



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 4/03 – PLDO/2004

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 4 /2003
PLDO 2004 – PL Nº 2, DE 2003-CN

I. INTRODUÇÃO	2
II. METAS E PRIORIDADES	2
II.1. INEXISTÊNCIA DO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES NO PLDO/2004	2
II.2. A EFICÁCIA DO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES NAS LDOs	3
II.3. PRIORIDADES NO PLDO/2004	3
III. METAS FISCAIS E O CENÁRIO MACROECONÔMICO DO PLDO 2004	4
III.1. VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS	4
III.2. METAS FISCAIS	7
III.3. PROJEÇÃO DA RECEITA E ALTERAÇÃO NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA	8
III.4. DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO NO TRIÊNIO 2004-2006	9
III.5. SUBSÍDIOS IMPLÍCITOS	10
III.6. RISCOS FISCAIS	10
IV. DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO	11
IV.1. ESTRUTURA E CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA	11
IV.1.1. EXTENSÃO DO CONCEITO DE CATEGORIA DE PROGRAMAÇÃO	11
IV.1.2. APERFEIÇOAMENTO DO IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO	11
IV.2. DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS	12
IV.3. APERFEIÇOAMENTO DA ALOCAÇÃO DAS DESPESAS COM SENTENÇAS JUDICIAIS	12
IV.4. RESERVA DE CONTINGÊNCIA	13
IV.5. CRÉDITOS ADICIONAIS	14
IV.6. DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	15
IV.7. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	16
IV.8. TRANSFERÊNCIAS A ENTES PRIVADOS	17
IV.9. DEMONSTRATIVOS COM INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES	18
IV.10. DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL	19
IV.11. OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO - OOC	19
V. POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO	20
V.1. EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS	21
V.2. O CONTROLE DO PODER EXECUTIVO E DO PODER LEGISLATIVO SOBRE AS AFOFs	22
V.3. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES	22
VI. DIRETRIZES SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	23
VI.1. AUTORIZAÇÃO PARA A EXECUÇÃO PROVISÓRIA DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA	23
VI.2. A RELAÇÃO ENTRE O RESULTADO PRIMÁRIO, O CONTINGENCIAMENTO E RESTOS A PAGAR	24
VI.3. LIMITAÇÃO DAS DESPESAS DOS PODERES LEGISLATIVO, JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO	25
VI.4. ANEXO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS	26
VI.5. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	27
VII. ANEXO DE FUNDOS DE NATUREZA ATUARIAL	27
VII.1. REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	27
VII.2. AMPAROS ASSISTENCIAIS DA LOAS	28
VII.3. REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS	28
VII.4. REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MILITARES	29
VII.5. FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR - FAT	29
VIII. MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO	30
IX. ANEXO I - ANEXO DE RISCOS FISCAIS – PLDO/2004 (SISTEMATIZADO)	33



I. INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica¹ foi elaborada em observância ao disposto no art. 45, § 2º, da Resolução nº 1/2001-CN² e analisa os aspectos considerados mais relevantes do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004 (PLN nº 002/2003, Mensagem nº 0034-CN, nº 139 na origem), tendo por objetivo subsidiar a sua apreciação pelo Congresso Nacional³. Para exame da matéria foi designado como Relator o Excelentíssimo Deputado PAULO BERNARDO.

Trata-se da 15ª lei de diretrizes orçamentárias. Já se vão 15 exercícios financeiros regulados por este diploma legislativo singular, originado da Constituição cidadã de 1988. Criadas para ser o elo entre os vários instrumentos de planejamento, as LDOs, há muito, ampliaram os restritos limites traçados pelo constituinte de 1988, sendo plenamente aceita a tese de ser não-exaustivo o rol de matérias constante do art. 165, § 2º, da Constituição⁴.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF veio a acrescentar temas de grande relevância no universo normativo das LDOs, confirmando seu papel de guia do planejamento da alocação dos recursos públicos nas três esferas da Federação.

No âmbito federal, as LDOs vêm alargando gradualmente o leque de assuntos por elas regulados, incluindo dispositivos sobre execução orçamentária e financeira, metas fiscais, riscos fiscais, despesas obrigatórias, regimes atuariais, prestação de contas, obras com gestão irregular, sentenças judiciais e dispositivos interpretativos da LRF, convivendo harmonicamente com atribuições constitucionais referentes à elaboração da proposta orçamentária, alterações na legislação tributária, política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento e à fixação das metas e prioridades para o exercício.

II. METAS E PRIORIDADES

II.1. INEXISTÊNCIA DO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES NO PLDO/2004

O PLDO/2004 não estabeleceu as metas e prioridades da Administração Pública Federal para 2004, conforme preconiza o art. 165, § 2º, do da Constituição Federal. Para não deixar lacuna legislativa, remeteu ao Projeto de Lei do Plano Plurianual/2004-2007 a tarefa de fixá-las:

“Art. 2º As metas e as prioridades do projeto de lei de orçamento para o exercício financeiro de 2004 serão compatíveis e constarão do projeto de lei do Plano Plurianual para o período 2004-2007.”

Essa situação ocorre sempre no primeiro ano dos mandatos presidenciais em virtude da inconsistência temporal relativa aos prazos de encaminhamento das leis orçamentárias fixados no art. 35, § 2º, do ADCT, que define, provisoriamente, a data de 31 de agosto para o projeto de lei relativo ao PPA e 15 de abril, para o projeto da LDO – até a edição da lei complementar prevista no art. 165, § 9º.

Dessa forma, inexistente PPA para orientar a elaboração da LDO no primeiro ano de governo e, por conseguinte, não há metas para o período 2004-2007 a serem priorizadas, com a impossibilidade prática da elaboração do Anexo de Metas e Prioridades da LDO relativas ao exercício de 2004, pois este deveria estar compatível com o PPA/2004-2007, que ainda não foi sequer elaborado.

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

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.”

³ Para maiores esclarecimentos acerca dos temas abordados nesta Nota Técnica Conjunta, estão à disposição dos interessados diversos estudos preliminares, elaborados pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, na página <http://www.senado.gov.br/orcamento/LDO2004/notastec/lista.asp>.

⁴ “Art. 165. [...] § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”



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 4/03 – PLDO/2004

O Sistema de Planejamento e Orçamentos no Brasil, desenvolvido pela Constituição de 1988, é composto por três peças: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. Os três têm que se integrar harmoniosamente, devendo a lei orçamentária anual respeitar as diretrizes orçamentárias, consonando ambas com o plano plurianual⁵. O plano plurianual define as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA por sua temporalidade quadrienal (deslocado de um ano do início do mandato do Chefe do Poder Executivo) tem características de plano de governo. A lei de diretrizes orçamentárias, por seu turno, define, a partir do PPA, as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício financeiro subsequente, com o objetivo de orientar a elaboração e execução da lei orçamentária anual.

A ausência de prioridades e metas nas primeiras LDOs de cada mandato presidencial tem provocado inversão do modelo constitucional. Para o primeiro exercício dos quadriênios 96-99 e 2000-2003, por exemplo, elas foram definidas no exercício e constavam da própria lei orçamentária.

II.2. A EFICÁCIA DO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES NAS LDOs

O estabelecimento das metas e prioridades tal qual vem sendo procedido nos últimos exercícios distancia-se dos objetivos idealizados pelo constituinte. As metas e prioridades fixadas nas LDOs não têm sido consideradas efetivamente nos projetos de leis orçamentárias, bem como na execução dos orçamentos, servindo apenas para o cumprimento de exigências constitucionais.

Durante a tramitação do PLDO/2003 tentou-se reverter essa situação. O Anexo encaminhado pelo Poder Executivo, detalhado por ações, foi quantificado em termos de valores financeiros. Da mesma forma, procedeu-se em relação às ações decorrentes das emendas dos parlamentares, sendo seus valores utilizados para pautar a apreciação das modificações propostas naquele Anexo. A utilidade dessa quantificação fica evidente quando se constata que apenas uma emenda individual propôs, no PLDO/2003, um investimento prioritário de aproximadamente R\$ 6 bilhões, enquanto o volume total de investimentos liquidados nos orçamentos fiscal e da seguridade em 2002 foi da ordem de R\$ 10 bilhões. Com a quantificação das ações obteve-se um excelente parâmetro para a análise das emendas e do próprio Anexo.

Como resultado, o Anexo da LDO/2003 foi aprovado pelo Congresso Nacional com o mesmo valor constante na proposta inicial. Apesar disso, o Poder Executivo não percebeu a mudança operacionalizada pelo Congresso Nacional e não encaminhou no projeto da lei orçamentária para 2003 diversas ações constantes do Anexo, mantendo a mesma atitude dos exercícios anteriores.

Nesse sentido, para reverter a baixa eficácia do cumprimento das metas e prioridades determinadas nas LDOs, sugere-se que o PPA/2004-2007 e as próximas LDOs, adotem critérios de quantificação objetivos para possibilitar avaliações mais realistas, tanto das metas físicas, quanto das metas financeiras, bem como dispositivos que determinem a demonstração do atendimento da priorização definida no Anexo de Metas e Prioridades.

II.3. PRIORIDADES NO PLDO/2004

Merece destaque o fato de o PLDO/2004 não conter dispositivo como o do art. 2º, § 3º, I, da LDO/2003, transcrito a seguir, que conferia prioridade à destinação de recursos para programas sociais desenvolvidos nas áreas de menor Índice de Desenvolvimento Humano – IDH:

"Art. 2º [...] § 3º Na destinação dos recursos relativos a programas sociais no projeto de lei orçamentária: I – será conferida prioridade às áreas de menor Índice de Desenvolvimento Humano, podendo ser desagregadas por distrito ou setor censitário."

⁵ Ver art. 165, § 7º; art. 166, § 4º e art. 167, § 1º, da Constituição.



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 4/03 – PLDO/2004

Também foram modificados os critérios para destinação de recursos aos programas sociais, definindo como critério geral o fator representativo da multiplicação do inverso da renda *per capita* pela população da unidade da Federação, que será utilizado, apenas, no caso de não existirem critérios específicos para os programas e, agora também, para as ações sociais.

Observa-se injustificada a restrição da obrigatoriedade de eleição de critérios gerais para alocação de recursos somente aos programas e ações na área social. Todos os gastos – sociais ou não – não obrigatórios por força de dispositivo constitucional ou legal, devem estar sujeitos a critérios em sua apropriação. Ademais, atente-se que a definição de gastos sociais é bastante volúvel e indefinida, inexistindo um rol taxativo que expresse quais seriam essas “ações sociais”, fato muito criticado no passado e que impende seja firmado o universo de tais dispêndios, tarefa já objeto de vários estudos, sejam do IBGE, IPEA ou de entidades não-governamentais, nos quais não se chega, obrigatoriamente ao mesmo produto.

Assim, defende-se que toda despesa, discricionária ou não, deva ter sua apropriação previamente balizada por critérios próprios, cuja generalização, pela adoção de um critério marginal único, pouco acrescenta ao processo de planejamento do gasto público federal. Nesse sentido, verifica-se o esforço já desenvolvido na identificação desses critérios, exigindo-se sua apresentação por meio das informações complementares previstas no inciso V do Anexo II do PLDO/2004.

III. METAS FISCAIS E O CENÁRIO MACROECONÔMICO DO PLDO/2004

III.1. VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS

O PLDO/2004 fundamenta as suas projeções fiscais tendo como pano de fundo um quadro de recuperação do crescimento econômico conjugado com a reversão da evolução crescente dos índices de inflação, observada principalmente ao final de 2002 e em parte do primeiro trimestre de 2003. O suporte a esse maior crescimento econômico vem da esperada queda das taxas de juros reais e nominais, diante de uma expectativa de trajetória declinante dos preços.

A análise contida no PLDO chama a atenção para os méritos da condução da política econômica sob os regimes de metas de inflação, de câmbio flutuante e de responsabilidade fiscal. Sugere, ainda, que haverá ampliação futura do crédito ao setor privado por efeito da aprovação de uma nova Lei de Falências (melhores garantias e, conseqüentemente, redução do *spread* bancário)

O cenário econômico traçado para o período 2004 a 2006 visa “garantir a estabilidade de preços e criar condições para o desenvolvimento sustentado da economia através da redução gradual da relação dívida pública/PIB, do alongamento da maturidade média dos títulos públicos e da criação de condições para a redução das taxas de juros” (Anexo III.b). Os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente, que constam do Anexo VI ao PLDO/2004 (art. 4º, § 4º da LRF) indicam os fatores que levarão a esse resultado. No entanto, tratou-se pouco do exercício de 2004.

Os dados apresentados para atender a exigência do art. 4º, § 2º, II, da LRF⁶ e justificar as metas fiscais anuais estão na tabela a seguir, em que acrescentamos, para comparar, projeções para 2004 constantes da LDO/2003:

⁶ “ O Anexo [...] (de metas fiscais) [...] conterà, ainda: I – [...]; II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;”



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 4/03 – PLDO/2004

TABELA I
PROJEÇÃO DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS, 2004 A 2006

Variáveis	2004		2005	2006
	LDO 2003	PLDO 2004		
Crescimento real do PIB (% a.a.)	4,00	3,50	4,00	4,50
Inflação IGP-DI (% a.a. – 12 meses)	3,00	7,50	5,00	4,00
Inflação IGP-DI (% a.a. – média)	3,79	9,41	6,15	4,46
Taxa de câmbio (R\$/US\$ – dez.)	2,45	3,56	3,70	3,84
Taxa de juro nominal (% a.a. – 12 meses)	11,25
Taxa de juro implícita – dívida pública líquida (média % a.a.)	...	14,88	12,25	10,88
Taxa real de juro implícita – dívida pública líquida (média % a.a.)	...	8,38	7,68	6,62

Fonte: LDO/2003 e PLDO/2004. Elaboração COFF/CONORF.

Como se vê, a posição em que se baseou a elaboração do PLDO é otimista em relação aos objetivos e ao prazo em que serão atingidos. Isso fica evidente em relação ao ano de 2003: continua-se a falar em meta de inflação de 8,5% para o corrente ano, não obstante a evolução observada do IPCA até abril (IPCA-15, neste último mês) sugerir percentual acumulado bem mais elevado⁷.

Contudo, embora o mercado julgue que a meta para 2003 esteja comprometida, uma vez que elevou de 12,44% para 12,47% a projeção do IPCA para este exercício, a expectativa que tem para a inflação medida para os 12 meses futuros (de abril de 2003 a março de 2004) aponta para uma queda de 9,06% para 9,03%, sugerindo que a convergência desejada, ainda que não se dê em 2003, poderá ocorrer em 2004⁸. O mercado, a propósito, tem revisado para baixo a expectativa para o IPCA prevista para o final de 2004, sendo que, na última, reduziu-a de 8% para 7,95%. Além disso, o IGPdi apresenta uma expectativa para os próximos 12 meses de 10,44%, contra 11,98%, há quatro semanas. Para maio, por força da forte valorização cambial observada, espera-se que o IGPdi apresente, senão uma deflação, apenas uma leve variação positiva.

A retomada do controle do processo inflacionário, procurando conduzir os índices de preços em direção à meta de inflação de 8,5% ao final de 2003, implícita na política monetária, é uma das condições necessárias para que seja iniciado o movimento de redução das taxas nominais e reais de juros. A outra é a redução do risco-Brasil, que vem caindo de forma consistente, depois de alcançar exagerados 2.400 pontos-base, ao tempo das eleições majoritárias de 2002, situando-se hoje em torno de 860 pontos, refletindo a recuperação da confiança do mercado na condução da política econômica de nosso País⁹.

Entretanto, não é apenas isso que está restaurando a confiança em nossa economia. A forte evolução do superávit comercial, cujo saldo para 2003 é esperado em torno de US\$ 16 bilhões (e em US\$ 16,4 bilhões em 2004), vem permitindo reduzir a nossa chamada “vulnerabilidade externa”, medida pela expressiva diminuição do déficit em transação corrente do balanço de pagamentos¹⁰. Esse déficit, que em passado recente chegou a alcançar cerca de 5% do PIB, nos últimos 12 meses (até março), caiu para apenas 0,96% do PIB, ou seja, US\$ 4,3 bilhões, sendo que se espera um déficit de US\$ 4,0 bilhões para

⁷ Teríamos acumulado 6,3% de inflação até abril, e a taxa mensal dos próximos 8 meses teria que ser de 0,3% para que a meta de 8,5% acumulada no ano viesse a ser cumprida.

⁸ Evidentemente, essa expectativa faz sentido supondo a ausência de choques externos. O Relatório de Mercado do Bacen, de 25.04.2003, apontava, há quatro semanas, um IPCA de 9,64% para os próximos 12 meses; há uma semana, essa previsão caiu para 9,06% e hoje, sinaliza para 9,03%. As autoridades monetárias mantêm a meta de inflação de 5,5% para 2004.

⁹ O risco-Brasil de 2.400 pontos-base significa que os títulos brasileiros, para conseguirem crédito no exterior, precisariam pagar 24% a mais de juros, medidos em dólar, do que os títulos do tesouro norte-americano, que hoje rendem juros de apenas 1,25%.

¹⁰ A transação corrente do balanço de pagamentos compreende o saldo de exportação e importação de bens e serviços e transferências unilaterais (doações).



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 4/03 – PLDO/2004

2003 e de US\$ 4,8 bilhões em 2004¹¹, montante que deverá ser facilmente financiável pela entrada de investimentos diretos, podendo gerar aumento no volume de reservas, ainda que se espere uma redução na expectativa de entradas de capitais a esse título neste exercício¹².

Como resultado desse maior fluxo de divisas, reforçado pela entrada de capitais para aproveitar a arbitragem entre o diferencial de taxas de juros interna e externa, a taxa de câmbio apresentou forte valorização, caindo de um máximo de quase R\$ 4/US\$, atingido no ponto culminante da especulação observada ao final de 2002, para cerca de R\$ 3/US\$ ao final de abril de 2004.

Esse movimento está contribuindo positivamente para a redução das taxas de evolução dos preços, apesar dos alertas daqueles que se preocupam que a valorização¹³ poderá, se continuar nesse diapasão, prejudicar a evolução das exportações. Este fato, associado à queda e estabilização dos preços do petróleo, abre espaço para a redução das taxas nominais de juros, na medida que favorece uma queda mais consistente dos índices de inflação¹⁴.

É conveniente assinalar, ainda, que o fortalecimento do real, associado à obtenção de maiores superávits primários, já produziu efeitos positivos sobre o nível de endividamento líquido da União, devido à queda de valor do passivo indexado ao dólar, levando a que o mesmo tenha diminuído em cerca de 62% do PIB ao final de 2002, para uma expectativa de 55,50% do PIB ao final de 2003. Há quatro semanas, o mercado esperava que ao final de 2003 essa relação ficaria em 56% do PIB. Para o final de 2004 o mesmo mercado espera que essa relação atinja 54% do PIB.

Foi supostamente nesse quadro favorável que se basearam as projeções constantes do projeto. Para 2004, continua prevalecendo a meta de inflação de 5,5%, não obstante fatores de inércia gerados em 2003 que possam vir a comprometê-la. A perspectiva assumida¹⁵ é de que será possível, de 2004 em diante, alcançar elevado crescimento em relação aos dois anos anteriores, com declínio da taxa de juros e dos índices de inflação¹⁶. Nota-se nas projeções que, para conciliar no médio prazo a retomada do crescimento econômico com uma maior estabilidade de preços, tanto a evolução do PIB como a trajetória de queda da inflação são esperadas para evoluir de forma moderada. Desse modo, o crescimento econômico salta de 3,5% em 2004 para 4% em 2005 e 4,5% em 2006¹⁷. Paralelamente, a inflação anual decresce mais lentamente, principalmente a partir de 2005.

Todo esse cenário não considera a hipótese de choques adversos e supõe preços em queda, permitindo o relaxamento da política monetária, expressa na decisão do COPOM de 23 de abril que retirou o viés de alta, ainda que mantendo a taxa nominal de juros em 26,5%.

A redução dos juros¹⁸ deverá estimular a retomada do crescimento econômico, reforçando no mercado interno o papel positivo sobre a demanda agregada que vem sendo exercido pelo aumento das exportações brasileiras¹⁹. Este fato, ao desestimular, também, a entrada de capitais voláteis, concorrerá para que o processo de valorização cambial do real seja contido, afastando o temor, anteriormente mencionado, de que isto poderia por em risco o ajuste externo alcançado.

O exame das projeções macroeconômicas contidas no PLDO/2004 deve ser confrontado com o comportamento recente dessas variáveis. Em 2001, a taxa de crescimento do PIB foi de 1,4%, sendo que a

¹¹ A evolução tem sido tão favorável, que no primeiro trimestre deste ano o País apresentou um superávit de US\$ 82 milhões na transações correntes do balanço de pagamentos, enquanto no ano passado havia registrado um déficit de US\$ 3,3 bilhões.

¹² O Relatório de Mercado do Bacen aponta atualmente para um investimento direto estrangeiro da ordem de US\$ 12 bilhões em 2003 e de US\$ 15 bilhões em 2004.

¹³ Há dúvidas quanto às estimativas oficiais sobre o comportamento da moeda norte-americana – cujo valor médio em 2003 se situaria entre R\$ 3,20 e R\$ 3,33 –, em vista de sua rápida depreciação, cotado em média em R\$ 3,50 no primeiro bimestre, e em R\$ 3,15 nos 25 primeiros dias de abril.

¹⁴ Considerando-se uma taxa SELIC de 26,5% e uma projeção para o IPCA nos próximos 12 meses (março 2004) em torno de 9%, a taxa real de juros estaria hoje em 17%.

¹⁵ O documento não traz explicação de como foram construídas as hipóteses.

¹⁶ Espera-se, já em 2004, crescimento de 3,5% do PIB e inflação média de 9,4% (IGP-DI) – contra entre 25% e 27% em 2003.

¹⁷ Em 2001 o crescimento econômico alcançou 1,4%; em 2002, 1,5% e, para 2003, a previsão oficial foi reduzida de 3% no PLOA para 2,8% no Decreto nº 4591/03 (contingenciamento) e, mais recentemente, para 2,2%. Para 2003, o mercado, segundo o Bacen, espera um crescimento do PIB de 1,9%. Para 2004, o mercado espera um crescimento de 3%.

¹⁸ O mercado, segundo o último relatório do Bacen, manteve a previsão de 22% para a taxa SELIC ao final de 2003, porém, coerentemente, reduziu a previsão para o final de 2004 de 18% para 17,95%, já que também reviu para baixo a expectativa de inflação para o ano vindouro.

¹⁹ É de lembrar que com a retomada do crescimento do mercado interno o saldo comercial deverá ser pressionado, tanto pelo aumento das importações como pelo redirecionamento de parte do que hoje é exportado para atender as demandas domésticas.



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 4/03 – PLDO/2004

estimativa inicial de expansão real era de 4,5%. Previu-se na LDO/2002 crescimento real do PIB de 4,5%, mas o resultado anunciado pelo IBGE, há um mês, foi um terço disso. Em relação a 2003, novamente está havendo frustração: a LDO previu 4%, enquanto essa projeção foi sendo oficialmente revista para baixo, para 2,8% e 2,2%, e o mercado espera crescimento inferior a 2%. Toda frustração em termos de crescimento é danosa para as contas públicas, pois as receitas crescem menos que o esperado e despesas compensatórias e, mais genericamente, de natureza social, tendem a aumentar. Por exemplo, no tocante às receitas, cada ponto de percentagem de crescimento a menos implica, grosso modo, perda de entre R\$ 2,2 bilhões e R\$ 4 bilhões em 2004²⁰.

Por fim, uma observação de caráter geral que não pode deixar de ser feita é que o Anexo de Metas Fiscais não estabelece a ligação entre os poucos parâmetros informados acima e as metas propriamente ditas. Receitas e despesas, como veremos adiante, não estão desdobradas, e faltam “memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos” e evidência da “consistência” das metas anuais “com as premissas e os objetivos da política econômica nacional” a que se refere a LRF.

III.2. METAS FISCAIS

Para o triênio 2004-2006, o PLDO mantém estável, em relação a 2003 (reprogramado)²¹, a meta de superávit primário em 3,15% do PIB para o Governo Federal, consistente com saldo positivo para o setor público consolidado (União, Estados e Municípios) de 4,25% do PIB. Isso pode ser visto na tabela a seguir, da qual constam ainda, para comparação, metas para 2004 que integraram a LDO/2003.

TABELA II
DEMONSTRATIVO DAS METAS ANUAIS E PROJEÇÕES FISCAIS
2004-2006 (A preços correntes)

Discriminação	2004				2005		2006	
	LDO 2003		PLDO 2004					
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social								
I. Receita Não-Financeira	322.637,5	22,69	415.763,8	23,50	454.390,1	23,50	494.381,3	23,50
II. Despesa Não-Financeira	290.640,3	20,44	372.418,2	21,05	407.017,5	21,05	442.839,4	21,05
III. Resultado Primário (I-II)	31.997,2	2,25	43.345,6	2,45	47.372,6	2,45	51.541,9	2,45
IV. Resultado Nominal	-22.100,4	-1,55	21.003,8	-1,19	-14.064,0	-0,73	-7.297,3	-0,35
Empresas Estatais Federais								
V. Resultado Primário	7.821,5	0,55	12.384,5	0,70	13.535,0	0,70	14.726,3	0,70
União								
VI. Resultado Primário (III + V)	39.818,8	2,80	55.730,0	3,15	60.907,6	3,15	66.268,1	3,15
Governo Central								
VII. Dívida Líquida	492.966,6	33,90	661.626,0	35,53	703.174,0	35,14	735.416,0	34,11

Fonte: PLDO 2003 e PLDO 2004.

Registre-se o aumento da meta de superávit primário para as três esferas de governo em 2004, de 3,75% do PIB para 4,25%; da União, de 2,80% para 3,15%; e dos orçamentos fiscal e da seguridade social, de 2,25% para 2,45%. Isso ocorreu igualmente em 2003, e afirma o documento que a mudança

²⁰ Estimativas baseadas no demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e no demonstrativo das metas anuais.

²¹ A LDO/2003 fixa, para o ano, superávit primário do Governo Federal equivalente a 2,8% do PIB, sendo 2,25% do PIB a meta dos orçamentos fiscal e da seguridade, que poderia ser compensada com o resultado das estatais federais, previsto em 0,55% do PIB. Para o setor público como um todo a meta era de 3,75% do PIB, estimando-se a contribuição dos governos subnacionais em 0,95% do PIB.



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 4/03 – PLDO/2004

“mostrou-se adequada para alcançar os objetivos da gestão fiscal, especialmente em face do aumento da relação dívida/PIB ocorrido em 2002”...; que “esta decisão já começou a render frutos, com a forte redução do prêmio de risco sobre a dívida soberana, que passou de mais de 2.400 pontos, em setembro de 2002, para aproximadamente 950 pontos em abril de 2003”²²...; que “a manutenção desta estratégia ... permitirá que a política de desenvolvimento se dê em bases sólidas...”; e que “a disciplina fiscal também contribuirá para a consolidação da estabilidade da economia brasileira, ao reforçar as medidas de política monetária...”.

É notável a monotonia do cenário acima. Em relação ao PIB, receita, despesa e, é claro, superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade permanecem constantes durante os três anos. Sabe-se que todas essas previsões poderão ser mudadas²³, exceto, espera-se, a da relação superávit primário da União/PIB de 2004 até a proposta e a lei orçamentária. Receitas e despesas são apresentadas em bloco, sem qualquer abertura.

O PLDO traz uma importante inovação relativa à inclusão de despesas de empresas estatais com investimento. Existe um debate sobre se as empresas estatais, organizadas sob a forma de empreendimentos privados, deveriam ser consideradas na formação dos resultados fiscais. Não é assim em muitos países. Desde a revisão do acordo com o FMI de agosto de 2002 passou a constar dispositivo permitindo que os pisos das metas trimestrais de superávit primário fossem rebaixados no montante em que despesas com investimento da Petrobrás excedesse determinados valores acumulados em 2003, a partir de março (R\$ 7,9 bilhões até setembro de 2003, quando deveria se encerrar o acordo). Na última revisão, de março de 2003, a cláusula foi mantida, mas aumentado para R\$ 9,6 bilhões, em setembro, o valor acima do qual investimentos da Petrobrás não serão considerados despesas primárias em 2003.

A inclusão de novo dispositivo sugere haver abertura ou a intenção de prorrogar o acordo com o Fundo, já que o art. 5º do projeto prevê a criação de novo identificador de resultado primário que releve despesas primárias de estatais no cômputo do resultado primário, como acordado com o FMI.²⁴

III.3. PROJEÇÃO DA RECEITA E ALTERAÇÃO NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

Um ponto que merece atenção, em especial daqueles que investigam a necessidade de se limitar o empenho nos montantes recém estabelecidos pelo Executivo para 2003, é a projeção das receitas federais para 2004.

As receitas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social estimadas para 2004 no projeto de LDO equivalem a 23,5% do PIB, a mesma relação implícita no orçamento aprovado pelo Congresso para 2003, que foi contestado pelo Executivo: ou seja, as receitas primárias para 2004 no projeto de LDO são superiores ao estimado no decreto de contingenciamento em mais de 1,1% do PIB (R\$ 17,6 bilhões, a preços do decreto), sem que qualquer nova fonte esteja surgindo de um ano para outro.

Tanto isso aparentemente é verdade que, afirma o documento: “A reforma tributária, a ser enviada ao Congresso Nacional, deverá promover uma série de mudanças no sistema tributário nacional, não sendo seu objetivo elevar a carga tributária.”²⁵ Ou ainda que: “... considerou-se a manutenção da legislação tributária atual em 2004”.

²² Hoje está em torno de 860.

²³ Para os exercícios de 2005 e 2006, as metas são indicativas e poderão ser alteradas na próxima LDO. São igualmente de 3,15% do PIB para a União; até a LDO de 2003 eram de 2,8% do PIB para 2004 e 2005.

²⁴ “Art. 5º Os orçamentos fiscal e da seguridade social discriminarão a despesa por unidade orçamentária, detalhada por categoria de programação em seu menor nível, com suas respectivas dotações, especificando a esfera orçamentária, o grupo de natureza de despesa, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e a fonte de recursos. [...] § 4º O identificador de resultado primário, de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto no art. 14 desta Lei, devendo constar no projeto de lei orçamentária e na respectiva lei em todos os grupos de natureza de despesa, identificando, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará em anexo à lei orçamentária, nos termos do Anexo I, inciso XI desta Lei, as despesas de natureza:

I - financeira - 0; II - ...; IV - outras despesas constantes do Orçamento de Investimento que não impactem o resultado primário - 3.”

²⁵ Contraditoriamente, diz-se também que “A receita fiscal da União, como proporção do PIB, deverá ser mantida em níveis próximos aos observados nos últimos dois anos, permitindo a obtenção da meta de superávit primário”. O documento não traz dados que comprovem essa afirmação: o demonstrativo de cumprimento de metas anteriores não mostra receita e despesa, apenas o resultado primário.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

NTC Nº 4/03 – PLDO/2004

O PLDO diz (art. 86) que “Na estimativa das receitas do projeto de lei orçamentária e da respectiva lei poderão ser considerados os efeitos de propostas de alterações na legislação tributária e das contribuições que sejam objeto de proposta de emenda constitucional ou de projeto de lei que esteja em tramitação no Congresso Nacional.” Ao autorizar a inclusão no orçamento de receitas que são objeto de projetos de lei em tramitação, o art. 86 repete dispositivos de LDOs anteriores.

O texto, no entanto, não explicita quais sejam essas receitas, que bem poderiam constar do capítulo de alterações da legislação tributária. Falta ao PLDO/2004 dispositivos que antecipem alterações na legislação tributária, como aumento ou redução de alíquotas, criação ou eliminação de tributos, entre outras. Com certeza ao menos se pretende incluir como condicionadas as receitas decorrentes de projeto a ser enviado para recompor a alíquota da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, que deveria cair de atuais 0,38% para 0,08% em 2004; e como fonte condicionada, os recursos fiscais derivados da desvinculação de impostos e contribuições, que, na falta de iniciativa legislativa, se extinguirá em 2004.

Cabe observar que a inclusão de receitas condicionadas na lei orçamentária, não obstante ser conveniente por eliminar a necessidade de apresentação futura de créditos adicionais e a alteração das metas fiscais, causa algumas dificuldades caso a arrecadação da receita não seja aprovada.

O PLDO/2004 faculta a utilização de receitas condicionadas no financiamento de despesas obrigatórias, como pagamento de pessoal e benefícios previdenciários. Com isso, permite vincular despesas que não podem deixar de ser executadas a receitas prováveis. Fica claro o prejuízo à programação orçamentária, uma vez que o Poder Executivo procederá ao cancelamento de programações unilateralmente para adequar as despesas às receitas previstas.

Em agravante, na reprogramação do financiamento das despesas com receita condicionada, foi acrescentado ao art. 86 a possibilidade de ser efetuada a substituição das fontes condicionadas por outras fontes oriundas do excesso de arrecadação, operações de crédito, ou por superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, antes do cancelamento, previsto no mesmo artigo. Assim, possibilita-se a manutenção, com todo o tipo de recursos, da programação de trabalho anteriormente financiada com receitas condicionadas que não se concretizaram.

III.4. DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO NO TRIÊNIO 2004-2006

O superávit primário é o principal instrumento fiscal de controle da razão dívida/PIB. O resultado dessa enorme economia de recursos, para em parte compensar os elevados juros pagos pelo setor público consolidado, é demonstrado na Tabela III.

TABELA III
TRAJETÓRIA ESTIMADA PARA A DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO/2004-2006

(Em % do PIB)

	2004	2005	2006
Superávit Primário do Setor Público Não Financeiro	4,25	4,25	4,25
Dívida Líquida sem o reconhecimento de “esqueletos”	54,24	52,12	49,24
Previsão para o reconhecimento de “esqueletos”	0,83	0,74	0,62
Dívida Líquida com o reconhecimento de “esqueletos”	55,07	53,69	51,43

Fonte: PLDO de 2004. Elaboração COFF/CONORF

Como se vê, mesmo com a inclusão de dívidas que não estão ainda reconhecidas, a relação dívida/PIB apresenta substancial queda nos próximos anos, ficando pouco acima de 51% no final de 2006. Reconhecem-se em média 0,73% do PIB por exercício, equivalente a R\$ 11,7 bilhões a preços e PIB do último decreto de contingenciamento.



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 4/03 – PLDO/2004

Registre-se que, a partir da EC nº 32, as metas fiscais não mais poderão ser alteradas por intermédio de medidas provisórias.

Por fim, propomos seja solicitado pela CMO maiores detalhamentos sobre a memória de cálculo que fundamentou os números apresentados no Anexo de Metas Fiscais. A forma agregada como se encontram não permite maior análise de sua consistência. Sugere-se que tanto a receita quanto a despesa sejam detalhadas da mesma forma como costumam ser discriminadas no demonstrativo de superávit primário previsto na proposta orçamentária.

III.5. SUBSÍDIOS IMPLÍCITOS

Questão relevante diz respeito à inclusão no demonstrativo do resultado primário da proposta orçamentária de gastos não constantes da programação de trabalho dos órgãos, como o “subsídio implícito”. Os subsídios implícitos referem-se, principalmente, às despesas relativas aos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (perdas) e com a securitização da dívida agrícola (Lei nº 9.138/1995), decorrentes dos refinanciamentos custeados com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Os subsídios implícitos devem ser considerados como ajuste no cálculo do superávit primário, já que esse é apurado pelo critério “abaixo da linha”, ou seja, pela variação do endividamento líquido do Governo Central.

Esses subsídios representam item importante do cálculo do resultado primário. Quanto maior esse valor, menor será o montante das despesas primárias passível de ser executado ao longo do exercício. Contudo, o Congresso não tem informações suficientes para avaliar a correção da estimativa apresentada no demonstrativo do resultado primário, que tem se mostrado bastante imprecisa. A título de exemplo, o decreto de contingenciamento do início de 2003 aumentou a estimativa dos subsídios implícitos em R\$ 2.472,1 milhões (0,19% do PIB). Tal fato redundou em um contingenciamento adicional de valor equivalente nas despesas discricionárias, que incluem as ações objeto de emendas parlamentares.

Propõe-se que, na proposta orçamentária, o componente “subsídios implícitos” do resultado primário seja desdobrado em cada um dos itens que o compõe, identificando-se a metodologia de cálculo, os parâmetros utilizados e a respectiva memória de cálculo. Adicionalmente, para maior transparência sobre essa despesa não explícita nos orçamentos, sugere-se que a proposta também venha acompanhada de demonstrativo dos subsídios implícitos apurados nos exercícios de 2001, 2002, e os estimados para 2003 e 2004.

III.6. RISCOS FISCAIS

Este anexo (ver resumo no Anexo I) está previsto no art. 4º, § 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e deve conter avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, com informações sobre as providências a serem adotadas em caso de ocorrência dos riscos. No PLDO/2004, ele está previsto no art. 100, II.

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

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

No Anexo são apontadas as medidas compensatórias para as duas categorias de risco. No caso dos riscos orçamentários, a LRF prevê, em seu art. 9º, a reavaliação bimestral das receitas de maneira a adequar a execução orçamentária e financeira às metas fiscais, assim esses riscos serão compensados com



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 4/03 – PLDO/2004

realocação ou redução de despesas. Já para os riscos da dívida, menciona-se que a “política fiscal será acionada visando neutralizar eventuais perdas, de forma a garantir a solvência do setor público”.

IV. DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

IV.1. ESTRUTURA E CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA

IV.1.1. EXTENSÃO DO CONCEITO DE CATEGORIA DE PROGRAMAÇÃO

O art. 167, VI, da Constituição veda “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”. A extensão do conceito “categoria de programação” ali mencionada tem gerado interpretações. Tanto é assim, que as recentes LDOs têm buscado definir o termo. A LDO/2002 permitia dupla interpretação quanto à extensão do conceito de categoria de programação: até subtítulo ou até grupo de despesa – GND. A LDO/2003 dispôs que o menor nível da programação orçamentária é o de grupo de despesa.²⁶

O PLDO/2004 altera, expressamente, essa definição, dispondo, no art. 3º, V, que a categoria de programação se esgota com o subtítulo, não se integrando nesse conceito o desdobramento do subtítulo nos grupos, conforme o GND.²⁷

Segundo informações fornecidas pelo Poder Executivo, essa nova definição visa compatibilizar a extensão do conceito de categoria de programação com o disposto no art. 59, § 7º, do PLDO/2004 – “*Para fins do disposto no art. 165, § 8º, da Constituição, e no § 6º deste artigo, considera-se crédito suplementar a criação de grupo de natureza despesa em subtítulo existente*” – que repete o art. 61, § 6º, da LDO/2003. Dessa forma, a inclusão de novo GND em subtítulo constante da lei orçamentária não corresponderia a uma nova categoria de programação e, assim, a modificação não seria objeto de projeto de lei de crédito especial.

Destaca-se que subjacente ao disposto no art. 59, § 7º, do PLDO/2004 está o entendimento de que tanto a inclusão de novos GNDs quanto o seu remanejamento dentro do mesmo subtítulo deverão ser promovidos por meio de créditos suplementares, obedecendo às normas fixadas no texto da lei orçamentária. Sugere-se que tal entendimento seja expressamente consignado no PLDO³³.

IV.1.2. APERFEIÇOAMENTO DO IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO

Dada a importância de se explicitar a obtenção de resultados primários, o Congresso tomou a iniciativa de incluir, a partir da LOA/2001, um código classificador distinguindo as despesas financeiras das primárias (não-financeiras). A utilização desse código tem como objetivo tornar transparente o controle do impacto das despesas primárias nos resultados fiscais, bem assim o cumprimento da meta de resultado

²⁶ O PLDO/2003 objetivava esclarecer essas dúvidas de interpretação, pois estabelecia como “subtítulo, o menor nível da categoria de programação, sendo utilizado, especialmente, para especificar a localização física da ação”, não se integrando nesse conceito seu desdobramento nos grupos de natureza de despesa. Porém, alteração procedida no âmbito do Congresso Nacional no PLDO 2003, fez com que o art. 3º, § 2º, da LDO/2003 fosse aprovado de maneira que “as atividades, projetos e operações especiais serão desdobrados por subtítulos, detalhados por grupo de natureza de despesa, que representa o menor nível da categoria de programação”. Para ratificar esse posicionamento, o § 4º do mesmo artigo dispõe que “as categorias de programação de que trata esta Lei serão identificadas no projeto de lei orçamentária por programas, atividades, projetos ou operações especiais, respectivos subtítulos, e grupo de natureza de despesa, com indicação de suas metas físicas.

²⁷ Assim, o art. 3º, V, do PLDO/2004 dispõe que “subtítulo é o menor nível da categoria de programação, sendo utilizado, especialmente, para especificar a localização física da ação”. O art. 3º, § 2º, menciona que “as categorias de programação de que trata esta Lei serão identificadas no projeto de lei orçamentária por programas, atividades, projetos ou operações especiais, desdobrados em subtítulos, com indicação do produto, unidade de medida e meta física, estabelecidos para a respectiva ação”. O art. 5º cita que “os orçamentos fiscal e da seguridade social discriminarão a despesa por unidade orçamentária, detalhada por categoria de programação em seu menor nível, com suas respectivas dotações, especificando a esfera orçamentária, o grupo de natureza de despesa, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e a fonte de recursos. Note-se que o PLDO/2004 não menciona, nesses três dispositivos, o termo Grupo de Natureza de Despesa – GND.



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 4/03 – PLDO/2004

primário, uma vez que nem todas as receitas e despesas constantes do orçamento compõem a metodologia de apuração do superávit.

Os orçamentos públicos, com investimentos diminutos e superávits primários robustos, têm refletido o sacrifício social em busca do equilíbrio fiscal. O resultado primário decorre, essencialmente, da diferença positiva entre as receitas e despesas primárias (excluídos os juros recebidos e os já incorridos).

Para apreciação correta da proposta orçamentária, evitando-se intervenções que resultem em redução involuntária do resultado primário, o Poder Executivo repetiu no PLDO/2004, art. 5º, dispositivo existente na LDO/2003, que para fins da apuração do resultado primário previsto, a lei orçamentária conterá código identificador de resultado primário em todas as despesas.²⁸

Sugere-se, como aperfeiçoamento, que seja incluído dispositivo que torne obrigatória a inclusão do identificador de superávit primário também na execução orçamentária, possibilitando, assim, o acompanhamento, por meio do SIAFI, da verificação da obtenção das metas de superávit primário a qualquer momento, fato hoje impossível devido a divergências nas informações disponíveis e na metodologia de apuração.

IV.2. DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS

No que se refere a sentenças judiciais, o Projeto encaminhado pelo Poder Executivo mantém, em linhas gerais, o texto da LDO/2003. A mudança que merece menção é a determinação para que a descentralização das dotações orçamentárias das autarquias e fundações públicas, destinadas ao pagamento de débitos oriundos de decisões judiciais transitadas em julgado, aos tribunais que proferem as decisões exequêndas, seja efetivada de forma automática, pelo órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, imediatamente após a publicação da lei orçamentária e dos créditos adicionais (art. 24, §1º, do PLDO/2004). Pela redação atual da LDO/2003, a descentralização deve ser efetuada em até 15 dias da publicação das leis orçamentárias, pelos órgãos setoriais. A transferência imediata visa impedir a utilização desses recursos para outras finalidades.

IV.3. APERFEIÇOAMENTO DA ALOCAÇÃO DAS DESPESAS COM SENTENÇAS JUDICIAIS

Aspecto que merece atenção é a atual inadequação da classificação de despesas relativas ao pagamento de condenações pecuniárias vincendas a cargo das entidades de direito público. Existindo uma condenação judicial que tenha por objeto o pagamento futuro de prestações mensais, os órgãos têm cumprido esse mandado judicial à conta de categorias de programação erroneamente selecionadas. Normalmente, utiliza-se de alguma atividade,²⁹ quando o correto seria realizar esses pagamentos mediante a utilização de operação especial.³⁰ Esses pagamentos não se confundem com a sistemática dos precatórios, razão pela qual também não deveriam ser realizados à conta da atual Operação Especial “0005 – Cumprimento De Sentença Judicial Transitada Em Julgado (Precatórios) Devida Pela União, Autarquias e Fundações Públicas”.

Para adequar a sistemática desses pagamentos, duas alternativas são cogitadas: a criação de uma operação especial específica para abarcar pagamentos vincendos oriundos de decisão judicial ou a extensão do alcance da atual Operação Especial 0005, de modo a abranger também essas condenações.

²⁸ I - financeira – 0; II - primária obrigatória, quando conste do Anexo IV desta Lei – 1; III - primária discricionária, entendidas aquelas não constantes do Anexo IV desta Lei – 2; e acrescentou novo item, IV - outras despesas constantes do Orçamento de investimento que não impactem o resultado primário – 3, aquele relativo aos gastos das estatais, ainda que primários, não são contabilizados para fins do cálculo do resultado primário, conforme acordo firmado com o FMI.

²⁹ A discriminação do gasto somente tem sido realizada em nível de elemento de despesa. Presumivelmente, esses gastos têm sido classificados nos elementos 03 - Pensões, o qual, a teor da Portaria Interministerial nº 163, de 04.05.2001, abrange despesas com pensões concedidas por lei específica ou por sentenças judiciais, ou, quando inexistente relação jurídica prévia entre o credor e o ente público, 93 - Indenizações e restituições.

³⁰ De acordo com o art. 3º, IV, da LDO/2003, devem ser classificadas como 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



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 4/03 – PLDO/2004

Quanto à unidade orçamentária responsável por essas despesas, o ideal é que os órgãos e entidades que deram causa aos feitos judiciais encerrem as obrigações vincendas em suas programações, ficando obrigadas à inclusão das parcelas mensais em suas folhas de pagamento.

Ademais, ao determinar a descentralização dos débitos judiciais das entidades de direito público para os tribunais que proferem as decisões exequêndas (art. 24), o PLDO/2004 olvidou-se de um caso específico, a competência *ratione materiae* para o processamento e julgamento das ações acidentárias, previstas no art. 109, I, da Constituição³¹. Essas causas são julgadas no âmbito da justiça estadual, como se infere das Súmulas nº 501, do Supremo Tribunal Federal e nº 15, do Superior Tribunal de Justiça.³² Nessas situações, condenado em definitivo o INSS, em sua programação orçamentária serão acrescidos os respectivos débitos, não sendo cabível a descentralização para tribunais de outra unidade da Federação. O próprio INSS deve executar essa programação, em face da impossibilidade de a LDO federal estabelecer prescrições normativas para a esfera estadual. Faz-se necessária a alteração do *caput* do art. 24, ressaltando as hipóteses das ações processadas pela justiça estadual.

IV.4. RESERVA DE CONTINGÊNCIA

Conforme determina o art. 5º da LRF, o projeto de lei orçamentária anual deverá conter reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, cujo montante e utilização serão estabelecidos na LDO.

O PLDO/2004 prevê em seu art. 11 que o montante mínimo da reserva na proposta orçamentária (2%) será superior ao valor mínimo fixado na lei (1%).³³ Assim, asseguram-se recursos ao Congresso Nacional para atender parte das demandas e contingências surgidas durante a apreciação da lei orçamentária.

O parágrafo único do mencionado artigo determina que a reserva à conta de receitas próprias e vinculadas não integrem a reserva de contingência do órgão 90000.³⁴ Ainda que essa orientação não constitua novidade, já presente na LDO/2003, fica a questão da oportunidade e utilidade de se fazer resultado primário com recursos vinculados, de difícil apropriação na amortização da dívida federal, razão última do superávit primário.

Deve-se, agora, analisar a autorização para que o montante mínimo da reserva prevista na LOA (1% da receita corrente líquida³⁵, aproximadamente R\$ 2 bilhões) possa não ser considerado como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.

Com a necessidade de se obter superávits cada vez maiores e diante das atuais restrições orçamentárias, cresceu a relevância de classificar ou não o montante da reserva de contingência como despesa primária.³⁶

Pela primeira vez o próprio PLDO já versa sobre esse tema. O texto apresentado induz à seguinte interpretação: dos 2% da reserva constantes do PLOA, 1% deve ser considerado como despesa primária (nem poderia ser diferente pois, em geral, esse montante é destinado ao atendimento das emendas dos parlamentares) e para o 1% que remanescerá na LOA existe a faculdade de considerá-lo ou não como primária.

³¹ “Art. 109. Aos juizes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, **as de acidentes de trabalho** e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;” (grifos acrescidos).

³² STF - “Compete à justiça ordinária estadual o processo e o julgamento, em ambas as instâncias, das causas de acidente de trabalho, ainda que promovidas contra a União, suas autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista”; STJ “Compete à justiça estadual processar e julgar os litígios decorrentes de acidente de trabalho”.

³³ Note-se que nas últimas LDOs têm prevalecido os percentuais mínimos de 2% na proposta e 1% na lei. Na LDO/2003, o Congresso Nacional alterou esses valores para 3% e 0,5% respectivamente, mas o dispositivo foi vetado.

³⁴ Além da reserva de contingência propriamente dita – aquela prevista na LRF e expressa pelo órgão 90000 –, há dotações, em outras unidades orçamentárias, para as quais não existem previsão de uso. Elas são classificadas como GND 9 “reserva de contingência”, e, na verdade, são recursos reservados para compor o superávit primário.

³⁵ Segundo informações complementares do PLOA/2003, a receita corrente líquida alcançará R\$ 198,8 bilhões.

³⁶ Como se sabe, o superávit primário é o resultado da diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias, logo se o montante da reserva (R\$ 2 bilhões) não for computado como despesa primária torna-se mais fácil atingir o valor necessário.



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 4/03 – PLDO/2004

Alguns argumentam que toda a reserva deveria ser considerada despesa primária, pois durante a execução orçamentária ela seria utilizada como fonte para abertura de créditos adicionais, o que resultaria em gastos dessa natureza. Em consequência, a manutenção do superávit exigiria o contingenciamento de outras despesas primárias, prejudicando principalmente a execução das programações decorrentes de emendas. Assim, caso toda a reserva fosse classificada como primária – na proposta e na lei –, quando ela fosse utilizada não haveria o comprometimento do resultado fiscal e, por conseguinte, não seriam necessárias compensações adicionais.

Argumenta-se, em contrário, que considerar inicialmente toda a reserva como primária acarreta ineficiência na alocação dos recursos, haja vista que 1% da receita corrente líquida ficará “congelada”, podendo ou não ser utilizada ao longo do exercício.

Ademais, note-se que o art. 59, § 11, do PLDO/2004 já exige que projetos de lei de créditos adicionais destinados a despesas primárias contenham demonstrativo que não afetem o resultado primário ou indiquem as compensações necessárias. A questão ainda é passível de avaliação pelo Congresso Nacional.

IV.5. CRÉDITOS ADICIONAIS

Após o grande avanço alcançado com a LDO/2003, de agregar todos os inúmeros projetos de lei relativos a créditos adicionais em dois momentos, na primeira quinzena dos meses de maio e outubro, o PLDO/2004 dá mais um passo no sentido de tornar racional e expedito o processo de alteração da peça orçamentária. O projeto atribui, no art. 60, § 1º, aos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, a competência para abrirem, por atos próprios, seus créditos adicionais, que se incluam nas autorizações constantes da lei orçamentária, desde que financiados com remanejamento de dotações próprias, vedado o cancelamento de dotações referentes a despesas obrigatórias.

Estendeu-se, no art. 59 do PLDO/2004, além do já exigido para gastos com pessoal, a necessidade de projetos específicos de crédito adicional àqueles com dotações destinadas à dívida e às sentenças judiciais, exceto para sentenças de pequeno valor, cuja remissão ao inciso I encontra-se errada, visto tratar-se do inciso III do § 2º do mesmo artigo.

É importante destacar que o PLDO/2004 incluiu dispositivo, art. 62, que pretende conferir grau de liberdade ao Poder Executivo para a abertura de créditos suplementares, autorizados por meio da LOA, nunca antes visto. A mudança principal está em estabelecer como base de cálculo para o percentual de autorização os valores totais de cada programa consignados na lei orçamentária. Hoje, utiliza-se como base o valor dos subtítulos.

Estabelecer percentuais de valores consignados a “programas” significa o Congresso abrir mão de suas prerrogativas no exame dos créditos em montantes muito elevados. Vale mencionar que na classificação da despesa, o “Programa” é composto por várias ações, e estas, são desdobradas em subtítulos. No subtítulo, considerado o menor nível da despesa, é fixado o valor da dotação. A título de exemplo listamos a seguir alguns programas com sua dotação em 2003:



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 4/03 – PLDO/2004

TABELA IV

Programas – Lei Orçamentária/2003

R\$ 1,00

Programas	Valor
Refinanciamento da Dívida Interna	493.294.595.715
Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações)	111.524.536.819
Previdência Social Básica	96.222.920.427
Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica	58.264.431.492
Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)	40.172.099.869
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	32.689.431.275
Apoio Administrativo	22.812.155.456
Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar	14.303.957.155
Desenvolvimento do Ensino de Graduação	6.723.339.385
Novo Emprego e Seguro-desemprego	5.887.357.729
Toda Criança na Escola	4.590.199.710
Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência	3.781.591.357

Fonte: LOA/2003

Assim, qualquer percentual em relação aos programas representaria grande margem ao Poder Executivo para remanejar recursos entre as programações constantes da lei orçamentária sem qualquer consulta ao Legislativo.

IV.6. DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

As despesas desse grupo, sem dúvida, têm registro assegurado no elenco das que levaram ao fomento do desajuste fiscal, que sempre caracterizou o Estado brasileiro. No âmbito da União, as despesas com pessoal no período de 1996 a 2003 cresceram 86% em valores nominais, conforme Tabela V. No entanto, o crescimento de 137% da RCL³⁷ no período, juntamente com as medidas implementadas para conter o crescimento das despesas, podem levar à queda de representatividade percentual destas sobre aquela. Em 1996, as despesas com pessoal e encargos sociais representavam 49,43 % da receita corrente líquida da União. Esse percentual cai para 38,67%, em 2003, conforme os valores autorizados na lei orçamentária para este exercício.

Tabela V
DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS, RECEITA CORRENTE LÍQUIDA E
REPRESENTATIVIDADE PERCENTUAL NO PERÍODO 1996 – 2003

R\$ milhões

Ano	Executado ¹ (A)	RCL (B)	% da RCL (C=A/B)
1996	41.348	83.649	49,43
1997	44.530	98.426	45,24
1998	47.947	112.415	42,65
1999	49.947	129.142	38,03
2000	58.240	145.950	39,90
2001	65.449	167.739	39,02
2002	73.425	188.560	38,94
2003	76.892 ²	198.835	38,67

Fonte SIAFI, Informações Complementares para 2003 e Balanços Gerais da União.

Obs: 1) Executado corresponde aos empenhos liquidados; 2) Valor autorizado na lei orçamentária para 2003.

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

1. estabelecer parâmetros para as projeções dessas despesas – para os três Poderes da União e para o Ministério Público, em regra mantém-se o gasto do exercício anterior – que crescem em função dos créditos adicionais;

³⁷ No caso da União, entende-se por receita corrente líquida o total da receita corrente deduzidas: i) as transferências constitucionais e legais a Estados, Distrito Federal e Municípios; ii) as receitas de contribuição para a previdência social provenientes do PIS/PASEP; iii) os valores correspondentes às despesas com o pagamento de benefícios do Regime Geral da Previdência Social. No caso dos Estados e Distrito Federal: o total da receita corrente deduzidas as transferências constitucionais e legais aos Municípios.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

NTC Nº 4/03 – PLDO/2004

- estabelecer condicionantes para admissão de servidores, nelas incluída a prestação de serviço extraordinário;
- estipular em que casos poderão ser realizados serviços extraordinários, na hipótese de as despesas extrapolarem 95% do limite fixado na LRF.

Ponto que merece ser comentado é o fato das últimas LDOs terem transferido para a lei orçamentária anual a responsabilidade de apresentar, em anexo específico, as autorizações previstas no art. 169, § 1º, da Constituição, que condiciona concessões de aumentos e admissões a prévia e expressa autorização na lei de diretrizes orçamentárias. Não há justificativas para a continuação dessa prática, uma vez que foi utilizada para solucionar o não envio em determinado ano e que acabou por se tornar permanente. Sugere-se que o Congresso Nacional solicite essas informações ao Poder Executivo e inclua na própria LDO/2004 essas autorizações.

De novidade relevante em matéria de gastos com pessoal, o PLDO/2004, art. 76, § 1º, II, estatui a necessidade da apresentação de simulação que demonstre o impacto na despesa com pessoal da implantação das medidas propostas em projetos de lei enviados ao Congresso, que tenham como objeto a transformação de cargos ou a implantação de planos de carreira. Verifica-se a tentativa de possibilitar, *a priori*, a análise dos impactos financeiros da aprovação de leis relativas a despesas com pessoal, que têm comprometido, sobremaneira, as previsões das despesas orçamentárias. Sugere-se a extensão de tal exigência a todos os projetos de leis que tenham por fim aumento de gastos com pessoal.

Há outros avanços a serem realizados em termos de gasto com pessoal, em especial no trato do grau de discricionariedade do próprio dispêndio. Por convenção, considera-se todo o gasto de pessoal como sendo obrigatório por sua natureza alimentar. Entretanto, realizado exame mais acurado da questão, verifica-se que parcela considerável de tais gastos possui significativo gradiente discricionário.

Indubitável serem os gastos com vencimentos e vantagens fixas relativos a cargos permanentes, encargos com pensionistas e inativos e encargos sociais em geral de natureza obrigatória por força legal. Todavia, existem inúmeras despesas variáveis inseridas dentro do GND 1 (pessoal e encargos sociais) que não possuem caráter obrigatório, a exemplo de vencimentos ou salários de cargos de confiança, diárias ou de gastos elencados no elemento 16 – *Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil*, que compreende despesas relacionadas às atividades do cargo/emprego ou função do servidor, e cujo pagamento só se efetua em circunstâncias específicas, tais como: hora-extra, substituições, e outras despesas da espécie, decorrentes do pagamento de pessoal dos órgãos e entidades da administração direta e indireta.

Para que tais despesas sejam devidamente programadas propõe-se sejam classificadas como o identificador de resultados primário – RP 2, ou seja, despesas primárias discricionárias, estando assim, passíveis de contingenciamento.

IV.7. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

No que diz respeito às transferências voluntárias, o PLDO/2004 mantém praticamente as mesmas regras constantes da LDO/2003.

Como inovação, registre-se a ampliação do rol das ações passíveis de flexibilização na exigência de aplicação de contrapartidas. Além das aprovadas na LDO/2003, passarão a merecer tal tratamento as financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, as relativas ao combate à fome, à segurança alimentar e à segurança pública – art. 39, § 2º, III, “a” e “e”.

Também, acresça-se a inclusão de dispositivo – art. 48, parágrafo único –, que permite às instituições e agências financeiras oficiais – no exercício da função de mandatárias da União para execução e fiscalização das transferências voluntárias –, deduzir dessas dotações valor fixo ou percentual a título de despesas administrativas. Vale destacar que com essa nova exigência cada projeto deverá explicitar a parcela referente às despesas administrativas, inclusive as emendas dos parlamentares.

Ainda, propõe-se a ampliação do prazo para que os órgãos concedentes divulguem pela Internet o conjunto de exigências e procedimentos, inclusive formulários, necessários à realização das transferências. Segundo art. 43, I, do tal prazo fica ampliado de trinta para sessenta dias após a sanção da lei orçamentária.



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 4/03 – PLDO/2004

Para 2004, mantém-se a exigência de contrapartida para os “recursos destinados à complementação das ações relacionadas à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros do Distrito Federal.” Com relação a essa exigência, reiteramos posição já externada, quando por ocasião da apreciação da LDO/2003. Não nos parece adequado tal dispositivo, visto que, por força do art. 21, XIV, da Constituição Federal, os gastos mencionados estão na competência da União;³⁸ tratando-se, portanto, de transferências constitucionais, obrigatórias, para as quais não se exigem contrapartidas.

Assinale-se, por último, que, à semelhança da LDO vigente, os recursos do Sistema Único de Saúde – SUS transferidos mediante convênios ou similares estão sujeitos a exigência de contrapartida. Ficam desobrigadas dessa exigência as transferências efetuadas fundo a fundo (art. 56).

IV.8. TRANSFERÊNCIAS A ENTES PRIVADOS

O projeto disciplina a transferência de recursos a entidades privadas sob a modalidade de subvenção social e auxílio.³⁹ Os dispositivos concernentes (arts. 28 a 31) são reproduções, com algumas variações, de LDOs anteriores.

De maneira geral, as LDOs têm sido restritivas com relação a essas transferências. A regra tem sido a de se vedar a alocação de recursos a tais títulos em entidades privadas, ressalvadas as exceções explicitadas no corpo da lei.

Para 2004, amplia-se o rol das exceções, incluindo-se as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) no rol das entidades passíveis de recebimento de subvenção social.⁴⁰ Tais entidades, com a aprovação da LDO/2003, passaram a ter o privilégio de poder receber recursos públicos a título de auxílio. Essa exceção à concessão de auxílio repete-se na proposta para 2004.

A concessão de subvenção social às OSCIPs de forma ampla, independentemente da área de atuação da entidade, não encontra respaldo na legislação vigente. Com efeito, segundo dispõe o art. 16 da Lei nº 4.320/64, a concessão de subvenção social visará fundamentalmente à prestação de serviços afetos às áreas de “assistência social, médica e educacional”. Mister se faz, portanto, que se restrinja a concessão do benefício a essas três áreas, mandamento esse que deve ser observado não só no caso das OSCIPs como também nas demais hipóteses de exceção (art. 28, I a V).

Por outro lado, parece razoável limitar a concessão de auxílio a finalidades compatíveis com o objetivo social das OSCIPs. Da forma como redigido o dispositivo (aprovado na LDO/2003), bastaria a qualificação da entidade como OSCIP para estarem aptas a receber tais benefícios, independentemente de a aplicação dos recursos guardar qualquer conformidade com os objetivos sociais da entidade. Esse, com certeza, não deve ser o espírito da lei, que deve primar pela boa aplicação dos recursos públicos.

Dada a escassez de recursos, é também de bom alvitre que as dotações orçamentárias para as OSCIPs ocorram apenas para aquelas que já estejam atuando em parceria com o Poder Público na execução de programas nacionais.⁴¹

³⁸ Nos termos do art. 21, XIV, da Constituição Federal, compete à União “organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.”

³⁹ A Lei nº 4.320/64, em seu art. 12, §§ 2º e 3º, define subvenções sociais como sendo transferências às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, destinadas a cobrir despesas de custeio de entidades públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa. O art. 16, por sua vez, estabelece que “fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará à prestação essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos revelar-se mais econômica.”

⁴⁰ As OSCIPs, em 2003, passaram a poder receber recursos públicos a título de auxílio.

⁴¹ A Lei nº 9.790/99, que instituiu as OSCIPs, também criou o Termo de Parceria – instrumento jurídico por meio do qual se consolida acordo de cooperação entre o Poder Público e tais entidades. Constitui uma alternativa ao convênio, com procedimentos mais simples para a sua celebração



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 4/03 – PLDO/2004

Além dessas observações, vale lembrar que a cooperação financeira da União com entidades privadas não se restringe a auxílio e subvenção. Há também as **contribuições**, pouco exploradas nas LDOs, e que têm sido amplamente utilizadas pelo governo na alocação de recursos, sobretudo correntes.

Considera-se, portanto, de suma importância disciplinar a liberação de recursos a título de contribuições correntes. Do contrário, teremos o absurdo de colocar inúmeras regras para a liberação de recursos a título de subvenções sociais – que têm grande função social – enquanto para as contribuições correntes,⁴² nenhuma limitação existe.

Essa lacuna da legislação neutraliza, em parte, o esforço despendido para disciplinar tais alocações em entidades privadas. As transferências classificadas no orçamento como contribuições correntes são, em sua maioria, típicas subvenções sociais⁴³. Classificá-las como contribuições correntes constitui uma forma de driblar as exigências estabelecidas na LDO para as subvenções sociais.

Assim, para que se dê efetividade às regras estabelecidas para as subvenções sociais, há que se disciplinar, também, a liberação de recursos a título de contribuições correntes.

IV.9. DEMONSTRATIVOS COM INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

Nas LDOs sempre constam dispositivos sobre o encaminhamento de informações complementares pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, relacionadas em anexo específico (vide art. 10, § 3º, da LDO/2003), bem como informações sobre obras incluídas na proposta orçamentária (vide art. 17 da LDO/2003).

Três modificações do PLDO/2004 em relação à LDO/2003 merecem ser destacadas.

A primeira e mais significativa modificação refere-se às exigências, contidas no art. 16, § 4º, e no art. 8º, parágrafo único, do PLDO, que determinam ao Congresso Nacional a remessa à Secretaria de Orçamento Federal, até 15 dias após a sanção da lei orçamentária, as informações sobre as obras incluídas no orçamento por meio de emenda, bem como dos demonstrativos das informações complementares ajustados de acordo com as alterações realizadas na receita e na despesa durante a tramitação do projeto de lei orçamentária no Congresso.

Inicialmente cabe reafirmar que as informações solicitadas têm caráter informativo, complementar, não fazendo parte do autógrafo ao projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional. As informações complementares têm natureza híbrida. Grande parte delas consiste de dados estatísticos históricos – informações setoriais específicas que não podem ser obtidas a partir do exame da proposta – e esclarecimentos para verificação da adequação à LDO da programação contida na proposta. São informações adicionais e gerenciais exigidas pelo Congresso, tanto para subsidiar a análise da proposta encaminhada pelo Poder Executivo, quanto ao exercício das atribuições constitucionais de controle externo da Administração.

Todos os quadros e tabelas que dão transparência ao produto da intervenção parlamentar estão assegurados nos termos do art. 7º e do Anexo I do PLDO. Na Mensagem que encaminhou o PLDO/2004 ao Congresso, o Poder Executivo não apresentou qualquer razão que pudesse justificar as pretensões contidas no art. 16, § 4º, e no art. 8º, parágrafo único, e levar o Congresso a acatá-las. Sugere-se a supressão dos dispositivos.

A segunda refere-se à mudança de critério para o encaminhamento de informações sobre obras constantes da proposta orçamentária. Na LDO/2003, determinou-se o encaminhamento de informações sobre as obras com dotação superior a R\$ 2 milhões; no PLDO/2004, determina-se que sejam encaminhadas informações sobre: obras plurianuais de valor total acima de R\$ 8 milhões e obras, cuja execução integral se dará no exercício de 2004, de valor superior a R\$ 2 milhões.

⁴² As contribuições correntes, ao contrário do que ocorre com subvenções sociais, podem ser destinadas a entidades privadas com fins lucrativos.

⁴³ Vide, por exemplo, as emendas que alocam recursos de custeio em entidades privadas sem fins lucrativos nas áreas da Saúde, Assistência Social e Educação. Todas, sem exceção, têm sido classificadas erroneamente como “contribuições correntes”.



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 4/03 – PLDO/2004

Essa mudança de critérios é imperfeita, pois resultará na falta de informações sobre obras com dotação superior a R\$ 2 milhões e de valor total entre R\$ 2 milhões e R\$ 8 milhões cuja execução vá além do exercício financeiro de 2004.

Sugere-se que sejam encaminhadas informações sobre as obras cujo valor total seja superior a R\$ 8 milhões, qualquer que seja o valor da dotação consignada no orçamento, e sobre as obras cuja dotação seja superior a R\$ 2 milhões, independentemente do seu valor total.

A terceira é a não inclusão no Anexo II – Relação das Informações Complementares do demonstrativo das *"despesas do Sistema Único de Saúde – SUS, por Estado e Distrito Federal, indicando os critérios previstos no art. 35 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e as respectivas parcelas"* (item XVI do Anexo à LDO/2003).

IV.10. DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

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

No PLDO/2004, o dispositivo que elenca as despesas que podem ser financiadas com a receita decorrente da emissão de títulos foi inovado em relação à LDO/2003, na medida em que o extenso rol de ações que ocupavam inúmeros incisos e parágrafos foi agrupado em um único inciso (art. 70, III)⁴⁴. 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 específica.

Quanto a esse fato, deve-se observar 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 a relação de despesas que podem contar com 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.

Com a nova redação **o processo de criação de despesas financiadas com emissão de títulos será facilitado**, uma vez que bastará a autorização da mesma mediante lei específica, ou até 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 esta proibiu a alteração de matéria orçamentária por meio de medida provisória (art. 62, §1º, I, "d", da Constituição Federal).

IV.11. OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO – OOC

A LDO normalmente dedica alguns dispositivos, em seção ou subseção específica, ao detalhamento da programação a cargo da unidade orçamentária Operações Oficiais de Crédito – OOC, indicando inclusive as fontes de recursos que devem financiar seus gastos (empréstimos, financiamentos e refinanciamentos concedidos com recursos da União). No PLDO/2004⁴⁵ o texto referente às OOCs foi drasticamente reduzido, limitando-se a informar que essa unidade orçamentária conterá a programação para a concessão de empréstimos, financiamento e subvenções econômicas, desde que autorizados por lei específica.

⁴⁴ "Art. 70. Será consignada na lei orçamentária estimativa de receita decorrente da emissão de títulos da dívida pública federal para fazer face, estritamente, a despesas com: I- refinanciamento, juros e outros encargos da dívida, interna e externa, de responsabilidade direta ou indireta do Tesouro Nacional ou que venha a ser de responsabilidade da União nos termos de resolução do Senado Federal; II- aumento de capital de empresas e sociedade em que a União detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto; e III- outras despesas, cuja cobertura com a receita prevista no *caput* tenha sido autorizada por lei específica."

⁴⁵ "Art. 53. A programação do órgão Operações Oficiais de Crédito conterá, exclusivamente, dotações destinadas a atender a despesas com a concessão de empréstimos, financiamentos e subvenções econômicas, autorizados em lei específica, bem como os encargos delas decorrentes."



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 4/03 – PLDO/2004

Para discutir essa modificação, cumpre resgatar inicialmente o porquê de a programação das OOCs constar da LDO, enquanto as demais unidades orçamentárias não merecem tal espaço.

A programação das OOCs contempla atividades com limitada capacidade de acesso a crédito e de competitividade ou são especialmente sensíveis a conjunturas econômicas desfavoráveis, mas cuja sobrevivência representa relevantes interesses estratégicos e sociais. Como exemplo, podemos citar a agricultura familiar, o setor de exportações e os subsídios à habitação de interesse social. Nesses casos, o apoio oficial consiste na concessão empréstimos e na adoção de mecanismos de expansão do crédito, com destaque para equalizações de taxas e de preços.

Esse apoio a atividades econômicas de caráter privado subverte um princípio geral segundo o qual esses empreendimentos deveriam apresentar equilíbrio econômico-financeiro suficiente para não necessitar de ajuda do Estado. Dessa forma, a apresentação na LDO de um rol de ações que podem compor as OOCs tem como primeira finalidade evidenciar quais serão os setores e atividades privilegiados pelo apoio oficial na próxima lei orçamentária.

Mais uma vez destaca-se 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 a relação de despesas que podem constar das OOCs, 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.

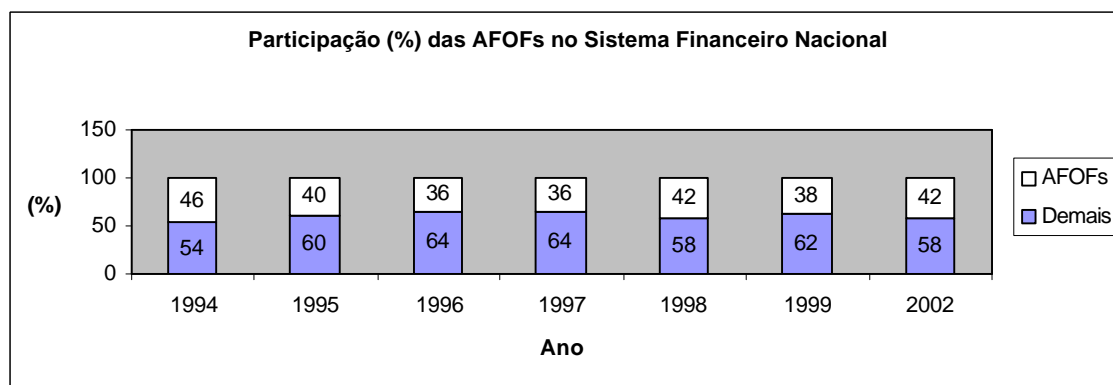
Além do rol de despesas possíveis, o texto da proposta deixou de indicar quais serão as fontes de recursos que financiarão os gastos das OOCs. Cabe destacar que algumas receitas são vinculadas a esta UO apenas pelos dispositivos da LDO, de onde depreende-se que o novo texto poderá implicar uma redução de recursos para as finalidades ali definidas, com prejuízos para os setores que dependem desse apoio.

Por fim, o texto proposto aumenta a liberdade do Poder Executivo para incluir despesas nas OOCs. Pela regra atual é necessário existir uma lei específica (ou Medida Provisória) e autorização na LDO. Cumpre lembrar que o processo de modificação da LDO ficou mais difícil a partir da Emenda Constitucional nº 32, de 11/09/2001, que proibiu a alteração de matéria orçamentária por meio de medida provisória.

V. POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO – OFOFs

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

Uma comparação interessante para atestar a dimensão das Instituições Públicas de Fomento é a visualização do conjunto dos ativos das AFOFs com os ativos totais das demais instituições do Sistema Financeiro Nacional. Observa-se que a participação do Estado no Sistema Financeiro Nacional mantém-se ao redor de 40% nos últimos anos.





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 4/03 – PLDO/2004

As três maiores agências de fomento, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES, estão entre as dez maiores instituições financeiras da América Latina (incluído o Banco Interamericano de Desenvolvimento). Elas detêm 96% dos ativos totais do conjunto das AFOFs.

Entre as AFOFs, a atuação do BNDES requer atenção especial na fiscalização, visto que a principal fonte de recursos para suas aplicações seja originária de contribuições sociais (PIS/PASEP). Cerca de metade do seu passivo corresponde aos valores repassados anualmente pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, nos termos do art. 239 da Constituição. Trata-se de empréstimos para aplicações em projetos de desenvolvimento econômico, cujo montante, em 31.12.2001, somava R\$ 39,6 bilhões, cerca de 62% do total do patrimônio do Fundo. A Tabela seguinte evidencia a composição do Patrimônio do FAT, revelando que, além dos empréstimos constitucionais ao BNDES, cerca de R\$ 8,4 bilhões foram colocados à disposição deste Banco para outros financiamentos sob a denominação de depósitos especiais. Desse modo, 75% dos recursos do FAT estão aplicados no BNDES.

Tabela VI
Patrimônio do FAT

(R\$ Bilhões)

Programa	Ano		(%)
	2000	2001	2001
BNDES – Art. 239 da CF	36.751	39.625	75
BNDES – Depósitos Especiais	8.186	8.465	
Outros	14.420	15.934	25
Total do Patrimônio	59.357	64.024	100

Fonte: Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária para 2003

A análise sob a ótica do Balanço Patrimonial do BNDES realizado em 31.12.2001 revela que dos R\$ 112.753 bilhões que constituem o passivo total, 61% (R\$ 69,1 bilhões) são recursos do PIS/PASEP e do FAT. As transferências anuais ao BNDES provenientes do FAT, após transitarem uma única vez no orçamento da União, passam a constituir parte do passivo do Banco, sobre o qual inexistem mecanismos institucionalizados de avaliação e controle de resultados.

V.1. EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS

As aplicações estimadas para o exercício financeiro vigente são de R\$ 225,6 bilhões, evidenciadas na Tabela II. A maior parte deste montante são recursos próprios das Instituições. O Banco do Brasil, por exemplo, estima aplicar R\$ 169 bilhões de recursos próprios. Mas, no caso do BNDES, a maior fonte de recursos foi originada da Contribuição para o PIS/PASEP. Nesse caso, é plausível a assertiva de que a fiscalização de suas aplicações, estimadas em R\$ 26,4 bilhões para este exercício, mereçam atenção especial por parte do Poder Legislativo. Esse valor representa mais de quatro vezes o total de investimentos adicionados na proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo.

Tabela VII
Demonstrativo dos Empréstimos Efetivos
Segundo as Agências de Fomento

R\$ mil

AFOFs	2000 Realizado	2001 Realizado	2002 Exec. Provável	2003 Estimativa
Banco do Brasil	92.987.156	129.486.569	154.871.441	175.865.566
BNDES	21.126.974	24.214.374	26.988.650	26.489.012
Caixa Econômica Federal	7.541.451	13.739.754	18.854.198	16.727.316
Banco do Nordeste	2.605.548	1.810.309	2.300.000	3.700.000
Banco da Amazônia	1.374.712	921.000	774.366	1.531.088
Demais AFOFs	843.894	947.751	1.105.089	1.377.337
TOTAL	126.479.734	171.119.758	204.893.743	225.690.320

Fonte: Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária para 2003



V.2. O CONTROLE DO PODER EXECUTIVO E DO PODER LEGISLATIVO SOBRE AS AFOFs

O Poder Executivo também não tem demonstrado efetivo controle sobre as aplicações das AFOFs. O Ministério da Fazenda contratou uma consultoria privada em 1999 para diagnosticar e colher sugestões, na forma de audiência pública, com apoio no “Relatório de Alternativas para a Reorientação Estratégica do Conjunto das Instituições Financeiras Públicas Federais”.

O Relatório confirma a tese aqui sustentada de que tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo estão afastados do efetivo controle na aplicação dos recursos das AFOFs. Algumas conclusões merecem destaque, e são expostas a seguir:

- a) não há uma separação clara entre responsabilidades e recursos do Tesouro e as responsabilidades e recursos dessas instituições. Os custos relacionados à execução das políticas públicas não são claramente identificados, sendo subsidiados sem o necessário grau de visibilidade, prejudicando a transparência das ações;
- b) o inter-relacionamento das atividades comerciais com a execução das políticas públicas gera subsídios cruzados entre captação, alocação de recursos, riscos, receitas e custos operacionais, que tornam pouco evidentes a eficácia de atuação das AFOFs;
- c) o conjunto atual das AFOFs apresenta ineficiência estrutural no equilíbrio entre o nível de despesas e receitas operacionais. Este indicador é consistentemente superior ao observado no setor privado, sendo que a constituição de um nível de provisionamento para perdas de crédito comparável ao do resto do sistema financeiro sensibilizaria ainda mais esse quadro;
- d) deficiências no planejamento individual e inexistência de planejamento conjunto das Instituições.

Todas as tabelas apresentadas tiveram o escopo de demonstrar, sob diversos ângulos, os significativos montantes movimentados pelas agências oficiais. A questão central é que a lei de diretrizes orçamentárias, à qual a Constituição concedeu a prerrogativa de *“estabelecer a política de aplicação das agências financeira oficiais de fomento”*, não tem exercido plenamente essa atribuição, tanto no que se refere à política quanto à fiscalização das aplicações das AFOFs.

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

Visando aperfeiçoar as instruções pertinentes aos relatórios exigidos nas informações complementares ao projeto de lei orçamentária, julgamos de grande utilidade inserir no rol das prescrições a elaboração dos quadros de aplicação também pelo porte do tomador do empréstimo, conforme a seguinte nomenclatura, já utilizada pelo BNDES: Micro e Pequena Empresa e Pessoa Física, Média Empresa e Grande Empresa.

V.3. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES

Os dispositivos referentes à liberação e ao bloqueio da execução das obras com indícios de irregularidades graves contidos no PLDO/2004 (Capítulo VIII) reproduziram, com as devidas adequações, as normas aprovadas pelo Congresso Nacional na LDO/2003, com exceção do tratamento conferido ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG (art. 16 e 17).

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



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 4/03 – PLDO/2004

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

O SIASG, em princípio, seria o instrumento mais apto para o acompanhamento das execuções contratuais e, caso necessário, para concretizar a suspensão determinada pelo Congresso Nacional. Esse Sistema visa a acompanhar todos procedimentos licitatórios, desde o edital à entrega do objeto, mesmo nos casos de inexigibilidade e dispensa, bem como de contratações externas. O módulo de acompanhamento do cronograma de execução faculta averiguar o estágio em que se encontra a entrega dos bens e serviços contratados.

Todavia, nem todos os órgãos e as entidades com dotações orçamentárias aprovadas pelo Congresso têm informado os contratos e convênios em execução, comprometendo, dessa maneira, a integridade dos dados do SIASG e a confiabilidade no Sistema. Caberia ao Congresso acionar o TCU, para verificar o efetivo cumprimento da LDO atual, nesse particular.

Assim, a atual inconsistência dos dados não permite, até o momento, utilizar o SIASG como ponto de controle para efetivar o trancamento da execução, mormente em face da recalcitrância de alguns órgãos e entidades em observar os ditames da LDO. Resta prejudicada, também, a utilização do Sistema como instrumento de controle para selecionar os empreendimentos a serem fiscalizados, a partir dos indícios de irregularidades nele detectados, ou como instrumento de acompanhamento da execução físico-financeiro de contratos. Todavia, seria possível incluir dispositivo na LDO/2004, exigindo que os pagamentos realizados pelo SIAFI devam observar os registros constantes do SIASG. Sem a conformidade dos registros, não haveria pagamentos.

Outra dificuldade consiste na inexistência de relatórios gerenciais no SIASG, que pudessem atender prontamente as necessidades dos congressistas. Se disponíveis tais relatórios, não haveria necessidade de requisitar ao Executivo, na própria LDO e durante a execução orçamentária, o envio de informações tais como o grau de execução das obras, expectativa de conclusão e valores comprometidos, entre outras. Tais informações já constam do cadastro das licitações e do acompanhamento da execução dos objetos dos contratos e convênios firmados. Assim, seria necessário que do SIASG resultassem relatórios gerenciais, passíveis de consulta pela Internet, que pudessem informar o relacionamento entre os contratos e os convênios, bem como as demais informações que o Congresso, até o presente momento, tem requerido, quase que exclusivamente, ao tempo da elaboração orçamentária.

O art. 87, §§ 9º e 10, prevê que a classificação programática das obras com gestão irregular em 2003 seja mantida na proposta para 2004, inclusive nos seus créditos adicionais e na execução física e financeira das obras ou serviços inscritos em Restos a Pagar. Tal assertiva permitiria melhor acompanhamento e fiscalização das obras. No entanto, a intercalação *"sempre que possível"* coloca a efetividade da consistência da classificação orçamentária, requerida do § 9º sob suspeita. Ademais, não há motivo para restringir a exigência às obras, cabendo estendê-la por toda a peça orçamentária. Tal desiderato, aliás, motivou a reformulação do sistema orçamentário, ocorrida em 1999. Portanto, o art. 87, § 9º, além de inócuo, está inadequadamente restrito às obras com irregularidade, sendo sugerida a exclusão do dispositivo.

VI. DIRETRIZES SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

VI.1. AUTORIZAÇÃO PARA A EXECUÇÃO PROVISÓRIA DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

O art. 65 do PLDO/2004 traz a tradicional autorização para executar a programação constante da proposta orçamentária para atender despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, caso o projeto de lei orçamentária para 2004 não seja sancionado até 31 de dezembro de 2003.



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 4/03 – PLDO/2004

Inova, porém, ao estender essa autorização às bolsas de estudo concedidas pelo Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, e de residência médica.

Convém recordar que nos últimos três anos não foi necessário o uso deste mecanismo pois, como resultado do esforço conjunto dos Poderes Executivo e Legislativo se conseguiu sancionar o orçamento no início do exercício financeiro a que se refere⁴⁶.

VI.2. A RELAÇÃO ENTRE O RESULTADO PRIMÁRIO, O CONTINGENCIAMENTO E RESTOS A PAGAR

O Poder Executivo deverá demonstrar o fiel cumprimento das metas de superávit fiscal fixadas no PLDO/2004, por ato próprio, contendo as metas quadrimestrais para o resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social, as metas bimestrais de realização de receitas não-financeiras⁴⁷, cronograma de pagamentos mensais de despesas não-financeiras à conta de recursos do Tesouro e de outras fontes, e como a programação atendeu às metas quadrimestrais e à meta de resultado primário estabelecida na LDO.

Para se assegurar a consecução da meta de superávit primário, havendo eventual reestimativa que aponte frustração de receita ou reprojeção de despesas, há de se restringir, por meio do chamado contingenciamento, a execução orçamentária da despesa.

No estabelecimento da meta de superávit na LDO, há a presunção de que, dada a previsão de arrecadação de receitas, as despesas orçamentárias fixadas podem ser integralmente realizadas, incluindo-se no conceito de realização o empenho, a liquidação e o pagamento das despesas. Isso porque, em tese, receitas e despesas primárias se combinam de modo a produzir, mediante sua realização, exatamente o resultado primário almejado.

No entanto, pela metodologia de apuração do superávit primário, são computadas as despesas pagas, implicando a saída de recursos da conta única do Tesouro Nacional. Esses valores incluem tanto o pagamento das despesas orçamentárias do próprio exercício, como o das despesas extra-orçamentárias, boa parte das quais referentes a exercícios anteriores, os chamados “Restos a Pagar”. Existe um mecanismo de compensação entre os Restos a Pagar de um exercício para o outro, chamado *float*, no entanto, não há igualdade ou simetria na transferência, de um exercício para outro, ou seja, o que um exercício transfere para o outro não se compensa na próxima rodada das transferências. A hipótese do *float*, por isso, não possibilita o maior ou o melhor controle da execução orçamentária e financeira.

Dessa forma, a integral execução orçamentária e financeira, mesmo que a arrecadação de receitas se comporte conforme prevista, não possibilita a consecução das metas fiscais estabelecidas nas leis de diretrizes orçamentárias e no orçamento anual.

Há assim um descompasso entre o que está sendo previsto na LDO, como meta para o exercício, e a metodologia de verificação do cumprimento dessas metas, pois se parte da mesma previsão para a receita, porém, inclui-se como despesas, um rol maior do que o inicialmente autorizado. Além disso, não são computadas como receitas as disponibilidades de exercícios anteriores que excederam a meta de superávit, fazendo com que o pagamento dos restos a pagar inscritos concorram com a receita arrecadada no exercício. Dessa forma, se não houver no exercício excesso de arrecadação em volume suficiente para cobrir as despesas não computadas no cálculo da meta, o contingenciamento será inevitável.

A partir da avaliação acima é importante destacar que no PLDO/2004 suprimiu-se a necessidade de se discriminar em cronograma mensal à parte os Restos a Pagar. A mudança dificulta o acompanhamento da distribuição do desembolso realizado entre as despesas do exercício de 2004 e as despesas de 2003. Vale lembrar que esse item não constava do PLDO/2003 e foi inserido pelo Congresso Nacional na LDO/2003 com o objetivo de conferir maior transparência aos desembolsos dos restos a pagar.

⁴⁶ Orçamento para 2001: Lei nº 10.171, de 5 de janeiro de 2001. Orçamento para 2002: Lei nº 10.407, de 10 de janeiro de 2002. Orçamento para 2003: Lei nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003.

⁴⁷ Art. 13 da LRF.



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 4/03 – PLDO/2004

Apesar de a simples publicação não implicar em compromisso de pagamento, a indicação constante da Lei em vigor facilita a execução da programação de desembolsos, na medida que separa a programação financeira do exercício daquela decorrente de exercícios anteriores, bem como proporciona maior transparência e melhor acompanhamento do processo de execução das despesas. Recomenda-se, portanto, manter a redação da LDO/2003.

O art. 39, § 3º, da LDO/2003 foi suprimido do PLDO/2004. Aquele parágrafo tem por objetivo reduzir o valor da inscrição de despesas em Restos a Pagar. Se esse dispositivo for realmente seguido ao final deste ano, seu papel terá sido efetivamente cumprido, tornando desnecessária sua repetição na proposta para 2004.

Ressalte-se, ainda, que a iniciativa do governo de incluir para 2005 o mecanismo de previsão de superávits primários anti-cíclicos esbarra na metodologia de apuração do superávit primário tal como temos hoje. Isso porque estaremos novamente utilizando o esforço de arrecadação de exercícios anteriores para pagar despesas do exercício corrente, o que não é compatível com os critérios hoje utilizados.

VI.3. LIMITAÇÃO DAS DESPESAS DOS PODERES LEGISLATIVO, JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Caso seja verificada a necessidade de limitação de empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira, para o cumprimento das metas fiscais, o PLDO/2004 alterou o critério de distribuição do montante das dotações orçamentárias entre os Poderes.

A distribuição, na LDO/2003, era realizada entre dois conjuntos: o de “projetos” e o de “atividades e operações especiais”. O PLDO/2004 determina que essa distribuição será realizada de forma proporcional à participação de cada um dos Poderes e do MPU no conjunto de “outras despesas correntes” e “investimentos e inversões financeiras”. Nesse contexto, a distribuição foi deslocada do conjunto de “tipo de ação” para o de “GND”. Argumenta o Poder Executivo que a mudança de critério visa deslocar a ótica dos resultados para a de contenção dos insumos.

Nesse contexto, coerentemente com o critério adotado, no PLDO/2004 expurgou-se da base de cálculo do contingenciamento o conjunto “outras despesas correntes” dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU. Também não mais foram preservadas as ações relativas a despesas discricionárias constantes do projeto de lei relativas às funções saúde, educação, assistência social e ciência e tecnologia.

Outro ponto que merece atenção consiste no fato de que a redação do PLDO/2004 aparentemente elimina a discricionariedade do Poder Executivo na fixação do montante a ser contingenciado entre os Poderes. A nova redação estabelece que a repartição será proporcional à participação dos Poderes em cada conjunto de “outras despesas correntes” e “investimentos e inversões financeiras”, constantes da programação inicial da lei orçamentária. Além disso, o PLDO/2004 (art. 67, § 3º) inclui o Poder Executivo na faculdade de distribuir, posteriormente, o valor a ser contingenciado entre os conjuntos de despesas.

Vale ressaltar que, no presente exercício, a metodologia utilizada pelo Executivo de concentrar o contingenciamento nos projetos (cerca de 75% do volume contingenciado) prejudicou os Demais Poderes e o MPU.

Importa ressaltar, ainda, que o PLDO/2004 não contempla o dispositivo inserido pelo Congresso Nacional na LDO/2003 e vetado pelo Poder Executivo que objetivava avaliar os efeitos do contingenciamento⁴⁸.

⁴⁸ “§ 7º No prazo de 15 (quinze) dias após o término do prazo previsto no § 3º deste artigo, os órgãos setoriais de planejamento e orçamento encaminharão à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição relatórios contendo as seguintes informações: I- efeitos principais da limitação de empenho e movimentação financeira sobre a programação inicial do órgão; II- redistribuição dos limites orçamentário e financeiro entre os programas e principais ações do órgão.”



VI.4. ANEXO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS

O “Anexo de Despesas Obrigatórias de Caráter Constitucional ou Legal”, Anexo IV ao PLDO/2004, ou simplesmente “Anexo das Despesas Obrigatórias”, está diretamente relacionado ao art. 9, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal:

“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”

Conforme estabelece o art. 9º, *caput*, da LRF, a limitação de empenho será procedida se ao final de um bimestre for verificado que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal. A limitação deverá obedecer aos critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. O art. 67 do PLDO/2004 fixa esses critérios, excluindo da limitação, no inciso I, as despesas que constituem obrigações constitucionais e legais relacionadas no Anexo IV – Despesas Obrigatórias de Caráter Constitucional ou Legal (previsto no art. 100 do PLDO/2004).

A relação constante do Anexo IV não é exaustiva, ou seja, contém despesas identificadas como obrigação constitucional ou legal da União, mas não necessariamente todas, razão pela qual o art. 100, § 1º, do PLDO/2004 autoriza o Poder Executivo a incluir outras ações no Anexo de Despesas Obrigatórias e lhe determina que a atualize sempre que promulgada emenda constitucional ou lei de que resultem obrigações para a União.

Comparando o Anexo de Despesas Obrigatórias do PLDO/2004 com o da LDO/2003 (Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002) constata-se as seguintes alterações:

I- Foram incluídas as seguintes ações:

a) Bolsa de Qualificação Profissional para o Trabalhador (Medida Provisória nº 2.164-41, de 24.08.2001);

b) Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES (art. 239, § 1º, da Constituição);

c) Concessão de auxílio-gás (Lei nº 10.453, de 13.05.2002);

d) Complemento da atualização monetária dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (Lei Complementar nº 110, de 29.06.2001);

e) Concessão de subvenção econômica na aquisição de veículos automotores novos movidos a álcool (Lei nº 10.612, de 23.12.2002);

f) Subvenção econômica aos consumidores finais do sistema elétrico nacional interligado (Lei nº 10.604, de 17.12.2002);

g) Manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira a esse ente para execução de serviços públicos de saúde e educação (Lei nº 10.633, de 27.12.2002).

II) Foi excluída a ação “Incentivo Financeiro a Municípios Habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica – PAB para Ações de Combate às Carências Nutricionais – SUS (Lei nº 8.142, de 28.12.1990)”.

Mas não são apenas as ações relacionadas no Anexo de Despesas Obrigatórias que não poderão ser objeto de limitação de empenho. Deve-se enfatizar que o mencionado § 2º do art. 9º da LRF autoriza a lei de diretrizes orçamentárias a ressaltar ações que não poderão ser objeto de limitação (= contingenciamento). Essa prerrogativa conferida à LDO, por uma lei complementar, permite ao Congresso determinar a execução obrigatória das ações que fixar como prioritárias, abrindo essa norma legal um amplo campo de atuação parlamentar, ainda pouco conhecido e explorado.

Cabe ressaltar que uma análise mais percutiente das ações constantes do Anexo de Despesas Obrigatórias poderá revelar a existência de ações, cuja legislação que lhes deu origem não fixa efetivamente uma obrigação para a União, em que o montante não possa ser reduzido discricionariamente pelo Congresso Nacional no processo orçamentário de alocação dos recursos públicos. Nesses casos,



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 4/03 – PLDO/2004

poderão surgir dúvidas se essas ações deverão ser mantidas no rol das excluídas da limitação de empenho constante do Anexo IV, ou se poderão ser objeto de limitação, por não constituírem, de fato, uma ação de execução obrigatória e em montante definido por regras legais ou constitucionais.

Por fim, sugere-se que do Anexo de Despesas Obrigatórias conste também, para cada ação, o montante executado no exercício anterior ao de elaboração da LDO, o montante estimado para o exercício de sua elaboração e os estimados para o exercício ao qual ela se refere e os dois seguintes. Tal aperfeiçoamento poderia ser alcançado já neste ano, por meio da inclusão de dispositivo no PLDO/2004 determinando a atualização desse Anexo, como sugerido, e sua reapresentação com a proposta orçamentária para 2004.

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

VI.5. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Quanto a aspectos inerentes à operacionalização da Execução Orçamentária e Financeira, é necessário afirmar a inclusão de normativos que excepcionam do controle mais efetivo do Órgão Central de Administração Financeira do Governo Federal, (no caso a Secretaria do Tesouro Nacional – STN) as despesas próprias dos Órgãos e entidades do poder público.

Inicialmente, poder-se-ia interpretar no art. 61, § 2º, que se trataria de uma excepcionalidade do depósito na Conta Única, no entanto, há apenas retirada de controle, incluindo-se aí a liberação de recursos próprios do órgão, da STN. Cumpre salientar que sob o ângulo da administração do caixa, atribuição dada à STN, é de bom alvitre que tais recursos passem por seu controle. Desse modo, dado que o conceito de recursos do Tesouro junto ao Banco Central incluem toda e qualquer disponibilidade de recursos, com a exceção dos do INSS, como é constatado pela prática e normas atuais, considera-se inapropriada tal mudança que, apesar de trazer maior liberdade de utilização dos recursos pelos respectivos Órgãos, traz também maiores imprevistos na sua administração e liberação pela STN.

VII. ANEXO DE FUNDOS DE NATUREZA ATUARIAL

Observamos que a Presidência da CMO em decisão prolatada na reunião de 11 de junho de 2002, acolheu questão de ordem levantada pelo Deputado Dr. Rosinha, na qual se retirou do autógrafo da lei de diretrizes orçamentárias para 2003, PLN nº 9, de 2002, os relatórios de avaliação da situação financeira e atuarial previstos no inciso IV, § 2º, do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, ficando mantidos no autógrafo todas as outras peças integrantes do projeto de lei.

Assim, as peças do projeto de lei foram todas mantidas na lei, com as alterações introduzidas pelo Congresso Nacional, exceto pelos relatórios de avaliação da situação financeira e atuarial dos fundos relativos aos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, bem como aos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial. Tal procedimento deve ser mantido em 2004, uma vez que esses anexos são utilizados como informações complementares.

VII.1. REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, realizada em abril de 2003, apresenta as projeções para os próximos 20 anos. De acordo com a avaliação, a baixa cobertura constitui o principal problema atual do sistema previdenciário. Das 75,5 milhões de pessoas ocupadas neste ano, segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio – PNAD – de 2001, 34,8 milhões (46,1% – contingente que considera aqueles que contribuíram pelo menos uma vez ao ano) estão filiadas ao Regime Geral de Previdência Social e 4,9 milhões são estatutários ou militares filiados a regimes próprios de previdência social da União, Distrito Federal, Estados e Municípios.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

NTC Nº 4/03 – PLDO/2004

Mais de 40,7 milhões de pessoas (53,9% da população ocupada total), não estão protegidas por qualquer tipo de seguro social. Deste total, cerca de 23,4 milhões estão à margem do sistema porque não têm capacidade contributiva, pois ganham menos que um salário mínimo ou não têm remuneração, o que significa que grande parte do problema da cobertura previdenciária é explicada por razões estruturais relacionadas com a insuficiência de renda. Os demais trabalhadores que ganham um salário mínimo ou mais e não estão filiados à previdência são majoritariamente sem carteira assinada, autônomos e domésticos, inseridos em atividades informais nos setores de serviços, construção civil e agricultura.

A receita previdenciária estimada para 2003 é de R\$ 81,5 bilhões, que corresponde a 5,06% do PIB. Em 2022 estima-se uma arrecadação de R\$ 309,0 bilhões, mantendo-se praticamente inalterada em relação ao PIB, de 2006 a 2022, num patamar de 4,97%. A despesa para 2003 está estimada em R\$ 107,2 bilhões, correspondente a 6,66% do PIB. Em 2022 está prevista em R\$ 456,8 bilhões, equivalente a 7,35 % do PIB. Em 2003, a necessidade de financiamento do regime geral situar-se-á em torno de R\$ 25,7 bilhões, representando 1,6% do PIB. Com o cenário atual, sem a realização de reformas, a necessidade de financiamento a partir de 2005 tende a estabilizar-se, atingindo 2,05% e, em 2022, 2,38%.

Destaca-se que alguns fatores contribuem para pressionar a necessidade de financiamento da previdência social, um deles refere-se à política de reajuste do salário mínimo que impacta significativamente as contas previdenciárias⁴⁹. Em 2002, quando foi concedido reajuste real de 1,26%, a necessidade de financiamento atingiu 1,31% do PIB. Caso não houvesse aumento real do salário mínimo, a necessidade de financiamento seria de 0,99%, segundo estudos do MPAS⁵⁰. Ressalte-se, contudo, que a concessão de aumentos reais ao valor do salário mínimo constitui uma política de distribuição de renda, por meio da elevação do poder aquisitivo de 13,5 milhões de pessoas que recebem 1 salário mínimo da Previdência Social (64% do contingente total).

Frise-se que, na elaboração das projeções atuariais, adotou-se como parâmetro um reajuste do salário mínimo em 2003 de 20% (elevando-o para R\$ 240,00), importando aumento real de 1,23%. A partir de 2004, todos os benefícios foram reajustados de acordo com a inflação (sem aumentos reais).

VII.2. AMPAROS ASSISTENCIAIS DA LOAS

A Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (Lei nº 8.712/93) garante o benefício de um salário mínimo ao idoso com idade igual ou superior a 67 anos e ao portador de deficiência cuja renda familiar mensal per capita seja inferior a 1/4 do salário mínimo.

No ano de 2003 estima-se que 1,64 milhões de benefícios sejam pagos, chegando a 3,18 milhões em 2022, importando um gasto de R\$ 4,46 bi e R\$ 9 bi, respectivamente. A relação despesa/PIB mantém-se praticamente estável, passando de 0,28%, em 2003, para 0,30% em 2022.

Destaca-se que análise dos números indica-nos um aumento dos gastos com benefícios de prestação continuada, mas não nos permite analisar se a taxa de cobertura, resultado da divisão entre o número de pessoas que recebem o benefício e o universo de idosos e de deficientes com renda mensal familiar per capita inferior a 1/4 do salário mínimo, é adequada ou não.

VII.3. REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS

O universo avaliado abrangeu 96,4% dos servidores federais civis. Por falta de dados, excluíram-se os servidores do Ministério Público da União, do Ministério das Relações Exteriores lotados no exterior, do Poder Legislativo e de alguns órgãos do Poder Judiciário.

Não há reposição de servidores. Isto é, todos os novos servidores seriam contratados por regime distinto do atual (talvez INSS mais previdência complementar). Ou, ainda, não se contrataria mais nenhum

⁴⁹ No anexo de riscos fiscais, estima-se que um incremento de R\$ 1,00 no salário mínimo resulte em acréscimo de R\$ 290 milhões nos gastos com benefícios previdenciários e assistenciais contra um recolhimento adicional de contribuição previdenciária de R\$ 23 milhões, por ano.

⁵⁰ Informe da Previdência Social – janeiro/2003



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 4/03 – PLDO/2004

servidor público civil a partir de 2003. Utilizou-se a alíquota de contribuição em 11% para ativos, com a União contribuindo com o dobro e sem a participação de inativos. Os critérios de elegibilidade são os da Emenda Constitucional nº 20/98, inclusive regra de transição (53 anos, homem; 48 anos, mulher).

Em razão de ausência de dados, considerou-se que os servidores iniciariam o tempo de serviço aos 18 anos. Essa hipótese acaba por tornar o sistema mais caro do que o que realmente é, pois admite que os servidores se aposentam assim que atingem o outro critério (idade mínima). Na realidade, muitos começam a trabalhar alguns anos depois de 18 anos, o que faz com que tenham que se aposentar com idade superior à idade mínima.

Ao contrário das projeções atuariais para o regime geral (INSS), não se consideraram as variáveis do regime dos servidores civis como proporção do PIB. Em se adotando tal procedimento, os números são claramente menos relevantes. Por exemplo, admitindo a hipótese de crescimento real do PIB de 3,5% ao ano até 2022, que é, basicamente, a hipótese adotada para o regime do INSS, a despesa com servidores civis inativos (incluindo pensionistas) se reduz de 1,41% do PIB em 2003, para 0,80% do PIB em 2022.

Despesas Previdenciárias com Servidores Públicos Civis

Especificação	2003	2022
PIB (R\$ mil)	1.351.224.033	2.601.241.386
Despesas com servidores (R\$ mil)	19.027.382	20.771.559
Despesas/PIB (%)	1,41	0,80

Fonte: Anexo do Projeto de LDO para 2004 e IBGE. Elaboração própria.

Obs1.: Em valores reais de 2002.

Obs2.: Hipótese de crescimento real do PIB de 3,5% aa.

VII.4. REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MILITARES

As projeções atuariais com o regime próprio dos servidores militares da União, para a atual geração de militares, inativos e pensionistas, estão estimadas para 2003 em R\$ 12,5 bilhões, crescendo até R\$ 13,5 em 2012, decrescendo a partir daí, até zerar em 2097. As receitas, de R\$ 1 bilhão em 2003, decrescerão até zerar em 2094. O resultado previdenciário deficitário, estimado em R\$ 11,4 bilhões em 2003, crescerá até R\$ 12,5 bilhões em 2012, decrescendo, a partir daí, até zerar em 2097.

VII.5. FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR – FAT

O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT – apresenta resultados finais superavitários. As receitas do FAT, em quase sua totalidade, são originárias das contribuições para o Programa de Integração Social – PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP e das remunerações das aplicações das disponibilidades do Fundo nas instituições financeiras oficiais.

As receitas oriundas do PIS/PASEP totalizaram em 1998 e 2002, R\$ 10,9 bilhões e R\$ 12,3 bilhões, respectivamente. As demais receitas foram de R\$ 7,1 bilhões e R\$ 7,5 bilhões nos referidos anos. Os empréstimos ao BNDES, as despesas com seguro desemprego, abono salarial, qualificação profissional e demais despesas foram de R\$ 13,8 bilhões em 1998 e R\$ 14,3 bilhões em 2002, gerando um resultado final superavitário de R\$ 4,2 bilhões e R\$ 5,44 bilhões, respectivamente, nos referidos anos.

Pelo menos 40% dessas receitas das contribuições para o PIS e para o PASEP são transferidas para o BNDES, para aplicação em financiamentos de programas de desenvolvimento econômico, nos termos do que determina o artigo 239 da Constituição.

O patrimônio do FAT é composto, basicamente, dos recursos financeiros aplicados nas instituições financeiras oficiais federais, nas modalidades empréstimos constitucionais, depósitos especiais, extramercado, bens, e recursos em caixa ou em trânsito. Em 1998 esse patrimônio estava avaliado em R\$ 68,7 bilhões, e em 2002 era R\$ 79,1 bilhões.



VIII. MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO

O Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado é um dos documentos integrantes do Anexo de Metas Fiscais, conforme estipula o art. 4º, § 1º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal⁵¹. Segundo consta no demonstrativo do PLDO/2004, *"a estimativa de margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado é um requisito introduzido pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, para assegurar que não haverá a criação de nova despesa permanente sem fontes consistentes de financiamento"*.

Primeiramente deve-se esclarecer que a finalidade dessa margem de expansão não foi explicitamente estabelecida na Lei de Responsabilidade Fiscal. Portanto, o entendimento afirmado no demonstrativo sobre a função da margem de expansão é apenas um dos possíveis de serem construídos a esse respeito. Sem nenhuma dúvida, pode-se dizer que o objetivo de evitar a "criação de nova despesa permanente sem fontes consistentes de financiamento" será alcançado pelo estrito cumprimento das disposições do art. 17 daquela lei,⁵² na qual nenhuma referência se encontra ao termo margem de expansão.

No art. 17 da LRF exige-se que o ato que crie despesa obrigatória esteja acompanhado de comprovação de que as metas fiscais não serão afetadas e, ainda, que seus efeitos financeiros, "nos exercícios seguintes", sejam compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. E no § 3º, define-se como aumento permanente de receita aquele proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Desde a LDO/2002, elaborada em 2001, o Poder Executivo vem propugnando pelo seguinte entendimento, exposto no demonstrativo em análise: *"Por um lado, o aumento permanente de receita é entendido como aquele proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo em decorrência do crescimento real da atividade econômica, majoração ou criação de tributo ou contribuição (art. 17, § 3º, da LRF)."*⁵³

O entendimento de que a expressão "ampliação da base de cálculo" ali mencionada corresponde a "ampliação da base de cálculo em decorrência do crescimento real da atividade econômica" é um entendimento que, embora discutível, tem se constituído, efetivamente, até o momento, como a principal, senão única, origem de recursos indicada para custeio das despesas obrigatórias de caráter continuado criadas ou aumentadas por atos legislativos ou administrativos normativos.

O aumento real de arrecadação derivado do crescimento real do PIB tem sido, então, computado como margem de expansão, a partir da qual, deduzidas as transferências constitucionais e legais pertinentes e os efeitos de legislações anteriores que aumentam o montante das despesas obrigatórias, obtém-se o "saldo da margem de expansão", no valor de R\$ 5,8 bilhões, conforme explicado no demonstrativo⁵⁴.

⁵¹ "Art. 4º [...] § 1º o Anexo conterá, ainda: [...] V- demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado".

⁵² Segundo o art. 17, § 1º, os atos (medida provisória, leis e atos administrativos normativos) que criarem ou aumentarem despesa obrigatória de caráter continuado deverão demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. No § 2º, exige-se que o ato esteja acompanhado de comprovação de que as metas fiscais não serão afetadas e, ainda, que seus efeitos financeiros, "nos exercícios seguintes", sejam compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. E no § 3º, define-se como aumento permanente de receita aquele proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

⁵³ Durante a tramitação do Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal no Congresso, o Poder Executivo considerava inaceitável a possibilidade de considerar o aumento real de arrecadação derivado do crescimento da economia como origem de recursos para custeio do aumento de despesas obrigatórias.

⁵⁴ "Com relação ao aumento permanente de receita, considera-se aquela resultante da variação real do Produto Interno Bruto – PIB, tendo em vista que esta resulta em elevação da base tributária. O saldo da margem de expansão é estimado em R\$ 5,8 bilhões para o exercício de 2004. Nesse valor foi considerado o aumento das despesas permanentes de caráter obrigatório decorrentes de decisões tomadas em exercícios anteriores que terão impacto adicional em 2004. Tal aumento foi provocado pelos realinhamentos e reestruturações de carreiras do serviço público e ampliação do valor real do salário-mínimo nos quatro meses iniciais do próximo. O total dessas despesas adicionais é de R\$ 963,2 milhões."



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 4/03 – PLDO/2004

A margem de expansão (e não “saldo da margem de expansão” ou “margem de expansão líquida”, expressões que vêm sendo inadequadamente utilizadas) calculada dessa forma, vem, como mencionado, constituindo-se como “origem de recursos” para custeio de aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, sob o fundamento de que sua composição decorre do aumento de receita proveniente da “ampliação da base de cálculo” prevista no art. 17, § 3º.

A definição do montante da margem de expansão e a fixação de sua finalidade e utilização ainda são processos incipientes, que estão sendo desenvolvidos muito lentamente. Na realidade, tanto o próprio conceito de margem quanto a fixação de sua finalidade, montante e utilização, é um processo extremamente complexo, cujo objetivo primordial deve ser o cumprimento das exigências do art. 17 para geração de despesas obrigatórias de caráter continuado, com profundas repercussões no processo legislativo.

Esse processo ainda não se apresentou nessa dimensão aos parlamentares e ao próprio Poder Executivo porque, uma vez que a LRF em nada disciplinou a margem de expansão, a sistemática operacional e legislativa de definição dessa margem e de sua indicação como origem de recursos para compensação do aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado tem que ser totalmente elaborada, em conjunto, por aqueles Poderes. E o que até agora se construiu é um sistema que praticamente não tem nenhuma efetividade para controlar a geração de despesas obrigatórias de caráter continuado.

De fato, desde a edição de Lei de Responsabilidade Fiscal nenhum controle foi exercido sobre a compatibilidade do aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado com a margem de expansão. Essa margem vem sendo estabelecida fundamentalmente com base no *aumento permanente de receita resultante da variação real do Produto Interno Bruto – PIB, tendo em vista que esta resulta em elevação da base tributária*. Se a previsão de crescimento real do PIB não se concretiza, situação que ocorreu reiteradamente nos anos de 2000, 2001 e 2002, a margem também se reduz; mas absolutamente nenhum ajuste é feito.

Para iniciar a efetiva instituição de um processo de cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre geração de despesas obrigatórias associado ao conceito margem de expansão, sugere-se que a Comissão Mista de Orçamento⁵⁵ passe a exercer controle sobre a compatibilização do aumento dessas despesas com aquela margem, a partir de um relatório quadrimestral, elaborado pelo Poder Executivo, demonstrando a atualização, a utilização e o saldo da margem, com base nos atos legislativos editados durante o exercício de 2004 dos quais resultem aumento ou redução permanente de receita e de despesa (sejam medidas provisórias, leis ou atos administrativos normativos) bem como na reavaliação da ampliação da base de cálculo derivado do crescimento real do Produto Interno Bruto.

Sugere-se que o demonstrativo atualizado da margem de expansão que deverá, por determinação do art. 7º, § 5º, do PLDO/2004⁵⁶, acompanhar o projeto de lei orçamentária e a respectiva lei, considere os seguintes aspectos, entre outros, além da reestimativa do aumento de receita derivado do crescimento real da economia: a) a identificação de outras situações configuradoras de aumento e redução permanente de receita (como, por exemplo, o fim da vigência de isenções, deduções e outros benefícios fiscais; o fim da vigência de tributos instituídos em caráter provisório; a aprovação de leis que aumentem tributos e contribuições); b) a identificação de situações configuradoras de redução ou aumento permanente de despesa (como o fim dos efeitos financeiros de legislação que criou ou aumentou despesa obrigatória; os efeitos financeiros no exercício de 2004 de legislações editadas desde a vigência da LRF – nos exercícios

⁵⁵ Como se percebe, o processo de controle da geração de despesas obrigatórias de caráter continuado por meio da definição de uma margem de expansão envolve aspectos complexos, e esta Nota apenas apontou alguns. Os dispositivos⁵⁵ que vêm constando das LDO referentes à margem de expansão foram introduzidos pelo Congresso, mas ainda são insuficientes para dar-lhe efetividade e operacionalidade, constituindo aperfeiçoamentos formais. Somente a partir de uma nova concepção desse demonstrativo e do envolvimento do Congresso Nacional na definição de sua elaboração, finalidade e utilização poderá o Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado constituir um documento de efeitos concretos, que viabilizará o cumprimento do controle pretendido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁵⁶ “Art. 7º [...] § 5º: O projeto de lei orçamentária e a respectiva lei deverão conter cálculo atualizado da estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, explicitando a parcela dessa margem apropriada no projeto e na lei com as expansões de gastos obrigatórios, demonstrando a sua compatibilidade com os anexos previstos nos arts. 77 e 100, I, desta Lei, e a parcela utilizada nas despesas discricionárias”.



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 4/03 – PLDO/2004

anteriores de 2000, 2001, 2002, 2003 – que não possam ser compensados pelas fontes de recursos indicadas no ato de criação ou aumento de despesa); c) a parcela do resultado final do balanceamento das fontes de aumento/redução de receita permanente e de aumento/redução de despesa permanente que não constituirá origem para custeio de despesas obrigatórias de caráter continuado derivado de atos legislativos (medida provisória, lei) e atos administrativos normativos (decreto, portaria) que venham a ser editados em 2004, uma vez que tal parcela será utilizada na realização de despesas discricionárias.

Para que possa ser avaliado, o Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias e sua atualização na proposta orçamentária deveria conter a metodologia e memória de cálculo de cada um dos fatores considerados na definição da margem de expansão, relacionando cada legislação que aumentou ou criou despesa obrigatória de caráter continuado editada nos últimos três exercícios, pelo menos, e a respectiva fonte de custeio, e o respectivo efeito financeiro a ser compensado no exercício de 2004⁵⁷.

Brasília, 09 de maio de 2003.

Fábio Gondim⁵⁸
Consultor Geral da CONORF/SF

Eugênio Greggianin⁵⁹
Diretor da COFF/CD

⁵⁷ O demonstrativo deveria conter, também, valores para os exercícios de 2004, 2005 e 2006, de forma consistente com o Anexo de Metas Fiscais, com o Anexo de Despesas Obrigatórias de Caráter Constitucional e Legal (art. 100, I, do PLDO) e com o “Anexo de Autorização para Aumento da Despesa com Pessoal” (art. 77 do PLDO), visto que os atos que geram aumento dessas despesas devem ser aprovados, tendo como substrato a expectativa de seu impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois seguintes.

⁵⁸ Participaram da elaboração desta Nota Técnica, pelo Senado Federal: Antônio Augusto Bezerra, Ana Cláudia Castro Silva Borges, Antônio Helder Medeiros Rebouças, Carlos Murilo Espinola Pereira de Carvalho, Eduardo Andrés Ferreira Rodrigues, Fábio Gondim Pereira da Costa, Fernando Veiga Barros e Silva, Nilton César Rodrigues Soares, João Henrique Pederiva, Joaquim Ornelas Neto, José Rui Rosa, Luiz Fernando Mello Perezino, Luiz Gonçalves de Lima Filho, Maria Liz Medeiros Roarelli, Oádia Rossy Campos, Orlando de Sá Cavalcante Neto e Renato Jorge Brown.

⁵⁹ Participaram da elaboração desta Nota Técnica, pela Câmara dos Deputados: Cláudio Tanno, Eber Zoehler Santa Helena, Edilberto Carlos Pontes Lima, Elisângela M. S. Batista, Flávio Leitão Tavares, Francisco de Paula Schettini, Fidélis Antônio Fantin Júnior, Francisco Lúcio Pereira Filho, José Fernando Cosentino Tavares, Márcio Silva Fernandes, Mário Luis Gurgel de Souza, Mauro Antônio Orrego Costa e Silva, Sidney Aguiar Bittencourt, Vander Gontijo, Wéder de Oliveira e Wellington Pinheiro de Araújo.



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 4/03 – PLDO 2004

IX. ANEXO I - ANEXO DE RISCOS FISCAIS – PLDO/2004 (SISTEMATIZADO)

RISCOS ORÇAMENTÁRIOS: Possibilidade de as receitas e despesas previstas não se confirmarem.	Taxa de inflação	Causa desvios na arrecadação de receitas projetadas.	NÃO ESTIMADO	Compatibilização da execução orçamentária e financeira às metas fiscais fixadas na LDO, podendo resultar em realocação ou redução de despesas.
	Flutuação cambial	Algumas receitas são diretamente afetadas pelo nível do câmbio.	Para cada 1% de variação cambial : impacto de R\$ 200,0 milhões na receita, em um período de 12 meses.	
	Nível da atividade econômica	Quando a economia desacelera, aumentam as despesas com o seguro desemprego.	NÃO ESTIMADO	
	Reajustes concedidos ao salário-mínimo		Incremento de R\$ 1,00 no salário mínimo: impacto líquido de R\$ 277,0 milhões ao ano nos gastos com benefícios previdenciários e assistenciais.	
	Reajustes na folha de pessoal da União		Aumento de 1%: impacto de R\$ 780,0 milhões anuais .	
RISCOS DA DÍVIDA: Afetam a relação dívida/PIB.	Variação cambial	A administração da dívida pública é realizada pela emissão, compra ou venda de títulos com diferentes indexadores e prazos de maturação. A variação das taxas de juro e câmbio nos títulos vincendos afeta o estoque da dívida pública mobiliária.	Depreciação de 1% do Real aumenta em 0,2734 ponto percentual a razão dívida/PIB e em R\$ 0,94 bilhão a previsão de despesas com o serviço da dívida para 2004.	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 pelo período de 12 meses aumenta a razão dívida/PIB em 0,2084 ponto percentual e em R\$ 2,1 bilhões a previsão de despesas com o serviço da dívida para 2004.	
	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 Cruzado e Collor); ações trabalhistas (URV); percentual de reajuste do FGTS (Plano Verão). (NÃO ESTIMADO)	Na ocorrência de decisões desfavoráveis à União o impacto fiscal dependerá da forma de pagamento que for efetuada, devendo sempre ser liquidadas dentro da realidade orçamentária e financeira da União.
			2ª Classe: Lides de ordem tributária e previdenciária: exclusão de empresas do REFIS; créditos fiscais do IPI à exportação; cobrança da CIDE; empréstimo compulsório (saldo de R\$ 12,6 bilhões em dez/2002) ; depósitos judiciais (saldo de R\$ 13,5 bilhões em fev/2003) .	
			3ª Classe: Ações pertinentes à Adm. do Estado: RFFSA (R\$ 4,5 bilhões) ; GEIPOT (R\$ 90 milhões) ; DNER (R\$ 249 milhões) .	
			4ª Classe: Esqueletos, principalmente FCVS (R\$ 77,8 bilhões de estoque) com previsão de securitização de R\$ 14,6 bilhões em 2004.	
			5ª Classe: Ativos decorrentes de operações de liquidação extrajudicial (R\$ 19,7 bilhões) .	
			6ª Classe: Avais e garantias prestadas pela União. De um total de R\$ 158,2 bilhões em dez/2002, destacam-se: fiança à EMGEA (R\$ 34,5 bilhões) ; garantias à CBEE (R\$ 11 bilhões) . Incluem-se ações contra as Estatais que patrocinam Fundos de Pensão (Risco não estimado) .	
	Ativos contingentes	Direitos da União que estão sujeitos a decisão judicial para o recebimento.	Dívida ativa da Faz Nacional (R\$ 174,2 bilhões) e do INSS (R\$ 114 bilhões) ; Créditos contingentes das extintas Sudam e Sudene (R\$ 2,08 bilhões) .	