



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008-CN – PLDO 2009

PARECER PRELIMINAR

PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2009

PL Nº 1, DE 2008-CN

SUMÁRIO

I – RELATÓRIO	2
1 PARTE GERAL	2
1.1 AVALIAÇÃO DO CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL DO PLDO 2009	2
1.1.1 ASPECTOS MACROECONÔMICOS	2
1.1.2 METAS FISCAIS	5
1.1.3 OBJETIVOS DAS POLÍTICAS MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL	7
1.1.4 RISCOS FISCAIS	8
1.1.5 ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA	10
1.1.6 BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS E PREVIDENCIÁRIOS	10
1.2 AVALIAÇÃO DO CENÁRIO SOCIAL DO PLDO 2009	13
1.2.1 ASSISTÊNCIA SOCIAL	13
1.2.2 PREVIDÊNCIA SOCIAL	14
1.2.3 TRABALHO	15
1.2.4 SAÚDE	17
1.2.5 EDUCAÇÃO	17
1.3 AVALIAÇÃO DAS INFORMAÇÕES CONSTANTES DOS ANEXOS DO PLDO 2009	19
1.3.1 ANEXO DE METAS E PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	19
1.3.2 DEMONSTRATIVOS COM INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES	20
1.3.3 ANEXO DAS DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO	20
1.3.4 DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS	21
2 PARTE ESPECIAL - NORMATIVA	1
2.1 DA APRESENTAÇÃO E DO NÚMERO DE EMENDAS	24
2.2 DOS CRITÉRIOS DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS	24
2.3 DOS CRITÉRIOS DE ATENDIMENTO DE EMENDAS	25
II – VOTO	27



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008-CN – PLDO 2009

Parecer Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 1, de 2008-CN, que “dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2009 e dá outras providências”.

RELATOR: Senadora Serys Shiessarenko

I – RELATÓRIO

Designada Relatora do Projeto epigrafado, cabe-nos a tarefa de propor este Relatório Preliminar sobre a matéria, previsto no art. 85 da Resolução nº 1, de 2006-CN, cuja estrutura é a seguinte:

- a) PARTE GERAL – avaliação dos cenários econômico-fiscal e social do projeto, dos parâmetros que foram utilizados para a sua elaboração e das informações constantes de seus anexos;
- b) PARTE ESPECIAL - regras, parâmetros e critérios que nortearão os trabalhos da relatoria, inclusive quanto à apresentação e acolhimento das emendas. Particularmente, quanto ao Anexo de Metas e Prioridades, o Parecer Preliminar observa o disposto no parágrafo único do art. 85 da Resolução nº 1, de 2006 – CN, que trata, resumidamente, das condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos, pelo Relator, no cancelamento das metas constantes do citado Anexo.

1 PARTE GERAL

1.1 AVALIAÇÃO DO CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL DO PLDO 2009

1.1.1 ASPECTOS MACROECONÔMICOS

A previsão da variação dos principais agregados macroeconômicos é elemento importante na condução das contas públicas. A adoção de hipóteses realistas de crescimento real do PIB, da taxa de inflação esperada e da variação da taxa de câmbio, entre outros, é determinante para a elaboração de um orçamento equilibrado, pois pode afetar tanto as receitas quanto as despesas governamentais.

O Cenário Macroeconômico para 2008/2011

O PLDO 2009 baseia suas projeções fiscais na continuidade do crescimento econômico, conjugado à manutenção da estabilidade dos preços. A Tabela a seguir apresenta a projeção das principais variáveis para 2008 e os indicativos para 2009, 2010 e 2011.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008–CN – PLDO 2009

PLDO 2009: Projeções Macroeconômicas – 2008/2011

Discriminação	2008	2009	2010	2011
PIB - % de crescimento real (a.a.)	5,00	5,00	5,00	5,00
PIB nominal – R\$ bilhões	2.837,9	3.113,4	3.416,2	3.746,9
Inflação IPCA - % acumulado 12 meses	4,50	4,50	4,50	4,50
Taxa Over SELIC nominal – dez (% a.a.)	11,20	10,50	9,80	9,00
Taxa de câmbio (R\$/US\$) – dez.	1,77	1,85	1,91	1,94

Além do exame da consistência entre as hipóteses adotadas, a verificação sobre a adequação das projeções do PLDO 2009 requer avaliação dos indicadores recentes da atividade econômica e o exame prospectivo da conjuntura internacional. As recentes alterações na tendência de alguns dos parâmetros adotados no PLDO 2009 ensejarão a reflexão sobre a necessidade de revisá-los, mas não sem antes se permitir a observação por mais algumas semanas de sua evolução. Nesse sentido, até o momento da edição do Relatório Final do PLDO 2009, maiores elementos já estarão disponíveis de modo a permitir uma melhor avaliação das tendências desses parâmetros e da necessidade de alterá-los.

A expectativa do PLDO 2009 é de que o crescimento de 5,0% do PIB se estabilize nesse nível no quadriênio 2008-2011, com a variação de preços, centrada no IPCA, situando-se em 4,5% ao ano.

A taxa nominal de juros “Over SELIC”, medida ao final de cada período, é continuamente cadente, e, no tocante ao câmbio, prevê-se suave depreciação do real ao longo do período.

A meta de superávit primário para o setor público consolidado¹, entre 2009 e 2011, é de 3,80% do PIB². Ela reflete maior disposição ao investimento por parte do Governo, até porque poderá ser deduzido desse limite o valor de R\$15,6 bilhões relativos à programação de trabalho integrante do Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI.

O crescimento do PIB, a manutenção do superávit primário e a queda sustentada na taxa básica nominal de juros devem melhorar as condições de solvência do setor público, principal indicador da higidez financeira do Estado. Antecipam, desse modo, a continuidade na queda do endividamento líquido do setor público, que, de 40,9% do PIB, em 2008, deve atingir 37,9%, em 2009, e 31,0%, em 2011.

Evolução Recente e Perspectivas para 2008/2009

No exercício de 2007, verificou-se aceleração da atividade econômica. O PIB alcançou expressivo crescimento de 5,4%, denotando forte reação ante o modesto crescimento de 3,8% observado em 2006.

Mais importante é que, considerada a comparação entre os dois últimos trimestres de 2007, o PIB avançou 1,6%, taxa que, anualizada, representa crescimento de cerca de 6,5% em doze meses.

Em seu quarto ano consecutivo de alta, o crescimento do consumo das famílias manteve forte aceleração, aumentando 6,5% (4,6% em 2006). Juntamente com a formação bruta de capital fixo, que inclui investimentos públicos e privados, cujo aumento foi de 13,4%,

¹ Abrange União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas as empresas estatais.
² Repetição dos números previstos para 2008.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008–CN – PLDO 2009

esses componentes afiguram-se dois dos principais fatores de expansão da demanda agregada.

Desde 2006, a exportação deixou de ser a principal força dinâmica do crescimento do PIB, porém ainda mantém sua pujança. Com exportações de US\$165,3 bilhões, o exercício de 2007 acusou crescimento de 6,6%, ao passo que as importações, de US\$131,2 bilhões, 20,7%. O saldo comercial, por consequência, reduziu-se, em 2007, a US\$34,1 bilhões, contra US\$ 45,8 bilhões, em 2006.

O exercício de 2008 iniciou-se com a demanda no mesmo ritmo forte de crescimento. As vendas do comércio, em fevereiro, comparadas com o mesmo mês de 2007, expandiram-se em 12%. O crédito livre concedido a pessoas físicas apresentou aumento real de quase 20%, enquanto a massa salarial registrou crescimento de 6,4%, na mesma base de comparação³.

Do lado da oferta, a formação bruta de capital fixo apresentou crescimento de 13,4 % em 2007, acelerando-se com respeito a 2006, cujo crescimento foi de 10,0%. A produção industrial, por sua vez, cresceu 5,1% no mesmo período.

Esse comportamento vigoroso tem prosseguido em 2008. No acumulado do primeiro bimestre, em relação ao mesmo período do ano anterior, a produção de bens de capital apresenta acréscimo 19,9%, ao passo que a produção industrial, aumento de 9,2%. A taxa de desocupação, em março de 2008, cai para 8,6%, contra 8,7% no mês anterior, retomando o processo de queda verificado em 2007.

A despeito desse desempenho da oferta e do aumento das importações, a variação de preços vem crescendo. O IPCA, que, no acumulado de 2006, acusou variação de 3,14%, passou a 4,46% em 2007, praticamente atingindo o centro da meta de inflação fixada para o exercício, que foi de 4,5%⁴. No acumulado em 12 meses, terminado em março de 2008, eleva-se a 4,73%, número que, anualizado, alcança 6,42% em 2008, próximo ao limite do intervalo superior da meta oficial da inflação, cujo limite superior, em 2008, é 6,5%. Mesmo o núcleo do IPCA, calculado com a exclusão de alimentação residencial e preços administrados, vem-se demonstrando ascendente. O índice relativo ao período de doze meses, terminado em julho de 2007, foi de 3,36%; o terminado em dezembro do mesmo ano, de 4,11%; o terminado em março de 2008 já alcança 4,41%.

O IGPM vem crescendo igualmente, partindo de 3,83%, em 2006, para 7,75%, em 2007, e, nos doze meses terminados em março em 2008, alcançando 9,10%⁵.

A utilização de capacidade instalada de produção também mostra tendência ascendente. Em março de 2008, o índice de utilização é de 85,2%, contra 83,1%, em março de 2007.

Diante desse quadro, o Comitê de Política Monetária (COPOM) decidiu, preventivamente, alterar a trajetória que vinha sendo seguida pela taxa básica de juros SELIC, aumentando-a de 11,25% para 11,75% ao ano.

O comportamento desse conjunto de indicadores, portanto, fortalece a necessidade de um acompanhamento cauteloso da evolução das variáveis consideradas no PLDO 2009, com vistas a uma eventual revisão no momento de seu Relatório Final.

³ Relativamente ao dispêndio federal, a despeito do que se tem comentado, o valor executado no 1º trimestre de 2008 foi contracionista. O gasto primário total alcançou nesse período R\$ 108,5 bilhões, contra R\$ 114,7 bilhões na mesma base de 2007, mostrando queda de 5,4%. O desembolso para investimento, incluído nesse total, mostrou acréscimo de 29,2% no período, refletindo maior disposição do governo para esse tipo de gasto.

⁴ A meta de inflação prevê, como centro, 4,5% ao ano, admitindo-se uma margem de dois pontos percentuais, para mais ou para menos.

⁵ O Focus – Relatório de Mercado do Banco Central, de 11.04.08, mostra que a expectativa de inflação dos agentes do mercado financeiro vem aumentando. Para o IPCA, a expectativa para 2008, há 4 semanas, era de 4,44%; há uma semana subiu para 4,50% e, naquela data, já aponta para 4,66%. Para o IGPM esses números são 5,36%; 5,81% e 6,02%, respectivamente.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008–CN – PLDO 2009

Por outro lado, o Banco Central, no fim de março de 2008, poucos dias antes da decisão anunciada pelo Copom, reviu sua expectativa de crescimento do PIB deste exercício, de 4,5% para 4,8%⁶.

O cenário externo, tal qual os preços, também apresenta riscos, pois o crescimento da economia norte-americana encontra-se em desaceleração, fato que pode em alguma medida afetar, negativamente, o próprio crescimento da economia brasileira⁷. Não obstante, a recente obtenção pelo Brasil do grau de investimento deverá atrair capitais produtivos, que potencializarão o crescimento do PIB, já em 2008, porém especialmente em 2009. Os efeitos positivos desse reconhecimento internacional ainda não haviam sido considerados no PLDO 2009, uma vez que anúncio do novo *rating* brasileiro se deu 15 dias após o envio do referido Projeto de Lei.

1.1.2 METAS FISCAIS

Atendendo ao disposto no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), o PLDO 2009 estabelece, nos termos dos arts. 2º e 3º, a meta de resultado primário do setor público consolidado para o exercício de 2009, assim como indica as metas para 2010 e 2011. A cada exercício, havendo mudanças no cenário macroeconômico interno ou externo, as metas são passíveis de revisão.

Para o setor público consolidado, a meta de superávit primário de 2009 está fixada em 3,80% do PIB, sendo mantida no mesmo nível nos dois anos subsequentes. A meta do governo central (orçamento fiscal e da seguridade social), para o próximo triênio, é de 2,20% do PIB, equivalendo a R\$68,5 bilhões em 2009. A meta das empresas estatais federais é de 0,65% do PIB para no mesmo período, montando a R\$20,25 bilhões em 2009. Assim, o superávit primário do setor público federal é de 2,85% do PIB para o triênio, correspondendo, em 2009, a R\$88,75 bilhões.

Seguindo norma contida na lei de diretrizes vigente, a proposta prevê compensação entre as metas estabelecidas para o governo central e a para as empresas estatais federais.

Essa meta para o setor público consolidado, de 3,80% do PIB, também pode ser reduzida, em face das necessidades de execução da programação ao abrigo do Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI. A redução pode ocorrer por conta de:

- pagamento de despesas, durante a execução do orçamento de 2009, até o limite de R\$15,57 bilhões;
- pagamento de despesas, empenhadas à conta de orçamentos anteriores, até o montante dos restos a pagar inscritos no encerramento de 2008.

As hipóteses de redução supramencionadas também se encontram previstas na lei de diretrizes vigente.

Quanto à receita primária da União, a expectativa é de que se mantenha, no próximo triênio, em torno de 24,3% do PIB, nível próximo ao de 2008. A despesa primária, por seu turno, deve situar-se próxima a 22,1% do PIB no triênio. Combinadas, receitas e despesas devem permitir que se alcance meta de superávit primário do governo central, em 2008, de 2,20% do PIB. A tabela a seguir traz demonstração dessas e de outras expectativas que o PLDO 2009 indica em relação ao cenário fiscal.

⁶ Relatório de Inflação de Março de 2008.

⁷ A afiação da economia brasileira seria menor porque hoje a nossa dependência da economia americana é menor, visto que apenas 25% de nossas exportações são destinadas aos EUA. De qualquer modo, uma desaceleração americana traz efeitos negativos também para outras economias com as quais comercializamos e isso poderá ter repercussão sobre nossa economia, ainda que não seja em magnitude dramática.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008–CN – PLDO 2009

Preços Correntes

Discriminação	2009		2010		2011	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. Receita Primária	757.456,2	24,33	831.117,2	24,33	911.576,9	24,33
II. Despesa Primária	688.958,2	22,13	755.958,2	22,13	829.141,9	22,13
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	68.498,0	2,20	75.159,0	2,20	82.435,0	2,20
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	20.245,2	0,65	22.214,0	0,65	24.364,5	0,65
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	88.743,2	2,85	97.373,0	2,85	106.799,5	2,85
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-8.627,0	-0,28	7.659,0	0,22	28.883,0	0,77
VII. Dívida Líquida Governo Federal	763.772,0	24,00	747.312,0	21,41	712.304,0	18,62

Observações:

(1) A meta poderá ser reduzida em virtude dos recursos programados para o Projeto-Piloto de Investimentos - PPI.

Preços Médios de 2008 - IGP-DI

Discriminação	2009		2010		2011	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. Receita Primária	723.007,8	24,33	759.162,6	24,33	798.083,2	24,33
II. Despesa Primária	657.625,1	22,13	690.510,5	22,13	725.911,6	22,13
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	65.382,8	2,20	68.652,0	2,20	72.171,6	2,20
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	19.324,5	0,65	20.290,8	0,65	21.331,1	0,65
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	84.707,2	2,85	88.942,8	2,85	93.502,7	2,85
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-8.234,7	-0,28	6.995,9	0,22	25.287,0	0,77
VII. Dívida Líquida Governo Federal	729.036,4	24,00	682.612,9	21,41	623.620,3	18,62

Observações:

(1) A meta poderá ser reduzida em virtude dos recursos programados para o Projeto-Piloto de Investimentos - PPI.

Fonte: PLDO 2009.

Com relação a exercícios passados, o PLDO 2009 evidencia os resultados alcançados em 2006 e 2007, assim como aqueles que se espera alcançar em 2008. É digna de nota, durante o exercício de 2007, a mudança da metodologia utilizada na apuração do PIB pelo IBGE. Essa mudança implicou alterar a base de cálculo das metas fiscais e, por consequência, a expressão numérica do nível de endividamento do setor público, que é calculado tomando-se por base o PIB. De qualquer modo, o que se verifica, em 2007, é que o setor público federal alcançou as metas previstas com pequena folga, produzindo resultado primário de R\$71,3 bilhões, contra os R\$71,1 bilhões fixados na meta.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008–CN – PLDO 2009

Discriminação	Preços Correntes				
	2006*		2007	Reprogramação 2008	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	R\$ milhões	% PIB
I. Meta Resultado Primário Fixada na LDO	65.779,4	3,15	71.100,0	80.881,2	2,85
II. Meta Resultado Primário Ajustada PPI	63.027,3	3,02	65.998,3	67.057,0	2,36
III. Resultado Primário Obtido	64.895,3	3,11	71.347,3	67.057,0	2,36
Fiscal e Seguridade Social	51.351,6	2,46	59.438,7	48.610,4	1,71
Estatais Federais	13.543,7	0,65	11.908,6	18.446,6	0,65
IV. Resultado Obtido - Meta (III - II)	1.868,0	0,09	5.349,0	n.d.	n.d.
V. Resultado Nominal Governo Federal	-56.521,4	-2,71	-43.361,0	-13.017,0	-0,46
VI. Dívida Líquida Governo Federal	673.269,3	31,52	745.321,3	759.538,0	26,18

* PIB anterior à revisão metodológica feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Discriminação	Preços Médios de 2008 - IGP-DI				
	2006*		2007	Reprogramação 2008	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	R\$ milhões	% PIB
I. Meta Resultado Primário Fixada na LDO	75.055,9	3,15	77.196,8	80.881,2	2,85
II. Meta Resultado Primário Ajustada PPI	71.915,7	3,02	71.657,6	n.d.	2,36
III. Resultado Primário Obtido	74.047,1	3,11	77.465,3	67.057,0	2,36
Fiscal e Seguridade Social	58.593,4	2,46	64.535,5	48.610,4	1,71
Estatais Federais	15.453,7	0,65	12.929,7	18.446,6	0,65
IV. Resultado Obtido - Meta (III - II)	2.131,4	0,09	5.807,7	n.d.	n.d.
V. Resultado Nominal Governo Federal	-64.492,3	-2,71	-47.079,1	-13.017,0	-0,46
VI. Dívida Líquida Governo Federal	768.216,7	31,52	809.232,0	759.538,0	26,18

* PIB anterior à revisão metodológica feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Fonte: PLDO 2009.

1.1.3 OBJETIVOS DAS POLÍTICAS MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL

Os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial compõem o Anexo VII do PLDO 2009, em cumprimento ao disposto no art. 4º, § 4º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Apesar de a consecução desses objetivos também depender do êxito alcançado na condução da política fiscal, particularmente daque se executa ao abrigo dos orçamentos públicos, os elementos de política monetária, creditícia e cambial constituem premissas para efeito da definição das diretrizes orçamentárias.

Sumarizam esses elementos os comportamentos esperados, no triênio 2009-2011, da taxa SELIC efetiva, da taxa de câmbio do real frente ao dólar norte-americano e da taxa de inflação medida pelo IPCA. Em cenário marcado por crescimento econômico projetado de 5,0% ao ano e de inflação anual com meta centrada em 4,5%, a expectativa é de



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008–CN – PLDO 2009

que as taxas de juros e de câmbio apresentem suaves variações. Espera-se que os juros sigam trajetória decrescente, partindo de 10,63% ao ano, em 2009, para chegar a 9,37% ao ano, em 2011. Essa trajetória é consistente com a atual política fiscal, tendente a reduzir o endividamento líquido do setor público. No tocante à taxa cambial, a trajetória desenhada acusa leve, mas persistente, depreciação do real ao longo de todo o período. Ao final de 2009, a taxa de câmbio deve situar-se em 1,85 real por dólar, movendo-se, no encerramento de 2011, para 1,94 real por dólar norte-americano. Esse comportamento se explica pela expectativa de que o País venha a registrar déficits moderados em transações correntes, déficits que deverão ser cobertos pela movimentação esperada de moeda na conta de capital.

Não há menção explícita à política creditícia, tampouco a discussão ou a descrição de qualquer fenômeno que, associado ao mercado de crédito, afigure-se relevante à formulação das diretrizes orçamentárias. Apenas se dá a notícia de que a demanda por crédito se tem apresentado crescente, para o financiamento tanto do consumo quanto da produção, delineando trajetória que deverá persistir, segundo as autoridades econômicas, ao longo deste e dos próximos anos.

No plano do PLDO 2009, desponta a fixação das metas de superávit fiscal primário como a mais importante das diretrizes propostas em coordenação com os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial. São metas estabelecidas, em nível federal, para o governo central (Tesouro Nacional, Banco Central e Previdência Social) e as empresas estatais. Neste exercício, propõem-se as metas de superávit, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), de 2,20% para o governo central e de 0,65% para as estatais federais, metas essas equivalentes, respectivamente, a R\$68,5 bilhões e a R\$20,2 bilhões. Não são metas que se fixam em níveis inéditos, visto que se trabalha, neste exercício de 2008, a exemplo do ocorrido em 2007, com grandes semelhanças.

Merece atenção também a dívida pública mobiliária interna, seu esquema de financiamento e refinanciamento e as consequências que dela advêm para o restante da economia. São consequências que têm influência no âmbito fiscal, a exemplo dos valores que se associam ao serviço da dívida e que podem reduzir a capacidade de investir do setor público.

1.1.4 RISCOS FISCAIS

O dimensionamento dos riscos fiscais constitui providência, no âmbito das diretrizes orçamentárias, prevista pela Lei Complementar nº 101, de 2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Tem o propósito de permitir a avaliação dos riscos contingentes, assim como daqueles que possam afetar, adversamente, as contas públicas durante a elaboração ou a execução dos orçamentos.

Conceitualmente, o PLDO 2009 classifica os riscos fiscais em duas categorias: a dos riscos orçamentários e a dos riscos da dívida pública. A categoria “riscos orçamentários” capta os fenômenos associados, de um lado, à estimativa da receita e à sua realização e, de outro, à fixação da despesa e à sua execução. No âmbito da receita, os riscos decorrem, basicamente, da possibilidade de que se verifique frustração da arrecadação, enquanto que, no da despesa, de que os valores fixados se situem aquém das efetivas necessidades públicas. Por sua vez, a categoria “riscos da dívida pública” engloba o fenômeno representado pela dívida pública mobiliária federal e sua administração, assim como os passivos contingentes. Centra-se no dimensionamento de eventuais impactos adversos que o comportamento das taxas de juros, da inflação e das taxas de câmbio podem ocasionar tanto sobre a dívida e o nível de endividamento quanto sobre as despesas dela decorrentes.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008–CN – PLDO 2009

A categoria “riscos da dívida” ainda abrange as despesas que podem eclodir em face da existência dos passivos contingentes.

No tocante à receita, o Poder Executivo alinha, no PLDO 2009, quatro fatores especialmente importantes para a determinação dos riscos. Esses fatores são a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), a variação nas taxas de inflação e de câmbio e o comportamento das receitas previdenciárias.

Com respeito ao PIB, o risco resulta da correlação direta e positiva entre a sua taxa de crescimento, do PIB, e o montante da arrecadação. Um ponto percentual de variação na taxa de crescimento representa, do ponto de vista da receita administrada pela Receita Federal do Brasil, montante próximo a R\$2,4 bilhões em arrecadação. Os principais tributos assim afetados são a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e o Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR).

De modo semelhante ao PIB, a taxa de inflação afeta da maior parte das fontes de receita. A elasticidade da receita demonstra que, para cada ponto percentual de variação em índices de preços, a arrecadação varia, direta e positivamente, em R\$2,5 bilhões.

A taxa de câmbio, por seu turno, afeta a arrecadação em face da influência que ela exerce sobre alguns impostos específicos. São os casos do Imposto de Importação (II), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), para a matéria tributável vinculada à importação, e o IR incidente sobre remessas ao exterior. Esses impostos se detêm próximo a 7% (sete por cento) da receita administrada pela Receita Federal do Brasil, e a sua sensibilidade à variação na taxa cambial indica que um ponto percentual de depreciação do real representa aumento da arrecadação da ordem de R\$276,0 milhões.

Com relação às receitas previdenciárias, os riscos são dimensionados em virtude da relação entre a arrecadação e o valor do salário mínimo. Um ponto percentual de variação no salário mínimo equivale, aproximadamente, a R\$15,7 milhões da receita de contribuições previdenciárias.

Pelo lado da despesa, os riscos estão relacionados tanto a possíveis variações no montante das despesas obrigatórias fixadas na lei orçamentária, variações essas imputáveis a mudanças na base legal em que se fundam essas despesas, quanto a mudanças no cenário macroeconômico, que afetam os serviços públicos de saúde, os benefícios previdenciários e o seguro-desemprego, dentre outras despesas.

Na categoria dos riscos da dívida pública, figuram a dívida mobiliária federal e os passivos contingentes.

Com relação à dívida mobiliária, o que se procura dimensionar são os impactos orçamentários adversos que decorrem de sua associação ao comportamento de variáveis macroeconômicas. Essas variáveis são as taxas de juros, câmbio e inflação. As estimativas indicam que a depreciação do real em um ponto percentual implica elevar a despesa com a dívida em 0,006% do PIB, ao passo que elevação de um ponto percentual nas taxas de inflação e de juros acarreta, respectivamente, aumento da despesa em 0,021% e 0,047% do PIB.

No que diz respeito aos passivos contingentes, o dimensionamento dos riscos parte da identificação dos elementos que lhes dão origem, tanto quanto de sua classificação segundo esses mesmos elementos. Atualmente, os passivos contingentes abrangem: (i) demandas judiciais contra a União; (ii) demandas judiciais contra empresas estatais dependentes; (iii) demandas judiciais pertinentes à administração do Estado, a exemplo das relacionadas a privatizações, liquidação ou extinção de entidades; (iv) processos de



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008–CN – PLDO 2009

reconhecimento de dívidas; (v) avais e garantias prestadas pela União; (vi) demandas judiciais contra o Banco Central do Brasil.

1.1.5 ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

Mantêm-se inalteradas, no PLDO 2009, as disposições contidas na vigente lei de diretrizes que tratam de alterações na legislação tributária.

Tem especial relevo a norma proposta no art. 93, que reforça a aplicação do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), condicionando, expressamente, a aprovação de lei e medida provisória, por meio das quais se conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária, à observância das exigências contidas naquele dispositivo. Além disso, o mesmo art. 93 estende essa condição a incentivo ou benefício de natureza financeira, creditícia ou patrimonial. Ao dar essas providências, o PLDO elimina a possibilidade de que a concessão de benefícios e incentivos de qualquer ordem ocorra à revelia das metas de resultado fiscal.

Outro dispositivo do PLDO que é digno de nota diz respeito à norma proposta no § 2º do art. 93. Também inspirada no art. 14 da LRF, essa norma determina que a renúncia e a vinculação de receita tenham o seu termo final estipulado na lei que as instituir, observado o prazo máximo de cinco anos. Trata-se de regra incorporada às diretrizes orçamentárias a partir do exercício de 2006, tendo a finalidade de evitar a perpetuação de vinculação e renúncias fiscais, estabelecendo controles mais rigorosos sobre a concessão de benefícios fiscais e a vinculação de receitas. Atribui ao Poder Público o dever de avaliar, periodicamente, a conveniência de manterem-se em vigor providências desse tipo. Cabe apenas chamar atenção para o fato de que a estipulação de termo para benefícios na esfera tributária, a exemplo de isenções, pode vir a permitir que o contribuinte adquira o direito à isenção pelo prazo fixado na norma. A aquisição do direito impediria, antes do termo que lhe põe fim, que o Poder Público revisasse os benefícios concedidos.

O PLDO também regula o tratamento que se deve dispensar às receitas condicionadas no âmbito da lei orçamentária. Consideram-se condicionadas as receitas, estimadas no projeto de lei orçamentária ou na respectiva lei, cuja arrecadação esteja sujeita a condição suspensiva, a exemplo de alteração na legislação tributária. Trata-se de tema controverso, pois não há consenso quanto às propostas de alteração do ordenamento jurídico, das quais decorram impactos sobre a receita, que devam ser consideradas prematuramente como matéria orçamentária. De um modo ou de outro, a controvérsia suscita a discussão desse dispositivo do PLDO, tendo em vista tornar mais precisas as condições para que se incorpore uma receita condicionada à lei orçamentária.

1.1.6 BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS E PREVIDENCIÁRIOS

O PLDO 2009 traz, em seu Anexo IV.10, estimativas dos benefícios (ou gastos) tributários e previdenciários para 2009. Somados, os benefícios concedidos, tanto no âmbito da Receita Federal do Brasil (RFB) quanto na órbita previdenciária, respondem por renúncia total de receitas de R\$114,2 bilhões, em 2009, o que corresponde a 3,67% do PIB projetado para esse exercício. Em 2008, a renúncia total ascende a 3,1% do PIB.

No tocante à receita administrada pela RFB, os benefícios tributários são estimados em R\$97,1 bilhões, em 2009, representando 19,1% da receita total e 3,1% do PIB. Esse número revela-se maior que o de 2008, cujos benefícios se situam em 15,3% da receita total e 2,5% do PIB, respectivamente. O quadro a seguir evidencia os números estimados dos benefícios concedidos no âmbito da receita administrada pela RFB, regionalizados e classificados segundo a função orçamentária.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008–CN – PLDO 2009

PREVISÃO REGIONALIZADA DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS PARA 2009

- POR FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA -

Em R\$ 1,00

Função Orçamentária	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Assistência Social	79.379.963	466.920.551	344.358.711	2.824.689.219	580.548.657	4.295.897.100
Saúde	210.592.163	780.451.310	933.645.320	9.814.059.999	1.187.481.299	12.926.230.092
Trabalho	141.083.472	750.814.775	824.005.360	6.817.000.521	1.349.361.494	9.882.265.622
Educação	174.296.422	484.907.457	340.173.170	2.656.830.013	768.941.389	4.425.148.450
Cultura	32.088.696	55.416.428	103.719.878	1.059.632.467	119.685.534	1.370.543.003
Direitos da Cidadania	5.507.248	39.665.296	25.087.244	376.341.597	90.365.242	536.966.627
Habitação	36.301.739	143.447.167	82.597.805	932.059.315	234.803.680	1.429.209.706
Saneamento	7.375.975	18.015.795	14.650.199	162.802.392	32.318.376	235.162.737
Ciência e Tecnologia	30.835.047	143.523.189	73.705.039	2.568.115.191	395.224.761	3.211.403.227
Agricultura	1.348.563.274	859.608.546	505.869.562	4.417.927.478	737.312.276	7.869.281.136
Organização Agrária	931.156	2.512.934	5.128.613	13.206.937	6.886.553	28.666.193
Indústria	6.490.853.355	4.538.509.817	623.054.481	5.827.845.349	1.755.478.916	19.235.741.918
Comércio e Serviço	11.629.395.461	1.907.481.263	1.101.275.570	10.664.800.289	4.294.080.720	29.597.033.303
Energia	2.446.417	14.598.441	11.787.106	106.346.725	20.053.239	155.231.928
Transporte	48.337.447	143.490.565	79.618.508	963.115.033	181.656.852	1.416.218.404
Desporto e Lazer	8.063.649	21.639.227	22.816.887	344.507.325	72.689.558	469.716.647
Total	20.246.051.484	10.371.002.761	5.091.493.453	49.549.279.850	11.826.888.544	97.084.716.092
Arrecadação Estimada	10.709.704.633	28.302.195.738	55.937.632.922	355.830.987.394	58.377.770.005	509.158.290.693

A Região Sudeste absorve a maior parcela dos benefícios tributários, com R\$49,5 bilhões, representando 50,9% do total. A distribuição dos benefícios pelas demais regiões dá-se do seguinte modo: Norte, com 20,8%; Sul, com 12,1%; Nordeste, com 10,7%; Centro-Oeste, com 5,2%.

Do ponto de vista funcional do gasto tributário, a distribuição dos benefícios dá-se da seguinte forma: comércio e serviço, com 30,5%; indústria, com 19,8%; saúde, com 13,3%; trabalho; com 10,2%; agricultura, com 8,1%; educação, com 4,5%; assistência social, com 4,4%.

Os benefícios previdenciários, por sua vez, implicam renúncia de receita estimada, para 2009, de R\$17,1 bilhões, contra R\$14,8 bilhões, em 2008. Esse valor de 2009 representa 0,55% do PIB projetado e 9,4% da arrecadação previdenciária estimada. O quadro a seguir traz a estimativa desses benefícios para 2009.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008–CN – PLDO 2009

BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS PREVIDENCIÁRIOS

- Previsão para 2009 -

Modalidade	Previsão 2009 (R\$)	Participação (%) no total das Renúncias 2009	Participação (%) na Arrecadação Previdenciária 2009	Participação (%) no PIB 2009
SIMPLES ¹	9.081.480.463	53,01%	5,01%	0,29%
Entidades Filantrópicas ²	5.404.527.002	31,54%	2,98%	0,17%
Exportação da Produção Rural ³	2.646.966.594	15,45%	1,46%	0,09%
Total	17.132.974.059	100,00%	9,45%	0,55%

Fonte: SPS/MPS; SPOA/MPS; INSS; DATAPREV; MDIC; MF; MP.

Elab.:RFB/MF.

Notas:

1 Valores de massa salarial realizados até 2006, projetados para 2007 a 2009 de acordo com a grade de parâmetros SPE/MF (17/03/2008); valores de repasse da STN/MF realizados até 2007, projetados para 2008 e 2009 com base no crescimento dos impostos sobre faturamento (PIB + IER).

2 Valores realizados até 2006, projetados para 2007 a 2009 de acordo com o crescimento da massa salarial (grade de parâmetros SPE/MF em 17/03/2008).

3 Valores realizados até 2006, projetados para 2007 de acordo com o crescimento estimado das exportações (MDIC) e para 2008 e 2009 com base no crescimento estimado da arrecadação líquida previdenciária (projeção SPS).

O maior fator gerador de renúncias é o sistema SIMPLES, que absorve 53% do total dos benefícios tributários. As entidades filantrópicas figuram em segundo lugar, com 31,5%, e a exportação de produtos rurais vem em terceiro, com os restantes 15,5%.

O quadro a seguir demonstra a distribuição regional dos benefícios tributários previdenciários.

BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS REGIONALIZADOS

- ESTIMATIVA PARA 2009 -

R\$ milhões

Modalidade	Previsão 2009 (R\$)	Participação (%) por Região					Total
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste	
SIMPLES ¹	9.081,4	2,68%	10,06%	57,68%	22,98%	6,59%	100%
Entidades Filantrópicas ²	5.404,5	1,55%	8,51%	61,75%	22,72%	5,47%	100%
Exportação da Produção Rural ³	2.647,0	3,22%	7,13%	41,63%	30,48%	17,55%	100%
Total	17.133,0	2,41%	9,12%	56,48%	24,06%	7,93%	100%

Fontes: SPS/MPS; SPOA/MPS; INSS; DATAPREV; MDIC; MF e MP.

Elaboração: RFB/MF.

1 Valores de massa salarial realizados até 2006, projetados para 2007 a 2009 de acordo com a grade de parâmetros SPE/MF (17/03/2008); valores de repasse da STN/MF realizados até 2007, projetados para 2008 e 2009 com base no crescimento dos impostos sobre faturamento (PIB + IER).

2 Valores realizados até 2006, projetados para 2007 a 2009 de acordo com o crescimento da massa salarial (grade de parâmetros SPE/MF em 17/03/2008).

3 Valores realizados até 2006, projetados para 2007 de acordo com o crescimento estimado das exportações (MDIC) e para 2008 e 2009 com base no crescimento estimado da arrecadação líquida previdenciária (projeção SPS).

De modo semelhante ao que ocorre no âmbito tributário, a Região Sudeste é a que absorve a maior parte benefícios previdenciários, com 56,5% do total. Seguem-na, por ordem de grandeza, a Região Sul, com 24,1%, a Nordeste, com 9,1%, a Centro-Oeste, com



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008–CN – PLDO 2009

7,9%, e a Região Norte, com 2,4%. Não obstante a Região Norte ostente a menor das participações no conjunto regionalizado dos benefícios previdenciários, sua participação, no âmbito dos benefícios associados aos tributos administrados pela RFB, é bem mais significativa, tendo em vista o regime de funcionamento da Zona Franca de Manaus

1.2 AVALIAÇÃO DO CENÁRIO SOCIAL DO PLDO 2009

A avaliação do cenário social em que se insere o PLDO 2009 contempla a assistência e a previdência social, o trabalho, a saúde e a educação.

1.2.1 ASSISTÊNCIA SOCIAL

Na área da assistência social, as despesas obrigatórias dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa-Família constituem boa parcela dos gastos totais. Pode-se afirmar ainda que, dos gastos classificados como assistenciais, os BPC e o Bolsa-Família foram os que mais cresceram nos últimos anos.

No caso específico do Bolsa-Família, verificou-se expressivo crescimento de suas dotações no exercício de 2008, tendo em vista o pagamento dos benefícios, da ordem de 20,5%, relativamente à dotação autorizada para o exercício de 2007. Em relação à meta de famílias beneficiadas projeta-se, para 2008, atendimento de cerca de 11,1 milhões de famílias, mesma meta do exercício financeiro anterior. O acréscimo de dotação em relação a 2007 decorreu de dois fatores: a) reajuste de 18,25% dos benefícios do programa (INPC acumulado no período de outubro de 2003 a maio de 2007); b) extensão do benefício variável aos jovens entre 16 e 17 anos. O objetivo divulgado pelo Governo para a extensão dos benefícios é contribuir para a continuidade dos estudos dos jovens das famílias de baixa renda. De toda forma, verifica-se tendência de estabilização dos gastos do Bolsa-Família, por já ter sido alcançada a meta de famílias atendidas, exceto se houver nova alteração nos valores das bolsas ou no valor da linha de pobreza.

No que refere aos BPC, tanto a meta física quanto o volume de recursos despendidos evidenciam tendência de crescimento. Contribui para tanto a expansão de políticas assistenciais, cujo exemplo mais relevante foi a redução da idade de habilitação ao benefício, de 67 para 65 anos, estabelecida pelo Estatuto do Idoso, e, também, os aumentos reais anuais do valor do salário-mínimo. Nota-se, de todo modo, que a curva é crescente tanto em relação ao número de beneficiados quanto no tocante aos gastos, mesmo quando considerados em proporção do PIB.

No Anexo I do PLDO, o Poder Executivo apresenta as metas e prioridades para o exercício de 2009, discriminadas por objetivos, programas e ações orçamentárias. Relativamente à assistência social, tem-se a seguinte situação das ações contempladas no Anexo, comparada com os valores financeiros e de metas físicas constantes da Lei Orçamentária para 2008:



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008–CN – PLDO 2009

Ação Orçamentária/ Produto/ Unidade de Medida	Orçamento para 2008		Anexo de Metas e Prioridades – PLDO 2009	
	R\$ mil	Meta	R\$ mil ¹	Meta
Construção de Cisternas para Armazenamento de Água/Cisterna construída/unidade	54.027,9	36.019	67.610,8	41.241
Aquisição de Alimentos provenientes da Agricultura Familiar/ Alimento adquirido/ton	462.627,2	357.789	537.103,5	415.388
Acesso à Água para Produção de Alimentos para o Autoconsumo/ Estrutura implantada/unidade	22.500,0	3.548	26.125,0	2.523
Promoção da Inclusão Produtiva/ Pessoa atendida/unidade	41.060,0	27.364	20.700,00	13.794
Serviços de Proteção Social a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias/ Pessoa atendida/ unidade	46.786,8	54.711	48.000,0	50.222
Serviços de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas/ Pessoa atendida/unidade	18.000,0	14.999	25.900,0	17.416
Serviço Socioeducativo para Jovens de 15 a 17 anos/ Jovem atendido/ unidade	249.139,7	451.343	363.602,4	670.200
Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho/ Criança ou adolescente atendido/unidade	286.400,3	1.360.124	330.582,1	1.567.500
Serviços de Proteção Social Básica/ Família referenciada/unidade	201.940,1	13.912.876	317.194,2	16.675.000
Serviços Específicos de Proteção Social Especial/ Pessoa atendida/unidade	118.947.444	271.757	238.691,8	200.000

Fontes: Siga Brasil e PLDO 2009.

¹Dados financeiros do Anexo informados pela Secretaria de Orçamento Federal.

Constata-se que os valores financeiros atinentes às prioridades dispostas no Anexo para 2009 são, em geral, superiores aos valores orçados nas mesmas ações orçamentárias para 2008. Relativamente às metas físicas, verifica-se que, em algumas ações priorizadas, seus quantitativos são inferiores aos presentes no orçamento para 2008, não obstante os valores financeiros correspondentes, muitas vezes, sejam superiores à dotação para 2008.

1.2.2 PREVIDÊNCIA SOCIAL

REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Segundo os dados divulgados pela Previdência Social, no acumulado do 1º bimestre de 2008, em termos reais, a necessidade de financiamento foi cerca de 4,1% superior ao 1º bimestre de 2007. O quadro seguinte sintetiza os dados disponíveis:

Em R\$ milhões de Fev2008

Item	1º Bimestre 2007	1º Bimestre 2008	Variação %
1. Arrecadação Líquida	21.036,9	23.188,2	10,2
2. Despesa com Benefícios	27.897,2	30.328,9	8,7
Resultado (1-2)	6.860,3	7.140,7	4,1

Fonte: Resultado do RGPS – disponível em http://www.previdencia.gov.br/docs/powerpoint/resultado_rgps-2008-02.ppt

Vale ressaltar que, da necessidade de financiamento de R\$ 7,1 bilhões do 1º bimestre, cerca de R\$ 5,3 bilhões (aproximadamente 75%) correspondem à clientela rural. Ao



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008–CN – PLDO 2009

considerar-se apenas a clientela urbana, a necessidade de financiamento tem-se reduzido nos últimos anos. Para ilustrar, no 1º bimestre de 2006, o resultado negativo da clientela urbana foi de R\$ 3,4 bilhões, caindo a R\$ 2,0 bilhões, em 2007, e R\$ 1,8 bilhão, nos dois primeiros meses de 2008.

Em relação à quantidade de benefícios emitidos (estoque) pelo RGPS, constata-se um crescimento de 25,9% entre dezembro de 2000 e fevereiro de 2008. Atualmente, são cerca de 22,1 milhões, sendo 14,6 milhões urbanos e 7,5 milhões rurais. O valor médio dos benefícios era de R\$ 562,12, em fevereiro de 2008.

A política governamental de definir aumentos reais do salário-mínimo, mantida no PLDO 2009, impacta o resultado do RGPS, na medida em que cerca de 67,9% dos benefícios pagos possuem valor de até um salário-mínimo⁸. A legislação assegura que a grande maioria desses benefícios se mantenha vinculada ao valor do mínimo.

Quanto aos benefícios concedidos, verifica-se que, no acumulado do 1º bimestre de 2008, o número de novos benefícios alcançou 647.239, representando crescimento de 7,9% relativamente ao benefícios concedidos nos mesmos meses de 2007.

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO

As projeções consideram os atuais servidores ativos e inativos e os pensionistas, sob a premissa de que não haja reposição dos servidores ativos.

A Emenda Constitucional nº 41, de 2003, institui critérios mais rígidos para a concessão de benefícios, bem como prevê a contribuição dos inativos, o que concorre para estabilizar os resultados futuros desse Regime.

Em relação aos exercícios de 2008 e 2009, são estimados déficits de cerca de R\$20,8 bilhões e R\$25,4 bilhões, respectivamente. Consoante as previsões atuariais, o déficit afigura-se decrescente a partir do ano de 2032.

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS MILITARES DA UNIÃO

Os dados que demonstram a diferença entre as contribuições (específicas para o financiamento de pensões) e o pagamento de pensões propriamente dito. Eles não evidenciam, entretanto, o valor das despesas com a aposentadoria dos servidores militares, benefício para o qual não há contribuição específica. Nesse contexto, a previsão de déficit feita no Anexo refere-se apenas às pensões militares, apontando, para os exercícios de 2008 e 2009, déficits de cerca de R\$4,1 bilhões e R\$4,02 bilhões, respectivamente.

Ao confrontar as despesas com o pagamento das pensões militares e os valores arrecadados para essa finalidade, apura-se déficit atuarial. Considera-se esse déficit controlado, apesar de crescente, em face dos efeitos da nova legislação que regula a matéria. Observa-se, também, que o aludido déficit deve assumir trajetória declinante a partir de 2043, em valores nominais.

1.2.3 TRABALHO

A quase totalidade dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é aplicada em políticas passivas de emprego (de natureza obrigatória, como o pagamento de seguro-desemprego e abono salarial), sendo destinados valores pouco expressivos a políticas ativas de emprego, a exemplo de qualificação profissional, apoio ao microcrédito e à

⁸ Dado de fevereiro de 2008, divulgado pela Previdência Social. Na área urbana, o total de benefícios de até um salário-mínimo era de 45,1% do total, ao passo que, na área rural, o percentual era de 99,1%.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008–CN – PLDO 2009

economia solidária. É oportuno destacar que fatores como o crescimento real do salário-mínimo e a renovação da Desvinculação das Receitas da União (DRU) drenam recursos orçamentários destinados a políticas de geração de emprego e renda.

Especificamente em 2008, por outro lado, ocorreu expressivo acréscimo das despesas associadas ao Programa de Qualificação Social e Profissional, que passaram de R\$ 86,2 milhões (empenhos), em 2007, para R\$ 402,3 milhões (autorizados), em 2008. Todavia, esse montante ainda é inferior ao valor alocado em 2001, ano em que o programa teve maior disponibilidade de recursos, quando foram aplicados cerca de R\$ 836 milhões (em valores atualizados), de acordo com Boletim de Informações financeiras do FAT, publicado pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

No cenário do mercado de trabalho, convém assinalar que, a partir de 2001, verifica-se um crescimento considerável na geração de empregos formais. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, no período de 2001 a 2005, o emprego formal cresceu em média 5,5% ao ano, taxa bem superior ao crescimento do PIB.

Segundo dados da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, que abrange as principais Regiões Metropolitanas do País, cresceu a proporção de empregados com carteira assinada, de fevereiro de 2007 a fevereiro de 2008. Em fevereiro de 2007, os empregados com carteira assinada representavam 61,9% do total de empregados, índice que alcançou 64,3%, em fevereiro de 2008.

Vale mencionar, ademais, que os dados da última Pesquisa Mensal de Emprego mostram que a taxa de desocupação caiu de 9,9%, em fevereiro de 2007, para 8,7%, em fevereiro de 2008. Esse índice é superior aos 8,0% registrados em janeiro de 2008.

No que se refere às metas e prioridades do PLDO 2009, Anexo I do Projeto, verifica-se a seguinte situação, comparando-se os valores financeiros e de metas físicas do Anexo com as constantes da Lei Orçamentária para 2008:

Ação Orçamentária/ Produto/ Unidade de Medida	Orçamento para 2008		Anexo de Metas e Prioridades – PLDO 2009	
	R\$ mil	Meta	R\$ mil	Meta
Promoção do Desenvolvimento Local e de Economia Solidária por meio da Atuação de Agentes de Desenvolvimento Solidário/ Pessoa beneficiada/unidade	14.330,0	143.300	10.450,0	101.456
Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores para o Acesso e Manutenção ao Emprego, Trabalho e Renda em Base Setorial (PlanSeQs)/ Trabalhador qualificado/unidade	319.931,6	562.702	232.018,6	386.698
Qualificação Social e Profissional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e Economia solidária em Base Territorial (PlanTeQs)/ Trabalhador qualificado/unidade	53.946,2	95.923	41.798,5	69.664
Qualificação Social e Profissional de Trabalhadoras Domésticas e outras Populações em Situação de Alta Vulnerabilidade/ Trabalhador qualificado/unidade	7.200,0	13.090	9.404,7	15.674
Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo/ Fiscalização realizada/unidade	5.600,0	150	7.315,0	191
Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional – PROJOVEM Urbano e Campo/ Jovem beneficiado/unidade	273.036,6	282.641	565.587,6	439.400
Fiscalização para Erradicação do Trabalho Infantil/ Criança e adolescente com situação regularizada/ unidade	2.500,0	34.042	1.567,5	20.723

Fontes: Siga Brasil e PLDO 2009.

Nas prioridades referentes à qualificação profissional, as metas propostas pelo Poder Executivo no PLDO são inferiores às constantes do Orçamento para 2008 nas duas ações que tradicionalmente recebem maior aporte de recursos, concernentes às Bases Setorial (PLANSEQS) e Territorial (PLANTEQS). Por outro lado, é proposta uma majoração das metas físicas, e respectivos valores financeiros, das ações de qualificação que abrangem



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008–CN – PLDO 2009

trabalhadores domésticos e outras populações em situação de alta vulnerabilidade e público jovem (PROJOVEM).

1.2.4 SAÚDE

O projeto em nada inova nos aspectos qualitativos relacionados a políticas públicas em saúde. O Anexo I, por exemplo, prioriza ações que têm sido contempladas nos últimos anos, a exemplo da ação “Manutenção e Funcionamento das Farmácias Populares”, e que fazem parte dos recursos mínimos que devem ser aplicados em saúde. Na parte referente ao financiamento do setor, permanecem as regras alusivas aos últimos exercícios financeiros, devido à ausência da lei complementar a que se refere a Emenda Constitucional nº 29, de 2000. Por isso, as leis de diretrizes têm definido provisoriamente o que se entende por ações e serviços públicos de saúde, a fim de nortear a elaboração e a execução do orçamento, em conformidade com a referida Emenda Constitucional. A regra que tem vigido desde 2001, repetida no § 2º do art. 53 do PLDO 2009, considera ações e serviços de saúde a totalidade das dotações do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida, a transferência de renda a famílias e as despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

O art. 53 do PLDO estabelece que o orçamento de 2009 incluirá os recursos necessários ao atendimento das ações e serviços públicos de saúde. No entanto, o § 3º do mesmo dispositivo não assegura que tais recursos sejam alocados desde a origem, ou seja, no próprio projeto de lei orçamentária que o Executivo encaminhará ao Congresso.

1.2.5 EDUCAÇÃO

O momento vivido pelo país caracteriza-se por mudança no plano social, pelo aumento de investimentos em infra-estrutura e pelo crescimento do nível de emprego. Nesse cenário, verifica-se existir assimetria entre a qualificação da população trabalhadora e as exigências postas por um mercado cada vez mais competitivo. São crescentes os requisitos de conhecimento e de especialização. Esse é um dos desafios postos à educação, que deve ter mais qualidade e alcançar número cada vez maior de pessoas. Não basta, portanto, que todo cidadão tenha escolaridade. É imprescindível que os egressos do sistema de ensino estejam aptos a assumir papéis na sociedade, como cidadãos trabalhadores capazes de aplicar os conhecimentos adquiridos em sua vida pessoal e profissional. Se esses são os desafios e as expectativas impostos pela vida moderna, as estatísticas no campo da educação retratam a situação preocupante por que passa o país.

Segundo o Censo Escolar 2006, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), estão matriculados na educação básica 55,9 milhões de alunos, conforme etapas e modalidades de ensino abaixo discriminadas:



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008–CN – PLDO 2009

Unidade da Federação	Total	Matrículas de Educação Básica					
		Etapas e Modalidade de Ensino					
		Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Especial	Educação de Jovens e Adultos	Educação Profissional
Norte	5.374.166	570.580	3.356.716	55.773	2.780	38.955	29.362
Nordeste	18.079.266	2.242.166	10.887.853	.692.512	0.028	.092.227	94.480
Sudeste	21.389.348	2.925.118	12.344.341	.597.691	59.028	.931.690	431.480
Sul	7.184.746	867.371	4.256.747	.213.531	4.540	92.123	160.434
Centro-Oeste	3.914.521	410.860	2.437.006	47.313	9.112	61.296	28.934
Total	55.942.047	7.016.095	33.282.663	.906.820	75.488	.616.291	744.690
%	100,0%	12,5%	59,5%	5,9%	,7%	0,0%	1,3%

Fonte: MEC/INEP.

Do total de alunos matriculados na educação básica:

- 86,9% são da rede pública, sendo 41,4% da rede estadual e 45,1% da rede municipal;
- 86,6% estudam em escolas localizadas na zona urbana.

De acordo com relatório anual da UNESCO “Educação para Todos”, divulgado em outubro de 2006, o Brasil ocupa a 72ª posição entre 125 países, relativamente ao grau de cumprimento de metas traçadas na Conferência Mundial de Educação de 2000, realizada no Senegal. Isso o coloca em posição pior que a do Paraguai e melhor que a da Síria. Essa é a mesma posição que o país ocupava no relatório publicado em 2005.

O Brasil tem participado do *Programme for International Student Assessment* (PISA), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), programa que avalia conhecimentos e habilidades de estudantes de quinze anos em leitura, matemática e ciências. Nas três rodadas de avaliação do programa, realizadas em 2000, 2003 e 2006, participaram 43, 41 e 57 países, respectivamente. Nas duas primeiras rodadas, os brasileiros ficaram entre os estudantes de pior desempenho, nas três áreas avaliadas. Nas provas realizadas em 2006, o Brasil se classificou como o quarto pior em matemática. Em leitura e ciências obteve o oitavo e o sexto pior resultado, respectivamente, à frente de países como Tunísia, Catar, Quiriquistão.

É evidente a necessidade de melhorar a qualidade do ensino no Brasil. Apesar disso, há apenas um único objetivo relacionado à educação no Anexo I do PLDO 2009. Esse objetivo é o de número 3, propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com eqüidade, qualidade e valorização da diversidade. É objetivo associado ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e ao Programa Compromisso Todos pela Educação (que conjuga esforços das Unidades Federativas, em proveito da melhoria da qualidade da educação), com metas estabelecidas no Plano Plurianual 2008-2011.

A substituição do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) pelo FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) resultou na ampliação de recursos para o financiamento da educação básica, beneficiando cerca de 50 milhões de alunos, a partir do quarto ano de vigência do fundo, em contraste com



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008–CN – PLDO 2009

os 30 milhões atendidos pelo FUNDEF (Censo Escolar de 2005). O montante de recursos do Fundo, aplicado em 2008 (contribuição da União, Estados, DF e municípios), foi de R\$ 61,9 bilhões, sendo R\$ 3,1 bilhões referentes à Complementação da União ao FUNDEF, em comparação aos cerca de R\$ 36 bilhões do FUNDEF, em 2006 (sendo R\$ 448 milhões a título de Complementação da União ao FUNDEF)⁹. As previsões para 2009 apontam recursos do FUNDEF em torno de R\$ 63 bilhões, incluindo os R\$ 4,7 bilhões da Complementação da União ao Fundo. Além disso, os recursos do salário-educação e os recursos do PDE também constituem importantes fontes para financiar o aperfeiçoamento da educação básica.

Para melhorar a qualificação dos professores que ainda não possuem a habilitação mínima requerida, o MEC, em parceria com Estados e Municípios, oferece cursos à distância para formação de professores que atuam no ensino fundamental e em classes de alfabetização ou educação de jovens e adultos das redes públicas de ensino e educação infantil. A oferta de cursos ocorre por intermédio dos Programas Proformação, Proinfantil e Pró-Fundamental.

A democratização e melhoria da gestão escolar são objetivos do Programa Escola de Gestores. O programa pretende capacitar mais de 150 mil diretores de escolas em todo o País, a fim de que esses diretores, na condição de gestores, possam decidir com maior autonomia sobre a alocação de seus recursos financeiros, materiais e humanos e sobre o projeto pedagógico mais adequado ao contexto da comunidade em que a escola está inserida.

Recentemente, com a implantação do PDE, criou-se o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que se baseia em dados sobre fluxo escolar combinado com o desempenho dos alunos. O índice deverá contribuir para o acompanhamento da qualidade do ensino nas escolas. Segundo dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do Censo Escolar 2005, o IDEB, cuja escala varia de 0 a 10 pontos, acusa média entre 3,4 e 3,8 pontos nos ensinos fundamental e médio, refletindo a precária qualidade da educação no Brasil.

No que tange à educação profissional e ao ensino superior, o Anexo I do PLDO 2009 contempla ações para expandir e modernizar a rede federal de educação profissional, tecnológica e superior, tem por metas a elevação da oferta de vagas para essas modalidades de ensino.

1.3 AVALIAÇÃO DAS INFORMAÇÕES CONSTANTES DOS ANEXOS DO PLDO 2009

1.3.1 ANEXO DE METAS E PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

As prioridades e as metas da Administração Pública Federal para o exercício de 2009 constituem-se, segundo o art. 4º do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, das ações constantes do PAC, do PPI e do anexo de prioridades e metas (Anexo I do PLDO 2009). De acordo com esse dispositivo, as ações devem gozar de preferência na alocação de recursos no projeto e na lei orçamentária de 2009, desde que “atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social”.

O Anexo de Metas e Prioridades, constante do PLDO 2009 (Anexo I), encontra-se detalhado segundo o mesmo formato adotado no Plano Plurianual 2008-2011. Discrimina objetivos de governo, programas e ações. O maior nível de agregação é o do objetivo de

⁹ Dados do Siafi, FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) e STN.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008–CN – PLDO 2009

governo, figurando dez objetivos no Anexo I, aos quais se associam setenta e dois programas e, aos programas, cento e quarenta e cinco ações. À ação é que se vincula a meta. Invariavelmente, cada conjunto composto por objetivo, programas e ações consta do Plano Plurianual 2008-2011, sem, no entanto, esgotar-lhe o rol das programações.

A forma de organização do Anexo I pouco difere daquela utilizada nas leis de diretrizes recentemente aprovadas. A única diferença perceptível diz respeito aos objetivos de governo, contemplados no PLDO 2009.

Quanto ao conteúdo, o Anexo proposto evidencia, tão-somente, as ações atinentes a despesas discricionárias, o que condiz com a idéia de que se estabeleçam prioridades dentre alternativas possíveis. Dentre as despesas discricionárias, não se encontram contempladas, como visto, ações relacionadas ao PPI e ao PAC. Entretanto, o *caput* do art. 4º atribui, de forma genérica, prioridade a tais programações, ainda que não explicitadas no Anexo I.

O Poder Executivo dá prioridade, no Anexo I, a ações de cunho essencialmente social. São poucos os casos de ações com foco em despesas de capital, especialmente em infra-estrutura (transportes, energia e comunicações). Exemplificando a feição social do Anexo, vejam-se prioridades como as que beneficiam as mulheres (3 ações), as crianças e os adolescentes (12 ações), o idoso (1 ação), o índio (1 ação) e o negro (1 ação), além daquelas que visam ao atendimento de necessidades públicas gerais as mais variadas, como saúde (10 ações), educação (15 ações), assistência social (2 ações), proteção ambiental (6 ações) e segurança pública (19 ações). No âmbito dos investimentos em infra-estrutura propriamente dita, figuram ações voltadas à energia (2 ações), à segurança do espaço aéreo (3 ações) e ao projeto Calha Norte (8 ações).

No Anexo I, não é explicitado o valor financeiro correspondente a cada prioridade, seguindo a regra adotada em todos os anexos de exercícios anteriores. No entanto, as estimativas revelam que o valor implícito ao conjunto de metas discriminadas no Anexo I se situa próximo a R\$16,7 bilhões, que não contempla as programações do PPI e do PAC.

1.3.2 DEMONSTRATIVOS COM INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

O Anexo III do PLDO 2009 relaciona as informações complementares ao projeto de lei orçamentária de 2009. Trata-se de informações que, acompanhando a proposta orçamentária, não integrarão os autógrafos que o Congresso Nacional encaminhará ao Presidente da República para sanção. Assim ocorre porque essas informações servem, tão-somente, ao propósito de embasar o trabalho de apreciação da proposta durante sua tramitação no Congresso Nacional. São informações que permitem, por exemplo, avaliar a compatibilidade da proposta orçamentária com as diretrizes estabelecidas para o exercício.

O conteúdo Anexo III do PLDO 2009 é muito semelhante àquele que lhe corresponde na lei de diretrizes vigente. Algumas diferenças podem ser imputadas a mudanças na legislação, a exemplo das informações relativas a ações destinadas à eliminação do analfabetismo, hoje desnecessárias em face da aprovação da Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

1.3.3 ANEXO DAS DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO

Desde a Lei nº 9.995, de 2000, a lei de diretrizes para 2001, ex vi do art. 17 da LRF, todas as leis de diretrizes têm-se feito acompanhar por anexo das despesas que não serão objeto da limitação de empenho. É o caso do Anexo V do PLDO 2009, o qual abrange, além das despesas que constituem obrigações constitucionais e legais, outras despesas que,



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008–CN – PLDO 2009

embora discricionárias, devem ser protegidas do contingenciamento, com fundamento no art. 9º, § 2º, da LRF.

Cumpre destacar que, ao longo do exercício, a legislação ordinária pode criar despesas obrigatórias imprevistas no anexo mencionado. Por essa razão, o art. 117 do PLDO 2009 autoriza o Poder Executivo a atualizar a lista do Anexo, nos casos de promulgação de emenda constitucional ou lei de que resulte obrigação para a União, assim como incluir outras ações, desde que constituam obrigação constitucional ou legal.

Comparando-se o Anexo V do PLDO 2009 com o seu correspondente na lei de diretrizes vigente (Anexo IV), constata-se a inclusão de várias despesas antes desconsideradas, apesar de sua natureza obrigatória. Isso demonstra o avanço no trato conceitual da matéria. Essas despesas são:

- pagamento de pensão às pessoas atingidas pela hanseníase (Lei nº 11.520, de 18/09/2007);
- resarcimento às empresas brasileiras de navegação (Leis nos 9.432, de 08/01/1997, 10.893, de 13/07/2004, e 11.482, de 31/05/2007);
- assistência pré-escolar (Lei nº 8.069, de 13/07/1990, e Decreto nº 977, de 10/09/1993);
- assistência médica e odontológica a servidores, ativos e inativos, e dependentes (Lei nº 8.112, de 11/12/1990, e Decreto nº 4.978, de 03/02/2004);
- financiamentos no âmbito dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte - FNO, do Nordeste - FNE e do Centro-Oeste - FCO (Lei nº 7.827, de 27/09/1989); e
- assistência jurídica integral e gratuita ao cidadão carente (art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição).

1.3.4 DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS

Na busca do preconizado equilíbrio das contas públicas, a LRF estabelece critérios e mecanismos para prevenir riscos e corrigir desvios, assegurando que qualquer novo gasto permanente, seja como despesa obrigatória continuada ou gasto tributário, deva ser neutro sob o prisma fiscal, independente de seu mérito.

Para tanto, determina a necessária compatibilidade entre a geração do novo gasto e os instrumentos de planejamento materializados pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

Papel fundamental ao regime de responsabilidade fiscal foi atribuído às leis de diretrizes orçamentárias, a começar pela fixação das metas fiscais anuais em valores correntes e constantes para um período de três anos. O conteúdo do Anexo de Metas Fiscais está descrito no art. 4º, determinando seu § 2º, inciso V, a inclusão nas leis de diretrizes de demonstrativo da estimativa e da compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Atendendo ao princípio da ação fiscal planejada (art. 1º da LRF), o aumento da despesa obrigatória deve estar devidamente previsto e provisionado nos instrumentos de planejamento e orçamento da administração pública (LDO e LOA). Assim sendo, durante a execução orçamentária, quando da efetiva implementação dessas despesas, não se verifica desequilíbrio e comprometimento dos resultados fiscais planejados.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008–CN – PLDO 2009

Se a criação ou o aumento da despesa obrigatória continuada não se apresentar neutra, porque desconsiderada nas metas fiscais fixadas pela LDO e materializadas na LOA, há que se proceder, quando da apreciação do instrumento gerador de tal modalidade de despesa nos termos do art. 17 da LRF, à sua compensação tópica e atual, só sendo aceita por meio do aumento permanente da receita ou redução permanente da despesa. Assim, se considerada quando da fixação das metas fiscais, a despesa criada ou aumentada dá-se por devidamente compensada desde a elaboração da LDO e da LOA, bastando que o ordenador ou proponente do aumento assim o comprove e declare, conforme artigo 16 da LRF, agora já na esfera administrativa.

O mesmo raciocínio pode ser feito com relação à renúncia de receitas. Conforme o art. 14, inciso I, da LRF, se o proponente provar que a renúncia foi levada em conta na estimativa de receita da lei orçamentária, não há comprometimento das metas de resultados fiscais, tampouco necessidade de nova compensação.

Para possibilitar o planejamento fiscal das despesas obrigatórias e das renúncias de receita é que foram incluídos o inciso V do § 2º do art. 4º e o inciso II do art. 5º da LRF, que tratam da estimativa da renúncia e de sua compensação e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

A margem de expansão é, ao mesmo tempo, possibilidade e limite. Tem o significado de uma reserva de recursos, prevista na LDO e alocada na LOA, discriminada ou não (a exemplo da reserva de contingência), servindo, em qualquer caso, como compensação prévia para o ato futuro de criação ou aumento de despesas obrigatórias, ou para a renúncia de receita.

Os artigos 16 e 17 da LRF exigem que, quando da geração efetiva da despesa, seja demonstrada a compatibilidade do aumento com o PPA, a LDO e a LOA. Caso se operem as devidas previsão e provisão, o ato que cria ou aumenta a despesa obviamente não afeta as metas fiscais. Não há desequilíbrio no sistema se os valores planejados estão adequados, e, portanto, não há motivo para nova compensação.

Desde a edição da LRF, discute-se acerca da forma de elaboração do demonstrativo que trata da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, visando assegurar que não há criação de nova despesa sem fontes de financiamento.

A metodologia adotada no PLDO 2009 e nas leis de diretrizes anteriores, tendo em vista o cálculo dessa margem de expansão, considera, para efeito de compensação, que o crescimento real da atividade econômica equivale a uma ampliação da base de cálculo dos tributos em geral, dado que o mesmo eleva a grandeza econômica ou numérica sobre a qual se aplicam as alíquotas, aumentando a arrecadação total.

Toma-se em consideração o aumento das despesas permanentes de caráter obrigatório que tem impacto em 2009, resultado basicamente da correção real do valor do salário mínimo, correspondente ao crescimento real do PIB em 2007, no percentual de 5,42%. O aumento do salário mínimo eleva as despesas com os benefícios previdenciários, o seguro-desemprego, a renda mensal vitalícia, o abono salarial e os benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS em cerca de R\$5,6 bilhões, além do crescimento vegetativo esperado para essas despesas, responsável por outros R\$7,6 bilhões. Também se levam em consideração as reestruturações de pessoal já aprovadas, cujo impacto esperado, no exercício de 2009, é de R\$1,7 bilhão.

Observa-se que o demonstrativo não é acompanhado da memória de cálculo dos ganhos de arrecadação ocasionados pelos efeitos “quantidade” e “legislação”. Na metodologia adotada, o PLDO 2009 define, como margem de expansão, 100% do saldo total do item 5, equivalente a R\$7,0 bilhões, conforme demonstrado no quadro seguinte:



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008–CN – PLDO 2009

CÁLCULO DA MARGEM DE EXPANSÃO DA DESPESA OBRIGATÓRIA

ITEM	2008	2009
1. Arrecadação – efeitos quantidade e legislação	23.612	28.813
2. Transferências Constitucionais	5.511	6.893
3. Saldo (1 - 2)	18.101	21.920
4. Saldo já utilizado	10.597	14.905
4.1. Impacto do aumento real do salário mínimo	3.195	5.589
4.2. Crescimento vegetativo dos gastos sociais	5.467	7.589
4.3. Reestruturações de Pessoal já aprovadas	1.935	1.727
5. Margem de Expansão (3 - 4)	7.504	7.015

Fonte: PLDO/2008 e PLDO/2009



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008-CN – PLDO 2009

2 PARTE ESPECIAL - NORMATIVA

2.1 DA APRESENTAÇÃO E DO NÚMERO DE EMENDAS

2.1.1 As emendas ao PLDO 2009 serão oferecidas sobre as seguintes partes do projeto de lei:

- a) texto do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (págs. 1 a 60 do Avulso);
- b) Anexo I – Metas e Prioridades (págs. 61 a 75 do Avulso);
- c) Anexo II – Relação dos Quadros Orçamentários Consolidados (págs. 76 a 77 do Avulso);
- d) Anexo III – Relação das Informações Complementares do Projeto de Lei Orçamentária de 2009 (págs. 78 a 82 do Avulso);
- e) Anexo IV.12 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (pág. 244 do Avulso);
- f) Anexo V – Despesas que não serão Objeto de Limitação de Empenho (págs. 245 a 248 do Avulso).

2.1.2 Considera-se como emenda ao texto a que proponha alteração das partes do PLDO 2009 de que tratam as alíneas “a”, “c”, “d”, “e” e “f” do item 2.1.1.

2.1.3 Considera-se como emenda ao Anexo de Metas e Prioridades aquela de que resulte acréscimo ou cancelamento de meta de cada ação que o componha, bem como a inclusão de nova ação e correspondente meta.

2.1.3.1 A emenda de cancelamento de meta do Anexo I é aquela destinada ao cancelamento integral ou parcial de meta física de ação que o integre.

2.1.4 Não há limite ao número de emendas de texto propostas ao PLDO 2009, nem ao número de emendas de cancelamento propostas ao Anexo I.

2.1.5 Faculta-se às comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, às bancadas estaduais do Congresso Nacional, aos Deputados Federais e aos Senadores a proposição de emendas às partes do PLDO 2009 de que trata o item 2.1.1. Denominam-se coletivas as emendas de bancada estadual e de comissão permanente e individuais as de deputado federal e de senador.

2.1.6 A propositura de emendas que impliquem acréscimo em ação ou inclusão de nova ação, relativas ao Anexo I, sujeita-se aos seguintes limites:

- a) 5 (cinco) emendas por comissão permanente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;
- b) 5 (cinco) emendas por bancada estadual do Congresso Nacional;
- c) 5 (cinco) emendas por Deputado Federal ou por Senador.

2.1.7 A emenda proposta ao Anexo I deve ser justificada e identificar o programa, a ação, o produto, a unidade de medida e a meta física correspondente, vedado o uso de outros elementos de qualificação ou quantificação da prioridade ou da meta pretendida.

2.1.8 O menor nível de detalhamento do Anexo I corresponde ao da ação orçamentária, como definida na Lei do Plano Plurianual 2008/2011.

2.2 DOS CRITÉRIOS DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS

2.2.1 Somente será admitida a emenda que atenda às disposições constitucionais, legais e regimentais, particularmente:



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008-CN – PLDO 2009

a) à necessária compatibilidade com a Lei do Plano Plurianual 2008/2011, nos termos do § 4º do art. 166 da Constituição Federal, em todos os casos;

b) quando proposta ao Anexo I, ao disposto no art. 90 da Resolução nº 1, de 2006-CN, inadmitindo-se a emenda que proponha a inclusão de programa ou ação que não integre a Lei do Plano Plurianual 2008/2011.

2.2.2 A emenda deve referir-se a ação que deva ser executada no âmbito do orçamento fiscal ou do orçamento da seguridade social.

2.2.3 As emendas de comissão permanente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal devem, a fim de que sejam admissíveis:

a) fazer-se acompanhar da ata da reunião em que se decidiu por sua propositura;

b) cingir-se às competências regimentais correspondentes;

c) representar interesse nacional, entendendo-se por interesse nacional a ação cuja execução deva ocorrer em nível nacional ou, se executada em localidade específica, gere benefícios em proveito de duas ou mais regiões.

2.2.4 As emendas de bancada estadual devem fazer-se acompanhar da ata da reunião em que se decidiu por sua propositura, nos termos do disposto no art. 47, inciso I, da Resolução nº 1, de 2006-CN.

2.2.5 A CMO somente receberá as emendas coletivas que se fizerem acompanhar da ata da reunião em que se deliberou por sua propositura.

2.2.6 O Comitê de Admissibilidade de Emendas proporá à CMO, no uso de suas competências exclusivas, definidas pelo art. 25 da Resolução nº 1, de 2006-CN, a inadmissão da emenda proposta às partes do PLDO 2009 de que trata o item 2.1.1.

2.2.7 É vedado ao Relator apresentar emenda que implique acréscimo ou inclusão de meta no Anexo I, salvo para corrigir erro ou suprir omissão de ordem técnica ou legal, desde que o faça justificadamente.

2.2.8 O disposto no item 2.2.7 não impede o Relator de:

a) alterar o produto ou a unidade de medida da meta identificada na emenda proposta, bem como promover ajustes de ordem técnica ou legal na programação constante da emenda, com a finalidade de adequá-la à programação constante do Plano Plurianual 2008/2011;

b) reduzir o valor da meta constante da emenda proposta, desde que o faça para adequá-lo ao limite financeiro aplicável ao conjunto de metas que deverão compor o Anexo de Metas e Prioridades (Anexo I).

c) apresentar emenda com o objetivo de agregar ações orçamentárias com a mesma finalidade, no âmbito de cada programa, desde que o faça justificadamente.

2.3 DOS CRITÉRIOS DE ATENDIMENTO DE EMENDAS

2.3.1 O Relator adotará, como padrão para cada ação que possa vir a compor o Anexo I, o produto, a unidade de medida e a estimativa do custo unitário médio que lhe correspondam no Plano Plurianual 2008/2011 e, subsidiariamente, na Lei Orçamentária de 2008, cabendo à CMO divulgar o custo unitário médio estimado para cada ação.

2.3.2 As ações orçamentárias que compuserem o Anexo I devem contemplar metas equivalentes, pelo somatório de seus custos estimados implícitos, ao montante máximo de R\$21 bilhões. Esse limite se aplica à programação proposta pelo Poder Executivo, com as alterações que porventura ocorram em face de emendas aprovadas no âmbito da CMO.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008–CN – PLDO 2009

2.3.3 Visando ao atendimento de emendas, poderão ser canceladas metas constantes do Anexo I, observado o limite máximo, para efeito do cancelamento, equivalente a 30% (trinta por cento) do custo total estimado implícito para o conjunto dessas metas.

2.3.4 A distribuição dos recursos compreendidos no limite de que trata o item 2.3.2 será efetuada, pelo Relator, com base nas prioridades eleitas pelas bancadas estaduais, pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e pelos Deputados Federais e Senadores.

2.3.5 Para efeito da distribuição referida no item 2.3.4, consideram-se prioritárias as ações que constituam objeto de emendas propostas por bancada estadual e por comissão permanente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

2.3.6 Também serão consideradas prioritárias, para fins de atendimento, as 5 (cinco) ações propostas, com maior freqüência, nas emendas individuais dos parlamentares de uma mesma unidade da Federação.

2.3.7 Em caso de empate, o Relator selecionará as ações, para fins do disposto no item 2.3.6, com base nos seguintes critérios:

a) projetos em andamento;

b) ações de maior abrangência geográfica ou demográfica;

2.3.8 Além das prioridades estabelecidas nos termos dos itens 2.3.5 e 2.3.6, também poderão ser consideradas prioritárias, observado o limite máximo de 30 (trinta) ações, aquelas que, havendo sido objeto de emendas individuais admitidas, impliquem intervenções, de ampla abrangência geográfica ou demográfica, de relevância social, de caráter plurianual ou relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC ou ao Programa Piloto de Investimentos Públicos – PPI em 2008, independentemente de qualquer ordem de precedência, preferencialmente em:

1) direitos da cidadania, especialmente direitos individuais, coletivos e difusos, bem como direitos da mulher e combate à homofobia e à violência doméstica contra a mulher;

2) saúde, especialmente assistência à criança e ao adolescente, assistência farmacêutica, hospitalar e ambulatorial, vigilância sanitária e epidemiológica, saneamento básico rural e urbano, políticas preventivas e de combate às endemias e vinculadas à ampliação da capacidade de produção de fármacos, medicamentos e fitoterápicos;3) educação, especialmente assistência à criança e ao adolescente, alimentação e nutrição, ensinos fundamental, médio e superior, educações infantil e especial, ensinos tecnológico e profissionalizante e desenvolvimento científico;

4) gestão ambiental, especialmente preservação e conservação ambiental, recuperação de áreas degradadas e controle ambiental;

5) energia, especialmente mineração, petróleo, gás e biocombustível;

6) assistência social, especialmente assistência ao idoso, à criança e ao adolescente, ao portador de deficiência e assistência comunitária;

7) organização agrária, especialmente ordenamento territorial e reforma agrária;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 1, DE 2008–CN – PLDO 2009

- 8) urbanismo, especialmente infra-estrutura urbana e habitação urbana, inclusive habitação de interesse social;
- 9) transporte, especialmente transporte hidroviário, ferroviário e rodoviário e controle do tráfego aéreo;
- 10) segurança pública, especialmente policiamento, defesa civil, identificação civil, informação e inteligência e custódia e reintegração social;
- 11) essencial à justiça, especialmente defesa da ordem jurídica, representação judicial e extrajudicial e direitos individuais, coletivos e difusos;
- 12) comércio e serviço, especialmente turismo;
- 13) infra-estrutura hídrica para o uso múltiplo de águas, especialmente para barramento, micro açudes e irrigação; 14) defesa nacional, especialmente reaparelhamento das forças armadas, infra-estrutura e manutenção;
- 15) trabalho, especialmente erradicação do trabalho infantil, do trabalho precário, do trabalho escravo ou daquele análogo ao de escravo, fiscalização das relações de trabalho, geração de emprego e renda e capacitação do trabalhador;
- 16) cultura, especialmente preservação e recuperação do patrimônio histórico cultural, material e imaterial, e seu fomento;
- 17) ciência, especialmente tecnologia e inovação.

2.3.9. A emenda ao Anexo I, quando relativa a obra, deve incluir meta física suficiente à conclusão de, pelo menos, uma etapa ou trecho.

II – VOTO

Em face do exposto, votamos pela aprovação do Parecer Preliminar do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2009 na forma ora apresentado, bem como dos pareceres que esta Relatoria oferece às emendas apresentadas.

Brasília - DF, 20 de maio de 2008.

Senadora SERYS SLHESSARENKO
Relatora