



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica sobre Adequação Orçamentária e Financeira

Brasília, 27 de abril de 2005

Assunto: Subsídios para emissão de parecer quanto à adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 248, de 20 de abril de 2005, que *“dispõe sobre o valor do salário mínimo a partir de 1º de maio de 2005, e dá outras providências”*.

Interessado: Comissão Mista designada para emitir parecer sobre a Medida Provisória nº 248, de 20 de abril de 2005.

1 INTRODUÇÃO

No art. 62, § 9º, a Constituição estabelece que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

2. A Resolução nº 1, de 2002 – CN, que regula o processo legislativo de apreciação de medidas provisórias, determina, no art. 19, que o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator da matéria deverá elaborar nota técnica com subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da medida provisória, a ser encaminhada aos relatores e demais membros da comissão mista no prazo de cinco dias contados da publicação da medida provisória.

3. A nota técnica deve atender o disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve a abrangência do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira que deve ser procedido pela comissão mista: *“análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

4. Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica.

2 SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA

A medida provisória estipula o salário mínimo em R\$ 300,00 (trezentos reais), a partir de 1º de maio de 2005. Segundo a Exposição de Motivos Interministerial que acompanha a medida provisória, o reajuste de 15,38% resulta da aplicação conjunta da variação estimada do INPC no período maio de 2004 a abril de 2005 (6,355%) e do percentual de aumento real de 8,49%.

2. O aumento beneficia 31,7 milhões de trabalhadores formais e informais e 14,9 milhões de pessoas que recebem benefícios previdenciários ou assistenciais.

3 SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve analisar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

2. Segundo a exposição de motivos, o impacto orçamentário para 2005 está estimado em R\$ 5.296 milhões e já está previsto na lei orçamentária, e, quanto às despesas nos anos fiscais seguintes, serão compensadas pelo aumento da arrecadação tributária decorrente do crescimento da economia nacional para aqueles períodos.

3. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005 determinou, no art. 59, inciso I, e §1º, que o orçamento da União incluísse os recursos necessários ao atendimento do reajuste dos benefícios da seguridade social decorrentes de um aumento real do salário-mínimo equivalente à projeção do PIB *per capita* para 2004 constante da proposta orçamentária para 2005.

4. O projeto de lei orçamentária anual previu recursos para atender ao aumento de despesas previdenciárias e assistenciais decorrentes da elevação do salário-mínimo para R\$ 281,18, em razão da estimativa de 5,54% na variação do INPC e de aumento real projetado em 2,51%.

5. Durante a tramitação do projeto de lei orçamentária anual no Congresso, foram alocados recursos adicionais para elevação do salário-mínimo para R\$ 300,00, o que, mantida a estimativa de variação de 5,54% no INPC representaria aumento real de 9,47%. Como a variação do INPC foi maior (6,355%), o percentual de aumento real foi um pouco inferior (8,49%), mas superior ao aumento real mínimo previsto na lei de diretrizes orçamentárias.

6. Estimou-se que, em 2005, para cada R\$ 1,00 de aumento do salário-mínimo o impacto líquido nas contas públicas seria da ordem de R\$ 132,4 milhões. Desse modo, a elevação da projeção de aumento do salário-mínimo de R\$ 281,18 para R\$ 300,00 resultaria num impacto líquido de aproximadamente R\$ 2,492 bilhões.

7. Para suportar esse impacto, a lei orçamentária para 2005 contém reserva orçamentária específica denominada *Reserva de Contingência para Garantir Reajuste*

dos Benefícios da Seguridade Social decorrente do Aumento do Salário-mínimo, cujo valor total de R\$ 2.899.100.000,00 é superior ao impacto estimado.

8. O valor total da reserva desdobra-se em dois montantes: R\$ 420.200.000,00 estão classificados como despesa financeira e R\$ 2.478.900.000,00 classificados como despesa primária. Em tese, o montante dessa reserva seria suficiente para adicionar R\$ 21,89 ao valor de R\$ 281,18 previsto na proposta orçamentária, elevando o salário-mínimo para aproximadamente R\$ 303,00. Contudo, dois aspectos devem ser analisados.

9. Primeiramente, o impacto líquido considerado de R\$ 132,4 milhões para cada real é uma estimativa, realizada com base em projeções de arrecadação adicional de contribuições previdenciárias e do número de beneficiários, ambos fatores não diretamente controlados pelo Governo.

10. O segundo aspecto a ser considerado é que o remanejamento da parcela de R\$ 420,2 milhões, classificada como despesa financeira, para aumentar dotações destinadas ao pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais (despesas primárias) demandará, para cumprimento da meta de resultado primário fixada na LDO, a redução de outras despesas primárias em igual montante, ou, na eventual ocorrência de excesso de arrecadação de receitas primárias acima desse valor, que tal excesso não seja utilizado para pagamento de despesas primárias.

11. Quanto ao cumprimento de disposições da lei de diretrizes orçamentárias, deve ser destacado que o art. 117 da LDO/2005 determina que *“os projetos de lei e medidas provisórias que importem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2005 deverão estar acompanhados de demonstrativo discriminando o montante estimado da diminuição de receita ou do aumento de despesa, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2005 a 2007, detalhando a memória de cálculo respectiva”*. A medida provisória não veio acompanhada nem da estimativa de aumento de despesa em 2006 e 2007 nem da respectiva memória de cálculo.

12. Quanto ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), a medida provisória aumenta despesa obrigatória (benefícios previdenciários e assistenciais), devendo ser analisada à luz dos artigos 17 e 24. Portanto:

- a. deve ser demonstrada a observância do disposto no art. 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e, conseqüentemente, no art. 195, § 5º, da Constituição, cujos termos são os seguintes: *nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total*.
- b. a medida provisória deve estar instruída com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício que entrar em vigor (2005) e nos dois seguintes (2006 e 2007), acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas;
- c. deve ser demonstrada a origem dos recursos para custeio do aumento de despesa e comprovado, apresentando-se as premissas e a metodologia de cálculo utilizadas, as metas de resultados fiscais previstas na LDO não serão afetadas e que os efeitos financeiros da medida provisória, nos períodos seguintes, serão compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa, considerando-se como aumento permanente de receita o proveniente

da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

- d. no caso de aumento de benefício da seguridade social não é exigida compensação para a parcela equivalente ao reajuste de valor a fim de preservar o seu valor real (art. 24, § 1º, inciso III).
13. Com relação ao item “a”, a exposição de motivos não contém manifestação a respeito. Presume-se que o Poder Executivo considera que a existência de previsão orçamentária específica atende ao que determina a Constituição no que se refere à “identificação da fonte de custeio total”.
14. Com relação ao item “b”, a medida provisória não veio acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios de 2006 e 2007. Se vier a ser apresentada, deverá estar acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.
15. Com relação aos itens “c” e “d”, a exposição de motivos explica que “*as despesas nos anos fiscais seguintes serão compensadas pelo aumento da arrecadação tributária decorrente do crescimento da economia nacional previsto para aqueles períodos*”, não havendo demonstração expressa quanto ao cumprimento do disposto no art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Presume-se que foi adotado o entendimento de que a exigência de compensação do aumento de despesa obrigatória por meio de aumento permanente de receita pode ser considerada atendida se houver projeção de aumento real de arrecadação derivado do crescimento real do PIB suficiente para atender essas despesas e outras despesas obrigatórias, conforme argumentação exposta no Anexo IV.12 do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2006 (Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado):

“O aumento permanente de receita é entendido como aquele proveniente da elevação de alíquota, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (§ 3º do art. 17 da LRF). A presente estimativa considera como ampliação da base de cálculo o crescimento real da atividade econômica, dado que se refere à elevação da grandeza econômica ou numérica sobre a qual se aplica uma alíquota para se obter o montante a ser arrecadado, assim como os efeitos da legislação sobre a arrecadação total.”

16. A medida provisória não veio acompanhada da estimativa de aumento permanente de receitas decorrente do crescimento real da economia para os exercícios de 2006 e 2007, mencionada no item anterior, bem como da suficiência desse acréscimo de receitas para atendimento desse aumento de despesa e das demais despesas obrigatórias pré-existentes.

4 CONCLUSÕES

São esses os subsídios que nos parecem relevantes para a apreciação da comissão mista quanto à adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 248, de 20 de abril 2005.

Wéder de Oliveira
Consultor de Orçamentos