

CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica Conjunta

02/06

SUBSÍDIOS À APRECIACÃO DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2007 (PL nº 2/2006 – LDO 2007)

Maio/2006

Endereços na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcamento/principal/>
[e <http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/>](http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/)

e-mail: conof@camara.gov.br; conorc@senado.gov.br



1. INTRODUÇÃO.....	2
2. CENÁRIO MACROECONÔMICO PARA 2007	3
3. METAS FISCAIS.....	7
4. ANEXO DE RISCOS FISCAIS E OBJETIVOS DAS POLÍTICAS MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL.....	8
5. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA	9
6. DISPOSIÇÕES SOBRE A LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	10
7. DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO	13
8. DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS NA ESFERA FEDERAL.....	15
9. DEMONSTRATIVOS DE AVALIAÇÃO DE PROJEÇÕES ATUARIAIS	17
9.1. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS.....	17
9.2. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO	17
9.3. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS MILITARES DA UNIÃO	18
9.4. BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS DA LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS)	18
9.5. FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR - FAT	18
10. PRIORIDADES E METAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....	19
11. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS.....	20
11.1. DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	21
11.2. DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO	22
11.3. VEDAÇÕES	22
11.4. RESERVA DE CONTINGÊNCIA.....	24
11.5. DEMONSTRATIVOS COM INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES	25
11.6. DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS.....	25
11.7. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES	26
11.8. DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL	26
11.9. OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	27
11.10.ALTERAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA E EXECUÇÃO PROVISÓRIA DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA.....	28
11.11.TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	29
11.12.TRANSFERÊNCIAS A ENTES PRIVADOS	30
11.13.DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS	30
12. POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO	31



1. INTRODUÇÃO

A apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias – PLDO no Congresso Nacional engloba a discussão e o aperfeiçoamento de instrumentos que moldam a peça orçamentária aos objetivos e programas delineados no Plano Plurianual – PPA, bem como a definição de controles à execução do orçamento, necessários para garantir a eficácia das diretrizes e metas definidas.

Após 17 anos da experiência brasileira na edição de leis de diretrizes orçamentárias, verifica-se que vários dispositivos foram testados, aprovados e rejeitados, e a cada ano a LDO ganha importância como balizador da elaboração e execução orçamentária.

De acordo com o texto constitucional, compete à LDO definir as prioridades e metas da administração pública federal, incluindo as despesas de capital, para o exercício subsequente; orientar a elaboração da proposta de lei orçamentária anual; dispor sobre as alterações na legislação tributária; e fixar a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CF. art. 165, § 2º).

Além disso, a LDO deve também estabelecer o montante das despesas que cabe a cada uma das Casas do Congresso Nacional (C.F., arts. 51, inciso IV, e 52, inciso XIII), aos Tribunais Superiores (C.F., art. 99, § 1º) e ao Ministério Público da União (C.F., art. 127, § 3º), e autorizar explicitamente a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público (C.F., art. 169, § 1º, inciso II).

Com a necessidade de se controlar firmemente os gastos públicos, o legislador incluiu na LDO, a partir do final dos anos 90, a exigência de uma série de informações e instrumentos de controle relacionados ao orçamento. Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) na Seção II do Capítulo II, conferiu à LDO a atribuição de dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios e as formas de limitação de empenho, o anexo de metas fiscais, o anexo de riscos fiscais, a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, entre outras.

Por fim, as LDOs dispõem sobre um conjunto de regras que tratam de execução orçamentária e financeira e da respectiva fiscalização, em situações não previstas pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Essa situação deve perdurar enquanto não aprovada a lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da CF.

Esta Nota Técnica¹, elaborada em observância ao disposto no art. 45, § 2º da Resolução nº 1, de 2001-CN², procura analisar os aspectos mais importantes do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2007 – PLDO/2007 (PLN 02/2006 – CN), e tem como objetivo oferecer subsídios à apreciação da matéria pelo Congresso Nacional.

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

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



2. CENÁRIO MACROECONÔMICO PARA 2007

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

Como o próprio governo já admitiu em previsões anteriores, a taxa de variação da receita tributária acompanha, na mesma proporção, a taxa de crescimento do PIB nominal³. Dessa forma, uma estimativa de arrecadação tributária baseada em previsões irrealistas de variação do PIB, seja porque fatos novos surgiram após o envio do Projeto de Lei Orçamentária, seja porque foram adotadas hipóteses exageradamente otimistas de desempenho da atividade econômica, pode levar a frustração de receitas, configurando o que se conhece como risco orçamentário⁴.

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

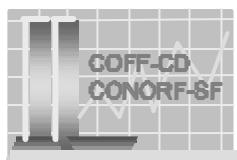
Como consequência, na avaliação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, assim como do próprio projeto de lei do orçamento, deve-se atentar para que as hipóteses daqueles importantes parâmetros sejam as mais realistas possíveis, de sorte a evitar constrangimentos futuros que exijam a imposição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

O PLDO/2007 fundamenta suas projeções fiscais na continuidade de um quadro de crescimento econômico e de manutenção da estabilidade de preços.

A projeção das principais variáveis para 2007 contidas na proposta, com indicativos para 2008 e 2009, é apresentada a seguir:

³ Excetuadas, evidentemente, as variações decorrentes de alterações na legislação tributária e de decisões judiciais.

⁴ Este é um dos componentes do Anexo de Riscos Fiscais. O outro é o risco de dívidas, ou seja, possibilidade de aumento da dívida devido à variação imprevista nas taxas de juros e de câmbio e ao aumento de passivos contingentes decorrente de fatores imprevisíveis, tais como os resultados de decisões judiciais. Os riscos fiscais de dívidas são importantes porque afetam direta e negativamente a relação Dívida/PIB, principal indicador de solvência das contas públicas. Outro exemplo que indica a possibilidade de ocorrência de risco orçamentário está na previsão inadequada de determinados itens, como a estimativa da cota-parte das compensações financeiras aos Estados pela exploração do petróleo, que sofre impacto do preço internacional do produto e da variação da taxa de câmbio, e a previsão de determinadas despesas que podem apresentar desvios em relação à programação, tanto em função do nível de atividade (seguro-desemprego), como em decorrência de obrigações constitucionais e legais (p.ex. gastos adicionais com pessoal, devido a aumentos salariais imprevistos, e gastos adicionais com benefícios previdenciários, como resultado de maior aumento do salário-mínimo do que aquele embutido nas estimativas do orçamento).



PLDO 2007: Projeções Macroeconômicas – 2007/2009

Discriminação	2007	2008	2009
PIB - % de crescimento real	4,75	5,00	5,25
PIB nominal – R\$ bilhões	2.295	2.515	2.766
PIB <i>per capita</i> - % de crescimento real	3,07	3,08	3,09
Taxa de juros Extramercado/SELIC	14,00	12,81	12,17
Taxa de juros de longo prazo – TJLP	9,00	9,00	9,00
Taxa real de juros implícita s/ Dívida Líquida – média	9,19	8,51	8,14
Inflação IPCA - % acumulado ao ano	4,50	4,50	4,50
Inflação IPCA - % média sobre média	4,40	4,50	4,50
Inflação IGPdi – % - acumulado ao ano	3,74	4,00	4,44
Inflação IGPdi – % - média sobre média	4,00	4,00	4,75
Taxa de câmbio (R\$/US\$) – dezembro	2,39	2,49	2,60
Taxa de câmbio (R\$/US\$) – média do ano	2,32	2,45	2,55
Salário Mínimo – R\$	378,00	407,00	438,00
Massa Salarial - % variação média sobre ano anterior	9,60	10,00	10,00

Após o baixo crescimento do PIB observado em 2003, no exercício de 2004 o crescimento de 5,2%⁵ superou amplamente as expectativas. Contudo, no entendimento do Banco Central, já ao final de 2004, essa notável recuperação econômica havia trazido de volta a aceleração das pressões inflacionárias, fazendo com que o banco passasse a perseguir uma política monetária austera. Assim, a meta para a taxa SELIC foi progressivamente aumentada, entre setembro de 2004 e maio de 2005, de 16% para 19,75% ao ano, patamar no qual foi mantida até agosto passado. A partir de setembro, o COPOM deu por encerrado o aperto monetário e passou a diminuir a taxa SELIC em 0,5 ponto percentual ao mês. Seguindo esse ritmo, na sua última reunião (que agora ocorre a cada seis semanas), de final de abril de 2006, a meta foi fixada em 15,75% ao ano.

Como se sabe, o mencionado aperto monetário surtiu efeito e o ano de 2005 encerrou com um crescimento anual do PIB de apenas 2,29% (4,94% em 2004) e uma taxa anual de inflação, medida pelo IPCA, de 5,69% (7,60% em 2004)⁶. Já o Índice Geral de Preços IGP-DI variou apenas 1,22% em 2005, indicando um possível exagerado aperto monetário.

No entanto, após certa defasagem temporal em relação ao relaxamento da meta SELIC, a economia brasileira ensaiou uma perceptível recuperação a partir do 4º trimestre de 2005. Assim, o setor industrial voltou a registrar níveis de produção mais altos já em dezembro do ano passado. A retomada refletiu-se também na taxa mensal de desemprego, que em dezembro de 2005 situava-se em 8,3%, frente a 9,6% em dezembro de 2004.

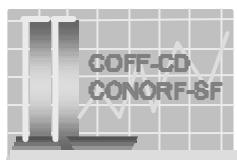
O setor externo da economia permaneceu dinâmico durante o ano de 2005 e começo de 2006. Em novembro de 2005 foi registrado o recorde do superávit em transações correntes no Brasil, no valor de US\$14,8 bilhões. Já as reservas internacionais somaram US\$ 56,9 bilhões em janeiro de 2006 (conceito de liquidez internacional), evidenciando a relativa robustez das nossas contas externas.

No que tange ao setor público, o superávit primário em 2005 foi de R\$ 93,5 bilhões, 4,84% do PIB, dos quais R\$ 55,7 bilhões couberam ao Governo Central⁷. No entanto, os juros nominais, pelo critério de competência, totalizaram R\$ 157,1 bilhões (8,1% do PIB). Dessa forma, apesar do enorme esforço fiscal, o resultado nominal do setor público não financeiro foi

⁵ O cálculo final mostrou que, na verdade, o PIB cresceu 4,94%.

⁶ O IPCA foi “puxado” pelos preços dos bens e serviços monitorados (+ 8,96% frente a 4,32% dos preços livres).

⁷ Tomado isoladamente, no INSS verificou-se déficit de R\$ 37,6 bilhões.



de déficit de R\$ 63,6 bilhões. Novamente, a manutenção da taxa SELIC em níveis elevados constituiu-se no principal fator desse déficit.⁸ Em função disso, o estoque da dívida líquida do setor público aumentou de R\$ 957 bilhões, no final de 2004, para R\$ 1,003 trilhão, no ano seguinte, o que, conjugado com o baixo crescimento de 2005, praticamente deixou estabilizada a relação dívida/PIB (51,6%, em dezembro 2005).

Resumindo, pode-se dizer que se iniciou uma retomada econômica do final de 2005, que ocorreu de forma ampla, com basicamente todos os componentes da demanda em expansão, sendo essa a perspectiva também para o futuro próximo. Essa perspectiva é corroborada pelos resultados esperados na esfera fiscal, bem como nas transações correntes. Também os prognósticos sobre o comportamento da economia mundial seguem favoráveis, tendo o FMI estimado o crescimento mundial em 4,9% para 2006 e 4,7% em 2007.⁹

Desse quadro relativamente favorável não decorre, porém, que as projeções macroeconómicas evidenciadas na LDO venham todas a se concretizar. Nesse particular, cabe chamar atenção aos aspectos que se seguem sobre o desempenho recente da economia brasileira, dos quais se pode derivar, em certa medida, uma avaliação sobre o grau de realismo daqueles parâmetros.

Em primeiro lugar, o crescimento de 4,75% do PIB para 2007 é uma meta ambiciosa. É preciso lembrar que a taxa de crescimento do PIB para 2006 é estimada em 3,4% pelo IPEA, em seu boletim conjuntura trimestral de março de 2006.¹⁰ Já as expectativas do “mercado”, conforme auferidas pelo Relatório de Mercado da Gerin/BACEN de 28 de abril, apontam para um crescimento esperado do PIB de 3,5% em 2006 e 3,7% em 2007, configurando cenário nitidamente menos otimista. O IPEA aponta como um dos principais condicionantes deste patamar de crescimento o fraco desempenho dos investimentos, medidos pelo índice FBKF - Formação Bruta de Capital Fixo, o qual, depois de um espetacular crescimento de 10,9%, entre 2004 e 2003, caiu para pífios 1,6% entre 2005 e 2004 (para 2006 prevêem-se 5,8%, decorrentes da maior expansão da atividade econômica). Em decorrência dessa situação, a taxa de investimento (FBKF) da economia brasileira ainda se situa num patamar estruturalmente baixo, de cerca de 20% do PIB, compatível, segundo modelos econometríticos daquela instituição, com um crescimento sustentado apenas ligeiramente acima dos 3%.¹¹

Quanto ao desempenho esperado da demanda nos próximos meses, vale registrar o desempenho do setor comércio, especialmente do volume do comércio varejista. Este fechou 2005 com um crescimento de 4,8% (com destaque de +16% para móveis e eletrodomésticos), tendo oscilado bastante durante o ano, em parte em função da política monetária, que criou condições para que as taxas de juro para crédito pessoal caíssem a partir do último trimestre.

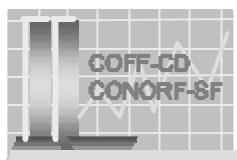
O mercado de trabalho retornou a um ritmo mais aquecido a partir do final do ano passado, demonstrado tanto no crescimento do emprego formal, como na redução da taxa de desemprego. Assim, o mercado de trabalho formal encerrou 2005 com a criação de 474 mil novos empregos (646 mil em 2004). Na indústria a criação de novos empregos perdeu ímpeto e o setor de serviços registrou a maior expansão (+156 mil empregos em 2005), sendo que os empregos com carteira assinada foram os que mais rapidamente cresceram, da mesma forma que os empregos que demandavam maior nível de escolaridade. Quanto à taxa de desemprego, aparentemente a desaceleração do ritmo de crescimento anual da população economicamente ativa – PEA impediu que ela subisse. Já os rendimentos médios

⁸ Cf. Programação Monetária, DEPEC/BACEN, de março de 2006.

⁹ Cf. IMF - World Economic Outlook, abril de 2006.

¹⁰ A consultoria econômica LCA estima, no seu “Cenário LCA” de 2 de maio, o crescimento do PIB em 2006 em 3,8% e, em 2007, em 3,5%. Para o crescimento da produção industrial as cifras são de 4,8% (2006) e 4,5% (2007).

¹¹ Segundo o IPEA, para que a taxa de decrescimento sustentável do PIB fosse 5% a FBKF deveria situar-se acima dos 25%.



habitualmente recebidos subiram em 2% reais em 2005, segundo a pesquisa mensal de emprego PME/IBGE.

No primeiro trimestre de 2006, persistia o momento de melhora do mercado de trabalho, tendo sido criados 340 mil postos de trabalho com carteira assinada. Por outro lado, aparentemente o rendimento médio real tem se mantido estável desde o começo do ano, e as perspectivas são que ele aumente com a prevista expansão econômica.¹²

Em 2005 a evolução da demanda foi novamente sustentada pela manutenção do desempenho notável das exportações, que alcançaram US\$ 118 bilhões, representando um aumento de 22,6% com relação a 2004. Em igual período, o saldo comercial registrado alcançou US\$ 44,8 bilhões, bem acima dos US\$ 33,7 bilhões do ano anterior. Chama atenção este resultado ter sido alcançado em ano de forte valorização cambial. Alguma explicação advém do fato de que os preços internacionais – especialmente dos produtos básicos – vêm subindo em função da expansão mundial.

Por outro lado, a partir deste ano de 2006, as importações, impulsionadas pela importação dos bens de consumo durável¹³, estão crescendo a uma velocidade superior à das exportações, indicando um possível efeito deletério estrutural da valorização do real.

Já o saldo em conta corrente alcançou US\$ 14,2 bilhões em 2005 (1,8% do PIB). Ressalte-se que tanto o déficit na conta de serviços como o verificado na conta de rendas vêm crescendo desde o segundo semestre de 2004. O déficit na conta de juros situa-se no patamar de US\$ 14 bilhões. No que tange aos investimentos diretos estrangeiros, eles atingiram US\$ 15,2 bilhões. Finalmente, as reservas internacionais têm aumentado firmemente, passando de US\$ 53,8 bilhões no final de 2005 para US\$ 59,8 bilhões no final de março de 2006.

A situação cambial é, portanto, tranquila, com reflexos sobre a taxa de câmbio e o risco país. No final de abril de 2006, o dólar caiu abaixo R\$ 2,10 e o risco Brasil está abaixo dos 220 pontos.¹⁴ Vemos, portanto, que o constrangimento externo a que se sujeitava a economia brasileira em passado recente, e que era apontado pela maioria dos analistas como a razão do baixo crescimento do produto interno bruto, vem sendo removido.

A preocupante apreciação cambial a que já nos referimos está, por sua vez, intimamente ligada à política monetária. De fato, no regime vigente de metas de inflação, a taxa de juros é o principal instrumento do BACEN para controlar a inflação e, nas condições brasileiras, o “mecanismo de transmissão” pela taxa de câmbio reveste-se de especial importância.

A esse propósito, o referido relatório Gerin/BACEN dá conta de que o “mercado” espera taxas SELIC média de 15,25% para 2006 e de 13,5% para 2007, um pouco mais baixa, portanto, que o parâmetro implícito na LDO.

Já no que tange à inflação, as expectativas de analistas e institutos de pesquisa convergem mais fortemente com o previsto na LDO 2007. Assim, o referido relatório Gerin/BACEN menciona como “Expectativas de Mercado”, referentes ao IPCA, o percentual de 4,36% para 2006 e 4,5% para 2007; já para o IGP-DI, as expectativas indicam 2,64% para 2006 e 4,5% para 2007.

Finalmente, é de se ressaltar que, a exemplo da taxa de câmbio, também o IPCA vem apresentando comportamento abaixo das expectativas de operadores e analistas. Assim, o IPCA-15 de abril apurou taxa de apenas 0,17%, também em função da citada apreciação

¹² A LCA Consultores projeta alta de 1,8% do rendimento médio real em 2006 e 2,5% no nível geral de ocupação, perfazendo uma expansão de 4,4% da massa real de rendimentos neste ano.

¹³ A importação de automóveis, por exemplo, elevou-se em 47% entre o primeiro bimestre de 2005 e o de 2006.

¹⁴ O mencionado relatório Gerin/Bacen cita, como expectativas dos agentes, a taxa de câmbio do dólar para o final de 2006 em R\$/US\$ 2,20 e em R\$/US\$ 2,35 para o final de 2007, em linha com o previsto pelo PLDO2007, portanto. Já a LCA Consultores projeta para as mesmas datas o dólar em R\$/US\$ 2,20 e R\$/US\$ 2,40, também próximo ao previsto pelo projeto da LDO.



cambial. Diante destes aspectos, aliados à previsão de manutenção do superávit primário de acordo com a meta estabelecida na LDO2007¹⁵, causa preocupação a intenção do BACEN, expressa na ata da 118^a reunião do COPOM, de desacelerar o ritmo de redução da taxa SELIC.

Como se observa, as projeções de órgãos de pesquisa, bem como as expectativas dos agentes do mercado, apontam para a possibilidade de um crescimento real da economia em 2007 menor do que aquele esperado pelo PLDO/2007. Os dados recentes de conjuntura, interna e externa, e a expectativa de manutenção da taxa de juros reais em nível ainda elevado operam no sentido de corroborar essa impressão. Isso tornaria factível que as receitas primárias dependentes do crescimento do PIB não apresentem o desempenho esperado.

3. METAS FISCAIS

Pelo quarto ano consecutivo, a meta de superávit primário do setor público foi fixada em 4,25% do PIB, sendo 2,45% para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, 0,70% para as estatais federais e 1,10% para os governos regionais. Findo o acordo com o Fundo Monetário Internacional, essas metas continuaram no texto das LDOs.

A possibilidade de compensação entre metas foi mantida, abrangendo apenas os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Programa de Dispêndios Globais das estatais federais. Observe-se, no entanto, que, embora sem autorização na LDO em vigor, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 1º bimestre de 2006 prevê um esforço adicional do Governo Central com objetivo de compensar a meta do resultado primário dos governos regionais, no caso de vir a ser inferior ao estimado originalmente.

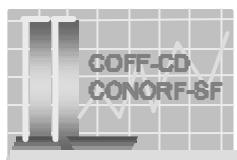
Segundo a proposta do PLDO/2007, a meta de superávit poderá ser reduzida em até R\$ 4,6 bilhões, em decorrência da execução do Projeto Piloto de Investimentos – PPI. Esse valor é R\$ 1,6 bilhão superior ao estabelecido na LDO/2006. Além disso, a redução da meta poderá ser ampliada até o montante dos restos a pagar relativos ao PPI que venham a ser inscritos no final de 2006. Em 2005, primeiro ano de existência do PPI, R\$ 3,6 bilhões¹⁶ foram liquidados a esse título, dos quais R\$ 1,2 bilhão foi pago dentro do exercício. Não obstante, verifica-se que o efeito pretendido, de aumento de investimentos a conta de redução na meta de superávit primário, não foi alcançado, uma vez que o resultado foi de 4,8% do PIB, acima da meta fixada, e os investimentos pagos, inclusive PPI e exceto restos a pagar, somaram apenas R\$ 5,9 bilhões.

Os limites para a arrecadação de receitas administradas pela SRF (de 16% do PIB) e para as despesas correntes primárias (17%), estabelecidos na LDO/2006, foram suprimidos no projeto para 2007. A supressão provavelmente deve-se ao fato de que, tanto em 2005 (17,58% do PIB apurados) quanto em 2006 (17,71% previstos), a despesa excedeu esse teto. Quanto à receita, observa-se que, mesmo com amplas medidas de desoneração tributária a arrecadação tem crescido (em 2005 foi de 17,19% e em 2006 estima-se em 16,78%).

Alternativamente, no PLDO/2007 foi estabelecido que a dotação autorizada para despesas correntes em 2007 deverá ser 0,1 ponto percentual do PIB inferior ao estimado para 2006. A contenção das despesas correntes é uma medida salutar que viabilizará a retomada dos investimentos, sem que se recorra a novas elevações da carga tributária. O PLDO/2007, no entanto, não explicita ou estabelece regras adicionais necessárias à viabilização daquele limite e sua repercussão nos diferentes itens que compõe o grupo de

¹⁵ A LCA Consultores, mesmo após a divulgação do Relatório de Execução do Tesouro Nacional referente ao 1º trimestre de 2006, mantém projeção para o superávit do setor público consolidado de 4,4% do PIB. Já o Relatório Gerin/Bacen, de 28 de abril, aponta para a expectativa dos agentes econômicos de uma relação DLSP/PIB de 50,5% do PIB em 2006 e 49,05% do PIB em 2007.

¹⁶ O valor autorizado original é de R\$ 2,8 bilhões.



despesas correntes (pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários, demais despesas obrigatórias e despesas com custeio). Não há limites para a receita administrada, mas as metas indicativas para 2008 e 2009 contemplam estabilização da receita total da União.

4. ANEXO DE RISCOS FISCAIS E OBJETIVOS DAS POLÍTICAS MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL

O Anexo de Riscos Fiscais reporta-se aos passivos contingentes e a outros riscos capazes de afetar as contas públicas em 2007. É documento confeccionado a teor do art. 4º, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, tendo a finalidade subjacente de balizar a fixação dos objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial e de auxiliar na identificação de obstáculos porventura opostos à consecução das metas fiscais.

O setor público federal não exibe, no curto prazo, capacidade de pagamento de suas obrigações. O equilíbrio somente ocorre pela aceitação da premissa de que se logrará refinanciar, a cada exercício fiscal, a dívida nele vincenda. Nesse caso, o refinanciamento deve assegurar que a demanda por moeda continue canalizada à aplicação em títulos da dívida pública. O desafio consiste no fato de que os juros sobre a dívida, também representando fonte de renda para os que aplicam em seus títulos, tendem a elevar a própria demanda por moeda. Isso, naturalmente, pode onerar o refinanciamento, criando círculo vicioso, centrado na taxa de juros incidente sobre a dívida pública.

Na hipótese da concessão de novos financiamentos ao setor público, na eventualidade de eclosão do déficit primário, a situação mudaria. O desafio, então, não estaria apenas em evitar que a demanda por moeda refluísse de títulos já em circulação, dirigindo-se a outros ativos. Estaria também em atrair mais moeda, de maneira que aquela já alocada a outros ativos tomasse o rumo dos títulos públicos, que passariam a ser emitidos com a finalidade adicional de financiar não apenas os déficits acumulados no passado, mas, igualmente, os havidos no presente. Se já é previsível a formação de círculo vicioso centrado na taxa de juros, esse processo tende a intensificar-se com a eclosão do déficit primário. Há a exigência, potencial, de juros relativamente mais elevados, sob pena de que se vejam insatisfeitas as necessidades de financiamento do setor público.

Quanto à política monetária, o diagnóstico feito no correspondente anexo não se mostra claro. Considera-se, a princípio, que o comportamento das taxas de juros reflete as necessidades postas pelo ritmo de expansão da economia e a primazia dada à consecução da meta anual de inflação. Assevera-se, no documento, que a trajetória esperada dos juros deve favorecer a diminuição das necessidades de financiamento do setor público, assim como a queda no grau de endividamento. Não se discute, porém, a relação perversa entre os resultados fiscais, a dívida, os juros sobre ela incidentes e a estabilidade monetária.

Entendemos que a dívida pública configura riscos de ordem fiscal e monetária. Os de ordem fiscal revelam-se por meio da incapacidade de pagamento do setor público no curto prazo. Além disso, geram reflexos no processo de retroalimentação da dívida, capitaneado pela manutenção das taxas de juros em níveis elevados. Quanto aos riscos de ordem monetária, parece-nos evidente que a dívida pública, associada à vigente política de juros, constitui fator desestabilizador da moeda, colocando sob risco metas como a de inflação.

Os títulos públicos conferem aos seus detentores o direito de demandar moeda. Hoje circulando em montantes excessivos, alimentam essa demanda de forma dissociada do comportamento da economia, particularmente da renda gerada na produção. Seu comportamento está ligado à trajetória da taxa de juros e, assim, à renda que os juros representam. Assim, não nos parece razoável o pressuposto, quanto aos objetivos da política monetária, de que a taxa de juros constitua por si só instrumento eficaz para a promoção conjunta da estabilidade da moeda, do crescimento econômico sustentável e do equilíbrio fiscal. Entendemos que a estabilidade da moeda, tanto quanto a fiscal, encontra-se sob



ameaça constante. Maior evidência disso são as taxas de juros praticadas nos últimos anos. É fenômeno denotativo de que há, sim, desequilíbrio entre oferta e demanda de moeda, cujos custos, represados pela fixação de metas de inflação, vêm sendo implacavelmente transferidos ao setor público por meio da taxa de juros incidente sobre a dívida pública.

Nesse contexto fiscal e monetário, cabe indagar de que forma a política cambial poderá coadunar-se com as necessidades de exportar e importar e de pagar no exterior? O documento em que se discorre sobre os correspondentes objetivos não aborda o tema representado pelo grau de exposição das reservas internacionais brasileiras a flutuações de curto prazo. Também não há qualquer menção ao papel que os juros internos vêm cumprindo no sentido de atrair capitais estrangeiros. Tampouco se discute a vulnerabilidade da moeda nacional frente ao ingresso de divisas. Finalmente, não há menção ao papel que se pretende reservar aos capitais estrangeiros com o fito de complementar as necessidades de investimento do País.

Quanto à política creditícia, o documento não a menciona. Isso a despeito de o setor público constituir o maior tomador de crédito no País, ofertante de importantes linhas de crédito e regulador do correspondente mercado. O mercado de crédito brasileiro aguarda a definição de política conjuntural para o setor e, também, a reformulação de seu quadro institucional. Não se faz referência, aqui, apenas à oferta de mais linhas de crédito. Também se mencionam a reestruturação dos correspondentes mercados, a disponibilidade de novos instrumentos de crédito e novas formas de negociá-los, os custos do crédito ofertado, a exposição dos intermediários financeiros aos riscos inerentes ao mercado e à economia e a participação do crédito externo na oferta interna de recursos.

5. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

O PLDO/2007 mantém, em geral, as mesmas disposições contidas na LDO em vigor, sendo de especial relevo o art. 103, que condiciona a aprovação de lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária ao atendimento das exigências inscritas no art. 14 da LRF.

Vale lembrar que o citado art. 103, em seu *caput*, reitera a exigência de se estender para as normas legais que concedam ou ampliem incentivo ou benefício de natureza financeira ou patrimonial as mesmas condições impostas pela LRF em relação à concessão de benefícios tributários, permitindo, assim, eliminar uma brecha legal, que possibilitava que uma variada gama de subsídios pudessem ser aprovados sem a devida avaliação de seu impacto sobre as metas de resultado fiscal. Entretanto, registre-se que isso não invalida a necessidade de futuro ajuste no art. 14 da LRF, a fim de assegurar que o necessário controle sobre a aprovação de medidas de desoneração fiscal que acarretem renúncia de receita financeira e patrimonial seja realizado também na esfera de governo estadual e municipal.

Outro dispositivo da LDO destinado a aprimorar os termos do art. 14 da LRF é o que estabelece prazo máximo de cinco anos de vigência para as normas legais, inclusive medidas provisórias, que acarretem renúncia de receitas da União ou vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos. Esta regra, contida no art. 103, § 2º, do projeto, foi incorporada à LDO a partir do exercício fiscal de 2006, inserindo-se no conjunto de medidas que buscam estabelecer controles mais rígidos sobre a política de concessão de benefícios fiscais e de vinculação de receitas, atribuindo a seus formuladores a obrigação de avaliar a pertinência de sua manutenção no sistema tributário tendo em vista as prioridades nacionais. Contudo, cumpre reconhecer a necessidade de se fazer cumprir tais disposições no âmbito do Poder Legislativo e do Executivo, haja vista as inúmeras medidas provisórias e projetos de lei que implicam renúncia de receitas e foram aprovados sem termo de validade.

O art. 126 do PLDO/2007 reforça os termos dos arts. 14 e 17 da LRF, relativos às condições necessárias para aprovação de proposições que acarretem diminuição de receita



ou aumento de despesa federal, atribuindo ao Poder Executivo a tarefa de encaminhar, no prazo máximo de sessenta dias, as informações que venham a ser requisitadas por Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo. Nesse dispositivo, o PLDO supriu o parágrafo 3º constante da lei em vigor, que aplicava os rigores do art. 17 da LRF aos projetos de lei ou medidas provisórias que direta ou indiretamente acarretassem despesas obrigatórias de caráter continuado para Estados e Municípios. Provavelmente, os motivos que levaram a tal supressão decorrem do temor, não de todo infundado, de que a medida potencialmente gera uma obrigação ao Tesouro Nacional de ressarcir Estados e Municípios no valor correspondente ao impacto financeiro decorrente da matéria aprovada, o que poderia inviabilizar a adoção de políticas setoriais importantes, como as que são desenvolvidas nas áreas de saúde e educação em âmbito nacional.

Com respeito às receitas condicionadas¹⁷, o PLDO/2007 inova ao estabelecer prazo para o cancelamento das dotações à conta dessas receitas baseado na data de publicação da lei orçamentária, afastando, assim, os inconvenientes criados com a definição de datas fixas, particularmente se houver atraso na aprovação da peça orçamentária.

6. DISPOSIÇÕES SOBRE A LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O PLDO/2007 não apresentou nenhuma novidade, em relação às LDOs passadas, relativa à limitação orçamentária e financeira (contingenciamento). No entanto, diversos problemas vêm ocorrendo na execução das despesas primárias durante o ano, os quais dificultam a análise e a avaliação da política fiscal, prejudicando a transparência e o bom planejamento das contas públicas.

A execução do Orçamento de 2005 foi marcada pela necessidade de créditos adicionais para despesas obrigatórias e de imposição de limites às despesas discricionárias. Paradoxalmente, apesar de criar limites à execução de despesas discricionárias, o governo aumentou a dotação inicial dessas despesas em R\$ 6,7 bilhões, por meio de créditos adicionais, e ainda deixou de executar R\$ 6,1 bilhões dos limites pré-estabelecidos no decreto de contingenciamento.

Isso demonstra que, para fazer face às novas despesas, consideradas mais relevantes, não foi utilizado o mecanismo apropriado, dentro da boa técnica orçamentária, qual seja, o cancelamento dos créditos que não serão mais executados. Assim, a dotação inicial das despesas discricionárias foi expandida por créditos adicionais, atingindo R\$ 93 bilhões. No entanto, os limites permitidos para pagamento permaneceram em R\$ 78,8 bilhões. Ao final do exercício, foram pagos cerca de R\$ 73,9 bilhões em despesas primárias discricionárias, valor bem abaixo dos limites fixados e da previsão de execução apresentada no Decreto de Programação Financeira, de 29 de dezembro de 2005. Destaca-se ainda que, desse valor pago, R\$ 7,7 bilhões referiram-se a despesas do orçamento do ano anterior (restos a pagar).

¹⁷ Receitas previstas no projeto de lei orçamentária e na respectiva lei cuja realização ainda depende da aprovação de matéria legislativa, envolvendo não apenas o aumento da arrecadação de tributos e contribuições, mas também a desvinculação de receitas.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Houve, também, desvinculação entre os limites de empenho e os de pagamento, conforme observado na tabela a seguir. Dessa forma, o Poder Executivo pôde aumentar o seu limite de empenho sem a devida distribuição aos demais Poderes.

RESUMO DOS LIMITES DE EMPENHO E PAGAMENTO - 2005

Referência	R\$ mil							
	Primeiro Contingenciamento		Relatório 1º Bimestre		Relatório 2º Bimestre		Relatório 3º Bimestre	
Discriminação	Decreto 5.379 25/02/2005		Decreto 5.449 25/05/2005		Decreto 5.463 13/06/2005		Decreto 5.516 22/08/2005	
	Limite de Empenho	Limite de Pagamento	Limite de Empenho	Limite de Pagamento	Limite de Empenho	Limite de Pagamento	Limite de Empenho	Limite de Pagamento
Órgãos	71.185.000	68.382.434	71.185.000	68.382.434	71.185.000	68.382.434	71.185.000	68.382.434
Reserva	350.200	3.152.766	609.400	3.411.966	1.381.890	4.184.456	2.381.890	4.684.456
Total Executivo	71.535.200	71.535.200	71.794.400	71.794.400	72.566.890	72.566.890	73.566.890	73.066.890
Referência	Relatório 4º Bimestre		Relatório 5º Bimestre		Relatório 6º Bimestre		Relatório 6º Bimestre A	
	Decreto 5.553 03/10/2005		Decreto 5.578 8/11/2005		Decreto 5.610 12/12/2005		Decreto 5.655 29/12/2005	
Discriminação	Limite de Empenho	Limite de Pagamento	Limite de Empenho	Limite de Pagamento	Limite de Empenho	Limite de Pagamento	Limite de Empenho	Limite de Pagamento
	71.185.000	68.382.434	71.185.000	68.382.434	71.185.000	68.382.434	80.026.600	68.382.434
Órgãos	3.187.890	5.490.456	4.401.490	6.704.056	6.882.990	8.685.556	10.444.137	
Total Executivo	74.372.890	73.872.890	75.586.490	75.086.490	78.067.990	77.067.990	80.026.600	78.826.571

Fonte: Decretos de Programação Financeira - Diário Oficial da União

As despesas obrigatórias previstas em 2005 cresceram durante a execução em cerca de R\$ 10,9 bilhões. Desse valor destacam-se o aumento de R\$ 3,5 bilhões em Benefícios da Previdência Social, o de R\$ 2,5 bilhões, em Pessoal, e o de R\$ 779,3 milhões do abono salarial e do seguro desemprego.

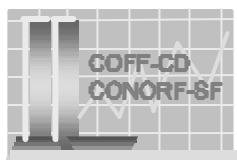
As despesas obrigatórias não se sujeitam ao contingenciamento. Fixadas em lei, hão de ser pagas, sob pena de execução forçada, resultando em passivos judiciais, os precatórios, cujo montante crescente é motivo de recidivas modificações legislativas, inclusive emendas constitucionais, sem solução à vista. Premente se faz a materialização efetiva da sistemática de controle introduzida pela LRF em seus arts. 15 a 17.

Surgem, assim, algumas indagações recorrentes na execução orçamentária: qual a razão do aumento de dotações por meio de créditos adicionais se grande parte das mesmas não são executadas? Por que a execução ficou aquém dos limites estabelecidos no último Decreto? Por que não se utiliza o mecanismo do cancelamento de dotações? Por que os limites de empenho e pagamento foram “relaxados” durante o ano se não se pretendia gastar? Qual a forma de melhor controlar o aumento de despesas obrigatórias?

Tais observações revelam práticas que vêm se repetindo ao longo dos anos e que resultam em séria vulnerabilidade da peça orçamentária, demonstrando fragilidade dos mecanismos de planejamento e orçamento no país.

Observa-se, por exemplo, que o Ministério dos Transportes obteve um aumento de recursos da ordem de R\$ 583 milhões. Paralelamente, deixou de executar, em relação ao limite do último decreto de programação financeira, R\$ 1,5 bilhão, sendo que o último decreto foi publicado em 29 de dezembro. O Ministério da Saúde obteve suplementação da dotação inicial de R\$ 2,1 bilhões. Em contraste, deixou de executar R\$ 1,3 bilhão dos limites orçamentários estabelecidos pelo Poder Executivo. O Ministério das Cidades obteve créditos adicionais no valor de R\$ 404,9 milhões e deixou de executar R\$ 1 bilhão.

Em relação aos valores realizados da receita, verifica-se que a arrecadação foi R\$ 1,8 bilhão superior à última estimativa do Poder Executivo (Decreto nº 5.654/05, de 29 de dezembro). Não é difícil concluir que o excesso de arrecadação foi destinado ao superávit primário.



Diante das dificuldades apontadas em se estabelecer limites às despesas primárias de forma a garantir a obtenção da meta de superávit primário estabelecida na LDO, sugere-se os seguintes aperfeiçoamentos nas regras de limitação da despesa primária durante o exercício:

1 – Estabelecimento de regras mais rígidas para a inscrição de despesas em restos a pagar, como as já existentes em outras LDOs;

2 – Necessidade de definir prazo de efetivo pagamento para os restos a pagar processados;

3 – Estabelecimento da obrigatoriedade do limite financeiro acompanhar o limite orçamentário, no intuito de diminuir a pressão sobre a inscrição de restos a pagar, ou explicitar que o limite constante do Relatório Bimestral de Acompanhamento de Receitas e Despesas refere-se, apenas, ao limite financeiro;

4 – Definição clara da meta de superávit primário a ser alcançada e os instrumentos para as compensações necessárias, se esse extrapolar o limite fixado (margem de erro para cima e para baixo);

5 – Definição de prazos para a distribuição dos aumentos dos limites financeiros e orçamentários apresentados nos relatórios bimestrais aos órgãos correspondentes. Sugere-se 2 meses, ou seja, até a apresentação do novo relatório bimestral;

6 – Limitação da apresentação de créditos suplementares a despesas discricionárias com recursos provenientes de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro de exercícios anteriores, enquanto houver contingenciamento de despesas discricionárias;

7 – Definição de regras para o cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, observando-se, no que couber, os arts. 36, 37 e 38, da Lei 4.320/64;

8 – Instituição de mecanismos de controle de outras despesas obrigatórias continuadas a exemplo do efetuado sobre os gastos com pessoal, previsto no art. 169 da Constituição, secundado pelos arts. 18 a 23 da LRF, com as necessárias adaptações que as flexíveis LDOs podem veicular.

O art. 2º, § 3º, do PLDO/2007¹⁸, ao determinar o exame prévio de adequação orçamentária e financeira, pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, das propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, demonstra a preocupação do Poder Executivo com o aumento de tais despesas.

Entende-se que essa determinação deve ser estendida à atuação dos demais Poderes, acrescendo-se parágrafo que atribua aos Conselhos Nacionais da Justiça e do Ministério Público, bem como à Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização do Congresso Nacional, o exame prévio com relação aos atos próprios dos demais Poderes.

Assim, os atos normativos da Administração e os projetos de lei oriundos da Administração desses Poderes seriam submetidos a um crivo prévio que quantificasse o impacto da futura legislação. Tal procedimento facilitaria sobremaneira o exame de adequação orçamentário-financeiro hoje já realizado pela Comissão de Finanças e Tributação na Câmara dos Deputados e pelas Comissões Mistas específicas nas medidas provisórias, ou nos pareceres de adequação exarados em Plenário.

Ainda no sentido de aperfeiçoar o mecanismo de controle das despesas obrigatórias continuadas, sugere-se a adoção de novo indicador de resultado primário – RP, para identificar as reservas constituídas para atender os gastos com tais despesas.

¹⁸ § 3º As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, entendida aquela que constitui ou venha a se constituir em obrigação constitucional ou legal da União, além de atender ao disposto no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, para que se manifestem conjuntamente sobre a adequação orçamentária e financeira dessas despesas face ao disposto no § 2º deste artigo.



Assim, no caso dos gastos com cargos a serem criados no exercício de 2007 ou reestruturação de carreiras no mesmo exercício, as dotações correspondentes aos limites existentes no hoje Anexo V da LOA/2006 seriam alocados na programação dos órgãos identificadas como RP 5 – reserva para gastos obrigatórios. Tal discriminação na própria programação evitaria criar subtítulos próprios como os hoje propostos pelo art. 12, XVI¹⁹.

Em relação ao Anexo de Despesas Obrigatórias de Caráter Constitucional ou Legal (Anexo V ao PLDO/2007), este encontra seu fundamento no art. 9º, § 2º, da LRF²⁰. Destaque-se que esse dispositivo autoriza a lei de diretrizes orçamentárias a ressalvar ações que não poderão ser objeto de limitação (contingenciamento). Essa prerrogativa conferida à LDO permite ao Congresso determinar a execução obrigatória das ações que fixar como prioritárias, conforme estabelecido no art. 80 do projeto²¹.

Em relação à LDO em vigor, o PLDO/2007 retirou da “Seção I - Despesas que Constituem Obrigações Constitucionais ou Legais da União” as seguintes despesas:

- a) Concessão de Subvenção Econômica aos Produtores de Borracha Natural (Lei nº 9.479, de 12/8/1997), excluída por expiração de prazo;
- b) Concessão de Subvenção Econômica ao Preço do Óleo Diesel Consumido por Embarcações Pesqueiras Nacionais (Lei nº 9.445, de 14/3/1997), excluída por se tratar de lei autorizativa e, por isso, se enquadrar como despesa discricionária do Executivo;
- c) Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores (Lei Complementar nº 87, de 13/9/1996), uma vez que a lei complementar remete à lei orçamentária a definição dos valores;
- d) Concessão de subvenção econômica na aquisição de veículos automotores novos movidos a álcool (Lei nº 10.612, de 23/12/2002), excluída por expiração de prazo.

Da mesma forma, não faz parte da “Seção II - Demais Despesas Ressalvadas”, a despesa “Promoção do desenvolvimento no Estado do Tocantins - Recursos sob supervisão do Ministério da Fazenda (CF, ADCT, art. 13, § 6º)” aprovada na LDO/2006.

7. DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO

Dentre os mecanismos de disciplina fiscal introduzidos pela LRF encontram-se regras que buscam inibir o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado²² sem a indicação de fontes que as financiem. O art. 17 da referida lei condiciona a criação de despesas dessa natureza à:

1 - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

2 - demonstração da origem dos recursos para seu custeio, podendo ser admitidos:

¹⁹ XVI - à concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, inclusive decorrente de revisão geral dos servidores públicos civis e dos militares das Forças Armadas, à criação de cargos, empregos e funções ou à alteração de estrutura de carreiras, que, no caso do Poder Executivo, constará do orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

²⁰ Art. 9º, § 2º, da LRF: “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”.

²¹ Art. 80. Ficam ressalvadas da limitação de empenho e movimentação financeira, conforme o art. 9º, § 2º, da Lei Complementar no 101, de 2000, as despesas relacionadas no Anexo V desta Lei.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput deste artigo às despesas relacionadas no Anexo V desta Lei como “Demais despesas ressalvadas, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei Complementar no 101, de 2000”, apenas no caso de a estimativa atualizada da receita, demonstrada no relatório de que trata o § 5º do art. 79 desta Lei, ser igual ou superior àquela estimada na Proposta Orçamentária.

²² Despesas correntes derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios (Art. 17, *caput*).



-
- a) o aumento permanente de receita, decorrente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição²³; ou
 - b) a redução permanente de despesa;
 - c) comprovação de que não afetará as metas de resultados fiscais (contidas no Anexo de Metas Fiscais).

Conforme disposto no §6º do art. 17 e §1º do art. 24 da mesma lei complementar, não se submetem às exigências acima mencionadas despesas com:

- 1) serviço da dívida;
- 2) reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição;
- 3) seguridade social decorrentes de:
 - a) concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;
 - b) expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;
 - c) reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

Assim, o controle do crescimento das despesas obrigatórias impõe-se desde o ato de criação ou aumento. O rigor desse controle é necessário, pois tais despesas se tornam permanentes e não estarão sujeitas à limitação de empenho (§2º do art. 9º da LRF). Exige-se, portanto, que os efeitos financeiros dessas despesas sejam compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Para efeito de controle da expansão das despesas obrigatórias, decorrente do crescimento vegetativo ou motivada por mudanças na legislação, a LRF previu “demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado” (inciso V do §2º do art. 4º da LRF), que integra o Anexo de Metas Fiscais da LDO. Da mesma forma, o PLOA deve ser acompanhado de “medidas de compensação ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado” (inciso II do art. 5º da LRF).

Para atender o propósito da LRF, o demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias deveria: i) estimar o aumento da arrecadação (efeito quantidade e legislação) líquida de transferência; ii) deduzir desse valor o crescimento vegetativo de todas as despesas obrigatórias de caráter continuado, mantida a legislação vigente; iii) a partir do saldo aferido, indicar reservas para atender eventuais mudanças na legislação que acarretem novos aumentos dessas despesas.

Vale ressaltar que na apresentação do projeto de lei orçamentária tais reservas poderão ser apropriadas nas programações respectivas ou em forma de reserva específica destinada à ampliação das despesas obrigatórias em 2007.

O demonstrativo apresentado pelo Poder Executivo estimou o crescimento da arrecadação em R\$ 18.888,9 milhões, decorrente dos efeitos quantidade e legislação, que indicam crescimento real do PIB em 4,75% e maior volume das importações em 13,35%. Deduzidas as transferências constitucionais, chegou-se a uma arrecadação líquida adicional de R\$ 14.683,0 milhões.

²³ Vale ressaltar que o aumento da arrecadação resultante da variação real do PIB e da legislação também compõem o aumento permanente da receita. Esse efeito é utilizado no cálculo da margem de expansão das despesas obrigatórias. Anexo IV.12 do Anexo de Metas Fiscais.



Esse aumento da arrecadação é confrontado com o aumento das despesas obrigatórias no exercício de 2007 (R\$ 11.857,7 milhões), o qual decorre basicamente do efeito do aumento do salário mínimo sobre benefícios previdenciários, seguro-desemprego, renda mensal vitalícia, abono salarial e benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (R\$ 3.532,6 milhões), bem como do crescimento vegetativo desses gastos (R\$ 8.325,1 milhões). Haveria, portanto, uma “margem de expansão” de R\$ 2.825,2 milhões.

Verifica-se, no entanto, que não foram relacionadas todas as despesas obrigatórias de caráter continuado, de modo a evidenciar seu crescimento geral e demonstrar se o aumento da arrecadação é suficiente para compensar o aumento total dessas despesas. De qualquer forma, eventual saldo positivo entre o aumento da arrecadação e aumento de despesas obrigatórias, não deveria ser direcionado totalmente à expansão de despesas obrigatórias, mas como disponibilidades que podem ser alocadas a outras despesas primárias, principalmente investimentos, tendo em vista a previsão de se reduzir a despesa corrente em pelo menos 0,1% do PIB (art. 2º § 2º do PLDO/2007).

8. DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS NA ESFERA FEDERAL

O capítulo da LDO dedicado aos gastos com pessoal e encargos mostra-se como um dos mais relevantes em termos da busca do tão almejado equilíbrio orçamentário-financeiro estatal.

A Constituição determina, no art. 169, que “A despesa com pessoal ativo e inativo da União (...) não poderá exceder o estabelecido em lei complementar”, papel esse desempenhado pela LRF.

Verifica-se que mais de 1/3 da receita corrente líquida da União²⁴ é destinado a gastos com pessoal conforme a tabela a seguir:

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS
2000 – 2006

Ano	Dotação Inicial	Autorizado ¹	Liquidado	% exec ²	RCL ⁵	% da RCL ⁶
2000	52.086,80	58.977,40	58.240,60	98,8	145.950,00	39,9
2001	59.483,70	65.949,80	65.449,40	99,2	167.739,00	39,0
2002	68.497,80	75.322,10	75.029,00	99,6	188.560,00	40,0
2003	77.046,20	79.301,10	78.974,70	99,6	198.835,00	39,7
2004	84.120,00	90.296,80	89.431,60	99,0	257.553,10	34,7
2005	98.109,60	101.679,30	94.068,5 ⁴	92,5	278.930,00	33,7
2006	108.646,3 ³	-	-	-	302.328,00	35,9

Fonte: Siafi/Prodasen/STN.

1. autorizado = dotação inicial + créditos adicionais; 2. percentual de execução = liquidado/autorizado; 3. previsão constante da Proposta orçamentária para 2006; 4. O baixo nível de execução em 2005 se deve ao fato de que a contribuição patronal não foi executada como despesa orçamentária, mas como repasse previdenciário, problema corrigido a partir de 2006; 5. receita corrente líquida; 6. liquidado/receita corrente líquida.

²⁴ 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; iv)despesas com previdência de servidores civis e militares. No caso dos Estados e Distrito Federal: o total da receita corrente deduzidas as transferências constitucionais e legais aos Municípios.



As LDOs têm criado progressivamente procedimentos que visam dar transparência e confiabilidade às informações relativas aos gastos com pessoal. Assim, as autorizações para qualquer aumento de gasto com pessoal, desde a Lei nº 9.995/2000 - LDO/2001, art. 62, vêm sendo remetidas a anexo da lei orçamentária anual, atualmente Anexo V²⁵.

Tal delegação legislativa, cuja constitucionalidade inicialmente chegou a ser questionada, mostrou-se com o tempo a mais adequada em razão de a apropriação dos recursos ocorrer de forma mais eficiente quando da discussão dos montantes disponíveis, durante o processo de elaboração orçamentária propriamente dito.

Há de ser expressamente disciplinada a correlação necessária entre os valores presentes nas autorizações constantes do Anexo V da LOA/2007 e as dotações presentes na programação de trabalho dos órgãos da mesma lei, de preferência com o código da programação sendo mencionado no Anexo V.

Em relação à execução dos gastos com pessoal, observa-se que não vem sendo cumprido pelos órgãos a necessária programação orçamentária específica das alterações do gasto com pessoal, resultante da concessão de vantagem ou aumento da remuneração, nos estritos termos do art. 12, XV e XVI, da LDO/2006, repetido em um só inciso no art. 12, XVI, do PLDO/2007. O Poder Executivo, embora separe em programações específicas no Ministério do Planejamento, não identifica previamente os órgãos beneficiados.

Para o equacionamento da questão supracitada, propõe-se que, concomitante à supressão da programação *sui generis* prevista no art. 12 mencionado, nunca observado, seja criado novo indicador de resultado primário (RP) próprio para acréscimos em despesas correntes obrigatórias continuadas.

Tal medida mostra-se coerente com o controle pretendido pelo PLDO/2007, art. 2º, § 2º²⁶, que englobaria não só os novos gastos com pessoal, mas também com benefícios previdenciários e assistenciais, e permitiria o acompanhamento e fiscalização da programação e execução desses gastos relevantes ao longo do exercício.

A restrição imposta com a inovação trazida pelo § 2º do art. 94 do PLDO/2007, de que somente poderão ser incluídas no anexo V da LOA as autorizações cujos projetos tenham sido encaminhados ao Congresso Nacional até 31 de julho de 2006, é mais uma forma de tolher a atuação dos parlamentares, uma vez que, aprovada essa regra, o anexo em questão não mais poderia sofrer alterações no decorrer do trâmite da proposta orçamentária no Poder Legislativo.

Entende-se necessária a manutenção da menção ao extra-límite nas dotações com pessoal da proposta dos demais Poderes no art. 88 do PLDO/2007, como hoje previsto no § 1º do art. 84 da LDO/2006, por caracterizarem exceções aos limites previstos no art. 169 da Constituição.

A inclusão da expressão “incisos I a V” do art. 59 da Constituição no art. 97 do projeto faz com que as hipóteses do inciso VI e VII (Resolução e Decreto Legislativo) também passem a depender de créditos adicionais específicos. Ou seja, mesmo havendo recursos orçamentários suficientes em dotação para pessoal no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, esses órgãos precisariam solicitar ao Poder Executivo crédito específico para fazer face a eventuais despesas aprovadas por Resolução ou Decreto Legislativo.

²⁵ Autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, relativas a despesas de pessoal e encargos sociais, conforme estabelece o art. 89 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2006 e o PLDO/2007, art. 94.

²⁶ Art. 2º § 3º As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, entendida aquela que constitui ou venha a se constituir em obrigação constitucional ou legal da União, além de atender ao disposto no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, para que se manifestem conjuntamente sobre a adequação orçamentária e financeira dessas despesas face ao disposto no § 2º deste artigo.



No PLDO/2007 não consta dispositivo correspondente àquele que, na LDO vigente, determina que os gastos com pessoal temporário sejam considerados como despesa com pessoal. No entanto, a LRF estabeleceu limites para a despesa de pessoal e dentre as hipóteses de exclusão, não se verifica os gastos relativos a pessoal temporário. Ao contrário, o rigor da LRF leva a que serviços de terceiros decorrentes do processo de terceirização devam ser computados como "outras despesas de pessoal", que caracterizem substituição de servidores, onerando os limites impostos (art. 18, §1º). Por essa razão, devem as despesas relativas a pessoal temporário ser contabilizadas como "gastos com pessoal e encargos".

9. DEMONSTRATIVOS DE AVALIAÇÃO DE PROJEÇÕES ATUARIAIS

Em atenção ao disposto no art. 4º, §2º, IV, da LRF, o PLDO/2007 encaminhou as projeções atuariais do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Civis da União, do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Militares da União e dos Benefícios Assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social, e a avaliação da situação financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

Em relação à Previdência Social, a exemplo do ocorrido no ano anterior, foram utilizadas Tábuas de Mortalidade diferentes nas projeções do RGPS e dos Regimes Próprios dos Servidores Civis e Militares. Enquanto no caso do RGPS foi utilizada a Tábua de Mortalidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para a população brasileira (ambos os sexos), nos Regimes Próprios dos Servidores Civis e Militares optou-se pela Tábua AT-49 (*Annuity Table for 1949 male*).

Estas tábuas exibem comportamento diferente: a tábua do IBGE apresenta maior probabilidade de morte que a AT-49 até a idade de 52 anos; a partir dos 53 anos inverte-se esta tendência, com maior probabilidade de morte por idade na tábua AT-49. Dessa forma, as projeções apontam que o aposentado pelo RGPS teria sobrevida maior do que servidores civis e militares aposentados.

9.1. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS

O Poder Executivo apresenta as projeções atuariais do Regime Geral de Previdência Social para os próximos 20 anos. O modelo desenvolvido contém limitações, admitidas pelos próprios autores, advindas da difícil previsibilidade de um grande número de variáveis que alimentam os resultados. Supõe-se, por exemplo, que não serão concedidos aumentos reais para o salário-mínimo, apenas a reposição inflacionária. Eventuais discrepâncias em relação aos resultados de curto prazo do RGPS também afetam sensivelmente os dados futuros.

A partir dos cálculos apresentados, a necessidade de financiamento do RGPS, que para 2006 foi estimada em R\$ 45,2 bilhões (2,15% do PIB), em 2015 alcançaria R\$ 91,7 bilhões (2,19% do PIB), e em 2025, R\$ 216,4 bilhões (2,72% do PIB).

9.2. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO

As projeções apresentadas consideram os atuais servidores ativos e inativos e pensionistas, sem prever reposição dos servidores ativos.

Deve-se ressaltar que a Emenda Constitucional nº 41/2003 instituiu critérios mais rígidos para a concessão de benefícios, bem como previu a contribuição dos inativos, contribuindo para estabilizar os resultados futuros desse Regime. Para 2006, é estimado um déficit de cerca de 1,1% do PIB, que seria reduzido a 1,0% do PIB, em 2010.



9.3. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS MILITARES DA UNIÃO

A forma em que é apresentada a projeção atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Militares não permite identificar, de forma imediata, os valores referentes ao déficit do Regime. É necessário acrescentar, à tabela que apresenta a diferença entre as contribuições (específicas para o financiamento de pensões) e o pagamento de pensões, o valor das despesas com aposentadoria dos servidores militares, benefício para o qual não há contribuição específica.

9.4. BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS DA LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS)

A projeção atuarial dos benefícios assistenciais da LOAS utilizou hipótese conservadora para o nível de renda, uma vez que mantém fixa a relação entre o número de pessoas cuja renda *per capita* domiciliar é inferior a ¼ do salário mínimo e o total da população existente. Essa hipótese não contempla possíveis melhorias na distribuição de renda, as quais implicariam redução no número de benefícios em razão do aumento na renda *per capita* familiar.

Em relação às projeções anteriores, observa-se alteração significativa no patamar dos benefícios, decorrente da aprovação do estatuto do idoso que alterou a idade mínima de 67 para 65 anos para concessão do benefício.

A trajetória de crescimento para os benefícios ao longo do tempo indica, em 2006, o atendimento de 2,48 milhões de benefícios de amparo assistencial ao idoso e ao portador de deficiência, chegando a 4,67 milhões de benefícios em 2025. No que tange aos gastos, estima-se que esse mudará do patamar atual de 10 bilhões, equivalentes a 0,478% do PIB, para R\$ 42 bilhões em 2025, equivalentes a 0,532% do PIB, sendo que em 2007 os gastos ficarão na ordem de 12 bilhões.

9.5. FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR - FAT

A avaliação da situação financeira do FAT apresenta o desempenho econômico-financeiro do Fundo nos últimos seis anos (2000 a 2005) corrigidos pelo IGP-DI, bem como as projeções atuariais para os exercícios de 2006 a 2009.

As receitas de contribuição do PIS/PASEP são as principais fontes de recursos do FAT, e totalizaram, após as desvinculações constitucionais, R\$ 14,1 bilhões, em 2000, e R\$ 17,1 bilhões, em 2005, com crescimento real de cerca de 21% no período, conforme apresentado na tabela a seguir. As demais receitas, formadas em sua maior parte pelos juros pagos pelo BNDES e pelas remunerações provenientes da alocação das disponibilidades financeiras do FAT em depósitos especiais e no Fundo Extramercado, foram de R\$ 7,9 bilhões, em 2000, e de R\$ 9,7 bilhões, em 2005, com crescimento de 23,6%.

RECEITAS E DESPESAS DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR

ANO	RECEITA PIS/PASEP (A)	DESPESAS						RECEITA PIS/PASEP – DESPESAS (H) = (A) - (G)	OUTRAS RECEITAS (I)	RESULTADO FINAL (J)
		EMPRÉST. BNDES 40% (B)	SEGURO- DESEMPREGO (C)	ABONO SALARIAL (D)	QUALIF. PROFISS. (E)	OUTRAS (F)	TOTAL DESPESAS (G)			
2000	14.155,70	5.642,70	7.381,40	1.207,40	773,5	749,1	15.754,10	-1.598,40	7.888,70	6.290,30
2001	14.547,90	5.777,00	8.205,50	1.445,30	805,2	836,9	17.069,90	-2.522,00	8.529,90	6.007,90
2002	15.032,50	6.094,10	8.562,60	1.852,10	225,5	786,4	17.520,70	-2.488,20	9.189,20	6.701,00
2003	15.214,30	6.389,70	7.755,70	2.102,60	52,2	469	16.769,20	-1.554,90	9.490,70	7.935,80
2004	16.273,00	6.687,20	7.699,50	2.398,30	75,3	418,4	17.278,70	-1.005,70	8.462,40	7.456,70
2005	17.131,20	6.866,50	8.637,00	2.763,30	84,6	458,3	18.809,70	-1.678,50	9.748,20	8.069,70

Fonte: CGFAT/SPOA/SE/MTE.

/(*) – Preços de dezembro de 2005 – IGP-DI

Obs.: Receitas pelo regime de caixa e despesas pelo regime de competência.



Dentre as despesas, destacam-se os gastos com abono salarial que saltaram de R\$ 1,2 bilhão, em 2000, para R\$ 2,7 bilhões, em 2005, com variação de 129%. Tal crescimento foi motivado pelo aumento do salário mínimo em patamar superior ao da inflação, o que possibilitou mais trabalhadores a solicitarem o recebimento do benefício; pelo crescimento da formalização do mercado de trabalho; e pela ampliação da taxa de habilitação (razão entre o número de benefícios pagos e o número de pessoas com direito ao benefício).

O item 3 da Avaliação da Situação Financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador indica que o fundo é deficitário no conceito primário. No entanto, se forem excluídas as despesas de empréstimos do FAT ao BNDES, que são despesas financeiras e não primárias, o fundo apresentaria um superávit primário de R\$ 5.681 milhões em 2004 e de R\$ 5.188 milhões.

Ao longo dos anos analisados, o FAT apresentou resultados superavitários. Tais resultados são agregados ao patrimônio do Fundo e utilizados no financiamento de programas de geração de trabalho, emprego e renda, por meio de depósitos especiais²⁷, ou mantidos como disponibilidade de caixa aplicada em fundo do Banco do Brasil (Extramercado).

O patrimônio do FAT alcançou, em 2005, R\$ 116,7 bilhões, aumento real de 12% em relação a 2004. Desse valor, quase 70% estão alocados no BNDES (repasse constitucional e depósitos especiais), no valor de R\$ 81 bilhões. Em percentual do PIB, o patrimônio passou de 4,86%, em 2000, para 6,04%, em 2005.

Prevê-se nas projeções realizadas para o período 2006-2009 um crescimento das despesas totais de 44,9%, bem próximo ao das receitas, de 44,8%.

10. PRIORIDADES E METAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

As disposições quanto ao anexo de metas e prioridades previstas no PLDO/2007 preservam a regra geral adotada nas leis de diretrizes orçamentárias, no sentido de que as prioridades públicas para 2007 são as constantes do Anexo I, as quais terão preferência na alocação das dotações e na aplicação dos recursos. Manteve, também, a determinação de que as áreas de menor Índice de Desenvolvimento Humano terão prevalência na aplicação dos recursos destinados a programas sociais.

Foi excluída a norma que inibia a criação de outros critérios de priorização de despesa, bem como a que determinava ao Poder Executivo a necessidade de justificar o atendimento de outras despesas discricionárias em detrimento das prioridades e metas constantes do Anexo I (§§ 1º e 3º do art. 4º da LDO/2006). Se mantidas as exclusões, o Executivo poderá, por decreto, criar outros meios de priorização, em detrimento dos estabelecidos na LDO, e poderá deixar de priorizar as ações constantes do Anexo I, sem que por isso tenha de se justificar. Mais adequado seria que o Executivo justificasse, em demonstrativo específico constante da Mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária, a não inclusão de programações contidas no Anexo de Metas e Prioridades e, posteriormente, apresentasse, na prestação de contas do exercício, os impedimentos que o levaram a não executar as ações prioritárias.

Quanto ao teor do Anexo I, volta-se à forma da LDO/2005, com as ações e respectivos produtos e metas ligados aos programas, e inclui a vinculação dos programas aos respectivos desafios, já na forma da revisão do PPA em apreciação no Congresso Nacional. Estão extintas, portanto, as metas-síntese criadas na LDO/2006. Desse modo, o anexo proposto

²⁷ Os depósitos especiais são aplicações financeiras realizadas pelo FAT nas instituições financeiras oficiais federais, com o objetivo de conceder financiamentos no âmbito de programas de geração de emprego e renda.



reveia maior aderência ao PPA 2004/2007 e favorece a verificação do seu cumprimento pela lei orçamentária.

Em termos quantitativos, integram o Anexo I 128 ações (22 operações especiais, 28 projetos e 78 atividades), distribuídas em 48 programas, os quais estão relacionados a 19 desafios. Todas as ações e programas constam da revisão do PPA 2004/2007, prestes a ser aprovada pela CMO e pelo Congresso. Segundo dados da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, as prioridades somam R\$ 19.363,65 milhões.

Mais uma vez estão incluídas no Anexo I despesas obrigatórias, que, por sua natureza, não deveriam sê-lo. Estão incluídas, por exemplo, despesas com saúde e com transferência de renda com condicionalidades (o bolsa-família), que juntas atingem a cifra de aproximadamente R\$ 9,4 bilhões. Ora, as despesas obrigatórias já são priorizadas ou pela Constituição Federal ou por leis específicas, devendo sob quaisquer condições serem executadas, descabendo, por conseguinte, constarem de um anexo de priorização.

Para possibilitar o acompanhamento da execução das ações constantes do Anexo de Prioridades, sugere-se a criação de um código orçamentário específico, à semelhança do utilizado para o cálculo do resultado primário, que favoreça a rápida e precisa conferência eletrônica das ações e dos valores constantes do Anexo.

Sugere-se, também, aperfeiçoamento nas regras para a apresentação e acolhimento de emendas ao Anexo de Prioridades. Deve-se registrar que nos exercícios anteriores essas regras somente foram conhecidas depois de encerrado o prazo para apresentação das emendas, o que levou à rejeição, no mérito, da maioria delas, por não estarem enquadradas nos critérios definidos pela relatoria.

Na tramitação do projeto em análise, julga-se mais apropriado o estabelecimento de normas prévias sobre o acolhimento das emendas, visando a que os parlamentares tenham essa orientação, para fazer a escolha sobre tais e quais emendas apresentar.

11. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

O PLDO/2007 traz importantes inovações relativamente à LDO vigente. Uma delas refere-se à exclusão de dispositivos que definem programa, atividade, projeto, operação especial e subfunção, possibilitando que a matéria seja disciplinada exclusivamente por meio de normas infralegais do Poder Executivo.

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

Tal compreensão não vem sendo acolhida pelo Executivo que apôs veto na LDO/2005, enviou o PLDO/2006 com o mesmo entendimento abrangente de anos anteriores e, para o próximo exercício financeiro, parece que a solução para resolver a controvérsia foi simplesmente retirar da norma as definições alusivas a operações especiais, projeto, atividade e programa.

Em referência às operações especiais, é certo que a dilatação do conceito não contribui para a clareza e transparência do processo de alocação dos recursos federais, já que hoje a maioria das ações da União são executadas via transferência constitucional ou



legal, ou mesmo discricionária, tudo a título de operações especiais, sem precisar a natureza contínua ou não, conceito próprio da atividade ou projeto²⁸.

No que se refere à subfunção, é importante preservar o dispositivo contido na LDO vigente que conduz a um detalhamento mais adequado da função (assistência, educação, saúde, saneamento, etc), evitando-se a utilização das subfunções "845 Transferências" e "846 Outros Encargos Especiais".

Assim, considerando que a definição desses diferentes níveis de agregação da despesa interfere na forma de apresentação do orçamento e na transparência dos gastos públicos, recomenda-se o retorno ao texto da LDO das definições de programa, atividade, projeto, operações especiais e subfunção. Na verdade, quanto à operação especial, é útil que o conceito seja melhorado, com vistas a que possa se restringir exclusivamente a gastos que não representem nem a ação governamental, nem sua expansão ou aperfeiçoamento.

Outra mudança relevante é a antecipação do envio da proposta orçamentária dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União à Secretaria de Orçamento Federal, de 15 para 2 de agosto de 2006²⁹, apresenta-se como exigência excessiva tendo em vista a necessidade do envio, antes para os Conselhos Nacionais da Justiça e do Ministério Público, sendo que os precatórios podem ser enviados pelos Tribunais até 20 de julho. Dessa forma, apresenta-se exíguo o prazo dado para que as informações devam ser processadas, apreciadas pelos Colegiados e ainda submetidas aos Conselhos mencionados, alteradas, se for o caso, e finalmente consolidadas para envio ao Executivo. Assim, faz-se mister o retorno do prazo vigente na LDO/2006.

11.1. DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Grande parte do debate sobre o reajuste do salário mínimo foi deslocada, nos últimos anos, para o âmbito da discussão da proposta orçamentária. A ausência de regras claras e precisas sobre o reajuste acabava por dificultar e atrasar a aprovação do orçamento. De modo a definir antecipadamente qual o parâmetro para o reajuste do salário mínimo, a LDO/2006 fixou como regra a concessão de aumento real em percentual equivalente ao crescimento real do PIB *per capita*.

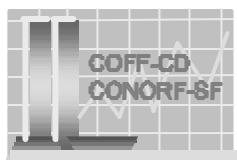
Na apreciação da proposta orçamentária para 2006, a aplicação desse critério levaria ao valor de R\$ 321,54 para o salário mínimo. No entanto, esse valor acabou considerado como piso durante as discussões, tendo em vista que o valor realmente definido foi de R\$ 350,00, nos termos da Medida Provisória nº 288, de 28 de março de 2006. Para 2007, esse critério foi mantido.

Na ausência da lei complementar a que se refere a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, as LDOs têm definido provisoriamente o que se entende por ações e serviços públicos de saúde, a fim de nortear a elaboração e execução do orçamento, em conformidade com a referida Emenda Constitucional. A regra que tem vigido desde 2001, repetida no PLDO/2007, considera tais ações e serviços como sendo a totalidade da dotação do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das despesas do Ministério financiada com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

²⁸ Art. 5º Para efeito desta Lei, entende-se por....

IV - operação especial, as despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços (texto da LDO/2006);

IV - operação especial, as despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto no ciclo orçamentário de qualquer esfera governamental;(texto vetado da LDO 2005) ²⁹ art. 14 do PLDO/2007.



11.2. DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO

Foram incluídos dois novos parágrafos (§§ 6º e 7º) no art. 63 que trata das diretrizes específicas do Orçamento de Investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto, mais conhecidas como empresas estatais, conforme abaixo:

“§ 6º Não se aplicam às empresas integrantes do Orçamento de Investimento as normas gerais da Lei nº 4.320, de 1964, no que concerne ao regime contábil, execução do orçamento e demonstrativo de resultado.

§ 7º Excetua-se do disposto no § 6º deste artigo a aplicação, no que couber, dos arts. 109 e 110 da Lei nº 4.320, de 1964, para as finalidades a que se destinam.”

O Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (DEST/MP) assim justifica a inclusão dos referidos dispositivos:

“Tais dispositivos constaram das LDOs do período de 1990 a 2000, para ressaltar que as empresas estatais integrantes do Orçamento de Investimento não estão sujeitas às normas gerais da Lei nº 4.320, de 1964. A sua exclusão, a partir da LDO de 2001, deveu-se ao entendimento de que as definições, tanto para empresa estatal como para as despesas que deveriam ser consideradas para fins do orçamento de investimento, já seriam suficientes para desobrigar as empresas dos ditames da citada Lei nº 4.320.

Entretanto, desde a retirada de tais dispositivos tem havido, por alguns órgãos de controle/fiscalização, entendimentos divergentes sobre a subordinação, ou não, do Orçamento de Investimento das empresas estatais, art. 165 da Constituição Federal, às normas da Lei nº 4.320, no tocante ao regime contábil, Execução do Orçamento e Demonstrativo de Resultado.

Por essa razão, sugere-se a reinserção dos referidos dispositivos na LDO/2007.”

Assim sendo, a reinserção dos citados dispositivos objetiva tão-somente explicitar que as empresas estatais integrantes do Orçamento de Investimento não estão sujeitas às normas gerais da Lei nº 4.320, de 1964, mas sim às regras da Lei nº 6.404, de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações, no tocante ao regime contábil, execução do orçamento e demonstrativo de resultado.

Recomenda-se que esses novos dispositivos sejam objeto de reuniões com técnicos do Ministério do Planejamento para que sejam melhor analisadas as consequências de sua inclusão. Além disso, recomenda-se que a redação do *caput* do artigo seja alterada de modo a garantir que o Orçamento de Investimento inclua todas as despesas da empresa, inclusive aquelas das quais resultem bens incorporados ao patrimônio da União, independentemente das fontes de financiamento das despesas.

11.3. VEDAÇÕES

Em relação ao capítulo que trata das vedações, foram apresentadas as seguintes modificações:

a) Aumento de gastos com reformas em imóveis residenciais.

Foi retirada do inciso I do art. 30 a expressão “útil”, o que permitirá a destinação de recursos para atender despesas que possibilitem o aumento ou a facilitação do uso de imóvel residencial de propriedade da União. Permanece a vedação de se destinar recursos para reformas voluptuárias, que são aquelas de mero deleite ou recreio, que não aumentam o uso habitual do bem, ainda que o tornem mais agradável ou sejam de elevado valor, segundo as



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

definições constantes do art. 96 do novo Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002).

A abertura dada no texto para a consecução de reformas úteis, e não estritamente necessárias, poderá estimular o aumento de gastos correntes e, por conseguinte, dificultar o cumprimento da meta estabelecida no art. 2º, § 2º do projeto.

b) Pagamentos de diárias e passagens aéreas a conta de convênios e outros instrumentos congêneres.

A introdução da ressalva incluída pela alínea “b” do inciso X do art. 30 do PLDO/2007 permite aos servidores e empregados em atividades de pesquisa científica e tecnológica ou constantes e correlatas ao plano de ação previsto em Contrato de Gestão perceberem diárias e passagens aéreas na forma que é vedada aos demais servidores ou empregados.

O referido inciso X veda o pagamento de diárias e passagens a militares, servidores e empregados públicos da ativa por intermédio de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres firmados com entidades de direito privado ou com órgãos ou entidades de direito público, ressalvando os servidores e empregados dos quadros de pessoal do convenente e do interveniente.

A lógica desta vedação está no fato de que as despesas com concessão de diárias e passagens aéreas só se justificam para atender a necessidades específicas do órgão em que o servidor ou empregado esteja lotado, devendo ocorrer à conta dos elementos de despesa capazes de caracterizar esse tipo de gasto na unidade orçamentária. Ademais, esses gastos são tratados como indenização aos servidores regidos pela Lei nº 8.112/90, cujas regras devem ser observadas para a correspondente concessão.

As transferências por intermédio de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres devem atender apenas aos gastos constantes dos respectivos planos de aplicação, que podem conter itens relativos a diárias e passagens aéreas para os servidores ou empregados do convenente ou interveniente que se deslocarem única e exclusivamente para atender interesse do objeto avançado.

Assim, não se justifica a introdução de ressalva que colida com o propósito da vedação.

c) Prestação de consultorias por servidor ou empregado da Administração Pública Federal.

c.1) Possibilidade de acumulação de atividades.

Por meio do inciso VIII do art. 30 do PLDO/2007 e como já ocorrido em 2005, o Poder Executivo tenta, novamente, ressalvar da proibição de receber por serviços de consultoria ou assistência técnica os servidores aos quais a Constituição já permite a acumulação remunerada de cargos (dois cargos de professor, um cargo de professor com outro técnico ou científico e dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde com profissões regulamentadas).

Não parece razoável a ressalva em questão, uma vez que cuida de matéria distinta da tratada no inciso VIII do art. 30. O art. 37, XVI, da CF trata especificamente da possibilidade de acumulação de “cargos” (de natureza permanente) na administração pública. Ou seja, excepciona cargos cuja natureza e importância tenham sido considerados como merecedores de tratamento distinto para efeito de ocupação simultânea e permanente por determinado profissional. Deve-se mencionar que, em se mantendo tal ressalva, um médico dos quadros da administração poderia ser eventualmente contratado para prestar serviços de consultoria, por exemplo, junto ao Ministério da Saúde, sob o argumento de que pode acumular cargos. Mas a possibilidade de acumular refere-se a dois cargos de médico *strictu sensu*.



c.2) Contratação de consultoria para atividades que não possam ser desempenhadas por servidor ou empregado – âmbito do respectivo órgão ou entidade.

As LDOs têm vedado o pagamento, a qualquer título, a militar ou a servidor público, da ativa, ou a empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, por serviços de consultoria ou assistência técnica, inclusive os custeados com recursos provenientes de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, firmados com órgãos ou entidades de direito público ou privado, nacionais ou internacionais, determinando que os serviços de consultoria somente sejam contratados para execução de atividades que comprovadamente não possam ser desempenhadas por servidores ou empregados da Administração Federal.

O § 2º do art. 30 do PLDO/2007 tenta novamente restringir a comprovação apenas ao âmbito do respectivo órgão ou entidade, ao invés da União como um todo. No entanto, prevalece o disposto no inciso VIII do mesmo artigo que veda a contratação de servidores ou empregados da Administração Federal para execução de serviços de consultoria e, consequentemente, de remunerá-los em duplicidade.

d) Reajuste do auxílio-alimentação ou refeição, assistência pré-escolar e assistência médica e odontológica dos servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário

O art. 44 do PLDO/2007 inova ao inserir dispositivo que veda reajuste do auxílio-alimentação ou refeição, assistência pré-escolar e assistência médica e odontológica nos órgãos que tenham valores unitários superiores à média dos valores pagos pela União em 2006, numa clara intenção de atingir tais benefícios no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, que dispõem de ordenamentos internos próprios que disciplinam esses pagamentos.

Vale ressaltar que, por determinação constitucional, as despesas dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público são fixadas de acordo com a LDO, que, nos arts. 19 e 88, determina quais os parâmetros que deverão ser observados para gastos com cada grupo de natureza de despesa. Os gastos citados no art. 44 encontram-se incluídos dentro dos estritos limites fixados para outras despesas correntes.

O propósito de congelar o valor nominal de despesas de custeio específicas afronta a autonomia administrativa e financeira de cada Poder.

11.4. RESERVA DE CONTINGÊNCIA

Segundo o art. 5º, III, da LRF, compete à LDO definir a forma de utilização e o montante da reserva de contingência, com base na receita corrente líquida.

O art. 13 resguarda as disposições presentes nas últimas LDOs, prevendo que o montante mínimo da reserva de contingência no projeto de lei corresponderá a 2% da receita corrente líquida e a 1% na lei, sendo que, no projeto de lei, pelo menos metade da reserva será considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado primário. Além disso, foi mantida a determinação de que a reserva à conta de receitas próprias e vinculadas não será considerada para efeito do disposto acima.

Vale notar que, ao permitir que a Reserva de Contingência seja contabilizada, no projeto, metade como despesa primária e metade como despesa financeira, a proposição cria as condições para que a totalidade de seu valor, por ocasião da aprovação da lei, seja classificada como despesa financeira. Tal aspecto impõe dificuldades ao processo de execução orçamentária, já que inviabiliza a utilização desses recursos no cumprimento de despesas primárias decorrentes de riscos e eventos fiscais não previstos no orçamento. Nesse contexto, a exclusão da Reserva de Contingência do cômputo do resultado primário desvirtua o sentido original de sua constituição. Porém, torna-se especialmente útil e conveniente, quando se trata de alojar recursos que assegurem a obtenção de superávit primário no âmbito do orçamento aprovado.



Em relação à LDO anterior, verifica-se que a principal alteração verificada na redação do art. 13 refere-se à supressão de dispositivo que incorporava à Reserva de Contingência o montante da receita de tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal que excedesse a 16% do PIB. Esse ajuste justifica-se em razão de o projeto enviado não mais contemplar limites aos níveis da arrecadação tributária.

11.5. DEMONSTRATIVOS COM INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

Comparando-se o Anexo das Informações Complementares, constante do PLDO/2007, com o da LDO vigente, verifica-se que houve a exclusão de algumas informações pertinentes à área de assistência social e dois demonstrativos específicos sobre memória de cálculo da receita. Considera-se, porém, relevante para a análise do projeto de lei orçamentária a manutenção das seguintes informações:

“VIII - memória de Cálculo das Estimativas:

(...)

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

“XI - demonstrativo mensal das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal, brutas e líquidas de restituições, inclusive aquelas referentes aos Programas de Recuperação de Créditos;”

Além disso, é importante retornar o dispositivo vetado no item XII da LDO vigente alusivo à identificação das receitas atípicas, que previa:

“XII - demonstrativo das receitas consideradas atípicas, por categoria, critérios de atipicidade e respectivos valores positivos e negativos e por item de receita administrada pela Secretaria da Receita Federal, arrecadadas de 2002 a 2004 e em 2005, mês a mês, até julho.”

Convém registrar que os dois últimos itens do Anexo III em análise, relativos a informações do Projeto-Piloto de Investimentos Públicos – PPI, não são inovação. Foram apenas transferidos de lugar, pois já constavam do dispositivo que tratava da Mensagem (art. 11) na LDO/2006.

11.6. DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS

No que se refere a sentenças judiciais, o Projeto encaminhado pelo Poder Executivo mantém, em sua essência, o texto da LDO 2006. No entanto, cabe mencionar que foi acrescido o § 2º ao art. 26 com vistas a tornar expresso procedimento já adotado por alguns tribunais estaduais e pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Embora alguns possam questionar a legitimidade de a LDO federal determinar diretamente conduta a órgãos estaduais (Poder Judiciário local), o preceito contribui para a transparência desses gastos, ao dispor que esses tribunais devem informar a relação de débitos de precatórios acidentários a serem incluídos na Proposta Orçamentária. Tal procedimento decorre do fato de essas ações, ainda que julgadas por órgão jurisdicional estadual, terem no pólo passivo devedor uma autarquia federal, o INSS, ocasionando execução contra unidade do orçamento da União, matéria essa atribuída pela Constituição às LDOs federais.

Além disso, o §5º do art. 26 do PLDO estabelece que a correção monetária dos precatórios oriundos de causas trabalhistas, previdenciárias e de acidentes de trabalho



observará a variação do IPCA, a exemplo das causas de outras naturezas. Essa alteração se faz necessária em virtude de inúmeras decisões judiciais que deixam de aplicar o IPCA para os precatórios de natureza alimentar, utilizando-se de outros índices. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o RESP 713.090/SP (DJ de 28/03/2005), sustentou que o texto da LDO federal, ao fazer expressa menção ao §1º do art. 100 da Constituição Federal, não dizia respeito aos precatórios alimentares, regulados pelo §1º-A do mesmo art. 100.

Mantém-se a crítica realizada à norma do exercício anterior, referente à atual sistemática orçamentária. A alocação das dotações referentes a condenações da União que geram precatórios é efetuada nas programações dos tribunais que processaram os feitos. Apenas na hipótese em que figuram no pólo passivo da relação processual autarquias ou fundações públicas, a dotação do respectivo precatório é consignada na programação dessas entidades de direito público. Nestes casos, a dotação é descentralizada das entidades de direito público para os respectivos tribunais, que são responsáveis por empenhar os recursos correspondentes e pagar os credores, ante o disposto no art. 27 do PLDO.

O tratamento atual conferido aos débitos de pequeno valor é alocar nos orçamentos dos tribunais a totalidade das condenações, mesmo em sendo devedoras entidades de direito público, ressalvados os débitos previdenciários (art. 12, XII, do PLDO 2007). Assim, infla-se superficialmente o orçamento total dos órgãos do Poder Judiciário, com despesas que, a rigor, não lhes dizem respeito.

Alternativa para melhorar a discriminação de tais despesas seria a criação de órgão ficto, a exemplo do Encargos Financeiros da União-EFU ou do Operações Oficiais de Crédito-OCC, onde cada crédito seria caracterizado pelo órgão devedor (ministério) agregados por UO correspondente ao Tribunal prolator das sentenças exequendas, por exemplo : "Despesas com decisões judiciais proferidas pelo STJ".

11.7. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

O PLDO/2007 reproduz o contido na LDO vigente. Não obstante, essas disposições merecem ser aperfeiçoadas, conforme verificado a partir das dificuldades enfrentadas pelo Comitê de Análise de Informações Prestadas pelo TCU, durante o processo orçamentário dos últimos três anos, com vistas a:

Instituir dispositivo que determine que a Unidade Orçamentária/Unidade Gestora responsável por obra paralisada, incluída no Quadro de Obras com Indício de Irregularidades Graves nos últimos 3 anos, elucide, em conjunto com o TCU, as medidas que estão sendo tomadas para sanear as irregularidades detectadas;

Aprimorar os mecanismos vigentes que contribuam para a agilidade e qualidade das informações necessárias à tomada de decisão, durante o processo orçamentário, por parte do parlamento, tais como: realização de audiências, requisição de informações e consultas a técnicos dos órgãos envolvidos.

11.8. DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

O PLDO/2007 não define relação exaustiva de despesas a serem financiadas com receitas oriundas da emissão de títulos públicos, limitando-se a estabelecer que, no orçamento, a estimativa de tais receitas poderá levar em conta todas as despesas cuja cobertura com essa fonte tenham sido autorizadas por lei ou medida provisória. Esse texto favorece a ampliação de despesas financiadas com receitas oriundas de títulos públicos federais, com impacto negativo sobre o endividamento público.

Além disso, o PLDO/2007 restringe a utilização de recursos provenientes do BIRD e do BID a título de reembolso, em operações na modalidade “Enfoque Setorial Amplo” (Sector



Wide Approach) e nos “Empréstimos por Desempenho” (*Performance Driven Loan*) do BID, à cobertura de despesas com amortização ou encargos da dívida externa ou à substituição de receitas de outras operações de crédito externas. Atualmente tais reembolsos são de livre utilização.

Em relação à dívida pública federal, o PLDO/2007 não traz inovações no que diz respeito à definição do índice que serve como teto para a correção monetária do principal da dívida mobiliária refinaciada, à exigência de que o projeto de lei orçamentária trate de maneira destacada as despesas com o refinanciamento e à definição das despesas orçamentárias que poderão ser financiadas com recursos oriundos de emissão de títulos.

Sobre a autorização para o financiamento de despesas com a receita decorrente da emissão de títulos, sendo suficiente autorização legal específica, vale insistir que a ausência de um rol exaustivo de despesas que podem ser financiadas com essa fonte dificulta o controle do endividamento público, uma vez que incentiva a realização de despesas primárias com receitas financeiras.

O PLDO/2007 introduz novo dispositivo que destina os reembolsos provenientes de algumas modalidades de operações de crédito dos organismos multilaterais à cobertura de despesas com amortização ou encargos da dívida externa ou à substituição de receitas de outras operações de crédito externas. Essa restrição aplica-se às operações na modalidade “Enfoque Setorial Amplo” (*Sector Wide Approach*) do BIRD e aos “Empréstimos por Desempenho” (*Performance Driven Loan*) do BID.

Tais modalidades de financiamento possibilitam o apoio do BIRD e do BID a projetos em andamento, e considerados prioritários pelo mutuário, permitindo o reembolso financeiro dos gastos realizados com recursos próprios, além de assistência técnica e monitoramento. Essas operações são mais flexíveis, uma vez que evitam o pagamento de comissão de compromisso por parte do Governo Federal. Recursos oriundos dessa fonte têm sido usados no custeio do programa Bolsa Família, por exemplo.

Até agora, os recursos reembolsados são de livre aplicação, conforme autorizado pela lei orçamentária anual, de acordo com as prioridades do Governo e do Congresso Nacional. O dispositivo em análise, contudo, tem por escopo limitar as possibilidades de utilização, direcionando os reembolsos à cobertura de despesas com amortização ou encargos da dívida externa ou à substituição de receitas de outras operações de crédito externas.

11.9. OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO

A única alteração significativa introduzida pelo PLDO/2007 diz respeito à exclusão do dispositivo que exige que o projeto de lei orçamentária e a respectiva lei sejam acompanhados de demonstrativo do montante do subsídio decorrente de operações de crédito e prorrogações realizadas no exercício com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, desdobrando-o, se for o caso, pelos exercícios durante os quais transcorrer a operação.

Entende-se que essa modificação não provoca maiores prejuízos à transparência e à qualidade das informações à disposição dos parlamentares, uma vez que, entre as informações complementares que acompanham o projeto de lei orçamentária, consta a memória de cálculo das estimativas dos subsídios implícitos ou indiretos apurados anualmente no período 2002-2005, por fundo e programa, destacando o impacto das renegociações das dívidas com o setor rural, e as estimativas para 2006 e 2007, que indicará, a título de risco fiscal, o efeito, em cada item de despesa, da variação da taxa básica de juros, por ponto de percentagem (Anexo III, inciso VIII, alínea “f” do PLDO/2007).



11.10. ALTERAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA E EXECUÇÃO PROVISÓRIA DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA

O PLDO/2007 sugere várias alterações, em comparação à LDO vigente, sendo algumas de forma e outras de mérito³⁰.

Em relação às alterações ditas de forma, as expressões aditadas, as exclusões e as redações alteradas não prejudicam a eficácia da norma e, por isso, podem ser acatadas. Também não se vislumbra prejuízos às atividades do Congresso Nacional pelas dilações de prazos sugeridas, muito provavelmente relacionadas à superação de dificuldades operacionais. A seguir é apresentada a relação dessas alterações:

- a) No art. 65, *caput*, foi suprimida a expressão “sem prejuízo do disposto no art. 66 desta Lei”;
- b) No § 6º do mesmo art. 65, estabelece-se que tanto os projetos de lei de crédito adicional, quanto as “respectivas leis” restringir-se-ão a um único tipo de crédito adicional;
- c) No § 13, também do art. 65, amplia-se, de três dias corridos para sete dias úteis, o prazo para que o Poder Executivo encaminhe à CMO o demonstrativo de uso do superávit financeiro e dos excessos de arrecadação na abertura de créditos adicionais;
- d) No art. 66, §§ 1º e 5º, as alterações apenas substituem a expressão “órgão central do Sistema de Planejamento” por “Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento”;
- e) No § 2º também do art. 66, que contém vedação para o cancelamento de despesas obrigatórias para atender a despesas discricionárias, veda-se o “cancelamento de despesas financeiras para suplementação de despesas primárias”;
- f) No art. 68, adiciona-se a expressão “no montante do acréscimo demonstrado no relatório a que se refere o § 5º do art. 79 desta Lei”.

Quanto às alterações consideradas de mérito, no art. 65, que trata da abertura de créditos adicionais, foram excluídos, parcial ou totalmente, vários dispositivos que constam da LDO vigente e que visam possibilitar o acesso do Congresso Nacional a informações essenciais para o desempenho de suas atribuições.

No § 10, por exemplo, elimina-se a expressão “...a identificação das parcelas já utilizadas em créditos adicionais, abertos ou cujos projetos se encontrem em tramitação no Congresso Nacional, e a demonstração da observância do disposto no § 1º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000”. Tais parcelas referem-se ao controle dos recursos já utilizados a conta de excesso de arrecadação durante o exercício.

Em seguida, foram suprimidos integralmente desse artigo os §§ 11 e 13 constantes da LDO vigente. O § 11 dispõe sobre o fornecimento, quando da abertura de créditos adicionais à conta de superávit financeiro, de informações relativas ao controle da utilização do saldo desse superávit. Já o § 13 exige a demonstração ou a adoção de providências que visam à não afetação do resultado primário anual previsto na lei orçamentária, quando da apresentação de projetos de lei relativos a créditos adicionais destinados a despesas primárias.

³⁰ Não foram levadas em consideração as alterações de grafia, a exemplo de serem grafadas com iniciais maiúsculas expressões como “Orçamento de Investimento”, “Orçamento Fiscal e da Seguridade Social”. As Consultorias adotam como modelo o texto constitucional, em que todas essas expressões são grafadas com inicial minúscula.



Entende-se que os dispositivos suprimidos na proposta do Executivo representam avanços no sentido da transparência da execução orçamentária, e por isso devem ser preservados.

O PLDO/2007 propõe a inclusão de dois novos artigos relativos a créditos adicionais. Pelas disposições do art. 74, o reforço de dotação relativa a crédito especial e extraordinário aberto no exercício dar-se-á, respectivamente, pela abertura de crédito especial e de crédito extraordinário. Tal dispositivo, além de acarretar a edição desnecessária de medidas provisórias, colide, frontalmente, com o conceito de crédito suplementar previsto no art. 41 da Lei nº 4.320, de 1964, uma vez que, incluída uma programação na lei orçamentária anual, eventual reforço de dotação somente poderá ser feito por meio de lei de crédito suplementar. Por essa razão, o dispositivo deve ser excluído.

Por sua vez, o art. 75 estabelece que o atendimento de programação incluída na lei orçamentária à conta de receitas condicionadas, cancelada em decorrência da não aprovação das correspondentes propostas de alterações na legislação, nos termos do art. 105, § 3º, do PLDO/2007, far-se-á por meio da abertura de crédito suplementar. Não obstante, se a programação for cancelada totalmente por meio de Decreto, conforme prevê o dispositivo em análise, ela deixa de existir. Nesse caso, não é lícito falar em suplementação, sem afrontar as normas que orientam a execução orçamentário-financeira. Assim, deve-se alterar a redação do dispositivo proposto, de forma a contemplar tratamento diferenciado para os casos de cancelamento parcial, quando o reforço de dotação poderia se dar por meio de crédito suplementar, e para os casos de cancelamento total, quando a programação só poderia a ser incluída na lei via crédito especial.

O PLDO/2007 propõe a supressão total do art. 73 da LDO vigente, que permite à lei orçamentária autorizar a suplementação ilimitada, nos GNDs 3, 4 e 5, pelas instituições federais de ensino. Entende-se que a supressão proposta é pertinente, uma vez o referido art. 73 da LDO/2006 caracteriza delegação legislativa indevida, em face da amplitude da norma.

Por último, cumpre destacar que o art. 77 do PLDO/2007 propõe nova disciplina para os procedimentos a serem adotados para execução orçamentária, caso não ocorra a sanção da lei orçamentária anual até o encerramento do exercício de 2006, sugerindo que as programações constantes do projeto de lei orçamentária poderão ser executadas até o montante das respectivas dotações. Entende-se que a aprovação do dispositivo proposto atenta contra as prerrogativas do Congresso Nacional, pelo que não pode ser acatado, inclusive os seus desdobramentos (§§ 1º, 2º e 3º). Nesse caso, defende-se que a execução por duodécimo na forma prevista no art. 74 da LDO/2006 deva ser preservada.

11.11. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Esse tema, no âmbito da LDO, visa definir regras para a transferência voluntária de recursos para os Estados, Municípios e o Distrito Federal. Tendo em vista a ausência de uma lei específica para disciplinar esse assunto, a LDO vem sendo, juntamente com o Decreto nº 825/93 e com a Instrução Normativa nº 01/97, da Secretaria Nacional do Tesouro, a base legal para a realização dessas transferências. Convém destacar que a Lei Complementar nº 101/2000, na alínea f do inciso I do art. 4º, determina que a LDO disporá sobre as demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Dentre as matérias disciplinadas destacam-se a definição dos limites de contrapartida e dos critérios para o repasse de recursos, sempre com a preocupação de preservar o Erário e possibilitar a transparência nas ações públicas.

Sobre as transferências voluntárias, o PLDO/2007 mantém praticamente as mesmas regras constantes da LDO vigente, assim como os limites mínimos e máximos de contrapartida exigidos dos entes federativos (arts. 45 a 54).



Os limites mínimos podem ser reduzidos por ato do titular do órgão concedente, quando os recursos transferidos pela União se destinarem a ações de assistência social, segurança alimentar, combate à fome, programas de educação básica, segurança pública, além de outros casos estabelecidos no PLDO/2007. A novidade é que os municípios beneficiados, incluídos nos bolsões de pobreza, serão identificados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que fará publicar relação no Diário Oficial da União.

Os limites máximos, por sua vez, também poderão ser aumentados, quando os fixados inviabilizarem a execução das ações a serem desenvolvidas, ou atenderem condições estabelecidas em contratos de financiamento ou acordos internacionais.

O prazo para os órgãos concedentes divulgarem regras na *internet* está fixado em até 30 dias após a sanção da lei orçamentária. Na LDO/2006, esse prazo era até 30 de setembro. Em virtude da necessidade de informações durante a apreciação do projeto de lei orçamentária no Congresso Nacional para balizar as emendas a serem apresentadas, é importante que as exigências e procedimentos para a realização de transferências estejam disponíveis a partir de 31 de agosto. Vale ressaltar que tais normas não deveriam ser modificadas após a sua divulgação.

11.12. TRANSFERÊNCIAS A ENTES PRIVADOS

O projeto disciplina a transferência de recursos a entidades privadas a título de subvenção social, contribuição corrente, auxílio e contribuição de capital. Tais dispositivos (arts de nºs 31 a 36) são reproduções, com pequenas variações, de LDOs anteriores.

Entende-se que a LDO deveria disciplinar melhor essas transferências, com ênfase no controle e fiscalização dos resultados. Saliente-se a tendência de ampliação das hipóteses de transferências a título de contribuições correntes e de capital, que, a rigor, careceriam de lei específica.

Cabe ressaltar que a redação do dispositivo referente à concessão de subvenção não se coaduna com a legislação vigente. Segundo o art. 16 da Lei nº 4.320, de 1964, a concessão de subvenções sociais visará fundamentalmente à prestação de serviços afetos às áreas de “Assistência Social, Médica e Educacional”. Não permite, portanto, atender à área de cultura, sendo oportuno que se restrinja a exceção da LDO/2007 à terminologia da Lei nº 4.320, de 1964.

Considerando a possibilidade de transferências de recursos públicos para as OSCIPs (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), faz-se necessário que o Ministério da Justiça conceda ao Congresso Nacional acesso integral ao cadastro que mantém dessas organizações.

11.13. DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS

Após tratar, em subseções específicas, das condições para transferências para o setor privado e para transferências voluntárias, o projeto introduz uma outra subseção para tratar de descentralização de créditos orçamentários, que abrange a “execução de ações orçamentárias em que o órgão ou entidade da União delega a outro órgão público ou entidade pública ou privada a atribuição para a realização de ações constantes do seu programa de trabalho”, conforme art. 55 do PLDO/2007.

Deve-se lembrar que a expressão descentralização de crédito orçamentário, título da subseção IV, da seção I do capítulo III do projeto, na qual se insere o art. 55, é atualmente empregada para referir-se a descentralizações internas (entre unidades de um mesmo órgão)



e externas (entre unidades de órgãos diferentes) no âmbito federal, conforme regulamentado pelo Decreto nº 825, de 1993³¹.

No caso da descentralização de crédito orçamentário de que trata o Decreto nº 825, de 1993, atualmente não ocorre o registro de despesa orçamentária, que somente é apropriada na unidade que executará as ações, o que se faz sem alteração do código da unidade orçamentária identificada na dotação autorizada. O que consta do projeto é algo diferente do que está atualmente regulamentado, pois: i) a transferência seria de um órgão federal para entes da federação ou para o setor privado; ii) e a despesa orçamentária ficaria desde logo registrada na origem.

A proposta indica a percepção de que haveria transferências da União não decorrentes de despesa obrigatória, e também sem caráter de transferência voluntária ou transferência para o setor privado nas modalidades previstas nos arts. 31 a 34 do PLDO/2007 – subvenção social, contribuição corrente, auxílio ou contribuição de capital. Ou seja, haveria transferências não obrigatórias, mas que não teriam caráter conveniente. Ora, se a transferência não decorre de determinação legal ou constitucional e se não houver interesses convergentes do transferidor e do recebedor, então existiria uma relação contratual, onde seria descabido falar de transferências ou descentralizações. Na descentralização, a União opta por não executar diretamente determinadas ações, descentralizando-as para entes públicos (transferências voluntárias) ou para o setor privado (transferências objeto dos art. 31 a 34).

Não se considera apropriado a introdução deste novo conceito, pois as transferências, quando destinadas ao setor privado, devem ser classificadas em um dos tipos previstos na subseção “Das Vedações e das Transferências para o Setor Privado” (art. 31 a art. 34): subvenção social, contribuição corrente, auxílio ou contribuição de capital, impondo que se submetam às condições previstas em referida subseção. Tratando-se de transferências para o setor público, tais devem ser tidas como voluntárias, quando não configurarem despesa obrigatória. Por essa razão, propõe-se a supressão do art. 55.

12. POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO

O art. 165, §2º, da Constituição determina que a LDO deve estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Quanto à essa previsão, o projeto apresentado pelo Poder Executivo mantém as mesmas regras constantes da LDO/2006 para tais agências. No entanto, estabelece duas modificações relativas à divulgação de informações referentes aos recursos aplicados.

A primeira alteração impede que o demonstrativo consolidado dos recursos aplicados, integrante do relatório resumido da execução orçamentária, a que se refere o art. 165, § 3º, da Constituição, seja detalhado por agência de fomento. Estabelece, portanto, um maior nível de agregação, o que reduz a transparência relativa à atuação de cada agência de fomento.

A outra alteração dispensa as agências de fomento de manter informações atualizadas na *internet* relativas aos recursos aplicados. Deve-se observar que a Constituição estabelece uma periodicidade bimestral para a publicação do relatório resumido da execução orçamentária, mas a Secretaria do Tesouro Nacional o publica mensalmente (art. 101, § 7º),

³¹ “Capítulo II - Da Descentralização Orçamentária

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

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

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



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

do projeto). De qualquer forma, é importante a atualização de informações no sítio de cada agência de fomento cada vez que realizar novas operações de concessão de financiamento e recebimento das prestações devidas. Essa mudança também prejudica a transparência quanto à aplicação dos recursos públicos.

EUGÉNIO GREGGIANIN³²

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

FÁBIO GONDIM PEREIRA DA COSTA³³

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

³² **Consultores designados:** CD: Coordenação: Sérgio Tadao Sambosuke, Fidelis Antônio Fantin Júnior, Romiro Ribeiro, Cláudio R. Tanno; Consultores: Eber Z. Santa Helena, Márcia R. Moura, José Fernando Cosentino Tavares, Flávio Tavares, Mauro Antonio O. da Costa, Sidney José de Souza Jr., Maria Emilia M. Pureza, Francisco Lúcio P. Filho, Elisângela M. da Silva Batista, Edson M. Tubaki, Wagner P. Figueiredo, Tulio Cambraia, Sidney A. Bittencourt, Mario Luis Gurgel de Souza, Salvador R. Batista Júnior; Wellington P. Araújo, Roberto M. Guimarães Filho, Ingo Antônio Luger.

³³ **Consultores designados:** Coordenação: Ana Claudia Castro Silva, Maurício Ferreira de Macedo, Renato ; Consultores: André Miranda Burello, Antônio Augusto Bezerra Ribeiro, Carlos Mello Marshall, Carlos Murilo Espíñola P. de Carvalho, : Eduardo Andres Ferreira Rodriguez, Fernando Veiga Barros e Silva, João Batista Pontes, Joaquim Ornelas Neto, José de Ribamar Pereira da Silva, Luís Otávio Barroso da Graça, Luiz Fernando de Mello Perezino, Luiz Gonçalves de Lima Filho, Maria Liz de Medeiros Roarelli, Oadia Rossy Campos, Orlando de Sá Cavalcante Neto, Paulo Roberto Alonso Viegas, Tarcisio Barroso da Graça.