos fiscal e da seguridade social, de 2,45%. 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. Pela primeira vez a meta consolidada para o setor público consta no texto da lei, e não só do anexo²⁵. Como sempre, pressupõe que a execução do OGU cubra improvável insuficiência de resultado de governos regionais, mas a compensação no sentido inverso não está prevista.

²³ O Decreto nº 5.463, de 13 de junho de 2005, descontingenciou R\$ 773 milhões, mas também o manteve em reserva para distribuição posterior.

²⁴ Ver adiante seção específica sobre o Projeto Piloto.

²⁵ O mesmo procedimento de acompanhar oficialmente a meta consolidada foi usado em Nota Oficial do Ministério da Fazenda, de 29 de abril de 2005. Pesquisar em <http://www.fazenda.gov.br/> ("Notas Oficiais", acesso em 6/5/05).

METAS ANUAIS E PROJEÇÕES FISCAIS, 2002-2008

Discriminação	Realizado			2005				2006				2007	2008
	2002	2003	2004	LDO 2005		Decreto 5.379/05		LDO 2005		PLDO 2006			
	% PIB	% PIB	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	% PIB	% PIB
I. Receita Não-Financeira	23,91	23,01	23,81	433.321,3	23,88	467.263,3	23,82	475.204,6	24,01	513.624,3	23,73	23,42	23,22
II. Despesa Não-Financeira	21,54	20,52	20,84	388.864,2	21,43	423.404,3	21,59	426.714,4	21,56	460.585,5	21,28	20,97	20,77
III. Resultado Primário do Governo Central (I - II)	2,37	2,49	2,97	44.457,1	2,45	43.859,0	2,24	48.490,2	2,45	53.038,8	2,45	2,45	2,45
IV. Resultado Primário das Estatais Federais	0,47	0,62	0,51	12.702,0	0,70	15.178,3	0,77	13.854,4	0,70	15.154,0	0,70	0,70	0,70
V. Resultado Primário do Governo Central e das Estatais (III +IV)	2,84	3,11	3,47	57.159,1	3,15	59.037,3	3,01	62.344,6	3,15	68.192,8	3,15	3,15	3,15
VI. Juros Nominais do Governo Central e das Estatais	(3,29)	(6,60)	(4,17)	(68.846,8)	(3,79)	(111.008,0)	(5,66)	(60.961,5)	(3,08)	(102.607,3)	(4,74)	(4,44)	(4,05)
VII. Resultado Nominal Gov. Central e Estatais Federais (V+VI)	(0,45)	(3,49)	(0,70)	(11.687,7)	(0,64)	(51.970,7)	(2,65)	1.383,1	0,07	-34.414,5	(1,59)	(1,29)	(0,90)
VIII. Resultado Primário dos Governos Regionais	1,05	1,15	1,12	19.960,4	1,10	21.574,3	1,10	21.772,3	1,10	23.813,4	1,10	1,10	1,10
IX. Resultado Primário Consolidado (V + VIII)	3,89	4,26	4,59	77.119,6	4,25	83.355,3	4,11	84.120,3	4,25	92.006,1	4,25	4,25	4,25
X. Dívida Líquida Gov. Central e Estatais Federais	34,44	34,98	30,81	658.848,1	35,43	636.713,5	31,37	687.114,4	33,99	696.460,0	31,50	31,06	30,15
X. Dívida Líquida Setor Público Consolidado	55,50	57,18	51,60	1			51,40		55,00		51,22	50,06	48,43
Memorando:													
Produto Interno Bruto (R\$ bilhões)	1.346,0	1.556,2	1.766,6	1.814,6		1.961,3		1.979,3	...	2.164,9		2.356,5	2.560,9
Produto Interno Bruto Valorizado (R\$ bilhões)	1.587,6	1.596,8	1.854,6	1	1.859,6	2.029,7		2.021,5	...	2.211,0		2.405,5	2.614,2

Fonte: PLDO 2005; PLDO 2006; Decreto nº 5.379/05; e Banco Central do Brasil. Elaboração das Consultorias

¹ Resultado antes da divulgação da reestimativa do PIB de 2004, em 31 de maio de 2005.

V – SUPERÁVIT PRIMÁRIO E DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO

32. O superávit primário é o principal instrumento fiscal de controle da razão dívida/PIB. O resultado dessa enorme economia de recursos, para em parte compensar os elevados juros pagos pelo setor público consolidado, é mostrado na Tabela a seguir.

TRAJETÓRIA DO RESULTADO PRIMÁRIO E DA DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO, 2002-2008

(Em % do PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Superávit primário do Setor Público Não Financeiro	3,89	4,25	4,58	4,25	4,25	4,25	4,25
Dívida líquida sem o reconhecimento de “esqueletos”	54,60	57,14	51,26	...	50,51	49,41	47,91
Reconhecimento de “esqueletos” ⁽¹⁾	0,90	0,04	0,34	...	0,71	0,65	0,52
Dívida Líquida com o reconhecimento de “esqueletos”	55,50	57,18	51,60	51,40 ⁽²⁾	51,22	50,06	48,43

Fonte: PL nº 4, de 2005-CN; e Banco Central do Brasil.

⁽¹⁾ Para os anos de 2002 a 2004, estimado conforme fatores condicionantes da dívida líquida, segundo o Banco Central. Percentagens podem não corresponder exatamente aos valores que representam.

⁽²⁾ Expectativa do mercado em 10/6.

33. Esclarece o projeto de LDO (Anexo IV.1a)²⁶: “As metas de resultado primário são fixadas de modo a garantir a solvência intertemporal da dívida pública ... *Por sua vez, os resultados nominal e de estoque da dívida são indicativos, já que estes resultados não podem ser controlados pela atuação exclusiva do Poder Executivo, sendo afetados pelos objetivos da política monetária com relação ao controle inflacionário e passíveis de outros eventos, como crises internacionais*” (grifo nosso).

34. Depois da queda significativa da relação dívida líquida pública/PIB observada em 2004, sua trajetória em 2005 e no período coberto pela LDO passa a ser moderadamente declinante, compatível com a expectativa de menor crescimento econômico, menor superávit primário e taxas de juros reais maiores comparativamente com 2004.

35. A relação dívida pública/PIB caiu substancialmente, de 57,2% do PIB em dezembro de 2003 para 51,6% em dezembro de 2004, e a dívida líquida do governo central, de 35% do PIB em dezembro de 2003, para 30,7% do PIB em dezembro de 2004.²⁷ A relação dívida/PIB caiu com muito mais rapidez do que previram as LDO de 2004 e de 2005. O déficit nominal caiu com a mesma rapidez, de 5,1% do PIB em dezembro de 2003 para 2,7% em dezembro de 2004. Faltaram no documento as previsões relativamente ao saldo da dívida pública consolidada em dezembro de 2005 e ao resultado nominal do setor público em 2005.

36. A dívida líquida do setor público ficou em 50,1% do PIB no acumulado até abril de 2005, o menor percentual desde abril de 2001. Desde dezembro do ano passado, a dívida líquida do setor público registrou queda correspondente a 1,5

²⁶ Página 43 do avulso relativo ao PL nº 4, de 2005-CN.

²⁷ Inclui o banco central e as estatais federais. A dívida líquida de governos regionais também caiu de 2003 para 2004, porém em menor proporção.

p.p. do PIB. O impacto do déficit nominal acumulado no primeiro quadrimestre (1,2% do PIB) foi neutralizado pela apreciação cambial do período e também pelo superávit primário. A redução da dívida deveu-se ao crescimento do PIB.

37. O prognóstico do projeto de LDO relativamente conservador de diminuição da relação dívida/PIB reflete fundamentalmente a queda pouco acentuada da taxa de juros no período 2006 a 2008. As simulações da dinâmica da dívida elaboradas mais recentemente pelo Executivo parecem ter passado a admitir, realisticamente, que a taxa real de juros declinará vagarosamente no curto prazo, mas que, não obstante os juros elevados, o crescimento econômico poderá ser significativo.
38. Por exemplo, no último projeto de PPA, a taxa real de juros implícita sobre a dívida líquida declinava rapidamente, de 7,5% em 2005, para 4,1% em 2007. No projeto de LDO de 2005, a taxa real projetada para 2005 era de 6,9% e chegava em 2007 a 5%. O projeto de LDO de 2006, por sua vez, prevê 10%, 9,5% e 8,8% em respectivamente, 2006, 2007 e 2008.
39. Não obstante as quedas recentes, a percepção é de que a dívida pública brasileira ainda é excessivamente alta e de que, na melhor das hipóteses, permanecerá estável em 2005, diante do aumento da taxa real de juros – para 13,5% em maio²⁸ – e do menor crescimento. Segundo o PLDO, a dívida em proporção do PIB será de 48,4% em 2008, a uma distância segura do teto hipotético de 60% do PIB.
40. Isso se dará não obstante o reconhecimento de passivos em montantes consideráveis a cada ano. Segundo o projeto de LDO, será registrado em média 0,63% do PIB de “esqueletos” por exercício – algo como R\$ 13,5 bilhões a preços e PIB de 2006 –, embora seja apenas uma fração dos riscos potenciais citados no Anexo VI²⁹ do projeto de LDO.
41. Provavelmente a relação será mais elevada em todos os anos, tudo o mais permanecendo constante, porque: (a) os dois aumentos da taxa de juros posteriores ao envio do projeto de LDO não devem ter sido incorporados nas estimativas³⁰; (b) a hipótese de crescimento é otimista; (c) os indexadores de parcela da dívida pública (índices de preços e a própria taxa Selic) evoluirão mais rapidamente do que prevê o projeto; e (d) a taxa de câmbio, mesmo que venha a se apreciar mais rapidamente que o previsto, terá pouco impacto no estoque pois afeta hoje parcela muito pequena da dívida. A simulação na página seguinte examina a questão da trajetória da dívida, buscando replicar de maneira simples a trajetória prevista pelo PLDO para o triênio e estendê-la até 2014.
42. A primeira alternativa mostra que de fato, obedecidas as hipóteses de crescimento e de juros reais, em 2008 a relação dívida/PIB cai a 50% do PIB em 2007 e pouco mais de 48% do PIB em 2008, apesar de termos um pequeno

²⁸ Expectativa de inflação acumulada nos próximos 12 meses (IPCA) em Banco Central do Brasil, Relatório de Mercado de 13 de maio (<http://www4.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20050513.pdf>, acesso em 21/05). Segundo analistas de mercado e relatórios especializados, trata-se da maior taxa de juros reais do mundo, mais que o dobro do segundo colocado nesse *ranking*, a Turquia (6,6%).

²⁹ Página 185 do avulso relativo ao PL nº 4, de 2005-CN.

³⁰ Os juros altos erodem boa parte do esforço fiscal. Se de fato os juros médios em 2005 atingirem 19,15%, como prevê o mercado, o aumento nominal em relação à média de 16,24% de 2004 será de 18%.

aumento dessa relação em 2005. Em 2012 a dívida estará menor que 40% do PIB, apesar de continuado reconhecimento de volumosos passivos e das altas taxas de juros reais, desde que se mantenha o esforço fiscal.

Alternativas para a Trajetória da Dívida Pública em % do PIB até 2014

Réplica do Projeto de LDO no Quadriênio

Fim de Exercício	Div/PIB %	Taxa Juro Real %	Crescimento %	Superávit /PIB %	Esqueletos /PIB %	Juros /PIB %
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)
2004	51,6	...	...	...	...	...
2005	52,0	12,1	4,0	4,25	0,64	6,3
2006	51,2	10,0	4,5	4,25	0,71	5,2
2007	50,0	9,5	4,5	4,25	0,65	4,8
2008	48,4	8,8	4,5	4,25	0,52	4,3
2009	46,3	8,0	4,5	4,25	0,50	3,8
2010	44,1	8,0	4,5	4,25	0,50	3,6
2011	41,8	8,0	4,5	4,25	0,50	3,4
2012	39,4	8,0	4,5	4,25	0,50	3,2
2013	37,0	8,0	4,5	4,25	0,50	3,1
2014	34,5	8,0	4,5	4,25	0,50	2,9

Cenário Menos Otimista de Crescimento e de Taxa de Juros até 2006

Fim de Exercício	Div/PIB %	Taxa Juro Real %	Crescimento %	Superávit /PIB %	Esqueletos /PIB %	Juros /PIB %
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)
2004	51,6	...	...	...	...	...
2005	51,5	12,3	3,2	4,65	0,00	6,3
2006	51,2	11,5	3,5	4,50	0,25	5,9
2007	50,1	9,5	3,9	4,45	0,55	4,8
2008	48,4	8,8	4,2	4,45	0,55	4,3
2009	46,3	8,0	4,5	4,25	0,50	3,8
2010	44,1	8,0	4,5	4,25	0,50	3,6
2011	41,8	8,0	4,5	4,25	0,50	3,4
2012	39,5	8,0	4,5	4,25	0,50	3,3
2013	37,0	8,0	4,5	4,25	0,50	3,1
2014	34,5	8,0	4,5	4,25	0,50	2,9

Fonte: Elaboração das Consultorias.

43. Na segunda alternativa, o crescimento é menor nos primeiros anos, enquanto se consolida o ajuste e, para que a dívida se comporte como na hipótese do projeto de LDO, são necessários maiores superávits primários ainda em 2005 (4,65% do PIB) e no triênio à frente (4,5% do PIB e 4,45% do PIB), bem como o reconhecimento de esqueletos terá que ser menor. Novamente chega-se a 2012 com a relação dívida/PIB abaixo dos 40%.

44. O cenário abaixo simula situação em que já em 2011 a dívida fica abaixo de 40% do PIB e em 2014 chega a 30% do PIB, e mostra que isso ocorrerá com elevados superávits primários, forte taxa de crescimento e queda mais acentuada dos juros reais.

Cenário Menos Otimista no Médio Prazo Quanto ao Superávit

Fim de Exercício	Div/PIB % (a)	Taxa Juro Real % (b)	Crescimento % (c)	Superávit /PIB % (d)	Esqueletos /PIB % (e)	Juros /PIB % (f)
2004	51,6	...	...	...	...	...
2005	51,6	12,1	4,0	4,65	0,64	6,2
2006	50,5	10,0	4,5	4,50	0,71	5,1
2007	49,2	9,5	4,5	4,45	0,65	4,7
2008	47,2	8,8	4,5	4,45	0,52	4,2
2009	45,0	8,0	4,5	4,25	0,45	3,7
2010	42,4	7,5	4,5	4,25	0,30	3,3
2011	39,5	7,5	4,5	4,25	0,20	3,1
2012	36,5	7,5	4,5	4,25	0,05	2,9
2013	33,3	7,5	4,5	4,25	0,00	2,6
2014	30,0	7,5	4,5	4,25	0,00	2,4

Fonte: Elaboração das Consultorias.

VI – A QUESTÃO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO ANTICÍCLICO³¹

45. O modelo de superávit anticíclico não encontra apoio majoritário entre especialistas, pois sua adoção, antes que a dívida caia, pode prejudicar a percepção de risco dos investidores. A relação dívida/PIB aumenta justamente quando é baixo o desempenho do PIB, o que se quer evitar com a formação de superávit primário.
46. O modelo vincularia na razão inversa o esforço fiscal e o desempenho da economia. Caso não se atinja o crescimento esperado (4,5% em 2006), a meta de superávit seria reduzida a menos de 4,25% do PIB, como forma de ampliar a demanda agregada e estimular a atividade econômica. Se, pelo contrário, o PIB crescer acima das expectativas, o superávit seria proporcionalmente mais elevado, permitindo a redução da relação dívida/PIB. O piso da meta do superávit, segundo se disse quando o debate foi travado, seria de 3,75% do PIB.
47. Tal mecanismo não foi incluído ainda em 2004, sob a alegação de que precisava ser melhor esclarecido, para evitar sinalizações ambíguas para o mercado. Enfim, prevaleceu a posição mais conservadora e prudente, que tem como objetivo consolidar os fundamentos econômicos.

³¹ No meio acadêmico existe a teoria segundo a qual aumentos temporários das despesas devem ser financiados com operações de crédito, e que despesas de duração continuada, com aumento de impostos, procedimento que guarda semelhança com a regra de ouro. Por analogia, o comportamento do resultado fiscal deveria ser anticíclico: superávit em períodos de crescimento e déficit em tempos de vacas magras.

48. Em 2005, dado que o PIB poderá não alcançar nem 3% de crescimento real e que a poupança fiscal tem sido volumosa até abril, é grande a possibilidade de que o superávit ultrapasse os 4,25% do PIB, numa opção pró-cíclica. Seria interessante testar na LDO de 2006 o mecanismo de superávit anticíclico, mediante a condição de que não implicasse, em nenhuma circunstância, aumento da relação dívida/PIB.
49. A Tabela abaixo mostra situação em que fosse previsto mecanismo anticíclico, podendo o superávit primário cair até 0,5 ponto de porcentagem em relação ao PIB, proporcionalmente à queda na estimativa de crescimento do PIB atualizada durante o exercício de execução.

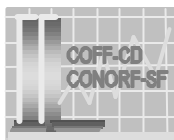
Mecanismo Anticíclico em 2006

Ajuste Decrescente na Meta de Superávit Primário Limitado a 05 p.p. do PIB

Hip.	Fim de Exercício	Div/PIB % (a)	Taxa Juro Real % (b)	Crescimento % (c)	Superávit /PIB % (d)	Esqueletos /PIB % (e)	Juros /PIB % (f)
	2004	51,6	...	...	...	...	...
	2005	51,5	12,1	4,0	4,25	0,64	6,2
I	2006	51,0	10,0	4,25	4,01	0,71	5,1
II	2006	51,4	10,0	4,0	3,78	0,71	5,1
III	2006	51,6	10,0	3,85	3,64	0,71	5,2
IV	2006	51,5	10,0	3,85	3,75	0,71	5,2
IV	2006	51,5	10,0	3,8	3,75	0,71	5,2
V	2006	51,5	10,0	3,5	3,90	0,71	5,2
VI	2006	51,5	10,0	3,0	4,20	0,71	5,1
VII	2006	51,5	10,0	2,8	4,30	0,71	5,2

Fonte: Elaboração das Consultorias.

50. Ter-se-ia a cautela de não permitir que, conforme a evolução de outros parâmetros, a relação dívida/PIB caia em relação a 2005. Supondo-se que a dívida consolidada seja equivalente a 51,5% do PIB no fim de 2005, e a hipótese I se verifique (juros reais de 10% e taxa de crescimento de 4,25%, em vez de 4,5%, como prevê o projeto de LDO), o superávit cairia, na mesma proporção da taxa prevista de crescimento, para pouco mais de 4%. Tudo considerado, inclusive o reconhecimento de esqueletos, a dívida cairia um pouco, para 51% do PIB. Com crescimento de 4% (hipótese II), o superávit poderia cair para praticamente 3,75%, sem que houvesse aumento da relação dívida/PIB.
51. Mostra também a Tabela que, mesmo adotado o mecanismo anticíclico, para taxas de crescimento de 3,85% para baixo, o superávit terá que ser igual ou maior que o piso de 3,75%, para que a dívida não aumente. Na hipótese VII, com crescimento de 2,8% em 2006 e juros reais de 10% a.a., só superávit primário de 4,3% do PIB manteria constante a relação dívida/PIB.



VII – RECEITAS E LIMITES PARA A RECEITA

52. Na LDO de 2004, o Demonstrativo de Metas Anuais projetava receitas (e despesas), estritamente estáveis em relação ao PIB. Na LDO de 2005, havia alguma oscilação nas receitas, que cresciam em 2006 e caíam em seguida. Não ficavam claras as hipóteses por trás dessas variações. No projeto de 2006, o total das receitas em relação ao PIB cai a partir de 2005, quase 0,3% do PIB do ano, em média.

53. O Anexo de metas anuais 2006 a 2008 tem erros que a relatoria deverá sanar. O quadro contradiz o compromisso de redução da carga tributária, ao prever que a receita administrada pela SRF permanecerá estável em relação ao PIB no período. De outro lado, estima-se a queda progressiva do total da receita primária em proporção do PIB (do equivalente a 23,7% do PIB em 2006 para 23,2% do PIB em 2008). Esta hipótese³² requer explicações, pois sabe-se ao menos da determinação do governo de recuperar montantes substanciais de receitas previdenciárias e de reativar o processo de concessões de rodovias.

54. De acordo com o art. 2º do projeto:

*“§ 2º A estimativa de receitas decorrentes da arrecadação dos tributos federais, líquida de restituições e de incentivos fiscais, administrados pela Secretaria da Receita Federal, observada a legislação tributária vigente, não poderá exceder, no projeto e na lei orçamentária de 2006, a 16% do PIB”.*³³

55. Ainda de acordo com o art. 2º do projeto:

“§ 4º O Poder Executivo adotará as providências necessárias para que a arrecadação dos tributos de que trata o caput e as despesas referidas no § 3º sejam reduzidas a partir do exercício financeiro de 2007”.

56. Cabem as seguintes observações³⁴:

- a) mantido o texto do projeto, o limite afetaria a correta estimativa da arrecadação, tanto pelo Executivo na proposta, como pelo Congresso no autógrafo. Não se estaria limitando a cobrança de impostos. Mesmo que o Congresso identificasse erros ou omissões na previsão da SRF, não poderia corrigi-los caso isso significasse que o teto de 16% do PIB seria ultrapassado. Tal situação contraria o disposto na Constituição Federal³⁵ e na LRF³⁶;

³² Semelhante à da LDO de 2005.

³³ Segundo o Ministro do Planejamento, “se houver excesso de arrecadação em 2006 que ultrapasse o teto fixado de 16%, o governo deverá enviar Projeto de Lei solicitando autorização do Congresso para alocar os recursos extras ou ainda apresentar projeto de desoneração de alguns setores da economia.” Ver em http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/noticias/noticias_2005/bernardo_teto_para_despesas_e_o_maior_avanco_desde_LRF.htm (acesso em 22/05/05).

³⁴ Convém ainda consultar, sobre este assunto, a Nota Técnica Conjunta nº 5, de 2005, de 20 de abril (“Considerações Preliminares sobre os Limites de Receita e Despesa Previstos no Projeto de LDO para 2006”).

³⁵ “Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

...

III - sejam relacionadas:

- b) não haveria certeza de que a carga tributária será de fato reduzida, uma vez que tal limitação afeta apenas a fase de elaboração da lei orçamentária. Nada impede que o teto percentual seja ultrapassado durante a execução, cuja arrecadação corresponderá ao que permite legislação tributária vigente;
- c) tendo em vista o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas relativo ao 2º bimestre, em que as receitas administradas foram reestimadas em 16,33% do PIB em 2005, passa ser necessário ao menos, queda dessas receitas de 0,33% do PIB (equivalente a R\$ 7 bilhões a preços de 2006), para que o teto seja cumprido no próximo exercício. O Quadro em anexo à Nota mostra a evolução dessas receitas desde 2002;
- d) só haverá garantia de que a carga tributária não excederá o limite de 16% se a LDO vier a prever mecanismos de pronta redução de tributos durante a execução, em caso de ameaça de que esse limite seja superado. Adicionalmente, a proposta orçamentária de 2006 terá que prever, a exemplo da de 2005, um pacote antecipado que reduza a carga tributária. Algumas iniciativas nesse mesmo sentido estão por ser tomadas por medida provisória, desonerando ao menos setores predominantemente exportadores, embora o valor da renúncia tributária que está sendo cogitado seja substancialmente inferior ao necessário. O governo parece pretender continuar a atender a pleitos do setor produtivo. Um dos principais é a desoneração PIS e da Cofins, por cinco anos, de novos investimentos de empresas que exportam pelo menos 80% da produção. Outras concessões poderiam vir a ser feitas, tendo em vista o teto de 16% do PIB para as receitas administradas, como a redução de tributos de empresas de pequeno porte e a alíquota zero para o IPI sobre máquinas e equipamentos;
- e) o fato de a receita não poder exceder determinado limite na Lei significaria que o excesso que vier a ser efetivamente realizado não poderá ser alocado antecipadamente pelo Congresso. Em particular, as receitas reestimadas pelo Congresso não poderiam ser utilizadas para o atendimento das emendas dos parlamentares. Não haveria impedimento de que os excessos de arrecadação obtidos durante a execução sejam destinados, por iniciativa do Executivo, para créditos adicionais ou para aumento do superávit primário;
- f) no orçamento, despesas são fixadas, mas as receitas são estimadas³⁷. Se mantida na proposta orçamentária a hipótese de crescimento do PIB do PLDO, que está provavelmente exagerada, ainda assim os parâmetros de

a) com a correção de erros ou omissões; ou

...

³⁶ "Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

...

...

³⁷ Nas estimativas das receitas e da carga tributária, levam-se em conta a legislação tributária em vigor e a arrecadação de anos anteriores, que reflete a incidência dessa legislação; o cenário macroeconômico e indicadores específicos de tributos; mudanças da legislação, já ocorridas ou adotadas no mesmo exercício, cujos efeitos estão por ser observados; receitas atípicas, que não se repetem, derivadas de decisões judiciais desfavoráveis a contribuintes ou da tributação de transações econômicas ocasionais; e a implementação de medidas de combate à evasão

preços virão inferiores aos projetados pelo mercado porque nas estimativas de receitas será usada a meta oficial de inflação. Hipóteses de inflação mais realistas implicarão reestimativa de receitas. No entanto, o principal fator que redundará em receitas mais elevadas na lei orçamentária aprovada pelo Congresso são ingressos atípicos, a menos que a proposta pela primeira vez já os incorpore;

- g) essa diretriz vai ao encontro das reiteradas manifestações de contribuintes e de economistas favoráveis à redução da carga tributária. Porém, tendo como referência o resultado da arrecadação de receitas administradas pela SRF no primeiro quadrimestre e não obstante as estimativas modestas da arrecadação durante 2005 apresentadas no Relatório, estima-se que a carga representada pelas receitas administradas pela SRF pode atingir 16,75%³⁸. Medidas de desoneração que reduzam essa carga a 16% devem montar a quase R\$ 15 bilhões a preços de 2006;
- h) a redução da carga a 16% do PIB na proposta, na lei e na execução não infringirá a LRF³⁹. Estados e municípios, provavelmente, perderão também com esse teto;
- i) historicamente, as estimativas de receita constantes do projeto e da lei orçamentária têm sido muito inferiores à efetivamente arrecadada. Em 2004, por exemplo, o excesso de arrecadação da receita administrada pela SRF em relação ao PL foi de R\$ 18,5 bilhões e em relação à Lei foi de R\$ 6,9 bilhões;
- j) admitindo-se que se pretenda assegurar que a carga de tributos administrados pela SRF permaneça em 16% do PIB durante a execução, poder-se-ia prever, como mecanismo de implemento gradual e prudente desse limite, a exclusão da arrecadação atípica, condicionando-se a exclusão à criteriosa identificação das atipicidades, bem como dos aumentos da receita que possam ser atribuídos a medidas específicas de combate da sonegação.⁴⁰ Com isso se evitariam oscilações abruptas na arrecadação-base de referência e seria possível o monitoramento pelo Congresso.

³⁸ Ver Nota Técnica Conjunta nº 7 das Consultorias, "Arrecadação da Receita Administrada pela SRF até Abril e Projeções do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do Segundo Bimestre de 2005" em http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/notas%20conjuntas/NTC%207_05%20Arrec%20SRF%20abr%20Relat%F3rio%20Aval%202%20Bim.pdf.

³⁹ "Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

..." (grifo nosso).

⁴⁰ A SRF terá que se equipar para produzir informações pormenorizadas a respeito desses elementos e, numa segunda etapa, uma vez a arrecadação estabilizada em um novo patamar, promover outras reduções da carga.

VIII – RECEITAS ATÍPICAS E RISCOS FISCAIS

57. É considerada atípica ou extraordinária a arrecadação que supostamente não ocorrerá novamente em exercícios seguintes. Algumas perdas atípicas de receitas são tratadas como riscos fiscais.
58. Receitas atípicas parecem dar-se em geral em resposta a melhoria dos métodos de cobrança que ainda não se refletiu na arrecadação-base das estimativas oficiais, a um esforço de arrecadação, ou a comportamento dos negócios ou dos contribuintes em um dado exercício que foge ao previsível. Embora a SRF indique ter critérios para identificar *a posteriori* esses eventos e os valores correspondentes, sua metodologia de previsão da arrecadação não os considera nem os incorpora. Transparência na estimativa de receitas orçamentárias deve levar a que se estenda esse conceito para além dos tributos administrados pela SRF – numa primeira etapa, as contribuições previdenciárias.
59. Segundo os critérios de classificação dessas receitas e os dados da SRF, os exercícios em que ocorreram atípicas em maiores volumes foram 1999 e 2002 (mesmo excluindo-se o arrecadado neste último com a tributação dos fundos de pensão).⁴¹
60. Por exemplo, a lei orçamentária de 2005 incorporou receitas extraordinárias, sob forma de principal, acessórios e retomada do fluxo de ingressos, que resultarão do ganho, pela União, de ação referente ao direito de aproveitamento de crédito do IPI na aquisição de insumos não tributáveis e ou com alíquota zero. Incorporou também montantes nos diversos itens de receitas administradas, com base no comportamento médio da arrecadação de atípicas, calculado segundo as informações contidas nas análises da arrecadação da própria SRF. Não obstante, tais receitas não foram inteiramente contempladas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas relativo ao 2º bimestre, para fins de reestimativa de receitas. As receitas atípicas, durante a execução do orçamento, são identificadas e incorporadas pelo Executivo à previsão da arrecadação de todo o exercício na medida em que se realizam.
61. Relativamente a riscos fiscais, o anexo correspondente do projeto de LDO para 2006 considerou, por exemplo, de baixa probabilidade a perda por parte da União em lide que se encontra em julgamento no Supremo Tribunal Federal, relativamente à Lei nº 9.718/98, que ampliou a base de cálculo da Cofins, antes o faturamento, para abarcar todas as receitas auferidas pelas pessoas jurídicas. Quando o risco foi avaliado, a Fazenda Nacional já contava com três votos favoráveis à sua tese e nenhum contrário. Ocorre que houve virada recente no julgamento dessa ação. De 11 ministros, cinco já se manifestaram pela inconstitucionalidade da lei que elevou a base de cálculo da Cofins em 1998.⁴²

⁴¹ Ver, a esse respeito, por exemplo, <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2005/Rel-Geral/2RelComite.pdf> (pg.7).

⁴² No ajuste fiscal de 1998 houve duas importantes alterações da Cofins. A alíquota subiu de 2% para 3% e a base de cálculo passou a ser a receita bruta das empresas e não mais o faturamento. As empresas passaram a pagar a Cofins sobre ganhos no sistema financeiro (juros), patrimoniais (aluguéis), escriturais (variações monetária e cambial) e de capital na liquidação de bens. A mudança foi realizada primeiro com a aprovação da Lei nº 9.718, de novembro de 1998 e, depois, com a Emenda Constitucional nº 20, de dezembro de 1998, com a qual se tentou validar a lei. O STF teria decidido há mais uma década que receita é apenas o resultado da venda de mercadorias e serviços.

Estimativas preliminares apontavam para perda de até R\$18 bilhões em caso de vitória das empresas, que não se concretizará em um só exercício.

IX – DESPESAS E LIMITES PARA A DESPESA

62. A despesa não financeira foi projetada em 21,3% do PIB em 2006, 21% do PIB em 2007, e 20,8% do PIB em 2008. A queda das despesas no período reflete simplesmente a diminuição da relação entre receitas e o PIB, mantido o percentual do superávit primário. Em 2003, o realizado foi de 20,5% do PIB e em 2004, 21% do PIB.

63. Os grandes agregados das despesas não são revelados. Nem as transferências constitucionais a estados e municípios estão destacadas do total das despesas de 2006 a 2008, dificultando qualquer avaliação.

64. Um exemplo dessa dificuldade são os benefícios previdenciários, que vêm crescendo acima da variação do PIB. Se a manutenção dessa tendência foi considerada e ficarem constantes as transferências constitucionais por repartição de receitas, outras despesas terão que cair para que haja queda das despesas totais como proporção do PIB.

65. Tem-se no art. 2º do projeto de LDO:

“§ 3º As despesas correntes primárias constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, exclusive as transferências constitucionais ou legais por repartição de receita, não poderão ser superiores a 17% do PIB.”

66. Aqui também a limitação parece ocorrer tão-somente na lei. Durante a fase de execução orçamentária, a abertura de créditos adicionais pelo Poder Executivo poderia elevar o montante das despesas correntes primárias para percentual superior aos 17% do PIB ora estipulados: por exemplo, caso o Executivo pretendesse conceder aumento do salário mínimo maior do que estipula a LDO. Para que o dispositivo constitua de fato freio ao crescimento das despesas correntes, deve ter aplicação obrigatória na etapa da execução orçamentária.

67. Contudo, limitar a despesa corrente primária na lei e na execução orçamentária significa destinar o excesso da arrecadação, se houver, ao aumento do superávit primário, ao menos que por iniciativa do Executivo se pretenda aumentar o investimento mediante créditos adicionais.

68. A limitação global das despesas correntes primárias em 17% do PIB em 2006 e sua queda subsequente trazem ao debate a questão de como evoluirão e disputarão espaço fiscal nos próximos exercícios despesas sociais (previdência e assistência, em grande parte afetadas pela política de salário mínimo); subvenções a setores econômicos (agricultura, em particular); transferências a estados e municípios, outras que não por repartição de receita (compensação pela desoneração de exportações, a complementação de fundos de valorização do ensino etc); pessoal e todo o custeio da máquina administrativa.

69. A decisão de limitar em 17% do PIB essas despesas (e em 16% do PIB a carga tributária) foi tomada presumivelmente pouco antes do envio do projeto ao

Congresso. Essa regra, no art. 2º, coexiste no projeto com a implantação do Fundeb em 2006⁴³ (a um custo estimado em R\$ 1,1 bilhão líquido, equivalente a 0,05% do PIB), o aumento das despesas com transferência de rendas⁴⁴ (R\$ 2,2 bilhões, equivalente a 0,07% do PIB), o crescimento dos benefícios da Previdência (0,07% do PIB)⁴⁵ e dos benefícios da LOAS (0,05% do PIB, tomando-se pela média do crescimento dos dois últimos anos), e a inclusão da reserva de contingência como despesa primária (R\$ 3,1 bilhões, correspondente a um aumento de 0,15% do PIB). Mais recentemente soube-se do aumento de despesas de pessoal civil (no Relatório do 2º bimestre) e há a perspectiva de novo aumento de 10% para os militares, o último estimado em 0,1% do PIB em 12 meses a preços e PIB de 2006.

70. Nas projeções para 2006 foram consideradas as hipóteses descritas nas notas de rodapé da Tabela da página seguinte e ainda, em relação especificamente ao teto de 17% do PIB para as despesas primárias correntes:

- a) só estão sendo computadas as despesas que transitam pelo orçamento e são apuradas pelo Siafi, em GND 1 e 3. Com isso, valores expressivos (que foram estimados no equivalente a 0,29% do PIB em 2005), a título de subsídios implícitos e outros de menor importância, estão fora do limite, embora se somem às despesas primárias na apuração do superávit;
- b) em 2003 e 2004, foram consideradas as despesas liquidadas pela ótica do Siafi e incluem os restos a pagar não processados;
- c) em 2005, usaram-se as projeções oficiais do Decreto 5.379/05 (de contingenciamento), combinadas com dados do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas relativo ao 2º bimestre e da lei orçamentária.

71. O limite de 17% para as despesas correntes primárias em 2006 é bastante apertado. Em 2005, essas despesas podem ir além dos 17% do PIB, e serão ainda mais elevadas em caso de reestimativa do PIB a menor. As despesas obrigatórias são a maior parte das despesas correntes primárias. Alguns componentes estão em crescimento.

72. A simulação das necessidades de financiamento em 2006 resultou no aumento de 0,1% em relação ao PIB das despesas vinculadas ao salário mínimo, a partir do crescimento dos benefícios previdenciários e assistenciais da LOAS, da constância do abono e do seguro desemprego e da redução dos pagamentos da renda mensal vitalícia.

73. A simulação considera, globalmente, declínio de despesas correntes obrigatórias em 0,23% do PIB.

74. Nessa simulação, subsídios e subvenções que transitam pelo orçamento caem e, mais importante, supõe-se queda acentuada de despesas de pessoal em relação ao PIB, de quase 0,25 ponto percentual, não obstante ter havido pequeno aumento nominal nas previsões do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas relativo ao 2º bimestre e ser provável novo aumento salarial dos

⁴³ Ver art. 12, XIV, do PLDO. Ver também Anexo I "Prioridades e Metas", Desafio III, Prioridade/Meta 3.2.

⁴⁴ Ver Anexo I "Prioridades e Metas", Desafio I, Prioridade/Meta 1.2.

⁴⁵ Ver Anexo IV.5, Página 77 do avulso relativo ao PL nº 4, de 2005-CN.

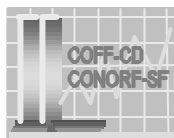
militares. Para que as despesas de pessoal caiam na proporção simulada, devem crescer praticamente apenas vegetativamente.

75. Despesas correntes discricionárias, apresentadas no formato dos decretos de programação financeira, aumentam 0,17 ponto percentual do PIB, de 2005 para 2006. Despesas com transferências de renda aumentam em decorrência da expansão pretendida do programa; despesas com Saúde repetem, por hipótese, o desempenho de 2004, precedido por ano de baixo crescimento; e despesas com Educação incorporam o aumento relativo ao Fundeb. Somam-se ao rol de despesas novas as relativas a parte da reserva de contingência, da qual 2/3 são consideradas correntes.
76. Despesas de capital primárias em 2006 são determinadas essencialmente pela projeção das receitas constantes da LDO e do superávit primário que se pretende obter. As despesas extraorçamentárias interferirão também na apuração do superávit primário. Hipótese importante é de que estas se comportarão como observado em 2003 e 2004, e não como mostra o decreto de contingenciamento de 2005, onde estão provavelmente superestimadas.
77. Dois resultados interessantes dessa simulação: nesse cenário, em que empresas estatais federais contribuem com apenas 0,7% do PIB para o resultado fiscal e que as receitas primárias líquidas são menores, os investimentos e inversões financeiras sofrerão queda em 2006, apesar de incluírem agora 1/3 da reserva de contingência. O Projeto Piloto perde pouca importância relativa, enquanto os investimentos e inversões financeiras discricionários caem significativamente, quase 0,15% do PIB, o equivalente a R\$ 3 bilhões. Essa redução se dá apesar de menores despesas correntes.
78. Outra possibilidade aventada tem sido a de promover a substituição de despesas correntes por investimentos. Isso poderia se dar na saúde, em substituição a custeio, desde que não fosse em prejuízo de suficiente distribuição de recursos por meio do SUS, ou em reserva de contingência, predeterminando que parcela será usada em investimento. Todas essas questões alertam o Congresso para a necessidade de exercer acompanhamento rigoroso sobre as despesas correntes.

X – MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS

79. O “Demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado”⁴⁶ esclarece minimamente, que grande parte da variação das receitas de 2005 para 2006 espelha a variação real do PIB e o crescimento do volume de importações, este último estimado em 12,64%. Não há menção a alterações da legislação tributária que tivessem impacto no cálculo dessa margem.

⁴⁶ Página 180 do avulso relativo ao PL nº 4, de 2005-CN.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Resultado Primário, 2003-2006 (Em % do PIB)

	2003	2004	2005 ⁽¹⁾	2006
	Liquidado + Não Processados	RP		Simulado ⁽²⁾
1. Receita Total	23,01	23,81	24,07	23,73 ⁽³⁾
Receita Administrada	15,59	16,23	16,33 ⁽⁴⁾	16,00 ⁽⁵⁾
Arrecadação Líquida do INSS	5,19	5,31	5,40 ⁽⁴⁾	5,40 ⁽⁶⁾
Demais	2,23	2,26	2,34 ⁽⁴⁾	2,33
2. Transferências a Estados e Municípios	3,66	3,62	3,91 ⁽⁴⁾	3,68 ⁽⁷⁾
3. Receita Primária Líquida (1- 2)	19,36	20,18	20,16	20,05
4. Despesas Primárias	16,81	17,38	17,97	17,74
4.1. Despesas Correntes	16,53	16,80	17,06	17,00
4.1.1 Despesas Obrigatórias	13,65	13,69	14,07	13,84
Pessoal e Encargos Sociais	5,07	5,06		
4.1.1.1 Pessoal e Encargos Sociais	4,93	4,83	4,69	4,45 ⁽⁸⁾
4.1.1.2 Subsídios/Subvenções/Securitização ⁽⁹⁾	0,22	0,14	0,22	0,19
4.1.1.3 Despesas Vinculadas ao Salário Mínimo	7,89	8,10	8,47	8,57
4.1.1.3.1 Benefícios da Previdência	6,93	7,13	7,45 ⁽⁴⁾	7,52 ⁽¹⁰⁾
4.1.1.3.2 Abono e Seguro Desemprego	0,54	0,54	0,54 ⁽⁴⁾	0,54 ⁽¹¹⁾
4.1.1.3.3 LOAS	0,29	0,32	0,38 ⁽⁴⁾	0,44 ⁽¹¹⁾
4.1.1.3.4 Renda Mensal Vitalícia - RMV	0,13	0,10	0,10 ⁽⁴⁾	0,07 ⁽¹¹⁾
4.1.1.4 Demais	0,61	0,62	0,69 ⁽⁴⁾	0,63 ⁽¹¹⁾
4.1.2 Despesas Discricionárias	2,88	3,11	2,99	3,16
4.1.2.1 Programas de Transferência de Renda	0,21	0,30	0,33	0,40 ⁽¹²⁾
4.1.2.2 Saúde	1,47	1,55	1,53	1,55
4.1.2.3 Educação (não contingenciável)	0,09	0,11	0,10	0,15
4.1.2.4 Projeto Piloto (não contingenciável)	-	-	0,01	-
4.1.2.5 Demais Custeios	1,11	1,15	1,02	0,96
4.1.2.6 Reserva de Contingência	-	-	-	0,10
4.2 Despesas de Capital	0,46	0,68	0,75	0,59
4.2.1 Investimentos Contingenciáveis ⁽¹³⁾	0,39	0,57	0,48	0,36
4.2.2 Inversões Financeiras Contingenciáveis	0,03	0,06	0,05	0,03
4.2.3 Investimentos Não Contingenciáveis ⁽¹⁴⁾	0,03	0,05	0,20	0,18
4.2.3.1 Projeto Piloto	-	-	0,15 ⁽¹⁵⁾	0,13
4.2.3.2 Demais	0,03	0,05	0,05	0,05
4.2.4 Inversões Financeiras Não Contingenciáveis	0,01	0,01	0,02	0,02
4.2.4.1 Projeto Piloto	-	-	0,01	0,01
4.2.4.2 Demais	0,01	0,01	0,01	0,01
4.3 Despesas Extraorçamentárias	0,14	0,15	0,29	0,15
4.4 Ajuste Caixa/Competência	(0,32)	(0,25)	(0,12)	-
5. Discrepância Estatística	(0,04)	0,02	0,05	-
6. Superávit Primário (3 - 4 + 5)	2,51	2,82	2,24	2,31
7. Superávit Primário (não inclui P.Piloto na despesa)	2,51	2,82	2,38	2,45
Memorando:				
Crescimento real do PIB (%)	0,54	4,90	4,00	4,50
Déficit da Previdência (% do PIB)	1,74	1,83	2,04	2,12
PIB (em R\$ milhões)	1.556.182	1.766.621	1.972.936	2.164.850

Fonte: Projeto de LDO para 2006; Secretaria de Orçamento Federal; e Siafi. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Com base no Decreto 5.379/05 e Relatório de Avaliação relativo ao 2º Bimestre. Considera-se como investimento todo o R\$ 1 bilhão a ser descontinenciado no Executivo.

⁽²⁾ Simulação e hipóteses das Consultorias.

⁽³⁾ Ver Projeto de LDO. pág. 42 do avulso relativo ao PL nº 4, de 2005-CN.

⁽⁴⁾ Segundo o Relatório de Avaliação relativo ao 2º Bimestre.

⁽⁵⁾ Ver Projeto de LDO. art. 2º. § 2º.

⁽⁶⁾ Mantido o desempenho de 2005. Ver ainda Projeto de LDO, pág. 77 do avulso relativo ao PL nº 4, de 2005-CN.

⁽⁷⁾ Considera mudança substancial na composição das demais receitas, com queda da participação de compensações financeiras. Considera que impostos repartidos estão em alta.

⁽⁸⁾ Hipótese compatível com extremo rigor nas concessões de reajustes salariais.

⁽⁹⁾ Considera somente despesas constantes do orçamento (sem ajustes, nem imputações) que não sejam financeiras nem em GND de capital.

⁽¹⁰⁾ Considera aumento de 0,7% do PIB de 2005 para 2006. Ver Projeto de LDO, pág. 77 do avulso relativo ao PL nº 4, de 2005-CN.

⁽¹¹⁾ Projeita tendência no período ou média.

⁽¹²⁾ Prevê aumento do número de famílias atendidas. Ver Anexo IV.5, pág. 77 do avulso relativo ao PL nº 4, de 2005-CN.

⁽¹³⁾ Contém despesas de investimento não consideradas obrigatórias (RP 2), inclusive as do Ministério da Saúde não relacionadas no Anexo VIII do Decreto nº 5.379/05.

⁽¹⁴⁾ Inclui investimentos com indicador de resultado primário 1, aqueles constantes das ações previstas no Anexo VIII do Decreto nº 5.379/05 e ainda os dos demais poderes.

⁽¹⁵⁾ Inclui despesas correlacionadas ("sombra"), conforme Decreto nº 5.379/05.

80. A citada margem⁴⁷ é um ponto obscuro da LRF, cuja finalidade original (antes dos vetos) era a de permitir algum crescimento real das despesas obrigatórias de duração continuada, sem que a compensação fosse exigida, como era intenção no projeto de lei de responsabilidade fiscal encaminhada pelo Executivo. Caso não houvesse essa margem, alterações legais que acarretassem aumento das despesas obrigatórias só poderiam ser aprovadas se, na mesma proporção, novas receitas fossem criadas ou outras despesas de mesma natureza, reduzidas⁴⁸. Ou seja, não teria havido os aumentos reais recentes do salário mínimo, de salários de determinadas categorias de servidores, nem das transferências de renda, se a lei fiscal não previsse a margem que deu cobertura contábil a tais iniciativas.
81. Outro aspecto negativo: segundo a LRF, despesas obrigatórias podem crescer se o acréscimo for compensado pelo aumento permanente de receita (elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo – e por extensão, crescimento real da atividade econômica tributada –, majoração ou criação de tributo ou contribuição). O erro está em que o aumento permanente da receita não pode ser visto como fonte exclusiva para cobrir o crescimento real de despesas obrigatórias, mas deve ser repartido com maiores investimentos e, como vem ocorrendo, com a ampliação do resultado primário.
82. No entanto, quando o aumento das despesas correntes – e as obrigatórias de duração continuada são a maior parte delas, pois incluem pessoal e seus encargos e benefícios previdenciários e assistenciais – ameaça o ajuste fiscal e o êxito da política monetária, o assunto deve ser retomado, o que é coerente com a imposição de um limite para as despesas primárias correntes em percentagem do PIB.
83. A LRF determina que o crescimento real das despesas obrigatórias deve ser compensado por aumento dos impostos ou pela redução de outras despesas de mesma natureza. Ocorre que impostos não devem aumentar neste próximo ano,

⁴⁷ Segundo o LRF: “Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

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

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I -...;

...

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

...”

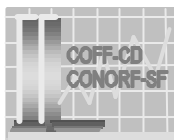
⁴⁸ Segundo o LRF: “Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

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

...”



e caberia reforçar a noção de que apenas reduções em despesas obrigatórias em termos reais (ou seja, em relação ao Produto Interno Bruto) sejam o mecanismo compensatório em 2006.

XI – DESPESAS ESPECÍFICAS: O PROJETO PILOTO

84. O projeto de LDO contém permissão para que o superávit primário possa ser reduzido em até R\$ 3 bilhões para atendimento de programação constante de anexo específico ao projeto de lei orçamentária.⁴⁹ A despesa com essa programação corresponderia a 0,15% do PIB estimado para 2006, resultando em que a meta de superávit primário consolidado pode se reduzida para 4,10% do PIB e a da União, de 2,45% do PIB, para 2,30% do PIB. A programação será elaborada pelo Poder Executivo, que deverá apresentar na mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária os critérios para sua seleção, presumivelmente os de atender a critérios fiscais e de elevado retorno econômico.⁵⁰
85. A existência de uma relação de investimentos que podem reduzir o resultado primário suscita questões que não estão adequadamente tratadas no projeto. A primeira é se a redução fica a critério do Executivo ou se será obrigatória. A segunda, é se, em sendo possível, alterações feitas pelo Congresso terão a mesma prioridade na execução que a relação original. Observe-se que em 2005 esses investimentos ficaram protegidos de contingenciamento. A terceira questão é garantir que a relação da lei de 2006 dê continuidade às ações iniciadas em 2005, cuja execução está lenta. A quarta questão é o critério de seleção dos projetos que, por terem tratamento diferenciado, serão realizados prioritariamente em relação aos demais investimentos.
86. A LDO de 2005 já levou em conta investimentos dessa natureza e determinou que os valores despendidos com sua execução poderiam ser excluídos do cálculo do superávit primário. Na execução, o rol de projetos específicos não sofreu limitação de empenho nem de movimentação financeira no Decreto de Contingenciamento, como também não houve limitação das demais ações que o complementam ou que o acompanham. Toda essa questão terá que ser cuidadosamente regulada.
87. Ocorre que em 2005, embora ocupando espaço fiscal da ordem de R\$ 3,3 bilhões, sua execução é mínima até agora, e impede ao mesmo tempo que outros investimentos sejam realizados, pois toda a limitação orçamentária da ordem de R\$ 14,8 bilhões recai sobre as demais despesas não obrigatórias do

⁴⁹ Temos no PLDO: "Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º poderá ser reduzido em até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), para o atendimento da programação constante de anexo específico do projeto e da lei orçamentária de 2006, observado o disposto no art. 11, inciso VII, desta Lei" e ainda "Art. 11. A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária conterá: ... VII - critérios utilizados para seleção da programação de que trata o § 2º do art. 2º desta Lei."

⁵⁰ Sobre o Projeto Piloto, ver também http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/Projeto_Piloto.pdf, e http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/Carteira_Projeto_Piloto.pdf.

Orçamento. Do Projeto Piloto nada foi pago, e apenas foram empenhados 13,8% dos projetos dessa lista⁵¹.

88. A situação ainda é pior porque nem ao menos estão, na prática, sendo excluídos do cálculo do superávit primário, pois temos visto a formação de saldos elevados. Fica difícil justificar que se mantenha essa categoria de despesas em anexo próprio na lei orçamentária de 2006, nessas condições: não sujeitos a contingenciamento, nem podendo ser modificados por emenda parlamentar.

89. Haveria de fato a concordância sobre a redução da meta de superávit primário no montante das despesas do Projeto Piloto? Isso não parece estar claro, no entender da equipe técnica do FMI⁵².

⁵¹ Esta percentagem refere-se apenas ao Projeto Piloto (exclusive "sombra") e representa a execução até o mês de abril.

⁵² "Over the last few months, the Brazilian authorities have discussed with staff of the International Monetary Fund, the World Bank, and the Inter-American Development Bank, options for improving the quality and efficiency of public investment in Brazil... The public investment projects included in the pilot program have been identified by the Brazilian government through a strengthened selection process, and will be subject to improved procedures for implementation and monitoring. Full budgetary funding of the projects will be linked to implementation of the improved procedures, thereby increasing the likelihood that the investments will be completed on schedule. *The Brazilian authorities intend to evaluate the pilot at the end of 2005, to learn from the experience with the new procedures, and to progressively extend them to other public investment...* The staff of the IMF... *shares their view that this program is an important first step toward strengthening existing systems of appraisal, selection, implementation and monitoring of public investments, with the aim of improving the quality and efficiency of the budget.* This program will provide additional financial resources, equivalent to about US\$1 billion a year over three years (2005-2007) for infrastructure and other public investment projects that have potentially strong macroeconomic and fiscal payoffs over the medium term, consistent with a sound and sustainable fiscal stance *The pilot program does not entail changes in how fiscal outturns are computed, nor does it imply the exclusion of specific expenditures from the fiscal primary balance.* (grifos nossos). Ver <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2005/pr0538.htm>

RECEITA ADMINISTRADA PELA SRF, 2002-2005
(Em R\$ milhão)

Discriminação	Realizado 2002		Realizado 2003		Realizado 2004		Proposta 2005		Lei 2005		Decreto nº 5.379		Aval 2º Bim		Decreto - Lei		Aval 2º Bim - Lei	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
I.1 Receita Administrada pela SRF	219.900,7	16,34	242.870,0	15,61	286.807,7	16,21	302.332,6	16,34	323.162,1	16,74	315.973,1	16,11	322.377,7	16,34	-7.189,0	-0,63	-784,4	-0,40
I.1.1. Imposto de Importação	7.956,6	0,59	8.134,7	0,52	9.192,6	0,52	9.998,6	0,54	10.797,6	0,56	10.984,6	0,56	10.398,3	0,53	187,0	0,00	-399,3	-0,03
I.1.2. IPI	18.622,9	1,38	17.874,8	1,15	21.206,1	1,20	23.312,0	1,26	30.495,1	1,58	25.983,1	1,32	25.101,9	1,27	-4.512,0	-0,25	-5.393,2	-0,31
I.1.3. Imposto de Renda	78.973,2	5,87	83.624,5	5,37	91.923,9	5,20	94.241,4	5,09	100.515,2	5,21	101.089,3	5,15	107.088,2	5,43	574,1	-0,05	6.573,0	0,22
I.1.4. IOF	4.020,6	0,30	4.449,9	0,29	5.251,6	0,30	5.431,3	0,29	5.598,8	0,29	5.684,2	0,29	5.771,2	0,29	85,4	0,00	172,4	0,00
I.1.5. COFINS	52.067,7	3,87	59.405,2	3,82	78.536,4	4,44	83.702,6	4,53	85.490,0	4,43	85.702,0	4,37	85.730,8	4,35	212,0	-0,06	240,8	-0,08
I.1.6. PIS/PASEP	12.776,8	0,95	17.058,1	1,10	19.674,8	1,11	21.279,8	1,15	22.395,9	1,16	21.047,3	1,07	21.104,3	1,07	-1.348,6	-0,09	-1.291,6	-0,09
I.1.7. CSLL	13.297,1	0,99	16.154,9	1,04	19.825,7	1,12	20.743,4	1,12	23.072,5	1,20	21.726,4	1,11	23.264,0	1,18	-1.346,1	-0,09	191,5	-0,02
I.1.8. CPMF	20.367,0	1,51	23.045,1	1,48	26.432,1	1,49	28.210,5	1,53	29.044,1	1,50	29.177,8	1,49	29.479,5	1,49	133,7	-0,02	435,4	-0,01
I.1.9. CIDE-combustíveis	7.240,9	0,54	7.495,7	0,48	7.668,6	0,43	8.317,9	0,45	8.329,6	0,43	8.125,8	0,41	7.856,2	0,40	-203,8	-0,02	-473,4	-0,03
I.1.10. Outras Administradas pela SRF	3.224,9	0,24	3.176,0	0,20	3.649,9	0,21	3.673,1	0,20	3.840,3	0,20	3.681,1	0,19	3.743,3	0,19	-159,2	-0,01	-97,0	-0,01
I.1.11. REFIS/PAES	1.353,1	0,10	2.451,1	0,16	3.446,0	0,19	3.421,9	0,18	3.583,0	0,19	2.771,5	0,14	2.840,1	0,14	-811,5	-0,04	-742,9	-0,04
I.2. Incentivos Fiscais	-493,1	-0,04	-190,0	-0,01	0,0	0,00	-273,4	-0,01	-273,4	-0,01	-264,4	-0,01	-264,4	-0,01	9,0	0,00	9,0	0,00

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal.