



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

NOTATÉCNICA CONJUNTA
Nº 07/2004

PL Nº 03/2004-CN

**Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
para 2005 (PLDO 2005)**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - COFF/CD
Consultoria de Orçamentos e Fiscalização e Controle - CONORF/SF

11 de maio de 2004



SUMÁRIO EXECUTIVO

CENÁRIO MACROECONÔMICO DO PLDO/2005

O cenário econômico-fiscal para o período 2005 a 2007 enfatiza, dentre outros: i) política de gestão fiscal equilibrada, de forma a tornar viável o crescimento sustentado; ii) criação de condições necessárias à queda dos juros, melhoria do perfil da dívida e a redução da relação dívida/PIB; iii) parâmetros e projeções para seus principais agregados e variáveis, além das metas de inflação para o exercício subsequente; iv) esforços realizados em 2003 para estancar a pressão inflacionária, a queda dos rendimentos reais e a melhoria das expectativas; v) aumento da liquidez internacional, fruto da baixa taxa de juros norte-americana, que favoreceu a expansão das exportações e a recuperação dos termos de troca brasileiros, a melhoria das condições de captação de recursos externos, com o aumento das reservas cambiais e a relativa estabilidade da taxa de câmbio.

Não obstante a queda de 0,2% do PIB, verificada no ano de 2003, o cenário conta, no decorrer de 2004, com a manutenção do ritmo de crescimento da economia iniciado no último trimestre de 2003, cuja expansão viabilizar-se-á pelo aumento da concessão de crédito, recuperação das vendas no mercado varejista, desempenho das exportações e recuperação dos rendimentos reais. Prevê-se a manutenção de superávit primário de 4,25% do PIB.

O quadro a seguir apresenta a projeção das principais variáveis para 2005, com indicativos para 2006 e 2007.

PLDO 2005 – PROJEÇÕES MACROECONOMICAS – 2005/2007

Discriminação	2004	2005	2006	2007
PIB - % de crescimento real (a.a.)	3,51	4,00	4,50	5,00
Inflação IGP DI – % acumulado 12 meses	7,53	5,50	n.d.	n.d.
Inflação IPCA - % acumulado 12 meses	5,67	4,50	4,00	4,00
Taxa real juros sobre Dívida Líquida – média % a.a.	8,38	6,85	6,03	4,99
Taxa nominal juros sobre Dívida Líquida – média % a.a.	14,88	11,79	10,40	9,19
Taxa de câmbio (R\$/US\$) – final de período	3,19	3,28	3,379	3,48

Fonte: Mensagem que acompanha o PLDO/2005

Tanto o Poder Executivo quanto o mercado, não obstante sinais do baixo nível de atividade, confirmam a expectativa de crescimento de 3,5%, em 2004. O PPA supõe 4%. Para os demais anos, o PPA traz cenário de crescimento mais otimista, em meio ponto de porcentagem acima do PLDO. O mercado, todavia, é mais reticente em relação ao vigor do crescimento em 2005.

A se confirmarem todas as tendências em que se baseia o cenário, a despeito do comportamento do mercado de trabalho, pode-se concluir que a evolução positiva das demais variáveis macroeconômicas relevantes conduzem à factibilidade das metas contidas no PLDO, notadamente em termos de produção e de preços.

METAS FISCAIS

Para as três esferas de governo, no triênio 2005 a 2007, é fixada meta de superávit primário de 4,25% do PIB. Para o exercício de 2005, esse percentual apresenta o seguinte desdobramento: 2,45% relativos aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União; 0,70% relativos às empresas estatais federais; e 1,10% relativo aos Estados e Municípios.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 07 /04 - PLDO 2005

Há entendimentos com o FMI no sentido de alterar a metodologia de cálculo do superávit primário, retirando alguns investimentos públicos financiados por instituições financeira multilaterais. Em ocorrendo tal alteração, é previsível a ocorrência de impasse financeiro, com a manutenção do atual superávit primário, devido à impossibilidade de se aumentarem despesas sem piorar a relação dívida/PIB.

ESTIMATIVA DE ARRECADAÇÃO DA RECEITA PARA 2005

O PLDO prevê arrecadação de R\$ 433,3 bilhões em 2005, o equivalente a 23,88% do PIB. Essa arrecadação resulta de um crescimento real do PIB de 4% em 2005, do crescimento de importações de 16,25% e de algumas alterações na legislação tributária mencionadas no demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

ESTIMATIVAS DAS DESPESAS PARA 2005

A despesa não financeira foi projetada em 21,4% do PIB em 2005, 21,6% do PIB em 2006 e 21,5% do PIB em 2007 (em 2003 o realizado foi de 22,0% do PIB). Na LDO/2004, a projeção era de 21,1% do PIB para os anos de 2004 a 2006. Nesse contexto, o Anexo de Metas Fiscais indica que as despesas primárias totalizarão R\$ 388,9 bilhões em 2005.

Essa previsão revela-se otimista, ante a tendência acentuada, nos últimos anos, de aumento das despesas com subsídios, previdência social e pessoal.

DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO NO TRIÊNIO 2005-2007

Segundo o Poder Executivo, caso se consolide o cenário econômico esperado (maior crescimento econômico e queda da taxa real de juros), a manutenção do esforço fiscal em 4,25% do PIB, nos próximos três anos, seria suficiente para reduzir a relação dívida pública/PIB dos atuais 57,5% para cerca de 53%, no final de 2007.

RISCOS FISCAIS

Chama atenção o fato de não haver menção expressa, no anexo de riscos fiscais, aos passivos contingentes, decorrentes de lides de ordem tributária e previdenciária, com possibilidade de um impacto da ordem de R\$ 13 bilhões nas contas da previdência. Tais passivos poderão resultar de eventuais decisões judiciais favoráveis a aposentados e pensionistas, que solicitaram revisão de seus benefícios, incorretamente corrigidos no passado.

METAS E PRIORIDADES

O Poder Executivo, com base no cenário descrito, destaca como prioridades e metas para o exercício de 2005:

- a) assentamento de 115 mil famílias;
- b) favorecimento de 8,7 milhões de famílias com o Programa Bolsa-Família;
- c) subsídio à habitação de interesse social, urbanização, regularização e integração de assentamentos precários;
- d) saneamento urbano e rural;
- e) melhoria da qualidade de atendimento e ampliação do acesso da população aos medicamentos;



- f) combate ao analfabetismo, valorização dos professores, melhoria da qualidade do ensino e garantia da permanência das crianças, adolescentes e jovens na educação básica;
- g) manutenção e ampliação das áreas livres de doenças e pragas;
- h) diminuição das restrições externas, no curto prazo, e equacionamento do desenvolvimento de atividades-chave, no médio e longo prazos; e
- i) implementação de projetos de energia, transportes e infra-estrutura hídrica essenciais ao crescimento econômico e desenvolvimento social.

ORIENTAÇÕES PARA APRIMORAMENTO DO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES

Como forma de aprimoramento desse anexo, entende-se que:

a) as ações e respectivas metas constantes do anexo devem ser obrigatoriamente incluídas na lei orçamentária a que se refere, ressalvadas exceções devidamente justificadas;

b) as ações devem ser executadas com preferência sobre as outras despesas discricionárias;

c) as ações devem ser ressalvadas da limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF, exceto se a limitação das demais dotações de despesas discricionárias não for suficiente para cumprir a meta fixada de superávit primário;

d) somente devem ser incluídas no anexo ações e metas efetivamente realizáveis, e compatíveis com os níveis históricos de execução; e

e) as ações devem ser quantificadas física e financeiramente, tanto no projeto quanto nas emendas apresentadas no Congresso, de forma a tornar o Anexo realista e consistente com a capacidade fiscal do Estado.

ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

O PLDO/2005 trouxe duas inovações importantes na estrutura dos orçamentos: a alteração do conceito de categoria de programação e a segregação dos orçamentos fiscal e da seguridade em peças separadas.

CATEGORIA DE PROGRAMAÇÃO

Relativamente à alteração do conceito de categoria de programação, o Poder Executivo insiste na tese de destinar o subtítulo **exclusivamente** para especificar a localização física da ação. Essa tese já foi reiteradamente rejeitada pelo Congresso, sob o argumento de que o permissivo legal do detalhamento ou não em subtítulo traz retrocesso ao processo de alocação dos recursos federais por suprimir importante elo na cadeia de visibilidade do gasto para a sociedade. Caso prevaleçam essas mudanças, os senhores parlamentares se verão frente à impossibilidade de detalhar melhor as ações por eles contempladas nas emendas, resultando na apropriação de recursos em títulos, às vezes, excessivamente genéricos, que os deixem ao talante do Poder Executivo.

SEGREGAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

Em relação à segregação dos orçamentos, o entendimento das Consultorias é no sentido de que, tal como proposto, não serão resolvidas as dificuldades de pronta identificação do resultado da seguridade social. A apuração desse resultado depende, sim, de identificação precisa das receitas vinculadas à seguridade social e das despesas que poderiam ser satisfeitas com tais recursos.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 07 /04 - PLDO 2005

Por hora, considera-se importante incorporar dispositivo no PLDO/2005 que conduza à reclassificação das fontes de recursos, de sorte que as parcelas de receita vinculadas à seguridade social sejam marcadas com códigos distintos, para diferenciá-las das parcelas que possam atender ao orçamento fiscal.

Ademais, a segregação, em peças distintas, acarretará a fragmentação dos orçamentos das diferentes unidades orçamentárias e, como conseqüência, a perda da visão do conjunto.

DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Em relação à LDO vigente, as alterações introduzidas no projeto são escassas e têm caráter meramente formal, como as relacionadas com os arts. 77 e 78. Alguns ajustes são necessários para adequar os dispositivos à boa técnica legislativa.

Destaque-se a necessidade de ser criado o Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal, previsto no art. 39 da Constituição, tendo em vista que a falta de coordenação interpoderes tem como reflexo o aumento desse tipo de gasto no total das despesas obrigatórias.

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E DESCENTRALIZAÇÕES

O PLDO/2005, tal como a LDO/2004, mantém a definição de transferência voluntária, esclarecendo que estão fora de sua abrangência *“as descentralizações de recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios que se destinem à realização de ações cuja competência seja exclusiva da União ou que tenham sido delegadas aos referidos entes da Federação com ônus para a União”* (art. 39, parágrafo único).

Segundo o art. 49, a descentralização de créditos orçamentários também abrange transferências ao setor privado. Contudo, entende-se que transferências destinadas a esse setor devem ser classificadas em um dos tipos previstos nos arts. 26 a 38: subvenção social, contribuição corrente, auxílio ou contribuição de capital, impondo que se submetam às condições previstas em referida subseção.

TRANSFERÊNCIAS A ENTES PRIVADOS

O PLDO/2005 impõe que transferências de recursos a entes privados sejam efetuadas na modalidade de aplicação “50” (Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos). Há, entretanto, necessidade de se introduzir no texto exceção, de modo que transferências a entidades de assistência social admita as modalidades “30” (transferências a Estados) e “40” (transferência a Municípios) em razão das disposições da LOAS.

O projeto flexibiliza exigência relativa a prazo de funcionamento para entidades que atuem na área de educação e assistência social receberem recursos públicos. Para essas áreas, passa-se a exigir declaração de funcionamento regular no último exercício. Para as outras áreas, a exigência continua sendo relativa aos últimos três exercícios.

O projeto prevê, ainda, que a remuneração de agências financeiras oficiais, que atuem como intermediárias, possa ocorrer à conta da dotação utilizada para as transferências de recursos a entes públicos e privados. Entretanto, o entendimento é no sentido de que tal dispositivo não deva prosperar, tendo em vista não ser a LDO o instrumento adequado para tal disciplinamento e o posicionamento do Congresso, acerca desse tema, quando da apreciação do PLDO/2004.



DEMONSTRATIVO COM INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

Comparando-se o Anexo das Informações Complementares, constante do PLDO/2005, com o Anexo da LDO/2004, verifica-se diminuição significativa nas informações a serem encaminhadas pelo Executivo.

Sugere-se, entretanto, que as informações complementares requeridas pelos incisos IV, VII d, VII f, VII h, XI, XVI, XX, XXII, XXV, XXVIII, XXXI e XXXII, do Anexo II da LDO/2004, também sejam solicitadas pela LDO/2005.

DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

No PLDO/2005, foi mantido o mesmo texto da LDO/2004, excluindo-se apenas a autorização para financiamentos no âmbito do Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária - Recoop, em função do término do prazo para contratações.

POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO – AFOFs

A redação proposta no PLDO/2005 exclui do texto importantes demonstrativos tais como: a) o total dos recursos aplicados a fundo perdido, por região, por agência de fomento, por unidade da Federação e por setor de atividade, explicitando-se os critérios utilizados e a origem dos recursos; b) relatórios individualizados das aplicações por agência de fomento. A proposta sugere relatórios consolidados das aplicações, prejudicando, dessa forma, a transparência individual das aplicações por agência.

Além disso, exclui do texto a requisição de demonstração, em audiência pública, da aderência das aplicações dos recursos das AFOFs à política estipulada na LDO.

OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

Entende-se que o SIASG – Sistema de Administração de Serviços Gerais – é o instrumento mais adequado para o acompanhamento das execuções contratuais e, caso necessário, para concretizar a suspensão determinada. Esse sistema visa a acompanhar todos procedimentos licitatórios, desde o edital até a entrega do objeto, mesmo nos casos de inexigibilidade e dispensa de licitação, bem como de contratações externas, e até a realização do cronograma de execução.

Todavia, nem todos os órgãos e entidades têm registrado dados relativos a contratos e convênios em execução, o que compromete a integridade das informações do sistema e sua confiabilidade.

DIRETRIZES SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O art. 57 do PLDO/2005 altera parcialmente a sistemática estabelecida na LDO/2004 para modificação das fontes de financiamento, das fontes de recursos, das modalidades de aplicação e dos indicadores de uso e de resultado primário aprovados na lei orçamentária.

A alteração proposta é aceitável, na medida em que visa agilizar os procedimentos de alteração e, assim, conferir flexibilidade para a execução orçamentária.

O art. 63 autoriza o Poder Executivo, mediante decreto, transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária de 2005, nos casos que especifica. A aprovação desse dispositivo permitirá àquele Poder promover profundas alterações do orçamento sem a participação do Congresso Nacional.



ANEXO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS

A inclusão no anexo desse tipo de despesa obedece aos padrões observados em anos anteriores. Entretanto, para melhor controle das despesas que não serão objeto de limitação de empenho, sugere-se que seja apresentado no PLOA/2005 quadro com a correspondência entre as despesas constantes do Anexo V e os programas (e respectivas ações), apresentados por unidades orçamentárias responsáveis, com as dotações. Entende-se, também, que a forma de apresentação do anexo não é a ideal. Seria oportuno que as despesas fossem agrupadas pelas áreas a que pertencem (saúde, assistência, previdência etc.).

REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS

As projeções do MPAS para os próximos vinte anos indicam um déficit da previdência da ordem de 1% a 2% do PIB. Tais projeções baseiam-se na adoção de hipóteses acerca da evolução demográfica, da estrutura do mercado de trabalho e de probabilidades de entrada em benefícios, de suposições sobre as taxas de crescimento da inflação, da produtividade, do PIB e do comportamento dos indivíduos em relação à decisão de se aposentar. Na elaboração das projeções de receitas, tomou-se a evolução das receitas previdenciárias como diretamente correlacionável com a evolução da massa salarial. O estudo utiliza taxa de crescimento da massa salarial equivalente à taxa de crescimento do PIB, estimada em 3,50% a partir de 2008.

AMPAROS ASSISTENCIAIS DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - LOAS

A projeção relativa aos amparos assistenciais passou a incluir as alterações aprovadas pelo estatuto do idoso. Entretanto, nela não foram incluídas despesas com Renda Mensal Vitalícia por Invalidez e por Idade, que deixaram de fazer parte do Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS e passaram a integrar o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS.

REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS

O comportamento do déficit aponta um crescimento ameno nos primeiros anos, até 2011, devido à postergação de aposentadorias neste período, em razão da Emenda Constitucional nº 41/03. A partir de 2012, o déficit aumenta rapidamente em função do grande número de aposentadorias, devido ao cumprimento das exigências da referida emenda, até atingir o ponto máximo em 2030. A partir de 2031, o déficit começa a declinar, uma vez que o impacto das novas aposentadorias será menor que a redução dos benefícios, fruto das mortes dos inativos. São frágeis as projeções realizadas para este regime, uma vez que não consideram a reposição de servidores nem as novas regras a que estarão submetidos.

MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO

O anexo que cuida da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado prevê despesas adicionais de R\$ 4,3 bilhões para o exercício de 2005. Quanto à fonte de financiamento, estimou-se um crescimento bruto da arrecadação de R\$ 13,8 bilhões, decorrente do aumento do PIB e de alteração na legislação tributária. Deduzidas as transferências constitucionais, chegou-se a uma arrecadação líquida de R\$ 11,8 bilhões.

Brasília, 07 de maio de 2004.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 07 /04 - PLDO 2005



NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 07 /2004
PLDO 2005 – PL Nº 3, DE 2004-CN

I. INTRODUÇÃO	2
II. CENÁRIO MACROECONÔMICO DO PLDO/2005	3
III. METAS E PRIORIDADES	7
III.1. PRIORIDADES NO PLDO/2005	7
III.2. ANÁLISE DAS MUDANÇAS DE ORIENTAÇÃO	7
III.3. SUGESTÕES E CONSIDERAÇÕES	8
IV. METAS FISCAIS	8
IV.1. ESTIMATIVAS DE ARRECADAÇÃO DA RECEITA PARA 2005	10
IV.2. ESTIMATIVAS DAS DESPESAS PARA 2005	11
IV.3. DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO NO TRIÊNIO 2005-2007	12
IV.4. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA	13
IV.5. RISCOS FISCAIS	14
V. DIRETRIZES PARA ESTRUTURAÇÃO E ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO	15
V.1. DAS DIRETRIZES GERAIS E ESPECÍFICAS	15
V.1.1. das diretrizes gerais	15
V.1.2. das diretrizes específicas do orçamento da seguridade social	15
V.1.3. das diretrizes específicas do orçamento de investimentos	15
V.1.4. das disposições gerais	15
V.2. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS	15
V.2.1. segregação dos orçamentos	17
V.3. DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS	18
V.4. RESERVA DE CONTINGÊNCIA	19
V.5. DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	19
V.6. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E DESCENTRALIZAÇÕES	20
V.7. TRANSFERÊNCIAS A ENTES PRIVADOS	21
V.8. DEMONSTRATIVOS COM INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES	22
V.9. DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL	24
V.10. OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO – OOC	24
VI. POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO – AFOFs	25
VI.1. EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS	26
VII. FISCALIZAÇÃO E OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES	27
VIII. DIRETRIZES SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	28
VIII.1. ALTERAÇÕES E AUTORIZAÇÃO PARA A EXECUÇÃO PROVISÓRIA DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA	28
VIII.2. LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA	30
VIII.3. ANEXO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS	31
IX. ANEXO DE FUNDOS DE NATUREZA ATUARIAL	33
IX.1. REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - RGPS	33
IX.2. AMPAROS ASSISTENCIAIS DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - LOAS	36
IX.3. REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS	36
IX.4. REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MILITARES	37
IX.5. FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR – FAT	37
X. MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO	39
XI. ANEXO I – DEMONSTRATIVO DAS METAS ANUAIS PARA 2004	41
XII. ANEXO II - ANEXO DE RISCOS FISCAIS – PLDO/2005 (SISTEMATIZADO)	42



I. INTRODUÇÃO

O planejamento governamental consiste de um conjunto integrado de ações voltadas para a solução de problemas, tendo como principal pressuposto a otimização do emprego dos recursos públicos. Por prescrição constitucional e legal, toda ação governamental deve estar assentada em planejamento, formalizado em planos e programas nacionais, regionais e setoriais, que visem a promover o desenvolvimento econômico e social do País, de caráter determinante para o setor público¹.

A ordem constitucional vigente instituiu o ciclo orçamentário ampliado, compreendendo o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA), que constituem etapas do planejamento governamental.

Nesse ciclo, o plano plurianual passa a ser o instrumento normativo mais importante do planejamento de médio prazo, não somente por traçar as diretrizes, os objetivos e as metas da administração federal para as despesas de capital (e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada) para quatro anos, mas, também, pela exigência de que os planos e os programas nacionais, regionais e setoriais, bem como os demais instrumentos citados devam guardar com o plano perfeita consonância.

A lei de diretrizes orçamentárias, nesse contexto, representa o elo entre o planejamento de médio prazo, consubstanciado no PPA, e o planejamento de curto prazo, expresso na LOA. Sua finalidade, nos termos do texto constitucional, consiste em eleger, anualmente, as ações, geralmente extraídas do PPA, que serão prioritárias para execução no exercício subsequente, incluindo as despesas de capital; orientar a elaboração da proposta de lei orçamentária anual; dispor sobre as alterações na legislação tributária, bem como estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CF. art. 165, § 2º).

Além das finalidades acima citadas, as LDOs estabelecem o montante das despesas que cabe a cada uma das Casas do Congresso Nacional (C.F., arts. 51, inciso IV, e 52, inciso XIII), aos Tribunais Superiores (C.F., art. 99, § 1º), e ao Ministério Público da União (C.F., art. 127, § 3º). Também autorizam 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 contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público (C.F., art. 169, § 1º, inciso II).

Cabe destacar que a importância das LDOs não se exaure nas funções acima enumeradas, haja vista que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – na Seção II do Capítulo II, confere-lhes a atribuição de constituírem instrumento normativo de variada gama de temas, dentre os quais, dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios e formas de limitação de empenho, o anexo de metas fiscais, o anexo de riscos fiscais e a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Por fim, recorde-se que, na prática, as LDOs vêm albergando um conjunto de regras sobre a execução orçamentária e financeira, fiscalização financeira e outras que tais, em situações não atendidas pela vetusta Lei nº 4.320, de 17/03/1964, em face da superveniência das regras instituídas pela Constituição de 1988, e tendo em vista a não aprovação, pelo Congresso Nacional, da legislação complementar prevista no § 9º do art. 165 da Carta Magna.

Esta Nota Técnica², elaborada em observância ao disposto no art. 45, § 2º, da Resolução nº 1, de 2001-CN³, procura analisar cada um dos temas tratados no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2005 (PL 03/2004 – CN), no que diz respeito aos aspectos considerados relevantes,

¹ Constituição Federal, art. 174, e Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, art. 7º.

² Esta Nota não reflete, necessariamente, a posição da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, nem de qualquer de seus membros.

³ “Art. 45. A Comissão, para o exercício das atribuições previstas nesta Resolução contará com assessoramento institucional e permanente a ser prestado pelos órgãos especializados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. [...] § 2º Serão elaboradas notas técnicas como subsídio à análise das proposições relativas ao projeto de lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.”



às alterações havidas, às eventuais correções de rumo etc. A análise tem por objetivo subsidiar a apreciação da matéria pelo Congresso Nacional⁴.

II. CENÁRIO MACROECONÔMICO DO PLDO/2005

O cenário econômico-fiscal para o período 2005 a 2007 enfatiza, dentre outros, os seguintes pontos:

- a) continuidade da política de gestão equilibrada dos recursos públicos, de forma a tornar viável o crescimento sustentado da economia;
- b) criação das condições necessárias para a queda das taxas de juros, a melhoria do perfil da dívida e a redução gradual do endividamento público líquido em relação ao Produto Interno Bruto - PIB;
- c) fatores relevantes na condução das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e projeções para seus principais agregados e variáveis, além das metas de inflação para o exercício subsequente;
- d) considerações sobre os sobressaltos econômicos passados e os esforços realizados em 2003 para estancar a pressão inflacionária, a queda dos rendimentos reais e a melhoria das expectativas; e
- e) aumento da liquidez internacional, fruto da baixa taxa de juros norte-americana que favoreceu a expansão das exportações e a recuperação dos termos de troca brasileiros, a melhoria das condições de captação de recursos externos, com o aumento das reservas cambiais e a relativa estabilidade da taxa de câmbio.

Não obstante a queda de 0,2% do PIB, verificada no ano de 2003, o cenário macroeconômico conta, no decorrer de 2004, com a manutenção do ritmo de crescimento iniciado no último trimestre daquele ano, que será viabilizado pelo aumento da concessão de crédito, desempenho crescente das exportações e recuperação dos rendimentos reais. Tudo isso, tendo como pano de fundo uma política monetária baseada em metas de inflação, câmbio flutuante e política fiscal austera, com a manutenção de superávit primário de 4,25% do PIB.

As projeções para exercícios futuros são tratadas como prolongamento melhorado da *performance* de 2004, exercício para o qual se prevê moderado crescimento econômico e estabilidade de preços.

Para 2004, prevêem-se um crescimento do PIB de 3,5% e inflação acumulada do IPCA de 5,7%. Essa previsão desconsidera os possíveis efeitos da ocorrência de choques adversos, como a provável elevação da taxa de juros norte-americana e a conseqüente redução da liquidez internacional; o ressurgimento de problemas fiscais, devido ao reconhecimento de passivo previdenciário do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; as pressões por reajustes salariais acima da inflação, tanto do salário-mínimo quanto dos servidores públicos, além dos apelos pela renegociação dos contratos de refinanciamentos das dívidas estaduais e municipais.

É importante observar que a correta previsão dos agregados macroeconômicos é condição essencial para a obtenção de equilíbrio nas contas públicas. Em particular, a adoção de hipóteses realistas de crescimento real do PIB, da taxa de inflação esperada e da variação da taxa de câmbio é determinante para o alcance desse equilíbrio, pois pode afetar tanto as receitas como as despesas governamentais.

Como o próprio governo já admitiu em anexo de PLDO anterior⁵, e igualmente é aceito por ampla gama de analistas, a taxa de variação da receita tributária acompanha, na mesma proporção, a taxa de

⁴ Para maiores esclarecimentos acerca dos temas abordados nesta Nota Técnica Conjunta, estão à disposição dos interessados diversos estudos preliminares, elaborados pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e pela Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, na página <http://www.senado.gov.br/orcamento/LDO2004/notastec/lista.asp> e www.camara.gov.br/orcament/principal

⁵ No Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2003, consta que um crescimento do PIB de 0,5% inferior (superior) ao projetado implica em redução (aumento) de 0,5% na receita primária bruta.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 07 /04 – PLDO/2005

crescimento do PIB nominal⁶. No jargão econômico, significa dizer que existe uma elasticidade unitária no relacionamento entre essas variáveis.

Uma estimativa de arrecadação tributária baseada em previsões irreais de variação do PIB, seja porque fatos novos surgiram após o envio da programação orçamentária, seja porque foram adotadas hipóteses exageradamente otimistas de desempenho da atividade econômica, pode levar à frustração de receitas, configurando o que se conhece como risco orçamentário⁷. Também contribui para a ocorrência de riscos orçamentários a inadequada consideração de situações adversas, bem como de fatos desfavoráveis que poderão impactar negativamente as contas públicas, a exemplo dos fatores mencionados passos acima.

Interessante notar que, diversamente do risco de dívidas, o risco orçamentário, dado o nível de comprometimento dos recursos com o superávit primário legalmente fixado, tem o seu ajuste direcionado para o contingenciamento de despesas, em particular, de investimentos.

Como consequência, na avaliação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, assim como do próprio projeto de lei do orçamento, deve-se atentar para que as hipóteses de variações daqueles importantes indicadores sejam as mais realistas possíveis, de sorte que se evitem constrangimentos futuros que exijam a imposição de limites mais restritivos à execução da programação constante na lei orçamentária.

A Tabela I a seguir apresenta a projeção das principais variáveis para 2005, com indicativos para 2006 e 2007, elaborado em atenção à exigência contida no art. 4º, § 2º, inciso II, da LRF.

TABELA I
PLDO 2005 – PROJEÇÕES MACROECONÔMICAS – 2005/2007

Discriminação	2004	2005	2006	2007
PIB % de crescimento real (a.a.)	3,51	4,00	4,50	5,00
Inflação IGP DI – % acumulado 12 meses	7,53	5,50	n.d.	n.d.
Inflação IPCA % acumulado 12 meses	5,67	4,50	4,00	4,00
Taxa real juros sobre a Dívida Líq. – média % a.a.	8,38	6,85	6,03	4,99
Taxa nominal juros sobre a Dívida Líq. – média % a.a.	14,88	11,79	10,40	9,19
Taxa de câmbio (R\$/US\$) – final de período	3,19	3,28	3,38	3,48

Fonte: mensagem que acompanha o PLDO/2005

É de se registrar que, tanto o Poder Executivo quanto o mercado, não obstante sinais do baixo nível de atividade, confiam na expectativa de crescimento de 3,5%, em 2004. O Plano Plurianual – PPA supõe 4%. Para os demais anos, o PPA traz cenário de crescimento mais otimista, em meio ponto percentual acima do PLDO. O mercado, todavia, é mais reticente em relação ao ritmo de crescimento em 2005, pois estima em apenas 3,5%. Toda frustração em termos de crescimento é danosa para as contas públicas, em razão dos riscos orçamentários mencionados anteriormente.

Para 2006, observa-se a manutenção da mesma taxa de 4,5% de crescimento prevista no PLDO/2004 e, para 2007, há um indicativo de que esse aumento se eleve para 5%. O compromisso com a estabilidade de preços é bastante evidente, com uma estimativa de taxa de inflação, medida pelo IPCA, da ordem de 5,7% ao final de 2004, 4,5% em 2005, estabilizando-se em 4,0% nos anos seguintes.⁸

Importante suporte para sustentar o crescimento econômico é a continuidade do processo de queda da taxa de juros reais e nominais, ainda que em menor velocidade, concomitantemente ao declínio esperado na evolução dos preços, à recuperação dos rendimentos reais e à elevação do nível de investimentos.

O Projeto tem implícita a estimativa de que a taxa média real de juro sobre a dívida líquida do governo decline de 6,8%, em 2005, para 5%, em 2007, e a taxa nominal de 11,8% para 9,2%,

⁶ Excetuadas, evidentemente, as variações decorrentes de alterações na legislação tributária e de decisões judiciais.

⁷ 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 o aumento de passivos contingentes da União, decorrentes de fatores imprevisíveis como os resultados de decisões judiciais. Os riscos fiscais de dívidas são importantes porque afetam negativamente a relação Dívida/PIB, principal indicador de solvência das contas públicas.

⁸ O IPCA, contido na proposta, situa-se um pouco acima da meta de inflação perseguida pelo Banco Central, de 5,5% para 2004.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 07 /04 – PLDO/2005

respectivamente. A consequência direta e imediata desse declínio consiste na redução da relação dívida/PIB. No PLDO, essa relação é mais alta que no PPA, de 2005 a 2007, chegando à diferença entre as previsões do projeto (53,4% do PIB) e do PPA (48,2% do PIB) a mais de cinco pontos de porcentagem no período. A diminuição mais conservadora da relação dívida/PIB, no período de 2005 a 2007, reflete, em grande parte, a queda menos acentuada da taxa de juros, prevista no projeto⁹.

Não obstante serem mais conservadoras as taxas implícitas no projeto, elas são mais otimistas que a expectativa do mercado. Segundo o Banco Central - Bacen, os agentes do mercado esperam uma taxa média de juros da ordem de 15,13%, em 2004, e de 13,25%, em 2005, em oposição às taxas de, respectivamente, 13% e 11,7% constantes das projeções do governo.

A despeito dessas divergências, interessa observar que taxas reais da magnitude das admitidas no projeto podem estar associadas a uma maior taxa de crescimento do PIB. Segundo o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA, o impacto do nível de taxa de juros real sobre o desempenho da economia é um ponto relevante nas discussões. Para essa instituição, no ano 2000, quando a economia cresceu mais de 4%, a taxa Selic real era de 11%, sugerindo que níveis em torno de 10% não são, isoladamente, um obstáculo a um bom crescimento do produto¹⁰. Importante também seria a confiança dos agentes econômicos no movimento declinante dos juros, no controle da inflação e na continuidade do processo de reformas.

Além do testemunho técnico de agentes econômicos, é conveniente também avaliar o comportamento recente dos indicadores de preços e nível de atividade para averiguar se as metas previstas no projeto para 2004 são possíveis de serem concretizadas.

Após a evolução crescente dos preços, observada principalmente no final de 2002 e em parte do primeiro trimestre de 2003, o IPCA e o IGP-DI, naquele exercício, atingiram 12,5% e 26,4%, respectivamente. No decorrer de 2003, entretanto, a política monetária mostrou-se extremamente eficaz, na medida em que a inflação anual recuou para 9,3%, no caso do IPCA, e 7,67%, no caso do IGP/DI. Para 2004, essa tendência declinante continua, com o IPCA e o IGP/DI alcançando 5,9% e 4,9%, respectivamente, medidos, em março, pelo acumulado dos últimos 12 meses.

É de se notar que, não obstante tenha havido uma recidiva na aceleração dos índices inflacionários, no final de 2003 e início de 2004, provocada principalmente por aumento de preços dos alimentos, das *commodities* exportadas pelo País, da energia elétrica e da educação, boa parte dela já foi dissipada, principalmente pelo ajustamento da política monetária, caracterizada pela interrupção temporária do processo de queda da taxa básica de juros e sua retomada, ainda que em ritmo mais cauteloso¹¹.

O Relatório de Mercado do Bacen, de 16/04/04, corrobora essa tendência ao trazer uma expectativa dos agentes econômicos de que o IPCA de 2004 ficará em 6,14%, e o de 2005, em 5%, valores pouco acima dos previstos pelo Governo no PLDO/2005, mas dentro do intervalo de variação da meta de inflação, denotando controle do processo de evolução dos preços. Para o IGP/DI, o mercado prevê números de 8,07% e 5,5%, respectivamente, mostrando um aumento em relação ao número de março (últimos doze meses), mas convergência para 2005.

Relativamente a sinais que confirmem a expectativa de crescimento do produto, indicadores do nível de atividade dão conta de que a recuperação da economia brasileira, depois de uma forte aceleração no último trimestre de 2003, vem se processando de forma moderada, mas dentro da perspectiva de alcançar a meta fixada para 2004.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, o PIB dessazonalizado apresentou forte crescimento no último trimestre de 2003, aumentando 1,5% sobre o terceiro trimestre do mesmo ano.

Para o primeiro trimestre de 2004, o IPEA prevê uma desaceleração nessa trajetória, com um crescimento da ordem de 0,8% sobre o quarto trimestre de 2003 e de 0,9% no segundo trimestre de 2004, sobre o primeiro do mesmo ano. Essas taxas, associadas às estimativas de crescimento de 1,2% em cada

⁹ Bacen, *op. cit.*

¹⁰ IPEA, *op. cit.*

¹¹ O IPCA, em nov/03, foi de 0,34%; em dez/03 subiu para 0,52%; em jan/04 alcançou 0,76%; em fev/04, caiu para 0,61% e, em mar/04, para 0,47%. O IGPdi, por sua vez, apresentou taxas de 0,48%; 0,60%; 0,80%; 1,08% e 0,93%, respectivamente. O IPC-PIPE também aponta sua trajetória para a mesma direção.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 07 /04 – PLDO/2005

um dos dois últimos trimestres de 2004, são compatíveis com um crescimento anual do PIB da ordem de 3,4%.

Consoante dados do IBGE, a variação em doze meses da produção industrial, tomada em fevereiro de 2004, alcançou 1,78%, puxada principalmente pelo crescimento da produção de bens de capital, com 10,41%, bens intermediários, com 4,30%, e bens de consumo duráveis, com 2,53%. Embora permaneçam ainda em nível elevado, observa-se que houve uma perda no ritmo de crescimento da produção de bens de capital e de consumo duráveis, com relação ao registrado ao fim de 2003¹².

Pelo lado da demanda, o notável aumento das exportações, que alcançaram US\$ 73,1 bilhões, em 2003, e poderão atingir US\$ 84 bilhões, em 2004, apresentando um crescimento da ordem de 15%, contribuirá para a sustentação do crescimento, junto com o investimento e a recuperação gradual do consumo.

A recuperação gradual do consumo é corroborada com a previsão de crescimento da massa salarial, que se situa em nível superior ao previsto no PPA, e pelo mencionado aumento na oferta de crédito.

Segundo a Pesquisa Mensal de Comércio do IBGE, as vendas do comércio varejista cresceram 5,5% no primeiro bimestre de 2004, em comparação com o mesmo período de 2003, registrando a terceira alta mensal consecutiva.

O constrangimento das contas externas tem sido apontado como o principal obstáculo ao crescimento sustentado da economia brasileira.

Como indicativo de sua superação, temos que a expectativa de saldo comercial tem crescido constantemente, situando-se agora em torno de US\$ 25,0 bilhões, a despeito do aumento de cerca de 22% esperado nas importações, as quais deverão evoluir de US\$ 48,3 bilhões em 2003 para US\$ 59,0 bilhões em 2004, em grande parte impulsionadas pelo aumento da importação de bens de capital e bens intermediários.

Cabe ainda registrar o superávit de US\$ 1,2 bilhão nas transações correntes do balanço de pagamentos ocorrido em 2003 e que deverá se repetir em 2004. Para 2005, embora se espere um déficit nesse mesmo item da ordem de US\$ 2,1 bilhões, esse número é mais confortável do que os de anos anteriores, que chegaram a alcançar 5% do PIB, demandando, assim, elevada necessidade adicional de endividamento externo.

Esses dados apontam para a redução da vulnerabilidade externa da economia brasileira, medida pela relação dívida/exportações, que embora elevada, situa-se hoje ao redor de 2,5, ao contrário do passado recente em que esse número era superior a 3,5 vezes.

Diante disso, uma vez garantida a rolagem da dívida, e considerando o aporte de investimentos estrangeiros diretos da ordem de US\$ 13 bilhões, em 2004, e de US\$ 15 bilhões, em 2005, o País poderá continuar aumentando o estoque de reservas, inclusive como meio de evitar indesejadas variações da taxa de câmbio e seu efeito nefasto sobre a economia doméstica.

A evolução do mercado de trabalho tem sido a nota dissonante desse cenário, quando confrontada com outros indicadores. O aumento da taxa de desemprego ocorrido em 2003, com a conseqüente queda dos rendimentos das pessoas ocupadas, persiste em 2004. Em janeiro, essa taxa atingiu 11,7%, contra 11,2%, em janeiro de 2003. Já o rendimento médio das pessoas ocupadas, que vinha em persistente declínio, parecer sinalizar para a reversão da tendência declinante, conforme dados apurados na Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE. Em março de 2004, embora a taxa de desemprego tenha aumentado de 12% para 12,8%, observou-se pequeno aumento de 1,4% no rendimento médio das pessoas ocupadas.

Em suma, diante dos dados apresentados e na ausência dos choques adversos mencionados no início deste capítulo, pode-se concluir sobre a factibilidade das metas contidas no PLDO, notadamente em termos de produção e de preços.

Comporta, para finalizar, uma observação de caráter geral. A mensagem que acompanha o PLDO não estabelece a ligação entre os poucos parâmetros informados e as metas propriamente ditas. Receitas e despesas, como se verá mais adiante, não estão desdobradas, e faltam "memória e metodologia de cálculo

¹² Boletim da Macrométrica "Destaques de fevereiro".



que justifiquem os resultados pretendidos” e evidência da “consistência” das metas anuais “com as premissas e os objetivos da política econômica nacional” a que se refere a LRF. Os parâmetros apresentados são insuficientes para descrever e quantificar o cenário em que os orçamentos serão elaborados, dando ensejo a que as Consultorias se valessem de informações de outras fontes para realizarem suas análises.

III. METAS E PRIORIDADES

III.1. PRIORIDADES NO PLDO/2005

Em consonância com o art. 165, § 2º, da Constituição¹³, o art. 2º do PLDO/2005 prevê que as metas e as prioridades da Administração Pública Federal para o exercício de 2005 sejam as especificadas no Anexo de Metas e Prioridades. Das 4.542 ações orçamentárias previstas no projeto do PPA 2004-2007¹⁴, que estão distribuídas em 377 programas, o Anexo prevê a priorização de 265, alocadas em 103 programas. O Poder Executivo, em sua Exposição de Motivos, destaca do Anexo os seguintes objetivos:

- a) assentamento de 115 mil famílias;
- b) favorecimento de 8,7 milhões de famílias com o Programa Bolsa-Família;
- c) subsídio à habitação de interesse social, urbanização, regularização e integração de assentamentos precários;
- d) saneamento urbano e rural;
- e) melhoria da qualidade de atendimento e ampliação do acesso da população aos medicamentos;
- f) combate ao analfabetismo, valorização dos professores, melhoria da qualidade do ensino e garantia da permanência das crianças, adolescentes e jovens na educação básica;
- g) manutenção e ampliação das áreas livres de doenças e pragas;
- h) diminuição das restrições externas, no curto prazo, e equacionamento do desenvolvimento de atividades-chave, no médio e longo prazos; e
- i) implementação de projetos de energia, transportes e infra-estrutura hídrica essenciais ao crescimento econômico e desenvolvimento social.

O estabelecimento de metas e prioridades é essencial. Não apenas porque é exigência da Carta Magna, mas também porque direciona a aplicação dos escassos recursos públicos, dando preferência para ações necessárias à atuação do Governo na solução de problemas cruciais.

III.2. ANÁLISE DAS MUDANÇAS DE ORIENTAÇÃO

Em relação às leis de diretrizes orçamentárias anteriores, foi retirado dispositivo que obriga o Poder Executivo, quando do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, a apresentar em sua Mensagem justificativas quanto ao atendimento parcial das metas e prioridades definidas (LDO/2003) ou demonstrativo da sua observância (LDO/2004). A LDO/2003 vedava, ainda, a adoção, pelo Poder Executivo, durante a execução orçamentária, de categorias de prioridades que não estivessem definidas no Anexo de Metas e Prioridades.

¹³ Art. 165

.....

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

¹⁴ PL nº 030/2003-CN, já aprovado na CMO.



Os Anexos de Metas e Prioridades, inseridos nas LDOs até então, parecem apenas atender às exigências formais, não sendo devidamente levados em consideração nos projetos de leis orçamentárias, bem como na execução dos orçamentos. Para buscar reverter esse tratamento, a LDO/2005 deveria adotar critérios objetivos de quantificação financeira para possibilitar avaliações mais realistas, tanto das metas físicas quanto das metas financeiras, além de restabelecer e aprimorar outras disposições que confirmam maior efetividade ao Anexo, em todas as fases do processo orçamentário.

III.3. SUGESTÕES E CONSIDERAÇÕES

Evidencia-se a necessidade de correções no texto do PLDO. Como o Anexo de Prioridades e Metas estabelece, por exigência constitucional, uma primazia para certos dispêndios, parece necessário, a fim de dar efetividade a tal exigência, dispor que as ações e respectivas metas previstas no Anexo sejam:

- a) incluídas obrigatoriamente no projeto de lei orçamentária a que se refere;
- b) executadas com preferência sobre as outras despesas discricionárias; e
- c) ressalvadas da limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF, exceto se a limitação das demais dotações de despesas discricionárias não for suficiente para cumprir a meta fixada de superávit primário.

Além disso, devem-se ter como prioritárias ações e metas efetivamente realizáveis, compatíveis com os níveis históricos de execução. Dessa forma, para sua apreciação, o Anexo de Metas e Prioridades, encaminhado pelo Poder Executivo, deve ser quantificado em termos de valores financeiros, assim como as ações constantes das emendas dos parlamentares a esse Anexo.

Critério realista para a análise de tais emendas é o de acolher as modificações propostas somente se for mantido o valor total do Anexo constante do PLDO/2005. Dessa forma, a exemplo da apreciação da lei orçamentária anual, o acolhimento das emendas ao Anexo de Metas e Prioridades dependerá de cancelamentos compensatórios, estimados nos mesmos valores financeiros vinculados às metas que se pretendam acrescer ou inserir.

IV. METAS FISCAIS

O Anexo de Metas Fiscais é exigido pelo art. 4º da LRF e tem por finalidade demonstrar os instrumentos da política fiscal que nortearão a elaboração da lei orçamentária anual. Nesse sentido, são apresentados os resultados alcançados em 2003, os valores das metas fixadas para 2005 e os projetados para 2006 e 2007, referentes aos resultados nominal e primário e o montante da dívida, evidenciando a consistência das metas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional¹⁵.

As metas de superávit primário para o triênio 2005-2007 foram mantidas estáveis em relação às constantes da LDO 2004 e aos resultados alcançados em 2003, evidenciando a continuação da política de ajuste fiscal implementada nos últimos anos.

Para as três esferas de governo, no triênio 2005 – 2007, é fixada a meta de 4,25% do PIB, conforme mostra a Tabela II. Da União, 3,15%; sendo dos orçamentos fiscal e da seguridade social, de 2,45%; e das empresas estatais federais, 0,70%. Tais metas, como nos exercícios anteriores, poderão ser compensadas para atingir o resultado estabelecido.

Comporta enfatizar que a majoração do superávit primário em 2003 e sua manutenção em 2004 tiveram o objetivo de restabelecer a credibilidade do país e impedir a trajetória ascendente da relação dívida/PIB. No entanto, esta relação não pára de crescer. A esse respeito, afirma o documento que: *"Embora a relação dívida/PIB tenha registrado pequena oscilação para cima, devido à estagnação do PIB, preservou-se nível inferior aos 58,28% registrados em agosto de 2003. A manutenção da austeridade fiscal deverá resultar na queda do indicador nos próximos anos."*

¹⁵ Os itens "c" a "f" do Anexo não serão objeto do presente estudo.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 07 /04 – PLDO/2005

Afirma-se, na mensagem, que a manutenção nesse último patamar "é consistente com os objetivos de política fiscal"...¹⁶; que "a disciplina fiscal, além da robusta melhora nas contas correntes do Balanço de Pagamentos, contribuiu para a redução do risco-país do patamar de 1.525 pontos, em média, em dezembro de 2002 para 489 pontos, em dezembro de 2003"; e que "... tais políticas e resultados tornaram viáveis a redução gradual das taxas de juros e a estabilização da taxa de câmbio."

Vale destacar que as metas para 2006 e 2007 são apenas indicativas.

TABELA II
DEMONSTRATIVO DAS METAS ANUAIS E PROJEÇÕES FISCAIS 2005-2007
(A preços correntes)

Discriminação	2005				2006		2007	
	LDO 2004 1/		PLDO 2005		R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB				
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social								
I. Receita Não-Financeira	454.390,1	23,50	433.321,3	23,88	475.204,6	24,01	517.725,8	23,94
II. Despesa Não-Financeira	407.017,5	21,05	388.864,2	21,43	426.714,4	21,56	464.742,2	21,49
III. Resultado Primário (I-II)	47.372,6	2,45	44.457,2	2,45	48.490,3	2,45	52.983,6	2,45
IV. Resultado Nominal	-14.064,0	-0,73						
Empresas Estatais Federais								
V. Resultado Primário	13.535,0	0,70	12.702,0	0,70	13.854,4	0,70	15.138,2	0,70
Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e das Empresas Estatais Federais								
IV. Resultado Nominal			-11.687,7	-0,64	1.383,1	0,07	12.239,0	0,57
União								
VI. Resultado Primário (III + V)	60.907,6	3,15	57.159,2	3,15	62.344,6	3,15	68.121,8	3,15
Governo Central								
VII. Dívida Líquida	703.174,0	35,14	658.848,1	35,43	687.114,4	33,99	732.889,3	33,18

Fonte: LDO 2004 e PLDO 2005. 1/ Cabe lembrar que esses números refletem as estimativas feitas em junho de 2003.

O PLDO/2005, no art. 14, prevê que as metas de superávit primário sejam obtidas em percentual do PIB, conforme discriminado no Anexo de Metas Fiscais, sendo os valores monetários apresentados apenas como reflexo da estimativa inicial do valor do PIB para o exercício. No entanto, cabe destacar, que os valores monetários apresentados na LDO, para receita e despesa, nortearão a elaboração da lei orçamentária e servirão, em última análise, para a avaliação do cumprimento das metas de 2005. Assim, é necessário que o Congresso Nacional possa dispor de maiores informações sobre a composição da receita e da despesa previstas, que estão apresentadas apenas em valores globais.

Em relação aos valores de receita e despesa previstos para 2005, verifica-se que o Executivo prevê um crescimento em relação ao valor "reprogramado" para 2004 em torno de 6%. No entanto não foram disponibilizadas informações suficientes para verificar quais os componentes da receita e da despesa seriam responsáveis por esse acréscimo.¹⁷

Em 2003, o setor público não financeiro registrou superávit primário de R\$ 66,2 bilhões ou 4,32% do PIB, superando a meta fixada na LDO/2003, que era de 3,75% do PIB. Esse resultado decorreu da política de rigidez fiscal implementada pelo governo recém instalado, que, por iniciativa própria, elevou para 4,25% do PIB essa meta.

¹⁶ Página 74 do Diário do Senado Federal – Suplemento ao nº 057, de 16/04/04, sobre o PL nº 3, de 2004-CN.

¹⁷ Valores constantes do Relatório de Avaliação da Meta Fiscal referente ao exercício de 2003, encaminhado pela MCN nº 29/2004.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 07 /04 – PLDO/2005

Para 2004, o governo vem sinalizando a manutenção do controle rígido das despesas públicas, ao promover contingenciamento de pouco mais de R\$ 5,2 bilhões nas autorizações orçamentárias, com vistas a assegurar o cumprimento das metas fixadas na LDO/2004, conforme pode ser verificado na Tabela III anexa a esta Nota. No mês de março, do corrente ano, o setor público não-financeiro obteve superávit primário recorde de R\$ 10,3 bilhões¹⁸, acumulando superávit de R\$ 20,5 bilhões, ou 5,41% do PIB, no primeiro trimestre. A meta acertada com o FMI – Fundo Monetário Internacional – para o período, era de R\$ 14,5 bilhões. Do total alcançado, o governo central respondeu por R\$ 18 bilhões, ou 4,73% do PIB, os governos regionais contribuíram com R\$ 4,8 bilhões, ou 1,26% do PIB, enquanto as empresas estatais registraram déficit de R\$ 2,2 bilhões, ou 0,59% do PIB.

Mesmo cumprindo com folga as metas acertadas, após o pagamento de juros da dívida pública no valor de R\$ 31,4 bilhões, registrou-se um déficit nominal de R\$ 10,8 bilhões, ou 2,85% do PIB, no primeiro trimestre. Verifica-se que em igual período do ano anterior, o déficit nominal totalizou R\$ 22,1 bilhões, ou 6,32% do PIB, o que sinaliza a melhora dos indicadores da política fiscal para 2004.

Embora não previstas no PLDO/2005, mudanças em relação à metodologia de cálculo do resultado primário poderão ser implementadas ainda no exercício financeiro de 2004. O FMI e o governo estão planejando implantar um projeto piloto no Brasil, retirando do cálculo do superávit primário alguns investimentos públicos em infra-estrutura, financiados por instituições financeiras multilaterais: Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e Banco Mundial - BIRD. Pela nova metodologia, os recursos alocados em saneamento, estradas, portos, entre outros, não entrarão no cálculo do superávit primário, desde que representem contrapartida a financiamentos externos de agências multilaterais.

Cabe destacar que o governo poderá enfrentar um impasse financeiro ao flexibilizar as regras para o alcance do superávit primário, pois existem dúvidas sobre a capacidade de se aumentarem despesas sem piorar a relação dívida líquida/PIB.

IV.1. ESTIMATIVA DE ARRECADAÇÃO DA RECEITA PARA 2005

O PLDO prevê arrecadação de R\$ 433,3 bilhões em 2005, o equivalente a 23,88% do PIB. Essa arrecadação resulta de um crescimento real do PIB de 4% em 2005, do crescimento de importações de 16,25% e de algumas alterações na legislação tributária mencionadas no "Demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado"¹⁹, a saber:

- a) redução de alíquotas do imposto de importação e do IPI;
- b) extinção do crédito presumido de IPI, para compensar créditos não aproveitados de PIS/Cofins, em relação aos contribuintes incluídos na nova forma de tributação da Cofins;
- c) impacto em 12 meses da forma não cumulativa de cobrança da Cofins;
- d) impacto em 12 meses da cobrança da Cofins e do PIS/Pasep nas importações;
- e) impacto em 12 meses do aumento da alíquota da Cofins e do PIS/Pasep para o setor de combustíveis; e
- f) exclusão de setores da cobrança não cumulativa do PIS/Pasep.

O PLDO não menciona, em termos de valor, o reflexo que essas alterações causam sobre a arrecadação tributária, e nem a sua natureza. A falta de clareza do referido texto não nos permite tirar conclusões precisas sobre a política tributária do governo para 2005. Com base em 2004, procura-se tecer alguns comentários sobre a previsão de arrecadação para 2005, constantes do PLDO.

As reduções nas alíquotas do IPI e do Imposto de Importação já foram consideradas na estimativa da arrecadação do Orçamento de 2004, e confirmadas nos Decretos de Contingenciamento²⁰. Parece que, em 2005, deverão ocorrer novas reduções de alíquotas do IPI, o que é plausível, dada a intenção do governo de baixar as alíquotas desse imposto sobre os bens de capital. O demonstrativo da margem de

¹⁸ Nota para imprensa de 23/04/04 – Política Fiscal – Departamento Econômico do Banco Central – DEPEC.

¹⁹ Página 236 do Diário do Senado Federal – Suplemento ao nº 057, de 16/04/04, sobre o PL nº 3, de 2004-CN.

²⁰ Decretos nº 4.992/04 e nº 5027/04, Resolução CAMEX nº 41, de 19/12/2003 e Decreto 4.955/04.



expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado sugere que o governo possa reduzir ainda mais as alíquotas do imposto de importação, o que não é muito esperado.

A receita decorrente da extinção do crédito presumido do PIS/COFINS na cobrança do IPI também já estava prevista para 2004. Como essa medida foi mencionada como alteração na legislação tributária para 2005, pode-se deduzir que novos setores passarão para o regime de cobrança não-cumulativa e que, por isso, perderão a dedução do crédito presumido da COFINS, na tributação do IPI. Outra possibilidade é que o ganho de receita proveniente da extinção da dedução da COFINS seja considerado no ano inteiro, enquanto, em 2004, foi a partir de março.

A tributação da COFINS nas importações também não é uma medida nova, mas a cobrança, nos meses de janeiro a abril de 2005, pode ser considerada como acréscimo em relação a 2004, e por isso, aumentar a arrecadação do próximo ano. Chama a atenção o aumento citado da alíquota da COFINS no setor de combustível. Essa medida já foi tomada em 2004 - MP nº 164/04 -, e se isso está sendo considerado no texto como alteração tributária para 2005, pode-se inferir que está em curso um novo aumento de alíquota da COFINS para o referido setor. Entretanto, é possível que o governo esteja se referindo à arrecadação em todos os meses de 2005, já que, em 2004, a medida produziu efeitos somente a partir de 1º de maio.

No caso do PIS/PASEP, alguns setores, tais como, educação, saúde e transporte coletivo, já haviam sido excluídos da cobrança não-cumulativa quando da estimativa de arrecadação de 2004. Assim, pode ser que haja exclusão de outros setores e isso o texto não menciona. Da mesma forma, tanto a tributação das importações como o aumento da alíquota de combustíveis já estavam previstos para 2004. Novamente, fica a dúvida se isso se refere a novo aumento de alíquota ou à arrecadação em 12 meses, de 2005, ao invés de 7 meses, como foi em 2004.

A tributação de inativos²¹ deverá ser maior em 2005, em relação a 2004, pois já estará a salvo da "noventena".

Deve-se também observar que, embora o texto não comente, a arrecadação de 2005 não deve embutir receitas atípicas, pois mantém coerência com o que governo vem adotando nos Decretos de Contingenciamento de 2004. Mas o plano plurianual prevê receitas atípicas de R\$ 10 bilhões, para 2005, incluindo receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal e pelo INSS. O PPA prevê, para 2005, o total de receitas não-financeiras da ordem de R\$ 437 bilhões, ou 24,33% do PIB utilizado nas projeções.²² Isso conflita com as previsões do PLDO/2005, que, conforme visto, prevê uma receita não-financeira da ordem de R\$ 433,3 bilhões.

IV.2. ESTIMATIVAS DAS DESPESAS PARA 2005

A despesa não financeira foi projetada em 21,4% do PIB em 2005, 21,6% do PIB em 2006 e 21,5% do PIB em 2007 (em 2003, o realizado foi de 22,0% do PIB). Na LDO/2004, a projeção era de 21,1% do PIB para os anos de 2004 a 2006. O volume de despesas reflete simplesmente a estimativa de receitas, deduzida a meta de superávit a ser alcançada.

Nas duas peças, a composição das despesas não foi revelada, não permitindo atestar a qualidade das projeções. O desdobramento de despesas evidenciaria as expectativas oficiais quanto aos principais agregados. Um exemplo ilustrativo é o caso dos benefícios previdenciários, que vêm crescendo a taxas expressivas²³. Se a manutenção dessa tendência foi considerada, para que haja estabilização das despesas totais como proporção do PIB, outras despesas deverão cair na mesma proporção ou até mais. Dar conhecimento desse cenário não só contribuiria para a transparência das contas públicas, mas também para identificar as prioridades governamentais e abrir a discussão sobre as decisões intertemporais que devem ser tomadas (o crescimento das despesas com inativos pode estar sendo mantido via maior tributação da geração atual e/ou por meio da redução dos gastos em infra-estrutura, por exemplo).

O Anexo de Metas Fiscais indica que as despesas primárias totalizarão R\$ 388,9 bilhões em 2005.

²¹ Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor Público – CPSS.

²² O PIB utilizado no PPA para 2005 foi de R\$ 1.878,4 bilhões, com 4,5% de crescimento real.

²³ Ver Nota Técnica Conjunta nº 04/2004.



Nos últimos exercícios, alguns itens específicos têm pressionado o crescimento dessas despesas, tais como: o reajuste da remuneração dos servidores públicos; financiamento do déficit do regime de previdência do servidor público; financiamento do déficit da previdência social geral decorrente de reajustes do salário mínimo; o aumento dos subsídios; e o pagamento da atualização das aposentadorias, em decorrência da implantação do Plano Real.

Mesmo assim, o Anexo de Metas Anuais assevera a intenção do governo de ampliar os investimentos públicos e contribuir para a ampliação dos investimentos privados. Isso se daria por meio do novo marco regulatório do setor elétrico, da nova lei de falências e das parcerias público-privadas. No entanto, os investimentos governamentais têm esbarrado na rigidez das despesas obrigatórias e no elevado esforço fiscal.

De acordo com as informações apresentadas sobre a avaliação atuarial do regime próprio de previdência social dos servidores públicos civis, o déficit projetado para 2005, a preços de dezembro de 2003, aumentará em quase R\$ 800 milhões²⁴, a despeito da possível super-estimativa das receitas previdenciárias. O valor de R\$ 6,6 bilhões das receitas previdenciárias, previstas no PLDO/2005, encontra-se acima do valor previsto para 2004, no decreto de reprogramação, que é de R\$ 5,6 bilhões. Assim, é possível que o valor do déficit para 2005 seja superior ao previsto no PLDO. No caso dos militares, o déficit previdenciário de 2005 permanece praticamente igual ao de 2004.

Há uma tendência de aumento das despesas com subsídios nos últimos anos. Em 2003, esses gastos totalizaram 0,30% do PIB, estando estimados em 0,32% do PIB na lei orçamentária de 2004, e 0,35% do PIB, no decreto de reprogramação. Observa-se, ainda, que em 2003, os subsídios referentes à securitização da dívida agrícola não estavam sendo computados como despesa primária na LDO 2003, e só passaram a ter esse tratamento no cômputo do resultado primário no último trimestre do ano. Essa mudança metodológica, no contexto do cumprimento das metas fiscais, diminuiu o espaço para investimentos, ao incluir novas despesas primárias não previstas inicialmente. Além disso, verifica-se, a partir da execução do primeiro trimestre de 2004, que as despesas com subsídios aumentaram 0,16 pontos percentuais do PIB, em relação ao mesmo período do ano passado²⁵.

IV.3. DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO NO TRIÊNIO 2005-2007

O superávit primário é o principal instrumento fiscal de controle da razão dívida/PIB. Segundo o Executivo, caso se consolide o cenário econômico esperado, a manutenção do esforço fiscal em 4,25% do PIB, nos próximos três anos, seria suficiente para reduzir a relação dívida pública/PIB dos atuais 57,5% para cerca de 53%, no final de 2007.

O resultado dessa enorme economia de recursos, para em parte compensar os elevados juros pagos pelo setor público consolidado, é mostrado na Tabela IV a seguir.

TABELA IV
TRAJETÓRIA DO RESULTADO PRIMÁRIO E DA DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO, 2002-2007
(Em % do PIB)

	2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2005	2006	2007
Superávit primário do Setor Público Não Financeiro	3,89	4,37	5,41	4,25	4,25	4,25
Dívida líquida sem o reconhecimento de “esqueletos”	54,60	58,70	57,39	56,36	53,41	51,22
Reconhecimento de “esqueletos” ⁽²⁾	0,90	0,04	0,01	0,83	0,76	0,61
Dívida Líquida com o reconhecimento de “esqueletos”	55,50	58,74	57,40	57,19	55,00	53,42

Fonte: PL nº 3, de 2004-CN; e Banco Central do Brasil.

⁽¹⁾ Acumulado até março. Meta de superávit primário é igual a 4,25% do PIB.

⁽²⁾ Para de 2002 a 2004, estimado conforme fatores condicionantes da dívida líquida, segundo o Banco Central. Percentagens podem não corresponder exatamente aos valores que representam.

²⁴ Nas projeções atuariais, foi considerada toda a legislação aplicada ao assunto, em especial, as novas normas da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e da Medida Provisória nº 167, de 19 de fevereiro de 2004.

²⁵ Resultado do Tesouro Nacional – Março/2004 – Vol. 10 – nº 03.



Como assinalado antes, a queda da relação dívida/PIB até 2007 será, tomando-se como referência a expectativa do mercado para dezembro de 2004, de mais de 3 pontos de percentagem do PIB. Caso se tome como referência a última previsão do Banco Central (57,5% do PIB) para o final de 2004, diminuirá mais de 4 pontos de percentagem.

No curto prazo, a comparação é desapontadora. Comportamento da taxa de juros, muito menos favorável que o previsto, e crescimento insuficiente do PIB nos últimos anos fazem com que a relação dívida/PIB, no final de 2005, seja agora estimada em 57,2%, enquanto na LDO de 2004, para a mesma data, era de 53,7%.

Avalia-se que a relação dívida/PIB apresente substancial queda nos próximos anos, ficando pouco acima de 53% do PIB, no final de 2007, a uma distância razoável do teto hipotético de 60% do PIB. Essa trajetória é resultado principalmente das hipóteses de maior crescimento econômico, da queda da taxa real de juros e da manutenção de elevado superávit primário do setor público consolidado.

Na comparação entre as metas constantes na LDO/2004, para o período 2004-2006, e as do PLDO/2005, verifica-se que não foi possível manter o nível de endividamento previsto inicialmente. O aumento da taxa de juros para conter o ritmo de crescimento dos preços, no passado recente, impossibilitou a concretização das projeções de queda da relação dívida/PIB nos níveis esperados.

IV.4. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

Por ordem constitucional, alterações na legislação tributária devem necessariamente constar no texto da LDO. Isso reflete a saudável preocupação do legislador constituinte com o grau de acuidade da projeção de receitas esperadas e, acima de tudo, com a necessidade de compatibilizar as modificações do ordenamento tributário com as metas de arrecadação fixadas para o orçamento.

Grosso modo, o PLDO/2005 mantém intactas as disposições relativas ao Capítulo VII - Das Alterações na Legislação Tributária - que constam das LDOs relativas aos exercícios de 2003 e 2004. Contudo, a análise detalhada revela algumas modificações que merecem ser registradas:

Inicialmente, cumpre mencionar o teor de dispositivo vetado no art. 88 da LDO/2004, que, obviamente, não foi incluído no PLDO/2005, o qual proibia a utilização de receita condicionada no financiamento de despesas com pagamento de pessoal e benefícios previdenciários, exceto quando vinculada ao atendimento dessas despesas. A medida é salutar e deveria ser incorporada ao texto do PLDO ora encaminhado.

Embora o art. 14 da LRF assim não o exija, a bem da transparência orçamentária, todas as alterações da legislação tributária, inclusive as que resultem em aumento ou redução da arrecadação, deveriam, obrigatoriamente, conter, na Exposição de Motivos que encaminha a proposta ao Presidente da República, a estimativa de variação da receita, medida para o exercício em que começar a vigorar e para um exercício completo, com anexo metodológico explicativo da estimativa. A propósito, o texto constitucional é mais extensivo neste aspecto do que a LRF, pois diz que a LDO "*....disporá sobre as alterações da legislação tributária e...*", ou seja, todas as alterações, inclusive as relativas à renúncia fiscal.

A LDO, de forma acertada, ampliou o escopo do art. 14 da LRF, ao estabelecer que as exigências ali explicitadas para a concessão ou ampliação de incentivo tributário passariam a ser extensivas aos benefícios de natureza financeira. Com isso, foi possível suprir uma lacuna da legislação complementar que havia desconsiderado outras formas de incentivo, como os creditícios e financeiros, fortemente utilizados nas três esferas de governo.

No tocante ao tratamento dado pelo PLDO/2005 ao regime de compensação adotado pela LRF para as renúncias tributárias, seria de boa técnica legislativa o deslocamento do parágrafo único do art. 86, que trata de receitas financeiras, inserto no Capítulo "Das Alterações na Legislação Tributária", para o art. 109, nas "Disposições Gerais", onde a matéria já é tratada de forma mais abrangente e é exigida a estimativa da renúncia ou despesa criada de forma mais ampla. Aproveitando o ensejo, poder-se-ia acrescentar no dispositivo a necessidade de compensação das receitas de natureza patrimonial, hoje não disciplinadas de forma expressa na LDO.



As considerações precedentes levam a concluir pela necessidade de recuperar dispositivos que já constaram de LDOs anteriores ou que foram vetados pelo Poder Executivo, além de propor a inclusão de dispositivos novos ao texto legal, conforme descrito a seguir:

- a) incluir no § 1º do art. 88 o dispositivo vetado da LDO/2004 que proíbe a utilização de receita condicionada no financiamento de despesas com pagamento de pessoal e benefícios previdenciários, exceto quando vinculado ao atendimento dessas despesas;
- b) modificar o parágrafo único do art. 86, de forma a estender para os benefícios que impliquem renúncia de receita patrimonial as mesmas exigências aplicáveis a benefícios de natureza tributária e financeira, transportando-o para o art. 109, que já trata do tema de forma mais ampla; e
- c) incluir, onde couber, que todo ato legal de iniciativa do Poder Executivo, que trate de alteração na legislação tributária, deverá conter estimativa do impacto fiscal para o exercício em que começar a vigorar, bem como para um exercício completo, com anexo metodológico explicativo da estimativa. Nas hipóteses em que apenas ato de Ministro traga alteração de valores que modifiquem a base de cálculo, este deverá ser publicado com o respectivo anexo explicativo.

IV.5. RISCOS FISCAIS

A redação do projeto não traz novidades. Basicamente reproduz a análise feita no ano anterior, atualizando os valores. Na realidade, este Anexo tem significado mais informativo que normativo e, como tal, tem tido papel secundário nas discussões da LDO. A seguir, será feito um breve resumo de seus pontos principais.

Os riscos são divididos entre orçamentários e da dívida. Os orçamentários dizem respeito à possibilidade de ocorrerem desvios entre os montantes orçados e verificados de receitas e despesas. São exemplos de riscos orçamentários as flutuações da taxa de câmbio, do nível de atividade da economia e da taxa de inflação, bem como os reajustes concedidos ao salário-mínimo e ao funcionalismo.

Os da dívida são aqueles que podem afetar a relação dívida/PIB, importante indicador de solvência do setor público. São subdivididos em eventos que podem afetar a administração da dívida de responsabilidade do Tesouro Nacional e os passivos contingentes (dívidas cuja concretização dependem de fatores imprevisíveis, tais como os resultados de julgamentos de processos contra a União).

Com relação aos passivos contingentes decorrentes de lides de ordem tributária e previdenciária, chama atenção o fato de não haver, no anexo, menção expressa à possibilidade de um impacto de até R\$ 13,0 bilhões nas contas da previdência, em função de decisões judiciais favoráveis a aposentados e pensionistas que solicitam revisão de benefícios incorretamente corrigidos no passado. O Governo Federal vem acenando com a proposição de um acordo que minimize tal impacto, mas, até o momento, não há nenhuma proposta concreta.

No Anexo, são apontadas as medidas compensatórias para as duas categorias de risco. No caso dos riscos orçamentários, a LRF prevê, em seu art. 9º, a reavaliação bimestral das receitas, que, em conjunto com a avaliação do cumprimento das metas fiscais, efetuada a cada quadrimestre, assegura o adequado nível de execução orçamentária e financeira para o alcance das metas fiscais. Assim, esses riscos podem ser compensados com realocação ou redução de despesas. Já para os riscos da dívida, menciona-se que, caso seja necessário, o impacto será solucionado dentro da própria administração da dívida, e as obrigações serão liquidadas dentro da realidade orçamentária e financeira da União.

Por fim, registre-se que se encontra em anexo o quadro com informações sistematizadas a respeito do Anexo de Riscos Fiscais.



V. DIRETRIZES PARA ESTRUTURAÇÃO E ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

V.1. DAS DIRETRIZES GERAIS E ESPECÍFICAS

V.1.1. DAS DIRETRIZES GERAIS

Como alterações expressivas no PLDO/2005, em relação à lei vigente, destacam-se: a inserção, nos parâmetros da estimativa de despesas do Poder Judiciário, da previsão do referendo sobre a proibição de comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional (art. 15, §2º, III); e o envio de previsão de desenvolvimento de obras públicas, com forte impacto no orçamento (art. 16, V).

Essas inovações são pertinentes, pois estão de acordo com a atual realidade da Administração Pública. Porém, no que tange a exclusões, acredita-se não ser pertinente a exclusão da obrigatoriedade da inserção de dados no Sistema de Administração de Serviços Gerais - Siasg (art. 18, §2º da LDO/2004), que representa grande avanço e está dando resultados positivos para a transparência e controle, uma vez que possibilita o acompanhamento da execução físico-financeira dos contratos.

A supressão da obrigatoriedade de o TCU classificar os programas (§ 1º do art. 20 da LDO/2004) em satisfatórios e insatisfatórios parece ter como pressuposto o fato de que essa atribuição já se insere nas competências constitucionais do Órgão, que, para cumpri-la, realiza avaliações de programas, previstas nos planos semestrais de auditoria.

V.1.2. DAS DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

As Diretrizes Específicas do Orçamento da Seguridade Social abrangem os artigos 53 a 55 e não trazem inovações relativamente às disposições contidas na LDO/2004.

V.1.3. DAS DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS

As Diretrizes Específicas do Orçamento de Investimentos abrangem o artigo 56, que, em seus §§ 5º e 6º, explicita a dispensa da aplicação do regime contábil da Lei nº 4.320/64 para as empresas estatais, salvo quanto àquelas cuja programação conste integralmente no orçamento fiscal ou no da seguridade social.

V.1.4. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

As Disposições Gerais abrangem os artigos 93 a 97 e repetem disposições consagradas em outras LDOs, inovando apenas no que se refere ao art. 96. Esse artigo prevê que as instituições e agências financeiras oficiais podem servir como intermediárias na transferência de recursos e receber o valor referente às despesas administrativas decorrentes das transferências previstas. Entende-se que, apesar de esse procedimento ser usual em vários programas de governo, a LDO não é o instrumento apropriado para disciplinar a matéria.

V.2. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

O PLDO/2005 trouxe duas inovações importantes na estrutura do orçamento: a segregação dos orçamentos fiscal e da seguridade em peças separadas e a alteração do conceito de categoria de programação.

O art. 7º, III, determina que os Anexos dos orçamentos fiscal e da seguridade social sejam "específicos". Conforme consta da mensagem que encaminha o PLDO, essa alteração objetiva atender à determinação constante da Decisão nº 1.511, de 06/11/2002, do TCU, que estabelece a segregação, em volumes específicos, dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Devido à sua complexidade, esse tema será tratado em tópico específico.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 07 /04 – PLDO/2005

Os arts. 3º, V, e 5º, *caput*, excluem o subtítulo como categoria de programação, asseverando que deve ser entendido como “*detalhamento do projeto, da atividade ou da operação especial, sendo utilizado, exclusivamente, para especificar a localização física da ação*”. Suprimiu-se a referência de que o subtítulo é o “**menor nível da categoria de programação**”, conforme consta das LDOs anteriores, e sua finalidade “especialmente” localizadora. O § 2º do art. 3º coloca o subtítulo como desdobramento facultativo das ações orçamentárias, podendo, portanto, constar ou não da programação. Já o § 3º veda que a especificação do subtítulo altere o produto e a finalidade da ação.

A relevância do conceito de categoria de programação decorre de sua menção no art. 167, VI, da CF, que veda “*a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra*”. As LDOs têm considerado como categoria de programação a discriminação da despesa até o nível de subtítulo, excetuando do conceito o grupo de natureza de despesa. No entanto, a partir da reforma da classificação funcional-programática de 1999, verifica-se esforço, por parte do Executivo, em vários projetos de LDO, em reduzir o subtítulo, base da programação de trabalho das unidades constantes do orçamento, a mero localizador.

Ocorre que tal desiderato tem sido reiteradamente rejeitado pelo Congresso Nacional, que entendeu ser o subtítulo destinado “especialmente” à localização física da ação, o que não impede seu uso para outros detalhamentos.

O permissivo legal do detalhamento ou não em subtítulo traz retrocesso ao processo de alocação dos recursos federais por suprimir importante elo na cadeia de visibilidade do gasto para a sociedade. A tentativa do Executivo em reduzir o nível de detalhamento da classificação prejudica a discriminação da despesa conquistada ao longo dos anos e, conseqüentemente, a fiscalização do Legislativo sobre as finanças públicas. As metas físicas, hoje vinculadas necessariamente ao subtítulo, poderão, por força do § 4º do art. 3º, ser indicadas em nível de categoria de programação ou de subtítulos, quando estes existirem.

Caso prevaleçam essas mudanças, os Senhores Parlamentares ver-se-ão frente à impossibilidade de detalhar melhor as ações por eles contempladas nas emendas, resultando na apropriação de recursos em títulos, às vezes, excessivamente genéricos, que os deixem ao talante do Poder Executivo.

Em relação às outras modificações na organização do orçamento, verifica-se a inclusão de dois demonstrativos no ANEXO II – RELAÇÃO DOS QUADROS ORÇAMENTÁRIOS:

- a. serviço da dívida contratual e mobiliária, por órgão e unidade orçamentária; e
- b. receitas, de acordo com a classificação constante do Anexo III da Lei nº 4.320, de 1964, identificando a fonte de recurso correspondente a cada cota-parte de natureza de receita, o orçamento a que pertence e a sua natureza financeira (F) ou primária (P), observado o disposto no art. 6º da referida Lei.

Cumprir informar que esse último demonstrativo já constava do art. 8º, III, a, da LDO/2004, cujo correspondente no PLDO/2005 é o art. 7º, III, a. Apenas não estava relacionado dentre os quadros orçamentários.

O § 3º do art. 7º afirma o óbvio: é da responsabilidade do Congresso Nacional a integridade entre os bancos de dados e os autógrafos dos projetos de lei. Na verdade, o art. 7º, §2º, ao determinar que o Congresso Nacional encaminhe os autógrafos, também na forma de banco de dados, deixa implícito tanto a necessidade de o material impresso e o banco de dados correspondente terem o mesmo conteúdo, quanto à responsabilidade por esta integridade.

O projeto de lei exclui da estrutura do orçamento o demonstrativo regionalizado do efeito sobre as despesas e as receitas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Ainda que se possa argüir tratar-se de norma de repetição do contido no § 6º do art. 165 da CF, tal ausência na LDO não condiz com sua atribuição constitucional de disciplinar exaustivamente a elaboração da peça orçamentária. Propõe-se, assim, o retorno do dispositivo.

Por fim, registre-se a manutenção do conceito de operação especial no art. 3º, IV, como sendo: “*as despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços*”. Entretanto, na prática, o uso desse conceito tem sido desvirtuado para classificar qualquer transferência a outros entes da federação. Isso se dá sob o argumento de o produto resultante das transferências não se



incorporar ao patrimônio da União ou a aplicação dos recursos ocorrer no âmbito de outra unidade da federação. Portanto, sugere-se seja aprimorado o conceito legal para a correta classificação do gasto público.

V.2.1. SEGREGAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

Em relação à estrutura e à organização do orçamento, o PLDO/2005 traz como principal inovação a previsão da segregação formal do orçamento fiscal e da seguridade em duas peças. Essa segregação, conforme consta da exposição de motivos, visa a atender à Decisão nº 1.511, de 6 de novembro de 2002, do TCU. Destaca, ainda, a exposição que não há consenso quanto a essa segregação, haja vista a desvantagem de não propiciar uma visão consolidada dos órgãos que executam, ao mesmo tempo, ações dos orçamentos fiscal e da seguridade social, que, se considerado o pagamento de inativos e pensionistas públicos, ocorre em praticamente todos os órgãos.

No relatório do Ministro Relator do processo nº 928.231/1998-4²⁶, ao qual se refere à Decisão nº 1.511/2000 argumenta-se que *"a continuidade do modelo vigente de não-segregação efetiva entre os orçamentos fiscal e da seguridade social significa a permanência das dificuldades na pronta identificação do resultado da seguridade social, da falta de clareza de quais são as receitas que compõem sua base de financiamento e da real destinação das receitas legalmente vinculadas ao orçamento da seguridade. A implementação da segregação entre esses orçamentos proporcionaria a viabilização da existência de balanços orçamentário e financeiro específicos da seguridade social, melhor acompanhamento das despesas e receitas da seguridade pelo Congresso Nacional e pela Nação, maior transparência das ações de governo, ampliação do controle da aplicação dos recursos, além da definição de quais receitas e quais despesas são pertinentes à seguridade"*.

A Nota Técnica Conjunta nº 06/2004 apresenta uma análise mais detalhada da questão da qual se extrai as seguintes conclusões:

O Congresso, em sua apreciação da proposta de segregação, pode pautar-se pela avaliação da relação custo-benefício que dela decorre, considerando-se que:

- a) na discussão sobre a segregação dos orçamentos fiscal e da seguridade social nem sempre é dado o devido realce ao fato de que a estimativa da receita e a fixação da despesa, que constituem o objetivo da lei orçamentária, são feitas conjunta e isoladamente para cada um desses orçamentos, e de que é possível, a qualquer momento, obter informações segregadas sobre o orçamento da seguridade social ou sobre o fiscal. Sob esse prisma, o texto constitucional, sem dúvida, está sendo cumprido, pois, se não há segregação "física" (formal), já há segregação "de fato" (material), desses orçamentos.
- b) a segregação "física" dos orçamentos fiscal e da seguridade social, em anexos distintos, por si só, não resolverá as *"dificuldades na pronta identificação do resultado da seguridade social, da falta de clareza de quais são as receitas que compõem sua base de financiamento e da real destinação das receitas legalmente vinculadas ao orçamento da seguridade"*; nem proporcionará a *"viabilização da existência de balanços orçamentário e financeiro específicos da seguridade social, melhor acompanhamento das despesas e receitas da seguridade pelo Congresso Nacional e pela Nação, maior transparência das ações de governo, ampliação do controle da aplicação dos recursos, além da definição de quais receitas e quais despesas são pertinentes à seguridade"*. Mas poderá, ao dar ao orçamento da seguridade social um status individualizado, suscitar maior interesse pelas questões afetas a esse orçamento, como, por exemplo, a elaboração de mais demonstrativos de acompanhamento e demonstrações contábeis específicos, e a permanente reavaliação do rol de receitas e despesas que devam ser consideradas como vinculadas à Seguridade Social;

²⁶**Ementa:** "Inspeção. MF. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG e MPAS. Acompanhamento das receitas e despesas da seguridade social e do INSS. Falta de segregação dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Inconsistências na classificação orçamentária. Determinação. Recomendação. Comunicação ao Congresso Nacional. Remessa de cópia a diversos órgãos e entidades. Arquivamento."



- c) de um lado, a segregação dos orçamentos fiscal e da seguridade social poderá aumentar a transparência do orçamento da seguridade social, mas de outro, acarretará a fragmentação dos orçamentos das diversas unidades orçamentárias e, conseqüentemente, perda de transparência no orçamento fiscal;
- d) a opção de manter a atual sistemática de consolidação dos orçamentos, adicionando à lei orçamentária um outro conjunto de volume específico para o orçamento da seguridade social, implica aumento da despesa com a impressão do projeto da lei orçamentária anual;
- e) há alternativas que podem atender ao propósito de aumentar a transparência do orçamento da seguridade social, sem fragmentar o orçamento fiscal, como as sugestões apresentadas na Nota Técnica Conjunta nº 06/2004: 1) incluir as entidades e órgãos vinculados à seguridade social em um único volume do anexo "orçamentos fiscal e da seguridade social"; 2) elaborar demonstrativo contendo o rol de todas as ações classificadas na esfera seguridade social, com a indicação do total da dotação e do órgão e da unidade orçamentária executora; 3) inclusão no Relatório Resumido da Execução Orçamentária de "Balanço Orçamentário" específico para o orçamento da seguridade social; 4) disposição determinando que a classificação por fontes seja reorganizada de modo que cada receita, ou parcela de receita, vinculada à seguridade social constitua fonte específica, cujo código deverá conter a letra "S" no final, para facilidade de identificação das fontes da seguridade social.

Cabe ressaltar que as dificuldades encontradas para a "pronta identificação do resultado da seguridade social" não serão resolvidas definitivamente com uma segregação dos orçamentos, pois esta poderia coexistir com classificações inadequadas. A obtenção desse resultado depende de identificação precisa quanto a que receitas estão vinculadas à seguridade e que despesas poderiam ser satisfeitas com tais recursos.

Assim, discussões sobre o assunto somente serão amenizadas após uma adequada definição legal sobre que itens de receita e despesa devem constar do orçamento da seguridade social, bem como sobre o que deve ser entendido como "resultado da seguridade social".

A definição quanto ao conteúdo de um e outro orçamento não deve ficar ao sabor de interpretações no âmbito administrativo, pois repercute diretamente no processo de alocação dos recursos orçamentários. Se, por exemplo, uma ação, atualmente classificada na esfera da seguridade social, for reclassificada para a esfera fiscal, a consequência imediata é que ela não poderá ser custeada com fontes de recursos vinculados à seguridade social e passará a concorrer com as demais ações da esfera fiscal pelos recursos a ela inerentes. Similarmente, da mudança na classificação das receitas poderá resultar mais ou menos recursos para um orçamento ou outro, em relação à situação atual.

Por hora, considera-se importante incorporar dispositivo no PLDO/2005 que conduza à reclassificação das fontes de recursos, de sorte que as parcelas de receita vinculadas à seguridade social sejam marcadas com códigos distintos para diferenciá-las das parcelas que possam atender ao orçamento fiscal. Sugere-se definir, inicialmente, que o resultado da seguridade social seja obtido a partir do confronto entre as receitas a ela vinculadas e as despesas classificadas nessa esfera orçamentária.

V.3. DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS

No que se refere a sentenças judiciais, o PLDO/2005 mantém, praticamente, o texto da LDO/2004. A mudança encontra-se no art. 22, *caput* e § 3º, em relação ao art. 23, *caput* e § 3º, da Lei nº 10.707/2003. A redação proposta acrescenta mais informações na relação de dados cadastrais, pois passa a incluir os dados que compõem a relação dos beneficiários, no caso de precatórios plúrimos, identificando precisamente cada um dos beneficiários.

Todavia, isso não dispensa a elaboração da relação dos beneficiários de créditos cujas sentenças judiciais foram decorrentes de desapropriação de imóvel residencial do credor, desde que único à época da imissão na posse e se as informações estiverem disponíveis nos autos, exigência do art. 78, § 3º, do ADCT.



Porém, o texto do projeto não define quais as informações deveriam constar na relação dos beneficiários, como na LDO/2004, o que, com o transcorrer do tempo, poderia acarretar perda na uniformização da informação e dificultar a identificação dos beneficiários do pagamento imediato por só terem um único imóvel residencial.

V.4. RESERVA DE CONTINGÊNCIA

Observa-se que foi mantido o texto da LDO/2004 para as reservas de contingência, fiscal e vinculada, previstas no art. 11 do PLDO/2005. Assim, a reserva de contingência fiscal equivalerá, no projeto de lei orçamentária, 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, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.

Cabe lembrar que há discordâncias em relação à exigência de se classificar, conforme previsto no mencionado art. 11, parte da reserva de contingência como despesa financeira. Argumenta-se que, durante a execução orçamentária, usualmente, a reserva é utilizada como fonte para abertura de créditos adicionais que resultam em gastos primários. Assim, para assegurar a manutenção do superávit, teriam que ocorrer reduções de igual magnitude em outras despesas dessa natureza. Por outro lado, a destinação de toda reserva para gastos primários poderia acarretar ineficiência na alocação dos recursos, haja vista que 1% da receita corrente líquida ficaria vinculado a apenas essa modalidade de despesa, podendo ser ou não utilizada ao longo do exercício.

No entanto, dada a necessidade crescente de aplicação de recursos em investimentos e serviços públicos, muito provavelmente, uma reserva de contingência associada à despesa primária seria integralmente utilizada ao longo do exercício. Isso levaria a que outra programação não deixasse de ser executada para atender a créditos adicionais relativos a despesas primárias, até que fosse totalmente consumida a reserva de contingência. A reserva de contingência exclusivamente primária torna mais realista a programação aprovada na lei orçamentária, ainda que exija maior esforço fiscal inicialmente; seria a adoção de critério conservador, evitando frustrações na execução orçamentária.

Entende-se ainda que é inadequado o uso da rubrica para a constituição de reservas para despesas que devem ser, por sua natureza, apropriadas nas programações específicas dos órgãos já na proposta encaminhada pelo Executivo. Tal fato ocorreu no PLOA/2004, que previu reserva para gastos com pessoal no montante de R\$ 250 milhões como *“Reserva de Contingência - Provimento de Cargos e Funções vagos ou criados no âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União, inclusive os destinados às Varas da Justiça e Procuradorias Regionais”*. O dispositivo poderia conter preceito que vedasse tal desvirtuamento do instituto da reserva de contingência, como estatuído pelo art. 5º, III, da LRF: *“destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos”*.

V.5. DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Relativamente a gasto com pessoal, o art. 169 da Constituição Federal determina que:

“a) o limite anual das despesas com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder o estabelecido em lei complementar; e

b) a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista”.



O papel que as LDOs vêm desempenhando na orientação da elaboração orçamentária, relativamente às despesas desse grupo, em síntese, consiste em:

1. estabelecer parâmetros para as projeções dessas despesas – para os Poderes Legislativo e Judiciário e para o Ministério Público. Em regra, mantém-se o gasto do exercício anterior – que cresce em função dos créditos adicionais;
2. estabelecer condicionantes para admissão de servidores, bem assim para a prestação de serviço extraordinário; e
3. estipular em que casos poderão ser realizados serviços extraordinários, na hipótese de as despesas extrapolarem 95% do limite fixado na LRF.

Em relação à LDO vigente, as alterações introduzidas no projeto são escassas e têm caráter meramente formal. Citem-se as constantes do art. 77, inciso III, do projeto (art. 81 da lei vigente) e as do art. 78, § 3º, *in fine*.

No primeiro caso, a pontuação torna o dispositivo de difícil inteligência, pelo que se sugere a seguinte redação: "III – manifestação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no caso do Poder Executivo, e dos órgãos próprios dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro".

No segundo, sugere-se a supressão da expressão "desde que condicionadas ao valor a que se refere o § 1º", por desnecessária.

Por fim, verifica-se no trato do tema "gastos com pessoal" a falta de coordenação interpoderes das políticas públicas voltadas para o setor e de otimização dos recursos humanos hoje já disponíveis, com reflexos no crescente aumento da participação de tais gastos no total dos dispêndios obrigatórios. Faz-se urgente a constituição do Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal da União como determinado no caput do art. 39 da Constituição: "**Art. 39.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes."

V.6. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E DESCENTRALIZAÇÕES

A Constituição Federal veda a transferência voluntária para o pagamento de pessoal ativo e inativo e de pensionistas (art. 167, X, da CF). De acordo com a LRF, esse tipo de transferência corresponde à "entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou destinados ao Sistema Único de Saúde" (art. 25 da LRF).

O PLDO/2005, tal como a LDO/2004, reproduz a definição da LRF, mas, ao mesmo tempo, estabelece que não se inclui na abrangência de transferência voluntária, "as descentralizações de recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios que se destinem à realização de ações cuja competência seja exclusiva da União ou que tenham sido delegadas aos referidos entes da Federação com ônus para a União" (art. 39, parágrafo único).

A partir daí, passa-se a ter três categorias de transferência intergovernamental: i) obrigatórias (decorrentes de determinação constitucional, legal ou destinadas ao SUS); ii) voluntárias (a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira); e iii) descentralizações (destinadas à realização de ações cuja competência seja exclusiva da União ou que tenham sido delegadas aos referidos entes da Federação com ônus para a União).

Observe-se que, segundo o art. 49, a descentralização de créditos orçamentários abrange transferências ao setor público e ao setor privado. Entende-se que tais transferências, 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. 26 a art. 38): subvenção social, contribuição corrente, auxílio ou contribuição de capital, impondo que se submetam às condições previstas em referida subseção. Por essa razão, propõe-se a supressão da expressão "ou privada", contida no *caput* do art. 49.



Quanto aos demais aspectos que envolvem as transferências voluntárias, o PLDO/2005 mantém praticamente as mesmas regras constantes da LDO/2004. Uma inovação, no tocante à redução de contrapartida mínima para municípios prioritários no combate à pobreza, é a exclusão dos critérios objetivos antes existentes (até mesmo porque aqueles critérios eram baseados em programas que não mais compõem a base da política de combate à pobreza do Governo Federal²⁷). Contudo, a falta de um critério objetivo, tendo em vista que o PLDO/2005 cita, genericamente, “*municípios incluídos nos bolsões de pobreza identificados como áreas prioritárias*”, deixa margem para cada titular de órgão concedente definir critérios diferenciados.

Outra mudança, no que diz respeito a transferências voluntárias, que merece algum comentário é a transposição dos conceitos de concedente e conveniente, que na LDO/2004 estão localizados nesta subseção, para o art. 3º. Esta mudança parece ser oportuna, pois esses conceitos são utilizados em outras seções da LDO.

Embora esteja no rol daquelas áreas que podem ter os limites mínimos de contrapartida reduzidos, mantém-se a exigência de contrapartida para os “*recursos destinados à complementação das ações relacionadas à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros do Distrito Federal*”. Com relação a essa exigência, reitera-se posição já externada, por ocasião da apreciação da LDO/2004. Não parece adequado tal dispositivo, visto que, por força do inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, os gastos mencionados estão na competência da União²⁸; tratam-se, portanto, de transferências constitucionais, obrigatórias, para as quais não se exigem contrapartidas.

Assinale-se, por último, que, à semelhança da LDO vigente, os recursos do Sistema Único de Saúde – SUS transferidos mediante convênios ou similares estão sujeitos à exigência de contrapartida.

V.7. TRANSFERÊNCIAS A ENTES PRIVADOS

Dentre as inovações, destaque-se a exigência contida no art. 31, pela qual as transferências de recursos aos entes privados devem-se dar por meio da modalidade de aplicação “50” (Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos). Ou seja, devem ocorrer diretamente à entidade beneficiária, sem a intermediação de estados ou municípios. Essa determinação – embora convalide a maioria das transferências da União feitas a entidades privadas – tem implicação direta nas transferências do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), as quais, com o advento da Lei Orgânica da Assistência Social, passaram a ser efetuadas sob a modalidade fundo a fundo. A medida proposta altera, portanto, a sistemática atual do FNAS, obrigando a celebração de convênios diretamente entre o referido Fundo e as entidades beneficiárias, sem a participação dos fundos locais. Tal procedimento vai de encontro às diretrizes estabelecidas na organização da Assistência Social (LOAS), que prevêem o comando único das ações em cada esfera de governo e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política da Assistência Social, em cada esfera. Talvez, o mais adequado fosse excepcionar a aplicação desse dispositivo no que se refere às transferências relativas à citada área.

Outra mudança diz respeito à declaração de funcionamento regular das entidades privadas para fins de habilitação ao recebimento de recursos federais (art. 31, parágrafo único). Até 2003, exigia-se declaração relativa aos últimos cinco anos; a partir de 2004, a exigência passou a ser dos últimos três anos. O projeto em questão flexibiliza essa regra nos casos em que os recursos destinem-se a financiar ações da educação ou da assistência social, quando então bastaria a declaração de funcionamento regular do último exercício. Não parece ser de bom alvitre a flexibilização pretendida, haja vista que a exigência de um tempo maior de funcionamento da entidade tem por fim dar maior garantia à boa aplicação dos recursos públicos. Ademais, vale lembrar que a regra tem sido proibir a alocação de recursos a fundo perdido em tais entidades. O que existem são exceções, as quais já foram bem mais restritivas no passado, quando se vedava, por exemplo, qualquer alocação a título de auxílio. Todavia, a pressão por esse tipo liberação –

²⁷ Áreas prioritárias do Comunidade Solidária, Programa Comunidade Ativa e na Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998.

²⁸ Nos termos do art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal, compete à União “organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.”



crescente a cada ano –, para o qual não se exige devolução futura (como nos empréstimos e financiamentos) ou contraprestação direta em bens ou serviços, tem contribuído para aumentar o rol das exceções e flexibilizações vigentes.

Assinale-se ainda, entre as inovações propostas, a inclusão de dispositivo (art. 32), que faculta ao Poder Público exigir contrapartida das entidades privadas. A legislação vigente exige contrapartida apenas nas transferências para Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo silente com relação às entidades privadas. O projeto em questão busca, pois, suprir essa lacuna, o que pode ser considerado um avanço, haja vista que, por serem normalmente embasadas por convênios ou instrumentos congêneres, tais transferências pressupõem interesses mútuos, pelos quais ambas as partes deveriam, em tese, contribuir para o empreendimento – e não apenas uma delas. A rigor, o ideal seria definir, de forma clara na lei, as situações em que a contrapartida seria exigida, estabelecendo critérios e percentuais de participação das entidades privadas, à semelhança do que ocorre com as transferências da União para os demais entes Federados.

Por último, embora não constante do tópico que trata das transferências ao setor privado, mas tendo relação com o tema, há que se mencionar o art. 96, das Disposições Gerais, pelo qual se autoriza a transferência de recursos, por meio de instituições e agências financeiras oficiais, que atuarão como mandatárias da União para execução e fiscalização das ações. Esse dispositivo, aprovado em LDOs anteriores para as transferências voluntárias (Estados, Distrito Federal e Municípios), passa também a valer para as entidades privadas. Mencione-se, ainda, a inclusão de parágrafo, pelo qual se permite que as despesas administrativas das aludidas instituições corram à conta das mesmas dotações destinadas às transferências. Registre-se que dispositivo de igual teor foi rejeitado pelo Congresso Nacional, quando da apreciação do Projeto de LDO para 2004. Entendeu-se, naquela ocasião, que as dotações previstas no orçamento deveriam retratar a real intenção de gasto e que a possibilidade de se abater parte do valor da dotação para finalidade diversa da prevista na lei orçamentária macularia a transparência da despesa; afinal, tais dispêndios representariam ressarcimento das agências, por atuarem como “mandatárias da União”, e não um custo natural do investimento.

Registre-se, por oportuno, que o art. 35 da LDO/2004 confere ao Poder Executivo o prazo de 270 dias para apresentar projeto de lei disciplinando a destinação de recursos da União ao setor privado. Não obstante a determinação legal, até a presente data, o referido projeto não foi submetido ao Congresso Nacional.

V.8. DEMONSTRATIVOS COM INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

As informações complementares previstas nas LDOs, como o próprio nome já diz, têm caráter complementar, não fazem parte do autógrafo ao projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional. São informações adicionais e gerenciais, solicitadas pelo Poder Legislativo, que servem tanto para subsidiar a análise da proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo, quanto para possibilitar o exercício das atribuições constitucionais de controle externo da Administração. De um modo geral, elas consistem em informações setoriais específicas que não podem ser obtidas a partir do exame da proposta, ou representam esclarecimentos para verificação da adequação da programação contida no projeto de lei orçamentária à LDO.

Comparando-se o Anexo das Informações Complementares, constante do PLDO/2005, com o Anexo da LDO/2004, verifica-se uma diminuição significativa nas informações a serem encaminhadas pelo Executivo.

As informações excluídas correspondem aos incisos:

IV - programação orçamentária, detalhada por operações especiais, relativa à concessão de quaisquer empréstimos, destacando os respectivos subsídios, quando houver, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social;

VII - memória de cálculo das estimativas:

d) da reserva de contingência e das transferências constitucionais a Estados, Distrito Federal e Municípios;



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 07 /04 – PLDO/2005

f) do montante de recursos para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, a que se refere o art. 212 da Constituição, e do montante de recursos para aplicação na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, previsto no art. 60 do ADCT;

h) das receitas brutas administradas pela Secretaria da Receita Federal, mês a mês, destacando os efeitos da variação de índices de preços, das alterações da legislação e dos demais fatores que contribuam para as estimativas, incluindo o efeito da dedução das receitas atípicas ou extraordinárias arrecadadas no período base, que constarão do demonstrativo pelos seus valores nominais absolutos;

XI - custo médio por beneficiário, por unidade orçamentária, por órgão e por Poder, dos gastos com:

a) assistência médica e odontológica;

b) auxílio-alimentação/refeição; e

c) assistência pré-escolar;

XII - impacto em 2000, 2001 e 2002, e as estimativas para 2003 e 2004, no âmbito do orçamento fiscal, das dívidas de Estados e Municípios assumidas pela União, discriminando por Estado e conjunto de Municípios;

XVI - orçamento de investimento, indicando, por empresa, as fontes de financiamento, distinguindo os recursos originários da empresa controladora e do Tesouro Nacional;

XIX - dados relativos ao Índice de Desenvolvimento Humano de que trata o § 1º do art. 42 desta Lei, indicando, dentre outros, a instituição responsável e a abrangência da apuração, bem como os critérios utilizados para a escolha das áreas prioritizadas;

XX - valores das aplicações das agências financeiras oficiais de fomento nos 2 (dois) últimos anos, a execução provável para 2003 e as estimativas para 2004, consolidadas e discriminadas, por agência, região, unidade da Federação, setor de atividade, porte do tomador dos empréstimos e fonte de recursos, evidenciando, ainda, a metodologia de elaboração dos quadros solicitados, da seguinte forma:

a) os empréstimos e financiamentos deverão ser apresentados demonstrando, separadamente, o fluxo das aplicações (empréstimos e financiamentos concedidos menos amortizações) e os empréstimos e financiamentos efetivamente concedidos;

b) a metodologia deve explicitar, tanto para o fluxo das aplicações, quanto para os empréstimos e financiamentos efetivamente concedidos, o que os compõem: recursos próprios, recursos do Tesouro e recursos de outras fontes;

c) a definição do porte do tomador dos empréstimos levará em conta a classificação atualmente adotada pelo BNDES;

XXII - relação das dotações, detalhadas por subtítulos e elemento de despesa, destinadas a entidades privadas a título de subvenções, auxílios ou contribuições correntes e de capital, não incluídas no inciso XXIII, especificando os motivos da não-identificação prévia e a necessidade da transferência;

XXV - demonstrativo, por Identificador de Operação de Crédito - Idoc, das dívidas agrupadas em operações especiais no âmbito de Encargos Financeiros da União, de Operações Oficiais de Créditos e do Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal, em formato compatível com as informações constantes do Siafi;

XXVI - discriminação, por órgão, atividade, projeto, operação especial e respectivos subtítulos, dos recursos destinados ao "Comunidade Solidária";

XXVIII - estimativas das receitas de concessões e permissões, por serviço outorgado, com os valores total e mensais;

XXXI - Estimativa das receitas administradas, pelo Instituto Nacional do Seguro Social, mês a mês, com base na previsão orçamentária;

XXXII - dotações, discriminadas por programas e ações destinados às Regiões Integradas de Desenvolvimento - Ride - conforme o disposto nas Leis Complementares nºs 94, de 19 de fevereiro de 1998,



112, de 19 de setembro de 2001, e 113, de 19 de setembro de 2001, e ao Programa Grande Fronteira do Mercosul, nos termos da Lei nº 10.466, de 29 de maio de 2002;

Verifica-se que todas as informações excluídas, à exceção daquelas referentes ao extinto "Programa Comunidade Solidária" (XXVI), são relevantes para a análise da proposta orçamentária ou para o controle exercido pelo Congresso Nacional.

No entanto, os dados relativos ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (inciso XIX) são facilmente obtidos pela *internet*, não havendo a necessidade de serem encaminhados pelo Executivo.

Já os dados relativos ao impacto das dívidas de Estados e Municípios assumidas pela União (XII), na forma como têm sido apresentados, de maneira superficial, não têm servido como fonte de informação.

Dessa maneira, sugere-se que as informações complementares requeridas pelos incisos IV, VII d, VII f, VII h, XI, XVI, XX, XXII, XXV, XXVIII, XXXI e XXXII, do Anexo II da LDO/2004, também sejam solicitadas pela LDO/2005.

V.9. DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

A LDO tradicionalmente reserva um capítulo à abordagem de aspectos relacionados à dívida pública federal, com destaque para a relação de despesas orçamentárias, que poderão contar com recursos oriundos de emissão de títulos. Pretende-se, com isso, estabelecer um rol exaustivo de despesas que podem ser financiadas com recursos provenientes dessa fonte, de forma a limitar sua utilização, buscando controlar o seu impacto sobre o endividamento da União.

No PLDO/2005, foi mantido o mesmo texto da LDO/2004, excluindo-se apenas a autorização para financiamentos no âmbito do Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária - Recoop, em função do término do prazo para contratações.

Deve-se ressaltar que essa estrutura contribui para fortalecer o papel da LDO de estabelecer prioridades. Ao definir a relação de despesas que podem contar com os recursos provenientes da emissão de títulos, a cada processo de elaboração do orçamento, o legislador tem a oportunidade de identificar e reavaliar prioridades, podendo excluir aquelas ações que não tenham caráter obrigatório, a despeito de existir lei autorizando seu pagamento.

V.10. OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO – OOC

Dentro da subseção que cuida dos dispositivos relativos a empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, a LDO normalmente dedicava um artigo ao detalhamento da programação a cargo do órgão Operações Oficiais de Crédito - OOC, indicando, inclusive, as fontes de recursos que deveriam financiar seus gastos. No PLDO/2004, o texto referente às OOC foi drasticamente reduzido, limitando-se a indicar que o órgão conteria programação para a concessão de empréstimos, financiamento e subvenções econômicas, desde que autorizados por lei específica.

Por entender que esse órgão apresenta particularidades que justificam um tratamento específico por parte da LDO, o Congresso Nacional modificou o texto do projeto, restaurando o detalhamento da programação das OOC.

O Poder Executivo, porém, vetou o dispositivo, argumentando que a discriminação da programação prejudica a flexibilidade para abrigar novas formas de operações de crédito, além de enrijecer a elaboração da peça orçamentária, tornando necessárias constantes mudanças da LDO, sempre que identificada uma nova alternativa de financiamento dos programas e ações do governo federal, via operações de crédito. Segundo as razões do veto, o texto também dificultava a utilização dos recursos correspondentes em outras unidades orçamentárias que eventualmente precisassem ser criadas no âmbito das OOC.

Com base no texto da LDO/2004, o projeto de lei orçamentária para 2004 introduziu significativas mudanças na estrutura do órgão Operações Oficiais de Crédito. Assim, as OOC, que até 2003 contavam com apenas uma unidade orçamentária (Recursos sob supervisão do Ministério da Fazenda), passaram a ter quatorze em 2004. Essa alteração teve como objetivo concentrar, em um único órgão orçamentário, a maior



parte dos recursos para financiamentos e subsídios concedidos pelo Governo Federal, no intuito de permitir um melhor acompanhamento do conjunto de ações desenvolvidas com essa característica.

Na prática, porém, tais alterações não atingiram a execução dos programas, uma vez que, tanto a execução, quanto a gestão das diversas ações continuaram a cargo dos respectivos órgãos e ministérios, aos quais já estavam vinculados anteriormente.

É importante lembrar que as OOC eram o único órgão cuja programação estava delimitada pela LDO. Isso ocorria porque seu foco está em atividades com limitada capacidade de acesso a crédito e de competitividade ou especialmente sensíveis a conjunturas econômicas desfavoráveis, mas cuja sobrevivência representa relevantes interesses estratégicos e sociais, o que justifica subverter uma regra geral segundo a qual empreendimentos econômicos de caráter privado devem apresentar equilíbrio econômico-financeiro suficiente para não necessitar de ajuda do Estado.

O PLDO/2005 mantém o texto da LDO/2004, sem explicitar a programação do órgão OOC. Dessa forma, deixam de ser evidenciados setores e atividades que serão privilegiados pelo apoio oficial na próxima lei orçamentária.

VI. POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO – AFOFs

A discussão anual da política de aplicação dos recursos das AFOFs, no âmbito das diretrizes orçamentárias, embora conste explicitamente no texto constitucional, não tem despertado atenção especial, não obstante a enorme quantidade de recursos movimentados pelas agências.

Em 2003, as três maiores agências de fomento - Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES - estiveram entre as dez maiores instituições financeiras da América Latina (incluído o Banco Interamericano de Desenvolvimento), pelo critério de ativos. Tais agências detêm 96% dos ativos totais do conjunto das AFOFs brasileiras.

A atuação do BNDES requer atenção especial na fiscalização, visto que a principal fonte de recursos para suas aplicações provém de contribuições sociais (PIS/PASEP)²⁹. Mais da metade do seu passivo corresponde aos valores repassados anualmente pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, nos termos do art. 239 da Constituição. Trata-se de empréstimos para aplicações em projetos de desenvolvimento econômico, cujo montante, em 31/12/2003, somava R\$ 53 bilhões, cerca de 60% do total do patrimônio do Fundo. A Tabela V, seguinte, evidencia a composição do Patrimônio do FAT. Ela revela que, além dos repasses constitucionais ao BNDES, cerca de R\$ 12 bilhões, em recursos adicionais foram, a ele, destinados, sob a denominação de depósitos especiais, canalizados para programas específicos e com condições próprias de utilização e remuneração. Desse modo, 75% dos recursos do FAT estão aplicados no BNDES.

TABELA V
Patrimônio do FAT

(R\$ Milhões)

Programa	Ano			(%)		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
BNDES – Art. 239 da CF	53.927	54.049	52.986	62	63	60
BNDES – Depósitos Especiais	11.141	9.113	11.954	15	14	15
Subtotal BNDES (I)	67.069	65.164	66.943	77	77	75
Outros (II)	20.063	19.982	22.089	23	23	25
Total do Patrimônio (I + II)	87.132	85.146	89.032	100	100	100

Fonte: MTE - Anexo IV.9 do Projeto de LDO para 2005

²⁹ §1º do artigo 239 da Constituição Federal.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 07 /04 – PLDO/2005

As transferências anuais ao BNDES, provenientes do FAT, nos termos do art. 239 da CF passam a constituir parte do passivo do Banco, sobre o qual inexistem mecanismos diretos e formais de controle sobre os respectivos resultados de suas aplicações, por parte do Poder Legislativo.

VI.1. EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS

As aplicações estimadas para o exercício financeiro vigente são de R\$ 271,2 bilhões, evidenciadas na Tabela VI. A maior parte desse montante são recursos próprios das instituições. O Banco do Brasil, por exemplo, estima aplicar R\$ 177 bilhões de recursos próprios. Mas, no caso do BNDES, a maior fonte de recursos foi originada da Contribuição para o PIS/PASEP. Nesse caso, é plausível a assertiva de que a fiscalização de suas aplicações, estimadas em R\$ 45,3 bilhões para este exercício, mereçam atenção especial por parte do Poder Legislativo. Para efeito de comparação, esse valor representou cerca de dez vezes o valor total de investimentos adicionados, pelo Congresso Nacional, na proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo em 2004.

TABELA VI
Demonstrativo dos Empréstimos Efetivos
Segundo as Agências de Fomento

	R\$ mil			
Agências de Fomento	2001	2002	2003	2004*
BANCO DO BRASIL S.A	129.486.569	107.820.076	175.865.566	181.882.271
BNDES	24.214.374	36.894.554	34.617.383	45.306.900
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	13.739.754	15.214.803	31.961.469	37.635.711
BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S/A	1.810.309	1.408.840	3.700.000	3.126.100
BANCO DA AMAZONIA S.A	921.000	1.197.353	1.221.744	1.651.948
BANCO DO ESTADO DO CEARÁ S.A	451.798	744.698	503.891	569.397
FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS	83.797	115.562	348.000	536.300
BANCO DO ESTADO DE SANTA CATARINA S.A	268.716	308.926	357.172	307.301
BESC FINANCEIRA S.A. CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO	49.725	61.137	45.307	198.214
BANCO DO ESTADO DO MARANHÃO S.A	42.904	50.368	72.063	38.832
BANCO DO ESTADO DO PIAUÍ S.A	50.812	898	23.088	20.021
TOTAL GERAL	171.119.758	163.817.215	248.715.683	271.272.995

Fonte: Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária para 2004

* Estimativa

As tabelas apresentadas tiveram o escopo de demonstrar os significativos montantes movimentados pelas agências oficiais. A questão central é que a lei de diretrizes orçamentárias, titular da prerrogativa constitucional de "estabelecer a política de aplicação das agências financeira oficiais de fomento", não tem exercido plenamente essa atribuição, tanto no que se refere à política, quanto à fiscalização das aplicações das AFOFs.

A atuação do Poder Legislativo, no tema em análise, tem sido insuficiente para produzir mecanismos capazes de permitir a transparência da gestão dos recursos, sob a responsabilidade das AFOFs. A LDO/2003 modificou um pouco este cenário, possibilitando a produção de informações capazes de dimensionar, ao menos, os desembolsos efetivos das agências de fomento, por região e unidade da federação. Tais informações não eram acessíveis em anos pretéritos.

No mesmo sentido, a LDO vigente acolheu propostas visando a aperfeiçoar as instruções pertinentes aos relatórios exigidos nas informações complementares ao projeto de lei orçamentária, inserindo no rol das prescrições a elaboração dos quadros de aplicação também pelo porte do tomador do empréstimo, conforme nomenclatura utilizada pelo BNDES. Este procedimento vem sendo cumprido inclusive no Relatório Resumido de Execução Bimestral, preconizado pelo art. 165, § 3º, da CF.

No entanto, a redação proposta no PLDO/2005 atua em sentido oposto aos avanços alcançados nesses últimos exercícios, excluindo do texto importantes demonstrativos tais como: a) o total dos recursos



aplicados, a fundo perdido, por região, por agência de fomento, por unidade da Federação e por setor de atividade, explicitando-se os critérios utilizados e a origem dos recursos; b) relatórios individualizados das aplicações, por agência de fomento. A proposta do projeto sugere relatórios consolidados das aplicações, prejudicando, dessa forma, a transparência individual das aplicações por agência.

Além disso, foi excluída do texto a requisição de demonstração, pelo Poder Executivo, em audiência pública, da aderência das aplicações dos recursos das AFOFs à política estipulada na LDO, bem como a execução do plano de aplicação previsto, também, na LDO.

Portanto, visando retornar à redação original, indubitavelmente revestida de grande transparência no que se refere às aplicações dos recursos das AFOFs, sugere-se a apresentação de emendas, mantendo a redação aprovada na LDO vigente.

Finalmente, não obstante a preocupação das recentes edições da LDO, referente à apresentação de demonstrativos financeiros com um grau maior de detalhamento sobre valores desembolsados pelas AFOFs, nenhuma requisição nesse sentido foi feita com relação à concentração dos respectivos desembolsos. Considerando-se o recente movimento de fusões e aquisições de empresas, pelo qual passaram muitos setores da economia, além da tendência à formação de conglomerados e grupos com atuação geográfica abrangente, o risco de ocorrer concentração de aplicações nesses grupos, pelas AFOFs, torna-se maior. Assim, apenas informações sobre volumes financeiros de desembolso não permitem a justa interpretação da atuação dessas agências. Portanto, informações capazes de identificar a quantidade de operações de empréstimo, ou de financiamento, realizadas por cada uma das agências de fomento, relativas a cada Estado e região, a cada setor econômico, e a cada porte de empresas, poderiam acrescentar transparência à atuação das AFOFs, além de auxiliar o Congresso no acompanhamento de suas aplicações de recursos.

VII. FISCALIZAÇÃO E OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

O Congresso Nacional tem determinado que se suste a execução dos contratos e dos convênios com indícios de irregularidades graves, como medida preventiva, para evitar o risco do mau uso do dinheiro público. Nesse particular, falta um instrumento que permita averiguar o relacionamento entre os acordos firmados pela Administração Federal para a aquisição de bens e serviços e as autorizações orçamentárias. Tal instrumento permitiria travar, operacionalmente, a execução orçamentária e financeira, bem como informar o gestor do trancamento da execução física, em observância às determinações do Congresso.

Além disso, é de fundamental importância que o controle externo a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, conte com mecanismos que permitam a obtenção de informações tempestivas, relativas à execução dos contratos, notadamente aquelas relacionadas a obras públicas. A efetividade desses mecanismos permite a detecção sistêmica de problemas (a existência de aditivos superiores aos limites legais, a realização de pagamentos em desacordo com o cronograma físico-financeiro ou a existência de superfaturamento nos valores contratuais) e, conseqüentemente, a possibilidade de adoção de medidas preventivas e corretivas de modo mais célere.

Após várias reuniões entre técnicos das duas Casas do Congresso, do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Poder Executivo, entendeu-se que o SIASG (Sistema de Administração de Serviços Gerais) seria o instrumento mais adequado para o acompanhamento das execuções contratuais e, caso necessário, para concretizar a suspensão determinada. Esse Sistema visa a acompanhar todos procedimentos licitatórios, desde o edital à entrega do objeto, mesmo nos casos de inexigibilidade e dispensa de licitação, bem como de contratações externas, e até a realização do cronograma de execução.

Na esfera federal, a LDO/2004, art. 18, requer aos órgãos e entidades integrantes dos orçamentos da União que atualizem mensalmente, no SIASG, as informações relativas aos contratos e aos convênios, objetivando adequar o relacionamento com os programas de trabalho. A determinação legal alcança, inclusive, os contratos derivados dos convênios celebrados e não exclui o orçamento de investimento das estatais.

A correta alimentação desse Sistema permitirá, ainda, a rápida identificação das obras paralisadas ou com atraso na execução prevista.

Há notícias de que nem todos os órgãos e entidades com dotações orçamentárias aprovadas pelo Congresso informaram os contratos e os convênios em execução. Compromete-se, dessa maneira, a



integridade dos dados do SIASG e a confiabilidade no Sistema. Caberia ao Congresso acionar o TCU, para verificar o efetivo cumprimento da LDO, nesse particular.

Destaque-se que a LDO de 2004 inseriu no inciso III do § 2º do art 93 o conceito de que a não inserção dos dados do contrato/convênio seria irregularidade grave com o condão de paralisar as obras ou os serviços prestados. Ressalte-se, também, que até o presente momento, não se tem notícia de paralisação procedida com fulcro neste dispositivo, o que leva a supor que essa obrigação legal não tem sido cumprida.

A atual inconsistência dos dados não permite, até o momento, utilizar o SIASG, como ponto de controle para efetivar o trancamento da execução, que consiste no objetivo final, mormente, em face da recalitrância dos órgãos e entidades em observar os ditames da LDO/2004. Resta prejudicada, também, a utilização do Sistema como instrumento de controle para selecionar os empreendimentos a serem fiscalizados, a partir dos indícios de irregularidades nele detectados, ou como instrumento de acompanhamento da execução físico-financeiro de contratos. Todavia, seria possível incluir dispositivo no PLDO/2005, exigindo que os pagamentos realizados pelo SIAFI devam observar os registros constantes do SIASG. Sem a conformidade dos registros, não haveria pagamentos, conforme já prevê a LDO/2004.

Outra dificuldade consiste na inexistência de relatórios gerenciais, no SIASG, que possibilitem ao Congresso evitar as determinações para o envio de informações, a exemplo do grau de execução das obras, da expectativa de conclusão e dos valores comprometidos, entre outros. Tais informações já constam do cadastro das licitações e dos objetos dos contratos e convênios firmados. Assim, seria necessário que, do SIASG, resultassem relatórios gerenciais, passíveis de consulta pela Internet, que pudessem informar o relacionamento entre os contratos e os convênios, bem como as demais informações que o Congresso, até o presente momento, tem requerido, quase que exclusivamente, ao tempo da elaboração orçamentária.

Tais informações físicas do SIASG são indispensáveis e constituem pré-requisito para os sistemas de custos da União.

Registre-se, ainda, que o Poder Executivo inova (§§ 10 e 11 do art 89 do PLDO/2005), ao inserir dispositivo que determina ao TCU informar ao Congresso Nacional e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, até 15 de agosto, a relação de obras com indício de irregularidade. Tal dispositivo tem claro condão de auxiliar a elaboração da proposta orçamentária pelo Poder Executivo, parecendo razoável a sua manutenção.

VIII. DIRETRIZES SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

VIII.1. ALTERAÇÕES E AUTORIZAÇÃO PARA A EXECUÇÃO PROVISÓRIA DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

O art. 57 do PLDO/2005 altera parcialmente a sistemática estabelecida na LDO/2004 para modificação das fontes de financiamento, das fontes de recursos, das modalidades de aplicação e dos indicadores de uso e de resultado primário aprovados na lei orçamentária, nos seguintes termos:

Inciso III – transfere a atribuição para modificar, mediante portaria, as fontes de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão para o Secretário de Orçamento Federal;

Inciso I – permanece como atribuição do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão apenas as modificações das fontes de financiamento do orçamento de investimento.

Em princípio, a alteração proposta pode ser considerada aceitável, vez que pode agilizar os procedimentos de alteração e, assim, conferir flexibilidade para a execução orçamentária.

No parágrafo 11, retirou-se a expressão final "*em nível de subtítulo*", no que se refere à indicação das compensações necessárias para manutenção do resultado primário anual previsto no Anexo de Metas Fiscal da lei orçamentária.

Depreende-se que a modificação proposta visa tornar mais realista a demonstração das compensações, necessárias à manutenção do resultado primário.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 07 /04 – PLDO/2005

Foi introduzido o seguinte artigo (art. 63 do PLDO/2005):

"Art. 63. O Poder Executivo poderá, mediante decreto, transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2005 e em seus créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantidos a estrutura programática, expressa por categoria de programação, conforme definida no art. 3º, § 2º, desta Lei, inclusive os títulos, descritores, metas e objetivos, assim como o respectivo detalhamento por esfera orçamentária, grupos de natureza da despesa, fontes de recursos, modalidades de aplicação e identificadores de uso e de resultado primário".

"Parágrafo único. Na transposição, transferência ou remanejamento de que trata o caput poderá haver ajuste na classificação funcional".

O art. 63 do PLDO/2005 pretende reproduzir dispositivo já veiculado pela lei orçamentária de 2003 que assim disciplinava:

"Art. 11. *Fica o Poder Executivo autorizado, mediante decreto, a transpor, remanejar ou transferir, total ou parcialmente, as categorias de programação constantes desta Lei, mantido o respectivo detalhamento por esfera orçamentária, por subtítulo, modalidade de aplicação, fonte de recursos, identificadores de uso e de resultado primário e por grupos de despesa, a fim de ajustar a programação aprovada à estrutura organizacional estabelecida para o Poder Executivo Federal, bem como às competências e atribuições definidas para cada órgão ou entidade."*

Todavia, a faculdade ali disposta só foi aceita pelo Congresso Nacional em razão de ter sido a proposta orçamentária apresentada pelo governo anterior e ter sido a participação da nova administração reduzida na sua confecção, aliada ao fato de preannunciar-se à época compreensível reforma administrativa por parte de um novo governo advindo da oposição, após oito anos de continuidade administrativa.

Durante a tramitação da lei orçamentária para 2004, o Congresso Nacional rejeitou qualquer proposta de inclusão de tal disposição. Agora pretende o Poder Executivo não só remanejar ampla e irrestritamente a programação entre os inúmeros órgãos e entidades da administração como "ajustar" a funcional da mesma.

O constituinte de 1988, ao estatuir no art. 167, VI, "*a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;*", buscou dar concretude e eficácia ao sistema normativo orçamentário como instrumento magno do controle parlamentar do gasto público. Dar ao Poder Executivo autorização dessa magnitude significa suprimir parcela considerável do caráter cogente da lei orçamentária, logo quando o Congresso Nacional procura de forma racional tornar o orçamento mandatário, naquilo que não retire da administração sua eficiência e agilidade.

Registre-se, ainda, que a EC 32/2001 alterou o art. 84, VI, que prevê ser privativo do Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

O art. 64 do PLDO/2005 (art. 68 da LDO/2004) fixa as regras para a execução orçamentária, na hipótese de não aprovação (sanção) do projeto de lei orçamentária, até 31 de dezembro de 2004.

Foi suprimido, por motivos óbvios, o inciso III da LDO/2004, que trata da "*despesa com a realização do processo eleitoral de 2004, constante de programação específica*".

Foi acrescentada a seguinte despesa:

"III – pagamento de estagiários e de contratações temporárias por excepcional interesse público na forma da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993".

Apenas para suscitar a reflexão, apontam-se as seguintes inconsistências, redundâncias ou dispositivos desnecessários, constantes do PLDO/2005:

Art. 58 – caput

A expressão final: "*preferencialmente, na segunda quinzena de maio e na primeira de outubro*", deveria ser suprimida ou alterada, por inócua (pode ser ou não acatada, sem causar nenhum problema).



Talvez fosse melhor a seguinte redação: *"...e encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, na segunda quinzena de maio e na primeira de outubro, salvo casos excepcionais, devidamente justificados."*

Art. 58, § 4º

"§ 4º O disposto no caput não se aplica quando a abertura do crédito for necessária para atender a novas despesas obrigatórias de caráter constitucional ou legal".

Entende-se que a exceção refere-se, apenas, ao período de encaminhamento do projeto de lei ao Congresso (art. 58, *in fine*). Assim sendo, este dispositivo é dispensável, uma vez que tal regra não é obrigatória, mas apenas *"preferencial"*. Se adotada a redação proposta nesta Nota, o § 4º, em comento, afigura-se ainda mais desnecessário.

Art. 59, § 3º

"§ 3º Aplica-se o disposto no § 7º do art. 58 desta Lei aos créditos abertos na forma deste artigo".

Entende-se que o dispositivo é redundante e desnecessário, uma vez que o § 7º do art. 58 traz a regra geral que, entende-se, é aplicável aos casos do art. 59, sem necessidade de explicitação.

Art. 59, § 6º

"§ 6º Os anexos dos créditos de que trata este artigo obedecerão à mesma formatação dos Quadros dos Créditos Orçamentários constantes da lei orçamentária".

O art. 58, que traz a norma geral sobre créditos adicionais, já dispõe que o detalhamento será aquele "dos Quadros dos créditos Orçamentários". Assim, entende-se que o § 6º em comento é redundante e desnecessário.

Nessa mesma linha, entende-se que a expressão: *"observado o disposto no § 6º do art. 59"*, constante do *caput* do art. 62, *in fine*, deveria também ser suprimida, por redundante e desnecessária.

VIII.2. LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA

A Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê, em seus arts. 8º e 9º, sistemática para a definição da programação financeira e da limitação de empenho e movimentação financeira. Nesse contexto, o contingenciamento tem por finalidade possibilitar o alcance da meta de resultado primário fixada anualmente nas leis de diretrizes orçamentárias. Trata-se de tema de grande interesse congressual, já que envolve, diretamente, a exequibilidade do orçamento aprovado pelos parlamentares. O contingenciamento é uma poderosa ferramenta a cargo do Poder Executivo, que detém grande margem de liberdade na execução das despesas não obrigatórias do orçamento, demandando, pois, um estreito acompanhamento por parte do Congresso Nacional. Afinal, o esforço congressual por ocasião do processo orçamentário, notadamente no que se refere à reestimativa das receitas presentes na proposta orçamentária, é freqüentemente colocado em xeque pela implementação dos mecanismos de contenção orçamentária. Basta ressaltar que o Orçamento de 2004 encontra-se atualmente contingenciado em cerca de R\$ 5,2 bilhões, após a edição do Decreto nº 5.027, de 31/03/2004. Em 2003, o contingenciamento inicial atingiu R\$ 14,1 bilhões, porém, ao longo do exercício, a contenção reduziu-se a R\$ 11,8 bilhões.

O Projeto de LDO para 2005 mantém as mesmas disposições da LDO 2004, sem alterações dignas de comentário.

Por ocasião da edição dos decretos de contingenciamento, o Poder Executivo tem lançado mão de preceitos que delegam a Ministros de Estado a prerrogativa de remanejar os limites orçamentários e financeiros de cada órgão. Além disso, tem sido reservado certo valor para posterior alocação por parte dos Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, a chamada reserva orçamentária ou financeira³⁰.

³⁰ O art. 12 do Decreto nº 4.992, de 18.02.2004, com a redação conferida pelo Decreto nº 5.027, de 31.03.2004, preconiza que os Ministros poderão ampliar os limites dos órgãos ou unidades mediante a utilização do valor contido na reserva criada pelo próprio Decreto e proceder ao remanejamento dos limites estabelecidos nos Anexos.



Esse tipo de delegação não se afigura ilegal, porém deve ser acompanhado de providências que ensejem a transparência e a publicidade da gestão fiscal³¹. Verifica-se atualmente que, após os decretos bimestrais de contingenciamento, sucedem-se diversas portarias ministeriais que alteram os limites orçamentários dos órgãos, sem que se publique a consolidação da nova distribuição dos limites. A LDO deve exigir que, a cada ato de alteração dos limites, seja publicada a nova posição consolidada dos órgãos.

Um dos principais problemas do mecanismo atual de contingenciamento refere-se ao pequeno grau de transparência do sistema de planejamento público após sua implementação. Os limites de gasto são estabelecidos por fonte e órgão ou unidade orçamentária, não sendo identificados programas ou ações. Cabe aos ministros e secretários de Estado a seleção das programações que devem sofrer redução. Esse processo decisório notabiliza-se pela falta de transparência, ficando o Congresso Nacional e demais atores sociais interessados desprovidos de uma informação que tem natureza eminentemente pública. Sequer os critérios utilizados para selecionar as programações contingenciadas são disponibilizados ao Congresso Nacional.

Para corrigir essa distorção, há dois anos o Congresso Nacional tem inserido dispositivos nos PLDOs com vistas a obter acesso a essas informações, os quais têm sido sistematicamente vetados pelo Executivo. No Projeto de LDO para 2003, o art. 67, §7º, determinou aos órgãos setoriais de planejamento e orçamento o encaminhamento à Comissão Mista de Orçamentos de relatórios contendo os efeitos principais da contenção sobre a programação inicial do órgão e a redistribuição dos limites orçamentário e financeiro entre os programas e principais ações do órgão. No PLDO 2004, o Congresso acresceu apenas a exigência de ser informado pelos órgãos setoriais sobre os principais efeitos do contingenciamento sobre a programação inicial do órgão. Nas razões dos vetos, alegou-se contrariedade ao interesse público, supostamente em função de os referidos dispositivos, ao determinarem tarefas aos órgãos setoriais, enfraquecerem a função de coordenação do órgão central de planejamento.

A LDO 2005 deve avançar nessa seara e a redação do art. 67, §7º, do PLDO 2003, pode ser um ponto de partida para as discussões, que devem envolver obrigatoriamente o Executivo, a fim de que não se verifique posteriormente impossibilidade operacional para o fornecimento das informações.

VIII.3. ANEXO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS

O Anexo de Despesas que não serão Objeto de Limitação de Empenho, referido no art. 67, tem por fundamento legal o art 9º, § 2º, da LRF. Pela regra, as despesas que constituírem obrigações legais ou constitucionais do ente, bem como as ressalvadas na própria Lei de Diretrizes Orçamentárias, não poderão sofrer limitação de empenho e movimentação financeira.

A relação dos fundamentos legais e constitucionais que suporta as despesas que não serão objeto de limitação de empenho não exaure, necessariamente, todas as despesas consideradas obrigatórias da União. O art. 106, *caput*, e seus parágrafos indicam as possibilidades de atualização da lista, nos casos de promulgação de emenda constitucional ou lei, que resulte em obrigações para a União, ou se, posteriormente, demonstrado for, pelo Poder Executivo, que outras ações também constituem-se em obrigação legal ou constitucional.

Observe-se que a delegação para que a administração altere o rol de despesas obrigatórias só se faz no sentido do acréscimo; qualquer exclusão que se faça necessária, a exemplo de alteração legislativa que resulte em retirar a obrigatoriedade da realização do gasto, só poderá se dar por intermédio de alteração da LDO.

Em relação à LDO/2004, foram **incluídas, por tratar-se de desdobramento de ações existentes nos anos anteriores ou por tratar-se de novas ações**, as seguintes despesas no referido Anexo:

³¹ A Lei nº 9.784, de 29.01.1999, estabelece normas atinentes aos institutos da delegação e da avocação administrativa. Seu art. 13 veda a delegação de atos de caráter normativo e de matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade. No caso do remanejamento dos limites entre órgãos, entende-se que a matéria não tem caráter normativo *stricto sensu*, eis que se trata de ato de efeito concreto, não dotado de generalidade e abstração. Tampouco o ordenamento vigente determina que a matéria é de competência exclusiva do Chefe do Executivo. Portanto, a delegação é cabível do ponto de vista jurídico.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 07 /04 – PLDO/2005

- a) Auxílio à Família, na Condição de Pobreza Extrema, com Crianças de Idade entre 0 a 6 anos, para Melhoria das Condições de Saúde e Combate às Carências Nutricionais (Lei nº 10.836, de 9/1/2004);
- b) Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 9/1/2004);
- c) Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.700, de 9/7/2003);
- d) Incentivo Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios com População acima de 50 mil habitantes, inseridos na Pactuação das Ações de Média e Alta Complexidade em Vigilância Sanitária (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);
- e) Incentivo Financeiro para a Expansão e a Consolidação da Estratégia de Saúde da Família nos Municípios com População Superior a 100 mil habitantes (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);
- f) Incentivo Financeiro a Estados e a Municípios para Ações de Prevenção e Qualificação da Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);
- g) Pagamento de Renda Mensal Vitalícia, por Idade (Lei nº 6.179, de 11/12/1974);
- h) Pagamento de Renda Mensal Vitalícia, por Invalidez (Lei nº 6.179, de 11/12/1974);
- i) Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo (Lei nº 10.608, de 20/12/02);
- j) Auxílio-Reabilitação Psicossocial aos Egressos de Longas Internações Psiquiátricas no Sistema Único de Saúde - de volta pra casa - (Lei nº 10.708, 31/7/2003);
- k) Assistência Financeira para Aquisição e Distribuição de Medicamentos Excepcionais (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);
- l) Bolsa-Educação Especial Paga aos Dependentes Diretos dos Trabalhadores Vítimas do Acidente Ocorrido na Base de Alcântara (Lei nº 10.821, de 18/12/2003); e
- m) Pagamento de Benefícios de Legislação Especial.

Promoveram-se ainda as seguintes alterações no PLDO/2005, conforme Tabela VII:

TABELA VII

DE (LDO/2004)	PARA (PLDO/2005)
3. Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar em Regime de Gestão Plena do Sistema Único de Saúde - SUS (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);	3. Atenção à Saúde da População nos Municípios Habilitados em Gestão Plena do Sistema e nos Estados Habilitados em Gestão Plena/Avançada (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);
4. Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar Prestado pela Rede Cadastrada no Sistema Único de Saúde - SUS (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);	4. Atenção à Saúde da População nos Municípios Não-Habilitados em Gestão Plena do Sistema e nos Estados Não-Habilitados em Gestão Plena/Avançada (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);
5. Atendimento Assistencial Básico com o Piso de Atenção Básica - PAB, referente à Parte Fixa nos Municípios em Gestão Plena da Atenção Básica - SUS (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);	5. Atendimento Assistencial Básico nos Municípios Brasileiros (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);

Foi substituída, pelo Auxílio à Família na Condição de Pobreza Extrema, com Crianças de Idade entre 0 a 6 anos, para Melhoria das Condições de Saúde e Combate às Carências Nutricionais (Lei nº 10.836, de 9/1/2004), a despesa com Assistência Financeira à Família visando à Complementação de Renda para Melhoria da Nutrição - Bolsa Alimentação (Medida Provisória nº 2.206-1, de 06/09/2001).



Já as despesas com Participação em Programas Municipais de Garantia de Renda Mínima associados a Ações Sócio-Educativas - Bolsa-Escola (Lei nº 10.219, de 11/04/2001) e com a Concessão do Auxílio-Gás (Lei nº 10.453, de 13/05/2002) foram substituídas pelo Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 9/1/2004).

Das novas despesas, constantes do Anexo em análise, várias apresentam como fundamento legal a Lei nº 8.142 de 28/12/1990, especificamente no que se refere à transferência de recursos para estados e municípios. Ressalte-se, todavia, que a referida Lei não apresenta, em seu texto, nenhuma discriminação sobre qualquer tipo de despesa, conforme as que estão relacionadas no Anexo V do PLDO/2005. Depreende-se que a obrigatoriedade resulta de uma opção do Poder Executivo, como permitido no art. 9º, § 2º, da LRF: *Não serão objeto de limitação as despesas ... e as ressaltadas pela lei de diretrizes orçamentárias; e em decorrência do mínimo constitucional para a saúde previsto na EC 29/00.*

Foram incluídas na área de Previdência Social duas despesas relativas ao pagamento de renda mensal vitalícia, originadas da Lei nº 6.179 de 11/12/1974, e despesa com designação genérica de "Pagamento de Benefícios de Legislação Especial" que estavam nas LDO's anteriores incluídas na despesa "Benefícios do Regime Geral de Previdência".

Permaneceram no Anexo V, no item "II) DEMAIS DESPESAS RESSALVADAS, CONFORME O ART. 9º, § 2º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000", as despesas relativas às ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional e as despesas com as ações vinculadas à função Ciência e Tecnologia, que constaram, por iniciativa do Congresso Nacional, da LDO/2004.

Para melhor controle das despesas que não serão objeto de limitação de empenho, sugere-se que seja apresentado, no PLOA/2005, quadro com a correspondência entre as despesas constantes do Anexo V e os programas (e respectivas ações), apresentados por unidades orçamentárias responsáveis, com as dotações, para que se possa fazer o acompanhamento entre as despesas classificadas como "primárias obrigatórias" e as despesas elencadas no anexo V do PLDO/2005, bem como sua relação com a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. Desta forma, ter-se-ia uma visão abrangente da pressão de cada item em particular, colocado no Anexo V, bem como do seu conjunto, sobre o orçamento, subsidiando assim a análise do Congresso Nacional para possíveis realocações de recursos.

Entende-se, também, que a forma de apresentação do Anexo V - Despesas que não serão Objeto de Limitação de Empenho - nos Termos do art. 9º, §2º, da LRF não é a ideal. Seria oportuno que as despesas fossem agrupadas pelas áreas a que pertencerem (Saúde, Assistência, Previdência etc.).

IX. ANEXO DE FUNDOS DE NATUREZA ATUARIAL

A elaboração de projeções atuariais para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), para os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Cíveis e Militares e para os Benefícios de Prestação Continuada previstos na Lei Orgânica da Assistência Social e sua inclusão no Anexo de Metas Fiscal da lei de diretrizes orçamentárias estão determinadas no art. 4º, § 2º, inciso IV, "a" e "b", da LRF.

IX.1. REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - RGPS

O anexo elaborado por técnicos do Ministério da Previdência Social contém projeções atuariais para o período de 20 anos.

As projeções baseiam-se na adoção de hipóteses acerca da evolução demográfica, da estrutura do mercado de trabalho e de probabilidades de entrada em benefícios, de suposições sobre as taxas de crescimento da inflação, da produtividade, do PIB e do comportamento dos indivíduos, em relação à decisão de se aposentar. Na elaboração das projeções de receitas, tomou-se a evolução das receitas previdenciárias como diretamente correlacionável com a evolução da massa salarial. O estudo utiliza taxa de crescimento da massa salarial equivalente à taxa de crescimento do PIB, estimada em 3,50%, a partir de 2008.

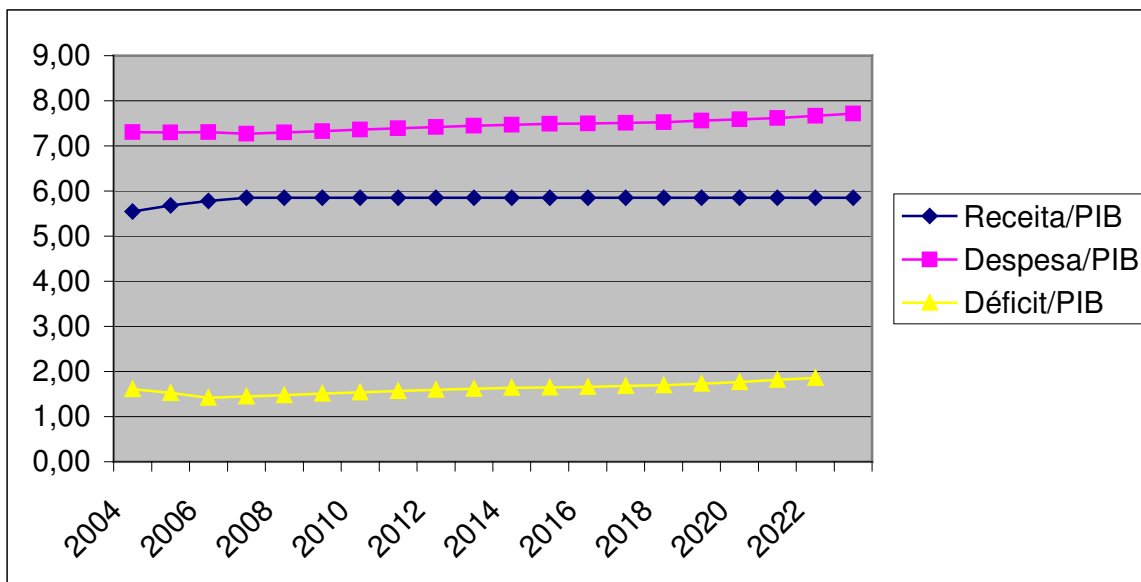
As projeções das despesas incluem os seguintes benefícios: aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial, aposentadoria por invalidez, auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade, pensão por morte, auxílio-reclusão, auxílio-acidente, reabilitação profissional e



abono anual. Considerou-se que os reajustes do salário-mínimo e dos demais benefícios deverão ser correspondentes à inflação anual acumulada, estimada em 3,50%, a partir de 2008.

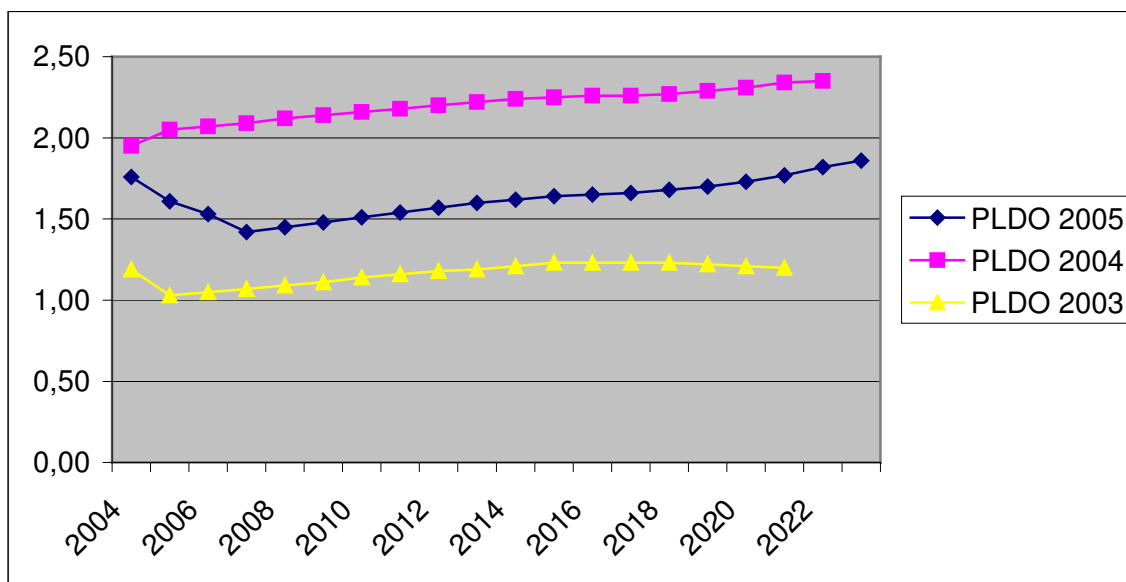
O gráfico I a seguir apresenta as projeções da receita, da despesa e do déficit, em percentual do PIB, para o período 2004 a 2023:

GRÁFICO I
PROJEÇÕES DA RECEITA, DESPESA E DÉFICIT



O déficit previdenciário, em percentual do PIB, aumenta de 1,76%, em 2004, para 1,86%, em 2023. Os déficits previdenciários, projetados no PLDO/2005, são menores do que os projetados no PLDO/2004, mas sensivelmente maiores do que os projetados no PLDO/2003, conforme pode ser visto no gráfico II a seguir.

GRÁFICO II
DÉFICITS PREVIDENCIÁRIOS



O estudo do Ministério da Previdência Social não faz uma análise comparativa das projeções atuariais recentes e, conseqüentemente, não contém explicações para essas variações. A avaliação atuarial do RGPS deveria conter seção identificando as modificações nos parâmetros utilizados e os fatores que justificam variações nas projeções de receitas e despesas, em relação às do PLDO anterior.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
 CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 07 /04 – PLDO/2005

O documento elaborado pelo Ministério da Previdência Social também não contém avaliação financeira do RGPS, assim entendida a análise detalhada do comportamento recente das receitas e das despesas previdenciárias. Nessa avaliação, sugere-se, deveriam ser identificadas todas as receitas e todas as despesas do RGPS (aposentadorias, auxílios, abonos e outros), pelo regime de caixa, e identificados os ativos e os passivos contingentes de curto prazo.

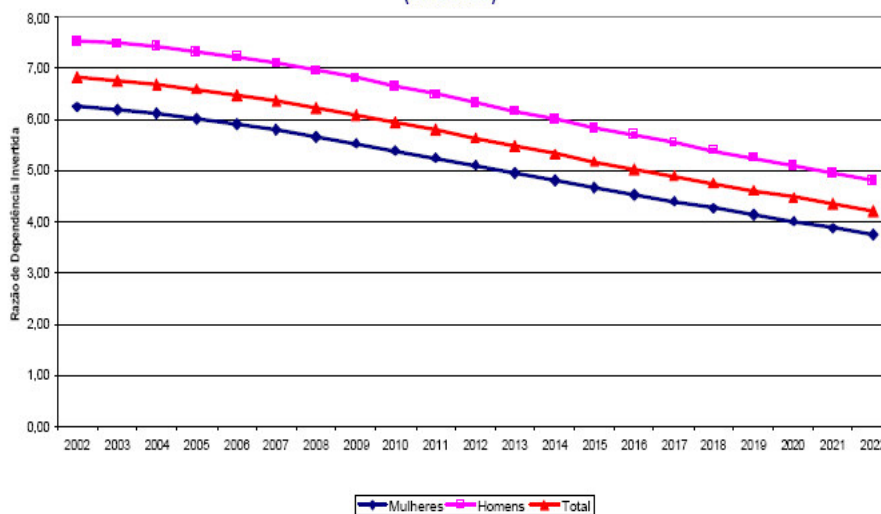
O estudo do MPS diz que os principais problemas atuais do sistema previdenciário estão relacionados à prodigalidade do plano de benefícios e à baixa cobertura, pois, apesar da tendência de envelhecimento, o Brasil ainda permanecerá durante as primeiras décadas deste século como um País relativamente jovem.

A tabela VIII a seguir, elaborada pela SPS/MPS, mostra a evolução dos dados sobre população ocupada e população contribuinte da Previdência Social. O gráfico que se segue apresenta a tendência de envelhecimento da população.

TABELA VIII
POPULAÇÃO OCUPADA VERSUS POPULAÇÃO CONTRIBUINTE

	PLDO 2005		PLDO 2004		PLDO 2003	
	QTDE	%	QTDE	%	QTDE	%
POPULAÇÃO OCUPADA*	78,18	100	75,46	100	71,7	100
Contribuintes da Previdência Social	35,14	45	34,75	46,1	31,4	43,9
Filiados ao RPPS (militares e estatutários)	3,21	4,1	4,87	6,5	4,7	6,6
Filiados ao RGPS	31,93	40,8	29,88	39,6	26,7	37,3
Não-contribuintes da Previdência Social	43,03	55	40,7	53,9	40,2	56,1
Trabalhadores c/ renda inferior 1 SM	26,22	33,5	23,39	31	19,8	27,6
Trabalhadores c/ renda igual ou maior que 1 SM	16,29	20,8	16,75	22,2	19,8	27,7
Sem declaração	0,52	0,7	0,56	0,7	0,53	0,7
Fonte	<i>PNAD 2002</i>		<i>PNAD 2001</i>		<i>PNAD 1999</i>	

GRÁFICO 3.9
QUANTIDADE DE PESSOAS EM IDADE ATIVA PARA CADA PESSOA EM IDADE INATIVA (2002/2022)



Fonte: IBGE
 Elaboração: SPS/MPS

O RGPS funciona em regime de repartição simples, onde os trabalhadores em atividade financiam os inativos, na expectativa de que, no futuro, outra geração de trabalhadores sustentará a sua inatividade. O estudo do Ministério da Previdência Social assim sintetiza a situação do RGPS:



"A combinação do perfil demográfico com uma população relativamente jovem, mas em processo acelerado de envelhecimento, com o perfil de mercado de trabalho caracterizado por uma baixa cobertura previdenciária é extremamente preocupante para a presente e para as próximas gerações.

Tem ocorrido gradativamente a erosão da base contributiva, o que agrava a situação deficitária em que se encontra o sistema previdenciário de repartição.

No futuro, os trabalhadores que hoje não estão filiados à Previdência provocarão forte pressão sobre o aumento dos gastos assistenciais, em especial sobre os benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social e sobre a redução da renda média domiciliar".

IX.2. AMPAROS ASSISTENCIAIS DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - LOAS

A projeção encaminhada diferencia-se das anteriores por incluir as alterações aprovadas pelo estatuto do idoso. Entretanto, verifica-se que não foi incluída na projeção as despesas com Renda Mensal Vitalícia por Invalidez e por Idade, que deixaram de fazer parte do Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS e passaram a integrar o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS. Os valores da projeção para 2004 apresentam-se coerentes com os do orçamento de 2004, após o Decreto de Contingenciamento nº 5.027/04.

IX.3. REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS

As projeções baseiam-se em dados cadastrais relativos aos servidores ativos, aposentados e pensionistas dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo. Este ano, foram incluídas informações referentes ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, ao Ministério Público Federal, ao Ministério Público Militar, ao Ministério Público do Trabalho, ao Supremo Tribunal Federal, ao Superior Tribunal de Justiça, ao Superior Tribunal Militar, ao Tribunal de Contas da União, ao Conselho Federal de Justiça, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, o que torna inviável qualquer comparação com as projeções enviadas nos anos anteriores.

As projeções basearam-se em premissas e hipóteses que consideraram tábuas biométricas, crescimento salarial e do valor dos benefícios, taxa de inflação futura, reposição de servidores, alíquotas de contribuição, constituição familiar, idade de entrada no mercado de trabalho, taxa de rotatividade e de juros e regras de estabilidade e regime financeiro. Dentre esses fatores, devem ser destacados: o uso das regras de elegibilidade constantes da Emenda Constitucional nº 41/03; a não previsão de contribuição patronal sobre os benefícios concedidos (aposentadoria e pensões), diferentemente da previsão constante da Medida Provisória nº 167/2004, que prevê contribuição igual ao dobro da do aposentado ou pensionista; e a não estimativa da taxa de reposição de servidores, de forma que as projeções abordam apenas os servidores civis integrantes da geração atual. Observa-se que, caso haja considerável aumento no quantitativo de servidores, as projeções dos próximos anos serão significativamente diferentes da encaminhada.

O comportamento do déficit aponta um crescimento ameno nos primeiros anos, até 2011, devido à postergação de aposentadorias nesse período, em razão da Emenda Constitucional nº 41/03. A partir de 2012, o déficit aumentará rapidamente em função do grande número de aposentadorias, devido ao cumprimento das exigências da referida emenda, até atingir o ponto máximo em 2030. A partir de 2031, começará a declinar, uma vez que o impacto das novas aposentadorias será menor que a redução dos benefícios, fruto das mortes dos inativos. Cabe observar que a inclusão da contribuição da União sobre as aposentadorias e pensões irá alterar os valores dos déficits sem, entretanto, alterar as características da curva do déficit ao longo do tempo.

Algumas considerações se fazem necessárias em relação aos resultados apresentados. A lei orçamentária para 2004 prevê que a despesa com benefícios do regime próprio de previdência dos servidores civis será de R\$ 22,1 bilhões, contra uma despesa estimada na projeção atuarial de R\$ 27,7 bilhões. Em relação à receita, o orçamento de 2004 a estima em R\$ 6,1 bilhões, considerando a contribuição da União igual à do servidor; se for considerada que esta contribuição é o dobro da do servidor, a receita total deveria ser estimada em R\$ 8,5 bilhões, contra os R\$ 6,6 bilhões da projeção. Note-se que, em



nenhuma das projeções, foi estimada a contribuição da União sobre aposentadorias e pensões, e que representaria, segundo os dados orçamentários, uma receita de mais R\$ 2,7 bilhões.

De todas as projeções apresentadas, a única que considerou unicamente a geração atual foi a do Regime Próprio de Previdência Social do Servidores Públicos Civis da União. É recomendável que as projeções deste Regime considerem a reposição de servidores, posto que não existe a possibilidade de extinção do estado, além do que uma projeção realista deveria considerar o contingente de novos servidores que irão participar do Regime e as regras a que estarão submetidos para terem direito aos benefícios previdenciários.

IX.4. REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MILITARES

Em relação à projeção apresentada e encaminhada com o projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2004, a atual projeção apresenta três mudanças significativas: passa a considerar a contribuição patronal da União igual ao dobro da contribuição do servidor; apresenta o resultado atuarial considerando somente as despesas com pensionistas, não levando em conta as despesas decorrentes de reserva/reforma; e deixa de considerar apenas a atual geração de servidores e pensionistas, passando a utilizar como parâmetro que o contingente ativo permanecerá constante no período da projeção, com 241.131 servidores.

Devido às diferenças apresentadas, não se pode comparar a presente projeção com as anteriores. Em relação ao orçamento de 2004, os valores apresentados são coerentes.

IX.5. FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR – FAT

Em cumprimento ao art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea "a", da LRF, o Poder Executivo encaminha a avaliação da situação Financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT, na qual são apresentados o desempenho econômico-financeiro durante os últimos seis anos (1998 a 2003), corrigidos pelo IGP-DI, e as projeções para os exercícios de 2004 a 2007.

A principal fonte de recursos do FAT é a contribuição para o PIS/PASEP, que totalizou nos anos de 1998 e 2003, após as desvinculações constitucionais, R\$ 11,7 bilhões e R\$ 13,8 bilhões, respectivamente, com um crescimento real de cerca de 14% no período. As demais receitas, formadas em sua maior parte pelos juros pagos pelo BNDES e pelas remunerações provenientes da alocação das disponibilidades financeiras do FAT em depósitos especiais e no Fundo Extramercado, foram de R\$ 7,6 bilhões e R\$ 8,3 bilhões, respectivamente, representando um crescimento em torno de 10%.

Enquanto as receitas do PIS/PASEP e as demais cresceram a taxas de 14% e 10%, respectivamente, as despesas do FAT decresceram 0,8% no período 1998-2003. Ao excluírem-se das despesas os empréstimos constitucionais ao BNDES, que necessariamente acompanham a trajetória das receitas do PIS/PASEP, o decréscimo se acentua, passando para cerca de 15%. O descompasso entre o crescimento das receitas e das despesas tem possibilitado a geração de resultados superavitários que, no período 1998/2003, variou +56%, passando de R\$ 4,5 bi para R\$ 7 bi. Grande parte desse superávit é proveniente de receita financeira que, quando utilizada em pagamento de despesas primárias (qualificação profissional, seguro-desemprego, abono etc), pode afetar a meta de superávit primário do governo.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 07 /04 – PLDO/2005

TABELA IX
RECEITAS E DESPESAS DO FAT

R\$ MILHÕES (*)

NO	RECEITA PIS/PASEP (A)	DESPESAS						RECEITA PIS/PASEP – DESPESAS (A – G) (H)	OUTRAS RECEITAS (I)	RESULTADO FINAL (H + I) (J)
		EMPRÉSTIMOS AO BNDES 40% (B)	SEGURO DESEMPREGO PAGAMENTO (C)	ABONO SALARIAL PAGAMENTO (D)	QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL (E)	OUTRAS (F)	TOTAL DAS DESPESAS (G)			
998	11.776,60	4.171,20	8.118,90	1.096	788	721,6	14.896,10	-3.119,50	7.612,90	4.493,40
999	11.017,50	4.381,00	7.151,90	1.033	635,1	669,7	13.870,40	-2.852,90	8.104,00	5.251,10
000	12.470,70	4.971,00	6.502,80	1.064	681,4	659,9	13.878,80	-1.408,10	6.949,60	5.541,50
001	12.816,20	5.089,30	7.228,80	1.273	709,3	737,3	15.038,00	-2.221,80	7.514,50	5.292,70
002	13.243,10	5.368,70	7.543,40	1.632	198,6	692,8	15.435,10	-2.192,00	8.095,30	5.903,30
003	13.403,30	5.629,10	6.832,50	1.852	46	413,2	14.773,10	-1.369,80	8.361,00	6.991,20

Fonte: CGFAT/SPOAF/SE/ME (SIAFI)

/(*) – Preços de dezembro de 2003 – IGP-DI –

OBS: Arrecadação pelo regime de caixa e despesas pelo regime de competência.

O resultado superavitário é agregado ao patrimônio do FAT e utilizado no financiamento de programas de geração de trabalho, emprego e renda, por meio de depósitos especiais³². No período de 1998-2003, foram realizadas 5,3 milhões de operações (financiamentos), no valor total de R\$ 33 bilhões. O patrimônio do FAT alcançou, em 2003, R\$ 89 bilhões, com aumento real de 4,6 % em relação a 2002. Desse valor, 73% estão alocados no BNDES (repasso constitucional e depósitos especiais), no valor de R\$ 65 bilhões.

Nas projeções realizadas, prevê-se um crescimento das despesas totais. Para 2004 e 2005, estima-se um dispêndio de R\$ 16,3 bi e R\$ 18,7 bi, respectivamente (Anexo I). Contudo, tais valores sofrem a influência do aumento do salário mínimo. Há previsão, implícita no Anexo III, de um salário mínimo no valor de R\$ 256,80, a partir de maio de 2004, e de R\$ 271,44, a partir de maio de 2005. De acordo com os dados apresentados, calcula-se que um aumento do salário mínimo para R\$ 260,00 eleve as despesas com seguro desemprego, abono salarial e bolsa de qualificação profissional em cerca R\$ 92 milhões, em 2004, e em torno de R\$ 135 milhões, em 2005.

Nas projeções de despesas para os anos de 2004 a 2007, não foram apresentadas as estimativas de comportamento das taxas de desemprego e da taxa de formalidade do mercado de trabalho, que também influenciam as previsões de pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial.

Nas receitas, prevê-se uma arrecadação total de R\$ 21,5 bi, em 2004, e R\$ 22,9 bi, em 2005, gerando um resultado superavitário de R\$ 5,2 bi e R\$ 4,2 bi, respectivamente.

32 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.



X. MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO

Dentre os mecanismos de disciplina fiscal introduzidos pela LRF, estão as regras que buscam inibir o crescimento de despesas obrigatórias de caráter continuado, sem a indicação das fontes que as financiam. O art. 17 da referida lei 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 subseqüentes;
- II. demonstração da origem dos recursos para seu custeio, podendo ser admitidos:
 - a) o aumento permanente de receita, decorrente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição; ou
 - b) a redução permanente de despesa;
- III. comprovação de que não afetará as metas de resultados fiscais (contidas no Anexo de Metas Fiscais).

Conforme disposto no art. 17, §6º, combinado com o art. 24, §1º, da LRF, não se submetem às exigências acima mencionadas as despesas com o serviço da dívida; com o reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o art. 37, inciso X da Constituição; e com a seguridade social (concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação previstas na legislação pertinente, expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados e reajustamento de benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real).

Assim, o controle do crescimento das despesas obrigatórias faz-se desde o ato que as cria ou as aumenta. O rigor desse controle é necessário, inclusive, porque tais despesas se tornam permanentes e estarão protegidas da possibilidade da limitação de empenho (art. 9º, §2º, da LRF).

Outrossim, uma vez que o ato que cria ou aumenta referidas despesas considera seus reflexos em exercícios seguintes (art. 16, inciso I, c/c art. 17, §2º, da LRF), sendo exigido que seus efeitos financeiros sejam compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa, no processo orçamentário, deve-se acompanhar o crescimento desses gastos decorrentes do ato gerador. Essa é a razão pela qual o Anexo de Metas Fiscais, que acompanha o PLDO, deve conter um "demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado" (art. 4º, §2º, inciso V, da LRF) e o PLOA deve ser acompanhado de "medidas de compensação ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado" (art. 5º, inciso II, da LRF). Esses instrumentos, no entanto, não se devem referir apenas às despesas cujo ato de criação seja recente, mas ao crescimento geral das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Espera-se, portanto, que o demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado:

- a) estime o crescimento das despesas de caráter continuado, relativamente aos créditos autorizados para o orçamento vigente, que decorra de atos geradores de despesas previstos no art. 17 da LRF, desde que o exercício a que se refira o PLDO corresponda a um daqueles mencionados no art. 16, inciso I, da LRF;
- b) estime o crescimento das despesas de caráter continuado, relativamente aos créditos autorizados para o orçamento vigente, que não decorra de atos geradores recentes; e
- c) indique a fonte de recursos que possa ser utilizada para compensar o crescimento estimado, quer via aumento de receitas ou redução de despesas.

O Anexo "IV.12 - Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado", constante do projeto de lei, prevê despesas adicionais de R\$ 4,3 bilhões para o exercício de 2005, relativas à: implementação das reestruturações de carreiras já autorizadas ou em fase de autorização; a provimentos de cargos vagos ou criados, já autorizados ou em fase de autorização; a despesas com anistiados políticos de que trata a Lei nº 10.599, de 13/11/2002; a crescimento vegetativo da folha de pagamentos; a dissídios das estatais em 2005; e à revisão geral.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 07 /04 – PLDO/2005

Quanto à fonte de financiamento, estimou-se um crescimento da arrecadação de R\$ 13.818,8 milhões, decorrente dos efeitos quantidade e legislação. Deduzidas as transferências constitucionais, chegou-se a uma arrecadação líquida de R\$ 11.847,9 milhões. Nessa estimativa, foram consideradas apenas as receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal, vez que o elevado grau de vinculações das demais receitas orçamentárias impede a sua utilização para fazer face ao aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado. Tomaram-se por base os seguintes parâmetros:

- I. variação real do PIB no exercício de 2005, estimado em 4%;
- II. crescimento do volume de importações, estimado em 16,5%;
- III. redução de alíquotas do IPI;
- IV. extinção do crédito presumido PIS/COFINS, deduzido do IPI para os contribuintes incluídos na nova forma de tributação da COFINS;
- V. nova forma de tributação da COFINS (não cumulativa), com impacto nos meses de janeiro e fevereiro de 2005, tributação das importações e aumento da alíquota no setor de combustíveis; e
- VI. exclusão de setores da cobrança não cumulativa, tributação das importações e aumento da alíquota no setor de combustíveis.

Algumas observações devem ser feitas a respeito do demonstrativo. Em primeiro lugar, não foram relacionadas todas as despesas obrigatórias de caráter continuado, de modo a evidenciar o crescimento geral e a possibilidade de o aumento da arrecadação ser suficiente para compensar essa expansão. Segundo, não há indicação de metodologias utilizadas nas estimativas, nem de valores relativos a cada parâmetro considerado.

Por último, deve-se mencionar que não é pacífico o entendimento de que o aumento permanente de receita proveniente da “ampliação da base de cálculo”, admitido como fonte de compensação para o aumento das despesas obrigatórias (art. 17, §3º, da LRF), possa abranger o aumento de arrecadação decorrente da variação do PIB. Embora não discriminada a contribuição de cada variável, o crescimento da arrecadação com base nessa variação foi o principal fator que influenciou a estimativa da arrecadação de R\$ 11.847,9 milhões (líquida das transferências constitucionais).

Brasília, 06 de maio de 2004.

Fábio Gondim ³³ Consultor Geral da CONORF/S	Eugênio Greggianin ³⁴ Diretor da COFF/CD
--	---

Esta Nota Técnica foi elaborada com base em subsídios apresentados pelos Consultores de Orçamentos abaixo nominados:

³³ **Pelo Senado Federal:** Ana Claudia Castro Silva Borges, Antonio Augusto Bezerra Ribeiro, Carlos Mello Marshall, Carlos Murilo Espínola P. de Carvalho, Eduardo Andrés Ferreira Rodriguez, Helena Assaf Bastos, João Batista Pontes, Joaquim Ornelas Neto, José Amadeu Cunha Gomes, José de Ribamar Pereira da Silva, José Lacerda Gomes, José Rui Gonçalves Rosa, Luis Otávio Barroso da Graça, Luiz Fernando de Mello Perezino, Luiz Gonçalves de Lima Filho, Maria Liz de Medeiros Roarelli, Maurício Ferreira de Macedo, Nilton César Rodrigues Soares, Oadia Rossy Campos, Paulo Roberto Alonso Viegas, Renato Jorge Brown Ribeiro, Weber de Oliveira.

³⁴ **Pela Câmara dos Deputados:** Romiro Ribeiro, Claudio R. Tanno, Sergio Tadao, Eber Z. Santa Helena, Márcia R. Moura, Mauro Antonio O. da Costa, Sidney Jr, Maria Emilia M. Pureza, Francisco Lúcio P. Filho, Ricardo Volpe, Leonardo J. R. Guimarães, Elisângela M. da Silva, Franciso de P. Schettini, Wellington P. Araújo, Wagner P. Figueiredo, Tulio Cambraia, Sidney A. Bittencourt, Mario Luis Gurgel, Francisco Lúcio Pereira.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
 CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 07/04 – PLDO 2005

XI. ANEXO I – DEMONSTRATIVO DAS METAS ANUAIS PARA 2004

TABELA III
DEMONSTRATIVO DAS METAS ANUAIS PARA 2004
 (a preços correntes)

Discriminação	LDO 2003		LDO 2004		PLOA 2004		Lei 2004		Decreto nº 4992/04		Decreto nº 5.027	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
<u>Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social</u>												
I- Receitas Não-Financeiras	322.637,5	22,69	415.763,8	23,50	402.163,6	23,23	413.465,2	24,21	406.055,1	23,92	407.143,0	24,03
II- Despesas Não-Financeiras	290.640,3	20,44	372.418,2	21,05	359.740,8	20,78	371.617,9	21,76	364.460,4	21,47	365.635,5	21,58
III- Result. Primário do Governo Central (I-II)	31.997,2	2,25	43.345,6	2,45	42.422,8	2,45	41.847,3	2,45	41.594,7	2,45	41.507,5	2,45
<u>Estatais Federais</u>												
IV- Resultado Primário das Estatais Federais	7.821,5	0,55	12.384,5	0,70	12.199,0	0,70	11.955	0,70	11.883,8	0,70	11.859,3	0,70
<u>União</u>												
V- Resultado Primário da União (III+IV)	39.818,7	2,80	55.730,1	3,15	54.621,8	3,15	53.802	3,15	53.477,2	3,15	53.366,8	3,15
<u>Estados e Municípios</u>												
VI- Resultado Primário - Estados/Municípios	13.509,9	0,95	19.461,3	1,10	19.040,8	1,10 ⁽³⁾	18.779,7	1,10	18.674,6	1,10	18.636,0	1,10
<u>Total</u>												
VII- Resultado Primário Total (V + VI)	53.328,6	3,75	75.191,4	4,25	73.566,6	4,25	72.581,7	4,25	72.151,8	4,25	72.002,8	4,25
VIII- Resultado Nominal - Governo Central	-22.100,40	-1,55	-21.003,80	-1,19	-20.598,7	-1,19 ⁽⁴⁾	-20.322,9	-1,19
IX- Dívida Líquida - Governo Central	492.066,6	33,9	661.626,0	35,53								

Fonte: LDO 2003, LDO 2004, LDO 2005 e Decretos nº 4.992/04 e nº 5.027/04 (contingenciamento orçamentário);

⁽¹⁾ PIB recalculado com base no PIB nominal de 2003, divulgado pelo IBGE e, 31/03/04, não incorporado à Mensagem;



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
 CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 07/04 - PLDO 2005

XII. ANEXO II - ANEXO DE RISCOS FISCAIS – PLDO/2005 (SISTEMATIZADO)

RISCOS ORÇAMENTÁRIOS: possibilidade de receitas e despesas previstas não se confirmarem.	Taxa de inflação	Causa desvios na arrecadação de receitas projetadas.	Para cada 1% de aumento (redução) na taxa de inflação: aumento (redução) de R\$ 1,9 bilhão na receita, em um período de 12 meses.	Compatibilização da execução orçamentária e financeira às metas fiscais fixadas na LDO, podendo resultar em realocação ou redução de despesas.
	Flutuação cambial	Algumas receitas são diretamente afetadas pelo nível do câmbio.	Para cada 1% de depreciação (apreciação) cambial: aumento (redução) de R\$ 213 milhões na receita, em um período de 12 meses.	
	Taxa Nominal de Juros	Causa desvios na arrecadação de impostos sobre operações financeiras.	Para cada 1% de aumento (redução) na taxa nominal de juros: aumento (redução) de R\$ 148 milhões na arrecadação do IR s/ operações financeiras, em um período de 12 meses.	
	Nível da atividade econômica	Por exemplo, quando a economia desacelera, aumentam as despesas com o seguro-desemprego.	Para cada 1% de aumento (redução) na atividade econômica: aumento (redução) de 0,5% nas despesas totais.	
	Reajustes concedidos ao salário-mínimo		Incremento de 1% no salário mínimo: aumento líquido de R\$ 347 milhões ao ano nos gastos com benefícios previdenciários e assistenciais.	
	Reajustes na folha de pessoal da União		Aumento de 1%: aumento de R\$ 890 milhões anuais.	
RISCOS DA DÍVIDA: afetam a relação dívida/PIB (considerado o mais importante indicador de solvência do setor público).	Varição cambial	A administração da dívida pública é realizada pela emissão, compra ou venda de títulos com diferentes indexadores e prazos de maturação. A variação da inflação e das taxas de juro e de câmbio nos títulos vincendos afeta o estoque e o serviço da dívida pública mobiliária.	Aumento (redução) de 1% da taxa de câmbio, em 12 meses aumenta (diminui) em 0,13 ponto percentual a razão dívida/PIB e em R\$ 0,41 bilhão a previsão de despesas com o serviço da dívida para 2005.	O impacto fiscal dessas operações será solucionado dentro da própria estratégia de administração da dívida.
	Elevação da taxa SELIC		Diminuição (aumento) de 1 ponto percentual da SELIC pelo período de 12 meses diminui (aumenta) a razão dívida/PIB em 0,32 ponto percentual e em R\$ 1,6 bilhão a previsão de despesas com o serviço da dívida para 2005.	
	Inflação		Aumento (redução) de 1 ponto percentual no IGP pelo período de 12 meses, aumenta (reduz) a razão dívida/PIB em 0,1 ponto percentual e em R\$ 0,36 bilhão a previsão de despesas com o serviço da dívida para 2005.	
	Passivos contingentes	Riscos decorrentes do resultado de processos judiciais que envolvem a União, assunção de esqueletos, conclusão de operações de liquidação extrajudicial e garantias e avais concedidos.	1ª Classe: passivos que resultam de controvérsias referentes a planos econômicos, ações judiciais contra o Banco Central e riscos decorrentes dos ativos do Banco Central decorrentes de liquidação extrajudicial de instituições financeiras. 2ª Classe: lides de ordem tributária e previdenciária: créditos fiscais do IPI à exportação; cobrança da CIDE; empréstimo compulsório (saldo de R\$ 16,3 bilhões em dez/2003); depósitos judiciais (saldo de R\$ 19,8 bilhões em fev/2004). 3ª Classe: ações pertinentes à Adm. do Estado – alguns riscos estimados: RFFSA (R\$ 5,7 bilhões); GEIPOT (R\$ 110 milhões); DNER (R\$ 250 milhões). Incluem-se, ainda, ações contra as estatais que patrocinam fundos de pensão. 4ª Classe: esqueletos, principalmente FCVS (R\$ 74,5 bilhões de estoque) com previsão de securitização de R\$ 15,1 bilhões em 2005. 5ª Classe: avais e garantias prestadas pela União. De um total de R\$ 142,1 bilhões em dez/2003, destacam-se: fiança à EMGEA (R\$ 25 bilhões quando de sua criação); garantias à CBEE (R\$ 13,1 bilhões); garantias a operações e crédito com recursos do FGTS (R\$ 63,5 bilhões). 6ª Classe: créditos de ativos financeiros em poder dos fundos constitucionais (por exemplo, FNO e FNE representam um risco de R\$ 5,86 bilhões – posição de dez/2003).	
Ativos contingentes	Direitos da União que estão sujeitos a decisão judicial para o recebimento.	Dívida ativa da Fazenda Nacional (R\$ 192,95 bilhões) e do INSS (R\$ 114 bilhões); créditos contingentes das extintas Sudam e Sudene (R\$ 2 bilhões); créditos passíveis de inscrição na dívida ativa (R\$ 4,2 bilhões).		