

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – 2008

CONSIDERAÇÕES SOBRE AS METAS FISCAIS E PROJEÇÕES DE RECEITAS E DESPESAS

1 – Introdução

As metas fiscais estabelecidas para o Distrito Federal, no período 2008 a 2010, têm como base os parâmetros econômicos da taxa inflacionária combinada com o crescimento da economia do Distrito Federal e com a política fiscal de ajuste orçamentário e financeiro para o exercício de 2007, e, como princípio, expressam a busca do atingimento do equilíbrio das finanças distritais, sobretudo, levando-se em conta a necessidade de austeridade e de controle dos recursos públicos deflagrada por este novo Governo.

Nesse sentido, é imperativo a busca na excelência da exploração da base tributária distrital com o objetivo de ampliar as diversas fontes de receitas, possibilitando assim financiar as despesas obrigatórias de caráter continuado e àquelas constitucionais ou legais, bem como seus programas e projetos prioritários da administração.

Considerando o enfoque da arrecadação, os valores estimados na LDO levam em consideração a expectativa da taxa de crescimento das atividades econômicas no Distrito Federal bem como o uso eficiente da máquina fiscalizadora e arrecadadora distrital, visando o combate à sonegação e à obtenção de melhores índices de arrecadação.

Os investimentos previstos na LDO, sobretudo listados no Anexo de Metas e Prioridades, estão compatíveis com o Plano Plurianual 2008 – 2011, bem como com a capacidade de financiamento do Governo do Distrito Federal, que se encontra substancialmente confortável, em sua relação Dívida Consolidada Líquida X Receita Líquida Real, permitindo a fixação de resultado primário igual à zero, para os próximos exercícios de 2008 a 2010, de forma a manter constante a relação Dívida/RLR. Neste sentido, o Distrito Federal, além da rolagem de dívida, pode auferir de captação de novos financiamentos, sem prejudicar a execução orçamentária e financeira.

2 – Finalidade do Anexo de Metas Fiscais

O Anexo de Metas Fiscais, segundo o disposto no art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, é composto pelos seguintes relatórios:

- Metas Fiscais - Projeção Anual;
- Avaliação do Cumprimento das Metas Relativas aos Exercícios Anteriores;
- Metas Fiscais Anuais Comparadas com as Fixadas nos Três Exercícios Anteriores;
- Evolução do Patrimônio Líquido;
- Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com Alienação de Ativos;
- Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do Regime de Previdência do Servidor Público;
- Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia da Receita;
- Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

Além desses relatórios exigidos pela LRF, a Lei de Diretrizes Orçamentárias é composta, também, pelo Anexo de Metas e Prioridades, que são ações que obrigatoriamente deverão constar da Proposta Orçamentária, a exceção daquelas VETADAS pelo Poder Executivo, e do Anexo de Riscos Fiscais, que traz a público possibilidades de acontecimento imprevisíveis, tanto no quesito receitas, com possível não realização, comprometendo a execução financeira do exercício, quanto em relação a despesas não programadas, a exemplo das ações litigiosas, com possibilidade de perda, contra o Distrito Federal.

Os Anexos de Metas Fiscais são importantes e fundamentais para a avaliação do cumprimento das metas fiscais para o exercício em referência, e, também, para aferir o comportamento de sua fixação relativa a exercícios passados com a execução efetiva, de sorte a permitir uma análise melhor sobre Planejamento/Execução, em termos financeiros, envolvendo receitas, despesas, resultado primário, nominal e o montante do estoque da dívida pública.

3 – Metodologia de Estimativa das Metas Fiscais

3.1 Projeção das Receitas

As hipóteses básicas utilizadas para a elaboração da projeção das receitas fiscais para o período de 2008 – 2010 consistem em:

a) Base de Cálculo

As projeções de receitas tributárias para o período de 2008 – 2010 foram elaboradas com base em comportamentos decorrentes de acompanhamento específicos de impostos e taxas, verificados no período de 2002 a março de 2007, corrigidos ora pelo INPC, ora pelo IGP-DI, conforme documentação encaminhada pela Subsecretaria da Receita da Secretaria de Estado de Fazenda – SUREC/SEF, sendo os mesmos contemplados como metas na Projeção para o exercício de 2008 e seguintes.

Cabe ressaltar que em relação ao Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza - IRRF, teve-se como base os valores redefinidos na Programação Financeira para o exercício de 2007 e o seu comportamento de janeiro a abril de 2007, sobre os quais foram lançados o Crescimento Vegetativo de 5,0%, acrescidos da autorização de que trata o art. 169, § 1º, II, da Constituição Federal, relativamente ao reajuste geral para os Servidores, criação de cargos, no âmbito da Câmara Legislativa, e a nomeações decorrentes de concursos públicos. Essa relação encontra-se em anexo próprio a esta Lei.

No que tange às demais receitas do Tesouro e de Outras Fontes, considerou-se a correção sobre os valores fixados na programação financeira para o exercício de 2007, utilizando os índices de inflação (IGP-DI) e do PIB-DF (cerca de 8,36%). Excluem-se dessa premissa as receitas de operações de crédito e as despesas com juros e encargos da dívida e amortização da dívida, cujas projeções foram elaboradas pela Subsecretaria do Tesouro da Secretaria de Fazenda, em conformidade com os processos de contratação de crédito.

b) Hipóteses Macroeconômicas

Podemos considerar o PIB-DF e o IGP-DI como as principais variáveis para explicar o crescimento real das receitas distritais, visto que boa parte das receitas tributárias e não tributárias, bem como as transferências acompanham o ritmo das atividades econômicas. Assim, consideramos para os exercícios de 2008, 2009 e 2010, um crescimento do Produto Interno Bruto do Distrito Federal de 8,36% (Fonte: Subsecretaria de Estatística/SEPLAN). As taxas de inflação (IGP-DI) consideradas para o período foram de 4,12%, 4,14% e 4,10%, respectivamente. (Fonte: Banco Central do Brasil, em 13/04/2007)

Com relação à rubrica Imposto de Renda (IRPQN), foi considerada, para efeito dos cálculos das projeções, a variável CVA (Crescimento Vegetativo da Despesa de Pessoal Anual) da ordem de 5%. Acresce-se a esse montante o percentual de reajuste geral para os servidores, definido no Plano de Aceleração de Crescimento - PAC, estabelecido pelo Governo Federal.

3.2 – Projeção das Despesas

A base para a projeção das despesas fiscais leva em consideração as variáveis estipuladas para as receitas fiscais, sendo que para a rubrica “Pessoal e Encargos”, adotou-se a variável CVA (Crescimento Vegetativo da Despesa de Pessoal Anual) acrescida da correção de 5,5% correspondente ao reajuste geral dos servidores considerando-se projeções similares 2009 e 2010.

4 – Metas Fiscais para 2008

4.1 Objetivos e Estratégias

O Distrito Federal tem pautado suas ações fiscais com o objetivo de atender as demandas sociais e de investimento da população, bem como viabilizar atendimento aos mandos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Neste contexto, é imperioso dar seqüência ao Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal – PAF, iniciado em 1999 por meio do cumprimento de metas e implementação de ações fiscais. Este programa, que é parte integrante do Contrato de Renegociação da Dívida do Distrito Federal com o Governo Federal, tem como eixo central dar sustentação fiscal e financeira, em bases sólidas e permanentes. Assim, as estratégias do Governo do Distrito Federal serão direcionadas para a obtenção de resultados primários suficientes para possibilitar a cobertura do serviço da dívida, não replicando em deficiências na prestação dos serviços públicos à sociedade.

A estratégia de fixação de resultado primário igual a 0 (zero), além de manter constante a curva da relação Dívida/RLR, objetiva demonstrar, no Anexo de Metas Fiscais, a capacidade de endividamento do Governo do Distrito Federal. Como há uma folga substancial nessa relação, o resultado primário não precisa ser necessariamente superior a Zero, dando possibilidades ao governo de contrair novos financiamentos, devido a sua larga margem consignável.

5 - PROJEÇÃO DAS RECEITAS DE ORIGEM TRIBUTÁRIA: 2008-2010

Apresentam-se a seguir as metodologias utilizadas para a previsão das receitas de origem tributária para os exercícios 2007 a 2010. As metodologias são aplicadas sobre as séries históricas da receita realizada, nas quais não constam, portanto, os valores dos benefícios tributários concedidos. Assim, as metodologias utilizadas buscam apurar valores previstos líquidos de benefícios tributários, inclusive aqueles que por força da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) são considerados renúncia de receita, atendendo a condição contida no inciso I do art. 14 da Lei em referência.

As projeções foram elaboradas em valores correntes e em valores constantes, a preços de 2007. Na deflação dos valores correntes, utilizou-se como deflator o IGP-DI médio construído com base na média das expectativas do mercado financeiro, vigentes em 13/04/2007, para o IGP-DI acumulado nos exercícios de 2007 a 2010, conforme a seguir.

PREVISÃO PARA O IGP-DI ACUMULADO – 2007-2010

2007	2008	2009	2010
3,76%	4,12%	4,14%	4,10%

Fonte: Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br), em 13/04/2007.

Os índices médios apurados das expectativas acima encontram abaixo.

IGP-DI MÉDIO PARA ATUALIZAÇÃO E DEFLAÇÃO DE VALORES MONETÁRIOS

ÍNDICES MÉDIOS	2007	2008	2009	2010
ATUALIZAÇÃO	1,0000	1,0396	1,0826	1,1271
DEFLAÇÃO	1,0000	0,9619	0,9237	0,8872

Elaboração: Núcleo de Análise e Projeção Econômico-Tributária/COPET/SUREC/SEF.

PROJEÇÃO DAS RECEITAS EM VALORES CORRENTES

ICMS e ISS

Com vistas a captar a influência do nível de atividade econômica na arrecadação dos tributos indiretos, foram utilizadas equações estimadas pelo método dos mínimos quadrados ordinários. As arrecadações trimestrais em valores correntes do ICMS e do ISS são explicadas pelo nível de atividade econômica medido pelo PIB trimestral nominal a preços de mercado. A fim de estabelecer uma correlação da arrecadação com a série histórica do número índice do PIB trimestral (base: 100=1º Trim/1995), foi construída uma série histórica de números índices trimestrais com mesma base para a arrecadação, tanto do ICMS quanto do ISS. Levou-se em consideração que a arrecadação em determinado mês é influenciada pelos fatos geradores dos tributos ocorridos no mês anterior, que por sua vez refletem o nível de atividade econômica. Assim, foram estimadas duas equações, uma para o ICMS e outra para o ISS, conforme abaixo.

ICMS	ISS
$Y_t = \alpha + \beta \cdot PIB_t$	$Y_t = \alpha + \beta \cdot PIB_t$

Onde:

Y_t = número índice da arrecadação no tempo t, com t = 1, 2, 3, ..., 48;

α e β são os parâmetros a serem estimados; e

PIB_t = número índice do PIB trimestral a preços de mercado no tempo t.

ICMS	ISS
$\alpha = -89,3303$ (P value: 2,12E-24)	$\alpha = -96,5727$ (P value: 2,42E-12)
$\beta = 1,6971$ (P value: 2,53E-53)	$\beta = 1,8558$ (P value: 1,13E-38)
$R^2 = 0,99433$	$R^2 = 0,97542$

Com base em estimativas para os números índices do PIB trimestral do 1º trimestre de 2007 ao 4º trimestre de 2010, obtidas com a utilização do modelo de alisamento exponencial Holt-Winters - versão multiplicativa, foi possível calcular as estimativas para os números índices da arrecadação pelas equações acima. Para encontrar a arrecadação mês a mês, até dezembro/2010, percorreu-se o caminho inverso, multiplicando os números índices da arrecadação estimados pelo valor da arrecadação no 1º Trim/1995 (base: 100,0) e, em seguida, pela participação percentual média do mês em questão observada no respectivo trimestre para os exercícios de 2003 a 2006. Ainda, o valor encontrado inicialmente foi ponderado pela relação média mensal no período de abril/2006 a março/2007 entre a receita realizada e a prevista pelo modelo.

A aplicação do modelo sobre a série histórica das receitas do ICMS e do ISS resulta em estimativas preliminares para o período compreendido entre 2008 e 2010. Estas estimativas devem ser ajustadas em função das alterações na legislação tributária que causarão impacto no período em questão, uma vez que a série histórica da arrecadação utilizada no modelo não contempla os efeitos dessas alterações.

Assim sendo, foram consideradas as seguintes alterações na legislação tributária:

- Cláusulas primeira e segunda do Convênio ICMS 72/06, que estabelece alíquota de 25% para os serviços de telecomunicação referentes à transmissão de dados;
- Decreto n.º 27.538/06, que tributa pelo regime normal de apuração do ICMS as vendas a pessoas físicas por atacadistas enquadrados em regime especial;
- Lei Complementar Federal n.º 123/2006, que institui o Simples Nacional (Supersimples);
- Cláusula sexta do Convênio ICMS 72/06, que autoriza a compensação dos recolhimentos efetuados com base no [Convênio ICMS 140/04](#);
- Convênio ICMS 30/06, que isenta mercadorias comercializadas pela emissão e negociação do Certificado de Depósito Agropecuário - CDA e do Warrant Agropecuário - WA;
- Convênio ICMS 34/06, que trata da dedução do PIS/PASEP e a COFINS da base de cálculo do ICMS nas operações com os produtos indicados na Lei Federal nº 10.147/00;
- Convênio ICMS 38/07, que reduz a base de cálculo na comercialização do Gás Natural Veicular - GNV;
- Convênio ICMS 78/06, que concede isenção do ICMS na importação realizada pelo Departamento de Polícia Federal/MJ.

No que tange ao ISS, as estimativas foram ajustadas de forma a considerar os efeitos a seguir:

- Arrecadação do ISS recolhido por órgãos da Administração Pública do Distrito Federal por ocasião de pagamentos a prestadores de serviços;
- Lei Complementar Federal n.º 123/2006, que institui o Simples Nacional (Supersimples).

As projeções finais para as arrecadações do ICMS e do ISS para o período de 2008 a 2010 são apresentadas a seguir.

ICMS

Valores Correntes em R\$

Item	2008	2009	2010
Projeção Inicial do ICMS	3.857.430.044	4.198.063.187	4.538.696.402
(+) Expectativa Convênio 72/06	21.814.800	22.715.751	23.665.270
(+) Expectativa Decreto nº 27538/06 (TARE)	4.198.830	4.372.241	4.555.001
(-) Estimativa do impacto do Supersimples	(36.821.571)	(38.342.302)	(39.347.593)
(-) Convênio ICMS 72/06 - cláusula sexta	(4.764.294)	-	-
(-) Convênio ICMS 30/06	(1.012.830)	(1.054.660)	(1.098.745)
(-) Convênio ICMS 34/06	(1.756.793)	(1.829.349)	(1.905.815)
(-) Convênio ICMS 38/07	(8.392.465)	(8.739.074)	(9.104.367)
(-) Convênio ICMS 78/06	(23.816.000)	(24.799.601)	(25.836.224)
(=) Projeção Final do ICMS	3.806.879.720	4.150.386.194	4.489.623.928

ISS

Valores Correntes em R\$

Item	2008	2009	2010
Projeção Inicial do ISS	648.992.501	706.215.700	763.438.912
(+) Estimativa do ISS via SIGGO	68.328.913	71.150.897	74.125.005
(-) Estimativa do impacto do Supersimples	(14.207.288)	(14.794.049)	(15.412.440)
(=) Projeção Final do ISS	703.114.126	762.572.549	822.151.477

IPTU/TLP e IPVA

Para previsão da arrecadação do IPTU/TLP e do IPVA, foram utilizadas informações sobre o montante do lançamento e séries históricas de arrecadação, as quais incorporam os efeitos da inadimplência e de benefícios tributários concedidos até então, no período de 2005 a 2007.

Para esses tributos, foi calculada a taxa média geométrica anual de crescimento do valor lançado no período de 2005 a 2007, sem a limitação do reajuste da pauta de valores de imóveis e veículos pelo INPC/IBGE, o que resultou em crescimento médio anual do valor lançado de 11% para o IPVA e 8% para o IPTU/TLP no período em questão. Em seguida, os percentuais calculados foram aplicados sobre os valores lançados para 2007, com o propósito de se obter estimativas para lançamento no período de 2008 a 2010.

Em segunda etapa, calculou-se o índice da relação percentual entre o valor médio da arrecadação e o valor médio do lançamento observados em 2005-2007, que resultou em 1,084 para o IPVA, 0,776 para o IPTU e 0,855 para a TLP. Após, os índices foram aplicados sobre os valores estimados para o lançamento do período de 2008 a 2010, obtendo-se assim as projeções para as receitas do IPTU/TLP e do IPVA, conforme a seguir.

Valores Correntes em R\$

ANO	IPVA	IPTU	TLP
2008	391.295.619	302.744.125	77.063.861
2009	435.181.830	327.622.484	82.920.622
2010	483.990.150	354.545.251	89.222.490

No tocante ao ITBI, ITCD, SIMPLES, OUTRAS TAXAS, RECEITA DA DÍVIDA TRIBUTÁRIA, MULTAS/JUROS SOBRE TRIBUTOS e MULTAS/JUROS DA DÍVIDA ATIVA, foram estudados os movimentos de tendência e sazonalidade da série, desde janeiro/2000, exceto para a DÍVIDA ATIVA (janeiro/2003) estimando-se, pelo método dos mínimos quadrados ordinários, equações de tendência linear, incorporando o componente sazonal médio de cada mês. Nesse sentido, produziram-se equações com a seguinte especificação: $Y_t = (\alpha + \beta \cdot t) \cdot S_t$, onde:

Y_t = arrecadação no tempo t, com $t = 1$ (jan/2000), 2, 3, ..., 87 (mar/2007).

α e β são os parâmetros a serem estimados.

S_t = índice sazonal médio de cada mês.

Uma vez estimados os parâmetros das equações, as receitas foram projetadas até o exercício de 2010, a exceção do Simples Candango, cuja projeção foi apurada até julho de 2007, em função da expectativa de implementação do regime Supersimples no segundo semestre de 2007. Ressalta-se que a expectativa de receita advinda do Supersimples foi contemplada

nas projeções do ICMS e do ISS, tendo atenuado a perda de receita exposta como impacto do regime nas tabelas anteriores referentes a esses tributos.

A decomposição das projeções em subitens que compõem o item Multas e Juros de Mora, Dívida Ativa Tributária e Outras Taxas se deu mediante o produto da participação percentual média da arrecadação de cada subitem no total arrecadado do respectivo item nos últimos doze meses até março/2007, exceto as taxas de fiscalização sobre serviços públicos de abastecimento de água e saneamento (41121.41.00) e de fiscalização do uso dos recursos hídricos (41121.42.00). Essas taxas apresentaram recolhimentos somente após junho/2006, inclusive, o que levou a considerar para o exercício de 2007 o montante de R\$ 8 milhões ao ano para cada item e para 2008 a 2010, esse montante atualizado monetariamente pelo INPC/IBGE médio.