



I	INTRODUÇÃO	2
II	CENÁRIO MACROECONÔMICO	2
III	METAS FISCAIS	4
IV	ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA	6
V	RISCOS FISCAIS	7
VI	OBJETIVOS DA POLÍTICA MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL	8
VII	PRIORIDADES E METAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	8
VIII	DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS	10
IX	ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS DA UNIÃO E SUAS ALTERAÇÕES	11
IX.1	DIRETRIZES GERAIS	11
IX.2	DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	11
IX.2.1	Salário mínimo	11
IX.2.2	Acompanhamento da execução do orçamento da seguridade social	12
IX.2.3	Aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde	12
IX.3	DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO	12
X	DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS	12
XI	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	12
XII	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	13
XIII	DEMONSTRATIVOS COM INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES	14
XIV	DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL	14
XV	OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO - OOC	15
XVI	POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO	16
XVII	FISCALIZAÇÃO E OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES	16
XVIII	DAS VEDAÇÕES	16
XIX	TRANSFERÊNCIAS E DESCENTRALIZAÇÕES	17
XIX.1	TRANSFERÊNCIAS A ENTES PRIVADOS	17
XIX.2	TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	17
XIX.3	DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS	18
XX	ALTERAÇÕES DA LOA E AUTORIZAÇÃO PARA EXECUÇÃO PROVISÓRIA	19
XXI	LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA	20
XXII	ANEXO DE DESPESAS NÃO CONTINGENCIÁVEIS	21
XXIII	MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO	22
XXIV	ANEXO DE FUNDOS DE NATUREZA ATUARIAL	23
XXIV.1	REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS	23
XXIV.2	REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO	23
XXIV.3	REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES MILITARES DA UNIÃO	23
XXIV.4	BENEFÍCIOS E ASSISTENCIAS DA LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	23
XXIV.5	AVALIAÇÃO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR	24
XXV	DISPOSIÇÕES GERAIS	25

I INTRODUÇÃO

A ordem constitucional instituiu o ciclo orçamentário ampliado, compreendendo o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias – LDO e a lei orçamentária anual – LOA. O funcionamento e a efetividade do sistema de planejamento e orçamento depende fundamentalmente da formulação adequada do conteúdo da LDO, elo entre plano e orçamento.

Nesse ciclo, o PPA plano deve estabelecer diretrizes, estratégias, objetivos e programas da ação governamental. No que tange às metas, o plano deve estar voltado à quantificação física e à obtenção de resultados em nível de agregação compatíveis com a dinâmica do processo de planejamento. Os valores financeiros constantes do plano assumem caráter acessório e referencial. Na outra ponta, a autorização da dotação financeira é a essência do orçamento, sendo que metas e resultados físicos adquirem caráter supletivo com a finalidade de avaliar custos.

Consoante o texto constitucional, o escopo da LDO abrange: definição das prioridades e metas da administração pública federal, incluindo as despesas de capital, para o exercício subsequente; orientação da elaboração da proposta de lei orçamentária anual; disposição sobre as alterações na legislação tributária, bem assim fixação da 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). Da mesma forma, 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 constituir instrumento normativo de variada gama de temas, dentre os quais: disposição sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e formas de limitação de empenho, anexo de metas fiscais, anexo de riscos fiscais, 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 execução orçamentária e financeira, assim como fiscalização financeira, em situações não atendidas pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Essa situação decorre da não aprovação pelo Congresso Nacional da lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da CF.

Esta Nota Técnica,¹ elaborada em observância ao disposto no art. 45, § 2º da Resolução nº 1, de 2001-CN,² procura analisar os aspectos mais importantes do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2006 – PLDO/2006 (PL 04/2005 – CN), e tem como objetivo oferecer subsídios à apreciação da matéria pelo Congresso Nacional.

II CENÁRIO MACROECONÔMICO

O PLDO/2006 fundamenta suas projeções fiscais tendo como pano de fundo a continuidade de um quadro de crescimento econômico conjugado com a manutenção da estabilidade de preços. A tabela a seguir apresenta a projeção das principais variáveis para 2006 contidas na proposta, com indicativos para 2007 e 2008:

PLDO/2006: Projeções Macroeconômicas – 2006/2008

Discriminação	2006	2007	2008
. PIB - % de crescimento real (a.a.)	4,50	4,50	4,50
. Inflação IGP-DI - % - média sobre média	5,80	4,30	4,00
. Inflação IPCA - % acumulado 12 meses	4,50	n.i.	n.i.
. Taxa real juro s/ Dívida Líq. - média % a.a.	9,99	9,48	8,83
. Taxa de câmbio (R\$/US\$) – média do ano	2,90	3,05	3,16
. Massa Salarial - % sobre ano anterior	9,58	9,98	10,18

Fonte: Mensagem ao PL-LDO/2006

Após o baixo crescimento real do PIB observado em 2003 (0,5%), em grande parte decorrente do custo de reversão da trajetória explosiva de evolução dos preços verificados no final de 2002 e no início de 2003, o expressivo crescimento de 5,2% em 2004 superou amplamente as expectativas. O próprio Governo, no começo de 2004, esperava crescimento em torno de 3,5% para esse exercício.

¹ Esta Nota não reflete, necessariamente, a posição da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, nem de qualquer de seus Membros.

² "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."

Contudo, já ao final de 2004, essa recuperação econômica contribuiu para a aceleração das pressões inflacionárias, levando o Banco Central a retomar o aumento da taxa nominal SELIC a partir de setembro desse ano, diante da tendência de preços incompatível com a meta de inflação fixada pelo CMN de 4,5% para 2005 e 2006.³

Para 2006, assim como para 2007 e 2008, projeta-se um crescimento real do PIB de 4,5%, associado à manutenção da estabilidade de preços. Na verdade, espera-se que a taxa de inflação continue com a trajetória declinante, ainda que a um ritmo menor do que o observado em passado recente.

É de se ressaltar que, ao contrário dos exercícios anteriores, as estimativas do PLDO/2006 não apresentaram os parâmetros de preços, IPCA e IGP-DI, nem tampouco da taxa nominal de juros SELIC, média e final de período, o que dificulta o exame da consistência interna das projeções do anexo de metas fiscais. Esse anexo apresenta, além do resultado primário fixado para o governo federal (R\$ 68,2 bilhões), uma simples menção ao resultado nominal previsto (R\$ 34,4 bilhões de déficit) e ao montante esperado da líquida federal (R\$ 696 bilhões). A Mensagem⁴ deixa claro que “os resultado nominal e de estoque de dívida são indicativos, já que estes resultados não podem ser controlados pela atuação exclusiva do Poder Executivo, sendo afetados pelos objetivos da política monetária...”, acrescentando que, “Os instrumentos de atuação do Poder Executivo na política fiscal são a arrecadação de receitas e a realização de despesas primárias, razão pela qual persegue metas de resultado primário, cujas variáveis estão sob seu controle e monitoramento”.

Por determinação da LRF, por outro lado, as metas fiscais relativas aos resultados primário, nominal e montante da dívida deveriam ser instruídas com memória e metodologia de cálculo que *justifiquem* os resultados pretendidos, evidenciando ainda a consistência das metas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional (vide, a propósito, o capítulo relativo aos objetivos da política monetária, creditícia e cambial).

O Congresso não pode prescindir de aprofundar essa discussão. Receitas e despesas primárias são definidas a partir da fixação de metas fiscais que, por seu turno, dependem do nível de endividamento e da política macroeconômica, especialmente dos juros que remuneram os títulos públicos, determinados pelo Banco Central. O relacionamento entre política econômica e fiscal é complexo e pouco conhecido pelo Congresso e pela sociedade, ainda que determinações LRF e das LDOs tenham contribuído para aumentar um pouco a transparência sobre o tema.

A queda suave na taxa de juros real sobre a dívida líquida significa que a elevada taxa SELIC, hoje fixada em 19,75%, sem viés, deve permanecer elevada por um longo período, até que as expectativas de inflação retomem a trajetória declinante e convirjam para a meta fixada pelo CMN. É de se registrar que mais da metade da dívida pública mobiliária segue a taxa SELIC e que a taxa real de juros, que hoje é maior que 12,5% aa, é totalmente anômala em relação aos padrões internacionais, contribuindo para o aumento da dívida pública e do risco de solvência.

Embora o Projeto não traga a taxa média esperada para a dívida mobiliária, o nível e a trajetória de queda da taxa real de juros média sobre a dívida líquida parece ser consistente com o nível atual alcançado pela taxa SELIC⁵, as condições econômicas vigentes e uma trajetória futura de queda moderada e gradual.

Tendo em conta o elevado nível de taxa de juros real médio que deverá vigorar em 2005 e 2006 e as perspectivas de desaceleração do crescimento da economia mundial, a expectativa do Projeto para um crescimento real do PIB em 2006 de 4,50% mostra-se otimista, uma vez que os agentes de mercado esperam um crescimento de apenas 3,62%.⁶ Para 2005, também verifica-se divergências nessas estimativas. Enquanto a revisão dos parâmetros orçamentários em outubro de 2004 aponta expectativa de crescimento de 4,32% em 2005, o mercado tem expectativa de apenas 3,67%. O IPEA também é bem mais comedido, pois espera um crescimento ainda menor para 2005.

O mercado espera taxa SELIC média de 18,87% para 2005 e de 16,2% para 2006. Para a taxa em fim de período, espera 17,75% para dezembro de 2005 e 15% para dezembro de 2006. A trajetória de queda na taxa real de juros sobre a dívida líquida parece consistente com a queda da SELIC esperada pelo mercado.

Com relação à evolução dos preços, o mercado espera um IPCA de 6,15% para 2005, acima da meta de 5,1%, mas abaixo do teto dessa meta de 7% e do percentual registrado em 2004, de 7,6. Para 2006, o mercado espera um IPCA de 5,0%, também acima da meta de 4,5%.

Relativamente ao IGP-DI, o mercado aguarda, no acumulado do ano, 6,95% de variação para 2005 e de 5,60% para 2006. A única informação do PLDO/2006 sobre preços encontra-se nas projeções do RGPS, contidas no Anexo IV.5 da proposta, onde se trabalha com uma inflação média medida pelo IGP-DI de 8,2% para 2005 e 5,8% para 2006. Em 2004 o IGP-DI registrou variação acumulada de 12,14%.

³ Mais adiante, o Bacen avisou que iria perseguir a meta de 5,1% em 2005, para acomodar choques de oferta. No entanto, o teto da banda continuou em 7% para 2005 e 6,5% para 2006.

⁴ Anexos de Metas Fiscais – Anexo IV.1^a - Anexo de Metas Anuais.

⁵ A taxa real média sobre a dívida líquida deve ser menor do que a correspondente da Selic, visto que a primeira é extraída de um conjunto de débitos e créditos do Governo que inclui, de um lado, como juros passivos, a taxa média da dívida interna indexada à Selic e da dívida externa indexada ao câmbio; e, de outro, como juros ativos, a taxa média de aplicação das reservas brasileiras em moeda estrangeira e dos haveres que o Governo tem contra o setor privado. Além disso, há que se considerar que parte do passivo é composta pela base monetária sobre a qual não incide juros e que a dívida externa é integrada por empréstimos de organismos multilaterais de crédito que cobram taxas de juros inferiores a do mercado e, principalmente, à da Selic.

⁶ Relatório de Mercado do Bacen de 22.04.2005

Argumenta-se que a elevada taxa real de juros não necessariamente compromete o crescimento econômico, a exemplo do exercício de 2000 e, mais recentemente, de 2004, quando, a despeito dos altos juros reais praticados, a economia avançou acima de 4%. Contudo, acredita-se que isso somente pode ocorrer num cenário de elevada capacidade ociosa, o que parece não ser o quadro que se espera para 2005 e 2006. Crescimento maior, agora, só com o aumento da capacidade instalada, e, como anota o IPEA, com a manutenção de um clima de otimismo e confiança do retorno breve ao movimento declinante dos juros, ao controle da inflação e à continuidade do processo de reformas.

A evolução dos preços vinha mostrando uma tendência firmemente declinante. Em 2002, houve uma inversão desse processo, quando foram registrados IPCA e IGP-DI de 12,5% e 26,4%, respectivamente. Em 2003, esses valores voltaram a cair, para 9,30%, no caso do IPCA, e 7,67% no caso do IGP-DI. Em 2004, o IPCA recuou novamente para 7,60%. Contudo, começaram a surgir pressões inflacionárias derivadas de choques de oferta (aumento de preços de commodities) e do vigoroso crescimento da economia, identificado num aumento do IGP-DI para 12,14% em dezembro de 2004.

Em 2005, embora seja difícil cumprir a meta de inflação de 5,1%, aquela tendência está sendo retomada, com o IPCA e IGP-DI caindo para 7,54% e 10,92%, respectivamente, no acumulado dos últimos 12 meses, medidos em março.

Com relação ao nível de atividade econômica, indicadores recentes dão conta de que está em curso uma desaceleração do crescimento observado em passado recente. O IPEA informa que a taxa de crescimento do PIB, depois de se expandir a um ritmo médio de 5,5% a.a. entre o 2º trimestre de 2003 e o 3º trimestre de 2004, caiu no último trimestre de 2004 para 0,4% ou 1,6% a.a. em termos anualizados. Aponta ainda que a média móvel trimestral de produção industrial mensal, dessazonalizada, depois de ter crescido cerca de 1% am entre o "ponto de vale" de julho de 2003 e agosto de 2004, cresceu apenas 0,4% am entre essa última referência e o mês de dezembro de 2004.

Sobre o comportamento da demanda, o IBGE informa que, até fevereiro, o comércio varejista mostrou crescimento de 3,8% com relação ao bimestre do ano anterior e quase a metade do crescimento de 8,9% registrado para os últimos doze meses terminado naquele mês, igualmente tendendo para uma estabilidade em nível inferior de expansão. O emprego industrial caiu 0,1% em fevereiro com relação a janeiro, livre de sazonalidade. Em relação a fevereiro de 2004, mostrou crescimento de 2,8%.

Ainda segundo essa instituição, em fevereiro de 2005, o Rendimento Médio Real do pessoal ocupado alcançou R\$ 935,27, inferior ao valor de R\$ 948,20 registrado em fevereiro do ano passado e R\$ 964,80 registrado em dezembro de 2004.

No tocante à vulnerabilidade externa a que se sujeitava a economia brasileira em passado recente, que era apontada pela maioria dos analistas como a razão do baixo crescimento do PIB, registre-se a remoção desse obstáculo, principalmente pelo crescimento do saldo em operações externas – balança comercial e transações correntes. Cabe destacar a evolução observada na razão entre dívida externa e exportações, que está projetada para 2005 em 1,3. Esse nível, ainda que relativamente elevado, é bastante mais confortável do que o de anos anteriores quando a razão ficou acima de 3.

Tais fatores contribuíram para a queda do risco-Brasil, que atualmente gira em torno dos 450 pontos-base, valor bem abaixo daqueles registrados no passado recente.

O elevado nível da dívida líquida do setor público, porém, ainda é motivo de preocupação. Apesar de haver caído substancialmente dos 57,2% do PIB registrados em dezembro de 2003 para 51,2% do PIB em dezembro de 2004, ainda se encontra em patamar desconfortável, além de apresentar uma perspectiva de reduções modestas para os próximos três anos, a despeito do superávit primário de 4,25% do PIB.

Não é por outra razão que, como decorrência do menor crescimento econômico esperado para os próximos anos e das elevadas taxas de juros praticadas, o PLDO/2006 espera que a Dívida Líquida do Setor Público - DLSP alcance 50,51% do PIB em 2006, 49,41% do PIB em 2007 e 47,91% PIB em 2008. Incluindo os "esqueletos" esses percentuais subiriam para 51,22%, 50,06% e 48,43%, respectivamente.

III METAS FISCAIS

O Anexo de Metas Fiscais é exigido pelo art. 4º, § 1º, da LRF e tem por finalidade demonstrar a política fiscal que norteará a elaboração da lei orçamentária anual. Nesse sentido, são apresentados os resultados alcançados em 2004 e os reprogramados para 2005, os valores das metas fixadas para 2006 e os indicados para 2007 e 2008, 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 nacional.

No que se refere ao exercício de 2004, a meta de superávit primário do Governo Federal foi estabelecida pela LDO/2004, no montante de 3,15% do PIB (R\$ 55,7 bilhões), dos quais 2,45% (R\$ 43,3 bilhões) são referentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,70% (R\$ 12,4 bilhões) ao Orçamento de Investimento das empresas estatais federais não-financeiras.

Ao final do exercício, verificou-se que o superávit primário obtido pelo Governo Federal foi de R\$ 61,3 bilhões, conforme estatísticas divulgadas pelo Banco Central, dos quais R\$ 52,4 bilhões foram gerados pelo Governo Central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) e R\$ 8,9 bilhões pelas empresas estatais federais não-financeiras, acima, portanto, da meta estabelecida na LDO em 0,32% do PIB. O resultado primário alcançado pelo setor público consolidado foi de 4,60% do PIB.

A reprogramação para o exercício de 2005, constante do Anexo de Metas Fiscais, indica que o valor da meta de resultado primário, fixada em 3,15% do PIB, será de R\$ 62,1 bilhões, sendo R\$ 46,9 bilhões dos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 15,1 bilhões do orçamento de investimentos das empresas estatais federais não-financeiras. Esses valores são um pouco maiores do que os fixados no Decreto nº 5.379/05 em virtude de alterações no valor do PIB.

Para o exercício de 2006, o PLDO/2006, no art. 2º, mantém as mesmas metas de superávit primário, ou seja, de 4,25% do PIB para o setor público consolidado, cabendo ao Governo Federal a obtenção de 3,15% do PIB, dos quais 2,45% são relativos aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,70% ao Programa de Dispêndios Globais, e aos Estados e Municípios 1,10% do PIB. Tais metas serão indicadas nesse patamar para 2007 e 2008, conforme tabela a seguir.

Anexo IV.1- Metas anuais 2006 a 2008

Discriminação	Preços Correntes					
	2006 R\$ milhões	%PIB	2007 R\$ milhões	%PIB	2008 R\$ milhões	%PIB
I. Receita Primária	513.642,3	23,73	551.825,4	23,42	594.632,9	23,22
Administrada pela SRF	346.374,1	16,00	377.032,4	16,00	409.748,0	16,00
II. Despesa Primária (*)	460.585,5	21,28	494.092,3	20,97	531.890,2	20,77
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	53.038,8	2,45	57.733,1	2,45	62.742,7	2,45
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	15.154,0	0,70	16.495,2	0,70	17.926,5	0,70
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	68.192,8	3,15	74.228,3	3,15	80.669,1	3,15
VI. Resultado Nominal Gov Central e Estatais Fed.	-34.414,5	-1,59	-30.422,4	-1,29	-23.153,5	-0,90
VII. Dívida Líquida Gov. Central e Estatais Federais	696.460,0	31,50	747.143,1	31,06	788.178,0	30,15

Fonte: PLDO/2006

OBS: A meta para 2006 e 2007 poderá ser deduzida em até R\$ 3 bilhões, conforme previsto no art. 3º

(*) Exceto transferências constitucionais e legais a Estados e Municípios

Na Exposição de Motivos que encaminha o PLDO/2006, o Governo informa a possibilidade de redução do superávit primário em até R\$ 3,0 bilhões para atendimento da programação do Projeto Piloto (investimentos em infra-estrutura), e que constará em anexo específico do projeto e da lei orçamentária para 2006. (PLDO/2006, art. 3º).

O PLDO/2006 promove importante inovação, ao incorporar uma natureza diferente de preocupação, passando a fixar, no projeto e na lei orçamentária de 2006, um teto de 16% do PIB para a estimativa de receitas decorrentes da arrecadação de impostos e contribuições, líquida de restituições e de incentivos fiscais, administrados pela Secretaria da Receita Federal, e de 17% do PIB para as despesas correntes primárias, exclusive as transferências constitucionais e legais por repartição de receita (art. 2º, §§2º e 3º).

Preliminarmente, cabe ressaltar que se trata de uma iniciativa importante e inovadora no sentido de resgatar o papel da LDO na fixação da estrutura e dos grandes números da receita e da despesa orçamentária. Algumas questões, no entanto, devem levantadas quanto às dificuldades de controle e "calibragem" dos níveis esperados. Ao longo do ano, não se dispõem de informações definitivas acerca da evolução do PIB. Receitas e despesas obrigatórias, por outro lado, dependem da legislação vigente. A arrecadação, adicionalmente, reflete ainda o esforço tributário e receitas atípicas.

O Congresso deverá esclarecer como se dará a aplicação dos limites propostos, caso mantidos. Pondera-se ainda, quanto ao limite de 17 % estabelecido para as despesas correntes, a necessidade de reparti-lo em sub-limites aplicáveis a despesas de natureza e gestão diferenciadas (benefícios previdenciários, pessoal e encargos sociais, desoneração das exportações, outras despesas obrigatórias e despesas de custeio em geral).

Saliente-se que as despesas correntes que mais têm crescido nos últimos anos são aquelas vinculadas à evolução do salário mínimo (crescimento de 1,7% do PIB entre 2000 e 2005) e determinadas despesas assistenciais como o Bolsa-Família, conforme quadro "Itens Selecionados – 2000/2005" seguinte. Assim, para que o teto de 17% seja obedecido, o corte nos demais gastos deverá mais que compensar o crescimento dessas despesas.

Quanto ao limite de 16% da receita administrada, o Poder Executivo deixa expresso no PLDO que o mesmo refere-se à estimativa da receita e não àquela efetivamente arrecadada, diferentemente do que foi veiculado por alguns veículos da imprensa e pela própria Exposição de Motivos que acompanha o Projeto. A carga tributária relativa aos impostos e contribuições administrados pela SRF não está fixada no patamar de 16%, podendo superar esse percentual. As medidas de redução só viriam em 2007.

Observe-se que não há impedimentos para que os excessos de arrecadação ocorridos durante a execução sejam utilizados pelo Poder Executivo em créditos adicionais ou para aumento do superávit primário, com formação de caixa ou pagamento de juros e amortização da dívida.

Ao definir limites para a estimativa de receita, o Poder Executivo, na verdade, elimina a prerrogativa do Congresso Nacional de efetuar correções e ajustes nas projeções da receita contidas no projeto de lei orçamentária. As receitas previstas na lei orçamentária devem ser compatíveis com a legislação tributária vigente. A Constituição, nesse sentido, determina que qualquer projeto de alteração da legislação deve estar previsto na LDO. Somente podem ser incluídas, ainda que na forma condicionada, ou excluídas, receitas no projeto e na lei orçamentária se as mudanças tributárias já tenham ocorrido ou estejam em tramitação.

A LRF, da mesma forma, em atendimento ao realismo orçamentário, obriga que a receita prevista pelo Executivo e pelo Legislativo observe estritamente a legislação tributária em vigor.

Nos últimos anos as reestimativas congressuais da receita administrada pela SRF confirmaram-se no decorrer do exercício fiscal⁷. Assim, a forma como foi fixado o limite de 16% - restrito à estimativa -, além de não garantir a redução efetiva da carga tributária federal em 2006, conflita com as normas orçamentária da Constituição e da LRF.

O Projeto acena com a perspectiva de que, a partir do exercício financeiro de 2007, sejam adotadas as medidas de redução de receitas. Tal preceito, no entanto, não poderia ultrapassar o exercício de 2006, salvo se, em caráter indicativo, integrasse o Anexo de Metas Fiscais, que abrange o período 2006-2007. Todos esses aspectos deverão merecer atenção e aperfeiçoamento pelo Congresso.

Quanto ao fato de a previsão da receita administrada situar-se em 16,1% do PIB, para 2005, vale ressaltar que, considerando-se apenas o excesso de arrecadação ocorrido no primeiro trimestre, esse percentual já seria de 16,2% do PIB.

No caso da carga tributária federal total, a previsão para 2005 é de 23,82% do PIB, incluindo, além das receitas administradas, as não-administradas e as arrecadadas pelo INSS, sendo que, para as últimas, não foi estabelecido teto.

ITENS SELECIONADOS - 2000/2005

(Em % do PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Receita Total	21,34	22,59	23,91	23,01	23,77	23,82
Receita Administrada	14,16	15,09	16,30	15,59	16,21	16,11
Arrecadação Líquida do INSS	5,10	5,25	5,28	5,19	5,30	5,38
Demais	2,07	2,24	2,33	2,23	2,26	2,35
Transferência a Est/Mun.	3,33	3,60	3,88	3,66	3,62	3,77
Receita Primária Líquida	18,00	18,98	20,02	19,36	20,15	20,05
Despesas Primárias	16,15	17,17	17,67	16,83	17,36	17,81
Despesas Obrigatórias	12,53	13,05	13,69	13,67	13,77	14,17
Pessoal e Encargos Sociais	5,05	5,41	5,50	5,07	5,01	...
Pessoal e E.S. sem patronal	4,90	5,26	5,34	4,92	4,78	4,66
Subsídios/Subvenções/Sec.	0,27	0,20	0,28	0,34	0,28	0,42
Despesas atreladas ao salário mínimo	6,63	7,03	7,33	7,72	8,07	8,33
Benefícios da Previdência	5,88	6,19	6,41	6,77	7,11	7,30
Abono e Seguro Desemprego	0,43	0,48	0,53	0,54	0,54	0,54
LOAS	0,18	0,22	0,26	0,29	0,32	0,39
Renda Mensal Vitalícia - RMV	0,14	0,14	0,13	0,12	0,10	0,09
Demais	0,73	0,56	0,75	0,68	0,64	0,77
Despesas Discretionárias	3,62	4,12	3,98	3,17	3,59	3,65
Investimentos ⁽¹⁾	0,72	0,85	0,91	0,34	0,51	...
Superávit Primário⁽²⁾	1,86	1,83	2,37	2,49	2,81	2,24

Fonte: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Memo:

Crescimento real do PIB (%)	4,36	1,31	1,93	0,54	5,2	4,32
Déficit da Previdência	0,78	0,93	1,14	1,58	1,81	1,93
PIB	1.101.255	1.198.736	1.346.028	1.556.182	1.769.202	1.961.301

IV ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

No Capítulo VII do PLDO/2006, intitulado “Das Alterações na Legislação Tributária”, o Governo não previu formalmente nenhuma alteração da legislação da receita tributária para 2006.

Algumas alterações de redação foram identificadas no art. 97, que diz respeito às fontes orçamentárias derivadas das chamadas “receitas condicionadas”, assim consideradas aquelas receitas, previstas no projeto de lei orçamentária e na respectiva lei, que dependem de aprovação de alteração legislativa para se efetivarem.

Na elaboração da lei orçamentária associa-se em um mesmo quadro, de um lado, a previsão de receitas, e de outro, a fixação de despesas. Na técnica orçamentária, receitas são classificadas segundo categorias econômicas e desdobradas em fontes. As fontes refletem a possibilidade de seu uso no atendimento às despesas, podendo ser livres ou vinculadas, condicionadas ou não. As fontes auxiliam na verificação da compatibilidade entre receita e despesa. A flexibilidade na gestão de fontes, na elaboração e na execução orçamentária, tem como propósito tornar possível o atendimento do universo das despesas orçadas diante das vinculações.

⁷ Em 2004, o excesso de arrecadação da receita administrada pela SRF, em relação ao PL, foi de R\$ 18,5 bilhões e, em relação à Lei, foi de R\$ 6,9 bilhões; em 2003, o excesso em relação ao PL foi de R\$ 32,6 bilhões e, em relação à Lei, de R\$ 6,9 bilhões.

O PLDO/2006, a exemplo das LDOs anteriores, considera como condicionadas as fontes decorrentes de medidas de desvinculação de receitas⁸, enquanto não aprovadas⁹. Repetindo disposição da LDO em vigor, o PLDO/2006 determina o cancelamento, até 31 de março de 2006, das dotações à conta de receitas condicionadas, nos casos em que as alterações propostas não sejam aprovadas até 28 de fevereiro de 2006, ou sejam apenas parcialmente.

A possibilidade ampla e geral de troca de fontes existe desde longa data e está prevista no art. 63, por portaria do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão.

No art. 97 do projeto a sistemática de substituição de fontes do tipo condicionada mereceu tratamento específico, o que pode gerar confusão. Atualmente, é possível efetuar a substituição de fontes condicionadas (alteração de legislação tributária e alteração de vinculação) por outras fontes, desde que destinadas ao atendimento de despesas obrigatórias¹⁰.

Agora, pelo § 5º do projeto, apenas no caso específico de alteração na vinculação de receita é que poderá ser efetuada a substituição das fontes condicionadas¹¹, independentemente do caráter obrigatório ou discricionário, antes do cancelamento em 31 de março de 2006. Consideramos que a possibilidade de substituição de fontes deveria se restringir às despesas de caráter obrigatório apenas. O Poder Executivo argumenta que a possibilidade de troca de fontes para atender despesas discricionárias justificar-se-ia, nesse caso, uma vez que a receita prevista se mantém, ainda que gerando outras fontes; adicionalmente, a troca não pressionaria o resultado fiscal.

De qualquer forma, a possibilidade de uso, na substituição de fontes, do excesso de arrecadação, mantido o limite de 16% do PIB na estimativa da receita administrada pela SRF, merece ser reexaminada pelo Congresso Nacional.

V RISCOS FISCAIS¹²

O art.4º, § 3º, da LRF prevê que a LDO conterá “Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem”. A essa determinação soma-se outra ainda, na qual a própria LRF, por intermédio de seu art. 9º, estabelece a possibilidade de contingenciamento durante a execução orçamentária dando cobertura ao risco da receita não se verificar. Na prática o contingenciamento também garante a hipótese das estimativas das despesas obrigatórias estarem subestimadas na lei orçamentária¹³.

O dimensionamento dos riscos fiscais no anexo próprio da LDO serve ao propósito de evidenciar de antemão os elementos que, em face da arrecadação de receitas ou da realização de despesas, podem comprometer a fiel execução orçamentária e a consecução das metas fiscais.

No anexo apresentado, os riscos fiscais são classificados em “orçamentário” e “de dívida”. Na primeira categoria, incluem-se a frustração de receitas e o aumento das despesas obrigatórias acima do valor das dotações autorizadas. Na segunda, incluem-se eventos que implicam o crescimento da dívida pública, com repercussões sobre a despesa, ainda que não imediatamente: comportamento adverso do câmbio, dos juros e da inflação; passivos relativos a demandas judiciais, inclusive as decorrentes de planos econômicos; concessão de garantias relativas a dívidas de outros entes da federação, etc.

No caso de risco orçamentário, aplica-se, como medida compensatória, a limitação de empenho e movimentação financeira. No outro caso, a compensação deve operar-se no curso da administração da dívida, notadamente por meio do escalonamento do pagamento de amortização e encargos ao longo dos sucessivos exercícios financeiros.

O estabelecimento de metas fiscais e o dimensionamento dos riscos de não cumpri-las buscam a estabilidade da relação entre a dívida líquida e o PIB, para a qual a geração de superávits primários é essencial diante de: i) impossibilidade de garantir-se crescimento do PIB em ritmo compatível com as necessidades de financiamento do setor público; e ii) ônus fiscal excessivo ocasionado pela taxa de juros elevada.

Observe-se que, mesmo garantida a realização da meta de superávit primário, não há a certeza de pleno sucesso da política econômica em seu conjunto. Isso porque a produção da meta de superávit primário não garante solução para o problema monetário representado pela dívida pública. O resgate dessa dívida, que, inclusive, já vem ocorrendo em face da geração de superávits em exercícios anteriores, não tem sido suficiente para reduzir em maior proporção seu montante, acirrando-se as pressões sobre as variáveis econômicas, tais como juros, inflação e câmbio. A moeda e os ativos financeiros em circulação, notadamente os títulos públicos,

⁸ Um exemplo clássico são as fontes derivadas da emenda constitucional que prorrogou a Desvinculação de Receitas da União – DRU, em dezembro de 2003, cujos efeitos já estavam incorporados no PLOA/2004.

⁹ A LDO/2005 aplica as disposições relativas às receitas condicionadas aos casos de desvinculação de receitas (art. 96, §5º).

¹⁰ Vale ressaltar que as LDOs impedem o uso de fonte condicionada para atender especificamente despesas com pessoal e benefícios previdenciários, exceto quando vinculadas ao atendimento dessas despesas.

¹¹ Utilizando-se para tanto, além do excesso de arrecadação, as receitas de operação de crédito e o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior.

¹² O Anexo de Riscos Fiscais está apresentado de maneira sistematizada ao final desta Nota.

¹³ O que tem acontecido nos últimos anos. Ver o propósito estudo “Gestão Fiscal e Orçamentária - Alterações no CN – EG/COFF/CD”

não encontram a necessária correspondência na produção, o que os torna fonte de pressão sobre os índices de preços, nem podem ser escoados mediante a negociação de ativos externos, pois as reservas internacionais não comportariam o decorrente volume de operações.

O risco fiscal subjacente à dívida pública federal, portanto, é talvez o mais importante dentre todos, é a tendência de redução do ritmo de crescimento do PIB, cuja insuficiência pode agravar a situação das contas públicas.

VI OBJETIVOS DA POLÍTICA MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL

O elemento de maior realce no Anexo VII é o manejo da taxa de juros para consecução da meta de inflação. Isso não significa dizer que não haja outros instrumentos à disposição das autoridades econômicas, tampouco que o crescimento não constitua um desejo da política econômica, mas que a estabilidade dos preços tem prioridade bastante clara dentre as metas de política econômica. Tanto que a taxa de juros tem servido ao propósito de mediar as pressões sobre os demais preços da economia, absorvendo boa parte dos impactos que, de outro modo, recairiam sobre esses preços, principalmente o câmbio e a inflação. No plano fiscal, no entanto, essa política contribui para a expansão da dívida pública, mesmo com os elevados superávits primários, em decorrência das despesas com juros e amortização de encargos.

Uma possível interpretação do Anexo VII é a de que as condições de funcionamento da economia brasileira não são satisfatórias e que, a despeito disso, as autoridades econômicas perseguem metas centradas na estabilidade de preços, razão da manutenção das altas taxas de juros. Ocorre que os juros exercem influência recíproca sobre o comportamento dos agregados monetários da economia, expandindo-os, concentrando renda para os detentores de títulos públicos, sendo, portanto, fonte ulterior de demanda para transações e especulação. Tal fenômeno pode estar na base do comportamento particular exibido pelas atividades produtivas na economia brasileira, que respondem positivamente, inclusive exercendo pressão sobre os índices de preços, apesar de uma política fiscal contracionista e da manutenção da taxa de juros em níveis reais elevados.

Diante disso, a manutenção de um regime de metas de inflação bem como a administração da vulnerabilidade externa da economia brasileira merecem atenção redobrada.

No primeiro caso, porque a flutuação dos preços responde a esquemas de alocação da renda (decisões entre consumir ou poupar) e da riqueza na economia (distribuição de recursos poupanços entre ativos financeiros ou reais). Se a flutuação dos preços é administrada, especialmente pela manutenção dos juros em níveis elevados, haverá contenção do consumo e escoamento de parcela significativa dos recursos em direção aos títulos públicos. Se, por um lado, essa medida pode garantir a estabilidade conjuntural da inflação, observa-se que, por outro, as incertezas quanto ao nível de crescimento econômico e a expansão do endividamento público renovam as pressões sobre os preços, na medida em que o déficit nominal do setor público implica o crescimento dos agregados monetários em ritmo eventualmente superior ao de crescimento do PIB.

No segundo, porque as reservas em moeda forte, dada a liberdade de movimentação de capitais entre o Brasil e o exterior, constituem alternativa para a alocação de riqueza. Não obstante a acumulação de reservas, assim como a administração da vulnerabilidade externa da economia, represente custos para o País, inclusive de ordem fiscal, não parece existir, na legislação cambial, qualquer mecanismo de transferência seletiva desses custos aos agentes econômicos.

Em suma: a liberdade para a movimentação de capitais tem primazia; o controle que se exerce sobre essa movimentação ocorre por meios indiretos, especialmente por meio da taxa de juros; a taxa de câmbio é preço que não retrata, necessariamente, o custo de aquisição da moeda estrangeira e de formação das reservas internacionais suportado pela economia brasileira em seu conjunto.

Também merece especial atenção a política de crédito. Não a política de crédito que privilegie o consumo, mesmo porque a política monetária parece vir procurando contê-lo mediante a elevação da taxa de juros. O que parece merecer atenção é a política de crédito tanto para investimento em bens de capital quanto para o financiamento de capital de giro. Essas são opções que podem garantir impulso à produção e à capacidade de produção da economia, tanto quanto, combinadas ao arrefecimento dos juros, serem respaldadas por mais consumo. Os recursos para isso são os depositados na conta única do Tesouro Nacional junto ao Banco Central, que oferecem liquidez à economia por intermédio da aquisição de títulos públicos federais. Nada parece obstar que esses recursos, ou parte deles, sejam carreados ao financiamento de investimentos e de capital de giro, desde que montada política de crédito com esse intuito. A liquidez da economia estaria garantida da mesma forma, só que por intermédio de canais diferentes. No caso, pela alocação primária da riqueza em ativos reais e, secundariamente, pelo retorno da moeda ao sistema bancário mediante a realização de depósitos.

VII PRIORIDADES E METAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

O Anexo I referido no art. 4º do PLDO/2006 prevê as metas e prioridades para 2006. Este anexo sofreu significativa alteração em relação ao modelo anteriormente adotado, uma vez que apresentou prioridades e metas agregadas por “desafio”. Os “desafios” representam os objetivos mais visíveis da administração federal. Podem estar associados a um ou mais programas. Na sistemática das LDOs anteriores as metas eram apresentadas

eram apresentadas de forma analítica, por programa e ação, no mesmo nível de detalhamento da lei orçamentária, podendo causar engessamento decisório.

Conforme Mensagem encaminhada pelo Poder Executivo, procurou-se associar as prioridades e metas da lei orçamentária aos **desafios** que compõem a base estratégica do Plano Plurianual 2004/2007. Para tanto, propõe o projeto a criação de uma nova figura denominada prioridade/meta, com o objetivo de sintetizar os principais compromissos da administração.

Aparentemente, o objetivo da nova prioridade/meta é tornar mais clara e acessível para a sociedade os objetivos governamentais representados pelas próprias ações orçamentárias, que, em alguns casos, são demasiadamente técnicas e analíticas, gerando sobreposição com o processo orçamentário.

Para demonstrar a interligação desse novo anexo de metas e prioridades com o orçamento, foi encaminhado, na forma de anexo à Exposição de Motivos dos Ministros da Fazenda e do Planejamento, demonstrativo que mostra as ações orçamentárias relacionadas a cada prioridade/meta sintetizada.

Em anos anteriores, foram freqüentes as críticas relacionadas à perda de efetividade do Anexo de Metas e Prioridades da LDO. As metas e prioridades fixadas na LDO não eram observadas pelo projeto de lei orçamentária. Se, de um lado, o novo modelo com metas de resultado pode permitir maior controle social sobre o cumprimento das mesmas, pouco se avançou no sentido de estabelecer um vínculo efetivo que garanta sua realização, ainda que o art. 4º estabeleça que as mesmas terão “precedência na alocação dos recursos da lei orçamentária para 2006”.

Vale ressaltar que o demonstrativo das ações e produtos que concorrem para o alcance da meta que compõe a Mensagem não integra o projeto de lei, tendo caráter apenas informativo. Paralelamente, o § 1º do art. 4º pode reduzir a eficácia desse Anexo da LDO, na medida em que possibilita ao Poder Executivo, mediante justificativa, incluir no projeto de lei orçamentária outras despesas discricionárias, em detrimento das prioridades constantes do Anexo I.

Além do mais, entendemos que as metas-síntese deveriam ter observado a classificação orçamentária existente sendo definidas ao nível de programa, além de contemplar os valores financeiros, o que facilitaria o controle do seu cumprimento, na tramitação e na execução orçamentária, via SIAFI.

Outro problema é a generalidade de algumas metas. A título de exemplo, cite-se a meta sintetizada no item “10.1 Integrar ações de segurança pública nos 27 Estados da Federação”. Com uma meta-síntese tão genérica, qualquer programação orçamentária na área de segurança pública poderia ser considerada compatível com o Anexo de Prioridades e Metas da LDO, tornando-o um instrumento meramente formal e desprovido de qualquer eficácia nesses casos.

Conclui-se, assim, que apesar dos avanços em relação ao modelo vigente, o novo Anexo deveria estar centrado nos programas (e não nos “desafios”), ainda que isso viesse a exigir a redefinição e o agrupamento de alguns programas, além de estar instruído com os respectivos valores financeiro, necessário para avaliar custos e permitir comparações.

Considere-se, por outro lado, a dificuldade de mudança do modelo de metas no âmbito do sistema de planejamento e orçamento (PPA/LDO/LOA) definido a partir do Plano Plurianual 2004/2007. A adoção de um modelo misto, aproveitando-se as metas-síntese e incorporando-se o demonstrativo de programas, ações e metas físicas, dificulta o atendimento de emendas, pois não há informações suficientes que permitam associar o impacto de cada ação na respectiva meta-síntese. A título de exemplo considere-se a meta-síntese 4.3:

“Reduzir em 3,22 pontos percentuais a Taxa de Domicílios em Assentamentos Subnormais sem Infra-estrutura Urbana Adequada (taxa estimada em 34,67% para o final de 2005)”. De acordo com o anexo à Exposição de Motivos, no âmbito do programa “1128 - Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários”, as seguintes ações seriam executadas com vistas a atingir a referida meta:

Ação	Produto / unidade de medida
0572 - Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários	23 municípios apoiados (unidade)
0634 – Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	1.152 família beneficiada (unidade)
0644 – Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários (Habitar-Brasil)	42.727 família beneficiada (unidade)

Esse caso ilustra a dificuldade em se calcular uma meta-síntese. Qual seria o impacto do aumento da meta física da ação “0644 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários (Habitar-Brasil)” para 80.000 famílias beneficiadas, no percentual da meta-síntese? É impossível calcular o impacto desconhecendo-se o peso de cada ação na formação da meta-síntese.

Outra dificuldade seria enquadrar uma nova ação ou mesmo criar uma nova meta-síntese e relacioná-la a um dos desafios constantes do PPA. Tratando-se de um agregador de programas e ações, a meta-síntese deveria constar do PPA. Mas, no PPA 2004/2007 apenas encontramos metas analíticas, ao nível de ação, o que dificulta a verificação da compatibilidade da LDO/2006 com o PPA¹⁴.

¹⁴ Vale lembrar ainda que as metas do PPA 2004/2007 são para o período, não sendo desdobradas ano-a-ano.

Tais exemplos evidenciam a dificuldade em se adotar como modelo a estrutura mista composta de metas sintetizadas, seus respectivos programas, ações e metas físicas conforme apresentado no PLDO 2006¹⁵.

Apesar de as metas-síntese não possuírem custo unitário, pela ausência de valores financeiros, é possível avaliá-los, ainda que de forma aproximada, com base nos valores das ações indicadas no anexo à exposição de motivos. O valor financeiro do Anexo é de R\$ 22,6 bilhões, dos quais R\$ 10,6 bilhões referem-se às despesas obrigatórias¹⁶. Portanto, para manter o equilíbrio fiscal, é necessário que a inclusão ou aumento de programação do Anexo seja compensada com cancelamentos equivalentes.

VIII DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

O PLDO/2006 trouxe poucas inovações significativas quanto à estrutura e organização dos orçamentos, sinalizando estabilização nos critérios acordados com o Congresso Nacional, a exemplo da natureza dinâmica do subtítulo, cuja finalidade especial é localizar a ação, mas pode também detalhá-la, desde que respeitada sua finalidade¹⁷. As normas permanentes da LDO devem compor a futura lei complementar sobre finanças públicas.

Todavia, verificam-se ainda questões como a relativa à natureza e abrangência das operações especiais, alargada na visão do Executivo, a ponto de quase se confundir com atividades e projetos. O Congresso Nacional em inúmeras oportunidades expressou seu entendimento restritivo no sentido de ser tal categoria de programação privativa de ações que efetivamente não gerem produto ou contraprestação de serviço na União, Estados ou Municípios.

Tal compreensão não vem sendo acolhida como demonstra o veto na LDO vigente. O PLDO/2006 mantém o entendimento abrangente de anos anteriores, em prejuízo da clareza e transparência da alocação dos recursos federais, considerando o montante de ações da União executadas, via transferência constitucional ou legal, ou mesmo voluntária, a título de operações especiais, sem indicar se a natureza da mesma é contínua ou não, conceito próprio da atividade ou projeto¹⁸.

Quanto ao identificador de resultado primário - RP, o art. 7º, §4º, altera o RP 3, que passa a referir-se a investimentos do projeto piloto, da ordem de R\$ 3 bilhões, ressalvados da meta de superávit primário. Inquestionável o benefício da expansão dos investimentos federais em áreas vitais, todavia não fica claro no PLDO/2006 que investimentos serão realizados, ficando esta definição para o projeto de lei orçamentária, bem como a apresentação dos critérios utilizados para sua seleção. Essa espécie de imunidade fiscal, além de questionável tecnicamente – porque se tratam, na verdade, de despesas primárias -, restringe Congresso e sociedade da definição desses investimentos¹⁹. Em 2005 tais despesas tiveram tratamento especial no Decreto de Contingenciamento, não sendo atingidas, na prática, pelos limites de empenho, tornando-se, portanto, de execução prioritária.

Ainda no art. 7º, §6º, suprimiram-se o dispositivo que permitia a existência de dotações no orçamento com modalidade de aplicação a ser definida - código 99 -, e o dispositivo que vedava a execução orçamentária com tal modalidade de aplicação. A primeira supressão não tem efeito pelo fato do rol das modalidades previsto no PLDO não ser exaustivo, podendo ser ampliado na LOA. No entanto, pelo princípio da especificação, a LDO deveria conter o rol completo das modalidades passíveis de constar da lei orçamentária. Por outro lado, em algumas situações o uso da modalidade de aplicação “a definir” na LOA mostra-se útil da ponto de vista da dificuldade de prever antecipadamente a esfera responsável pela execução.

O art. 7º, § 7º, ao tratar dos identificadores de uso, destinados a indicar se os recursos compõem ou não contrapartida nacional de empréstimos ou de doações, incluiu nova categoria: “IV - contrapartida de operações de

¹⁵ Verifica-se também que algumas metas sintetizadas não foram apresentadas de maneira correta, ao não se associarem às ações do PPA, tais como as metas 8.1 e 8.2, que indicam ações relacionadas ao projeto piloto:

JJJJ BR-381 – Minas Gerais

HHHH BR-101 Sul

EEEE BR-101 – Nordeste

XXXX Recuperação de Trechos Rodoviários.

¹⁶ Bolsa-Família, Subsídios à Habitação de Interesse Social, Complementação ao FUNDEB e Ensino Fundamental para Jovens e Adultos.

¹⁷ Art. 5º Para efeito desta Lei, entende-se por....

V - subtítulo, o menor nível de categoria de programação, sendo utilizado, especialmente, para especificar a localização física da ação;

¹⁸ Art. 5º Para efeito desta Lei, entende-se por....

IV - operação especial, 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;

TEXTO VETADO DA LDO 2005 IV - operação especial, as despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto no ciclo orçamentário de qualquer esfera governamental;

¹⁹ Estudo “Gestão Orçamentária e Fiscal – Alterações no CN – EG/COFF/CD”. O Governo argumenta que tais investimentos, a longo prazo, não geram endividamento, dado o retorno esperado (valor presente);

“Sector-Wide Approach - SWAP” - 3²⁰. Esse código visa identificar a contrapartida relativa a operações de créditos destinadas a programas com enfoque setorial amplo, as quais podem ser celebradas com diferentes organismos internacionais.

IX ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS DA UNIÃO E SUAS ALTERAÇÕES

IX.1 DIRETRIZES GERAIS

O §3º do art. 18 inova em relação à LDO/2005, pois exige que a CMO encaminhe ao Poder Executivo, no mínimo, a descrição das ações que tenham sido incluídas na LOA por força de alterações promovidas no Congresso Nacional.

Tratando o caput do art. 20 e seus incisos de informações a respeito de obras de grande vulto (acima de R\$ 10,5 milhões), o inciso V, especificamente, faz menção a informações quanto a “*etapas a serem executadas com as dotações consignadas no projeto de lei orçamentária, incluindo a estimativa para o exercício de 2007*”. Na LDO/2005, esse conjunto específico de informações abrange não apenas o próprio exercício de 2005, mas, também, os dois exercícios subsequentes. Nesse sentido, a Proposta é menos abrangente, pois silencia no tocante ao exercício de 2008.

Sugere-se a alteração do inciso V para referir-se a informações relativas ao exercício de 2008 ou, alternativamente, determinar que seja divulgado o valor necessário à conclusão da obra, além daquele que venha a ser alocado ao exercício de 2006.

Sob pena de cancelamento da respectiva programação, os §§4º e 5º do art. 20 obrigam o Congresso Nacional a informar dados sobre o custo e execução de obras de grande vulto que venham a ser incluídas no orçamento por meio de emendas parlamentares, em grau de detalhamento que somente poderiam ser fornecidos pelo gestor.

O art. 19 do projeto trata dos parâmetros a serem observados pelos Poderes Legislativo e Judiciário e pelo Ministério Público relativos a despesas correntes, investimentos e inversões financeiras. Há duas omissões, em face do que dispõe a LDO/2005, no tocante ao elenco de incisos do §2º do art. 19. Essas omissões dizem respeito à falta de previsão de acréscimo, ao limite definido no *caput* do art. 19, de despesas associadas a programas de modernização do Poder Legislativo financiados com recursos de operação de crédito e de benefícios assistenciais decorrentes da criação e da reestruturação de cargos e funções.

O §4º do art. 19 estabelece a obrigatoriedade da divulgação, junto aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, dos limites estabelecidos com base no *caput* do art. 19.

O §2º do art. 21 veicula determinação no sentido de que sejam mantidos atualizados, no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, os dados referentes à execução física e financeira dos contratos cujo valor exceda o montante de três vezes o limite estabelecido no art. 23, I, “a”, da Lei nº 8.666, de 1993. Cabe, contudo, estabelecer, com clareza, a competência pela manutenção dos dados no SIASG, o que não está feito no PLDO/2006. Essa competência deve ser delegada ao órgão ou entidade da administração pública federal que, no âmbito do contrato, convênio, acordo, ajuste ou congênero, faça parte da relação jurídica e, como tal, ordene a realização da correspondente despesa orçamentária. Também cabe, adicionalmente a essa providência, a previsão de sanção pelo descumprimento do dever de manutenção dos dados no SIASG, nos moldes da redação dada ao §5º (vetado) do mesmo art. 21 da LDO vigente.

Por fim, o § 5º do art. 21 estabelece condição suspensiva para efeito do cumprimento do dever de manutenção e atualização de dados no SIASG. Não há fixação de prazo para essa condição, o que torna todas as determinações contidas no art. 21, virtualmente, inexigíveis.

IX.2 DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

IX.2.1 Salário mínimo

Grande parte do debate sobre o reajuste do salário mínimo foi deslocado, nos últimos anos, para o âmbito da discussão da proposta orçamentária. A ausência de regras claras e precisas sobre o reajuste acabava por dificultar e atrasar a aprovação do orçamento. De modo a definir antecipadamente qual o parâmetro para o reajuste do salário mínimo, a LDO/2005 fixou como regra, fruto de modificação inserida pelo Congresso Nacional

²⁰ O Enfoque Setorial Amplo (SWAPs – *Sector-wide approaches*) busca apoiar programas de reformas setoriais baseados em objetivos de desenvolvimento de longo prazo. Os SWAPs se desenvolveram a partir dos tradicionais projetos de investimento para maximizar resultados, eficazes ao dar escala a programas existentes, focalizar em resultados ao invés do controle das transações, fortalecer parcerias e melhorar o desempenho das instituições envolvidas. Os recursos serão aplicados de forma mais flexível relativamente às normas dos organismos financiadores.



na proposta apresentada pelo Poder Executivo, política de concessão de aumento real em percentual equivalente ao crescimento real do PIB *per capita*.

Em 2005, a regra teve como efeito prático a fixação de um piso, tendo em vista que a sua aplicação resultaria em um salário mínimo de R\$ 281,29, enquanto que o valor realmente definido foi de R\$ 300,00, com a edição da Medida Provisória nº 248, de 20 de abril de 2005.

O PLDO/2006, em seu inciso I do art. 59, prevê a mesma regra de reajuste contida na LDO/2005, resultando em um salário mínimo de R\$ 321,54.

IX.2.2 Acompanhamento da execução do orçamento da seguridade social

Outro dispositivo inserido pelo Congresso Nacional na LDO/2005(art. 62) e que consta do PLDO/2006 (art. 61), diz respeito à divulgação pelo Poder Executivo do demonstrativo das receitas e despesas destinadas à seguridade social, juntamente com o relatório resumido de execução orçamentária. Tal demonstrativo nasceu da necessidade, identificada pelo Tribunal de Contas da União e pelo Congresso Nacional, de melhor acompanhar a execução do orçamento da seguridade social.

Contudo, vale destacar que, em consulta ao relatório resumido da execução orçamentária, disponibilizado no site da Secretaria do Tesouro Nacional, relativo ao mês de fevereiro, não foi possível identificar a existência do demonstrativo previsto no art. 62 da LDO/2005.

IX.2.3 Aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde

Na ausência da lei complementar a que se refere a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, as LDOs têm definido o que se entende por ações e serviços públicos de saúde, a fim de nortear a elaboração e a execução do orçamento. A regra, em vigor desde 2001, considera ações e serviços como sendo “a totalidade da dotação do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das despesas do Ministério financiada com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza”.

O PLDO/2006 pretende ampliar esse conceito, computando no piso da saúde os gastos com assistência médica-hospitalar e odontológica dos militares e seus dependentes, nos termos do estatuto dos militares (art. 50, inciso IV, da Lei nº 6.880, de 09/12/1980).

Contudo, por se destinarem a clientela fechada – militares e seus dependentes –, entende-se que tais gastos não atendem o princípio da universalidade previsto no art. 196 da CF, não sendo considerados como despesas no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS. Por conseguinte, não encontramos razões para considerá-los no piso de aplicação instituído pela EC nº 29, de 2000, que tem por escopo, sobretudo, fortalecer o SUS, conferindo-lhe fluxo regular e crescente de recursos para financiar suas ações e serviços.

IX.3 DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO

Não se verifica qualquer inovação ou alteração relativamente a essa matéria. O orçamento de investimento abrange empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, excetuadas as que constem integralmente no orçamento fiscal ou no da seguridade social. Mantém-se, ainda, a forma de discriminação da despesa e do detalhamento das fontes de financiamento, verificada em orçamentos anteriores.

X DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS

No que se refere a sentenças judiciais, o projeto mantém o texto da LDO/2005.

Na atual sistemática orçamentária, a alocação das dotações referentes a condenações da União que geram precatórios ocorre nas programações dos tribunais que processaram os feitos (art. 12, XI). Apenas na hipótese em que figuram no pólo passivo da relação processual autarquias ou fundações públicas, a dotação é consignada na programação dessas entidades de direito público. Nestes casos, no entanto, a dotação é descentralizada os respectivos tribunais, que são responsáveis por empenhar os recursos correspondentes e pagar os credores, ante o disposto no art. 27 do PLDO/2006.

Quanto aos débitos de pequeno valor, as dotações são alocadas nas programações dos tribunais, independentemente de o devedor ser a União, fundações ou autarquias, ressalvados os débitos previdenciários, cujas dotações serão consignadas no Fundo do Regime Geral da Previdência Social (art. 12, XII, do PLDO/2006). A execução orçamentária tem sido bastante superior aos valores alocados na lei orçamentária a conta de sentenças judiciais, o que sugere o aperfeiçoamento da metodologia de previsão de tais despesas. Em 2004, o valor originalmente constante no Orçamento foi de R\$ 4,76 bilhões e o executado foi de R\$ 5,36 bilhões.

XI RESERVA DE CONTINGÊNCIA

De acordo com o art. 13 do projeto, o montante mínimo da reserva equivalerá a 2% (dois por cento) da receita corrente líquida na proposta orçamentária e a 1% (um por cento) na lei em que for convertida, o que já constava de LDOs anteriores. No entanto, de acordo com o projeto, a reserva de contingência será considerada integralmente como despesa primária para efeito de apuração dos resultados fiscais.

O novo tratamento da reserva de contingência representa avanço significativo que contribui para dar mais realismo à peça orçamentária. De fato, nas LDOs anteriores, estipulava-se que ao menos metade da reserva, no projeto de lei orçamentária, seria considerada primária. Na prática, esse comando facultava ao Poder Executivo classificar como despesa financeira metade da reserva no projeto de lei orçamentária. Por conseguinte, na lei, a totalidade da reserva de contingência era classificada como despesa financeira. Tal procedimento fazia com que, durante a execução orçamentária, quando da utilização dessa reserva como fonte para créditos adicionais, fosse necessário limitar outras despesas primárias em igual montante, para assegurar a manutenção do superávit primário.

XII PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Em consonância com o disposto no art. 169 da Constituição Federal, a LRF estipula que a despesa líquida com pessoal da União não poderá exceder 50% da receita corrente líquida – RCL²¹.

Com esse ordenamento legal, procurou-se impor limites ao desmesurado crescimento desse item da despesa pública, que em 1996 representava 47,5% da RCL. Em 2000, como mostra o quadro abaixo, a participação cai para 38,2%, com tendência de atingir 34,8% no corrente exercício, conforme projeção constante da lei orçamentária anual. O exercício de 2005, como se vê, apresenta ponto de inflexão, com acentuada tendência de elevação da ponderação das despesas com pessoal na RCL.

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA VERSUS DESPESA COM PESSOAL

ANO	2000	2001	2002	2003	2004	R\$ bilhões 2005 ²²
RCL	145,11	167,74	201,93	224,92	264,35	278,93
*DP	55,43	58,91	64,38	70,21	79,96	97,05
% RCL	38,19	35,12	31,88	31,21	30,24	34,79

Fonte: Ministério da Fazenda / Secretaria do Tesouro Nacional

** Despesa Líquida com Pessoal e Encargos Sociais, nos termos do art. 19, § 1º, da LRF.*

O quadro mostra, ainda, que, no período considerado, a RCL experimentou incremento de 92,21%, enquanto a despesa com pessoal, cresceu 75,08%, ambas em valores nominais. Nessa diferença de crescimento entre um e outro item, certamente, encontra-se a justificativa para a tendência declinante dessa despesa em relação à RCL. Com relação ao PIB, no entanto, a despesa com pessoal mantém-se ao redor de 5% do PIB, nos últimos dez anos. A projeção da despesa para 2005 revela que, com relação ao exercício de 2004, a despesa dá um salto nominal da ordem de 21,4%.

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

a) estabelecer parâmetros para as projeções dessas despesas para os Poderes Legislativo e Judiciário e para o Ministério Público. Em regra, projeta-se para o exercício de 2006 a situação vigente em abril de 2005 – que só cresce em função dos créditos adicionais;

b) estabelecer condicionantes para admissão de servidores, bem assim para a prestação de serviço extraordinário;

c) estipular em que casos poderão ser realizados serviços extraordinários, na hipótese de as despesas extrapolarem 95% do limite fixado na LRF.

Deve-se enfatizar que, mais uma vez, a LDO, no art. 86, joga para o anexo específico do projeto de lei orçamentária o cumprimento do disposto no 169, § 1º, inciso II da CF, quanto às autorizações específicas para concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões e contratações de pessoal a qualquer título, previstas pelo inciso II do §1º do art. 169 da Constituição.

Ao transferir tal encargo para o projeto de lei orçamentária deixa-se de observar literalmente a determinação constitucional²³. Teoricamente, até para fins do cumprimento do limite global de 17 % da despesa corrente primária fixado no art. 2º, § 2º do PLDO/2006, seria necessário fixar na própria LDO o limite para o montante das despesas com pessoal e de sua respectiva dotação. Poderiam ficar para a LOA apenas o detalhamento orçamentário desses limites e das correspondentes autorizações.

²¹ Nos termos do art. 2º, IV, da LRF, entende-se por receita corrente líquida, no caso da União, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea “a” do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição.

²² Valores projetados no projeto de lei orçamentária para 2005.

²³ A dificuldade de se garantir, na LDO, dotações orçamentárias suficientes para cobrir as autorizações, é que fizeram com que as mesmas fossem transferidas para a LOA. Na LOA, qualquer autorização para aumento de pessoal deve ser acompanhada da respectiva dotação, com ganho de realismo ao processo de planejamento de gastos com pessoal.

A inclusão da expressão “*incisos I a V*”, do art. 59, da Constituição (no art. 88 da LDO vigente, a remissão é apenas ao art. 59, sem qualquer especificação) faz com que as hipóteses do inciso VI e VII (Resolução e Decreto Legislativo) também passem a depender sempre de créditos adicionais específicos.

A mudança prevista no art. 89 do projeto faz com que, mesmo havendo recursos orçamentários suficientes em dotação para pessoal no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, torne-se necessário a solicitação desses órgãos ao Poder Executivo de crédito específico, no caso de Resolução e Decreto Legislativo.

A LRF estabeleceu limites para a despesa de pessoal e dentre as hipóteses de exclusão, não se verifica os gastos relativos a pessoal temporário. Ao contrário, o rigor da LRF leva a que serviços de terceiros decorrentes do processo de terceirização devem ser computados como “outras despesas de pessoal”, que caracterizem substituição de servidores, onerando os limites impostos (art. 18, §1º). Por essa razão, devem as despesas relativas a pessoal temporário ser contabilizada como “gastos com pessoal e encargos”.

Um aspecto que deve merecer regulação na LDO é aquele referente à contabilização da contribuição patronal dos órgãos para o custeio da previdência dos seus servidores. Embora a LOA/2005 tenha autorizada dotação de R\$ 6,3 bilhões na ação “09HB Contribuição da União, de suas Fundações e Autarquias para o Custeio do Regime de Previdências dos Servidores Públicos Federais”, o seu recolhimento não está sendo escriturado nas contas reservadas ao registro do empenho, liquidação e pagamento, nem como arrecadação de receitas orçamentárias. A STN²⁴ entende que tanto a despesa como a respectiva receita não devem ser registradas, para evitar duplicidade. Por outro lado, a observância do princípio do orçamento bruto e da transparência fiscal exigiria que todas as operações orçamentárias sejam demonstradas. Assim, sugere-se a inclusão de dispositivo que resolva definitivamente o impasse.

XIII DEMONSTRATIVOS COM INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

As informações complementares previstas nas LDOs não fazem parte do autógrafo ao projeto de lei orçamentária aprovado pelo Congresso Nacional. Trata-se de informações valiosas para subsidiar a análise e a apreciação da proposta orçamentária, bem como seu acompanhamento e fiscalização.

Comparando-se o Anexo das Informações Complementares, constante do PLDO/2006, com o Anexo da LDO/2005 (após os vetos), verifica-se que houve a exclusão de duas informações a serem encaminhadas pelo Executivo:

“XXXVI - gastos do Fundo Nacional de Assistência Social, por unidade da Federação, com indicação dos critérios utilizados, discriminados por serviços de ação continuada, executados nos últimos 2 (dois) anos e a execução provável em 2004, estadualizando, inclusive, os valores que constaram na lei orçamentária na rubrica Nacional e que foram transferidos para os Estados e Municípios;

XXXIX - as dotações cujas fontes de recursos correspondem às receitas previstas nas leis de criação das Agências Reguladoras para o financiamento das despesas para o exercício de suas atividades previstas em lei;”

Essas informações possibilitam um melhor acompanhamento dos gastos realizados pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS e pelas Agências Reguladoras.

Destaque-se que as informações constantes da alínea “c” do inciso VII, bem como dos incisos XV, XXVI e XXIX da LDO/2005 foram realocadas para o inciso XXXIV do PLDO/2006, nas alíneas “a”, “b”, “d” e “e” respectivamente.

Por fim, cabe apontar uma incorreção na alínea “b” do inciso XI do PLDO/2006. Embora o texto do citado dispositivo mencione os exercícios de 2003 e 2005, o correto seria referir-se aos exercícios de 2004 e 2005.

XIV DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

O Capítulo IV do PLDO/2006 é dedicado à abordagem de aspectos relacionados à dívida pública federal, especialmente à definição do índice que serve como teto para a correção monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada, a exigência de que o projeto de lei orçamentária trate de maneira destacada as despesas com o refinanciamento e, principalmente, à definição das despesas orçamentárias que poderão ser financiadas com recursos oriundos de emissão de títulos.

No PLDO/2006, o dispositivo que elenca as despesas que podem ser financiadas com a receita decorrente da emissão de títulos foi inovado em relação à LDO/2005, na medida em que um extenso rol de ações que ocupavam inúmeros incisos foi agrupado em um único inciso (art. 79, III). Em vez de apresentar uma relação exaustiva, o projeto limita-se a estabelecer que, no orçamento, a estimativa de receitas provenientes de títulos poderá levar em conta todas as despesas cuja cobertura com essa fonte tenha sido autorizada por lei ou medida provisória.

²⁴ A SOF, na elaboração da proposta, considerou como financeira tanto a despesa com a contribuição patronal como a receita da fonte 169 (receita de contribuição patronal).

Na prática, tal modificação apenas simplifica o texto, uma vez que essa autorização genérica já consta da LDO/2005 (art. 78, XIV), tornando inócuas a existência da referida lista de ações, uma vez que qualquer novo dispositivo legal pode criar despesas a serem financiadas com títulos. Ocorre que, com essa redação, o processo de criação de novas despesas financiadas com emissão de títulos foi facilitado, uma vez que basta a autorização da mesma mediante lei ou medida provisória, sem a necessidade de alterar a LDO. Cumpre lembrar que o processo de modificação da LDO ficou mais difícil a partir da Emenda Constitucional nº 32, de 11/09/2001, pois ela proibiu a alteração de matéria orçamentária por meio de medida provisória (art. 62, §1º, I, "d", da Constituição Federal).

Vale insistir, porém, que o afrouxamento semântico dessa regra – que impunha um duplo controle legislativo, na lei específica e na LDO – redunda em pressões pela elevação de despesas financiadas com recursos obtidos a partir da emissão de títulos. Esse fato é ainda mais preocupante se considerarmos que uma quantidade crescente de receita de títulos (receita de capital) vem sendo aplicada no pagamento de despesas correntes, com impactos negativos sobre o endividamento público.

Deve-se levar em conta, ainda, que uma das funções da LDO é estabelecer prioridades. O fato de existir uma lei autorizando o pagamento de uma determinada despesa não significa que esta constitua prioridade ao longo do tempo. Nesse sentido, ao definir anualmente a relação de despesas que podem contar com os recursos provenientes da emissão de títulos, a cada processo de elaboração do orçamento, o legislador terá a oportunidade de identificar e reavaliar prioridades, podendo excluir aquelas ações que não tenham caráter obrigatório, a despeito de existir lei autorizando seu pagamento.

Ainda com relação aos dispositivos constantes do PLDO/2006 referentes à dívida, verificamos que a relação de informações complementares sobre o assunto sofreu algumas modificações. Em primeiro lugar, os dispositivos que estavam dispersos no texto foram aglutinados em um único inciso, com cinco alíneas. Verificamos, porém, uma alteração no conteúdo das informações sobre despesas com amortização, juros e encargos da dívida pública mobiliária federal interna e da dívida pública federal externa. Pelo texto anterior, a LDO solicita uma memória de cálculo das estimativas dessas despesas, ao passo que o Projeto exige do Poder Executivo apenas a apresentação de quadro demonstrativo.

Entendemos que, neste item específico, também deve ser recuperado o texto da LDO/2005, para manter a obrigatoriedade de envio de uma memória de cálculo, em formato que permita a identificação pelos parlamentares dos principais parâmetros e agregados que definirão o montante de dispêndios com o serviço da dívida.

XV 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/2006, o texto referente às OOC limita-se a indicar que os empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, concedidos com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, observarão o disposto nos arts. 26 e 27 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), podendo ocorrer somente se expressamente autorizados por lei específica.

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

O Poder Executivo, porém, tem vetado 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. Ainda de acordo com o Poder Executivo, o texto também dificulta a utilização dos recursos correspondentes em outras unidades orçamentárias que eventualmente devam ser criadas no âmbito das OOC.

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 a 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/2006 mantém o texto da LDO/2005, 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. Com essa redação, as OOC passaram a abrigar inúmeras unidades orçamentárias. Esse novo formato das OOC também dificulta a mensuração dos reais recursos administrados por um determinado Ministério, uma vez que os interessados em verificar tais dados, devem consultar, além do orçamento diretamente vinculado ao Órgão, aquele eventualmente alocado às OOC, mas sob a supervisão do Ministério.

XVI POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO

A LDO é a principal referência legal para a orientar a política para a aplicação de recursos pelas Agências Financeiras Oficiais de Fomento – AFOF's. Embora a Lei Complementar nº 101/2000, LFR, nos artigos que compõem o seu Capítulo VI (do art.26 ao art.28), contenha disposições sobre a destinação de recursos públicos para o setor privado, não trata da aplicação de recursos por parte, especificamente, das AFOF's. Sobre essa matéria, o projeto da LDO/2006 mantém as mesmas regras constantes da LDO/2005. As poucas alterações realizadas, em relação à LDO/2005, referem-se a correções de texto.

Contudo, visando atender à premissa da economia legislativa, propomos que os conteúdos dos §§ 5º e 7º do art.93 do PLDO/2006 sejam reorganizados, para que as regras de apresentação de informações, que possuem conteúdo semelhante, fiquem dispostas num único parágrafo.

XVII FISCALIZAÇÃO E OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES

Dentre as alterações verificadas, cabe destacar a do §1º, I, do art. 98 do projeto, que modifica o entendimento de “execução física”, passando a ser “a realização da obra, fornecimento do bem ou prestação do serviço”. A LDO vigente conceitua execução física como “a autorização para que o contratado realize a obra, forneça o bem ou preste o serviço”.

Importa ressaltar que, por sugestão de alguns Parlamentares, estão sendo realizados estudos no âmbito das Consultorias de Orçamentos com vistas à introdução de modificações na atual sistemática relativa a obras com indícios de irregularidades graves, compreendendo especialmente:

1º) a regulamentação, mediante decreto legislativo, de diversas matérias atualmente tratadas nas leis de diretrizes orçamentárias, particularmente aquelas relacionadas a procedimentos típicos de controle externo, competência constitucional do Poder Legislativo (art. 70 a 73 da Constituição Federal de 1988);

2º) a criação, no âmbito da CMO de um comitê permanente de fiscalização de obras e serviços;

3º) a análise de alterações nos procedimentos preventivos que vêm sendo adotados, nos últimos anos, pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas da União, em relação a obras com indícios de irregularidades graves, mediante o redirecionamento do foco sobre a obra ou serviço (suspensão da execução orçamentária e financeira) para os gestores responsáveis (afastamento cautelar e/ou outras medidas preventivas) e terceiros envolvidos com as irregularidades.

XVIII DAS VEDAÇÕES

É de se destacar modificação do inciso VIII do art. 30, que veda o pagamento a militares, a servidores públicos ou a empregados de empresa pública ou de sociedade de economia mista, por serviços de consultoria ou assistência técnica, inclusive os custeados com recursos de convênios e instrumentos congêneres. O PLDO/2006 ressalva da vedação as situações previstas no inciso XVI do art. 37 da Constituição²⁵, ou seja, as cumulações de cargos constitucionalmente autorizadas.

Não parece razoável, ou deve ser melhor esclarecida, a ressalva em questão, uma vez que cuida de matéria distinta da tratada no referido inciso. O art. 37, XVI, da CF trata especificamente da possibilidade de cumulação de “cargos” (de natureza permanente) na administração pública. Ou seja, excepciona cargos cuja natureza e importância tenham sido considerados como merecedores de tratamento distinto para efeito de ocupação simultânea e permanente por determinado profissional. Deve-se mencionar que, em se mantendo tal ressalva, um médico dos quadros da administração poderia ser eventualmente contratado para prestar serviços de consultoria, por exemplo, junto ao Ministério da Saúde, sob o argumento de que pode acumular cargos. Mas a possibilidade de acumular refere-se a dois cargos de médico *strictu sensu*.

Outro ponto modificado pelo PLDO/2006 diz respeito ao §2º do art. 30. O dispositivo, na redação da LDO/2005, dispunha que os serviços de consultoria somente poderiam ser contratados se comprovada a impossibilidade de sua realização por servidores da Administração Pública. A modificação pretende restringir tal comprovação no âmbito do próprio órgão ou entidade, permitindo assim que a contratação dos serviços seja levada a termo, mesmo havendo profissionais habilitados integrantes dos quadros do serviço público federal. Ora, uma vez que a Administração conta com a possibilidade de um servidor ou empregado ser cedido de um órgão

²⁵ XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

para outro, o texto da LDO vigente atende às necessidades da Administração. Assim, havendo servidor que potencialmente possa prestar a consultoria, mas que não possa ser cedido, então poderá ser contratado serviço de consultoria. Propõe-se, portanto, a manutenção da redação do texto vigente.

Por último, a LDO vigente determina que os gastos com a construção e pavimentação de rodovias não excedam a 20% do total destinado a rodovias federais, exceto no que se refere à eliminação de pontos críticos e adequação de capacidade das vias. O PLDO/2006, por sua vez, amplia as exceções de modo que também fiquem fora do limite estabelecido a construção e adequação de contornos, anéis e pontes. O dispositivo, portanto, tende a reduzir recursos para a manutenção de estradas.

XIX TRANSFERÊNCIAS E DESCENTRALIZAÇÕES

XIX.1 TRANSFERÊNCIAS A ENTES PRIVADOS

No que tange à transferência de recursos a entidades privadas, mantêm-se, em linhas gerais, as mesmas regras aprovadas na LDO 2005. A inovação fica por conta da ampliação do rol de exceções à regra geral que veda a concessão de auxílio. Pela proposta, a União poderá alocar recursos de capital em *“entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas para o desenvolvimento de atividades esportivas que contribuam para a capacitação de atletas de alto rendimento nas modalidades olímpicas e paraolímpicas, desde que formalizado instrumento jurídico adequado que garanta a disponibilização do espaço esportivo implantado para o desenvolvimento de programas governamentais, e demonstrada, pelo órgão concedente, a necessidade de tal destinação e sua imprescindibilidade, oportunidade e importância para o setor público”*.

Por se tratar de investimentos que se incorporam ao patrimônio privado, maior comedimento deve-se ter ao autorizar destinações desse tipo.

Ainda no que toca aos auxílios, cumpre mencionar a nova redação conferida ao inciso V do art. 33. Com a alteração, foi substituída a expressão *“consórcios constituídos exclusivamente por entes públicos”* por *“consórcios públicos”*. A lei 11.107, de 06 de abril de 2005 regulamentou os consórcios públicos, que poderá ter natureza de direito público ou privado; além do mais os estados necessariamente devem integrar o consórcio e se comprometer por meio do protocolo de intenções. Julgamos conveniente fazer, portanto, a remissão à nova legislação.

Vale ressaltar que as últimas LDOs ampliaram o espectro legal de possibilidades de transferências a entes privados, diretamente pelo orçamento (subvenções e auxílios) ou, teoricamente, com suporte na lei (por meio de contribuições, correntes e de capital). Paralelamente, a legislação ordinária ampliou as hipóteses de entidades privadas receberem recursos públicos, a exemplo de OSCIP e ONGs. Sugere-se, pela fragilidade intrínseca de controle dessa modalidade de despesa orçamentária e pela generalidade de preceitos e exigências hoje existentes na LDO, a formulação de disciplina e controle mais específicos.

As transferências de recursos a entes privados eram restritas à modalidade de aplicação “50”, ou seja, diretamente da União para as entidades beneficiárias (§ 3º do art. 35). O PLDO/2006 permite que tais transferências dêem-se por meio de fundos estaduais e municipais (modalidades de aplicação 30 e 40), observada legislação vigente, pelas razões já expostas.

XIX.2 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Este tema, no âmbito da LDO, visa definir regras para a transferência voluntária de recursos para os Estados, Municípios e o Distrito Federal. Tendo em vista a ausência de uma lei específica para disciplinar este assunto, a LDO vem sendo, juntamente com a Instrução Normativa nº 01/97, da Secretaria Nacional do Tesouro, a base legal para a realização destas transferências, incluindo os limites de contrapartida, aspectos relativos a transparência, definição de critérios para o repasse e preservação do erário. Convém destacar que a LRF, na alínea “f” do inciso I do art. 4º, determina que a LDO disporá sobre as demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Sobre essa matéria, o PLDO/2006 mantém praticamente as mesmas regras constantes da LDO/2005. Uma das alterações refere-se à elevação dos limites máximos de contrapartida, o que poderá importar na exigência de maior participação financeira dos entes federativos. Além disso, o limite pode ser ampliado quando o conveniente voluntariamente oferecer contrapartida maior, além das circunstâncias já previstas na LDO/2005.²⁶

Por sua vez, o limite mínimo também pode ser reduzido por ato do titular do órgão concedente, quando os recursos transferidos pela União se destinarem a ações de assistência social, além dos casos estabelecidos na LDO/2005.²⁷

²⁶ Lei nº 10.934/04:

“Art. 44. (...)

§ 3º Os limites máximos de contrapartida, fixados no § 1º, incisos I e II, poderão ser ampliados quando esses limites inviabilizarem a execução das ações a serem desenvolvidas ou para atender a condições estabelecidas em contratos de financiamento ou acordos internacionais.”

²⁷ Lei nº 10.934/04:

“Art. 44. (...)

Outra inovação importante diz respeito à divulgação das exigências e procedimentos necessários à realização das transferências. O prazo para os órgãos concedentes divulgarem essas regras na *internet* está fixado em até 30 dias após a publicação da lei orçamentária. Na LDO/2005, esse prazo corria até 30 de setembro do exercício anterior. Essa alteração poderá acarretar atrasos na celebração de convênios e na liberação de recursos.

Também foi acrescentada norma de preferência às transferências voluntárias destinadas a atender ações estaduais e municipais desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos formados exclusivamente por esses entes. Essa regra pode ser tida como uma aplicação do princípio da eficiência, insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, uma vez que possibilitará a otimização de recursos públicos em benefício de uma população maior.

Finalmente, o projeto da LDO/2006 explicita que cabe ao órgão concedente a responsabilidade pela publicação dos critérios de distribuição dos recursos, condição para que se possa realizar a execução orçamentária e financeira das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada.

XIX.3 DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS

Após tratar, em subseções específicas, das condições para transferências para o setor privado e para transferências voluntárias, o projeto introduz uma outra subseção para tratar de descentralização de créditos orçamentários, que abrange a “execução de ações orçamentárias em que o órgão ou entidade da União delega a outro órgão público ou entidade pública ou privada a atribuição para a realização de ações constantes do seu programa de trabalho”, conforme art. 54 do projeto.

Deve-se lembrar que a expressão descentralização de crédito orçamentário, título da subseção IV, da seção I do capítulo III do projeto, na qual se insere o art. 54, é atualmente empregada para referir-se a descentralizações internas (entre unidades de um mesmo órgão) e externas (entre unidades de órgãos diferentes restrita ao âmbito federal), conforme regulamentado pelo Decreto nº 825, de 1993:

“Art. 2º A execução orçamentária poderá processar-se mediante a descentralização de créditos entre unidades gestoras de um mesmo órgão/ministério ou entidade integrantes dos orçamentos fiscal e da segurança social, designando-se este procedimento de descentralização interna.

Parágrafo único. A descentralização entre unidades gestoras de órgão/ministério ou entidade de estruturas diferentes, designar-se-á descentralização externa.

Art. 3º As dotações descentralizadas serão empregadas obrigatória e integralmente na consecução do objeto previsto pelo programa de trabalho pertinente, respeitada fielmente a classificação funcional programática.”

Atualmente, no caso da descentralização de crédito orçamentário de que trata o referido Decreto, não ocorre o registro de despesa orçamentária no momento da transferência. O registro somente se dará quando da execução na unidade executora, conservando-se, no entanto, o código daquela unidade descentralizadora.

Diversa é a proposta do PLDO, pois: i) a transferência se daria também de um órgão federal para outros entes da federação ou para o setor privado; ii) a despesa orçamentária ficaria desde logo registrada na origem.

A divisão de competência material prevista na Constituição estabelece áreas de atuação exclusiva da União e áreas de atuação comum com os demais entes da federação. Paralelamente, é preciso diferenciar, na contabilização dos gastos e transferências, aqueles casos em que a obra se incorpora ao patrimônio da União ou vai compor o patrimônio dos demais entes.

O Poder Executivo entende que o Decreto precisa ser atualizado para contemplar aqueles casos em que o ente (público ou privado) atue em nome e no interesse da União, por delegação (independentemente do instrumento utilizado, convênio, repasse, termo de parceira, ...). Como exemplo, temos o caso em que o DNIT descentraliza a execução de rodovia federal – competência exclusiva da União - para o estado. Neste caso haveria uma simples descentralização, diferente das transferências, quando o ente age em nome próprio, ainda que receba recursos da União.

A diferença prática se daria na classificação. Sendo descentralização, a União classificaria o gasto como se fosse seu (projeto, no elemento obras e instalações). Sendo transferência, considera que haveria uma operação especial (utilizando os elementos de despesa auxílio e contribuição ou subvenção²⁸). Outra diferença residiria no fato de que, sendo descentralização, não haveria, em tese, necessidade de contrapartida do estado ou do município, porque este estaria agindo no interesse exclusivo da União.

O Poder Executivo entende, portanto, que a descentralização distingue-se das transferências obrigatórias, das voluntárias e daquelas para o setor privado (subvenção social, contribuição corrente, auxílio ou contribuição de capital).

§ 2º Os limites mínimos de contrapartida fixados no § 1º, incisos I e II, poderão ser reduzidos por ato do titular do órgão concedente, quando os recursos transferidos pela União:

(...)

III – se destinarem:

a) a ações de assistência social, segurança alimentar e combate à fome, bem como aquelas de apoio a projetos produtivos em assentamentos constantes do Plano Nacional de Reforma Agrária ou financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

²⁸ A subvenção somente se aplica a entidades privadas.

Por outro, há que se ponderar que, mesmo no exemplo citado, sempre existirá interesse mútuo no sentido de cooperação entre os entes da federação, e não uma simples delegação.

Entende-se precipitada a alteração de conceitos já sedimentados sem uma ampla discussão das repercussões do ponto de vista da administração e da contabilidade pública. 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. 30 a art. 43): subvenção social, contribuição corrente, auxílio ou contribuição de capital, impondo que se submetam às condições previstas em referida subseção. Tratando-se de transferências para o setor público, tais devem ser tidas como voluntárias, quando não configurarem despesa obrigatória.

XX ALTERAÇÕES DA LOA E AUTORIZAÇÃO PARA EXECUÇÃO PROVISÓRIA

XX.1 MODIFICAÇÃO DA MODALIDADE DE APLICAÇÃO

O art. 63, inciso II, autoriza a redução, por meio de portaria do dirigente máximo a que estiver subordinada ou vinculada a unidade orçamentária, de dotações das modalidades 30, 40 e 50 que tenham sido incluídas pelo Congresso Nacional, desde que verificada inviabilidade técnica, operacional ou econômica da execução do crédito na modalidade prevista.

A lei vigente condiciona tais modificações à prévia solicitação do Presidente da CMO. Essa exigência decorreu de alteração no PLDO/2005 efetuada pelo Congresso Nacional. Dessa forma, o projeto ora encaminhado pelo Poder Executivo impede a CMO de controlar a alteração das dotações das modalidades 30, 40 e 50 decorrentes de emendas.

Quanto à competência para efetuar as alterações, a lei vigente refere-se ao dirigente máximo de cada órgão a que estiver subordinada ou vinculada a unidade orçamentária. Significa que o ato seria editado pelo Ministro de Estado. O texto do projeto, porém, dá margem à interpretação de que o presidente de uma fundação ou autarquia poderia efetuar tais modificações.

XX.2 CRÉDITOS ADICIONAIS X RESULTADO PRIMÁRIO

A lei vigente, em seu art. 65, §11, requer que “os projetos de lei de créditos adicionais destinados a despesas primárias deverão conter demonstrativo de que não afetam o resultado primário anual previsto no Anexo de Metas Fiscais desta Lei, ou indicar as compensações necessárias, em nível de subtítulo”. O dispositivo, não previsto no PLDO/2006, introduz mecanismo de controle que busca contribuir para o cumprimento da meta de superávit primário prevista em lei, o que está em consonância com a idéia de gestão fiscal responsável insculpida no art. 1º da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, que “pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos... capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas...”. Por esse motivo, o dispositivo deve ser restaurado.

Com vistas a um melhor gerenciamento dos eventos que afetam o resultado primário, o disposto no §9º do art. 64 do PLDO merece ser aperfeiçoado, exigindo-se a demonstração das parcelas do excesso de arrecadação, por fonte, que já foram apropriadas aos diferentes projetos e medidas provisórias em tramitação no Congresso Nacional. Sugere-se, portanto, a seguinte redação:

“§ 9º Nos casos de créditos à conta de recursos de excesso de arrecadação, as exposições de motivos conterão a atualização das estimativas de receitas para o exercício, apresentadas de acordo com a classificação de que trata o art. 9º, inciso III, alínea “a”, desta Lei, a identificação das parcelas já apropriadas aos diferentes projetos e medidas provisórias em tramitação no Congresso Nacional e a demonstração da observância do disposto no art. 9º do § 1º da Lei Complementar nº 101, de 2000”.

Verifica-se a ausência de qualquer normatização nos créditos extraordinários abertos por Medida Provisória. Assim, propomos dispositivo que exija expressamente a demonstração das fontes de recursos e cancelamentos, inclusive para fins de cumprimento das metas fiscais.

XX.3 PROJETOS DE CRÉDITOS ADICIONAIS CONSOLIDADOS POR ÁREA TEMÁTICA

No PLDO/2006, não consta a exigência contida na lei vigente (art. 65, §2º) de que os projetos de lei relativos a créditos adicionais sejam apresentados por áreas temáticas definidas no parecer preliminar sobre o PLOA/2006. Essa mudança apresenta aspectos positivo e negativo. A possibilidade de se apresentar revisões da lei orçamentária talvez represente ganho de eficiência no âmbito do Poder Executivo. No entanto, a tramitação no Congresso Nacional pode enfrentar dificuldades diante de projeto que eventualmente proponha alterações muito amplas, que considere diversas áreas temáticas.

Registre-se que foi mantida a expressão “preferencialmente” no que se refere ao envio de créditos ao Congresso Nacional, na segunda quinzena de maio e na primeira de outubro, conforme art. 64, o que, combinado

com a falta de obrigação de consolidação por área temática, pode refletir em grande quantidade de créditos adicionais que busquem resolver problemas pontuais.

Assim, mantida a expressão “preferencialmente” e permitidos projetos não consolidados, dois efeitos indesejáveis podem vir a ocorrer: i) créditos muito abrangentes, envolvendo diversas áreas temáticas; e ii) créditos muito localizados.

XX.4 EXCESSO DE ARRECADAÇÃO DECORRENTE DE ALTERAÇÃO DE FONTES DE RECURSOS

O PLDO/2006, em seu art. 63, §3º, considera como excesso de arrecadação os recursos disponibilizados em razão das modificações de fontes de recursos. Mesma disposição foi introduzida na LDO vigente a partir da publicação da Lei nº 11.086/2004. Essa previsão decorre da prática, autorizada pelas LDOs, de se alterar fontes de recursos com vistas a flexibilizar a execução orçamentária.

Tome-se um exemplo. Houve frustração da arrecadação da fonte 151 e excesso de arrecadação na fonte 100. Por meio de portaria, a SOF reduz alocação da fonte 151 à determinada programação, substituindo-a pela fonte 100. O valor da despesa aprovada se mantém constante. Pelo art. 63,§ 3º, o valor disponibilizado em decorrência da redução da alocação da fonte 151 é considerado “excesso de arrecadação” (ainda que a receita prevista tenha se mantido). No entanto, originariamente o excesso de arrecadação ocorreu na fonte 100.

Há que se considerar, em que pese os argumentos da necessidade de flexibilidade na gestão de fontes durante a execução orçamentária, considerando que a limitação na estimativa da receita administrada fixada em 16% do PIB poderá redundar em grande volume de excesso de arrecadação, a necessidade de rever ou não o mecanismo proposto.

XX.5 AUTORIZAÇÃO PARA TRANSPOSIÇÃO, TRANSFERÊNCIA E REMANEJAMENTO DE DOTAÇÕES

O art. 71 do PLDO/2006 autoriza o Poder Executivo, mediante decreto, a transpor, remanejar, transferir ou utilizar dotações em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, sem alteração das programações, salvo quanto à unidade orçamentária e, excepcionalmente, à classificação funcional. Dispositivo dessa natureza constou da lei orçamentária do primeiro ano do Governo Lula, com vistas a permitir a adequação do orçamento às mudanças ministeriais. Também constou do PLDO/2005, mas o Congresso Nacional neste caso a excluiu.

Considerando que o orçamento representa um plano anual de aplicação dos recursos públicos no qual se define, entre outras coisas, quem executará determinadas ações, deve-se discutir a abrangência da autorização a ser dada ao Poder Executivo para remanejar dotações de uma para outra unidade orçamentária. Não se considera razoável que, diante das alterações no conjunto de órgãos e entidades que integram o Poder Executivo, seja dada autorização para os remanejamentos pretendidos entre os órgãos e entidades.

XX.6 AUMENTO DE DESPESAS PRIMÁRIAS ORIGATÓRIAS NO SEGUNDO SEMESTRE DE 2006

Diferentemente da lei vigente, o PLDO/2006 não disciplinou a possibilidade de aumento das despesas primárias obrigatórias no segundo semestre de 2006, para fins de abertura de crédito suplementar ou envio de projetos de crédito adicional. Desse modo, sugere-se o retorno do dispositivo vigente.

XXI LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA

A possibilidade de limitação de empenho e movimentação financeira, conforme definida na LRF, em seus arts. 8º e 9º, tem por objetivo garantir, ao final do exercício, o alcance da metas fiscais, fixada anualmente nas leis de diretrizes orçamentárias.

Dessa forma, havendo qualquer frustração nas projeções de arrecadação da receita e/ou aumento de despesas obrigatórias, como pessoal e benefícios previdenciários, que possam comprometer aquelas metas, limites deverão ser impostos à execução plena das dotações autorizadas.

Nos últimos exercícios, verifica-se que as disposições constantes das LDOs sobre a matéria têm procurado exigir maior transparência nas decisões sobre o contingenciamento, com o objetivo de diminuir o grau de discricionariedade do Executivo em escolher quais dotações orçamentárias serão executadas em um cenário de escassez de recursos. Nesse sentido, as LDOs definem qual será a “base contingenciável”; a regra para o contingenciamento para os Poderes e o Ministério Público; o prazo para o envio, ao Congresso Nacional, de informações sobre a execução da receita e as projeções de crescimento das despesas obrigatórias; a distribuição do limite entre os diversos órgãos, entre outros. O PLDO/2006 não trouxe modificações nessas regras.

No entanto, a cada exercício, pouco se tem avançado no sentido de evitar que o contingenciamento seja necessário, tornando comum, no início do mês de fevereiro, que a administração pública já aguarde as definições sobre as regras de corte das despesas que acabaram de ser previstas pelo Congresso Nacional. Muitos apresentam como causa do contingenciamento recorrente as “falsas” reestimativas de receita efetuadas pelo



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Congresso Nacional, quando da apreciação da proposta orçamentária. Porém, a arrecadação total, ao final de cada exercício, tem confirmado as projeções da lei orçamentária, por vezes superando-as.

Dessa forma, verifica-se que a maior parte do contingenciamento deve-se, exclusivamente, ao crescimento das despesas obrigatórias durante o exercício e pela elevação do superávit primário em valores superiores aos autorizados na LDO e que constaram da lei orçamentária aprovada. Nota-se que as estimativas de despesas obrigatórias das leis orçamentárias são as mesmas que constaram das propostas orçamentárias, o que sugere que se aperfeiçoe a metodologia de previsão de tais despesas em atendimento ao princípio do realismo orçamentário.

A execução das receitas e das despesas primárias, no exercício de 2004, confirma essa tese. O PLOA/2004 previa, inicialmente, o total de R\$ 249,4 bilhões de receitas primárias líquidas, não incluídas as receitas previdenciárias. A LOA/2004, após as reestimativas incluídas pelo Congresso, chegou à previsão de R\$ 256,6 bilhões. Ao final do exercício, foram arrecadados R\$ 265,8 bilhões. Mesmo com essa grande variação nas projeções, em fevereiro de 2004, o Executivo contingenciou as despesas orçamentárias na expectativa de que houvesse, ao final do exercício, uma frustração nas receitas líquidas de aproximadamente R\$ 3,8 bilhões.

Em relação às despesas obrigatórias, o PLOA/2004, encaminhado pelo Executivo, previa o total de gastos em R\$ 117,0 bilhões, não incluídos os benefícios previdenciários. O Congresso Nacional chegou a R\$ 118,3 bilhões. Ao final do exercício foram gastos R\$ 122,5 bilhões. O déficit previdenciário, inicialmente previsto em R\$ 29,6 bilhões, no PLOA/2004, chegou a R\$ 32,3 bilhões. Dessa forma, foram gastos cerca de R\$ 6,8 bilhões a mais em despesas obrigatórias.

Com a expectativa de menores receitas e maiores despesas obrigatórias, o Executivo contingenciou, no mês de fevereiro de 2004, cerca de R\$ 5,3 bilhões, dos R\$ 66,8 bilhões inicialmente previstos na lei orçamentária, para despesas discricionárias, aproximando-se do valor fixado no PLOA/2004, que era de R\$ 60,4 bilhões. Ao longo do exercício, o valor da lei foi recomposto e foram executados R\$ 66,1 bilhões em despesas discricionárias. Embora o limite para gastos com despesas discricionárias, ao final do exercício de 2004, tenha ficado próximo ao estabelecido inicialmente na lei orçamentária, o valor autorizado para essas despesas chegou a R\$ 73,5 bilhões. Dessa forma, o contingenciamento efetivo foi de R\$ 7,5 bilhões, superior ao inicialmente previsto pelo Executivo.

A execução de 2005 demonstra seguir o mesmo caminho de 2004. Em fevereiro, foram contingenciados R\$ 15,8 bilhões de despesas discricionárias. Desse total, R\$ 8,6 bilhões refere-se à expectativa de frustração nas estimativas de receita primária líquida e R\$ 7,9 bilhões de projeção de elevação nas despesas obrigatórias. No entanto, no primeiro trimestre de 2005, a arrecadação das receitas primárias líquidas já superou em cerca de R\$ 3,0 bilhões o inicialmente previsto para o período.

O PLDO/2006 define limites tanto para a estimativa da receita quanto para as despesas correntes primárias, conforme analisado em item específico dessa nota. No entanto, não apresenta qualquer dispositivo para resolver as distorções caso os limites não sejam alcançados durante a execução.

Assim, para que se possa avançar no sentido de uma peça orçamentária mais realista, a discussão sobre as regras para a limitação de empenho deve incluir a necessidade de melhor previsão das despesas obrigatórias, com enfoque especial ao tratamento da denominada margem de expansão, de modo que, após projeção acurada do crescimento de todas as despesas obrigatórias, sejam “definidas” de fato as despesas discricionárias na elaboração e não na execução.

Outra observação pertinente ao decreto de contingenciamento refere-se ao acompanhamento de seu cumprimento. Nessa medida, se faz necessária a inclusão de dispositivo que estabeleça uma margem para o superávit primário, acima da qual será necessário alterar a LDO. Além disso deve-se identificar no âmbito do SIAFI as dotações sujeitas ao decreto de contingenciamento, em correspondência com os respectivos anexos.

XXII ANEXO DE DESPESAS NÃO CONTINGENCIÁVEIS

O anexo de despesas que não serão objeto de limitação de empenho (Anexo V do PLDO/2006) encontra seu fundamento no art. 9º, § 2º, da LRF. Esse dispositivo estabelece que não serão contingenciadas despesas obrigatórias e outras definidas na LDO. O projeto, por sua vez, estabelece que determinadas despesas discricionárias estarão ressalvadas apenas no caso de a estimativa atualizada da receita, demonstrada no relatório de que trata o § 6º do art. 74, ser igual ou superior àquela estimada na proposta orçamentária (art. 75, parágrafo único).

A correta previsão das despesas obrigatórias apresenta-se como fator importante a ser levado em consideração na tentativa de se evitar a limitação de empenho. A imprecisão na estimativa dessas despesas, em especial pessoal e benefícios sociais, têm patrocinado em grande parte as limitações dos últimos exercícios.

Comparando o Anexo de Despesas Obrigatórias do PLDO/2006 com o da LDO/2005, percebe-se que a “Seção I - Despesas que Constituem Obrigações Constitucionais ou Legais da União” não apresenta modificação. Entretanto, na “Seção II - Demais Despesas Ressalvadas” constatam-se as seguintes alterações:

LDO/2005	PLDO/2006
1. Despesas relativas às ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional; e	1. Despesas relativas à aquisição e distribuição de alimentos dirigidos ao combate à fome no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
2. Despesas com as ações vinculadas à função Ciência e Tecnologia, bem como àquelas destinadas à pesquisa e desenvolvimento realizadas no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;	2. Despesas com as ações vinculadas às subfunções Desenvolvimento Científico, Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia e Difusão do Conhecimento no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia; e

XXIII MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO

Dentre os mecanismos de disciplina fiscal introduzidos pela LRF estão regras que buscam inibir o crescimento de despesas obrigatórias de caráter continuado²⁹ sem a indicação de fontes que as financiem. 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 subsequentes; 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, e no art. 24, §1º, dessa mesma lei, não se submetem às exigências acima mencionadas despesas com: I) serviço da dívida; II) reajuste de remuneração de pessoal de que trata o art. 37, X, da Constituição; III) seguridade social decorrentes de: a) concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente; b) expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados; c) reajuste de valor do 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 justificado pelo fato de que tais despesas se tornam permanentes e estarão protegidas da possibilidade da limitação de empenho (art. 9º, §2º, da LRF).

Posteriormente, uma vez que o ato que cria ou aumenta referidas despesas considera seus reflexos em exercícios seguintes (art. 16, I, e art. 17, §2º, da LRF) e exige-se que seus efeitos financeiros sejam compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa, no processo de elaboração orçamentária deve-se demonstrar o crescimento dos 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, V, da LRF), enquanto o PLOA deve ser acompanhado de “*medidas de compensação ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado*” (art. 5º, II, da LRF). Observe-se que, se as exigências do art. 17 da LRF não se estendem a todas as despesas (excetuaram-se juros, reajuste geral do servidor e despesa da seguridade sob determinadas condições), a lei não estabeleceu qualquer exceção no monitoramento posterior.

Portanto, dentro do contexto do controle da expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, o demonstrativo da margem de expansão deveria: i) estimar o crescimento de todas despesas obrigatórias de caráter continuado; e ii) indicar a forma de compensar o crescimento estimado, quer pelo aumento de receitas ou pela redução de despesas.

O demonstrativo apresentado pelo Poder Executivo é elaborado com base em outro entendimento. Assim, parte-se do aumento previsto da arrecadação e indica-se o crescimento de determinadas despesas obrigatórias, resultando num saldo que representaria um limite até o qual poderia haver a expansão de despesas obrigatórias..

Seguindo essa metodologia, estimou-se um crescimento da arrecadação de R\$ 16.058,2 milhões, decorrente dos efeitos quantidade e legislação, que indicam crescimento real do PIB em 4,5% e crescimento do volume das importações em 12,6%. Deduzidas as transferências constitucionais, chegou-se a uma arrecadação líquida adicional de R\$ 12.108,6 milhões.

Esse aumento da arrecadação é confrontado com o aumento das despesas obrigatórias que terá impacto no exercício de 2006, o qual decorre basicamente do efeito do aumento do salário mínimo sobre benefícios previdenciários, seguro-desemprego, renda mensal vitalícia, abono salarial e benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (R\$ 1.098,6 bilhão), bem como do crescimento vegetativo desses gastos (R\$ 5.037,9 bilhões). Haveria, portanto, uma “margem de expansão” de R\$ 5.972,1 bilhões. Na verdade, trata-se da margem de expansão de todas as despesas primárias, obrigatórias ou discricionárias.

Lembre-se, no entanto, que não foram relacionadas todas as despesas obrigatórias de caráter continuado, de modo a evidenciar o crescimento geral, verificar se o aumento da arrecadação é suficiente para compensar o crescimento das despesas e constatar se realmente há uma “margem de expansão”. Também não

²⁹ Despesas correntes derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios (Art. 17, *caput*).

fica claro quanto do aumento da arrecadação seria utilizado na geração do resultado primário. De fato, se o PIB cresce, e essa é a razão principal do crescimento da arrecadação, o resultado primário também cresce. Então, parte do aumento da arrecadação não poderá ser utilizada para atender despesas obrigatórias, exceto no caso de juros.

Finalmente, cumpre salientar que a Mensagem do PLDO/2006 não comenta a relação existente entre a margem teórica de expansão da despesa continuada, de R\$ 5,9 bilhões, que pode se contrapor ao cumprimento do disposto no § 3º do art. 2º, que fixa as despesas primárias correntes, obrigatórias e discricionárias, em 17% do PIB.

XXIV ANEXO DE FUNDOS DE NATUREZA ATUARIAL

Foram encaminhadas com o PLDO/2006 as projeções atuariais do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Civis da União, do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Militares da União e dos Benefícios Assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.

Chama a atenção a utilização de Tábuas de Mortalidade diferentes nas projeções do RGPS e dos Regimes Próprios dos Servidores Civis e Militares. Enquanto no RGPS foi utilizada a Tábua de Mortalidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para a população brasileira (ambos os sexos), nos Regimes Próprios dos Servidores Civis e Militares foi utilizada a Tábua AT-49 male.

Estas tábuas têm comportamento diferente. Isso faz com que, nas projeções, o aposentado pelo RGPS tenha sobrevida maior do que os servidores civis e militares aposentados.

XXIV.1 REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS

A Projeção apresentada mantém, para 2005, a estimativa de déficit de R\$ 38,04 bilhões, diferente, portanto, da meta anunciada pelo Ministério da Previdência Social, de R\$ 32 bilhões. Consequentemente, esta estimativa para 2005 afeta as projeções para os períodos futuros. Para se fazer as estimativas do déficit do RGPS foram consideradas as hipóteses da tabela 5.1 do anexo próprio do PLDO que prevê, para o período de 2006, 2007 e 2008, reajustes do salário-mínimo no valor de 7,2%, 7,0 % e 7,2%, respectivamente, mantida a variação real do PIB em 4,5%.

Em relação aos anos anteriores, observa-se que as expectativas iniciais das projeções foram superadas tanto em relação às despesas quanto em relação às receitas. A melhoria na situação econômica do País teria sido responsável pelo melhor desempenho da arrecadação, enquanto a elevação dos gastos com auxílio-doença e com o pagamento de precatórios teria causado o aumento das despesas.

XXIV.2 REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO

Foram apresentadas projeções considerando os atuais servidores ativos, inativos e pensionistas, sem reposição dos servidores ativos. Apesar da probabilidade de que haja reposição dos servidores ativos e criação de novas vagas, a prática se justificaria na medida em que fosse criado o Fundo de Previdência Complementar previsto na Emenda Constitucional nº 41, de 2003, e fosse estabelecido novo regime previdenciário para os servidores participantes do referido fundo, à parte do regime dos atuais servidores.

Deve-se ressaltar que, apesar de a Emenda Constitucional nº 41/2003, que instituiu a contribuição dos inativos, ter tornado mais rígidos os critérios para a concessão de benefícios, o quadro apresentado na projeção atuarial da PLDO/2006 é de agravamento da necessidade de financiamento, conforme exemplo da tabela abaixo:

Ano	PLDO 2003			PLDO 2004			PLDO 2005			PLDO 2006		
	Receita	Despesa	Necessidade de Financiamento									
2005	1.507.723	16.790.943	15.283.220	3.244.075	20.011.135	16.767.060	6.926.292	28.770.472	21.844.180	8.478.041	35.010.153	26.532.112
2010	1.357.271	19.682.394	18.325.123	2.126.831	21.831.969	19.705.138	7.307.523	32.565.443	25.257.920	9.104.323	40.466.356	31.362.033
2020	1.026.098	25.237.950	24.211.852	676.038	21.544.226	20.868.188	5.481.643	43.162.625	37.680.982	7.504.981	52.894.677	45.389.696

XXIV.3 REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES MILITARES DA UNIÃO

A forma em que é apresentada a projeção atuarial não permite identificar, de imediato, os recursos adicionais às contribuições ao Regime que devem ser alocados para fazer frente às despesas. É necessário acrescentar à tabela, que apresenta a diferença entre as contribuições (específicas para o financiamento de pensões) e o pagamento de pensões, o valor das despesas com aposentadoria dos servidores militares, para cujo benefício não há contribuição específica.

XXIV.4 BENEFÍCIOS E ASSISTENCIAS DA LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Na elaboração da Projeção Atuarial, em relação ao nível de renda, foi utilizada a hipótese conservadora de manter fixa a relação entre o número de pessoas cuja renda per capita domiciliar é menor que ¼ do salário mínimo e o total da população existente. Esta hipótese não contempla possíveis melhorias na distribuição de

renda, as quais implicariam redução no número de benefícios, tendo em vista o aumento na renda *per capita* familiar.

Em relação às projeções anteriores, observa-se aumento significativo da despesa decorrente da aprovação do estatuto do idoso, que alterou a idade mínima de 67 para 65 anos para aquisição do direito ao benefício de prestação continuada.

XXIV.5 AVALIAÇÃO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR

Em cumprimento ao art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a”, da LRF, o Anexo de Metas Fiscais contém a avaliação da situação financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, na qual são apresentados o desempenho econômico-financeiro nos últimos sete anos (1998 a 2004), corrigidos pelo IGP-DI, e as projeções para os exercícios de 2005 a 2008.

No período de 1998-2003 foram realizados 7,4 milhões de financiamentos para a geração de emprego e renda, no valor total de R\$ 45,5 bilhões.

Os ativos do FAT alcançaram, em 2004, R\$ 102,9 bilhões, com aumento real de 3% em relação a 2003. Desse valor, 72% estão alocados no BNDES (repasse constitucional e depósitos especiais), no valor de R\$ 74 bilhões. Em percentual do PIB, o patrimônio passou de 4,86%, verificado em 2000, para 5,82%, em 2004.

A principal fonte de recursos do FAT são as contribuições para o PIS/PASEP, cuja arrecadação, após as desvinculações constitucionais, foi de R\$ 13,2 bilhões em 1998 e de R\$ 16 bilhões em 2004, representando um crescimento real de cerca de 22% no período. As demais receitas, formadas em sua maior parte pelos juros pagos pelo BNDES e pelas remunerações de depósitos especiais³⁰ e de aplicações no Fundo Extramercado³¹, foram, no ano de 1998, de R\$ 8,5 bilhões e, em 2004, de R\$ 8,3 bilhões, representando um decréscimo de cerca de 2%. Note-se que, com relação a essas receitas, ocorreu uma queda acentuada no período 2003-2004, de mais de R\$ 1 bilhão.

O descompasso entre o crescimento das receitas e das despesas tem possibilitado a geração de resultados operacionais superavitários, que, no período 1998/2004 variou +46%, passando de R\$ 5 para R\$ 7,4 bilhões.

Enquanto as receitas do PIS/PASEP e as demais cresceram a taxa de 12%, as despesas do FAT aumentaram 2% no período 1998-2004. Tal aumento nas despesas foi influenciado pelas duas únicas rubricas cuja trajetória de crescimento tem sido mantida nos anos analisados: abono salarial e transferências ao BNDES. Ao excluirmos das despesas as transferências constitucionais ao BNDES, que necessariamente acompanham a trajetória das receitas do PIS/PASEP, verifica-se um decréscimo de cerca 13% nas despesas primárias (seguro-desemprego, qualificação profissional e outras).

RECEITAS E DESPESAS DO FAT R\$ milhões (*)/

ANO	RECEITA PIS/PASEP	DESPESAS						RECEITA PIS/PASEP – DESPESAS (A – G)	OUTRAS RECEITAS	RESULTADO OPERACIONAL (H + I)
		EMPRÉSTIMOS AO BNDES 40%	SEGURO DESEMPREGO PAGAMENTO	ABONO SALARIAL PAGAMENTO	QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL	OUTRAS	TOTAL DAS DESPESAS			
		(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)
1998	13.205,20	4.677,20	9.103,70	1.229,40	883,5	809,1	16.703,00	-3.497,80	8.536,40	5.038,60
1999	12.354,00	4.912,40	8.019,50	1.158,00	712,1	750,9	15.552,90	-3.199,00	9.087,10	5.888,10
2000	13.983,40	5.574,00	7.291,60	1.192,70	764,1	740	15.562,40	-1.579,00	7.792,60	6.213,60
2001	14.370,80	5.706,70	8.105,70	1.427,70	795,3	826,7	16.862,20	-2.491,40	8.426,10	5.934,70
2002	14.849,50	6.020,00	8.458,40	1.829,50	222,7	776,8	17.307,40	-2.457,90	9.077,30	6.619,50
2003	15.029,20	6.311,90	7.661,30	2.077,00	51,6	463,3	16.565,10	-1.536,00	9.375,20	7.839,20
2004	16.075,00	6.605,80	7.605,80	2.369,10	74,4	413,3	17.068,40	-993,4	8.359,40	7.366,00
1998-2004	21,73%	41,23%	-16,45%	92,70%	-91,58%	-48,92%	2,19%	-71,60%	-2,07%	46,19%

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

(*) – Preços de dezembro de 2004 – IGP-DI –

As despesas primárias discricionárias do FAT, como qualificação profissional e intermediação do emprego, vêm caindo substancialmente de 1998-2004. Pode-se inferir que a principal explicação para tal decréscimo está relacionada à necessidade de geração de superávits primários. Uma vez que a fonte de recursos disponível para pagamento de tais despesas é proveniente de receita financeira, a utilização dessas receitas em pagamento de despesas primárias afeta a meta de superávit do Governo, se não tomadas outras medidas para compensação.

As projeções realizadas para o período 2005-2008 prevêem crescimento das despesas totais (41%) maior do que o crescimento das receitas (19%), conforme se pode verificar no Anexo V do Anexo IV.9a. No que se

³⁰ 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.

³¹ Fundo BB – Extramercado Exclusivo FAT composto de títulos públicos federais gerido pelo Banco do Brasil, no qual são aplicadas as disponibilidades de caixa.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

refere às despesas, tal projeção é influenciada pelo aumento do salário mínimo e pelo crescimento do número de beneficiários do seguro-desemprego, do abono-salarial e da bolsa de qualificação profissional. Além disso, a projeção expressa a intenção do FAT de ampliar os desembolsos em outras atividades finalísticas, especialmente em qualificação profissional. Já a previsão de receitas, leva em conta uma possível redução da remuneração proveniente das aplicações no Fundo Extramercado, dadas as expectativas futuras de queda nas taxas de juros.

Apesar de o item 2.9 da pág. 149 e o Anexo I apresentarem que o FAT é deficitário no conceito primário, se for utilizada a metodologia de apuração correta, com exclusão das despesas de Empréstimos do FAT ao BNDES, que são despesas financeiras e não primárias, o Fundo apresentaria um superávit primário de R\$ 5.209,0 milhões em 2004, de R\$ 5.819,2 milhões projetado para 2005 e de R\$ 4.701,8 milhões para 2006.

XXV DISPOSIÇÕES GERAIS

A alteração mais significativa no capítulo relativo às Disposições Gerais diz respeito à inclusão de regras sobre o final de mandato, com o objetivo de disciplinar a aplicação do art. 42 da LRF, que veda ao titular de Poder ou órgão, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. O parágrafo único daquele artigo esclarece que, na determinação da disponibilidade de caixa, serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

No caso da União, a existência de elevado saldo de disponibilidade de caixa na Conta Única do Tesouro Nacional utilizado como “colchão de liquidez”, que em 25 de maio de 2005 totalizava R\$ 130,6 bilhões, retira a eficácia do dispositivo da LRF. Na verdade, essas “disponibilidades” deduzem-se da dívida bruta para efeito de cálculo da dívida líquida federal referida no Anexo de Metas Fiscais. Assim, como o objetivo da LRF é evitar o aumento do endividamento, sugere-se definir o regime de competência no critério de apuração do superávit primário durante a execução orçamentária, para efeito de cumprimento da LDO, e, paralelamente, regular o limite das obrigações contraídas no final de mandato. A disponibilidade de caixa, no caso da União, não deveria corresponder a uma margem efetiva de ampliação da inscrição de restos a pagar.

O PLDO/2006 incluiu o art. 102 que já constou em anos anteriores para esclarecer que a obrigação é contraída no momento da formalização do contrato administrativo ou instrumento congênere e, no caso de despesas relativas à prestação de serviços já existentes e destinados à manutenção da administração pública, considera-se como compromissadas apenas as prestações cujo pagamento deva se verificar no exercício financeiro, observado o cronograma pactuado. O art. 121 fixa prazo de retificação da lei orçamentária e de créditos adicionais em até trinta dias após a respectiva publicação no DOU.

EUGÊNIO GREGGIANIN³²

Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - COFF/CD

FÁBIO GONDIM PEREIRA DA COSTA³³

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

³² **Consultores designados:** CD: Coordenação: Ricardo Alberto Volpe, Salvador Batista Júnior, Sergio Tadao, Wellington P. Araújo, Romiro Ribeiro, Claudio R. Tanno; Consultores: Eber Z. Santa Helena, Márcia R. Moura, Mauro Antonio O. da Costa, Sidney Jr, Maria Emilia M. Pureza, Francisco Lúcio P. Filho, Leonardo J. R. Guimarães, Elisângela M. da Silva, Franciso de P. Schettini, Wagner P. Figueiredo, Túlio Cambraia, Sidney A. Bittencourt, Mario Luis Gurgel, Francisco Lúcio Pereira.

³³ **Consultores designados:** Coordenação: Eduardo Andres Ferreira Rodriguez, Maurício Ferreira de Macedo, José Amadeu Cunha Gomes; Consultores: Ana Cláudia Castro Silva Borges, André Miranda Burello, Antônio Augusto Bezerra Ribeiro, Carlos Mello Marshall, Carlos Murilo Espínola P. de Carvalho, Fernando Veiga Barros e Silva, João Batista Pontes, Joaquim Ornelas Neto, José de Ribamar Pereira da Silva, José Rui Gonçalves Rosa, Luis Otávio Barroso da Graça, Luiz Fernando de Mello Perezino, Luiz Gonçalves de Lima Filho, Maria Liz de Medeiros Roarelli, Nilton César Rodrigues Soares, Oadia Rossy Campos, Orlando de Sá Cavalcante Neto, Paulo Roberto Alonso Viegas, Tarcisio Barroso da Graça, Weder de Oliveira.

ANEXO I - RISCOS FISCAIS – PLDO/2006 (SISTEMATIZADO)

Riscos Fiscais	Eventos	Descrição	Impacto Estimado	Medidas Compensatórias
RISCOS ORÇAMENTÁRIOS: Possibilidade de as receitas e despesas previstas não se confirmarem.	Inflação	Causa desvios na arrecadação da maioria dos impostos.	Para cada 1 ponto percentual de variação no índice ponderado (55% IPCA e 45% IGP-DI): impacto de R\$ 2.181 milhões na arrecadação.	Compatibilização da execução orçamentária e financeira às metas fiscais fixadas na LDO, podendo resultar em realocação ou redução de despesas.
	Variação cambial	Algumas receitas são diretamente afetadas pelo nível do câmbio.	Para cada 1 ponto percentual de depreciação cambial: aumento de R\$ 250,0 milhões na receita.	
	Variação da Taxa de Juros	Interfere na arrecadação do IR sobre aplicações financeiras.	Para cada 1 ponto percentual de aumento da taxa nominal de juros: ganho de R\$ 188 milhões na arrecadação do IR sobre Aplicações Financeiras.	
	Nível da atividade econômica		NÃO ESTIMADO	
	Reajustes concedidos ao salário mínimo		Incremento de 1 ponto percentual no salário mínimo: aumento líquido do déficit da previdência da ordem de R\$ 264,1 milhões; e aumento de R\$ 82,2 milhões na despesa com abono salarial e seguro desemprego.	
	Reajustes na folha de pessoal da União		Aumento de 1%: impacto de R\$ 961,3 milhões anuais.	
RISCOS DA DÍVIDA: Afetam a relação dívida/PIB e as despesas com amortização e juros.	Variação cambial	As variações das taxas de câmbio, juros e inflação, afetam o volume de recursos necessários ao pagamento do serviço e do estoque da dívida.	Aumento de 1% da Taxa de Câmbio aumenta em 0,05% a relação DLSP/PIB, e em R\$ 400 milhões as despesas com o serviço da dívida para 2006.	O impacto fiscal destas operações será solucionado dentro da própria estratégia de administração da dívida.
	Elevação da taxa SELIC		Aumento de 1% ao ano da SELIC aumenta em 0,28% a relação DLSP/PIB, e em R\$ 1.545 milhões as despesas com o serviço da dívida para 2006.	
	Inflação		Aumento de 1% no IGP-M, eleva em 0,06% a relação DLSP/PIB, e aumenta em R\$ 142 milhões a previsão de despesas com o serviço da dívida para 2006.	
	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: Controvérsias sobre indexação e controle de preços (planos de estabilização); ações contra o Bacen; riscos decorrentes de liquidações extrajudiciais.	
			2ª Classe: Outras demandas judiciais contra a União.	
			3ª Classe: Lides de ordem tributária e previdenciária (FGTS, crédito-prêmio do IPI, base de cálculo da Cofins, CIDE/Combustíveis, empréstimo compulsório, devolução de depósitos judiciais).	
			4ª Classe: Questões judiciais pertinentes à administração do Estado: RFFSA (R\$ 5,7 bilhões); GEIPOT (R\$ 83,2 milhões); DNER (R\$ 114,4 milhões).	
			5ª Classe: Esqueletos, estimados em R\$ 87,7 bilhões, com destaque para FCVS (R\$ 73,6 bilhões de estoque), obrigações decorrentes de dívidas diretas da União (R\$ 6 bilhões); e débitos oriundos de extinção de entidades (2,9 bilhões).	
			6ª Classe: Avais e garantias prestadas pela União: De um total de R\$ 126,6 bilhões em dez/2004, destacam-se: fiança à EMGEA (R\$ 23,9 bilhões), e riscos de crédito de ativos financeiros em poder dos fundos constitucionais.	
	Ativos contingentes	Direitos da União que dependem de decisão judicial	Dívida ativa da Faz Nacional: (R\$ 261,9 bilhões) e do INSS (R\$ 128 bilhões).	