



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria de Orçamento Federal
SEPN 516, Lote 8, Bloco D, 4º Andar, 70770-524, Brasília - DF
Telefone: 348-2000 – E-mail: sof@planejamento.gov.br

Nota Técnica nº 03/SECAD/SOF/MP

Brasília, 25 de abril de 2008.

Assunto: Explicações sobre aspectos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2009.

1. A Assessoria Parlamentar do Gabinete do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão encaminhou, via Fax, a esta Secretaria de Orçamento Federal - SOF, o Of. Pres. n.106/2008-CMO, de 16 de abril de 2008, do Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, por intermédio do qual foram solicitadas ao Ministro desta Pasta explicações sobre aspectos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2009 - PLDO-2009, com base no art. 84, § 1º, da Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional, as quais seguem adiante:

I - Prioridades e Metas, nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição

Os componentes que orientaram a identificação das ações prioritárias para 2009 constantes do PLDO-2009 foram:

- 1) Inclusão das agendas prioritárias do Governo: Plano de Aceleração do Crescimento - PAC, Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE e Agenda Social. Assim sendo, do PAC, todas as ações foram consideradas prioritárias. Nos casos do PDE e da Agenda Social, foram consideradas as ações com maiores volumes de recursos ou que são mais sensíveis para o Estado e/ou para a sociedade;
- 2) Inclusão das ações cuja inexecução ou execução parcial trariam riscos elevados para a sociedade; e
- 3) Inclusão das ações do tipo projetos com elevada possibilidade de conclusão, em especial, no curto prazo.

II - Metas para receita, despesa, resultado primário e nominal, e montante da dívida pública, nos termos do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000:

Discriminação	Preços Correntes					
	2009		2010		2011	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. Receita Primária	757.456,2	24,33	831.117,2	24,33	911.576,9	24,33
II. Despesa Primária	688.958,2	22,13	755.958,2	22,13	829.141,9	22,13
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	68.498,0	2,20	75.159,0	2,20	82.435,0	2,20
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	20.245,2	0,65	22.214,0	0,65	24.364,5	0,65
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	88.743,2	2,85	97.373,0	2,85	106.799,5	2,85
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-8.627,0	-0,28	7.659,0	0,22	28.883,0	0,77
VII. Dívida Líquida Governo Federal	763.772,0	24,00	747.312,0	21,41	712.304,0	18,62

Observações:

(1) A meta poderá ser reduzida em virtude dos recursos programados para o Projeto-Piloto de Investimentos - PPI.

Discriminação	Preços Médios de 2008 - IGP-DI					
	2009		2010		2011	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. Receita Primária	723.007,8	24,33	759.162,6	24,33	798.083,2	24,33
II. Despesa Primária	657.625,1	22,13	690.510,5	22,13	725.911,6	22,13
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	65.382,8	2,20	68.652,0	2,20	72.171,6	2,20
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	19.324,5	0,65	20.290,8	0,65	21.331,1	0,65
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	84.707,2	2,85	88.942,8	2,85	93.502,7	2,85
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-8.234,7	-0,28	6.995,9	0,22	25.287,0	0,77
VII. Dívida Líquida Governo Federal	729.036,4	24,00	682.612,9	21,41	623.620,3	18,62

Observações:

(1) A meta poderá ser reduzida em virtude dos recursos programados para o Projeto-Piloto de Investimentos - PPI.

Em cumprimento ao disposto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, o Anexo de Metas Anuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2009, LDO-2009, estabelece a meta de resultado primário do setor público consolidado, como percentual do Produto Interno Bruto - PIB, para o exercício de 2009, e indica as metas de 2010 e 2011. A cada exercício, havendo mudanças no cenário macroeconômico interno e externo, as metas são revistas no sentido de manter uma política fiscal responsável.

Um dos objetivos da política fiscal do governo é promover a gestão equilibrada dos recursos públicos, de forma a assegurar a manutenção da estabilidade econômica e o crescimento sustentado. No quadro recente da economia brasileira, o cumprimento desse objetivo

passa pela criação das condições necessárias para a redução gradual do endividamento público líquido em relação ao PIB, a queda sustentável das taxas de juros e a melhora do perfil da dívida pública. Nesse sentido, anualmente, são estabelecidas metas de resultado primário no intento de garantir a solvência intertemporal da dívida pública. Por sua vez, o resultado nominal e o estoque da dívida do setor público são meramente indicativos, uma vez sofrem influência de uma série de fatores fora do controle direto do governo.

Também é compromisso da política fiscal do governo promover a melhoria dos resultados da gestão fiscal, com vistas a implementar políticas sociais redistributivas e tornar viáveis os investimentos em infra-estrutura. Nessa linha, o governo vem atuando na melhoria da qualidade e na simplificação da tributação, no combate à sonegação, evasão e elisão fiscal, na redução da informalidade, no aprimoramento dos mecanismos de arrecadação e fiscalização, com objetivo de aumentar o universo de contribuintes e permitir a redução da carga tributária sobre os diversos segmentos da sociedade. Por outro lado, as políticas sociais redistributivas do governo têm contribuído para um desenvolvimento com maior justiça social, com o país alcançando, em 2007, um posto no clube de países de Alto Desenvolvimento Humano.

Cabe também ressaltar que a política fiscal atua em linha com as políticas monetária, creditícia e cambial, de modo a criar ambiente econômico estável, que estimule o crescimento sustentado da economia. É o sucesso na consolidação da estabilidade econômica, levado a cabo no último quinquênio, combinado com o esforço de investimento na revitalização da infra-estrutura física no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, que cria condições para um crescimento mais acelerado da economia nos próximos anos. O aumento do investimento público pode ser observado na elevação do valor dos investimentos executados no âmbito do Projeto-piloto de Investimento - PPI.

Em 2007, o resultado primário do Setor Público Não-Financeiro atingiu 3,97% do PIB, superior à meta para o ano, em decorrência do esforço de ajuste fiscal de todas as esferas de governo. O PIB cresceu 5,4% em termos reais em 2007, acima da previsão (4,7%) e de forma sustentável, com aumento da capacidade produtiva, por meio do elevado crescimento do investimento em dois anos consecutivos (10 % e 13,4%, respectivamente em 2006 e 2007). Ademais, em 2007, a demanda interna cresceu 7%, impulsionada pela recuperação do rendimento dos trabalhadores, pelo crescimento da oferta de emprego e pela redução nos juros da economia. Apesar do aumento na demanda e de certas pressões pontuais no item alimentação, a inflação, medida pelo IPCA, permaneceu abaixo do centro da meta, auxiliada pela valorização cambial e pelo aumento na oferta, proveniente de um maior volume importado e da maturação de investimentos.

Pelo lado da demanda externa, o crescimento das importações de bens, alta de 22%, superou o das exportações, alta de 5,5%. Ainda assim, o saldo comercial alcançou saldo positivo de US\$ 40 bilhões, em decorrência da melhora nos termos de troca, e o superávit em transações correntes somou US\$ 3,6 bilhões. Ademais, os sucessivos superávits em transações correntes, desde 2003, bem como o grande afluxo de recursos na conta capital, inclusive com saldo recorde em investimento estrangeiro direto, permitiram o acúmulo de reservas internacionais, tendo o país alcançado, pela primeira vez na história, à posição de credor externo líquido em janeiro de 2008. A manutenção de excepcional resultado nas contas externas, aliado à responsabilidade fiscal e monetária, contribuiu para que o risco-país se mantivesse em patamar baixo, com trajetória de queda no primeiro semestre e pequena elevação no segundo semestre, afetada pelo acirramento da crise do mercado *subprime* nos Estados Unidos da América. O risco

permaneceu abaixo dos trezentos pontos-base, ficando, ao contrário da história recente, abaixo do risco-país médio das principais economias emergentes.

Houve continuidade na melhora do perfil da dívida pública federal¹. Durante o ano de 2007, caíram a proporção da dívida corrigida pela taxa Selic (2,7 pontos percentuais, atingindo 30,7% do total) e a parcela atrelada ao câmbio (4,0 pontos percentuais, perfazendo 8,2% do total), enquanto a parcela formada por títulos pré-fixados e por títulos atrelados a índices de preços atingiu 59,2% do total. Verificou-se, também, diminuição do custo médio da dívida (de 13,8% a.a. em 2006 para 11,8% a.a. em 2007), bem como a permanência da política de alongamento do prazo médio e de queda do percentual a vencer em doze meses, de 32,4% em 2006 para 28,2% em 2007, menor nível desde junho de 2002. Desse modo, ao melhorar o perfil de vencimentos, bem como a sensibilidade da dívida federal a choques nas variáveis econômicas (câmbio e juros), o governo tem conseguido diminuir os riscos de mercado e de refinanciamento da dívida.

Quanto às medidas fiscais e financeiras de estímulo à atividade econômica adotadas em 2007, foram aprovadas leis de desoneração tributária, inclusive de estímulo à infraestrutura, à inclusão digital e às exportações de desenvolvimento do mercado de crédito, em especial do crédito imobiliário, de fortalecimento do ambiente de negócios, incluindo a aprovação da Lei da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM, de incentivo ao mercado de capitais, e de aprimoramento do marco regulatório do setor de resseguros. Foi também elaborada e encaminhada ao Congresso Nacional proposta de Reforma Tributária, na qual o Governo pretende simplificar o sistema tributário, continuar o processo de desoneração e eliminar distorções que prejudicam o crescimento econômico e a competitividade das empresas.

As perspectivas para 2008 indicam um crescimento real do PIB de 5%. A continuidade da expansão do investimento privado, beneficiado principalmente pela redução da taxa de juros, e do consumo das famílias, estimulado pela manutenção do crescimento da massa salarial e pelas melhores condições de crédito pessoal, deverão contribuir para esse desempenho. A economia brasileira deverá continuar a gerar saldos comerciais positivos, o que, apesar do déficit em conta corrente previsto, deverá, junto com o ingresso de investimentos estrangeiros diretos e de aplicações em carteira, gerar uma situação confortável no balanço de pagamentos. A taxa de inflação medida pelo IPCA deverá manter-se consistente com a meta fixada pelo governo, cujo ponto central é 4,5% ao ano.

Ao lado da política macroeconômica, o PAC continuará implicando aumento do investimento público em infra-estrutura, especialmente em transporte e energia, sob um modelo que contempla também a participação do setor privado e que visa garantir elevadas taxas de crescimento sem gerar pressões inflacionárias. O aumento do investimento público será feito sem prejuízo da responsabilidade fiscal, uma vez que o governo permanece comprometido com a sustentabilidade da dívida pública e a manutenção da sua trajetória de queda como proporção do PIB. Além do PAC, a reforma tributária e as reformas institucionais destinadas a aprimorar os marcos legais de regulação econômica e de defesa da concorrência, assim como as que visam estimular a poupança privada e a eficiência dos mercados financeiros, são prioridade do governo e podem contribuir decisivamente para taxas maiores de crescimento do PIB.

¹ A DPF corresponde à consolidação da Dívida Pública Mobiliária Federal interna – DPMFi (90% do estoque da DPF no mercado) com a Dívida Pública Federal externa – DPFe, sendo esta última composta pela Dívida Mobiliária e Contratual. Cabe destacar que na DPF não se considera a parcela da DPMFi em poder do Banco Central do Brasil.

A Tabela 1 apresenta as projeções dos indicadores econômicos para o triênio 2009-2011. O crescimento do PIB real está estimado em 5% a.a. e a taxa de inflação em 2008 deverá se manter consistente com a meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional - CMN, mantendo-se, como hipótese, o mesmo percentual para os demais anos. As estimativas de taxa de câmbio apontam para uma relativa estabilidade no período. Espera-se, ainda, uma queda progressiva das taxas de juros reais.

Tabela 1 – Parâmetros Macroeconômicos Projetados

Variáveis	2009	2010	2011
PIB real (crescimento% a. a.)	5,00	5,00	5,00
Taxa de juros implícita s/a dívida líquida do setor público (média % a.a.)	12,7	12,2	11,6
Taxa Selic Efetiva (média % a.a.)	10,63	10,02	9,37
Câmbio (R\$/US\$ - final de período - dezembro)	1,85	1,91	1,94

Em 2009, a meta de superávit primário está fixada em 3,80% do PIB para o setor público consolidado e é mantida nesse patamar nos dois anos seguintes. Essa meta de superávit é compatível com a queda gradual da relação dívida líquida do governo federal como proporção do PIB (ver Tabela 2). Cabe lembrar que essas projeções pressupõem a permanência de um cenário externo relativamente favorável, em linha com o previsto pelo mercado e por instituições internacionais, sem a ocorrência de choques adversos que afetem substancialmente a economia brasileira. Por outro lado, também é verdade, que o firme e contínuo compromisso do Governo com a gestão fiscal e com a política monetária elevaram a credibilidade do governo e do País, o que minoraria os ajustes de política necessários em caso de crise externa.

A meta anual de superávit primário do Governo Central para o próximo triênio é de 2,20% do PIB, o que equivale a R\$ 68,5 bilhões em 2009. A meta das empresas estatais federais, por sua vez, será de 0,65% do PIB para os próximos três anos, equivalente a R\$ 20,2 bilhões, em 2009. Assim, o superávit primário do Governo Federal² será de 2,85% do PIB para o referido triênio, correspondendo, em 2009, a R\$ 88,7 bilhões. É de se mencionar que, segundo o compromisso do Governo com o equilíbrio fiscal, caso a meta de superávit prevista no âmbito estadual e municipal não se verifique, esta será compensada pelo Governo Federal, de forma a atingir a meta global de 3,80%.

A receita primária do Governo Central deverá manter-se, no próximo triênio, ligeiramente acima de 24,3% do PIB, enquanto a despesa primária deve manter-se em 22,1% do PIB no triênio. A perda de arrecadação proveniente da não aprovação da prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF seria compensada pela redução da despesa primária, pelo crescimento de receita proveniente do ciclo econômico favorável (devido as suas repercussões sobre o faturamento, o lucro, a renda de pessoas físicas e a formalização de empresas) e pela elevação das alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras - IOF e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL sobre o sistema financeiro. Com isso, será possível cumprir a meta de superávit primário do Governo Central, de 2,20% do PIB em 2009.

² Governo Central mais empresas estatais federais.

Tabela 2 – Trajetória Estimada para a Dívida Líquida do Setor Público e para o Resultado Nominal

Variáveis (em % do PIB)	2009	2010	2011
Superávit Primário do Setor Público Não-Financeiro	3,80	3,80	3,80
Previsão para o reconhecimento de passivos	0,23	0,18	0,20
Dívida Líquida com o reconhecimento de passivos	38,0	34,6	31,1
Resultado Nominal	0,76	0,24	-0,34

* Não considera a redução relativa ao Projeto-Piloto de Investimentos – PPI no percentual máximo de 0,5% do PIB.

A manutenção do superávit primário em 3,80% do PIB e o crescimento projetado da economia a uma taxa real de 5% ao ano entre 2009 e 2011 permitem a continuidade da trajetória de queda da dívida pública líquida do setor público consolidado como proporção do PIB. A relação dívida pública líquida/PIB depende também do reconhecimento de passivos contingentes, que afeta o ritmo de queda dessa relação. Contudo, mesmo considerando esses passivos, a trajetória decrescente da dívida pública líquida como proporção do PIB permanece, queda dos 42,7% observados em 2007 para 31,1% em 2011. As projeções de mais longo prazo indicam que o País pode alcançar déficit fiscal nominal zero para o setor público consolidado (ou seja, o equilíbrio fiscal nominal) entre 2009 e 2011 (Tabela 2).

Dessa forma, as metas fixadas para o triênio 2009-2011 confirmam o compromisso do governo com a responsabilidade fiscal, o que contribui para a estabilidade macroeconômica e para o crescimento sustentado com inclusão social.

III - Critérios para distribuição de recursos entre projetos novos, projetos em andamento e conservação do patrimônio público

Os critérios para a distribuição dos recursos entre projetos novos, projetos em andamento e conservação do patrimônio público são os constantes do *caput* do art. 45 da LRF, combinado com o art. 23 do PLDO-2009, cuja materialização ocorrerá no PLOA-2009.

IV - Relatório que contém as informações necessárias à avaliação da distribuição de que trata o inciso III, conforme determina o art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 2000

Quanto ao relatório a que se refere o art. 45 dessa referida lei complementar, cabe informar que a Secretaria de Orçamento Federal solicitou, ainda em 2007, aos órgãos integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, o preenchimento de banco de dados, disponibilizado em endereço eletrônico do Portal SOF, com informações necessárias à preparação do relatório de que trata o parágrafo único do art. 45 da LRF.

Quando da consolidação das informações enviadas, foram constatadas diversas inconsistências, refletindo deficiências de gestão existentes nos órgãos, anteriormente também constatadas em Acórdão do TCU. As dificuldades que se apresentaram estão relacionadas com a

complexidade do assunto, a ausência de clareza quanto ao alcance do mencionado dispositivo legal, a inexistência de sistema informatizado no âmbito do Governo Federal que viabilize a elaboração do relatório exigido, bem como a incompatibilidade da capacidade de gestão dos órgãos federais com a sofisticação necessária para a geração daquele relatório.

Diversos esforços foram realizados no sentido de que os órgãos melhorassem a qualidade e a consistência das informações prestadas. Não obstante, as informações fornecidas pelos órgãos continuam apresentando deficiências relevantes, que as tornam inadequadas para o cumprimento dos objetivos preconizados no art. 45 da LRF.

2. Diante do exposto, submete-se o assunto à consideração superior e sugere-se o encaminhamento desta Nota à ASPAR/GM/MP.

RICARDO ALFREDO RIBEIRO BEZERRA

Assessor

De acordo. À ASPAR/GM/MP.