



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC N° 8/01 - PLDO 2002

NOTA TÉCNICA CONJUNTA N° 8/2001

PLDO / 2002 - PL N° 4, DE 2001- CN

INTRODUÇÃO	2
CENÁRIO MACROECONÔMICO DO PLDO 2002	2
AS METAS FISCAIS	4
ESTRUTURA E CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA	8
PRECATÓRIOS	10
OBRAS IRREGULARES	11
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	11
DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAL	12
LIMITAÇÃO DE DESPESAS NOS PODERES LEGISLATIVO, JUDICIÁRIO E MINISTÉRIO PÚBLICO	13
TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	14
MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO	15
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	15
EXECUÇÃO PROVISÓRIA DA PROPOSTA DE LEI ORÇAMENTÁRIA	16
DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL	16
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	18
ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA	19
AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO	20
VEDAÇÃO DE AUMENTO DO VALOR GLOBAL DA RECEITA E DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA	20
A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O PLDO/2002	21



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC N° 8/01 - PLDO 2002

INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica¹ analisa os aspectos considerados mais relevantes no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2002 (PLN n° 4/2001, Mensagem n° 199 – CN, n° 329 na origem) e tem por objetivo subsidiar a sua apreciação pelo Congresso Nacional.

De acordo com o texto constitucional, a LDO objetiva estabelecer as metas e prioridades da administração pública federal e orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispondo também sobre a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento e as alterações na legislação tributária.

Com o advento da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), foi imputada à LDO a atribuição para tratar de outras matérias, com destaque para o estabelecimento de metas fiscais, fixação de critérios para a limitação de empenho e movimentação financeira, avaliação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo do Trabalhador, da margem de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada e dos riscos fiscais, entre outros dispositivos.

CENÁRIO MACROECONÔMICO DO PLDO 2002

O cenário macroeconômico do Brasil projetado pelo PLDO/2002 para o período 2002 a 2004 indica alteração dos parâmetros em relação aos projetados pela LDO/2001 e, também, aos recentemente apresentados pela Lei de Conversão n° 10.210, de 23.03.2001 que alterou a LDO/2001. Os parâmetros de taxa de câmbio, taxa de juros nominal, taxa de juros real, dívida líquida e inflação aumentaram, enquanto a taxa de crescimento do PIB e os resultados nominal e primário do Governo Central caíram.

A evolução para os principais parâmetros macroeconômicos é apresentada no quadro a seguir.

Projeção dos Parâmetros Macroeconômicos

	2001		2002		2003		2004	
	LDO 2001 ¹	MP ²	LDO/ 2001	MP*	PLDO/ 2002***	LDO/ 2001	MP*	PLDO/ 2002
Taxa de Câmbio (R\$/US\$ dez.)	1,80	1,83	1,86	1,89	2,15	1,89	1,92	2,18
Taxa de Inflação (% ao ano)	4,00	4,00	3,50	3,50	4,00	3,00	3,00	3,50
Taxa de juros nominal (% ao ano)	14,85	14,20	12,32	12,28	13,20	11,25	11,26	12,30
Taxa de crescimento do PIB	4,50	4,50	5,00	4,50	4,50	5,00	4,50	4,50
Dívida Líquida (% do PIB)	25,55	27,85	24,60	26,61	30,32	22,79	25,88	30,35
Resultado Primário Governo Central	2,6	2,25	2,2	2,2	2,00	1,80	1,80	2,00
Resultado Nominal Governo Central	0,95	-1,38	0,4	-0,38	-2,06	0,46	-0,54	-1,33

* Lei no. 9.995, de 25/06/2000.

**MP no. 2.046/2000, transformada na Lei no. 10.210, em 23/03/2001(modifica a LDO 2000).

*** Projeto de Lei no. 04/2001.

¹ Esta Nota não reflete, necessariamente, a posição da Comissão Mista;



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

NTC Nº 8/01 - PLDO 2002

A taxa de câmbio estimada para o próximo ano, no valor de R\$ 2,15 para cada dólar, aumentou 14% em relação a estimada na referida MP e em 15,6% em relação a estimada na LDO/2001. A taxa de juros nominal aumentou 7,5% em relação à MP e 7,1% em relação à LDO/2001, enquanto a taxa de juros real aumentou apenas 4,7% em relação tanto à MP quanto à LDO/2001. A inflação projetada para 2002 passou de 3,5% ao ano (MP e LDO 2002) para 4%. A dívida/PIB projetada aumentou 14% em relação à MP e 23% em relação à LDO 2002. A meta de superávit primário do Governo Central passou de 2,2% do PIB para 2% e a de resultado nominal de um déficit de 0,38% para um déficit de 2,06% do PIB.

De fato, o cenário externo propiciou uma revisão das projeções de taxa de câmbio, como foi efetuada pelo Governo. Embora a taxa de câmbio ainda possa sofrer oscilações com o desenrolar da crise Argentina, da desaceleração americana, da trajetória dos preços internacionais do petróleo, etc, a manutenção da taxa de câmbio no patamar médio de R\$ 2,15, bastante acima do se que estimou para 2002 na LDO/2001 (R\$/US\$ 1,89) já está incorporada nas hipóteses utilizadas pelo governo para estimar o crescimento de 2002, não sendo de se esperar que o câmbio se descole muito desse patamar, já bastante elevado.

A taxa de crescimento do PIB no próximo ano poderá ser ainda menor do que a prevista no PLDO/2002 (4,5%), uma vez que existem restrições externas e internas para tanto.

No caso das restrições do setor externo, a persistência de déficits comerciais, num cenário onde se esperava algum superávit, associado a uma redução do fluxo de capitais para o Brasil, dentro de um regime de câmbio flutuante, poderá exigir a manutenção da taxa de juros em níveis incompatíveis com o crescimento de 4,5%.

Neste particular, a **taxa de juros nominal básica**, que está prevista em 13,2% ao ano, para 2002, e 14,2% para 2001, foi recentemente alterada pelo Banco Central. Provavelmente, diante das incertezas externas e das pressões que a taxa de câmbio poderá causar sobre a inflação, o Comitê de Política Monetária (COPOM) do Banco Central decidiu aumentar o juro básico da economia ("over SELIC") em 0,5 pontos percentuais, passando de 15,75% para 16,25% ao ano. Com isto, o Governo sinaliza que sua variável de ajuste para as oscilações do câmbio será a taxa de juros e que está mais preocupado com o controle dos preços internos, que é importante para a sustentação do crescimento de longo prazo do PIB, do que com o seu crescimento de curto prazo.

A outra restrição interna mais importante é a atual crise energética. Segundo o BNDES, cada 1% de crescimento do PIB gera um aumento de 1,74% na demanda por energia e o ritmo de crescimento da capacidade instalada é menor que o ritmo de crescimento do consumo. O aumento do PIB depende entre outros fatores de investimentos privados na indústria e os investidores têm levado em conta o risco de rationamento energético como variável inibidora dos seus projetos.

Alterações na taxa de crescimento do PIB, bem como na taxa de juros básica, na taxa de câmbio e nos outros parâmetros poderão afetar a meta de superávit primário do Governo Central, podendo ser necessário maior esforço fiscal para que se mantenha constante esse quociente.

Segundo informações do PLD/2002, para uma redução de 0,5% do PIB as receitas tributárias se reduzem em cerca de R\$ 1,5 bilhão. Da mesma forma, um aumento de 1% ao ano na taxa de juros SELIC provocará um aumento de 0,26 ponto percentual na relação dívida/PIB, sendo necessário um maior esforço fiscal para que se mantenha constante esse quociente.

A desvalorização cambial tem impacto direto sobre a dívida pública, já que parte significativa é indexada ao dólar. O Anexo de Riscos Fiscais da PLDO 2002 indica que uma depreciação de 1% do Real aumenta em 0,21 ponto percentual a razão dívida/PIB. Além disso, a desvalorização reflete nos preços



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 8/01 - PLDO 2002

internos, notadamente o atacado, que tem peso no cômputo do Índice Geral de Preços - Mercado (IGPM), indicador utilizado pelo Governo para atualizar o estoque de dívida.

A taxa de juros mais alta, por sua vez, tem dois efeitos negativos sobre a economia. Do lado do setor privado, reduz o consumo e investimento e, consequentemente, o crescimento econômico. Do lado do governo, menor crescimento leva a menor receita fiscal. Caso se deseje manter a trajetória previamente definida para a dívida pública, faz-se necessário obter maior superávit primário, o que implica também a redução da demanda agregada, mediante menor consumo e investimento governamental, ou aumento da carga tributária, ou ambos.

AS METAS FISCAIS

O resultado primário previsto no projeto de LDO para o exercício financeiro de 2002 foi fixado em R\$ 31.690,4 milhões (2,6% do PIB), sendo R\$ 26.408,7 milhões (2% do PIB) do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e R\$ 5.281,7 (0,6% do PIB) do orçamento das empresas estatais. No caso do Governo Central, estimam-se as receitas em torno de 22% do PIB e as despesas 20% do PIB.

METAS E PROJEÇÕES FISCAIS PARA O GOVERNO CENTRAL, 2000-2004

(Em R\$ milhões correntes)

DISCRIMINAÇÃO	2002				2003				2004	
	PLDO 2001		PLDO 2002		PLDO 2001		PLDO 2002		PLDO 2002	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
I. RECEITA TOTAL	291.933,6	21,53	289.220,0	21,90	315.904,8	21,5	311.277,1	21,74	336.669,2	21,74
II. DESPESA TOTAL	262.107,2	19,33	262.811,3	19,90	289.497,5	19,7	282.645,2	19,74	305.701,7	19,74
III. RESULTADO PRIMÁRIO (I-II)	29.826,4	2,20	26.408,7	2,00	26.407,2	1,8	28.631,9	2,00	30.967,6	2,00
IV. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
V. RESULTADO PRIMÁRIO (III+IV)	29.826,4	2,20	26.408,7	2,00	26.407,2	1,8	28.631,9	2,00	30.967,6	2,00
VI. RESULTADO NOMINAL	(5.100,0)	(0,38)	(27.232,7)	(2,06)	(7.900,0)	(0,5)	(19.075,6)	(1,33)	(20.134,2)	(1,30)
VII. Dív. LÍQ.GOV.CEN ⁽²⁾	374.800,0	26,61	407.825,9	30,32	393.300,0	25,9	441.416,7	30,35	474.790,3	30,18

Fonte: Leis nºs 10.171/01 (OGU 2001) e 10.210/01; Decreto nº 3.776/01; e PL nº XX, de 2001-CN. Elaboração do Núcleo Fiscal da COFF.

A obtenção de **receitas** no ano 2002 apresentará algumas dificuldades. A primeira é a redução das receitas de concessão, abundantes nos anos anteriores. A segunda é o fim da cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira em junho de 2002, de acordo a Emenda Constitucional que a instituiu. A terceira é a redução da alíquota do imposto de renda de 27,5% para 25%, também conforme o diploma legal que a elevou. Adicionalmente, são fortes as pressões para a correção das faixas de alíquotas de impostos de renda e das deduções.

No caso das **despesas**, alguns obstáculos também terão que ser superados. O mais importante é a forte pressão para aumento de salário dos servidores públicos federais, para os quais desde 1995 não se concedem reajuste geral. Além disso, persistirão as pressões para aumento real do salário mínimo, a exemplo do ocorrido em 2000.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC N° 8/01 - PLDO 2002

Do ponto de vista metodológico, cumpre assinalar que não obstante sua fixação na LDO, a meta de resultado primário é fixada para o conjunto de Governo Central e Empresas Estatais. A fixação do superávit primário das empresas estatais, embora não esteja explicitado nas programações encaminhadas ao Congresso Nacional, tem especial importância na avaliação das metas fiscais, uma vez que, a semelhança da LDO/2001, o PLDO/2002, em seu § 1º do art. 17 prevê a possibilidade de compensação do resultado das estatais com o resultado dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, durante o processo de execução do orçamento.

No ano 2000, por exemplo, o superávit inicialmente previsto na Lei Orçamentária para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social era de R\$ 29,3 bilhões, enquanto o valor realizado foi de R\$ 21,1 bilhões; já as Empresas Estatais que estavam com um superávit previsto de R\$ 1,2 bilhão finalizaram o ano com R\$ 10,2 bilhões de superávit primário. O Governo justificou o cumprimento da meta argumentando que o bom desempenho das estatais permitiu que fosse reduzida a necessidade de superávit primário do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. A LDO só não foi contrariada pela obtenção de superávit primário menor porque a Medida Provisória nº 2.121/2000 a alterou, estabelecendo meta de superávit não mais para os orçamentos fiscais e da seguridade, mas para o governo central como um todo, o que inclui as empresas estatais

METAS FISCAIS - ANO 2000

Em R\$ bilhões

DISCRIMINAÇÃO	LDO 2000 \1		PLOA 2000 \2		LOA 2000 \3		MP 2030-30		REPROG 2000		REALIZADO 2000 \6	
	Valor	% PIB	Valor	%PIB	Valor	%PIB	Valor	%PIB	Valor	%PIB	Valor	%PIB
RECEITA	-	-	229,2	21,34	235,5	20,88	-	-	233,8	20,7	237,1	21,8
DESPESA	-	-	200,7	18,69	206,2	18,29	-	-	210,3	18,6	216	19,8
SUPERÁV. PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL	-	2,6	28,5	2,65	29,3	2,6	-	-	23,5	2,08	21,1	1,9
SUPERAV. PRIMÁRIO	-	2,7	29,6	2,75	31,7	2,7	-	-	30,5	-	30,6	2,8
. ESTATAIS	-	0,1	1,2	0,1	1,2	0,1	-	-	-	-	10,2	0,9
. GOV.CENTRAL (*)	-	2,6	28,5	2,65	30,5	2,6	30,5	-	-	-	20,4	1,9

\1 Lei 9.995, DE 25/07/2000 (Lei das Diretrizes Orçamentárias p/2000)

\2 PL (Projeto de Lei Orçamentária p/ 2000)

\3 Lei 9.969, DE 11/05/2000, Lei Orçamentária de 2000

\4 Lei 10.210/01 (alterou a LDO 2000)

\5 PL 17/2000 (PLOA 2001), Projeto de Lei Orçamentária de 2001

\6 Projeto de Lei nº 4 de 2001 (Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias p/ 2002)

(*) No realizado de 2000, o superávit de R\$ 21,1 bilhões sofreu ajuste de R\$ 700 milhões, referente à discrepância estatística com o Banco Central.

Para 2001, o superávit das Estatais inicialmente previsto era de R\$ 1,3 bilhão do PIB, enquanto a última previsão é de R\$ 6,1 bilhões.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC N° 8/01 - PLDO 2002

METAS FISCAIS- 2001

Em R\$ bilhões

DISCRIMINAÇÃO	2001				
	LDO \1	MP \2	PLOA \3	LOA \4	DECRETO CONTING \5
RECEITA	243,4	269,1	268,9	280,2	272,8
DESPESA	211	241	240,8	252	249,4
SUP PRIMÁRIO	33,6	29,3	29,3	29,5	29,5
. ESTATAIS	1,2	1,2	1,2	1,3	6,1
. GOV.CENTRAL	32,4	28,1	28,1	28,2	23,4

Observações:

\1 LDO 2001

\2 MP 2036/00 ou Lei 10.210/01, que modificou a LDO 2000

\3 Projeto de Lei Orçamentária

\4 Decreto nº 3.473, 18/05/00

Diante disso, ou a LDO estabelece a meta de superávit primário de forma separada e prevê o efeito das contas sobre as quais se pode fazer a compensação dos resultados, ou o Congresso ficará à mercê do desempenho das estatais federais para determinar o nível de execução das despesas orçamentárias. Portanto, faz-se mister que o Congresso obtenha a memória de cálculo detalhada do resultado primário das empresas estatais, e desta forma, seja possível uma avaliação das contas dessas empresas, permitindo que se verifique o impacto que uma melhora no resultado das estatais federais na meta conjunta de superávit e amplie a possibilidade de execução integral do Orçamento.

Quanto ao resultado das Estatais Federais cabem ainda as seguintes questões:

- quais empresas estão produzindo tais resultados e que estratégias de elevação de receitas ou contenção de despesas estão sendo utilizadas para a geração dos referidos superávits.
- por que canais comunicantes o superávit das estatais é levado à conta do resultado primário da União e contribui para a redução da dívida pública, visto que o superávit da Petrobrás, por exemplo, não se confunde nem com a conta-petróleo nem com dividendos levados a crédito da União.
- em que medida a crescente participação das estatais na produção do resultado primário da União no longo prazo é compatível com o agressivo programa de privatizações que o governo vem implementando.
- qual o real impacto monetário e fiscal do resultado produzido pelas Estatais.
- em que medida a estratégia de geração de superávits por parte das empresas, sobretudo no tocante à contenção de custeio e investimentos, pode estar comprometendo sua eficiência no mercado, sua capacidade de geração de lucros e sua valorização patrimonial ou prejudicando os acionistas minoritários.

Outro problema é que o superávit fiscal e o da seguridade social é apurado pelo critério "acima da linha", enquanto que o das estatais pelo "abaixo da linha". Em tese, esses critérios deveriam chegar exatamente ao mesmo resultado, já que são apenas maneiras diferentes de calcular o mesmo fenômeno. Nos últimos anos, entretanto, não tem sido o caso. Em 1999 e 2000, por exemplo, os resultados "acima" e "abaixo da linha", para o governo central, distanciaram-se em R\$ 2,4 bilhões e R\$ 719 milhões, respectivamente. No primeiro ano, maior o superávit "abaixo da linha" e o contrário no segundo ano.

Divergências dessa natureza são inaceitáveis em um critério de importância tão grande como o resultado primário. Afinal, as despesas são fixadas após recursos lhe estarem reservados. Além disso, na



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

NTC Nº 8/01 - PLDO 2002

execução orçamentária, o contingenciamento (art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000) se dá em função de o comportamento das receitas indicar que ele não será atingido. Assim, dado que os critérios “acima” e “abaixo da linha” apresentam divergências substanciais é inadequado que se utilizem critérios distintos.

O critério “acima da linha” é o mais adequado do ponto de vista orçamentário, porque é obtido pela diferença entre o total das receitas e total das despesas, excluindo aquelas de natureza financeira. Isso permite um maior acompanhamento das contas públicas pelo Poder Executivo e pelo Congresso Nacional, ao se poder observar mais claramente os itens que estejam pressionando o resultado, possibilitando que se adotem medidas para corrigir desvios.

O que se sugere é que a LDO obrigue o Poder Executivo a calcular o resultado das empresas estatais “acima da linha”, de forma a torná-lo compatível com o resultado dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

O Anexo de Metas Fiscais apresenta a previsão de 3% do PIB de superávit global para o setor público consolidado em 2002. Esta previsão inclui o superávit de Estados e Municípios, que, por dedução, deverá ser de 0,6% do PIB nesse exercício. Faz-se necessário que o Poder Executivo envie ao Congresso Nacional informações detalhadas e justificativas referentes ao superávit previsto para Estados e Municípios.

Observa-se que o segundo parágrafo do Anexo de Metas Fiscais apresenta o valor do superávit primário do Governo Central contido no Projeto de Lei Orçamentária (R\$ 28,5 bilhões) como se fosse o da Lei Orçamentária, que, na verdade, é de R\$ 29,3 bilhões.

Os principais riscos referentes a passivos contingentes são:

- a) Correção pelo INPC dos Cruzados bloqueados pelo Plano Collor. O Anexo de Riscos Fiscais alega que a correção deverá ser paga pelo Banco Central, de acordo com decisão do Superior Tribunal de Justiça. É recomendável uma melhor explicação sobre como o Banco Central vai pagar essa dívida. Ressalte-se que qualquer pagamento que utilize recursos do Tesouro deverá fazer parte do orçamento da União. Além disso, o Poder Executivo precisa informar ao Congresso o valor dessa despesa.
- b) Conversão em URV dos benefícios previdenciários que se encontram sob exame do STF.
- c) Ações movidas por companhias de aviação por empresas do setor sucro-alcooleiro, que reivindicam supostas perdas derivadas dos reajustes de preços estipulados pelo setor público. Essas têm pouca probabilidade de serem favoráveis às companhias, conforme o Anexo de Riscos Fiscais encaminhado.
- d) Ação sobre a constitucionalidade do uso da taxa Selic na correção de impostos atrasados. A despesa estimada, considerando-se o período entre o ano de 1996 e agosto de 2000, é de R\$ 4,5 bilhões. Essa ação ainda não tem sentença definitiva, mas algumas ações desse tipo foram tratadas como precatórios. O Anexo não especifica quais são esses precatórios, nem se constam da previsão das despesas do cômputo de resultado primário de 2002.
- e) Devolução (restituição) de depósitos judiciais recolhidos – Conta Única do Tesouro Nacional. O estoque dos depósitos judiciais é de R\$ 7,4 bilhões entre dezembro de 1998 e fevereiro de 2001. Porém o governo alega que ainda não é possível mensurar as restituições ou devoluções quando a União perde a causa.
- f) Empréstimo compulsório sobre consumo de combustíveis e aquisição de veículos. O saldo em dezembro de 2000 é de R\$ 12,6 bilhões. A União perdeu algumas ações, que têm sido pagas na



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC N° 8/01 - PLDO 2002

forma de precatórios, e ganhou outras. O Poder Executivo não informou o efeito líquido previsto para o ano de 2002.

- g) Garantias concedidas pela União a empréstimos junto a organismos internacionais. O valor pago pela União tem sido muito pequeno em relação aos compromissos assumidos. Considera-se que essas garantias apresentam risco pequeno.

A tabela abaixo mostra a sensibilidade da dívida pública líquida em relação ao crescimento da economia e à taxa de juros. O impacto dessas variáveis se reflete em superávit primário requerido para estabilizar a dívida pública como proporção do PIB diferente, de acordo com o comportamento das mesmas. Por exemplo, caso a taxa de juros nominal de 2002 seja de 15%, com inflação em 4% e crescimento da economia em 4,5% o superávit primário necessário seria de 2,19% do PIB, ao passo que com essas mesmas hipóteses, mas uma taxa de juros de 13%, o superávit primário seria quase 0,4% do PIB inferior.

A dívida pública também é sensível à variação da taxa de câmbio, ao comportamento dos esqueletos e da privatização. Na simulação do quadro assumimos os valores constantes no projeto de LDO.

Superávit primário (em % PIB) requerido para estabilizar relação dívida/PIB

Hipóteses LDO 2002

Valor do PIB EM 2002 (R\$ milhões)	1.320,44
Variação nominal taxa de câmbio (%)	10,25
Dívida/PIB (%)	30
taxa de inflação (%)	4
Esqueletos - Privatização (% PIB)	0,43

Crescimento da economia (%)	Taxa de juros nominal (%)								
	10	11	12	13	13,2	14	15	16	17
2	1,80	1,98	2,15	2,33	2,36	2,50	2,68	2,85	3,03
2,5	1,71	1,88	2,06	2,23	2,27	2,41	2,58	2,76	2,93
3	1,62	1,79	1,96	2,14	2,17	2,31	2,48	2,66	2,83
3,5	1,52	1,70	1,87	2,04	2,08	2,21	2,39	2,56	2,73
4	1,43	1,60	1,78	1,95	1,98	2,12	2,29	2,46	2,64
4,5	1,34	1,51	1,68	1,85	1,89	2,03	2,20	2,37	2,54

Elaboração Coff/CD.

Obs1.: Admite-se dívida pública líquida do governo central em 30% do PIB em dezembro de 2001.

Obs2.: Como hipótese, admite-se que 38% da dívida líquida pública federal é indexada à taxa de câmbio.

Obs3.: Eventuais discrepâncias em relação aos números do projeto podem dever-se ou à receita de senhoriedade (não informada na LDO 2002) ou a uma percentagem maior que a que assumimos aqui da dívida indexada ao câmbio

ESTRUTURA E CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA

As alterações efetuadas na classificação das despesas públicas, não obstante os seus bons propósitos, trouxeram enormes dificuldades na comparação dos níveis inferiores com os grandes agregados da despesa (funções e subfunções), prejudicando a análise do gasto público relativa a anos pretéritos, em especial quanto à evolução do custeio da Administração.

Em que pese essa deficiência, o modelo de classificação é qualitativamente superior, pois na aferição dos programas de governo é possível verificar a compatibilidade entre a execução orçamentária com as despesas de curto e médio prazos consignadas no plano plurianual - PPA. Permanecem como pontos negativos, ainda, a ausência de muitos indicadores e o estabelecimento de metas genéricas e evasivas, prejudicando a comparação com aquelas fixadas no PPA.

No PLDO/2002, volta o Poder Executivo a pretender reduzir o **papel do subtítulo, destinando-o unicamente a “especificar a localização física integral ou parcial”** das respectivas atividades,



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

NTC Nº 8/01 - PLDO 2002

projetos e operações especiais, não podendo haver, por conseguinte, alteração da finalidade das respectivas atividades, projetos e operações especiais e da denominação das metas estabelecidas..." (art. 3º, § 2º), quando a LDO/2001, mais flexível, determinou seu uso especialmente para o destino acima mencionado, possibilitando a sua utilização para identificar outras ações não especificadas no projeto/atividade ou operação especial.

Assim, é conveniente que o Congresso Nacional avalie o retorno à redação da LDO/2001, sob pena da nova classificação impossibilitar uma maior especificação das despesas públicas, com eventual prejuízo ao seu acompanhamento e controle.²

Outro conceito que tem gerado interpretações diversas é o alusivo à expressão constitucional "**categorias de programação**" que consta do art. 167, VI³. O dispositivo visa impedir quaisquer transferências de recursos de "uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa". O PLDO/2002 considera que a categoria de programação se esgota com o subtítulo, não se integrando nesse conceito o desdobramento do subtítulo nos grupos conforme a natureza de despesa ⁴- GND (Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida, Outras Despesas Correntes, Investimento, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida). Visto dessa forma, as alterações na lei orçamentária que transfiguraram, por exemplo, dotações de investimentos para custeio, não necessitariam de crédito especial.

Entende-se que o GND é parte integrante da categoria de programação. Qualquer alteração nesse nível exigirá crédito especial, caracterizando nova programação, não passível, inclusive, de autorização para abertura de crédito na própria lei orçamentária⁵.

Assim, o PLDO/2002, ao definir a categoria de programação em seu menor nível como sendo o *subtítulo* (art. 4º) contraria a boa técnica orçamentária. Há de se alterar o dispositivo prevendo que o detalhamento menor da categoria seja o GND.

As leis de diretrizes têm exigido, ao lado da classificação padronizada, a identificação em categorias de programação distintas de uma série de despesas públicas consideradas relevantes, tais como: ações descentralizadas de saúde e assistência social; pagamento de benefícios da previdência, por categoria de benefício; ações de alimentação escolar, etc. Para o próximo exercício, intenta-se aditar mais uma categoria específica com finalidade de identificar as despesas destinadas ao **cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado consideradas de pequeno valor**. Essa inserção visa identificar procedimento concernente ao pagamento de despesas de pequeno valor, a ser definido em legislação ordinária, consoante estabelecido no § 3º da Emenda Constitucional nº 30.⁶ (art. 7º). Vale destacar que esses

² Nota Técnica Conjunta nº 03, de 02.05.1999 "b) Embora se saiba que na maior parte dos casos os atuais subprojetos/subatividades são utilizados apenas para identificar a localização geográfica das ações definidas pelos projetos/atividades, tal obrigatoriedade poderá impedir em alguns casos uma melhor especificação da natureza da ação pretendida, salvo se houver ampla proliferação dos projetos e atividades, em contradição com os objetivos de racionalização do novo modelo". Por exemplo, a programação "Construção de obras de infra-estrutura hídrica" pelo PLDO 2002 não poderia se desdobrar em subtítulos utilizados normalmente pelos parlamentares, tais como "Perfuração de Poços" ou "Construção de Adutoras".

³ Art. 167, inc. VI – São vedados: a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma **categoria de programação** para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (grifo nosso);

⁴ A Lei nº 4320/64 não regula a expressão "categoria de programação", fazendo com que a sua identificação esteja restrita às das LDO's.

⁵ Conforme o art. 165, § 8º da CF, "A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.(grifo nosso).

⁶ Art. 1º O art. 100 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 8/01 - PLDO 2002

pagamentos não seguirão a ordem cronológica a que estarão submetidos os demais, justificando assim a sua separação.

O art. 8º, § 1º, VI, do PLDO/2002, inova ao estabelecer que o projeto da lei orçamentária deverá conter quadro demonstrativo da relação entre a natureza de receita e a fonte de recursos correspondente. Isso dará maior transparência aos quadros de receita e facilitará a análise durante a tramitação legislativa.

Dada a importância que alcançou nos últimos anos as normas relativas a obtenção de resultados primários na elaboração e execução da lei orçamentária, o Congresso tomou a iniciativa de incluir na lei orçamentária para 2001 um código classificador em cada categoria de programação. O art. 14 da LDO/2000 facultava a inclusão na LOA/2001 de código classificador em todas as categorias de programação distinguindo as **despesas financeiras das não-financeira**. A utilização desse código tinha como objetivo tornar mais transparente o controle do impacto das despesas nos resultados fiscais, bem assim o cumprimento das metas fiscais. No entanto, o Poder Executivo não incluiu no PLDO/2002 este artigo, cabendo ao Congresso Nacional avaliar a pertinência da sua inclusão, ou encontrar novas soluções que explicitem com clareza quais despesas contribuem efetivamente para se alcançar o superávit primário.

Desta forma, propõe-se o retorno do dispositivo da LDO/2001 determinando, já na proposta orçamentária para 2002, a devida classificação não só da despesa como da receita em categoria de resultado primário, financeira ou primária.

PRECATÓRIOS

O §2º do art. 22 mantém a exigência de trânsito em julgado da decisão exequenda, bem como dos embargos à execução, caso existentes, para a inclusão dos débitos no Orçamento, posição reforçada agora pela nova redação do art. 100 da CF, dada pela EC nº 30/2000, que explicita a necessidade de trânsito em julgado das decisões judiciais que ensejam os precatórios.

A regra de parcelamento, em até 10 anos, dos créditos que não sejam de pequeno valor, de natureza alimentícia e os relativos ao art. 33 do ADCT, pendentes à época da promulgação da EC nº 30/2000, bem como os decorrentes de ações ajuizadas até 31.12.99, acarretou a inclusão dos §§3º a 6º do art. 22 do PLDO/2002, prevendo critérios para efetuar o parcelamento.

Para a definição de crédito de pequeno valor, não sujeito, nos termos do novo Texto Constitucional, a parcelamento e nem mesmo ao regime de precatório, o Poder Executivo estendeu a norma constante da Lei nº 10.099/2000, que versa sobre obrigações de pequeno valor para a Previdência Social. Assim, definiu-se, no inciso I do §4º do art. 22, o valor de R\$ 5.181,00 como limite de crédito de pequeno valor.

O Projeto não olvidou da regra específica de parcelamento dos débitos oriundos de desapropriação de imóvel residencial do credor, desde que único à época da imissão na posse. Não sendo de pequeno valor, esses créditos sujeitam-se ao pagamento em prazo máximo de dois anos. Contudo, cabe aperfeiçoamento na redação do inciso II do §4º do art. 22 do PLDO/2002, de forma a esclarecer que, para 2002, deve ser orçado 50% dos valores objeto de parcelamento. Ressalte-se que o Projeto prevê a taxa de juros legais de 6% ao ano, a ser acrescida aos valores parcelados de precatórios.

Por fim, o Poder Executivo trouxe, no art. 62 do Projeto, a exigência de, até trinta dias após a sanção da Lei Orçamentária para 2002, os órgãos e unidades orçamentárias, inclusive do Poder Judiciário, discriminarem no SIAFI e disponibilizarem na Internet a relação de precatórios incluídos na Lei,

"§ 3º O disposto no *caput* deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado."



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC N° 8/01 - PLDO 2002

especificando a ordem cronológica e o valor a ser desembolsado. Esse dispositivo, ao possibilitar uma maior disseminação das informações, outorga maior transparência ao processo de pagamento dos precatórios.

OBRAS IRREGULARES

De forma inédita, o Poder Executivo, ao encaminhar o Projeto em análise, incorporou dispositivo tradicionalmente incluído pelo Congresso Nacional acerca das obras fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União - TCU. O art. 80 do Projeto reproduz os preceitos contidos na LDO/2001 determinando ao TCU o encaminhamento à Comissão Mista de Orçamentos - CMPOF, até 30 dias após o envio da proposta orçamentária ao Poder Legislativo, de informações recentes sobre a execução físico-financeira das obras constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

O PLDO/2002 estabelece informações mínimas a serem prestadas para cada obra pública, inclusive a classificação da gravidade dos eventuais indícios de irregularidades, além de indicar alguns critérios a serem utilizados pelo Tribunal na seleção das obras objeto de fiscalização. O §7º do art. 80 condiciona a execução orçamentária dos subtítulos inquinados de indícios de graves irregularidades à adoção de medidas saneadoras pelo órgão responsável, sujeitas à prévia deliberação da CMPOF e do Congresso Nacional.

Ademais, o §5º do artigo supracitado impõe ao TCU a obrigação de oferecer informações, além das obtidas em procedimentos fiscalizatórios específicos para o processo orçamentário, acerca de outras obras, nas quais tenham sido constatados indícios de irregularidades graves em outros procedimentos realizados nos últimos doze meses contados da publicação da LDO.

De forma a aperfeiçoar o PLDO/2002, propõe-se algumas alterações em sua redação. Nesse sentido, ante a histórica dificuldade, alegada pelo TCU, de cumprir a contento a regra presente no §5º do art. 80 e a pouca utilidade para a Comissão de Orçamentos das informações encaminhadas com esse fundamento legal, considera-se necessária a modificação desse dispositivo. A fim de preservar a possibilidade de o Tribunal enviar outras informações sobre irregularidades em obras, convênios ou contratos, não presentes nas inspeções específicas realizadas pelo TCU para subsidiar o processo orçamentário, avalia-se ser inconveniente a simples supressão do preceito. Sugere-se alterar a redação do parágrafo, em articulação com o TCU, de forma a impor **critério de seleção acerca das informações que possam ser úteis ao processo decisório**. De qualquer forma, as obras abrangidas nessas informações também estariam sujeitas ao rito de suspensão de execução aplicável às demais obras com indícios de irregularidades.

Cumpre mencionar, ainda, que a LOA/2001, no art. 14, introduziu novidade na sistemática adotada relativamente ao tema, ao conferir ênfase ao exame da execução de contratos, convênios, parcelas e/ou subtrechos relacionados a obras ou serviços. Dessa forma, evita-se que a totalidade de uma obra quede-se penalizada pela vedação de sua execução orçamentária em função da existência de uma irregularidade pontual. Assim, é de se propor a adequação da redação do §7º do art. 80, prevendo a paralisação da execução de contratos, convênio, parcelas e/ou subtrechos, e não de todo o subtítulo.

A falta de discriminação da programação em nível de contrato, convênio, parcela ou subtrecho no âmbito do SIAFI impediu a materialização da decisão prevista no art. 14 da LDO/2001 e formalizada pelos decretos legislativos que liberaram vários subtrechos autônomos. Há de se determinar alterações no SIAFI que permitam a execução parcial da dotação.

RESERVA DE CONTINGÊNCIA

De acordo com o art. 31 do PLDO sob exame, a *Lei* orçamentária para 2002 deverá conter reserva de, no mínimo, 1% da receita corrente líquida, utilizando-se exclusivamente de recursos do orçamento



fiscal. Tal parcela se destina ao atendimento de passivos contingentes, riscos e eventos fiscais imprevistos.

Essa norma está em desacordo com o inciso III, do artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual estabelece que é o **projeto de lei** orçamentária que deverá conter reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

É bom lembrar que na LDO/2001 foi estipulado que a proposta conteria reserva de, no mínimo, 2% da receita corrente líquida e que na lei orçamentária o percentual não seria inferior a 1%.

O PLDO/2002 destaca que, para efeitos do cálculo do limite de 1%, não serão consideradas as reservas efetuadas à conta de receitas vinculadas e diretamente arrecadadas pelos fundos e entidades da administração indireta. O dispositivo vem a firmar interpretação já existente de que as reservas de recursos vinculados e apropriados em fundos e órgãos específicos não tem a natureza de reserva de contingência fiscal no termos da LRF.

DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAL

No tocante à **limitação das despesas com pessoal e encargos sociais**, o art. 52 fixa o limite de despesas para os Poderes e o Ministério Público da União mantendo o dispositivo da Lei atual, ou seja, corresponde à despesa da folha de pagamento de abril de 2001, projetada para o exercício, levando em conta os eventuais acréscimos legais, alterações de planos de carreira e admissões para preenchimento de cargos.

O art. 57 do PLDO/2002 mantém o estabelecido na LDO vigente ao prever que a realização de **serviços extraordinários** (arts. 73 e 74 da Lei 8.112, de 11/12/1990), quando a despesa com pessoal houver extrapolado 95% do limite previsto no art. 71 da LRF, somente poderá ocorrer para atendimento de relevantes interesses públicos, que ensejam situações emergenciais de risco ou de prejuízo para a sociedade. O artigo excepciona as despesas com a convocação extraordinária do Congresso, e seu parágrafo único estabelece que, no âmbito do Poder Executivo, sua autorização é de competência exclusiva do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O disposto no PLDO/2002 cumpre previsão ínsita no art. 22, parágrafo único, V, da LRF, que determina a não-concessão de horas-extras no caso da extração do limite de 95% dos gastos com pessoal, facultando, à LDO, a excepcionalização das ações específicas citadas.

A ressalva contida no texto é de cunho genérico: como se definem as situações de "relevantes interesses públicos"? Quais são as situações emergenciais de risco ou de prejuízo para a sociedade? A ressalva contida no art. 57 do projeto deixa ao Ministério poder discricionário ao eleger quais as situações concretas que se enquadrariam no vago conceito de extraordinário.

Nesse contexto há de se alertar para o caso da **Justiça Eleitoral**. A referência para aplicação do limite previsto no art. 22 da LRF será o exercício de 2001, ano em que não ocorrem eleições. Em 2002, ano eleitoral, aquele ramo do Poder Judiciário deverá enfrentar problemas com sua folha de pagamentos, em razão de esta ser significativamente afetada pelo pagamento de despesas próprias à realização de eleições. Assim, sugere-se que sejam os gastos extraordinários com as eleições gerais de 2002 expressamente ressalvados no art. 52 do PLDO/2002.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 8/01 - PLDO 2002

O projeto, no art. 58, mantém a definição de “**outras despesas de pessoal**” prevista no art. 18, § 1º da LRF⁷. A questão vem sendo amplamente debatida no Congresso e objeto de inúmeros questionamentos. O Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo relativo ao último quadrimestre de 2000 informou valor igual a zero para aquela rubrica, o que ensejou, inclusive, a formulação de pedidos de esclarecimento por parte dos parlamentares.

O parágrafo único do artigo 52 do PLDO/2002, ao dispor sobre eventual aumento de despesas com pessoal derivado de “*revisão geral*”, entra em confronto com o art. 71⁸ da LRF, uma vez que tais valores devem ser excluídos dos limites transitórios estabelecidos. Sugere-se a alteração desse parágrafo, suprimindo a remissão expressa ao citado artigo, de forma a evitar interpretação equivocada acerca da sujeição desse eventual aumento aos limites ali previstos.

LIMITAÇÃO DE DESPESAS NOS PODERES LEGISLATIVO, JUDICIÁRIO E MINISTÉRIO PÚBLICO

Seguindo a tradição da LDO anterior, o PLDO/2002 traz determinação, no art. 19, limitando **outras despesas correntes e de capital** desses Poderes e Instituição, no mesmo montante das dotações fixadas na Lei Orçamentária Anual para 2001. Essa regra de manutenção dos mesmos valores nominais, nessas despesas, vem sendo repetida nos últimos anos, resultando em dotações orçamentárias decrescentes, em termos reais.

Com a entrada em vigor da LRF, os Poderes acima citados e o Ministério Público estão obrigados a **contingenciar** as outras despesas correntes e de capital, agravando ainda mais as deficiências relativas à necessidade de custeio e manutenção das ações desenvolvidas. Sugere-se a introdução de algum mecanismo de correção de tais despesas, utilizando-se, por exemplo, a mesma variação verificada na receita corrente líquida.

O art. 64 do PLDO/2002 inova ao fixar que os percentuais de limitação deverão incidir sobre “o total das dotações iniciais constantes da lei orçamentária de 2002”. Entende-se que a alteração visa afastar interpretação equivocada de que o contingenciamento deveria incidir sobre a proposta orçamentária, sem as alterações promovidas pelo Congresso Nacional, entendimento divulgado pelo Poder Judiciário. Entretanto, a lógica que inspirou a edição da LRF foi de cunho econômico-financeiro visando manter o equilíbrio fiscal com a geração de superávites. As disposições constitucionais que asseguram a autonomia administrativa e financeira aos demais Poderes utilizam-se do mecanismo de resguardar tal autonomia por intermédio da LDO, eleita como o foro adequado ao tratamento da questão, cabendo-lhe assegurar o montante, ou os critérios para sua fixação na lei orçamentária, bem como prever a possibilidade da redução de tais montantes.

Os percentuais de corte continuam vinculados às necessidades de atingimento das metas fiscais conforme a efetiva arrecadação que ocorrer ao longo do exercício e mensurável a cada bimestre. Entretanto, continua pendente a questão de quais despesas devem ser passíveis de contingenciamento e

⁷ Art. 18. ...

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

⁸ Art. 71. “**Ressalvada a hipótese do inciso X do art. 37 da Constituição, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor desta Lei Complementar, a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até dez por cento, se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20**; (obs. : o inc. X do art. 37 da CF trata da revisão geral anual).



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 8/01 - PLDO 2002

quais devem ser protegidas. O art. 9º, § 2º, da LRF determina não serem passíveis de limitação aquelas de origem constitucional ou legal, assim como as ressalvadas pela LDO.⁹

A seguir, apresenta-se o efeito da limitação para os Poderes da inclusão ou exclusão das operações especiais, determinado pelo Poder Executivo por intermédio do Decreto nº 3776/01¹⁰

Poder	Contingenciamento segundo a LDO 2001 excluídas as operações especiais				Contingenciamento segundo o PLDO 2001 incluídas as operações especiais			Variação (B-A)
	Atividades	Projetos	Operações Especiais	Total (A)	Projetos	Atividades + Oper Espec	Total (B)	
Poder Executivo	654,68	5.086,41	0	5.741,09	5.086,41	659,70	5.746,12	5,01
Poder Legislativo	10,88	9,02	0	19,90	9,02	9,92	18,92	(0,96)
Poder Judiciário	22,01	56,44	0	78,48	56,44	19,82	76,26	(2,21)
Minist. Públ. União	2,53	8,53	0	11,03	8,50	2,10	10,60	(0,43)
Total*	698,40	5.160,40	0	5.858,80	5.160,40	698,40	5.858,80	0,0

* Definido pelos Decretos nº 3.746/2001 e nº 3.776/2001

Assim, propõe-se que a LDO ressalve de possível contingenciamento somente aquelas despesas de **natureza obrigatória e continuada** a medida que, por iniciativa do próprio Poder Executivo, são passíveis de execução excepcional na inexistência de lei orçamentária aprovada, nos termos do art. 75 do PLDO/2002.

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

De início, registra-se o fato de o artigo 33, III, 3, do PLDO/2002, que trata das transferências voluntárias, retirar dispositivo relativo ao SUS, que consta da LDO vigente. Trata-se de adequação ao conceito de transferência voluntária, trazido pelo artigo 25 da LRF, que, por definição, não considera as despesas com o SUS como despesas voluntárias. Essa caracterização é importante uma vez que a LRF determina a proibição de realização de transferências voluntárias para os estados e municípios que não estejam cumprindo com as regras básicas de gestão fiscal (atendimento aos limites com pessoal, montante da dívida, operações de crédito e restos a pagar).

Ainda em relação ao SUS, vale lembrar que, quando da tramitação da LRF, houve veto a dispositivo que exigia convênio para a descentralização dos recursos federais. As razões do veto apontavam para os transtornos burocráticos que os convênios trariam. Eis que agora o Executivo, no âmbito do PLDO/2002, mais precisamente no art. 45, admite as transferências do SUS formalizadas por meio de convênios.

Embora tais repasses não sejam considerados transferências voluntárias, abordadas no art. 33 do PLDO/2002, o art. 45 do mesmo projeto, ao tratar do SUS, sujeita a exigência de contrapartida aos limites do art. 33, demandando assim participação financeira do estado ou município.

⁹ § 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

¹⁰ Art. 4º Na coluna "atividades + operações especiais" constante dos Anexos I, II e III do Decreto nº 3.746, de 2001, os limites autorizados para movimentação e empenho das operações especiais sujeitas a esses limites correspondem ao montante das respectivas dotações orçamentárias aprovadas na Lei nº 10.171, de 5 de janeiro de 2001.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 8/01 - PLDO 2002

Inova o projeto ao incluir no rol das flexibilizações, quanto à exigência de contrapartida, cujos limites mínimos podem ser reduzidos, as ações **do Projeto Alvorada**, basicamente voltadas para o combate à pobreza: educação, saúde e saneamento.

MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO

Em obediência ao disposto no art. 17 da LRF, o PLDO/2002 estima em R\$ 6,5 bilhões a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, assim chamadas aquelas despesas que firmam para o poder público obrigação de execução por período superior a dois exercícios financeiros. Essa margem para despesas obrigatórias, já líquida de transferências constitucionais, tem como base o aumento considerado permanente de receita oriunda da elevação do PIB em 4,5%, sem levar em consideração eventuais alterações na legislação tributária.

O Poder Executivo, ao permitir que se utilize como compensação do aumento de despesa obrigatória o aumento de receita decorrente do crescimento econômico, dá interpretação sistêmica e mais realista ao art. 17¹¹ da LRF, indo ao encontro de posição veementemente defendida por diversos parlamentares quando da apreciação da citada lei complementar. A interpretação literal do § 3º do art. 17 nos levaria à situação extrema pela qual, uma vez esgotado o aumento da base tributária, inclusive o aumento de alíquotas (a semelhança do que ocorre hoje), todo o superávit somente poderia ser aplicado em despesas não obrigatórias, perpetuando a impossibilidade de qualquer acréscimo nas despesas obrigatórias de caráter continuado (gastos com pessoal, previdência, etc...).

Dessa margem total, o Poder Executivo utilizará R\$ 2,3 bilhões para a compensação do aumento de despesas com pessoal, decorrente da realização de concursos públicos, da reestruturação de carreiras e da concessão de aumentos salariais. O saldo de R\$ 4,2 bilhões poderá ser utilizado tanto para a majoração de despesas obrigatórias, a exemplo do aumento do salário mínimo e da remuneração dos servidores públicos, como para compensar a perda de arrecadação, a exemplo daquelas decorrentes da atualização da tabela do Imposto de Renda da Pessoa Física ou da extinção da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF.

É importante que o Congresso promova um **acompanhamento das despesas obrigatórias de caráter continuado**, inclusive em percentual da receita corrente líquida, de modo a administrar a distribuição relativa entre as despesas obrigatórias e discricionárias. Pode-se, inclusive, sobre tais percentuais, construir um conceito mais permanente e consensual da margem de expansão das despesas obrigatórias.

Para que a avaliação seja possível há se conceituar de forma clara e delimitar o rol de despesas obrigatórias continuadas. O Poder Executivo, ao vetar dispositivo na LOA/2001, que relacionava tais despesas, impossibilitou essa definição. Propõe-se que a LDO/2002 contenha relação de tais despesas, a começar por aquelas passíveis de execução excepcional na ausência de lei orçamentária aprovada.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

As LDO's têm incluído, nos últimos anos, algumas disposições sobre execução orçamentária, em caráter supletivo às normas constantes da Lei nº 4.320/64, agora sujeita à compatibilização com os dispositivos da LRF referentes à matéria.

¹¹ Art. 17, § 3º: ° Para efeito do parágrafo anterior, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 8/01 - PLDO 2002

O PLDO/2002, em seu art. 6º, *caput in fine* disciplina: "devendo a correspondente execução orçamentária e financeira ser totalmente registrada no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI".

Assim, é válido propor que seja fixado na LDO/2002, prazo para encerramento dos lançamentos contábeis no âmbito do SIAFI relativos ao exercício findo. Evita-se, desse modo, a inscrição em restos a pagar e outros lançamentos em época inoportuna, várias semanas após o encerramento do exercício financeiro. A data específica poderia ser fixada ouvindo o Poder Executivo que é o responsável pelo SIAFI.

Outro ponto que contribuiria para o controle mais efetivo da execução orçamentária pelo Congresso Nacional seria a inclusão, no relatório bimestral de execução orçamentária divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional, a revisão das previsões para o exercício, mês a mês, do período restante.

O *caput* do art. 6º do PLDO/2002 exceta do orçamento fiscal e da seguridade social a programação relativa aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas. Apesar de serem autarquias especiais, tais conselhos, como não fazem parte da administração indireta, nunca tiveram seus orçamentos aprovados pelo Congresso Nacional. Por esta razão o PLDO apenas sacramenta uma situação de fato. Por outro lado, o Congresso Nacional vem tentando a vários anos fazer com que as **organizações sociais signatárias de contratos de gestão** e custeadas, por vezes integralmente, pelo Tesouro Nacional, tenham sua execução orçamentária e financeira processada pelo SIAFI, de forma a permitir uma fiscalização concomitante e oportuna pelos órgãos de controle externo.

EXECUÇÃO PROVISÓRIA DA PROPOSTA DE LEI ORÇAMENTÁRIA

Conforme a redação do art. 75 do PLDO/2002, apenas as programações de despesas com pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários e prestações de duração continuada a cargo do Ministério da Previdência e Assistência Social, serviço da dívida, transferências constitucionais e legais, atendimento ambulatorial, emergencial e hospitalar do Sistema Único de Saúde – SUS - e pagamento do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial **poderão ser executadas provisoriamente até que a lei orçamentária seja sancionada**.

Cumpre salientar que o PLDO/2002, incluiu nessa listagem o atendimento ambulatorial, emergencial e hospitalar do SUS e o pagamento do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, de que trata o art. 239 da Constituição, por se tratarem, a exemplo das demais despesas elencadas em outras LDOs, de despesas obrigatórias de caráter continuado, cujo atraso no pagamento poderá trazer irreparáveis prejuízos aos beneficiários.

Note-se que o PLDO/2002, a exemplo da LDO/2001, não prevê qualquer critério de execução provisória para as demais despesas, ratificando o rompimento com a forma como as LDOs anteriores abordavam a questão. Deve-se lembrar que, embora a lei orçamentária deva ser devolvida ao Poder Executivo até o final da sessão legislativa do exercício anterior, conforme determinação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, art. 35, § 2º, III, tal norma não foi observada em vários exercícios. Entretanto, a sanção da LOA/2001 conformou-se ao mandamento constitucional de iniciar-se o exercício financeiro com a lei orçamentária aprovada, o que, se espera, venha a se constituir em regra.

DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

Em relação à dívida pública federal, verifica-se que o PLDO/2002 manteve a variação do **Índice Geral de Preços** – Mercado (IGP-M), da Fundação Getúlio Vargas, **como parâmetro máximo para**



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 8/01 - PLDO 2002

atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinaciada da União, em conformidade com o art. 5º, § 3º da LRF.¹²

Segundo o Poder Executivo, este Índice mostra-se mais apropriado por ser o que melhor reflete a variação no valor dos ativos reais e financeiros da economia. No entanto, cabe observar que, em razão da metodologia de apuração do IGP-M, esse índice é especialmente sensível a variações cambiais, de modo que sua escolha como parâmetro de atualização acarreta maior vulnerabilidade do estoque da dívida a flutuações na taxa de câmbio e a choques externos.

Neste capítulo cabe atenção especial ao tipo de tratamento a ser dado aos valores relativos ao **refinanciamento da dívida pública**, que retrata, no orçamento, a parcela de dívida contraída simplesmente com o propósito de refinanciar compromissos anteriores¹³.

A LRF, no tocante ao refinanciamento, adota definição apenas para o refinanciamento da dívida mobiliária¹⁴. Apesar disso, estabeleceu em seu art. 5º, § 2º, que o refinanciamento da dívida pública como um todo deve constar separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

Com isso, a LDO/2001 estabeleceu, no art. 53, que as despesas com o refinanciamento da dívida pública federal serão incluídas, na lei e em seus anexos, separadamente das demais despesas com o serviço da dívida e constarão de unidade orçamentária distinta da que contemple os encargos financeiros da União. Acrescenta, em parágrafo único, que entende-se por refinanciamento o pagamento do principal, acrescido da atualização monetária da dívida pública federal, realizado com receita proveniente da emissão de títulos. Dessa forma, o texto da LDO/2001 manteve a obrigatoriedade de unidade orçamentária específica apenas para o refinanciamento da dívida mobiliária.

No PLDO/2002 propõe-se a substituição, no *caput* do art. 48, da expressão “dívida pública federal” por “dívida pública mobiliária federal” com a exclusão da definição contida no parágrafo único. Essa mudança consagraria o entendimento já colocado em prática de reservar unidade orçamentária específica apenas para o refinanciamento da dívida mobiliária.

Cabe ressaltar, porém, que, no orçamento, constam dotações não apenas para o refinanciamento da dívida mobiliária, mas também da dívida contratual do Tesouro e de diversas Unidades Orçamentárias. Esse aspecto tem contribuído para intensificar a dificuldade de leitura da peça orçamentária, uma vez que

¹² Esse dispositivo estabelece que a atualização do principal da dívida mobiliária não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias.

¹³ Sobre refinanciamento cabe registrar que, até o exercício de 1996, praticamente a totalidade dos compromissos com dívidas internas e externas do Tesouro estava registrada na unidade orçamentária Encargos Financeiros da União - EFU. Em 1997, deu-se novo tratamento à rolagem da dívida mobiliária (inclusive TDAs), cujas dotações, na sua maior parte, passaram a constar de nova unidade, denominada Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda. Continuou constando dos EFU, porém, não apenas a amortização líquida da dívida mobiliária federal, mas também o refinanciamento da dívida contratual e os juros e demais encargos incidentes sobre toda a dívida. Esta deficiência foi sanada a partir da proposta orçamentária para 1998 com a ampliação do escopo da fonte 143 (Títulos de responsabilidade do TN – refinanciamento da dívida mobiliária federal), de maneira a estender à dívida contratual o mesmo tratamento dispensado à dívida mobiliária, de forma que o principal corrigido da primeira, a ser pago com emissão de títulos, fosse tratado como refinanciamento. A partir de então a fonte 143 é usada em diversas unidades orçamentárias para indicar a rolagem do principal de dívidas contratuais, ficando reservada à UO 75101 a rolagem da dívida mobiliária.

Esse formato é coerente com o texto de LDO's anteriores que, como regra geral, definiam que as despesas com o refinanciamento da dívida pública federal deveriam ser incluídas separadamente das demais despesas com serviço da dívida. Complementarmente constava dispositivo determinando que as despesas com o refinanciamento da dívida pública mobiliária federal deveriam constar da lei em unidade orçamentária específica, distinta da que contemplasse os encargos financeiros da União.

¹⁴ Art. 29, V - refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC N° 8/01 - PLDO 2002

não basta excluir as dotações consignadas à Unidade Orçamentária Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal para se chegar ao orçamento real.

Um outro ponto que merece ser revisto, diz respeito às **amortizações de operações de crédito com recursos provenientes de novas operações contratuais**. Esses casos, apesar de se enquadrarem no conceito de refinanciamento, não têm constado das leis orçamentárias de forma destacada, já que a Fonte 143 considera apenas o refinanciamento feito com recursos provenientes da emissão de títulos.

Em função disso, sugere-se a concentração, em um único órgão orçamentário, de todas as dotações destinadas ao refinanciamento da dívida pública federal. Do ponto de vista da LDO isso poderia ser alcançado com a manutenção do texto do art. 54, I, da LDO/2001, ajustando-se o conceito de refinanciamento, constante de seu parágrafo único, de forma a enquadrar o pagamento de dívidas contratuais por meio de novas operações de crédito contratuais.

Propõe-se, ainda, no art. 49, I, do PLDO (art. 54, I, da LDO/2001) a inclusão da amortização do principal da dívida contratual entre as hipóteses em que se permite a utilização de recursos provenientes da emissão de títulos. Essa sugestão é coerente com as propostas de mudanças já comentadas anteriormente, mas desnecessária, caso se amplie o conceito de refinanciamento de forma a enquadrar inclusive esse tipo de pagamento.

Uma outra alteração que merece destaque é a sugestão de exclusão de dispositivo que prevê **prazo mínimo de resgate de dois anos**, para o principal e juros, dos títulos emitidos no âmbito da dívida decorrente da extinção ou dissolução de entidades da administração pública federal, de acordo com Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. A mudança foi sugerida em função de essas dívidas estarem sendo securitizadas atualmente com Certificados Financeiros do Tesouro - série E (CFT-E), que tem, entre suas características, a previsão de pagamento de juros em prazo inferior a dois anos¹⁵.

Cabe destacar, ainda, que foi mantida a possibilidade de **emissão de títulos da dívida pública federal para a cobertura de resultados negativos do Banco Central do Brasil**. Em termos gerais, os resultados negativos de um banco central envolvem atividades quase-fiscais, tais como as perdas de capital e por variação de avaliação (como a aquisição de ativos – físicos e financeiros – de instituições financeiras em dificuldade, a preços acima dos preços de mercado), os subsídios, inclusive a compra (ou venda) de divisas a uma taxa de câmbio mais desvalorizada (ou valorizada) que a do mercado, assim como as despesas operacionais da instituição. A eliminação dessas atividades quase-fiscais podem ter implicações significativas para o orçamento, aumentando a transparência das políticas públicas¹⁶.

Por fim, foi suprimido o inciso VII do art. 49, pelos motivos explicitados no item a seguir.

OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO

Com relação às alterações propostas à programação a cargo da unidade orçamentária Operações Oficiais de Crédito – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda, a única que merece destaque diz respeito a sugestão de **exclusão dos dispositivos que previam o direcionamento de recursos ao financiamento de ações complementares à implantação dos preceitos da Lei 9.424, de 24 de**

¹⁵ Argumenta-se que a emissão de CFT-E para a assunção desses débitos contribui para o desenvolvimento do mercado secundário de títulos por uniformizar os Títulos do Tesouro, facilitando a administração da Dívida Pública. No passado, esse tipo de operação era realizado a partir do registro de créditos securitizados na Central de Custódia e Liquidação – CETIP, configurando um título lastreado num contrato, o que dificulta sua negociação em mercado.

¹⁶ Do ponto de vista do déficit consolidado do setor público, entretanto, a melhora da posição financeira do banco central e a redução de suas perdas em geral é um jogo de soma zero. Isso acontece pois talvez não haja possibilidade de se eliminarem as atividades quase-fiscais (no curto prazo), mas apenas transferi-las para outros órgãos governamentais.



dezembro de 1996 (Lei do Fundef). Na prática, os únicos financiamentos que vinham sendo concedidos pela União aos Estados, no âmbito do Fundef, decorriam das disposições da Lei nº 9.846, de 26 de outubro de 1999, que previa a concessão de financiamentos destinados ao resarcimento parcial das perdas decorrentes da aplicação da Lei nº 9.424/96. Como a Lei nº 9.846/99 estabelece prazo de contratação até outubro de 2000, não haveria necessidade de o dispositivo permanecer no corpo da LDO.

ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

As principais alterações na legislação tributária para 2002, já constantes de lei ou emenda constitucional, são a extinção da CPMF, que resultará em perda de receita em torno de R\$ 18 bilhões, em bases anuais, sendo que em 2002 a perda corresponderá a meio ano, e a redução da alíquota de 27,5% do Imposto de Renda – Pessoa Física, para a qual não se tem a estimativa da perda de arrecadação. Ainda não se encontra em tramitação nenhuma proposta de criação de receita para o exercício de 2002, mas pode-se tomar como certo que alguma proposta será apresentada para compensar a perda da CPMF, que já é o quarto tributo em importância de magnitude, conforme a Mensagem que encaminhou o Projeto.

O art. 61 reproduz dispositivos de LDOs anteriores ao autorizar a inclusão no orçamento de receitas que são objeto de propostas em tramitação. A esse respeito, vale observar que a inclusão de receitas condicionadas na lei orçamentária, não obstante ser conveniente sob a ótica da economia processual, por eliminar a necessidade de apresentação futura de créditos adicionais e a alteração das metas fiscais, contribui substancialmente para descolar a peça orçamentária do realismo que deve permear o mais importante instrumento de planejamento e gestão das contas públicas.

A determinação do art. 61 do PLDO/2002, a exemplo de LDOs anteriores, leva à inclusão no orçamento de dotações cuja fonte de receita não tem ainda fundamento seguro, nem convicção assente de seu mérito por parte dos parlamentares e da sociedade. É de se observar que as sucessivas previsões de receita condicionada no orçamento, se por um lado inclui no orçamento despesas cuja fonte de custeio ainda não estejam garantidas, e com maior risco de sofrer limitações de movimentação e empenho ao longo do exercício financeiro, por outro lado, tende a promover durante o processo orçamentário uma discussão mais integrada entre receita e despesa. Em qualquer caso, deve sempre ficar claro, ao Congresso, o risco da não realização da receita condicionada e do cancelamento da programação orçamentária.

O procedimento de abrigar receitas condicionadas no seio da lei orçamentária, e de contabilizá-las para fins de apuração do resultado primário, já vinha sendo adotado em LDOs anteriores. O PLDO/2002 incluiu dois novos comandos. Primeiro, o *caput* do art. 61 inclui entre as hipóteses de alteração na legislação tributária passíveis de serem consideradas na peça orçamentária, também as propostas de emenda constitucional em tramitação, e não apenas os projetos de lei e as medidas provisórias, talvez com o objetivo de abrigar uma nova prorrogação da CPMF. Segundo, o § 2º. do art. 61 estende o prazo para cancelamento por Decreto dessas receitas de trinta dias, a contar do envio da lei orçamentária para sanção presidencial, para o prazo de sete meses (até 31/07/2002), também com o mesmo *desiderato*.

Sugere-se que, quando se tratar de despesas obrigatórias de duração continuada, seja incluída vedação expressa da utilização de receitas condicionadas, exceto quando a receita condicionada for estritamente vinculada àquela despesa, a exemplo da contribuição dos servidores inativos e pensionistas no exercício de 2001, que não veio a se confirmar e ainda não foi cancelada por medida provisória, que prorrogou o prazo de cancelamento.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC Nº 8/01 - PLDO 2002

Chama-se atenção, também, para o fato de que a LDO, em atendimento ao previsto na Constituição, paralelamente a previsão dos benefícios tributários e beneficiários, deveria estar acompanhada da relação de todas as alterações previstas na legislação tributária

AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO

A parte concernente às agências de fomento não contemplou quaisquer alterações relevantes. Mas, afigura-se conveniente manter a redação do art. 65, § 5º, da LDO vigente que prescreve: “*O Poder Executivo demonstrará, em audiência pública perante a Comissão de que trata o Art. 166, § 1º, da Constituição, em abril e setembro, a aderência das aplicações dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento de que trata este artigo à política estipulada nesta Lei*”.

Foi conservado, portanto, dispositivo ínsito no § 4º do citado artigo, determinando o demonstrativo dos empréstimos e financiamentos concedidos pelas agências oficiais de fomento, por região e setor de atividade.

Decorrida mais de uma década de produção normativa temporária atinente aos orçamentos públicos, constata-se a pobreza de informações e determinações alusivas às agências de fomento. O extraordinário poder financeiro deste setor, muitas vezes maior que todo o investimento constante da lei orçamentária anual, não é condizente com as quase nulas intervenções parlamentares por intermédio da LDO.

Corrobora essa assertiva, por exemplo, a parte atinente ao BNDES. Consta da proposta orçamentária somente os recursos do FAT, proveniente das contribuições para os programas PIS/PASEP, transferidos ao BNDES por intermédio de programação genérica denominada “Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES”.

Cabe comentar, ainda, que as agências financeiras de fomento têm constado, nas leis orçamentárias anuais, do orçamento de investimento. Nessa programação, porém, por uma interpretação restritiva do termo “investimento”, não estão disponíveis para apreciação as inversões financeiras (empréstimos). Assim, por exemplo, a programação da Caixa Econômica Federal - CEF se restringe aos gastos de seus prédios e instalações, o que tem menos interesse público do que os programas habitacionais e de apoio à infra-estrutura urbana, que são implementados por meio de inversões financeiras. É lícito pensar que o constituinte utilizou o termo “investimento” no sentido amplo e usual (o que inclui as inversões financeiras) e não no sentido técnico-restritivo. A interpretação restritiva é contrária ao interesse público de permitir ao Congresso apreciar e acompanhar os importantes aportes de recursos hoje efetuados pelas agências oficiais de fomento.

VEDAÇÃO DE AUMENTO DO VALOR GLOBAL DA RECEITA E DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

O PLDO/2002, no art. 39, § 6º determina que: “Não será admitido aumento do valor **global** dos projetos de lei de orçamento e de créditos adicionais, em observância ao disposto no inciso I do art. 63, combinado com o § 3º do art. 166, ambos da Constituição.” (grifo nosso)

O art. 63, inc. I da CF determina que “Não será admitido aumento da despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º;

O art. 166, § 3º, por sua vez, disciplina que as “*emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas*” devem atender as seguintes condições:

“I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

NTC Nº 8/01 - PLDO 2002

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a **correção de erros ou omissões**; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei. (grifo nosso)"

O Poder Executivo, ao reproduzir dispositivo constitucional no PLDO/2002, com uma sutil modificação (a expressão “valor global”), retoma antiga discussão sobre a possibilidade do Congresso aumentar a receita orçamentária e, por consequência a despesa. O Congresso firmou há muitos anos o entendimento, com base na alínea “a”, do inciso III do § 3º do art. 166 da CF, de que, **havendo comprovação de erro e omissão de ordem técnica ou legal na receita, o Congresso pode corrigi-la**, como efetivamente tem feito. A Resolução CN nº 02/95 e o Regulamento Interno da Comissão Mista não deixam qualquer dúvida a respeito. O argumento do Poder Executivo no sentido de que a receita, no caso de erro, pode ser corrigida durante a execução orçamentária, mediante créditos adicionais, não foi aceito, uma vez que somente na apreciação da lei orçamentária é que o Congresso têm a oportunidade de apreciar receitas e despesas orçamentárias no seu conjunto. É sabido, também, que a apreciação de créditos adicionais, por sua própria natureza, quase sempre se dá de forma fragmentária e dispersa, impedindo-se realocações estruturais da despesa. Caso fosse admitida a tese do Poder Executivo, o Congresso ficaria obrigado a aceitar previsões de receita evidentemente subestimadas ou com erro de ordem técnica e legal comprovado. Sugere-se, portanto, a exclusão do § 6º do art. 39 da PLDO/2002

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O PLDO/2002

No novo regime de finanças públicas, a LDO ocupa posição de grande destaque. Além dos objetos e das funções que a Constituição Federal já lhe atribui, a LRF confere a ela variadíssimos outros papéis, um dos quais, talvez o mais importante, é o de estabelecer elos entre as estratégias de política econômica e fiscal e a execução do programa de trabalho do governo. Agora, as prioridades da administração pública federal, devem, obrigatoriamente, refletir os limites impostos pela política econômica e contemplar metas de política fiscal bastante claras.

Vista sob aspecto meramente formal, verifica-se que a adequação do PLDO/2002 à LRF é quase que completa. Além de abranger as matérias a ele atribuídas pela LRF, o projeto se faz acompanhar pelos anexos e demonstrativos relacionados à formulação e à implementação da política econômica governamental, dando conta do comportamento esperado de suas principais variáveis: fiscais, monetárias e cambiais.

Não obstante, isso, o modelo de apresentação de dados e informações ainda não é o ideal, pois as metodologias de sua apuração, a exemplo do que ocorre com a dívida pública, os ativos financeiros, a margem de expansão de despesas e o resultado primário de empresas estatais, até por não serem de conhecimento público, não se têm sujeitado à adequada discussão. A imprecisão metodológica na apuração de dados e informações de boa importância numérica tende a acarretar erros no processo decisório.

No que concerne, por outro lado, ao conteúdo das propostas, particularmente das de política econômica, permanecem dúvidas quanto à sua integral viabilidade e consistência. Desde logo, verifica-se que parte considerável do esforço fiscal provém de ações *off-budget* (extra-orçamentárias), como a meta de resultado primário esperada do conjunto das empresas estatais. Nesse particular, vale ressaltar que a



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
NTC N° 8/01 - PLDO 2002

participação de uma única empresa, a Petrobrás, parece ter preponderante importância, fato que traz óbvias implicações do ponto de vista do maior risco que, naturalmente, se passa a associar às metas fiscais.

Para tanto, contribuem não apenas as condições externas conjunturalmente adversas, marcadas pela flutuação do dólar, com tendências à valorização, mas, igualmente, as características do próprio mercado internacional de petróleo, bastante instáveis já há algum tempo. Todos esses aspectos tendem a vulnerar os resultados fiscais, afetando desde o superávit primário e a arrecadação esperada da Conta Petróleo até as próprias metas de política monetária, creditícia e cambial.

Há que se considerar, também, uma série de outros fatores, dos quais destacam-se: (i) a indefinição do papel reservado às empresas estatais dependentes no bojo das políticas fiscal e de desestatização; (ii) o desconhecimento do grau de disponibilidade dos recursos depositados à ordem do governo federal junto ao Banco Central do Brasil, tendo em vista aquilatar as consequências de seu cômputo, do ponto de vista da programação monetária, na apuração da dívida pública líquida; (iii) a inexistência de informações quanto à administração da dívida pública federal, particularmente com respeito ao alongamento de seu perfil de vencimento e à diminuição de seu grau de exposição ao risco cambial; (iv) a falta de metodologia de apuração dos resultados do Banco Central do Brasil, tendo em vista discriminá-los entre os produzidos em razão do exercício das funções precípuas de autoridade monetária e aqueles aparentemente estranhos a esse papel, a exemplo da aplicação de recursos no saneamento de instituições financeiras.

Brasília, 25 de abril de 2001

Eugenio Greggianin¹⁷
Diretor da COFF/CD

José Rui Gonçalves Rosa¹⁸
Consultor Geral da CONORF/SF

¹⁷ Participaram dessa Nota: Eber Zoehler Santa Helena, Fidelis Antônio Fantin Jr, Gardel R. do Amaral, Wellington P. De Araújo, Márcio S. Fernandes

¹⁸ Participaram dessa Nota: Antonio Helder Medeiros, Oádia Rossy Ana Cláudia Borges, Eduardo Andrés, Fernando Veiga, Joaquim Ornellas, João Batista Pontes, Luiz Fernando Perezino, Luis Gonçalves, Maria Liz Roareli, Rita de Cassia dos Santos.