



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica Conjunta n.º 03/2007

**SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI DE
DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2008 – PLDO/2008
(PL nº 2-CN, de 2007)**

Maio/2006

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

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

e-mail: conof@camara.gov.br; conorc@senado.gov.br



1.	INTRODUÇÃO	2
2.	CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL	7
2.1.	ASPECTOS MACROECONÔMICOS	7
2.2.	METAS FISCAIS	10
2.3.	OBJETIVOS DAS POLÍTICAS MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL	11
2.4.	RISCOS FISCAIS	12
2.5.	ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA	13
3.	DISPOSIÇÕES SOBRE A LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	14
4.	DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO	16
4.1.	ANEXO DAS DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO	17
4.2.	DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS	18
5.	DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS NA ESFERA FEDERAL	20
6.	DEMONSTRATIVOS DE AVALIAÇÃO DE PROJEÇÕES ATUARIAIS	23
6.1.	REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS	23
6.2.	REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO	24
6.3.	REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS MILITARES DA UNIÃO	24
6.4.	BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS DA LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS)	24
6.5.	FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR - FAT	25
7.	PRIORIDADES E METAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	26
8.	ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS	27
8.1.	DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	30
8.2.	DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO	30
8.3.	VEDAÇÕES	31
8.4.	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	32
8.5.	DEMONSTRATIVOS COM INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES	33
8.6.	DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS	34
8.7.	OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES	34
8.8.	DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL	35
8.9.	OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	36
8.10.	ALTERAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA E EXECUÇÃO PROVISÓRIA DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA	37
8.11.	TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	39
8.12.	TRANSFERÊNCIAS A ENTES PRIVADOS	40
9.	POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO	41



1. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

- 1.1 A Resolução nº 1, de 2006-CN, que rege a apreciação das leis do ciclo orçamentário no Congresso Nacional, exige a aprovação de parecer preliminar, antes da apresentação de emendas ao PLDO/2008¹.
- 1.2 As expectativas contidas no PLDO/2008 são de que haja crescimento econômico de 4,5% do PIB em 2007 e, a partir de 2008 até 2010, de 5% ao ano. Espera-se uma variação do IPCA de 4,5%, superior à expectativa do mercado para 2008. A taxa real Over SELIC é continuamente cadente. Para o câmbio, prevê-se recuperação moderada ao longo do período.
- 1.3 A meta de superávit primário do setor público é reduzida de 4,25% do PIB, em 2006, para 3,80%, a partir de 2007. Esta diminuição, mantida as demais condições – especialmente quanto à arrecadação – é consistente com a manutenção da trajetória de queda da dívida líquida do setor público em relação ao PIB, o que indica sustentabilidade da nova política fiscal de reduções controladas.
- 1.4 Quanto à receita orçamentária, mesmo com algumas desonerações, o crescimento da economia e a melhoria da gestão tributária podem manter ou até elevar os atuais níveis, mantida a arrecadação da CPMF e as desvinculações da DRU. A expectativa é a de que as receitas primárias – inclusive previdenciárias – se mantenham, no próximo triênio, em torno de 24% do PIB. O PLDO/2008 omite-se quanto à especificação das alterações da legislação tributária pretendidas para o exercício de 2008.
- 1.5 A melhoria das condições macroeconômicas cria condições para maiores investimentos e a implementação progressiva do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Assinale-se que as projeções da taxa de inflação são superiores às do mercado e acima dos valores observados, o que traz distorções na aferição dos juros reais.
- 1.6 No campo externo, as boas condições econômicas do País e o acúmulo contínuo de reservas, hoje ao redor de US\$ 110 bilhões, têm levado a sucessivas quedas do risco-país, atualmente situado em torno de 150 pontos-base, abaixo da média dos países emergentes.
- 1.7 Integra o PLDO/2008 o Anexo de Metas Fiscais. Criado pela LRF, fixa metas de resultado primário para 2008, com projeções para 2009 e 2010. A meta primária fixada na LDO deve ser observada na elaboração e na execução da lei orçamentária. É extremamente relevante na definição da política e da gestão fiscal, acionando contingenciamentos e impondo medidas de compensação na geração de despesas.
- 1.8 Para o governo central (orçamento fiscal e da seguridade social), a meta para o próximo triênio é de 2,20% do PIB - R\$60,8 bilhões em 2008. A meta das empresas estatais federais é de 0,65% do PIB - R\$18,0 bilhões em 2008. Assim, o superávit primário do Governo Federal será de 2,85% do PIB.
- 1.9 A meta de superávit primário poderá ser reduzida em decorrência da execução do Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI, da seguinte forma:
 - pagamento à conta do orçamento de 2008 até o limite de R\$ 12,4 bilhões;
 - pagamento à conta do orçamento de 2007 até o montante dos restos a pagar inscritos até o final do exercício; e
 - pagamento à conta do orçamento de 2008 até o valor do excesso verificado em relação à meta de superávit primário fixada para a União em 2007 (limitado ao excesso verificado na meta estabelecida para o setor público consolidado).

¹ O parecer preliminar deverá conter análise do cenário econômico-fiscal e social, bem como as regras de apresentação e apreciação das emendas relativas às metas e prioridades da administração pública para 2008.

- 1.10 Executado integralmente o PPI, no valor previsto no art. 3º do PLDO/2008 (R\$12,4 bilhões), a meta de superávit primário do orçamento fiscal e seguridade social pode cair para 1,75% do PIB.
- 1.11 Integra também o PLDO/2008 o Anexo de Riscos Fiscais. Ainda que menos conhecido, é documento relevante onde são avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar a política fiscal. Os passivos e os riscos decorrem de obrigações da União, associadas a leis ou contratos, cuja exigência se demonstre incerta.
- 1.12 Chama a atenção, quanto ao referido Anexo, o montante crescente de passivos contingentes decorrentes de demandas judiciais, especialmente quanto às questões tributárias, a exemplo do crédito-prêmio, a inclusão do ICMS na base de cálculo da Cofins, a devolução de depósitos judiciais, a constitucionalidade da Lei nº 9.718/98 e outros.
- 1.13 Não se vislumbra, no PLDO/2008, preocupação ou medida de provisionamento orçamentário acerca da maior parte desses riscos. Naturalmente, a materialização de qualquer dos eventos supracitados, orçamentários ou de dívida, pode afetar drasticamente a produção de metas fiscais ou os investimentos.
- 1.14 O Governo abandonou a estratégica de controle, na LDO, que impunha limites globais, em % de PIB, para a receita administrada e para as despesas correntes. Por exemplo, na LDO/2006 foram fixados 16% para a receita e 17% do PIB para a despesa). Naquela oportunidade, foram feitas considerações, no âmbito do Congresso Nacional, questionando a efetividade da imposição de limites orçamentários às variáveis fiscais que dependem de legislação. Sugeria-se a adoção de medidas que atingissem diretamente os atos geradores de receitas e despesas obrigatórias, única forma de conter a dinâmica de seu crescimento².
- 1.15 As disposições relativas à limitação orçamentária e financeira da lei orçamentária para 2008 – contingenciamento – trouxeram poucas inovações. Excluiu-se da base contingenciável e do contingenciamento as despesas à conta de recursos recebidos pela União a título de doações e convênios. Mantém-se os questionamentos acerca de procedimentos que inflam o orçamento, aumentando a margem discricionária na execução: a) o aumento de dotações (créditos adicionais) em detrimento dos créditos aprovados na lei orçamentária; b) a falta de cancelamento de dotações na abertura de créditos adicionais; c) a subestimativa no projeto e na lei das despesas obrigatórias, com prejuízo para as despesas discricionárias; d) a reordenação de prioridades por meio do uso de créditos extraordinários.
- 1.16 Aspecto relevante é a mudança, a partir de 2007, no âmbito do Poder Executivo, do padrão moderado das estimativas de receitas apresentadas no projeto de lei orçamentária. Ainda antes da LRF, constatava-se a preocupação de que a previsão de receitas no PLOA representassem risco mínimo de frustração, em sintonia com os princípios³ de prevenção de riscos fiscais e da adoção de parâmetros técnicos e legais nas estimativas. Esse comportamento, conjugado com outros fatores⁴, fez com que as receitas que constaram da lei orçamentária, que inclui as reestimativas do Congresso Nacional, viessem a se confirmar⁵. A relevância do tema relativo às previsões de receita determinou, na Resolução nº 1, de 2006-CN, a criação, no processo de apreciação, da relatoria da receita, votada antes da despesa. Também foi criado um Comitê Permanente de Avaliação das Receitas.

² As medidas recentes, no âmbito do PAC, fixando parâmetros para o aumento real do salário mínimo e para a concessão de aumentos aos servidores públicos, sempre que a folha de pagamento atingir determinado nível, revelam-se coerentes com esse ponto de vista.

³ Princípios adotados na LRF.

⁴ Vide Nota Técnica CD nº 9/07, capítulo VI (efeito da inflação e das receitas atípicas).

⁵ Ainda assim foram impostos contingenciamentos nesse período, em função da subestimativa de gastos obrigatórios e do aumento dos resultados fiscais em relação aqueles projetados na LDO.

- 1.17 O Decreto de contingenciamento⁶ relativo à execução da lei orçamentária para 2007 apontou, pela primeira vez depois de muitos anos, que a previsão atualizada de receitas para 2007 é inferior àquela que constou da própria proposta do Executivo, enviada ao Legislativo em 31/08/2006. A frustração da receita esperada aumentou o contingenciamento em todos os Poderes. Mas, particularmente nos Poderes Legislativo, Judiciário e no MP, a hipótese da receita reprogramada ser inferior àquela que constou do projeto de lei agrava a situação, na medida em que se rompe o parâmetro de proteção das atividades dos demais Poderes e do MP estabelecida em dispositivo da LDO/2007⁷.
- 1.18 O Congresso Nacional reestima receitas para viabilizar o atendimento de omissões no projeto ou de demandas de ordem constitucional e legal que surgem durante a tramitação da lei orçamentária. Ademais, a convergência política para a aprovação da lei orçamentária requer recursos suficientes para o atendimento de: a) emendas individuais – notadamente transferências voluntárias a municípios; b) emendas de bancada – direcionadas, na nova Resolução, a projetos estruturantes e de grande vulto; e, c) emendas de Comissão – atendimento aos pleitos de órgãos do governo federal.
- 1.19 Foi criada, na nova Resolução⁸, com vistas à redução da exigência de novas fontes na apreciação do PLOA, nova modalidade de emenda denominada de “emenda de remanejamento”; diferente da emenda tradicional (de apropriação), somente pode ser atendida com a anulação de dotações constantes do projeto de lei, vedada a utilização de fontes de reestimativa de receita ou de reserva de contingência para seu atendimento.
- 1.20 Quanto ao Anexo IV do PLDO/2008, que trata das despesas obrigatórias e das ressalvadas do contingenciamento, ressalte-se a substituição do FUNDEF pelas agora relacionadas ao FUNDEB e o acréscimo das despesas com Auxílio-Alimentação ao Pessoal Ativo Militar dos Extintos Territórios (Lei nº 10.486 / 2002); Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação das Exportações (art. 91 do ADCT); e Indenização a Anistiados Políticos (Lei nº 10.559, de 13/11/2002).
- 1.21 Quanto ao Demonstrativo da Margem de Expansão da Despesa Obrigatória, o mesmo prevê, para 2008, os seguintes aumentos relativos a despesas obrigatórias: R\$ 3,2 bilhões por conta do aumento real do salário mínimo; R\$ 5,5 bilhões para o crescimento vegetativo dos demais gastos sociais de caráter obrigatório; e R\$ 1,9 bilhões para reestruturações de pessoal. Haveria ainda um saldo teórico de R\$ 7,5 bilhões para novas despesas obrigatórias. A utilização integral desse saldo para novos gastos obrigatórios, teoricamente possível pelo PLDO/2008, não se coaduna com os propósitos de aumento de investimento. O citado demonstrativo, de qualquer modo, deve ser melhor definido e aperfeiçoado do ponto de vista metodológico.
- 1.22 O capítulo dedicado às despesas com pessoal e encargos sociais busca disciplinar despesas na gestão orçamentária e financeira de um dos principais itens de despesa primária da União. O PLDO/2008 chega ao Congresso Nacional em momento de apreciação simultânea à do PLP nº 1/2007, que fixa limites transitórios com pessoal, por Poder e órgão, até o exercício de 2016. O reflexo do PLP nº 1/2007 no PLDO/2008 pode ser identificado no art. 81, prevendo a possibilidade de aplicação de parâmetros que considerem “outro limite que vier a ser estabelecido por legislação superveniente”.
- 1.23 Outra questão trazida na análise do PLDO/2008, quanto às despesas com pessoal, diz respeito ao papel de controle orçamentário e financeiro atribuído ao Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP e do Conselho Nacional da Justiça - CNJ.
- 1.24 O Poder Executivo não incluiu o anexo das metas e prioridades no PLDO/2008, sob a justificativa da inexistência do plano plurianual. Esse procedimento sempre ocorreu nos

⁶ Vide Nota Técnica Conjunta 02/2007 – Aspectos Econômico-Fiscais do Contingenciamento de Fev/Mar 2007.

⁷ Art. 77, § 3º.

⁸ A modalidade de remanejamento está prevista para parte das emendas de bancada e de Comissão. Vide NTConjunta 1/2007 – Nova Resolução Orçamentária – Principais Aspectos e Inovações.

exercícios em que se deve encaminhar o projeto do PPA ao Congresso Nacional. Essa omissão deve ser melhor avaliada sob o ponto de vista constitucional. Se pretender incluir o referido Anexo, a CMO deverá aprovar normas específicas. Devem ser salientadas as dificuldades de composição de um quadro completo de metas e prioridades no âmbito congressual, o que demandará informações adicionais do Poder Executivo, especialmente com relação ao andamento dos principais projetos prioritários, incluídos aqueles abrangidos pelo PPI e pelo PAC.

- 1.25 O valor do PPI foi aumentado, desde sua criação, até atingir o valor de R\$ 12,4 bilhões no PLDO/2008. O crescimento e a fluidez desse montante revela que o conceito original do PPI está cada vez mais relacionado ao nível aceitável de redução da meta de superavit primário do que à sua qualidade intrínseca de alto retorno. Paralelamente, entre os princípios do PAC, está justamente a eleição de um conjunto de investimentos prioritários pela administração pública federal. Os projetos do PPI integram o conjunto dos investimentos daquele Plano. A utilização de dois indicadores pode criar confusão conceitual junto ao Congresso Nacional e à sociedade.
- 1.26 É preciso atentar para o uso indiscriminado, na administração federal, de categorias de priorização de gasto cuja definição abranja conceitos que, ainda que teoricamente objetivos, dependam de interpretação, iniciativa e de definição exclusiva da estrutura técnica do Poder Executivo.
- 1.27 A existência, na lei orçamentária, de tais categorias, aliada à falta de demonstração clara e pragmática de critérios e indicadores utilizados na seleção, pode ser usada como instrumento de escolha e definição do gasto público por parte do Poder Executivo, em detrimento de maior participação política do Congresso Nacional.
- 1.28 O PLDO/2008 mantém a regra de reajuste real do salário mínimo em percentual equivalente ao crescimento real do PIB *per capita* de 2007, mas abre a hipótese da adoção de correção conforme legislação específica, em tramitação no Congresso Nacional, no âmbito das propostas relativas ao PAC, que prevê a correção pela inflação e pelo crescimento real do PIB.
- 1.29 No que tange à reserva de contingência, o Projeto inova ao determinar que a mesma deverá ocorrer nos “*termos do art. 91 do Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967*”. Esse dispositivo reduz o alcance dado na utilização das reservas de contingência constantes da lei orçamentária.
- 1.30 Houve inclusão, no inciso I do art. 61, da exigência de projeto de lei específico, quando da abertura de créditos adicionais para atender despesas relativas a benefícios pagos aos servidores públicos e empregados e seus dependentes.
- 1.31 Houve eliminação, no § 10 do mesmo art. 61, que trata do contingenciamento, da expressão que determinava que, no caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.
- 1.32 No PLDO/2008 (§ 16 do art. 61), não mais será possível ao Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP o controle prévio de mérito e adequação sobre as propostas de créditos adicionais enviadas ao Poder Executivo⁹.
- 1.33 Foi incluído inciso III no § 2º do art. 62, com o objetivo de vedar o cancelamento de despesas “discricionárias para suplementação de despesas de pessoal e encargos sociais”, nas suplementações por ato próprio autorizadas na lei orçamentária anual.
- 1.34 Aprovado tal dispositivo, a suplementação das despesas de pessoal e encargos sociais com recursos provenientes do cancelamento de despesas discricionárias somente

⁹ Cabe ressaltar que existem questionamentos quanto à constitucionalidade da norma que submete, ao CNMP, válido também para o CNJ, o controle de iniciativa em matéria orçamentária.

poderá ser efetivada por meio de projeto de lei. Tal medida afigura-se como aceitável somente no âmbito do Poder Executivo, que dispõe da exclusividade na iniciativa de créditos adicionais, utilizando, por exemplo, o excesso de arrecadação. No caso dos demais Poderes e do MP tal não ocorre, por só contarem com o cancelamento de despesas discricionárias como fonte de financiamento. Assim, o novo dispositivo anula, para gastos com pessoal, a faculdade de abertura de créditos dos demais Poderes, previsto no § 1º mesmo artigo.

- 1.35 Houve alteração no parágrafo único do art. 64 para prorrogar, de 15 para 30 de dezembro, o prazo máximo para abertura de crédito relativo a despesas de pessoal e encargos sociais.
- 1.36 Quanto à questão da execução provisória do projeto de lei orçamentária para 2008 (caso o projeto não seja aprovado até 31 de dezembro de 2007), prevista no art. 72 do PLDO/2008, a alteração proposta no PLDO/2008 é significativa. O dispositivo permite a execução, em até 1/12 ao mês, das dotações, de cada ação, relativas a todas as despesas de capital, inclusive as constantes do orçamento de investimento¹⁰. Considerando-se que as despesas obrigatórias e as de custeio de caráter inadiável também são excetuadas, praticamente toda a proposta poderá ser executada à revelia de sua aprovação no Legislativo.
- 1.37 A preservação de inúmeros dispositivos de caráter permanente no PLDO/2008, a exemplo de anos anteriores, e a constatação das inconsistências de prazos, vínculos e detalhamentos das leis do ciclo orçamentário estão indicando a necessidade de se retomarem as discussões acerca da lei complementar, prevista no art. 165, § 9º, da Constituição.

2. INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária para 2008 – PLDO/2008 (PL nº 2, de 2007-CN) será apreciado em momento singular: a) este é o primeiro ano do mandato presidencial, exercício no qual o projeto de lei do plano plurianual, cobrindo o período 2008-2011, será enviado ao Congresso no segundo semestre¹¹; b) foram aprovadas novas normas de tramitação de matérias orçamentárias, por meio da Resolução nº 1, de 2006-CN, que estabelece instrumentos e etapas inéditos, inclusive para apreciação dos projetos de LDO.

A inexistência do PPA para o quadriênio seguinte, no entanto, não prejudica o conteúdo do projeto da LDO para o primeiro ano do período, haja vista que esse conteúdo é matéria definida na Constituição Federal de 1988 – CF¹², assim como na Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF¹³.

Em linhas gerais, reserva-se à LDO os papéis de: definir as prioridades e metas da administração pública federal, incluindo as despesas de capital, para o exercício subsequente; orientar a elaboração da proposta de lei orçamentária anual; dispor sobre as alterações na legislação tributária; fixar a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Lado a isso, a LDO também deve dispor sobre as despesas de cada uma das Casas do Congresso Nacional (CF, arts. 51, IV, e 52, XIII), dos Tribunais Superiores (CF, art. 99, §1º) e do Ministério Público da União (CF, art. 127, §3º), bem como autorizar explicitamente a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou

¹⁰ É razoável manter-se excepcionalidade para as despesas de capital constantes do orçamento de investimento das estatais, sujeita a regras próprias, assemelhadas às das empresas privadas, devendo-se preservar as garantias aos acionistas minoritários.

¹¹ Conforme o § 2º, inciso I do art. 35 do ADCT, o prazo para envio do Plano Plurianual é 31 de agosto.

¹² Conforme § 2º do art. 165.

¹³ Especialmente o art. 4º.



contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público (CF, art. 169, §1º, II).

Por força da LRF, também se reserva à LDO dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios e as formas de limitação de empenho, o anexo de metas fiscais, o anexo de riscos fiscais, a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, entre outras matérias.

Relativamente ao trâmite legislativo previsto na Resolução nº 1, de 2006-CN, o novo normativo exige a aprovação de parecer preliminar, antes da apresentação de emendas ao PLDO/2008, o qual deve conter análise do cenário econômico-fiscal e social, bem como as regras de apresentação e apreciação das emendas relativas às metas e prioridades da administração pública para 2008.

Esta Nota Técnica¹⁴ analisa, com vistas a subsidiar a apreciação legislativa, os aspectos considerados mais relevantes do PLDO/2008.

3. CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL

3.1. ASPECTOS MACROECONÔMICOS

A previsão do comportamento dos principais agregados macroeconômicos é elemento essencial ao disciplinamento das contas públicas. A adoção de hipóteses realistas quanto ao crescimento do PIB e às taxas de inflação, juros e câmbio, entre outros fatores, é condição necessária à elaboração de um orçamento equilibrado. Tais variáveis interagem com a política fiscal tanto pelo lado das receitas quanto pelo das despesas governamentais.

Hipóteses e projeções equivocadas podem resultar, durante a execução orçamentária, em frustração de receitas ou em subestimativa de gastos obrigatórios. Assim, por exemplo, a estimativa de receitas com base em um crescimento do PIB demasiadamente otimista pode gerar frustração na arrecadação. Da mesma forma, estimativas a menor de despesas com previdência social ou com pessoal e encargos sociais implicam a necessidade de contingenciamento de outras durante a execução orçamentária. Situações como essas configuram o que se conhece como risco orçamentário¹⁵.

O PLDO/2008 fundamenta suas projeções fiscais na combinação entre maior crescimento econômico e manutenção da estabilidade dos preços.

A Tabela a seguir apresenta a projeção das principais variáveis utilizadas no Projeto comparada com a expectativa para 2007 e os indicativos para 2009 e 2010.

¹⁴ Esta Nota não reflete, necessariamente, a posição da CMO, nem de qualquer de seus Membros.

¹⁵ Este é um dos componentes do Anexo de Riscos Fiscais. O outro é o risco de dívidas, ou seja, possibilidade de aumento da dívida devido à variação imprevista nas taxas de juros e de câmbio dos títulos vincendos e a aumento de passivo contingente da União, decorrente de fatores imprevisíveis como os resultados de decisões judiciais. Os riscos fiscais de dívidas são importantes porque afetam direta e negativamente a relação Dívida/PIB, principal indicador de solvência das contas públicas.

Pârametros Macroeconômicos

	2007	2008	2009	2010
Crescimento real do PIB (%)	4,5	5,0	5,0	5,0
PIB - R\$ bilhões	2.523,1	2.765,0	3.030,6	3.324,0
Superávit primário do setor público (% do PIB)	3,8	3,8	3,8	3,8
Dívida líquida do setor público (% do PIB)	43,9	41,4	38,8	36,0
IPCA (var. % acumulada)	4,5	4,5	4,5	4,5
Taxa over SELIC real (%) - dez	7,3	6,3	5,6	5,2
Taxa de câmbio (R\$/US\$) - dez	2,17	2,23	2,33	2,37

Fonte: Poder Executivo, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias para 2008.

Além do exame de consistência das hipóteses adotadas, a verificação do grau de realismo das projeções do PLDO/2008 requer avaliação dos indicadores recentes de atividade econômica, assim como a comparação das previsões apresentadas com aquelas formuladas por agentes econômicos e entidades de pesquisa.

A expectativa subjacente ao PLDO/2008 é a de que haja crescimento econômico de 4,5% do PIB em 2007¹⁶ e, a partir de 2008, aumento do ritmo desse crescimento, mantendo-se no nível de 5% ao ano. Trata-se de crescimento com estabilidade de preços, esperando-se, nesse contexto, que a variação do IPCA seja de 4,5% ao ano, patamar superior às taxas de inflação observadas e à expectativa do mercado para 2008.

A taxa real Over SELIC é continuamente cadente, tendo como referência o mês de dezembro de cada ano. Para o câmbio, prevê-se recuperação moderada ao longo do período.

A meta de superávit primário é reduzida de 4,25% do PIB, em 2006, para 3,80%, a partir de 2007, refletindo a maior disposição do Governo para investir e a melhoria das condições macroeconômicas. Conjugada ao maior crescimento esperado para o PIB e à queda esperada na taxa básica de juros, a redução da meta de superávit primário é consistente com a queda da dívida líquida do setor público em relação ao PIB, o que indica a sustentabilidade da política fiscal.

No exercício de 2006, com a revisão metodológica do cálculo do PIB promovida pelo IBGE, apurou-se crescimento do PIB de 3,7% (contra 2,9% antes da revisão). Com essa nova estimativa, o crescimento econômico registrado nos três últimos exercícios atingiu a média de 4,1%.

Mais importante é que, considerado o último trimestre de 2006, comparado a igual período de 2005, o PIB avançou 4,8%, indicando tendência de aceleração de crescimento.

Pelo lado da demanda, registrou-se crescimento de 4,6% em 2006 no item consumo das famílias, sendo esse o terceiro ano consecutivo de alta. As evidências indicam que a trajetória de crescimento vem se mantendo no início de 2007, conforme apontam alguns indicadores conjunturais relativos à atividade econômica.

No período de doze meses encerrado em janeiro de 2007, verificou-se crescimento do comércio varejista de 6,24%, assim como da massa salarial em 6,9%.

¹⁶O mesmo patamar adotado recentemente no Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas e no Decreto de Contingenciamento.

O crédito, como proporção do PIB, aumentou em 11%, comparando-se a média dos dois primeiros meses de 2007 com igual período de 2006 (34,5% do PIB, em 2007, contra 31,1% do PIB, em 2006).

A exportação, na comparação anual de primeiros trimestres, embora crescendo abaixo da importação (15,4% contra 25,3%), ainda é fator de sustentação da demanda agregada. Os gastos de investimentos do Governo, no orçamento fiscal e da seguridade social, passaram de R\$ 2,1 bilhões, no primeiro trimestre de 2006, para R\$ 2,5 bilhões, no mesmo período de 2007, evidenciando aumento de 19%. As empresas estatais federais, por sua vez, demonstraram capacidade de inversão 60% maior, quando comparados o primeiro bimestre de 2007 com o mesmo período de 2006.

Do lado da oferta, a formação bruta de capital fixo (FBKF¹⁷) cresceu 8,7% entre 2005 e 2006, mostrando, ao longo dos últimos trimestres desse ano, forte aceleração no ritmo de crescimento. No primeiro bimestre de 2007, essa aceleração continua a predominar, haja vista que a produção de bens de capital mostrou-se 16% maior quando comparada à do primeiro bimestre de 2006. O crescimento da produção de bens de capital é bastante superior ao da indústria em geral, de 3,8%.

Os desembolsos do BNDES mostraram expansão de 69,7% no primeiro trimestre de 2007 em relação ao mesmo trimestre do ano anterior.

A utilização de capacidade instalada das empresas vem se mantendo dentro de limites aceitáveis: 84,4%, em dezembro de 2006; 82,4%, 83,9% e 83,1%, em janeiro, fevereiro e março de 2007, respectivamente.

Por outro lado, a evolução dos preços vem-se mantendo comportada, com o IPCA registrando variação de 2,96%, no período de doze meses terminado em março, índice bastante abaixo da meta centrada em 4,5%.

No campo externo, as boas condições econômicas do País e o acúmulo contínuo de reservas em moedas estrangeiras, hoje ao redor de US\$ 110 bilhões, têm levado a sucessivas quedas do risco-país, atualmente situado em torno de 150 pontos-base, abaixo da média dos países emergentes.

Os principais agentes e entidades de pesquisa também estão otimistas com o andamento da economia, o que se confirma pelo fato de que suas expectativas estão convergindo com as do próprio Governo. Exemplo disso é a crescente expectativa de crescimento do PIB para 2007, contida no Relatório de Mercado do Bacen, agora situada em 4,1%, que se faz acompanhar por concomitante queda na inflação esperada para esse exercício, medida tanto pelo IPCA quanto pelo IGP-di, cujas expectativas estão em 3,78% e 3,68%, respectivamente.

A SELIC esperada é de 11,25%, ao final de dezembro deste ano, e a dívida líquida do setor público é aguardada em 43,7% do PIB¹⁸. Para 2008, o mercado espera crescimento de 4% para o PIB, associado a uma inflação medida pelo IPCA também de 4%. O IPEA, por sua vez, diante da nova metodologia empregada pelo IBGE, revisou de 3,7% para 4,2% sua expectativa de crescimento do PIB para 2007.

Diante desses fatos, e assumindo que não haja qualquer mudança abrupta na economia mundial, premissa razoável considerando-se as informações disponíveis, as previsões do PLDO/2008, notadamente em termos de crescimento do PIB, afiguram-se bastante factíveis. Reforçam essa expectativa os efeitos acumulados da redução na taxa de juros básica (SELIC) e aqueles decorrentes da implementação progressiva do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

¹⁷ A FBKF é um indicador da variação dos ativos permanentes utilizados no processo produtivo para produção de outros bens, públicos e privados. Sendo bruta, a formação desconsidera os efeitos da depreciação. A FBKF tem grande importância para o crescimento econômico pois indica aumento da capacidade de produção da economia.

¹⁸ Relatório de Mercado do Bacen de 20.04.07.

A única inconsistência visível nas projeções diz respeito à taxa de inflação. Além de superior às expectativas do mercado para 2007 e 2008, o IPCA esperado pelo Governo encontra-se acima dos valores observados.

Caso a taxa real de juros atinja o valor esperado de 7,3% em dezembro, com uma inflação de 4,5%¹⁹ a taxa nominal prevista seria da ordem de 12,1%, o que a situaria pouco abaixo da vigente, que está em 12,43%²⁰. Nessas condições, ou quase não haveria mais reduções na taxa nominal, ou a meta de inflação prevista estaria superestimada, o que parece ser o caso, haja vista que, em dezembro de 2006, o IPCA ficou em 3,14% e, no período de doze meses terminado em março, em 2,96%.

A despeito disso, as demais informações disponíveis permitem concluir que o crescimento econômico, para 2007 e 2008, deve ocorrer no contexto da estabilidade de preços, sendo aceitáveis as previsões contidas no PLDO/2008.

3.2. METAS FISCAIS

Atendendo ao disposto no § 1º do art. 4º da LRF, o PLDO/2008 estabelece a meta de resultado primário do setor público consolidado para o exercício de 2008 e indica as metas de 2009 e 2010. A cada exercício, havendo mudanças no cenário macroeconômico interno e externo, as metas podem ser revistas.

Para o setor público consolidado, a meta de superávit primário de 2008 está fixada em 3,80% do PIB, sendo mantida nesse patamar nos dois anos seguintes.

Para o governo central (orçamento fiscal e da seguridade social), a meta para o próximo triênio é de 2,20% do PIB, o que equivale a R\$60,8 bilhões em 2008. A meta das empresas estatais federais é de 0,65% do PIB para os próximos três anos, equivalente a R\$18,0 bilhões em 2008. Assim, o superávit primário do Governo Federal será de 2,85% do PIB para o referido triênio, correspondendo, em 2008, a R\$78,8 bilhões.

Tal como proposto no exercício anterior, pode haver compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispendios Globais das Empresas Estatais.

A meta para o setor público consolidado de 3,80% do PIB poderá ser reduzida em decorrência da execução do Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI, da seguinte forma:

1. pagamento à conta do orçamento de 2008 até o limite de R\$ 12,4 bilhões;
2. pagamento à conta do orçamento de 2007 até o montante dos restos a pagar inscritos até o final do exercício; e
3. pagamento à conta do orçamento de 2008 até o valor do excesso verificado em relação à meta de superávit primário fixada para a União em 2007 (limitado ao excesso verificado na meta estabelecida para o setor público consolidado).

As três possibilidades de redução da meta de superávit primário acima descritas já constam da LDO vigente. No entanto, relativamente à primeira possibilidade, a LDO/2007 prevê sua redução em até R\$ 4,6 bilhões, estando em discussão no Congresso o PLN nº 01, de 2007, que altera esse valor para R\$ 11,3 bilhões.

¹⁹ O centro da meta de inflação.

²⁰ Em 20.04.07.

Quanto à receita primária da União, a expectativa é de que se mantenha, no próximo triênio, em torno de 24% do PIB, próximo ao nível do ano anterior. Já para a despesa primária, espera-se que se situe em patamar inferior a 22% do PIB no triênio. Com isso, espera-se alcançar a meta de superávit primário do governo central, de 2,20% do PIB em 2008, conforme dados da Tabela a seguir.

Anexo de Metas Anuais - 2008 a 2010

Discriminação	Preços Correntes					
	2008		2009		2010	
	milhões	%	milhões	%	milhões	%
I. Receita Primária	657.043,70	23,76	727.916,00	24,02	803.283,20	24,17
II. Despesa Primária	596.214,50	21,56	661.242,30	21,82	730.154,20	21,97
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	60.829,20	2,2	66.673,70	2,2	73.128,90	2,2
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	17.972,30	0,65	19.699,00	0,65	21.606,30	0,65
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	78.801,40	2,85	86.372,70	2,85	94.735,20	2,85
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-30.760,00	-1,11	-25.113,00	-0,83	-16.214,00	-0,49
VII. Dívida Líquida Governo Federal	748.247,00	26,55	769.442,00	24,89	781.609,00	23,02

Observações:

- (1) A meta poderá ser reduzida em virtude dos recursos programados para o PPI
- (2) Na projeção das receitas primárias, considera-se a manutenção da CPMF nas mesmas alíquotas, bases de cálculo e vinculações atuais.

3.3. OBJETIVOS DAS POLÍTICAS MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL

A política monetária, neste exercício e em 2008, permanece conduzida no contexto do regime de metas de inflação, dando-se prioridade à manutenção da estabilidade macroeconômica, notadamente à consecução da meta de inflação para esses dois exercícios, que é de 4,5% ao ano. Associam-se à manutenção da estabilidade a gradativa redução das taxas de juros, que vem sendo empreendida pelo Comitê de Política Monetária do Banco Central (COPOM) desde 2006, o crescimento da FBKF na economia (investimentos), assegurando equilíbrio entre oferta e demanda agregada, e a política fiscal relativamente austera, que se traduz pela paulatina redução do endividamento público desde 2004. Esses fatores, combinados, concorrem para a redução do risco de volta de inflação elevada e para a definição de trajetória de crescimento econômico para o País com estabilidade econômica.

No plano externo, entende-se que a balança comercial e os investimentos estrangeiros diretos devam permitir a sustentação de saldos positivos no balanço de pagamentos, assim como a continuidade do processo de acumulação de reservas em moedas conversíveis. Não são feitas considerações, entretanto, acerca do comportamento das taxas de câmbio, especialmente frente ao dólar norte-americano, assim como a respeito de suas possíveis conseqüências sobre o desempenho das contas externas brasileiras. Também não há menção acerca da política de juros empreendida pelo Banco Central, que se vem notabilizando como fator de atração de capitais estrangeiros, muitos dos quais voláteis, tampouco quanto aos efeitos que a entrada de capitais estrangeiros tem produzido sobre o câmbio.

A política creditícia não é mencionada, a despeito de saber-se que a oferta de crédito se afigura fundamental, no exercício de 2007 e nos três seguintes, ao êxito do PAC.



Nesse particular, não se deve esquecer que esse Programa prevê, lado aos investimentos do setor público, o concurso das empresas estatais e dos agentes privados, os quais, combinados, respondem por investimentos superiores a R\$400,0 bilhões ao longo de 2007 e dos três exercícios subseqüentes.

3.4. RISCOS FISCAIS

No Anexo de Riscos Fiscais, são avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas. Os passivos e os riscos decorrem de obrigações da União, associadas a leis ou contratos, cuja exigência se demonstre incerta. São classificados em duas categorias: (i) a de riscos fiscais orçamentários e (ii) a de dívida. A primeira categoria compreende os riscos de as projeções de receita e despesa não se confirmarem, enquanto a segunda, o grau de êxito na administração da dívida pública e a eventual eclosão de obrigações de pagamento.

Os riscos associados à estimativa da receita levam em conta a necessária relação entre a arrecadação e variáveis macroeconômicas. Nomeadamente, a relação entre a receita tributária e de contribuições e as taxas de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB), inflação, câmbio e juros e, no caso específico das contribuições, o aumento do salário mínimo.

No tocante à programação da despesa, os riscos estão ligados a modificações que venham a ocorrer na legislação ou nas políticas públicas, assim como ao comportamento de variáveis macroeconômicas e populacionais, de modo a elevar gastos com saúde, assistência, previdência, etc..

O risco da dívida está relacionado ao êxito de sua administração, cujo objetivo central é o de minimizar-lhe os custos a longo prazo. Esse objetivo vem sendo promovido mediante o aumento da participação de títulos prefixados na composição da dívida, assim como por meio do alongamento de seu prazo médio de vencimento, notadamente no intuito de que se reduza a parcela vencível a curto prazo (nos doze meses subseqüentes).

Os passivos contingentes, ou a eventual eclosão de obrigações, são classificados nestas seis subcategorias: (i) demandas judiciais contra a União (administração direta, autarquias e fundações); (ii) demandas judiciais contra empresas estatais dependentes; (iii) demandas judiciais pertinentes à administração do Estado (privatizações, processos de extinção de órgãos e empresas, atos que afetam a administração de pessoal); (iv) dívidas em processo de reconhecimento; (v) operações de aval ou garantia concedida pela União; (vi) demandas judiciais contra o Banco Central do Brasil (liquidação extrajudicial de instituições financeiras). Em contrapartida aos passivos, há os ativos contingentes, notadamente os direitos da União que se encontram pendentes de decisão judicial, a fim de que se realizem. Esses ativos incluem: (i) dívida ativa da União, cujos créditos, em dezembro de 2006, ascendiam a R\$401,7 bilhões; (ii) dívida ativa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), cujos créditos, em 29 de dezembro de 2006, montavam a R\$159,3 bilhões; (iii) haveres financeiros da União, nomeadamente créditos de financiamento rural, do Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária, do Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira e do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar, cujos valores a receber, entre o final do exercício de 2006 e o início do de 2007, eram superiores a R\$2,0 bilhões; (iv) créditos do Banco Central com instituições financeiras em liquidação, cujo valor, em dezembro de 2006, era de, aproximadamente, R\$22,0 bilhões de reais.

Naturalmente, a materialização de qualquer dos riscos supracitados, orçamentários ou de dívida, pode afetar a produção das metas fiscais. A despeito disso, não há notícias de que provisões hajam sido constituídas para afastá-los, ou, ao menos, para reduzir-lhes o potencial desorganizador das contas públicas.

3.5. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

Neste capítulo do PLDO/2008 praticamente não houve alterações em relação à LDO em vigor. Contudo, alguns dispositivos demandam aprimoramento, cumprindo citar o art. 98, em que consta *autorização para – e não obrigação de –* incluir, na estimativa de receitas orçamentárias, os efeitos de propostas de alterações na legislação tributária, inclusive quando se tratar de desvinculação de receitas. Vale ressaltar que nem sempre as propostas orçamentárias apresentadas pelo Poder Executivo contemplam adequadamente as renúncias decorrentes de alterações da legislação tributária em tramitação.

Outro aspecto digno de nota refere-se aos dispositivos que visam estabelecer as condições para a aprovação de projeto de lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza *tributária, financeira ou patrimonial*, condições que se deverão ater às regras definidas pelo art. 14 da LRF.

Nesse item, revela-se uma discreta inovação, pela qual se busca estender tais exigências também para a concessão de incentivos e benefícios de caráter *creditício*. Essa inovação que se mostra desnecessária, pois esse tipo de incentivo já se acha devidamente incluído no universo de incentivos de natureza financeira, mencionados no texto legal.

O art. 97, por sua vez, igualou o conceito de benefício tributário com o de gasto tributário. Ainda que este seja um assunto complexo e de difícil normatização, a redação merece aprimoramento. Em grandes linhas, pode-se definir benefício tributário como a concessão de tratamento tributário preferencial ou diferenciado a determinados contribuintes, que constitua exceção à regra geral de instituição do tributo e que acarrete redução da arrecadação potencial, visando atender objetivos econômicos, sócio-culturais, ou administrativos. Já o gasto tributário é uma perda de receita tributária, destinada a atender determinado objetivo de política pública, que poderia ser alcançado por meio de uma despesa orçamentária direta.

Vale lembrar a relevância, para efeito de controle da política de concessão de benefícios fiscais, do que dispõe o § 2º do art. 96 do PLDO/2008. Esse dispositivo determina que projetos de lei aprovados ou medidas provisórias editadas no exercício de 2008, que concedam renúncia de receitas da União ou vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, contenham termo final de vigência de no máximo cinco anos.

O § 5º do artigo 98 prevê que, no caso da não-aprovação das alterações tributárias na lei orçamentária, poderá ser efetuada a substituição das fontes condicionadas por excesso de arrecadação de outras fontes, inclusive de operações de crédito, ou por superávit financeiro de balanço do exercício anterior, antes de serem canceladas.

O problema deste dispositivo é sua permissão para substituir, durante a execução orçamentária, fontes primárias por fontes financeiras – operação de crédito e superávit financeiro de exercício anterior –, o que indica redução do resultado primário e, por consequência, estimula o contingenciamento das despesas discricionárias. Suge-se o aperfeiçoamento do dispositivo.

Os gastos tributários para 2008 estão estimados em cerca de R\$62 bilhões, representando perto de 2,52% do PIB e 15,3% da estimativa da receita administrada pela Secretaria da Receita Federal, igual a cerca de R\$405,6 bilhões. São percentuais muito próximos dos previstos no ano passado: 2,42% do PIB e 15,89% da receita administrada pela Secretaria da Receita Federal.

A região Sudeste receberá a maior parte dos benefícios tributários, por volta de 45,5%, seguindo-a as regiões Norte (19,3%), Sul (14,9%), Nordeste (11,7%) e Centro-Oeste (8,6%), na mesma ordem de precedência verificada no ano passado. Os principais gastos tributários estão previstos para microempresas e empresas de pequeno porte – SIMPLES – (21,45%), entidades sem fins lucrativos – isentas e imunes – (15,20%), Zona Franca de Manaus (13,94%), agricultura e agroindústria (8,35%) e desenvolvimento regional (7,14%).



As renúncias previdenciárias alcançam R\$14,8 bilhões, representando 0,6% do PIB e 9,6% da arrecadação previdenciária. Somadas às das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal, as renúncias atingem R\$76,8 bilhões, correspondentes a 3,1% do PIB.

4. DISPOSIÇÕES SOBRE A LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

As disposições relativas à limitação orçamentária e financeira da lei orçamentária para 2008, o denominado contingenciamento, constantes do PLDO/2008, trouxeram poucas inovações em relação às disposições existentes na lei em vigor.

As alterações referem-se a exclusões da base contingenciável e do contingenciamento das despesas à conta de recursos oriundos de doações e convênios, em face das características especiais desses instrumentos como fontes de recursos. É que a inexecução da despesa implica inadimplência perante o doador ou o concedente, com naturais conseqüências para o Executivo.

No entanto, os diversos problemas apontados, quando da tramitação do PLDO/2007, continuam prejudicando a análise e a avaliação da política fiscal, com reflexos negativos sobre a transparência e o bom planejamento das contas públicas.

A execução do Orçamento de 2006, como em 2005, foi marcada pela necessidade de créditos adicionais para despesas obrigatórias e de imposição de limites às despesas discricionárias. Paradoxalmente, apesar de criar limites à execução de despesas discricionárias, o governo aumentou a dotação inicial dessas despesas, por meio de créditos adicionais, no valor de R\$10,7 bilhões, sendo R\$9,5 bilhões por meio de créditos extraordinários.

Isso demonstra que, para fazer face às novas despesas consideradas mais relevantes, não foi utilizado o mecanismo apropriado, qual seja, o cancelamento dos créditos que não seriam executados. Assim, a dotação inicial foi expandida por créditos adicionais, atingindo R\$102,8 bilhões, porém, os limites permitidos para a despesa ficaram em apenas R\$83,5 bilhões.

É relevante destacar que, dos R\$84,6 bilhões pagos em 2006 de despesas discricionárias, R\$12,5 bilhões referiram-se a despesas do orçamento do ano anterior (restos a pagar). Se somar as autorizações para pagamento de restos a pagar, o total autorizado em 2006 chega a R\$120,4 bilhões; porém, os recursos disponíveis para pagamento foram de apenas R\$83,5 bilhões. Verifica-se, portanto, que cerca de R\$36,9 bilhões, em autorizações orçamentárias, não foram utilizados em 2006, que irão comprometer, seguramente, a execução do orçamento de 2007.

Diante do exposto, levantam-se questionamentos acerca dos seguintes pontos: a) o aumento de dotações (créditos adicionais) em detrimento dos créditos aprovados na lei orçamentária; b) a falta de cancelamento de dotações na abertura de créditos adicionais; c) a subestimativa inicial e a pressão das despesas obrigatórias sobre as discricionárias ao longo do ano; d) a reordenação de prioridades por meio do uso abusivo de créditos extraordinários, em detrimento da execução das dotações oriundas da lei orçamentária aprovada.

Essas observações acerca do orçamento da União revelam práticas que se vêm repetindo ao longo dos anos e que resultam em séria vulnerabilidade da peça orçamentária, além de demonstrar frágil planejamento da esfera pública do país.

Observa-se, por exemplo, que o Ministério dos Transportes, em 2005, obteve aumento de recursos da ordem de R\$583 milhões, ao passo que deixou de executar, em relação ao limite do último decreto de programação financeira, R\$1,5 bilhão, sendo que o último decreto foi publicado em 29 de dezembro. Em 2006, a situação foi ainda pior. A lei alocou R\$5,8 bilhões ao Ministério dos Transportes. Durante o exercício, essa dotação

chegou a R\$7,2 bilhões em despesas discricionárias. No entanto, o limite para pagamento era menor do que a lei inicial em R\$4,6 bilhões. Vale lembrar que esse total de R\$4,6 bilhões custeou, inclusive, as despesas com restos a pagar no total de R\$2,6 bilhões, ou seja, um pouco mais da metade dos recursos disponíveis para o Ministério dos Transportes, em 2006, foi utilizado para o pagamento de despesas do exercício anterior.

No Ministério da Saúde não foi diferente. Em 2005, obteve suplementação da dotação inicial em R\$ 2,1 bilhões, e, em contraste, deixou de executar R\$1,3 bilhão dos limites orçamentários estabelecidos pelo Poder Executivo. Já em 2006, o total autorizado superou o valor da lei em R\$1,0 bilhão. No entanto, o total pago foi inferior ao previsto inicialmente na lei em R\$1,0 bilhão. Ou seja, dotações orçamentárias não executadas no total de R\$2,0 bilhões.

Diante dos exemplos apresentados, e no intuito de encontrar regras que preservem o controle fiscal preconizado na LRF, apresentam-se as sugestões a seguir:

1 – estabelecimento de regras mais rígidas para a inscrição de despesas em restos a pagar, como as já existentes em outras LDOs (o autógrafo aprovado no Congresso Nacional do PLDO/2007 incluía regra para a limitação da inscrição dos restos a pagar, em 2007, a 70% do valor inscrito em 2006, mas foi vetado);

2 – necessidade de definir prazo legal para o pagamento dos restos a pagar processados e não-processados;

3 – estabelecimento de regras acerca da compatibilidade entre o limite financeiro e o limite orçamentário, justificando-se as diferenças entre os dois limites;

4 – definição de prazos para a distribuição dos aumentos dos limites financeiros e orçamentários apresentados nos relatórios bimestrais entre os órgãos (sugere-se prazo de 2 meses, até a apresentação do novo relatório);

6 – limitação da apresentação de créditos suplementares para despesas discricionárias com recursos provenientes de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro de exercícios anteriores, pelo menos enquanto houver contingenciamento de despesas discricionárias;

7 – definição de regras para o cancelamento de restos a pagar, observando-se, no que couber, os arts 36, 37 e 38 da Lei 4.320/64; caso se estabeleça prazo legal de vigência, pode-se determinar, por exemplo, que os valores inscritos não sejam transferidos para o exercício de 2008.

Sobre o impacto do contingenciamento nos Poderes Legislativo e Judiciário e no Ministério Público, cabe ressaltar que o art. 77, § 1º, da LDO/2007 determina que a distribuição da limitação do orçamento entre os Poderes e o Ministério Público seja proporcional à participação de cada um na base contingenciável. Por sua vez, o § 2º, desse mesmo artigo, define a fórmula de cálculo dessa base, contendo entre as exclusões a parcela relativa às dotações destinadas às atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União.

No entanto, o § 3º desse mesmo artigo dispõe que a exclusão da referida parcela não ocorrerá caso a estimativa atualizada da receita, demonstrada no relatório de que trata o § 5º, seja inferior à estimativa da lei orçamentária.

Essa frustração de receita ocorreu este ano, em decorrência das desonerações tributárias previstas no PAC e da revisão dos parâmetros macroeconômicos, resultando em inclusão, ou não exclusão, na base contingenciável, das dotações referentes às atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, que no orçamento de 2007 equivale a R\$ 3,7 bilhões.

A regra atual mostra-se extremamente inadequada, sob o ponto de vista da proporcionalidade, pois, enquanto a arrecadação de receitas estiver acima da receita

estimada na lei orçamentária, a base contingenciável dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União corresponderá a apenas R\$ 1,3 bilhão. Contudo, basta que a estimativa de queda na arrecadação projete redução de apenas R\$ 1,00 (um real) abaixo do valor estimado na lei, para que se inclua na base contingenciável a parcela de R\$ 3,7 bilhões.

A fim de corrigir essa distorção, propõe-se a inclusão de regra mais razoável, estabelecendo que o montante da limitação das dotações referentes às atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, no caso de haver frustração de receita, corresponda ao percentual dessa frustração em relação ao projeto.

Lembre-se que os demais Poderes e o MP, em consonância com a Constituição Federal, possuem parâmetros específicos na LDO, para elaboração das propostas orçamentárias relativas aos gastos com pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e investimentos.

5. DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO

As despesas obrigatórias continuadas, como conceituado no art. 17 da LRF, apresentam crescente participação nos gastos primários da União. Em 2004 representavam 87,4% dos gastos primários e em 2005 alcançou 88,1%. A lei orçamentária para 2006 previa 88,2% e, no final do exercício, chegou a 88,7%. Para o exercício de 2007, estão previstos 87,3% do total dos gastos primários do governo federal. Destaque deve ser dado aos gastos com benefícios previdenciários e assistenciais e com pessoal, que representam mais da metade das receitas correntes líquidas da União.

Entre os mecanismos de disciplina fiscal introduzidos pela LRF, estão definidas, no art. 17, regras que buscam inibir o crescimento de despesas obrigatórias de caráter continuado²¹, exigindo-se a indicação de fontes para seu financiamento²². Ressalte-se que o § 6º do art. 17²³, bem como o art. 24, cuidam das situações em que tal indicação é dispensada.

O controle do crescimento das despesas obrigatórias na LRF faz-se desde a edição do ato de sua geração ou criação. Tal rigor é necessário, pois essas despesas aumentam a rigidez do orçamento, por serem insuscetíveis de redução, haja vista sua natureza obrigatória (art. 9º da LRF). A lei orçamentária simplesmente cancela gastos obrigatórios, visto decorrerem de imposição de legislação permanente.

A elaboração e execução dos orçamentos deve ser compatível com as metas fiscais, especialmente no que se refere ao superávit primário. Por essa razão, durante a execução orçamentária, no caso de estimativa de frustração de receita, aumento das despesas obrigatórias²⁴ e outros fatores²⁵, haverá necessidade de contingenciamento, com redução das despesas discricionárias (investimento e custeio em geral)..

²¹ Despesas correntes derivadas 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 (Art. 17, caput).

²² O art. 17 condiciona a criação de despesas dessa natureza à: I) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II) demonstração da origem dos recursos para seu custeio, podendo ser admitidos: a) aumento permanente de receita, decorrente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição; ou, b) redução permanente de despesa; e, III) comprovação de que não afetará as metas de resultados fiscais (contidas no Anexo de Metas Fiscais).

²³ § 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

²⁴ Esta hipótese não está expressamente prevista na LRF.

²⁵ Este é o caso, por exemplo, da concorrência entre o pagamento dos restos a pagar de exercícios anteriores com o pagamento de despesas à conta do orçamento vigente. Saliente-se que as despesas que restam a pagar de exercícios anteriores, hoje consideradas como dívida fluante, deveriam integrar a base de cálculo da dívida pública para efeito de NFSP.

5.1. ANEXO DAS DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO

Desde a Lei nº 9.995, de 2000, LDO/2001, *ex vi* do art. 17 da LRF, as LDOs contêm anexo das despesas que não serão objeto da limitação de empenho. –É o caso do Anexo IV do PLDO/2008, o qual abrange, além das despesas que constituem obrigações constitucionais e legais, outras despesas que, embora discricionárias, devem ser protegidas do contingenciamento, com fundamento no art. 9º, § 2º, da LRF:

“Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias”.

Observe-se, quanto às despesas discricionárias ressalvadas do contingenciamento, que as LDOs têm estabelecido que essa proteção aplica-se apenas no caso de a estimativa atualizada - durante a execução orçamentária - da receita ser igual ou superior àquela estimada na Proposta Orçamentária de 2008 (art. 75, inciso I e parágrafo único)²⁶.

Cumpra destacar que, ao longo do exercício, a legislação ordinária pode criar despesas obrigatórias não contidas no anexo mencionado. Por essa razão, o art. 119 do PLDO/2008 autoriza o Poder Executivo a atualizar a lista do Anexo, nos casos de promulgação de emenda constitucional ou lei de que resultem obrigações para a União, e a incluir outras ações, desde que constituam obrigação constitucional ou legal.

Quanto ao controle da geração das despesas obrigatórias, ressalte-se a inexistência de disposições semelhantes às contidas § 5º do art. 2º da LDO/2007, que dispõe:

“§ 5º As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, entendida aquela que constitui ou venha a se constituir em obrigação constitucional ou legal da União, além de atender ao disposto no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira:

I - no âmbito do Poder Executivo, aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, que se manifestarão conjuntamente;

II - no âmbito dos demais Poderes, aos órgãos competentes.”

Conforme informações obtidas em reuniões junto ao Executivo, o dispositivo não foi integralmente implementado, não tendo sido definido um órgão específico que verifique e controle a criação de gastos obrigatórios continuados. Propõe-se o retorno de dispositivo com aquele propósito e sua definitiva implementação.

Comparando o Anexo IV do PLDO/2008 com o corresponde da LDO/2007 (Anexo V), constata-se a substituição das despesas relativas ao FUNDEF pelas agora relacionadas ao FUNDEB e o acréscimo das seguintes:

1. Auxílio-Alimentação ao Pessoal Ativo Militar dos Extintos Territórios (Lei no 10.486/2002);

2. Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação das Exportações (art. 91 do ADCT); e

²⁶ Art. 75. Ficam ressalvadas da limitação de empenho e movimentação financeira, conforme o art. 9º, § 2º, da Lei Complementar no 101, de 2000, as despesas:

I - relacionadas no Anexo IV desta Lei; e

II - custeadas com recursos de doações e convênios.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput deste artigo às despesas relacionadas no Anexo IV desta Lei como “Demais despesas ressalvadas, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei Complementar no 101, de 2000”, apenas no caso de a estimativa atualizada da receita, demonstrada no relatório de que trata o § 5º do art. 74 desta Lei, ser igual ou superior àquela estimada na Proposta Orçamentária de 2008

3. Indenização a Anistiados Políticos (Lei nº 10.559, de 13/11/2002).

5.2. DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS

Atendendo ao princípio da ação fiscal planejada (art. 1º da LRF), o aumento da despesa obrigatória deve estar devidamente previsto e provisionado nos instrumentos de planejamento e orçamento da administração pública (LDO e LOA). Assim sendo, durante a execução orçamentária, quando da efetiva implementação dessas despesas, não haveria desequilíbrio e comprometimento dos resultados fiscais planejados. Feita essa compensação prévia, não há porque se exigir nova medida compensatória (por meio de aumento de receita ou redução permanente de despesa). A despesa criada ou aumentada já estaria devidamente compensada desde a elaboração da LDO e da LOA, bastando que o ordenador ou proponente do aumento assim o comprove e declare, conforme artigo 16 da LRF.

O mesmo raciocínio pode ser feito com relação à renúncia de receitas, tida na LRF como um gasto tributário. Conforme art. 14, I, da LRF, se o proponente provar que a renúncia foi levada em conta na estimativa de receita da lei orçamentária, não haverá comprometimento das metas de resultados fiscais, nem necessidade de nova compensação.

Para possibilitar o planejamento fiscal das despesas obrigatórias e das renúncias de receita é que foram incluídos o inciso V do § 2º do art. 4º e o inciso II do art. 5º da LRF, que tratam da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

A margem de expansão é, ao mesmo tempo, possibilidade e limite. Tem o significado de uma reserva de recursos, prevista na LDO e alocada na LOA, discriminada ou não (a exemplo da reserva de contingência), servindo, em qualquer caso, como compensação prévia para o ato futuro de criação ou aumento de despesas obrigatórias, ou para a renúncia de receita.

Os artigos 16 e 17 da LRF exigem que, quando da geração efetiva da despesa, seja demonstrada a compatibilidade do aumento com o PPA, a LDO e a LOA. Caso tenha sido feita a devida previsão e provisão, o ato que cria ou aumenta a despesa obviamente não afetará as metas fiscais. Não há desequilíbrio no sistema se os valores planejados estiverem adequados, e, portanto, não haverá motivo para nova compensação.

No entanto, caso o aumento não tenha sido devidamente previsto e provisionado na LDO e na LOA, nem nos créditos adicionais, aí sim, haverá necessidade de compensar o impacto orçamentário-financeiro do ato de geração da despesa obrigatória. Cabe ao proponente providenciar as medidas de compensação. As formas previstas de compensação, no ato de geração (durante a execução orçamentária), conforme art. 17, são: a) aumento permanente de receita; e b) redução permanente de outra despesa. O aumento permanente de receita é definido como aquele proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição (§ 3º, do art. 17, da LRF).

Desde a edição da LRF, discute-se acerca da forma de elaboração do demonstrativo que trata da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, com vistas a assegurar que não haverá criação de nova despesa sem fontes de financiamento.

A metodologia adotada no PLDO/2008 e nas LDOs anteriores para o cálculo dessa margem de expansão considera, para efeito de compensação, que o crescimento real da atividade econômica equivale a uma ampliação da base de cálculo dos tributos em geral, dado que o mesmo eleva a grandeza econômica ou numérica sobre a qual se aplicam as alíquotas, aumentando a arrecadação total.

Conforme o PLDO/2008, “para estimar o aumento de receita, considerou-se o aumento resultante da variação real do Produto Interno Bruto – PIB, estimado em 5,0% para o período em pauta, o crescimento do volume de importações, de 15,64%, e outras variáveis com menor impacto no conjunto das receitas. Contabilizou-se também o aumento das despesas permanentes de caráter obrigatório que terão impacto em 2008. Tal aumento foi provocado basicamente pela correção real do valor do salário mínimo, correspondente ao crescimento real do PIB em 2006, no valor de 3,70%, o qual eleva as despesas com os benefícios previdenciários, seguro-desemprego, renda mensal vitalícia, abono salarial e benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS em cerca de R\$ 3,2 bilhões, bem como o crescimento vegetativo dessas despesas, responsável pela ampliação em R\$ 5,5 bilhões”.

Foram consideradas as reestruturações de pessoal concedidas em 2006 e que terão impacto no exercício de 2008, no montante de R\$1,9 bilhão. O saldo da margem de expansão foi então estimado em cerca de R\$7,5 bilhões, conforme demonstrado no quadro seguinte:

QUADRO – CÁLCULO DA MARGEM DE EXPANSÃO DA DESPESA OBRIGATÓRIA

1. Arrecadação – efeitos quantidade e legislação	23.612
2. Transferências Constitucionais	5.511
3. Saldo (1-2)	18.101
4. Saldo já utilizado	10.597
4.1. Impacto do aumento real do salário mínimo	3.195
4.2. Crescimento vegetativo dos gastos sociais	5.467
4.3. Reestruturações de Pessoal concedidas em 2006, impacto em 2008	1.935
5. Margem de Expansão (3-4)	7.504

Fonte: PLDO/2008

O demonstrativo não é acompanhado da memória de cálculo dos ganhos de arrecadação – efeitos quantidade e legislação. Na metodologia adotada, o PLDO/2008 define, como margem de expansão, 100% do saldo total do item 5, ou seja, R\$ 7,5 bilhões.

Essa margem indica que todo o aumento permanente da receita para 2008, feita as exclusões do quadro, poderia, teoricamente, ser comprometido com novas despesas obrigatórias, a serem definidas na LOA ou em seus créditos.

Mas, para isso ser verdadeiro, o PLOA deveria ser acompanhado das respectivas dotações, contemplando novas despesas obrigatórias, em reservas discriminadas ou genéricas. Ainda que o Governo, na prática, quando do envio do PLOA, costume apropriar essa margem com despesas discricionárias, não parece adequado que a LDO, de antemão, possibilite a utilização integral do saldo para acréscimo de despesas obrigatórias. Permitir que apenas um percentual do referido saldo seja utilizado pode ser uma medida útil para reduzir a elevada rigidez e o montante de gastos obrigatórios do Orçamento da União, em sintonia com os propósitos de aumento de investimento e do crescimento econômico. Nesse sentido, os R\$7,5 bilhões constituiriam margem para acréscimo de todas as despesas ainda não consideradas no demonstrativo, inclusive as obrigatórias. Esse saldo também poderia ser utilizado para novas desonerações da receita.

Verifica-se, no entanto, que não foram relacionadas todas as despesas obrigatórias de caráter continuado, o que permitiria evidenciar melhor seu crescimento,

demonstrando-se se o aumento da arrecadação é suficiente para compensar o crescimento das despesas.

O citado demonstrativo, dado seu potencial como instrumento de definição das grandes alocações do orçamento, deve ser melhor aperfeiçoado e detalhado, tendo por base os principais itens de despesa primária que compõe o quadro de NFSP.

O demonstrativo omite-se, por outro lado, quanto às renúncias da receita para 2008, a exemplo das desonerações previstas no PAC. Podemos concluir, portanto, que há necessidade de melhoria e aperfeiçoamento desse importante instrumento de planejamento, gestão e controle das despesas obrigatórias e da renúncia de receita.

6. DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS NA ESFERA FEDERAL

O capítulo dedicado às despesas com pessoal e encargos sociais afigura-se um dos mais relevantes do PLDO/2008, caso se tenha em mira o almejado equilíbrio orçamentário-financeiro estatal. Há muito o Estado vem buscando disciplinar essas despesas, até porque, nesse sentido, determina o art. 169 da Constituição *que “a despesa com pessoal ativo e inativo da União (...) não poderá exceder o estabelecido em lei complementar”*, o que veio a ser disciplinado pela LRF.

O PLDO/2008 chega ao Congresso Nacional em momento oportuno, devendo sua apreciação ocorrer simultaneamente à das proposições que integram o PAC, dentre as quais se encontra o PLP nº 1/2007, ora sob a exame de comissão especial, criada para esse fim na Câmara dos Deputados.

O PLP nº 1/2007 acresce dispositivo à LRF, tendo em vista limitar, de 2007 até 2016, a despesa com pessoal e encargos sociais. A limitação aplica-se às despesas de cada Poder e órgão da União, nos termos em que são relacionados no art. 20 da LRF, de modo que, às despesas liquidadas no ano anterior, será aplicado percentual relativo à variação acumulada do IPCA mais 1,5% ao ano de ganho real.

Conforme justificativa apresentada pelo Poder Executivo na apresentação do PAC²⁷, o novo mecanismo de controle tem o objetivo de reduzir, em percentual do PIB, a parcela da despesa corrente primária da União representada pelas despesas com pessoal e encargos sociais. Assim fazendo, abre-se caminho para mais investimentos e maior crescimento econômico. Pretende-se, também, construir cenário de maior garantia e previsibilidade fiscal dos investimentos federais.

O reflexo do PLP n.º 1/2007 no PLDO/2008 pode ser identificado no art. 81, que fixa os limites para as despesas com pessoal e encargos sociais aplicáveis à elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como do Ministério Público da União. Esse limite é a despesa com a folha de pagamento, calculada de acordo com a situação vigente em abril de 2007 e projetada para o exercício de 2008, considerando os eventuais acréscimos legais, inclusive o disposto nos arts. 87, 88 e 89 do PLDO/2008, ou *“outro limite que vier a ser estabelecido por legislação superveniente”*.

Nos últimos anos, no âmbito da União, as despesas com pessoal e encargos sociais permaneceram estáveis, em termos de participação do PIB, na faixa de 4,9% a 5,7%. Em relação à receita corrente líquida (RCL), observa-se sensível decréscimo até 2005, elevando-se novamente a partir de 2006, como decorrência da política de reajustes salariais

²⁷ Divulgado no www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/pac/070122_PAC.pdf

empreendida na esfera federal. Verifica-se que mais de 1/3 da receita corrente líquida da União²⁸ é destinado a gastos com pessoal, conforme a tabela a seguir:

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2000 a 2007 em R\$ milhões

Ano	Dotação Inicial	Autorizado	Liquidado	RCL	PIB	% da RCL	% do PIB
2000	52.086,8	58.977,4	58.240,6	145.950,0	1.101.255,1	39,9	5,2
2001	59.483,7	65.949,8	65.449,4	164.555,6	1.198.736,2	39,8	5,5
2002	68.497,8	75.322,1	75.029,0	201.336,0	1.346.027,6	37,3	5,6
2003	77.046,2	79.301,1	78.974,7	223.232,3	1.556.182,1	35,4	5,0
2004	84.120,0	90.296,8	89.431,6	264.352,9	1.766.621,0	33,8	5,0
2005	98.109,6	101.679,3	94.068,5 ³	303.015,7	1.937.598,3	31,0	4,9
2006	112.655,3	115.011,9	115.011,9	344.731,4	2.071.060,9	33,4	5,6
2007	128.065,6	-	-	353.711,1 ⁷	2.256.600,0	36,2	5,7

As LDOs têm criado, progressivamente, procedimentos que visam dar transparência e confiabilidade às informações relativas às despesas com pessoal. Assim, as autorizações para qualquer aumento das despesas com pessoal, desde a Lei nº 9.995/2000 (LDO/2001), art. 62, vêm sendo remetidas a anexo da lei orçamentária anual, atualmente o Anexo V²⁹.

Tal delegação legislativa, cuja constitucionalidade inicialmente chegou a ser questionada, mostrou-se a mais adequada com o tempo, haja vista que a apropriação dos recursos ocorre de forma mais eficiente quando se discutem os montantes disponíveis no curso do processo de elaboração orçamentária, momento em que as fontes de financiamento são avaliadas e apropriadas.

Verifica-se a necessidade de disciplinamento dos valores constantes das autorizações relacionadas no Anexo V da LOA/2008 e das dotações presentes na programação de trabalho dos órgãos que integram a mesma lei, de preferência com o código da programação sendo mencionado no Anexo V.

Em relação à execução das despesas com pessoal, observa-se que não vem sendo cumprida, em algumas situações, a necessária discriminação, em programação orçamentária específica, das alterações das despesas havidas em face da concessão de vantagem ou aumento da remuneração, nos estritos termos do art. 12, XVI, da LDO/2007, dispositivo esse repetido no mesmo artigo e inciso do PLDO/2008.

Para o equacionamento dessa questão, propõe-se que, concomitante à supressão da programação *sui generis* prevista no art. 12 mencionado, seja criado indicador de resultado primário (RP) apropriado à classificação dos acréscimos em despesas correntes obrigatórias continuadas.

Observa-se a supressão, no PLDO/2008, do dispositivo presente no art. 2º, § 5º, da LDO/2007, que permite o controle de novas despesas com pessoal, além de benefícios previdenciários e assistenciais, e, também, o acompanhamento e fiscalização da programação e da execução dessas despesas relevantes ao longo do exercício.

²⁸ No caso da União, entende-se por receita corrente líquida o total da receita corrente deduzidas: i) as transferências constitucionais e legais a Estados, Distrito Federal e Municípios; ii) as receitas de contribuição para a previdência social provenientes do PIS/PASEP; iii) os valores correspondentes às despesas com o pagamento de benefícios do Regime Geral da Previdência Social; iv) despesas com previdência de servidores civis e militares. No caso dos Estados e Distrito Federal: o total da receita corrente deduzidas as transferências constitucionais e legais aos Municípios.

²⁹ Autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, relativas a despesas de pessoal e encargos sociais, conforme estabelece o art. 92 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2007 e o PLDO/2008, art. 87.

A inclusão no art. 80 do PLDO/2008, *in fine*, dos termos “*que sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade*”, tendo por fim esclarecer que, para efeito de apuração da despesa com pessoal, prevista no art. 18 da LRF, incluem-se as despesas relativas à contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da Lei no 8.745, de 1993, poderia melhor ser explicitada com remissão expressa ao parágrafo único do art. 92 do PLDO/2008, que trata especificamente dos contratos de serviços de terceiros e exclui os gastos que “*não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade*”.

A exceção prevista no parágrafo único do art. 85 do PLDO/2008, retirando o Ministério Público da União da esfera de controle do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, significa, simplesmente, afirmar que não será emitido parecer sobre o mérito e adequação orçamentária e financeira dos projetos de lei relativos a gastos com pessoal desses órgãos (art. 85, IV), pois, conforme o art. 128 da Constituição³⁰, o Ministério Público da União, pelo princípio da unicidade, abrange todos os órgãos do *parquet* na esfera federal. Na LDO/2007, a exceção mencionava unicamente o Ministério Público Federal.

Observa-se que, por força do art. 130-A, § 2º, II, da Constituição, compete ao CNMP zelar pela observância do art. 37 da Constituição, artigo esse vértice das normas constitucionais em termos de administração pública, especialmente nas matérias relativas a pessoal.

“§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:

II - zelar pela observância do art. 37...”

O paradoxo acima mencionado – o inciso IV do art. 85, no tocante ao CNMP, ver-se integralmente anulado por outro dispositivo, parágrafo único do mesmo artigo – tem sua origem no pleito de exclusão do Supremo Tribunal Federal do controle do Conselho Nacional de Justiça, situação análoga ao CNMP.

O art. 103-B, § 4º, II, da Constituição repete nos mesmos termos a obrigação do CNJ de “*zelar pela observância do art. 37*”. Assim, as exceções insertas na LDO/2007, e agora aprofundadas pelo PLDO/2008, quanto ao parecer de mérito de adequação orçamentária e financeira emitidos pelo CNJ e pelo CNMP nos projetos de lei relativos a gastos com pessoal suprimem experiência legislativa profícua que tem gerado importantes economias para a União. Exemplo disso, dentre inúmeros outros, pode-se mencionar o PL 5829/2005, em tramitação na Câmara dos Deputados, cujo parecer do CNJ reduziu justificadamente o pleito original da Justiça Federal de criação de 400 novas varas federais para 230.

Por fim, o § 1º do art. 87 determina que a discriminação dos limites orçamentários autorizando as concessões de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações de pessoal a qualquer título, constantes de anexo específico da Lei Orçamentária, deverá ocorrer por órgão referido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, sugerindo que, no caso do Poder Judiciário, tal discriminação deva ocorrer por Tribunal.

³⁰ Art. 128. O Ministério Público abrange:

I - o Ministério Público da União, que compreende:

a) o Ministério Público Federal;
b) o Ministério Público do Trabalho;
c) o Ministério Público Militar;
d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

7. DEMONSTRATIVOS DE AVALIAÇÃO DE PROJEÇÕES ATUARIAIS

Em atenção ao disposto no art. 4º, § 2º, IV, da LRF, o PLDO/2008 encaminhou as projeções atuariais do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Civis da União, do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Militares da União e dos Benefícios Assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social, e a avaliação da situação financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

7.1. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS

O Poder Executivo apresenta as projeções atuariais para os próximos 20 anos. As projeções foram realizadas com base em modelo demográfico-atuarial, organizado em quatro módulos: (i) desenho do plano previdenciário, (ii) demografia, (iii) mercado de trabalho e (iv) transições da condição de contribuinte para a de inativo.

O modelo desenvolvido contém limitações, admitidas pelos próprios autores, advindas da difícil previsibilidade de um grande número de variáveis que alimentam os resultados. Supõe-se, por exemplo, que não serão concedidos aumentos reais para o salário-mínimo, apenas a reposição inflacionária³¹. Variáveis afetas à estrutura do mercado de trabalho, como taxa de atividade, grau de informalidade e taxa de desemprego, são pouco previsíveis a médio e longo prazo, contribuindo para restringir a confiabilidade do modelo.

Como admitido pelos autores, *“os resultados das projeções são extremamente sensíveis às hipóteses demográficas e de mercado de trabalho utilizadas, sendo que, enquanto as mudanças na estrutura demográfica são mais lentas e previsíveis, as alterações na composição da força de trabalho estão cada vez mais aceleradas em razão dos avanços tecnológicos, da flexibilização das relações laborais e da reestruturação dos processos produtivos. Elementos como a taxa de atividade, grau de informalidade e taxa de desemprego, que são fundamentais para as projeções previdenciárias, são variáveis de difícil previsão, o que constitui uma séria limitação deste modelo em relação às estimativas do número de contribuintes. Neste estudo, em razão da ausência de informações sobre o comportamento futuro destas variáveis, adotou-se a hipótese de manutenção da atual estrutura de mercado de trabalho para os próximos 20 anos”*.

Sem desconsiderar o conjunto das limitações existentes, a projeção indica que a necessidade de financiamento do RGPS³² para 2007 foi estimada em R\$45,5 bilhões (2,03% do PIB), para 2016 alcançaria R\$70,0 bilhões (1,57% do PIB) e para 2026, R\$162,8 bilhões (1,94% do PIB), segundo projeções constantes do Anexo. A necessidade de financiamento em relação ao PIB percorreria trajetória descendente até 2010 e ascendente a partir daí.

Para ilustrar as dificuldades que enfrentam modelagens dessa natureza, convém citar que, no PLDO/2007, a necessidade de financiamento do RGPS, estimada para o exercício de 2005, alcançava 2,72% do PIB (cerca de R\$ 216,4 bilhões), ao passo que, no PLDO/2008, para o mesmo ano, foi estimada necessidade de financiamento de apenas 1,90% do PIB (equivalente a R\$ 150,0 bilhões). Na modelagem utilizada no PLDO/2007, a trajetória da necessidade de financiamento do Regime era muito mais preocupante, corroborando a argumentação dos defensores de uma reforma das regras de concessão e reajuste dos benefícios previdenciários.

³¹ Saliente-se que o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, recentemente, o Projeto de Lei nº 1, de 2007, em tramitação na Câmara dos Deputados, que estipula regra válida até o ano 2023 para o reajuste anual do salário-mínimo, prevendo aumentos reais equivalentes à variação do produto interno bruto verificado dois anos antes. Ou seja, o próprio Governo trabalha para assegurar ganhos reais ao poder de compra do salário-mínimo. No art. 56, I, do PLDO 2008, o Executivo mantém a regra de outras leis de diretrizes, prevendo aumento real do mínimo em percentual equivalente ao crescimento real do PIB per capita de 2007, caso não aprovada legislação específica. Tudo leva a crer, portanto, que a suposição utilizada na projeção do RGPS não se concretizará.

³² Definida pela diferença entre arrecadação da contribuição previdenciária e despesas com benefícios; não considera a parcela da CPMF vinculada à Previdência Social.

7.2. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO

Foram apresentadas projeções considerando os atuais servidores ativos e inativos, assim como pensionistas, sem reposição dos servidores ativos.

Deve ressaltar-se que a Emenda Constitucional nº 41/2003 instituiu critérios mais rígidos para a concessão de benefícios, bem como previu a contribuição dos inativos, tudo concorrendo para estabilizar os resultados futuros desse Regime. Para os exercícios de 2007 e 2008, são estimados déficits de cerca de R\$23,95 bilhões e R\$25,41 bilhões, respectivamente. Consoante as previsões atuariais, o referido déficit seria decrescente a partir do ano de 2031.

7.3. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS MILITARES DA UNIÃO

É necessário ressaltar que a tabela onde é demonstrada a diferença entre as contribuições (específicas para o financiamento de pensões) e o pagamento de pensões não apresenta o valor das despesas com aposentadoria dos servidores militares, para cujo benefício não há contribuição específica. Dessa forma, a previsão de déficit apresentada no anexo em análise refere-se apenas às pensões militares, apontando, para os exercícios de 2007 e 2008, déficits de cerca de R\$4,0 bilhões e R\$4,02 bilhões, respectivamente.

Também convém mencionar que, ao confrontar os recursos financeiros necessários ao pagamento das pensões militares com os valores arrecadados, mensalmente, na remuneração dos militares da ativa e da inatividade, acrescidos da contribuição patronal correspondente (duas vezes o valor da contribuição do militar), observa-se um déficit atuarial que, apesar de crescente, está controlado, tendo em vista os efeitos da nova legislação que regula a matéria. Observa-se, também, que o aludido déficit iniciará o seu declínio a partir de 2041, em valores nominais.

7.4. BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS DA LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS)

As projeções referem-se ao benefício de prestação continuada (BPC), no valor de um salário-mínimo, assegurado ao idoso acima de 65 anos, assim como à pessoa que, portadora de deficiência, seja incapaz para a vida independente e para o trabalho. Em ambos os casos, exige-se que a renda familiar per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

A partir de 2003, os gastos com BPC aumentaram substancialmente, mormente em razão da aprovação do Estatuto do Idoso, que modificou a idade para habilitação ao benefício, reduzindo-a de 67 para 65 anos. Além disso, o Estatuto previu que a renda advinda do BPC, já recebida por um idoso na família, não seja computada no cálculo da renda familiar per capita, no caso de uma nova concessão no âmbito da mesma família. Entre 2003 e 2006, ocorreu uma variação de 78% no quantitativo de idosos que recebem o benefício.

Dos gastos classificados como assistenciais, o BPC e o Bolsa-Família foram os que mais cresceram nos últimos anos. Para o Bolsa-Família, a não ser que ocorra alguma alteração no valor da bolsa ou no valor da linha da pobreza, a previsão é de que os gastos se estabilizem, tendo em vista que a meta inicialmente traçada – de 11,1 milhões de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza - já foi alcançada. No que refere ao BPC, tanto o quantitativo quanto o valor apontam para sucessivos aumentos. O quantitativo, em virtude do crescimento vegetativo, estimado em cerca de 3,5% ao ano (2007-2026). O valor, em consequência do aumento real do salário mínimo para o período 2007 a 2010, previsto no conjunto de medidas propostas no PAC.



O PLDO/2008 prevê que a despesa com o BPC para 2007 alcance R\$11,7 bilhões, ou 0,52% do PIB, superior aos R\$8,6 bilhões previstos para o Bolsa-Família. Para 2026, a previsão é de R\$48,9 bilhões, ou 0,58% do PIB.

7.5. FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR - FAT

A principal fonte de recursos do FAT são as contribuições para o PIS/PASEP, que totalizaram, após as desvinculações constitucionais, R\$15,2 bilhões, em 2002, e R\$ R\$19,4 bilhões, em 2006, representando um crescimento real de cerca de 27,7% no período. A Desvinculação de Receitas da União - DRU, no período de 2002 a 2006, desvinculou do FAT R\$21,4 bilhões das contribuições PIS/PASEP. As demais receitas, formadas em sua maior parte pelos juros pagos pelo BNDES e pelas remunerações provenientes da aplicação das disponibilidades financeiras do FAT em depósitos especiais e no Fundo Extramercado, foram, no ano de 2002, de R\$9,5 bilhões e, em 2006, de R\$9,4 bilhões, representando pequena redução de 1,2%.

Ano	R\$ em milhões										
	Receita PIS/PASEP (A)	Empréstimo ao BNDES – 40% (B)	Desemprego (C)	Abono Salarial (D)	Qualificação Profissional (E)	Outras (F)	Total das Despesas (G)	Resultado Primário (H)	Outras Receitas (I)	Total de Receitas (J)=(A+I)	Saldo (K)=(J-G)
2002	15.603,3	6.325,5	8.887,8	1.922,4	234,0	816,3	18.186,0	(2.582,6)	9.538,1	25.141,5	6.955,5
2003	15.792,1	6.632,3	8.050,2	2.182,5	54,2	486,8	17.406,0	(1.614,0)	9.851,1	25.643,1	8.237,1
2004	16.891,0	6.941,1	7991,9	2.489,4	78,2	434,3	17.934,8	(1.043,8)	8.783,7	25.674,7	7.739,9
2005	17.855,6	7.127,3	8.964,9	2.868,2	87,8	475,7	19.524,0	(1.668,4)	10.140,7	27.996,3	8.472,3
2006	20.119,4	7.812,4	11.218,4	4.035,0	83,1	604,2	23.753,1	(3.633,7)	9.424,4	29.543,8	5.790,7

Fonte: CGFAT/SPOA/SE/TEM

(*) Preços de dezembro de 2006 – IGP-DI

Obs.: Receitas pelo regime de caixa e despesas pelo regime de competência.

É oportuno destacar que as dotações do FAT transferidas ao BNDES (40% das receitas correntes do PIS/PASEP destinadas ao FAT), ao contrário do que informa o MTE, não são despesas primárias, mas, sim, de despesas financeiras. Assim, apesar de o Anexo III.9 do PLDO/2008 indicar que o FAT é deficitário no conceito primário, se for utilizada a metodologia de apuração correta, com exclusão das transferências para empréstimos do FAT ao BNDES do rol das despesas primárias, o Fundo apresenta superávit primário de R\$5.459 milhões, em 2005, e de R\$ 4.179 milhões, em 2006.

Dentre as despesas do FAT, destacam-se os gastos com abono salarial, que saltaram de R\$1,9 bilhões, em 2002, para R\$ 4,0 bilhões, em 2006, representando variação de 110%. Tal crescimento foi motivado: (i) por aumento do salário mínimo superior ao índice de inflação, possibilitando que mais trabalhadores se habilitassem a receber o benefício; (ii) pelo crescimento da formalização do mercado de trabalho; (iii) pela ampliação da taxa de habilitação (razão entre o número de benefícios pagos e o número de pessoas com direito ao benefício).

Por outro lado, as despesas primárias discricionárias do FAT, como as com qualificação profissional, vêm caindo substancialmente. Pode-se inferir que a principal explicação para tal decréscimo está relacionada à necessidade de geração de superávits primários.

Ao longo dos anos analisados, o FAT tem apresentado resultados superavitários. Tais resultados são agregados ao patrimônio do Fundo e utilizados no financiamento de



programas de geração de trabalho, emprego e renda, por meio de depósitos especiais³³, ou mantidos como “disponibilidades imediatas”, aplicadas em fundo do Banco do Brasil (extramercado).

O patrimônio do FAT alcançou, em 2006, R\$129,6 bilhões, registrando aumento real de 7,1% em relação a 2005. Desse valor, 75,5% estão alocados por meio do BNDES (repasso constitucional e depósitos especiais), no total de R\$97,9 bilhões. Em percentual do PIB, o patrimônio atinge 5,58%, em 2006. Prevê-se, nas projeções realizadas para o período 2007-2010, crescimento das despesas totais (32,7%) bem próximo do das receitas (30,5%).

8. PRIORIDADES E METAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

O Poder Executivo não incluiu o anexo das metas e prioridades no PLDO/2008, sob a justificativa da inexistência do plano plurianual no qual deveria estar baseado. Esse procedimento, é verdade, sempre ocorreu nos exercícios em que se deve encaminhar o projeto do PPA ao Congresso Nacional. Observa-se, no entanto, que essa omissão deve ser melhor avaliada sob o ponto de vista constitucional.

A ausência do PPA, por uma incoerência dos prazos fixados no art. 35 do ADCT, não se presta para justificar a exclusão das metas e prioridades do PLDO/2008. Sob certo ponto de vista, inexistindo o plano, não se poderia cobrar compatibilidade das metas e prioridades da LDO, assim, não haveria incompatibilidade. Ademais, como o projeto do PPA será encaminhado juntamente com o projeto da LOA/2008, nada impediria que sejam nele incluídas as metas e prioridades da LDO. De qualquer modo, a assincronia de prazos não deveria prejudicar a inclusão de metas e prioridades na LDO.

Tecnicamente, somente se poderia falar de compatibilidade com o PPA após a sua aprovação na forma de lei. A compatibilização deve ser apreciada no conjunto do sistema orçamentário (PPA, LDO e LOA). No primeiro ano do mandato presidencial, de que é exemplo o corrente exercício de 2007, tal compatibilidade deve ser aferida no momento da vigência do PPA, e não no momento da tramitação do PLDO.

De outro ponto de vista, a inversão afeta a lógica temporal do sistema de planejamento e orçamento, que teoricamente exigiria a aprovação seqüencial do plano plurianual, da LDO e da LOA.

A inclusão das metas e prioridades na LDO tem amparo no §2º do art. 165 e no §2º do art. 195 da Carta Política, decorrendo da vontade do Legislador de que o projeto de lei orçamentária seja elaborado com tais diretrizes, aspecto reforçado pelo art. 4º da LC 101/2000.

O estabelecimento de metas e prioridades direciona a aplicação dos escassos recursos públicos, atribuindo primazia a certas ações, necessárias à atuação do Governo na promoção do crescimento econômico e no atendimento de demandas sociais importantes, daí a importância de sua inclusão na LDO.

Assim sendo, é defensável o ponto de vista de se promover a inclusão de metas e prioridades no âmbito do Congresso Nacional, omitidas no projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Vale refletir, no entanto, acerca da utilidade desse esforço. Na prática de exercícios anteriores, é reconhecida a escassa efetividade atribuída às metas e prioridades constantes da LDO no processo decisório orçamentário. Foram frustradas as tentativas de se estabelecerem regras de inclusão das metas e prioridades da LDO no projeto de lei orçamentária. A fixação de metas, na maior parte das vezes, refletiu apenas a obediência formal à Constituição.

³³ Os depósitos especiais são aplicações financeiras realizadas pelo FAT nas instituições financeiras oficiais federais, com o objetivo de conceder financiamentos no âmbito de programas de geração de emprego e renda.

As normas incluídas sobre o assunto nas próprias LDOs revelam fragilidade quanto à obrigatoriedade do cumprimento das metas e prioridades, a exemplo:

a) a faculdade do Poder Executivo de inovar em relação ao teor do anexo de metas e prioridades (§1º do art. 4º da LDO/2007);

2) a inexistência de um classificador para as despesas prioritárias, que permita acompanhar a execução das metas efetivamente realizadas;

3) a grande quantidade de ações prioritizadas³⁴, revelando pouca atenção quanto ao mecanismo de seleção das ações;

4) a concorrência do anexo de metas com outras categorias de prioridades estabelecidas pelo Governo, tais como o Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI, o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC;

6) a concorrência do anexo de metas com os excessivos créditos extraordinários, abertos por meio de medida provisória;

5) a falta de parâmetro financeiro no Anexo, que permita aferir o grau de seleção e a exequibilidade do mesmo³⁵;

6) a ausência, em todas as edições das LDOs, das metas e prioridades para a seguridade social, nos termos em que estabelece o §2º do art. 195 da CF³⁶;

7) a inclusão de despesas obrigatórias³⁷ no Anexo, não favorecendo a segregação entre o que é prioritário (facultativo) e o que é obrigatório (impositivo);

Os problemas apontados indicam a necessidade de aperfeiçoamento no sistema de planejamento e orçamento definido na Constituição, tema que aguarda a aprovação da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, que deverá fixar um modelo viável para superar as atuais inconsistências de prazos, vínculos e detalhamentos das leis do ciclo orçamentário.

Caso seja incluído o Anexo de metas e prioridades, devem ser previstos, no texto da LDO, mecanismos que possam garantir sua efetividade. Em atendimento à Resolução nº 1/2006-CN, a Comissão deverá aprovar normas quanto à apresentação de emendas e elaboração do substitutivo. Devem também ser salientadas as dificuldades de composição de um quadro completo de metas e prioridades no âmbito congressional, o que demandará informações adicionais do Poder Executivo, especialmente com relação ao andamento dos principais projetos prioritários, incluídos aqueles abrangidos pelo PPI e pelo PAC.

9. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

O projeto mantém basicamente as mesmas disposições relativas à estrutura e à organização dos orçamentos prevista na LDO vigente. No entanto, há algumas mudanças a ressaltar. Uma delas diz respeito ao art. 12, incisos XVII e XVIII, que prevê a inclusão de categorias de programações específicas, nos seguintes termos:

³⁴ o aumento do número de ações serve para diminuir a efetividade e a credibilidade do Anexo, porque, considerando a escassez de recursos, quanto maior a quantidade de gastos a priorizar, menores as chances de serem efetivamente priorizados.

³⁵ Seguindo exercícios anteriores, o Anexo I da LDO/2007 não se reporta aos valores financeiros das metas estabelecidas, levando a que sejam descumpridos os princípios da publicidade e da clareza, que devem imperar na atuação da administração pública. A falta dessa informação dificulta a análise das possibilidades fiscais de o governo cumprir com as prioridades fixadas, além de não revelar os reais custos da pretensão estatal. Por essa razão, o mais adequado será que os valores financeiros integrem o próprio Anexo I;

³⁶ § 2º - A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

³⁷ No Anexo de Metas e Prioridades de 2007, estão incluídas ações relativas a despesas obrigatórias, tais como, despesas com saúde e com transferência de renda com condicionalidades (o bolsa-família), que juntas atingem a cifra de aproximadamente R\$ 9,4 bilhões. Ora, as despesas obrigatórias já são priorizadas ou pela Constituição Federal ou por leis específicas, devendo sob quaisquer condições serem executadas, descabendo, por conseguinte, constarem do Anexo I, que deverá limitar-se às despesas discricionárias.

“XVII - ao auxílio financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para fomento das exportações;

XVIII - a transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação das exportações, nos termos do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;”

De acordo com a Exposição de Motivos que encaminhou o PLDO/2008, essa alteração teve como objetivo segregar o auxílio financeiro para fomento às exportações das transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação das exportações, uma vez que se referem a despesas com características diferentes. Destaque-se que somente as transferências baseadas no art. 91 do ADCT estão relacionadas no Anexo IV do PLDO/2008, que enumera o conjunto de despesas obrigatórias.

As dotações para transferências a título de compensação financeira e aquelas destinadas ao auxílio financeiro dos estados já constaram de ações distintas. Em 2006, por exemplo, foram alocados recursos para essas finalidades nas seguintes ações:

“099B - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores (Lei Complementar nº 87, de 1996, e Lei Complementar nº 115, de 2002) – Nacional”

“0E25 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação das exportações - Auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o fomento das exportações – Nacional”.

A Lei Complementar nº 87, de 1996 (Lei Kandir), que definiu os critérios de distribuição dos recursos para compensação pela perda do ICMS das exportações, previa a alocação de dotações na LOA para essa finalidade apenas até o exercício de 2006. Em função disso, no orçamento de 2007 foram consignadas dotações exclusivamente para a segunda das ações acima mencionadas.

O art. 91 do ADCT prevê a entrega de recursos pela União aos Estados e ao DF em função das exportações realizadas por esses entes, nos montantes definidos em lei complementar. Até que esse dispositivo seja regulamentado, porém, permanece vigente o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e Anexo da Lei Complementar nº 87, de 1996 (art. 91, §3º, do ADCT).

Indicador de Resultado Primário - PAC E PPI

Quanto aos indicadores de resultado primário, foi mantida a mesma classificação da LDO/2007, que utiliza o identificador de resultado primário 3 para reconhecer os projetos prioritários do PPI. Não está previsto no PLDO/2008 anexo com o rol das despesas relacionados à programação do PPI³⁸.

No entanto, tendo em vista a apresentação do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC pelo Poder Executivo, que abrange os investimentos do PPI, acredita-se não haver mais motivo para se manter indicador específico só para esses investimentos.

A possibilidade de se reduzir metas de resultado primário³⁹ em benefício de um conjunto de projetos prioritários foi aprovada pelo Congresso Nacional em anos anteriores, justificada pela elevada taxa de retorno de determinados projetos. O valor do PPI foi aumentado até atingir o valor de R\$11,3 bilhões no PLDO/2008, denotando que o conceito utilizado não está ligado diretamente à qualidade intrínseca dos projetos, mas ao nível aceitável de redução da meta de superavit primário em favor de programações selecionadas e consideradas prioritárias. Utilizou-se, como forma de identificação da programação do PPI,

³⁸ A explicitação do anexo específico identificando os projetos prioritários na lei orçamentária dá maior transparência na sua definição.

³⁹ A possibilidade de flexibilização das metas surge a partir de 2004, a partir de acordos que permitiam tratamento diferenciado nas contas do excedente em relação a determinado volume de investimento da Petrobrás e investimentos em saneamento.

o identificador de superávit primário 3, que, neste caso, representa também um identificador de prioridade.

Entre os princípios do PAC, está justamente a eleição de um conjunto de investimentos prioritários pela administração pública federal. Conforme o governo federal⁴⁰, os investimentos previstos no PAC serão eleitos na medida de seu potencial para “*estimular a eficiência produtiva dos principais setores da economia, impulsionar a modernização tecnológica, acelerar o crescimento nas áreas já em expansão e ativar áreas deprimidas, aumentar a competitividade e integrar o Brasil com seus vizinhos e com o mundo*”. Para viabilizar resultados mais rápidos, “*o governo federal optou por recuperar a infra-estrutura existente, concluir projetos em andamento e buscar novos projetos com forte potencial para gerar desenvolvimento econômico e social - além de estimular, decididamente, a sinergia entre estes projetos*”.

O “Material para Imprensa”, distribuído pelo Executivo, referente ao PAC diz textualmente: “Em busca de resultados mais rápidos, o governo optou por recuperar a infra-estrutura existente, concluir projetos em andamento e buscar novos projetos com forte potencial para gerar retorno econômico e social – além de estimular, decididamente, a sinergia entre estes projetos.” Fica evidente a semelhança dos critérios de seleção dos projetos do PPI e do PAC, tanto é assim, que todos os projetos que integram o PPI também integram o PAC.

Ocorre que os projetos do PPI integram o conjunto dos investimentos daquele Plano, que agrega os investimentos considerados relevantes para o país do ponto de vista do crescimento econômico, e a utilização de dois indicadores cria confusão conceitual junto ao Congresso Nacional e à sociedade.

Uma das sugestões apresentadas é que se altere a descrição do atual identificador de RP, constante da lei orçamentária e do SIAFI, para identificador de RP e de programação selecionada, tornando claro sua dupla finalidade para apontar o fato de a despesa ser primária ou financeira, obrigatória ou não, e também para determinar se a programação integra um conjunto de ações prioritárias e selecionadas.

Nessa proposta, o identificador RP - 3, hoje usado para o PPI, poderia ser usado para identificar as ações decorrentes do PAC, no âmbito do orçamento fiscal e seguridade social, o que levaria à seguinte classificação das despesas:

- a) financeira - 0;
- b) primária obrigatória, quando conste na Seção I do Anexo IV desta Lei - 1;
- c) primária discricionária ordinária - 2;
- d) primária discricionária relativa ao Programa de Aceleração do Crescimento - 3;
- e) do Orçamento de Investimento das empresas estatais que não impacta o resultado primário - 4.

Deve ficar claro que o indicador de RP 3, nessa proposta, identificaria todas as despesas relacionadas ao PAC, que segundo o Poder Executivo estão estimadas em cerca de R\$16 bilhões para o exercício de 2007. Lembra-se que o PLDO/2008 somente autoriza a redução da meta fiscal (fixada em 3,8% do PIB) até os valores mencionados no art. 3º, caput (R\$12,4 bilhões) e parágrafo único.

Atualmente, os projetos classificados sob a sigla do PPI totalizam o mesmo montante da redução permitida na meta fiscal, ficando assim integralmente protegidos do contingenciamento. Adotada a mudança conceitual, apenas uma parcela dos projetos do PAC estarão fora da limitação.

⁴⁰ <http://www.brasil.gov.br/pac/infraestrutura>

É preciso atentar para o uso indiscriminado, na administração federal, de categorias de priorização de gasto cuja definição abranja conceitos que, ainda que teoricamente objetivos, dependam de interpretação, iniciativa e de definição exclusivamente por parte da estrutura técnica do Poder Executivo. A existência, na lei orçamentária, de tais categorias, aliada à falta de demonstração clara e pragmática de critérios e indicadores utilizados na seleção, pode ser usada como instrumento de escolha e definição do gasto público por parte do Poder Executivo em detrimento de maior participação política do Congresso Nacional.

9.1. DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Salário mínimo

Grande parte do debate sobre o reajuste do salário mínimo foi deslocada, nos últimos anos, para o âmbito da discussão da proposta orçamentária. A ausência de regras claras e precisas sobre o reajuste acabavam por dificultar e atrasar a aprovação do orçamento.

As leis de diretrizes orçamentárias de 2006 e 2007 fixaram como garantia a concessão de aumento real em percentual equivalente ao crescimento real do PIB *per capita*.

O PLDO/2008 mantém a regra para a elaboração da proposta orçamentária, de modo que o reajuste real do salário mínimo será dado em percentual equivalente ao crescimento real do PIB *per capita* de 2007, mas abre a hipótese da adoção de correção conforme legislação específica. Tal legislação específica, cujo projeto já tramita no Congresso Nacional no âmbito das propostas relativas ao PAC, prevê a correção pela inflação e pelo crescimento real do PIB, aplicável no período compreendido entre 2008 e 2011, sempre com base no PIB de dois anos imediatamente anteriores.

Acompanhamento da execução do orçamento da seguridade social

O PLDO/2008 (art. 58) repete a exigência da divulgação, pelo Poder Executivo, do demonstrativo das receitas e despesas destinadas à seguridade social, juntamente com o relatório resumido de execução orçamentária. Tal demonstrativo nasceu da necessidade, identificada pelo TCU e por alguns parlamentares, de se melhor acompanhar a execução do orçamento da seguridade social.

Aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde

Na ausência da lei complementar a que se refere a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, as LDOs têm definido provisoriamente o que se entende por ações e serviços públicos de saúde, a fim de nortear a elaboração e execução do orçamento, em conformidade com a referida Emenda Constitucional. A regra que tem vigido desde 2001, repetida no PLDO/2008, considera tais ações e serviços como sendo a totalidade da dotação do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida, transferência de renda a famílias e despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

9.2. DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO

Em relação às diretrizes específicas do Orçamento de Investimento, merece destaque as alterações contidas no caput do art. 59, caput e inciso II do art. 1º.

A questão gira em torno do orçamento da INFRAERO e tem sido, nos últimos anos, objeto de discussões entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo. A INFRAERO

realizava investimentos nos aeroportos, bens pertencentes à União, sendo que tais despesas não eram devidamente contempladas no projeto de lei orçamentária.

O Congresso Nacional, de acordo com os relatórios relativos à apreciação da lei orçamentária para 2007, entendeu que o orçamento da INFRAERO deve contemplar todos os investimentos que a empresa realiza na infra-estrutura aeroportuária, inclusive aqueles dos quais resultem bens incorporados ao patrimônio da União. A ausência dessa informação retiraria do Congresso Nacional a possibilidade de discutir a conveniência da realização desses investimentos para, se for o caso, alterar a sua destinação ou mesmo cancelá-los.

O ajuste promovido no PLDO/2008 revela avanço no âmbito do Poder Executivo, quanto ao equacionamento da questão, na medida em que esclarece definitivamente que os investimentos das estatais abrangem tanto a aquisição do ativo imobilizado, como as benfeitorias realizados em bens da União. Não obstante, o entendimento inserido pelo Congresso Nacional na tramitação da LDO/2007, previa a inclusão de investimentos na implantação, ampliação, modernização, adequação e reaparelhamento de infra-estrutura permanente da União, que é mais abrangente. Assim, seria recomendável restabelecer a redação atualmente prevista no art. 61 da LDO/2007.

Cumpram ressaltar diferença verificada entre os textos da LDO/2007 e do PLDO/2008, que diz respeito ao detalhamento das fontes de financiamento do investimento das entidades constantes do Orçamento de Investimento.

Diversamente do PLDO/2008, encontra-se, na LDO/2007, determinação para que sejam especificamente identificados, entre as outras fontes de financiamento citadas no § 3º do art. 61 (LDO/2007), os recursos oriundos de transferências da União, sob outras formas que não mediante participação acionária direta ou por intermédio de empresa controladora.

Ditas “outras formas de transferências da União” poderiam consistir, por exemplo, nos recursos referentes a pagamentos pelo fornecimento de bens e pela prestação de serviços; a pagamentos de empréstimos e financiamentos concedidos; a transferências para aplicação em programas de financiamento, nos termos do disposto nos arts. 159, inciso I, alínea c, e 239, § 1º, da Constituição; a convênios firmados entre a União e a estatal para a realização de obras que não se incorporariam ao seu ativo imobilizado; entre outros.

Informações de técnicos do Ministério do Planejamento esclarecem que a intenção do Poder Executivo, ao retirar o item referente a “outras formas de transferências da União”, foi a de evidenciar que diversas transferências que são feitas da União para as estatais não resultam em investimentos (GND 4) por parte destas. Assim, aquelas transferências – que não mediante participação acionária – que efetivamente fossem destinadas a investimentos por parte das estatais poderiam ser classificadas como fontes “geradas pela empresa” ou “de outras origens”. Ressaltam, por fim, que tais fontes já vinham sendo classificadas dessa forma, sem tornar explícito que os recursos provinham da União, quando era este o caso.

9.3. VEDAÇÕES

Com relação às vedações, em termos gerais, o PLDO/2008 não trouxe modificações significativas em comparação com a LDO/2007.

No entanto, está ausente do art. 39 do PLDO/2008, o parágrafo, constante da LDO/2007, que obrigava o Poder Executivo a apresentar justificativas no caso de não incluir projetos de grande vulto em andamento na proposta de lei orçamentária de 2008.

Sugere-se o restabelecimento desse dispositivo, uma vez que a falta de justificativa para a não-inclusão de projetos de grande vulto na proposta orçamentária impossibilitará o Congresso Nacional de avaliar, por exemplo, se a ausência do projeto na proposta decorre da sua conclusão ou de simples omissão do Poder Executivo.

O art. 39 do PLDO/2008 dispõe que a lei orçamentária para 2008 e os créditos especiais somente incluirão projetos ou subtítulos de projetos novos se tiverem sido adequadamente contemplados todos os projetos e respectivos subtítulos em andamento e se os recursos alocados viabilizarem a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa.

Já o art. 19 do PLDO/2008 determina que deverá ser encaminhado à CMO, pelos órgãos setoriais de orçamento, demonstrativo com a relação dos projetos de grande vulto. Ademais, estabelece que a falta de encaminhamento dessas informações implicará, a critério do Congresso Nacional, a exclusão desses projetos da lei orçamentária de 2008.

9.4. RESERVA DE CONTINGÊNCIA

De acordo com o art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 2000, o projeto de lei orçamentária *“conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentária”*, a qual será destinada *“ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos”*.

O projeto mantém praticamente a mesma disposição contida na LDO vigente. Assim, a reserva de contingência *“será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalendo, no Projeto de Lei Orçamentária de 2008, a no mínimo 2% (dois por cento) da receita corrente líquida e a 1% (um por cento) na Lei, sendo pelo menos metade da Reserva, no Projeto de Lei, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal”*, exceto no que se refere às receitas próprias e vinculadas.

A inovação que o Projeto traz refere-se ao destino das dotações alocadas na reserva, que deverá ocorrer nos *“termos do art. 91 do Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967”*. Esse dispositivo determina que:

“Art. 91. Sob a denominação de Reserva de Contingência, o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais”.

Segundo a Exposição de Motivos nº 00076/2007/MP, a alteração no texto visa *“esclarecer que a Reserva de Contingência será sempre utilizada mediante a abertura de créditos adicionais, mesmo que para o atendimento de passivos contingentes e outros riscos fiscais imprevistos”*.

Quanto à proposta apresentada pelo Poder Executivo, cabe observar os seguintes aspectos.

a) Nos dois últimos anos, estabeleceu-se a prática (prevista expressamente na LDO/2006), de se utilizar a reserva de contingência, não apenas para estabelecer novas programações, mas também para atender às medidas de desoneração da carga tributária. Nesse sentido, pode-se consumir a reserva por outro modo que não a abertura de créditos adicionais;

b) Assim sendo, se a estimativa de receita evidencia excesso de carga tributária, havendo decisão de reduzi-la, a reserva de contingência poderia servir de fonte para tanto, a ser utilizada quando da adoção das medidas de desoneração⁴¹;

c) O art. 91 do Decreto-Lei nº 200/67 refere-se a dotação global, *sem qualquer vinculação a unidade orçamentária ou órgão*. O fato é que, na atualidade, a lei orçamentária abrange programações de diferentes entidades e fundos. Isso impõe necessariamente

⁴¹ Se, quanto às desonerações futuras, ao invés da reserva de desoneração, forem utilizados valores líquidos na estimativa da receita (i.é, já descontadas as desonerações futuras), afrontar-se-á o princípio do orçamento bruto, amparado pelo art. 6º da Lei 4.320/64.

desdobramentos e vinculações da reserva de contingência às diversas entidades, no caso de receitas próprias e vinculadas.

Por estas razões, revela-se inconveniente a submissão da reserva de contingência à disposição do art. 91 do Decreto-lei nº 200, de 1967. Mais apropriado é que a remissão legal seja feita ao disposto no inciso III do art. 5º da LRF.

Cumprir observar que, ao permitir que metade da Reserva de Contingência seja contabilizada, no projeto, como despesa primária e metade como despesa financeira, a proposição cria as condições para que a totalidade de seu valor seja, na lei orçamentária, classificada como despesa financeira. Tal aspecto impõe dificuldades ao processo de execução orçamentária, já que inviabiliza a utilização desses recursos no cumprimento de despesas primárias decorrentes de riscos e eventos fiscais não previstos no orçamento.

Nesse contexto, entende-se que a exclusão da Reserva de Contingência do cômputo do resultado primário desvirtua a finalidade para a qual foi prevista na legislação, especialmente no que diz respeito ao art. 5º, inciso III, da LRF: ser utilizada em despesas primárias, não em despesas financeiras.

Constituída como reserva financeira, a utilização, durante a execução orçamentária, para abertura de créditos adicionais (geralmente para atender despesas primárias) obriga a que outras despesas sofram contingenciamentos, contrariando o princípio da transparência e da eficiência da administração e indo na contramão do disposto no inciso III do art. 5º da LRF.

9.5. DEMONSTRATIVOS COM INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

O Anexo II contempla um conjunto de informações que são demandadas pelo Congresso para subsidiar a análise da peça orçamentária. De modo geral, foram mantidos os demonstrativos contidos na LDO vigente, mas se sugere os seguintes ajustes:

a) os itens II e VIII, letra e, devem ser suprimidos em virtude de nova redação dada ao art. 60 do ADCT, aprovada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que extinguiu a subvinculação referente à erradicação do analfabetismo;

b) o item VIII, letra d, deve ser modificado de modo a suprimir a menção à Lei nº 9.424, de 1996, que se refere ao Fundef;

c) o item XII, letra b poderia demandar também informações sobre os incentivos ao desporto aprovados pela Lei nº 11.438, de 2006, e pela MP nº 342, de 2006;

d) o item XXXII, que trata da revisão dos parâmetros fixados pela Secretaria de Política Econômica/MF, deveria ser alterado para que a atualização aconteça também em 30 de setembro de 2007, a fim de permitir reestimativa de receitas nos prazos preconizados pela Resolução nº 1, de 2006. Outros parâmetros como preço do barril de petróleo e o efeito tabela, incidente sobre os impostos IRPF e IRRF - Trabalho, observado no exercício de 2006, revisto para 2007 e previsto para 2008 poderiam ser incluídos;

e) Não há demandas específicas sobre o PAC, nem exigência de apresentação de anexo contendo ações do PPI. Seria importante a inclusão de demonstrativo com todas as ações contida na proposta pertencente ao PAC e, em particular, ao PPI, caso seja mantido na LDO/2008;

f) Inclusão do seguinte item: “Arrecadação bruta das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal, mês a mês, nos últimos 18 (dezoito) meses anteriores ao encaminhamento da proposta, expressando apenas a parcela considerada típica, detalhadas segundo o Código de Agregação - CA, utilizado no sistema Angela – Análise Gerencial da Arrecadação”;

g) Retorno do item XVIII constante da LDO/2007, que solicita demonstrativo com a relação dos projetos de grande vulto, conforme disposto no art. 19 do PLDO em exame.

h) Inclusão do seguinte item: “Efeito tabela, incidente sobre o Imposto de Renda da Pessoa Física e sobre o Imposto de Renda Retido na Fonte do Trabalho Assalariado, observado no exercício de 2006, revisto para 2007 e previsto para 2008”.

9.6. DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS

No que se refere a débitos judiciais, o projeto encaminhado pelo Poder Executivo mantém, em sua essência, o texto da LDO/2007. Nos arts. 23 a 28, o projeto regula os procedimentos de inclusão dos débitos judiciais, compostos pelos precatórios, débitos de pequeno valor e débitos vincendos, na lei orçamentária anual.

A única alteração proposta é a inclusão do §4º no art. 25, dispondo que a falta de comunicação, por parte dos órgãos e entidades devedores, à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de eventuais divergências verificadas entre a relação dos precatórios encaminhada pelo Poder Judiciário e os processos que originaram esses precatórios, pressupõe a inexistência de incorreções, sendo a omissão, quando existir divergências, de inteira responsabilidade dos órgãos e entidades devedores.

Adicionalmente, no item XXXI do Anexo II, o Poder Executivo prevê o encaminhamento da relação das dotações destinadas ao pagamento de despesas com precatórios, na forma de banco de dados, devendo ficar explicitadas possíveis divergências entre os valores alocados no projeto de lei orçamentária de 2008 e os valores constantes da relação de precatórios encaminhada pelo Poder Judiciário nos termos do art. 25 do PLDO/2008. Mencione-se que, de acordo com o §1º do art. 25, o Judiciário deve encaminhar a relação de precatórios até 20 de julho de 2007 ou até 10 dias úteis após a publicação da LDO/2008.

9.7. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

O art. 19 do Projeto incorpora ao texto da LDO a definição de projetos de grande vulto até então disciplinada na Lei do Plano Plurianual (Lei 10.933, de 11 de agosto de 2004), sem alteração quantitativa dos valores para essa classificação. Considerando-se a perda de objeto do Plano Plurianual 2004/2007, a inclusão dessa definição no texto da LDO, sem alterações materiais, parece medida de bom alvitre.

Verifica-se alteração na redação do art. 110. Esse dispositivo foi incluído pelo Congresso Nacional na LDO/2007, com base em recomendações da CPMI das Ambulâncias, tendo como finalidade a identificação dos beneficiários dos pagamentos à conta de convênios e congêneres. Ainda que a intenção do Poder Executivo possa ser aumentar a compreensão do artigo, teme-se que possa haver efeito adverso na sua aplicação.

Em seu § 2º, II, substitui a redação anterior (que prevê que os pagamentos à conta de recursos de convênios e similares teriam “desembolsos exclusivamente mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços”) por uma outra que abre possibilidades que contrariam as finalidades do artigo (“desembolsos mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços ou por outros meios que possam identificá-los”).

Ainda que a redação anterior não deixasse explícito que os cheques nominais pudessem ser utilizados (adaptados que são às precariedades de regiões distantes com

escassa disponibilidade de sistema bancário, como a Amazônia), razão aventada na Exposição de Motivos para a modificação, a nova forma do texto permite um número indeterminado de instrumentos para os referidos pagamentos – a exemplo de saques em dinheiro com “declarações escritas” do sacador acerca do destinatário.

Tendo em vista as finalidades de utilização da informatização dos pagamentos em sua máxima extensão possível, como ferramenta de controle preventivo e de rastreabilidade dos pagamentos, é necessário que se faça um rol exaustivo das modalidades de pagamento permitidas ao amparo do artigo, sob risco de surgimento de “modalidades de pagamento” que não tenham na identificação da conta do beneficiário final um pressuposto material do próprio desembolso.

Desta forma, sugere-se uma redação alternativa para o art. 110, § 2º, II, do projeto, a exemplo de *“desembolsos mediante documento bancário, inclusive cheque nominal, que realize o crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços”*.

Outro ponto a destacar é que não foi prevista a possibilidade de permitir às entidades sem fins lucrativos o acesso aos sistemas informatizados relacionados no art. 103, incisos I a X, como faz a LDO/2007.

Destaca-se ainda que, após análise do trabalho do Comitê de Análise de Informações Prestadas pelo TCU, durante o processo orçamentário dos últimos três anos, alguns pontos aparecem como relevantes:

a) instituir dispositivo que determine que, não apenas o TCU, mas também a Unidade Orçamentária/Unidade Gestora responsável por obra com indícios de irregularidades graves que conste do Orçamento nos últimos três anos esclareça as medidas que estão sendo tomadas para sanar as irregularidades detectadas;

b) adaptar os mecanismos vigentes para que, durante o processo orçamentário, haja quantidade de informação suficiente para a tomada de decisão por parte do Congresso Nacional.

c) modificação da redação do § 2º do art. 100, para indicar, também, as obras de grande vulto como critério de seleção das obras a serem fiscalizadas pelo TCU. O texto poderia ser o seguinte:

“§ 2º. A seleção das obras a serem fiscalizadas deve considerar, entre outros fatores: o valor empenhado no exercício de 2007 e o proposto para 2008; os projetos de grande vulto, como definidos no art. 3º, § 1º, da Lei nº 10.933, de 2004; a regionalização do gasto; o histórico de irregularidades pendentes, obtido a partir de fiscalizações anteriores; a reincidência de irregularidades cometidas; e as obras contidas no Anexo VI à Lei nº 11.451, de 2007, que não foram objeto de deliberação do Tribunal pela regularidade nos 12 (doze) meses anteriores à data de publicação desta Lei”.

9.8. DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

Quanto aos dispositivos relacionados à dívida pública federal, o texto não traz inovações no que diz respeito à definição do índice que serve como teto para a correção monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada; à exigência de que o projeto de lei orçamentária trate de maneira destacada as despesas com o refinanciamento; e à definição das despesas orçamentárias que poderão ser financiadas com recursos oriundos de emissão de títulos.

Sobre a autorização para o financiamento de despesas com a receita decorrente da emissão de títulos, bastando autorização legal específica, vale insistir que a ausência na LDO de um rol exaustivo de despesas que podem ser financiadas com essa fonte dificulta o

controle do endividamento público, uma vez que incentiva a realização de despesas primárias com receitas financeiras. Esse texto favorece a ampliação de despesas financiadas com receitas oriundas de títulos públicos federais, com impacto negativo sobre o endividamento público.

O Projeto também manteve dispositivo que destina os reembolsos provenientes de algumas modalidades de operações de crédito dos organismos multilaterais à cobertura de despesas com amortização ou encargos da dívida externa ou à substituição de receitas de outras operações de crédito externas. Essa restrição aplica-se às operações na modalidade Enfoque Setorial Amplo (“*Sector Wide Approach*”) do BIRD e aos Empréstimos por Desempenho (“*Performance Driven Loan*”) do BID.

Tais modalidades de financiamento possibilitam o apoio do BIRD e do BID a projetos em andamento, e considerados prioritários pelo mutuário, permitindo o reembolso financeiro dos gastos realizados com recursos próprios, além de assistência técnica e monitoramento. Essas operações são mais flexíveis e evitam o pagamento de comissão de compromisso por parte do Governo Federal. Recursos oriundos dessa fonte têm sido usados no custeio do programa Bolsa Família, por exemplo.

Até o estabelecimento dessa regra na LDO/2007, os recursos reembolsados eram de livre aplicação, conforme autorizado pela lei orçamentária anual, de acordo com as prioridades do Governo e do Congresso Nacional. O mencionado dispositivo, contudo, limitou as possibilidades de utilização, direcionando os reembolsos à cobertura de despesas com amortização ou encargos da dívida externa ou à substituição de receitas de outras operações de crédito externas.

Como se trata de receitas financeiras, a lógica fiscal impõe, por meio do dispositivo, que tais recursos sejam utilizados exclusivamente em despesas financeiras, ou despesas primárias que seriam atendidas por recursos oriundos de outras operações de crédito.

9.9. OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO

O Capítulo III, Seção I, Subseção IV, do PLDO/2008 trata dos empréstimos, financiamentos e refinanciamentos com recursos públicos federais. No orçamento, a maior parte dos recursos destinados a essa finalidade encontram-se alocados nas unidades orçamentárias que integram o órgão 74000 - Operações Oficiais de Crédito.

Na Subseção, a única observação diz respeito à ausência de dispositivo que exige que o projeto de lei orçamentária e a respectiva lei seja acompanhada de demonstrativo do montante do subsídio decorrente de operações e prorrogações realizadas no exercício com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, desdobrando-o, se for o caso, pelos exercícios durante os quais transcorrer a operação.

Destaca-se que a ausência não provocará prejuízos à transparência e ao nível de informação à disposição dos parlamentares, na medida em que, dentre as informações complementares que devem acompanhar o projeto de lei orçamentária (Anexo II, inciso VIII, alínea “f” do PLDO/2008), mantenha-se a exigência da memória de cálculo das estimativas dos subsídios implícitos ou indiretos apurados anualmente no período 2003-2006, por fundo e programa, destacando o impacto das renegociações das dívidas com o setor rural, com estimativas para 2007 e 2008, que indicará, a título de risco fiscal, o efeito em cada item de despesa da variação da taxa básica de juros, por ponto de percentagem.



9.10. ALTERAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA E EXECUÇÃO PROVISÓRIA DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA

As normas relativas às alterações da lei orçamentária anual e à execução provisória do projeto de lei orçamentária, na hipótese de o projeto não ser sancionado até 31 de dezembro de 2007, compreendem as disposições dos arts. 60 a 72, inseridas na Seção IV do Capítulo III do PLDO/2008.

As propostas de alteração mais significativas são:

a) Inclusão, no inciso I do art. 61, da exigência de projeto de lei específico, quando da abertura de créditos adicionais para atender despesas relativas a benefícios aos servidores públicos e empregados e seus dependentes, os quais poderão ser enviados juntamente com os projetos de lei relativos a despesas de pessoal e encargos sociais. A nosso juízo, não parece haver quaisquer óbices que se oponham a tais exigências, haja vista que, ante a semelhança dos gastos envolvidos, os projetos específicos dão ensejo a maior transparência e controle de tais benefícios;

b) Eliminação, no §10 do mesmo art. 61, da seguinte expressão: “e a demonstração da observância do disposto no § 1o do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000”. O citado dispositivo determina que, havendo contingenciamento, e no caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas. O critério de recomposição das dotações contingenciadas, princípio instituído na LRF, permite resguardar as prioridades fixadas na lei orçamentária, sendo que seu cumprimento nunca foi devidamente demonstrado e comprovado;

c) Substituição, no § 16⁴² do art. 61, da expressão “Federal” por “União”, quando se refere ao Ministério Público. Essa mudança é significativa, na medida em que, na prática, suprime a eficácia do parágrafo anterior em sua totalidade, no âmbito da União, em relação ao Ministério Público. Mantida a proposta do PLDO/2008, não mais será possível CNMP o controle prévio de mérito e adequação sobre as propostas de créditos adicionais enviadas ao Poder Executivo. Cabe ressaltar que existem questionamentos quanto à constitucionalidade da norma que submete, ao CNMP, válido também para o CNJ, o controle de iniciativa em matéria orçamentária.

d) Inclusão do inciso III no § 2º do art. 62, com o objetivo de vedar o cancelamento de despesas “discricionárias para suplementação de despesas de pessoal e encargos sociais”, nas suplementações por decreto, autorizadas na lei orçamentária anual. Aprovado tal dispositivo, a suplementação das despesas de pessoal e encargos sociais com recursos provenientes do cancelamento de despesas discricionárias somente poderá ser efetivada por meio de projeto de lei. Tal medida afigura-se como aceitável somente no âmbito do Poder Executivo, que dispõe da exclusividade na iniciativa de créditos adicionais, que pode utilizar, por exemplo, o excesso de arrecadação. No caso dos demais Poderes e do MP tal não ocorre, por só contarem com o cancelamento de despesas discricionárias como fonte de financiamento. Assim, o novo dispositivo anula, para gastos com pessoal, a faculdade de abertura de créditos dos demais Poderes, previsto no § 1º mesmo artigo.

⁴² Art. 61, § 15. Acompanharão os projetos de lei relativos a créditos adicionais de órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, encaminhados nos termos do caput deste artigo, pareceres de mérito do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público de que tratam os arts. 103-B e 130-A da Constituição, sem prejuízo do disposto no § 5º deste artigo.

§16. Excetuam-se do disposto no §15 deste artigo os projetos de lei para abertura de créditos adicionais relativos ao Supremo Tribunal Federal e ao Ministério Público da União.

Art. 62, § 1º Os créditos a que se refere o caput deste artigo, com indicação de recursos compensatórios dos próprios órgãos, nos termos do art. 43, § 1º, inciso III, da Lei no 4.320, de 1964, serão abertos, no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, observadas as normas estabelecidas pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por atos, respectivamente:

e) alteração no parágrafo único do art. 64, para prorrogar de 15 para 30 de dezembro o prazo máximo para abertura de crédito relativo a despesas de pessoal e encargos sociais. Não parece haver óbices à aprovação do dispositivo, uma vez que o objetivo é o de reconhecer a natureza obrigatória de tais despesas, permitindo-se a necessária flexibilidade em sua administração;

f) inclusão, no art. 72, das “despesas com a realização das eleições municipais de 2008, constante de programação específica” e as “despesas de capital, inclusive as constantes do Orçamento de Investimento”, como passíveis de execução de acordo com a programação constante no projeto de lei, na hipótese de esta não ser sancionada até 31 de dezembro. No primeiro caso, a ressalva já se incorporou à praxe legislativa, nos anos de eleição.

Execução Provisória do Orçamento de 2008

Quanto à questão da execução provisória do projeto de lei orçamentária para 2008 (caso o projeto não seja aprovado até 31 de dezembro de 2007), prevista no art. 72 do PLDO/2008, a alteração proposta no PLDO/2008 é significativa.

O dispositivo permite a execução, em até 1/12 ao mês, das dotações, de cada ação, relativas a todas as despesas de capital, inclusive as constantes do orçamento de investimento. Considerando-se que as despesas obrigatórias e as de custeio de caráter inadiável também são excetuadas, praticamente toda a proposta poderá ser executada à revelia de sua aprovação no Legislativo.

É razoável manter-se excepcionalidade para as despesas de capital constantes do orçamento de investimento das estatais, uma vez que a atuação dessas empresas está sujeita a regras próprias, assemelhadas às das empresas privadas, devendo-se preservar as garantias aos acionistas minoritários. As empresas estatais não se subordinam aos ditames da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, conforme prevê § 6º do art. 59 do PLDO/2008. A paralisação dos investimentos das estatais podem gerar prejuízos à União.

O mesmo, no entanto, não deveria se aplicar a todo o conjunto de investimentos financiados no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social⁴³. Entende-se que esse dispositivo diminui a importância do Congresso Nacional na apreciação do orçamento, com efeitos semelhantes ao decurso de prazo, em que se valida a inação dos Poderes, em detrimento dos princípios democráticos da representação.

No que se refere ao tema relativo à restrição do objeto de créditos extraordinários, o art. 72, que constou do autógrafo da LDO/2007, aprovado pelo Congresso, mas vetado pelo Poder Executivo, não consta do PLDO/2008.

Sugere-se que o mesmo seja restabelecido em sua finalidade de regimento dos créditos extraordinários, de modo que eventual suplementação de dotação extraordinária aberta por Medida Provisória seja feita por meio de Projeto de Lei de crédito suplementar, dando exceção apenas quando fato novo superveniente justificar o uso do instrumento legal provisório.

⁴³ No entanto, poderia ser objeto de discussão alguma regra que impedisse a paralisação de projetos em andamento, considerados prioritários na LDO.

9.11. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Tendo em vista a ausência de uma lei específica, a matéria é disciplinada na LRF, nas LDOs, no Decreto nº 825/93 e na Instrução Normativa nº 01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional, incluindo os limites de contrapartida, normas de transparência, definição de critérios para o repasse e preservação do erário. Convém destacar que a LRF, na alínea f do inciso I do art. 4º, determina que a LDO disporá sobre as demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Sobre as transferências voluntárias, o PLDO/2008 mantém praticamente as mesmas regras constantes da LDO/2007, assim como os limites mínimos e máximos de contrapartida exigidos dos entes federativos (arts. 43 a 51 do Projeto).

Os limites mínimos de contrapartida, que na LDO/2007 podiam ser reduzidos por ato do titular do órgão concedente, poderão, segundo o PLDO/2008, ser reduzidos apenas mediante justificativa do titular do órgão concedente, a qual deverá constar do processo correspondente.

As situações em que os limites mínimos de contrapartida podem ser reduzidos pelo titular do órgão concedente foram ampliadas no PLDO/2008. Na LDO/2007 abrangiam os casos em que os recursos transferidos pela União viessem a beneficiar municípios incluídos nos bolsões de pobreza, ou se destinassem a ações de assistência social, segurança alimentar e combate à fome e a municípios que se encontrem em situação de emergência ou estado de calamidade, programas de educação básica e segurança pública.

No PLDO/2008 foram incluídas as hipóteses em que os recursos sejam destinados a despesas com saneamento ambiental, habitação, urbanização de assentamentos precários e perímetros de irrigação no âmbito do Proágua, bem como aqueles referentes ao atendimento de programações incluídas no PPI.

Ademais, como acréscimo em relação à LDO/2007, a redução de contrapartida pelo titular do órgão concedente poderá também ocorrer quando beneficiar municípios com certificação de comunidades remanescentes de quilombos, ciganos e indígenas.

Os limites máximos, por sua vez, continuam podendo ser aumentados, quando os fixados inviabilizarem a execução das ações a serem desenvolvidas, ou atenderem condições estabelecidas em contratos de financiamento ou acordos internacionais.

O prazo para os órgãos concedentes divulgarem na internet o conjunto de exigências e procedimentos, inclusive formulários, necessários à realização das transferências, foi fixado em até 60 dias após a sanção da lei orçamentária. Na LDO/2007, esse prazo era até 30 de setembro.

Foi mantida a norma que orienta os órgãos e entidades concedentes a dar tratamento preferencial às transferências voluntárias destinadas a atender ações estaduais e municipais desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos formados exclusivamente por esses entes. Manteve-se também a norma que atribui ao órgão concedente a responsabilidade pela publicação dos critérios de distribuição dos recursos, condição para que se possa realizar a execução orçamentária e financeira das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada.

Nos últimos três projetos de lei de diretrizes orçamentárias, além de subseções específicas para tratar das condições para transferências para o setor privado e para transferências voluntárias, havia uma terceira subseção para tratar de descentralização de

créditos orçamentários, que abrangeria a “*execução de ações orçamentárias em que o órgão ou entidade da União delega a outro órgão público ou entidade pública ou privada a atribuição para a realização de ações constantes do seu programa de trabalho*”. No entanto, as alterações ocorridas no Congresso Nacional não contemplaram a inovação pretendida pelo Poder Executivo.

O atual PLDO/2008 não contém subseção específica para a matéria. No entanto, seu art. 51 dispõe que:

“Art. 51. Não se consideram como transferências voluntárias a destinação de recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios para a realização de ações cuja competência seja exclusiva do concedente, que tenham sido delegadas aos referidos entes da Federação com ônus para a União, ou o bem gerado com a aplicação dos recursos incorpore ao patrimônio do concedente.”

Assim, embora abandonando o uso da expressão “descentralização de créditos orçamentário”, o Poder Executivo insiste no estabelecimento de um novo tipo de transferência da União. Contudo, não se considera apropriada a introdução de novo conceito relativo às transferências, pois estas, quando destinadas ao setor privado, devem ser classificadas em um dos tipos previstos na subseção “Das Vedações e das Transferências para o Setor Privado” (art. 31 a art. 34): subvenção social, contribuição corrente, auxílio ou contribuição de capital, impondo que se submetam às condições previstas em referida subseção. Tratando-se de transferências para o setor público, tais devem ser tidas como voluntárias, quando não configurarem despesa obrigatória.

A caracterização de tais transferências como descentralização de créditos, para além de mera formalidade, pode ter conseqüências práticas no âmbito da aplicação da LRF, que prevê condições e sanções relacionadas à suspensão de transferências voluntárias para os demais entes da federação. Por essa razão, propõe-se a supressão do art. 51.

9.12. TRANSFERÊNCIAS A ENTES PRIVADOS

O projeto disciplina a transferência de recursos correntes e de capital a entidades privadas a título de subvenção social, auxílio e contribuições⁴⁴. Tais dispositivos (arts. 30 a 35) são reproduções, com pequenas variações, de LDOs anteriores.

Como inovação, o projeto condiciona a liberação de recursos a compromisso de a entidade beneficiária disponibilizar na *internet*, ou em sua sede extrato do convênio, ou instrumento congênere, consulta ao extrato do convênio ou outro instrumento utilizado, contendo, pelo menos, os valores liberados e a finalidade.

Cabe ressaltar que a redação dos dispositivos referentes à concessão de subvenção não se está de acordo com o art. 16 da Lei nº 4.320/64, o qual dispõe que a concessão de subvenções sociais visará fundamentalmente à prestação de serviços afetos às áreas de “*Assistência Social, Médica e Educacional*”, não incluindo, portanto, a área de “cultura”. No entanto, já se consolidou, por meio das LDOs anteriores, a inclusão desta área entre as beneficiárias de subvenção social.

⁴⁴ A Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, em seu art. 12, §§ 2º e 3º, define subvenções sociais como sendo transferências às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, destinadas a cobrir despesas de custeio de entidades públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa. O art. 16, por sua vez, estabelece que “fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará à prestação essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos revelar-se mais econômica.”



Outro aspecto que merece ser mencionado diz respeito ao § 4º do art. 34, que condiciona a alocação de recursos em entidades privadas à observância de normas regimentais do Congresso Nacional, em especial quanto à explicitação, na justificativa da emenda, do nome, CNPJ e endereço da entidade, bem como do registro no CNAS, nome e CPF dos seus dirigentes ou responsáveis.

O citado dispositivo é fruto de proposta aprovada pelo Congresso Nacional no PLDO/2007, com o fito de dar maior transparência aos gastos públicos junto a tais entidades e divulgar a relação dos beneficiados com recursos federais por meio de emendas parlamentares, uma vez que nessa época não havia norma que obrigasse tal divulgação. Ocorre que, com a aprovação da Resolução nº 01, de 2006-CN, o Congresso Nacional passou a exigir que as emendas parlamentares apresentassem tais informações (art. 49, II) em todos os processos orçamentários, o que atende plenamente à intenção da norma e regula definitivamente a questão.

Assim, ante a atual existência de norma específica para permitir a transparência na realização de tais gastos, torna-se inócua a manutenção do citado § 4º.

10. POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO

O projeto, praticamente, repete as disposições contidas na LDO vigente no que diz respeito à política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento. Dentre as alterações, há a que prevê que o BNDES, além de observar a redução das desigualdades regionais como critério para o estabelecimento de linhas de financiamento, deverá dar prioridade também à redução das desigualdades sociais e étnico-sociais. Dentro dessa diretriz, o financiamento à geração de renda e de emprego, por meio do microcrédito, será efetuado com ênfase nos empreendimentos afro-brasileiros e indígenas.

Nessa mesma direção, fica estabelecido que o Banco da Amazônia, Banco do Nordeste do Brasil e Banco do Brasil deverão buscar, além da redução das desigualdades sociais, também a redução das desigualdades raciais nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do País.

Por fim, dentre as circunstâncias que vedam a concessão de empréstimos e financiamentos pelas agências financeiras oficiais de fomento, foi incluída a hipótese de instituições cujos dirigentes hajam sido condenados em decorrência do uso de trabalho infantil.

WAGNER PRIMO FIGUEIREDO JÚNIOR⁴⁵

*Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – COFF/CD*

FÁBIO GONDIM PEREIRA DA COSTA⁴⁶

*Consultor-Geral de Orçamento e Fiscalização e
Controle – CONORF/SF*

⁴⁵ Consultores designados: CD: Coordenação: Eugênio Greggianin, Sérgio Tadao Sambosuke, Fidelis Antônio Fantin Júnior, Romiro Ribeiro, Cláudio R. Tanno; Consultores: Eber Z. Santa Helena, Márcia R. Moura, José Fernando Cosentino Tavares, Flávio Tavares, Mauro Antonio O. da Costa, Sidney José de Souza Júnior, Maria Emília M. Pureza, Francisco Lúcio P. Filho, Elisângela M. da Silva Batista, Edson M. Tubaki, Wagner P. Figueiredo, Tulio Cambraia, Sidney A. Bittencourt, Mario Luis Gurgel de Souza, Salvador R. Batista Júnior; Wellington P. Araújo, Roberto M. Guimarães Filho, Ingo Antônio Luger.

⁴⁶ Consultores designados: Coordenação: José de Ribamar Pereira da Silva, Maurício Ferreira de Macedo e Fernando Veiga Barros e Silva; Consultores: Ana Cláudia Castro Silva, André Miranda Burello, Antonio Augusto Bezerra Ribeiro, Carlos Mello Marshall, Carlos Murilo Espínola P. de Carvalho, Eduardo Andres Ferreira Rodriguez, João Batista Pontes, Joaquim Ornelas Neto, Luís Otávio Barroso da Graça, Luiz Fernando de Mello Perezino, Luiz Gonçalves de Lima Filho, Oádia Rossy Campos, Orlando de Sá Cavalcante Neto, Tarcísio Barroso da Graça; Helena Assaf Bastos, Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt; José Rui Gonçalves Rosa, Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos.