

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – 2009

CONSIDERAÇÕES SOBRE AS METAS FISCAIS E PROJEÇÕES DE RECEITAS E DESPESAS

1 – Introdução

As metas fiscais estabelecidas para o Distrito Federal, no período 2009 a 2011, 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 a partir do 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 Governo, com vistas a melhor investir os recursos públicos no atendimento dos anseios população do Distrito Federal.

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 concretizar a realização de ações governamentais dispostas no Plano de Desenvolvimento Econômico e Social - PDES relativo aos exercícios de 2007 a 2010, além dos 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, na relação Dívida Consolidada X Receita Corrente Líquida. Essa situação permite a fixação de resultado primário igual à zero, para os próximos exercícios de 2009 a 2011, de forma a manter constante a relação Dívida/RLR. Neste sentido, o Distrito Federal, além da rolagem de dívida, pode auferir da captação de novos financiamentos, sem prejudicar a execução orçamentária e financeira.

2 – Do Anexo de Metas Fiscais

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

- 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, com destaque para a “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 Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias é composta, também, pelo Anexo de Metas e Prioridades, que relaciona ações que obrigatoriamente deverão constar do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA, a exceção daquelas VETADAS pelo Poder Executivo, e, também, do Anexo de Riscos Fiscais, que tem por finalidade trazer a público possibilidades de acontecimentos imprevisíveis, tanto no quesito receitas, com possível não realização, que possam comprometer a execução financeira do exercício.

Os Anexos de Metas Fiscais são importantes e fundamentais para a avaliação do comportamento e, conseqüentemente, o cumprimento das metas fiscais pré-estabelecidas para o exercício em referência, além de permitir a comparação de sua realização efetiva, com a sua fixação nos exercícios passados, de sorte a permitir uma melhor análise sobre Planejamento/Execução para os exercícios futuros, 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 2009 – 2011 consistem em:

a) Base de Cálculo

As projeções de receitas tributárias para o período de 2009 – 2011 foram elaboradas com base em comportamentos decorrentes de acompanhamento específicos de impostos e taxas, verificados no exercício de 2006 a março de 2008, 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 2009 e seguintes.

Cabe ressaltar que em relação ao Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza - IRRF, teve-se como base os valores redefinidos nas projeções de reajuste salarial do servidor do Distrito Federal, reestruturação, nomeações decorrentes de concursos públicos, além de estimativa de crescimento vegetativo, de 2,5% em média. Os acréscimos específicos constam do Anexo IV – Despesas de Pessoal Autorizadas a sofrerem acréscimos, na forma do art. 169, § 1º, II, da Constituição Federal.

No que tange às demais receitas do Tesouro e de Outras Fontes, considerou-se a correção sobre os valores orçados na LOA do exercício de 2008, utilizando os índices de inflação (IGP-DI) e do crescimento real, PIB. 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, observando o equilíbrio necessário à obtenção do resultado primário igual a ZERO pelo método da Lei de Responsabilidade Fiscal.

b) Hipóteses Macroeconômicas

Considera-se o PIB 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, para os exercícios de 2009, 2010 e 2011, considerou-se um crescimento do Produto Interno Bruto nacional de 4,41%; 4,19%; e 4,20%, respectivamente. As taxas de inflação (IGP-DI) consideradas para o período foram de 4,36%, 4,13% e 4,06%, respectivamente. (Fonte: Banco Central do Brasil)

Com relação à rubrica Imposto de Renda (IRRF), foi considerada, para efeito dos cálculos das projeções, a variável CVA (Crescimento Vegetativo da Despesa de Pessoal Anual) da ordem de 2,5%. Acresce-se o montante de despesas autorizadas a sofrerem acréscimos, constante do Anexo IV desta Lei.

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 2,5% e autorizações para aumento de despesas de pessoal. Considerou-se, também, as previsões solicitadas pela Câmara Legislativa e Tribunal de Contas.

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 investimentos 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: 2009-2011

Apresentam-se a seguir as metodologias utilizadas para a previsão das receitas de origem tributária para os exercícios 2009 a 2011. As metodologias buscam apurar valores líquidos de benefícios tributários classificados como renúncia à luz do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), observando a Decisão nº 5884/2005-TCDF.

As projeções foram elaboradas em valores correntes e em valores constantes, a preços de 2008. 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 11/04/2008, conforme a seguir.

PREVISÃO PARA O IGP-DI ACUMULADO – 2008-2011

2008	2009	2010	2011
5,84%	4,36%	4,13%	4,06%

Fonte: Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br), em 11/04/2008.

Os índices médios apurados das expectativas acima encontram abaixo.

IGP-DI MÉDIO PARA ATUALIZAÇÃO E DEFLAÇÃO DE VALORES MONETÁRIOS

ÍNDICES MÉDIOS	2008	2009	2010	2011
ATUALIZAÇÃO	1,0000	1,0467	1,0910	1,1357
DEFLAÇÃO	1,0000	0,9554	0,9166	0,8805

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
$Y_t = \alpha + \beta * PIB_{t-1}$	$Y_t = \alpha + \beta * PIB_{t-1}$

Onde:

Y_t = número índice da arrecadação no tempo t , com $t = 1, 2, 3, \dots, 52$;

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
$\alpha = -82,11697$ (<i>P value</i> : 3,4E-25)	$\alpha = -90,748$ (<i>P value</i> : 1,01E-13)
$\beta = 1,6569$ (<i>P value</i> : 2,32E-593)	$\beta = 1,8233$ (<i>P value</i> : 5,15E-45)
$R^2 = 0,99507$	$R^2 = 0,98117$

Com base em estimativas para os números índices do PIB trimestral do 1º trimestre de 2008 ao 4º trimestre de 2011, obtidas com a utilização do modelo de alisamento exponencial Holt-Winters - versão multiplicativa, foi possível calcular as estimativas para os números índices da arrecadações pelas equações acima. Para encontrar a arrecadação mês a mês, até dezembro/2011, 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 2005 a 2007.

A aplicação do modelo sobre a série histórica das receitas do ICMS e do ISS resulta em estimativas preliminares para o período compreendido entre 2009 e 2011.

As projeções finais para as arrecadações do ICMS e do ISS para o período de 2009 a 2011 são apresentadas a seguir.

ICMS

Valores Correntes em R\$

Item	2009	2010	2011
Projeção Inicial do ICMS	4.523.308.646	4.883.621.149	5.243.933.733
(+) Estimativa ICMS Incentivado/PRÓ-DF/FUNDEF	74.346.666	77.384.092	80.485.105
(-) Renúncia Fiscal	(470.246.584)	(487.248.567)	(505.020.616)
(=) Projeção Final do ICMS	4.127.408.728	4.473.756.674	4.819.398.222

ISS

Valores Correntes em R\$

Item	2009	2010	2011
Projeção Inicial do ISS	694.849.854	750.217.244	805.584.648
(+) Estimativa ISS retenção via SIGGO	72.837.780	75.813.560	78.851.637
(-) Renúncia Fiscal	(24.278.430)	(24.627.599)	(25.104.527)
(=) Projeção Final do ISS	743.409.204	801.403.205	859.331.758

Quanto às receitas do Simples, adotou-se como base de dados os valores arrecadados a partir de agosto de 2007, em função da implementação do Simples Nacional. Assim, foram projetadas através de média móvel de oito períodos as receitas do imposto até dezembro de 2008. Em seguida, estimou-se os valores para o triênio de 2009 a 2011, com base nos índices médios previstos para o INPC/IBGE, conforme tabela I.

Para o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), Fundos de Participação dos Estados e DF (FPE) e dos Municípios (FPM) adotou-se a atualização monetária das receitas realizadas nos últimos doze meses pelos índices médios estimados do INPC/IBGE para o período 2009 a 2011.

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 2008.

Para esses tributos, foi calculada a taxa média geométrica anual de crescimento do valor lançado no período de 2005 a 2008. Em seguida, os percentuais calculados foram aplicados sobre os valores lançados para 2008, com o propósito de se obter estimativas para lançamento no período de 2009 a 2011.

Dessas expectativas de receita, foi deduzida a previsão para os benefícios tributários apresentada em estudo anexo elaborado pelo Núcleo de Política Fiscal/COPET/SUREC/SEF, intitulado "Projeção da Renúncia de Origem Tributária para os Exercícios de 2009 a 2011, em 30/04/2008"

Após, procedeu-se ao ajuste dos valores projetados líquidos de benefícios tributários de forma a considerar a inadimplência, os pagamentos de débitos de exercícios anteriores e, no caso do IPVA, a receita advinda do aumento da frota de veículos. Com isso, obteve-se a previsão da arrecadação do IPTU, da TLP e do IPVA em valores correntes para os exercícios 2009 a 2011, conforme a seguir.

IPTU

Valores Correntes em R\$ 1.000

Item	2009	2010	2011
Valor Previsto para o Lançamento	596.386	681.973	779.842
(-) Valor Previsto para Benefícios Tributários	74.786	77.196	79.778
(=) Lançamento estimado líquido da renúncia	521.600	604.776	700.064
(-) Estimativa da inad. líquida de pagtos. débitos exerc. anteriores	132.434	153.553	177.746
(+) Estimativa de arrecadação referente parcelamentos	3.000	3.000	3.000
(=) Expectativa de arrecadação para o exercício	392.166	454.224	525.318

Nota: Estimativa da inadimplência, líquida de pagamentos de débitos de exercícios anteriores, calculada com base na série histórica da arrecadação e do lançamento no período 2005 a 2008.

TLP

Valores Correntes em R\$ 1.000

Item	2009	2010	2011
Valor Previsto para o Lançamento	122.785	139.827	159.234
(-) Valor Previsto para Benefícios Tributários	16.852	17.540	18.243
(=) Lançamento estimado líquido da renúncia	105.933	122.287	140.991
(-) Estimativa da inad. líquida de pagtos. débitos exerc. anteriores	4.813	5.556	6.406
(+) Estimativa de arrecadação referente parcelamentos	3	3	3
(=) Expectativa de arrecadação para o exercício	101.123	116.734	134.588

Nota: Estimativa da inadimplência, líquida de pagamentos de débitos de exercícios anteriores, calculada com base na série histórica da arrecadação e do lançamento no período 2005 a 2008.

IPVA

Valores Correntes em R\$ 1.000

Item	2009	2010	2011
Valor Previsto para o Lançamento	651.303	817.925	1.027.174
(-) Valor Previsto para Benefícios Tributários	93.934	97.715	101.587
(=) Lançamento estimado líquido da renúncia	557.369	720.210	925.586
(+) Receita estimada ref. veículos novos líquida inadimplência	48.909	63.198	81.220
(+) Estimativa do lançamento do imposto para veículos novos	50.000	50.000	50.000
(+) Estimativa de arrecadação referente parcelamentos	650	650	650
(=) Expectativa de arrecadação para o exercício	559.110	707.661	895.016

Nota: Estimativa da receita advinda de veículos novos, líquida da inadimplência, calculada com base na série histórica da arrecadação e do lançamento no período 2005 a 2008.

No tocante ao ITBI, ITCD, foram estudados os movimentos de tendência e sazonalidade da série, desde 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: $Y_t = (\alpha + \beta * t) * S_t$, onde:

Y_t = arrecadação no tempo t, com t = 1 (jan/2000), 2, 3, ..., 63 (mar/2008).

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 2011,

ITBI

Valores Correntes em R\$

Item	2009	2010	2011
Projeção Inicial do ITBI	155.011.872	174.021.482	193.031.092
(-) Renúncia Fiscal	(452.989)	(395.526)	(351.083)
(=) Projeção Final do ITBI	154.558.883	173.625.956	192.680.009

ITCD

Valores Correntes em R\$

Item	2009	2010	2011
Projeção Inicial do ITCD	26.906.554	30.120.183	33.333.812
(-) Renúncia Fiscal	(973.048)	(997.357)	(1.025.070)
(=) Projeção Final do ITCD	25.933.506	29.122.826	32.308.742

Para as previsões de receita do triênio 2009 a 2011 de Multas e Juros, Dívida ativa, Outras Taxas, PINAT, Bolsa Universitária e Encargos da Dívida Ajuizada, assumiu-se a arrecadação dos últimos doze meses até março/2008, atualizada monetariamente pelo INPC médio previsto para 2009 a 2011.

RESULTADOS

Com base nas metodologias acima descritas, os resultados encontram-se expostos nos seguintes demonstrativos em anexo:

- A) ANEXO I – RELATÓRIO DA RECEITA PREVISTA DE ORIGEM TRIBUTÁRIA 2009 A 2011 - VALORES CORRENTES EM R\$;

- B) ANEXO II – RELATÓRIO DA RECEITA PREVISTA DE MULTAS E JUROS DE ORIGEM TRIBUTÁRIA 2009 A 2011 - VALORES CORRENTES EM R\$;
- C) ANEXO III – RELATÓRIO DA RECEITA PREVISTA DE ORIGEM TRIBUTÁRIA 2009 A 2011 - VALORES CONSTANTES EM R\$;
- D) ANEXO IV – RELATÓRIO DA RECEITA PREVISTA DE MULTAS E JUROS DE ORIGEM TRIBUTÁRIA 2009 A 2011 - VALORES CONSTANTES EM R\$;
- E) ANEXO V – EXPANSÃO REAL PREVISTA PARA A RECEITA DE ORIGEM TRIBUTÁRIA 2009 A 2011 - VALORES CONSTANTES EM R\$;
- F) ANEXO VI – RELATÓRIO DA RECEITA REALIZADA E PREVISTA DE ORIGEM TRIBUTÁRIA 2005-2011 - VALORES CORRENTES EM R\$.