



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica Conjunta nº 03/2008

**SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI DE
DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2009 – PLDO 2009
(PL nº 1, de 2008-CN)**

Maio/2008

Endereços na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>
e <http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/>
e-mails: conof@camara.gov.br e conorc@senado.gov.br

1.	INTRODUÇÃO.....	2
2.	CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL.....	2
2.1.	ASPECTOS MACROECONÔMICOS.....	2
2.2.	METAS FISCAIS	6
2.3.	OBJETIVOS DAS POLÍTICAS MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL.....	9
2.4.	RISCOS FISCAIS.....	10
2.5.	ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA.....	12
2.6.	BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS E PREVIDENCIÁRIOS.....	12
3.	DISPOSIÇÕES SOBRE A LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	15
4.	DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO.....	17
4.1.	ANEXO DAS DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO ..	18
4.2.	DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS ..	18
4.3.	USO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS POR PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS	20
5.	DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS NA ESFERA FEDERAL	24
6.	DEMONSTRATIVOS DE AVALIAÇÃO DE PROJEÇÕES ATUARIAIS.....	25
6.1.	REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS	25
6.2.	REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO.....	26
6.3.	REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS MILITARES DA UNIÃO.....	26
6.4.	FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR - FAT.....	27
6.5.	PROJEÇÕES ATUARIAIS DOS AMPAROS ASSISTENCIAIS PREVISTOS NA LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	28
7.	PRIORIDADES E METAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....	28
8.	ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS.....	30
8.1.	DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS	30
8.2.	DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	31
8.3.	DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO	32
8.4.	VEDAÇÕES.....	32
8.5.	RESERVA DE CONTINGÊNCIA.....	33
8.6.	DEMONSTRATIVOS COM INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES.....	34
8.7.	DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS.....	35
8.8.	OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES.....	36
8.9.	DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL.....	37
8.10.	OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	38
8.11.	ALTERAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA E EXECUÇÃO PROVISÓRIA DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA.....	38
8.12.	TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS	40
8.13.	TRANSFERÊNCIAS A ENTES PRIVADOS.....	42
9.	POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO.....	43

1. INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária para 2009 – PLDO 2009 (PL nº 1, de 2008-CN) está sendo apreciado no segundo ano do mandato presidencial, já estando em vigor o Plano Plurianual 2008-2011 (PPA 2008-2011), assim como a Resolução nº 1, de 2006-CN, que estabelece o ritual de apreciação de matérias como as leis de diretrizes, dentre outras providências.

O PPA contribui para a coordenação dos trabalhos do PLDO 2009, notadamente para efeito da elaboração do denominado Anexo de Metas e Prioridades. Sua programação, do PPA, é a base sobre a qual serão selecionadas as ações prioritárias para 2009, assim como estabelecidas as correspondentes metas. Essa coordenação, durante a elaboração das leis orçamentárias, visa assegurar que se dê cumprimento a mandamentos previstos desde a Constituição até aqueles contidos na Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), especialmente em seu art. 4º.

A lei de diretrizes orçamentárias cumpre inúmeros papéis: define as prioridades e metas da administração pública federal, incluindo as despesas de capital, para o exercício subsequente; orienta a elaboração da proposta de lei orçamentária anual; dispõe sobre as alterações na legislação tributária; fixa a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Paralelamente, deve também dispor sobre as despesas de cada uma das Casas do Congresso Nacional (CF, arts. 51, IV, e 52, XIII), dos Tribunais Superiores (CF, art. 99, § 1º) e do Ministério Público da União (CF, art. 127, § 3º), bem como 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 (CF, art. 169, § 1º, II).

A LRF reserva ainda à lei de diretrizes algumas outras funções muito importantes. Cabe a ela 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 matérias.

Relativamente à tramitação da matéria no Congresso Nacional, a Resolução nº 1, de 2006-CN, cumpre papel de destaque no seio das normas regimentais. Suas disposições prevêm inúmeras providências, a exemplo da confecção de parecer preliminar, que antecede a apresentação de emendas exatamente para norteá-las. Além disso, determina a elaboração deste trabalho, cujo propósito é oferecer subsídios que contribuam para a apreciação do PLDO 2009.

É no âmbito desse cenário, portanto, que as consultorias de orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal apresentam esta nota técnica¹. Nela poderão ser encontradas análises críticas a respeito das principais providências propostas ao abrigo do PL nº 1, de 2008-CN.

2. CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL

2.1. 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

¹ Esta Nota não reflete, necessariamente, a posição da CMO, nem de qualquer de seus Membros.

determinante para a elaboração de um orçamento equilibrado, pois pode afetar tanto as receitas quanto as despesas governamentais. Da mesma forma que a estimativa de arrecadação tributária baseada, por exemplo, em previsões irreais de variação do PIB pode levar à frustração de receitas, projeção equivocada das despesas com pessoal pode acarretar a necessidade de suplementação de recursos. Situações como essas configuram o denominado “risco orçamentário”².

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.

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. A comparação das previsões do PLDO com aquelas formuladas por agentes econômicos privados e entidades de pesquisa também se afigura útil à avaliação das projeções.

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 consolidado³, entre 2009 e 2011, é de 3,80% do PIB⁴. Essa meta não implica redução de investimento por parte do Governo, pois o PLDO 2009 prevê que esse esforço fiscal poderá ser relaxado para que se possa realizar despesas relativas à programação de trabalho integrante do Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI, até o limite de R\$15,6 bilhões.

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 hígidez 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.

² 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 dos títulos vincendos e a aumento de passivo contingente da União, decorrente de fatores imprevisíveis 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.

³ Abrange União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas as empresas estatais.

⁴ Repetição dos números previstos para 2008.

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%, 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. 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 comparação⁵.

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 de 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, qualquer que seja o indicador empregado. 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%⁶. 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%⁷.

⁵ 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.

⁶ A meta de inflação prevê, como centro, 4,5% ao ano, admitindo-se uma margem de dois pontos percentuais, para mais ou para menos.

⁷ 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.

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. Segundo analistas de mercado, essa taxa poderá chegar a 12,75% até o encerramento do exercício, dependendo do comportamento dos índices de preços. Trata-se de comportamento que coloca a trajetória da taxa de juros, conforme verificada na prática e esperada pelo mercado, em divergência com a meta que lhe corresponde no PLDO 2009.

Para permitir que os índices de preços convirjam para o centro da meta de inflação, sem afetar, substancialmente, o crescimento esperado do PIB, a idéia é arrefecer a demanda agregada. A despeito disso, 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%⁸.

O cenário externo também não se mostra favorável, pois o crescimento da economia norte-americana encontra-se em desaceleração, fato que pode afetar, negativamente, o próprio crescimento da economia brasileira⁹.

Recentemente, a expectativa dos agentes de mercado era de que o PIB, em 2008, crescesse 4,50%. Pouco depois, essa expectativa mudou para 4,70% e, posteriormente, por oportunidade da pesquisa de mercado que o Banco Central realiza periodicamente, alterou-se novamente, agora para 4,60%, refletindo a decisão do COPOM de elevar a taxa de juros básica¹⁰.

Para 2009, o mercado, na mesma pesquisa, espera que o crescimento do PIB se situe em 4,00% e que a inflação, medida pelo IPCA, em 4,40% ao ano (4,30%, há 4 semanas anteriores à pesquisa).

Em resumo, tendo em conta a retomada do processo de elevação da taxa de juros básica e a hipótese de que não haverá mudanças drásticas no cenário econômico externo, conclui-se que as previsões de crescimento do PIB de 2008 e 2009, contidas no PLDO 2009, afiguram-se otimistas. Evidência disso é o fato de o projeto haver sido elaborado com base em taxa nominal de juros SELIC cadente, cujas metas apontam 11,20%, em dezembro de 2008, e 10,50%, em dezembro de 2009. Não é isso, entretanto, que está ocorrendo. Diante da recente decisão do COPOM e da pressão exercida pelos preços, os agentes de mercado projetam taxa SELIC de 12,75%, em dezembro de 2008, e de 11,25%, em dezembro de 2009, indicando que a redução da taxa de juros deve ocorrer, tão-somente, a partir do encerramento do exercício de 2009, caso venha a ocorrer.

Dada a defasagem entre a decisão e os seus efeitos na economia, a prudência parece aconselhar que o cenário mais factível seja aquele apontado na última pesquisa de opinião realizada pelo Banco Central, em que o crescimento real do PIB, em 2008, alcança 4,60% e, em 2009, 4,00%. No tocante aos preços, a meta de inflação, medida pelo IPCA, afigura-se adequada, desde que se logre a consecução dos objetivos da política monetária, especialmente daqueles perseguidos por meio da elevação dos juros. De qualquer modo, crescimento econômico menor que o previsto nas metas, combinado com juros mais elevados, deve exercer impactos adversos sobre o conjunto de metas fiscais traçadas no PLDO 2009, especialmente no tocante ao endividamento público.

⁸ Relatório de Inflação de Março de 2008.

⁹ A afetação 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.

¹⁰ Focus - Relatório de Mercado do Bacen de 18/04/08.

Assim, a fim de que se mantenha a meta de endividamento público, que se quer declinante ao longo do período, afigura-se necessária a elevação da meta de superávit primário. Além disso, à medida que se caminhar rumo à geração de resultado nominal superavitário, será inevitável que se dê tratamento ao problema representado pelas vinculações orçamentárias. O ideal é que o superávit eventualmente gerado possa ser inteiramente utilizado para o resgate de dívida, tornando efetiva a capacidade interna de pagamento do setor público e permitindo que se possa colocar em marcha verdadeira política de investimentos públicos.

2.2. 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 o 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 a 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 governo federal nutre em relação ao cenário fiscal.



CONGRESSO NACIONAL

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

Discriminação	Preços Correntes					
	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.

Discriminação	Preços Médios de 2008 - IGP-DI					
	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 folga, produzindo resultado primário de R\$71,3 bilhões, contra os R\$66,0 bilhões exigidos pela lei de diretrizes de 2007.

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.

Vale apontar que, no capítulo das disposições gerais, o projeto propõe o acréscimo do § 2º ao art. 126 com a finalidade de estabelecer que a CMO possa, por solicitação do Poder Executivo ou por iniciativa própria, adiar as datas de realização das audiências públicas previstas no § 4º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF). Segundo esse dispositivo da LRF, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo deve demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre. Considerando que a LRF estabelece data-limite para a realização das citadas audiências públicas, o que está de acordo com o planejamento e a possibilidade da correção de desvios detectados, sugere-se que o citado parágrafo seja suprimido ou tenha o seu texto modificado, a fim de que eventuais prorrogações não impliquem a inobservância da data-limite estabelecida pela LRF.

2.3. 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 da que 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 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. As autoridades econômicas acreditam que essa trajetória seja consistente com a atual política fiscal, política que as autoridades reputam como predominantemente austera e 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, segundo o Poder Executivo, pela expectativa de que o País venha a registrar déficits moderados em transações correntes, déficits que podem vir a 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 grandezas semelhantes.

Naturalmente, o grande ou o maior fator de perturbação da política econômica é 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 eclodem no âmbito fiscal, a exemplo dos monumentais valores que se associam ao serviço da dívida e que reduzem a capacidade de investir do setor público, e que se espriam pelo restante da economia, criando pressões pela elevação dos juros e pela expansão dos agregados monetários, reduzindo a oferta de crédito, inibindo investimentos e desequilibrando as relações financeiras entre o País e o exterior.

Por essas e por outras consequências, o Brasil apresenta dificuldades sempre que o crescimento da economia se acelera. Pressões inflacionárias, crises localizadas de oferta, aquecimento exacerbado do consumo e estrangulamentos de ordem infra-estrutural despontam, automaticamente, no cenário. As condições reinantes para investir em produção e infra-estrutura, no âmbito da economia brasileira, esbarram neste que talvez seja o melhor

dos termômetros a acusar o seu mal endêmico: a baixa qualidade do crédito ofertado, especialmente em razão de custos (juros) e prazos.

Não há, portanto, fórmulas mágicas, tampouco se logrará solução para a dívida interna fora do âmbito fiscal. A recente e vigorosa acumulação de reservas em moedas estrangeiras conversíveis, longe de constituir fenômeno positivo, serviu apenas para tornar o cenário aqui descrito mais agudo. São reservas que representam maior capacidade de pagamento no exterior, isso é certo, permitindo a administração de eventuais déficits no balanço de pagamentos, mas que foram adquiridas ao custo da expansão do endividamento público interno, estreitando a capacidade de pagamento da dívida em moeda nacional. Significa dizer que o combalido mercado de crédito brasileiro financiou-lhes a aquisição, emprestando os recursos necessários, para tanto, ao setor público federal. Ato contínuo, o crédito interno assim tomado foi canalizado ao exterior, mediante a aplicação das reservas, expandindo a oferta de crédito noutras economias.

Nesse sentido, os sinais emitidos pela economia brasileira são contraditórios. O setor público federal é devedor no mercado interno de crédito e, ao mesmo tempo, credor em mercados externos. As taxas de juros da economia brasileira, grande fator de atração de capitais estrangeiros, não dão mostras de arrefecimento, o que eleva os riscos de empobrecimento dos saldos comerciais com o exterior, lado a crescentes e indesejáveis superávits na conta de capital. Os ativos financeiros da economia expandem-se em ritmo acelerado, sempre maior que o dos ativos reais, de modo que o efeito “riqueza” decorrente não encontra respaldo na produção, tornando a pressão inflacionária um fator endêmico à economia. O setor público federal adquire capacidade de pagamento externa, mas, para fazê-lo, sacrifica a capacidade de pagar a dívida interna.

A fim de que se superem essas contradições, não se descarta, como hipótese, a necessidade de que as diretrizes orçamentárias alcem a política fiscal a um novo e mais austero nível de resultados. Resultados que, produzidos, poderiam franquear maior espaço para a condução da política monetária, hoje calcada na solitária prática de juros elevados, além de permitir, no plano cambial, depreciação do real condizente com política comercial saudável e, no âmbito da política creditícia, a gradual recuperação da qualidade do crédito ofertado aos agentes privados. Esse novo e mais austero nível de resultados há que ser fixado de modo a permitir a redução das taxas de juros e das despesas orçamentárias com juros da dívida interna, contribuindo para a estabilização da moeda, especialmente dos preços, e para a depreciação do real.

Além disso, é importante que se considere a eventual estruturação de um fundo soberano, cujas aplicações sejam destinadas à concessão de crédito a empresas brasileiras para a realização de operações comerciais no exterior, como a tentativa de promover-se o casamento bem-sucedido das políticas fiscal, creditícia, monetária e cambial. Nesse sentido, cabe garantir que as operações ao abrigo do fundo tenham trânsito orçamentário e sejam compatíveis com as metas de políticas econômica, notadamente com as de inflação, de resultado primário, de câmbio, de expansão do crédito e de programação monetária. Ao que tudo indica, o objetivo almejado por uma iniciativa desse tipo é alavancar o investimento privado em produção e em capacidade de produção, alçando a economia a níveis de crescimento econômico maiores. O fundo soberano pode permitir a consecução desse objetivo e das metas de política econômica à medida que lança mão de capacidade de pagamento que o país já vem constituindo no exterior, mediante a acumulação de reservas internacionais.

2.4. RISCOS FISCAIS

O dimensionamento dos riscos fiscais constitui providência, no âmbito das diretrizes orçamentárias, prevista pela 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. Essa categoria centra-se no dimensionamento de impactos adversos que as taxas de juros, de inflação e de câmbio, bem como passivos contingentes, podem ocasionar sobre a dívida e sobre as despesas dela decorrentes.

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

2.5. 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 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 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.

2.6. 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, 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.

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.

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 mais importante fato 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 seguida, 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 dos 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 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.

3. DISPOSIÇÕES SOBRE A LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O PLDO 2009 não apresenta qualquer novidade em relação às diretrizes de leis anteriores no que se refere à limitação orçamentária e financeira, o denominado contingenciamento, tema objeto dos arts. 70 a 72 do projeto. A despeito de a sua necessidade ser reconhecida em determinadas circunstâncias, o contingenciamento prejudica a execução da programação orçamentária, produzindo reflexos negativos tanto sobre a transparência quanto sobre o bom planejamento da atuação governamental.

A execução orçamentária em 2006, a exemplo da de 2005, foi marcada pela abertura de créditos adicionais para despesas obrigatórias, lado à imposição de limites à execução de despesas discricionárias. Em 2007, verifica-se que os efeitos da variação das despesas obrigatórias foram mitigados, a ponto de não mais influenciar, como em 2005 e 2006, a execução das despesas discricionárias. A influência, em 2007, ficou por conta da abertura de créditos extraordinários, o mesmo ocorrendo, agora, durante o exercício de 2008. Portanto, observa-se que, nos últimos anos, o contingenciamento tem sido causado mais pela reprogramação da despesa, no sentido de aumentá-la, do que pela frustração de arrecadação. E, vale frisar, no tocante à arrecadação, que os valores arrecadados têm superado as estimativas constantes das leis orçamentárias.

Ao que determina a legislação em vigor, sobretudo o art. 9º da LRF, o fato gerador do contingenciamento deve ser a perspectiva de frustração da receita, assim como o risco de que não se alcancem as metas fiscais do exercício. Nesse contexto, a mera reprogramação da despesa, principalmente quando a reprogramação a aumenta, não é motivo bastante para desencadear o contingenciamento. Se os créditos orçamentários são excessivos em face da receita ou das metas fiscais, cabe reprogramá-los, em lei, para reduzi-los ao montante das receitas do exercício.

Cumprir lembrar, além disso, que o expediente representado pelo crédito extraordinário, aberto via adoção de medida provisória, tem natureza de exceção ao ritual orçamentário comum. Esse tipo de crédito somente pode ser utilizado em casos de extrema necessidade, conforme previsto no § 3º do art. 167 da Constituição. A despeito disso, desde o exercício de 2007, o Executivo tem-se valido dos créditos extraordinários para fazer alterações ordinárias na programação orçamentária. As demais modalidades de créditos adicionais, suplementar e especial, têm sido relegadas a segundo plano, fato que vem criando dificuldades de três ordens.

Desde logo, a programação aberta mediante créditos extraordinários tem sido priorizada pelo Poder Executivo, prioridade estabelecida em detrimento daquelas constantes da lei orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional. E essa prioridade tem sido estabelecida independentemente do teor das programações, muitas delas com características típicas de despesas discricionárias. Esse fenômeno tem implicado livrar, do contingenciamento, a programação priorizada pelo Executivo, fazendo-o recair sobre as demais programações.

Em segundo lugar, o rito associado à abertura de créditos extraordinários, mediante a adoção de medida provisória, tem permitido ao Poder Executivo reprogramar a lei orçamentária unilateralmente. Isso se dá em razão de a abertura dos créditos orçamentários ocorrer com a adoção da medida provisória, fato que impede o Congresso Nacional de avaliar a programação orçamentária com antecedência em relação à sua execução. Além disso, as normas regimentais do Congresso Nacional restringem-lhe o poder de alterar a programação constante de créditos extraordinários, permitindo-lhe somente a supressão de programações ou a redução de valores programados. Assim mesmo, as eventuais alterações são quase sempre intempestivas, vez que a execução dos créditos já se poderá ter iniciado.

Finalmente, a terceira dificuldade reporta-se ao fato de que os créditos extraordinários não precisam indicar fontes de receita que, a um só tempo, permitam tanto a execução da nova despesa quanto a manutenção do compromisso com a meta de superávit primário. Isso se explica pela permissão contida no art. 167, inciso V, da Constituição, segundo o qual a abertura de crédito extraordinário pode prescindir da indicação da fonte de recursos correspondente. Eventuais distorções associadas à abertura de créditos extraordinários vêm sendo corrigidas pelo Poder Executivo, diuturnamente, mediante o contingenciamento das despesas. De certo modo, o poder discricionário do Executivo, na matéria, está positiva e diretamente correlacionado ao montante de créditos orçamentários abertos ao longo do exercício, aos quais ainda se somam as despesas que restam a pagar desde exercícios anteriores. Quanto maior o total de autorizações de pagamento, maior tende a ser a liberdade de que goza o Executivo para impor contingenciamento orçamentário, inclusive de impô-lo aos demais Poderes.

O Congresso Nacional, no uso de suas atribuições constitucionais, deve fixar critérios e procedimentos que confirmem maior transparência ao mecanismo do contingenciamento e de seleção de prioridades. Quando ao uso excessivo de créditos extraordinários, cumpre salientar que não basta relevância e urgência, sendo indispensável a imprevisibilidade do gasto. Assim, sugere-se exame mais rigoroso acerca dos requisitos de admissibilidade dos créditos extraordinários.

De qualquer modo, observa-se que o contingenciamento e o reordenamento unilateral das prioridades têm constituído práticas reiteradas ao longo dos anos, vulnerando as leis orçamentárias e a base do planejamento governamental¹¹.

O volume de créditos orçamentários, iniciais e adicionais, são excessivo em relação à disponibilidade financeira. Alguns créditos provêm de exercícios anteriores, por meio do expediente dos restos a pagar. Outros resultam da fixação da despesa na lei orçamentária. Outros, ainda, vêm a reboque da abertura de créditos adicionais ao longo do exercício. Em decorrência, há necessidade de que se estabeleçam, no PLDO 2009, regras que preservem a higidez fiscal preconizada na LRF, a exemplo das seguintes:

- proibir a abertura de créditos adicionais para atender despesas discricionárias com recursos provenientes de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, durante a vigência de contingenciamento;
- estabelecer limites e/ou regras mais rigorosas para o tratamento de despesas inscritas em restos a pagar, considerando-as no cálculo do resultado primário do exercício em que as despesas correspondentes foram empenhadas;

¹¹ A título de exemplo, veja-se o caso do Ministério dos Transportes. Em 2005, o órgão foi contemplado com a abertura de créditos adicionais da ordem de R\$583 milhões. A despeito disso, verifica-se que, ao final do exercício, R\$1,5 bilhão deixou de ser executado, ainda que o decreto de programação financeira permitisse sua execução. Essa falta de sintonia entre abertura de créditos, programação e execução repete-se em 2006. Nesse ano, a lei alocou R\$5,8 bilhões ao Ministério. Durante o exercício, esse valor subiu para R\$7,2 bilhões, em função da abertura de créditos adicionais. Apesar disso, a programação financeira fixou limite de pagamento em R\$4,6 bilhões. Para piorar, esse limite de pagamento, de R\$ 4,6 bilhões, aplicava-se tanto às despesas fixadas no exercício quanto às despesas que restavam a pagar desde exercícios anteriores, essas últimas no valor de R\$2,6 bilhões. Quer dizer: o limite de pagamento de despesas fixadas no exercício situou-se em R\$2,0 bilhões, contra uma programação de R\$7,2 bilhões. Em 2007, o problema repetiu-se. Entre despesas fixadas no exercício e restos a pagar inscritos ao final de 2006, a programação do Ministério dos Transportes somou R\$15,8 bilhões, dos quais R\$5,2 bilhões resultaram de créditos extraordinários e R\$ R\$3,9 bilhões, de restos a pagar. O limite de pagamento conferido ao Ministério foi de R\$11,8 bilhões, perfazendo 74,7% dessa programação. Os valores efetivamente pagos, entretanto, somaram R\$6,6 bilhões, equivalente a 41,9% do limite de pagamento disponível.

No Ministério da Saúde, o quadro não se demonstrou diferente. Em 2005, o órgão abriu créditos adicionais no valor de R\$2,1 bilhões. Assim mesmo, deixou de executar R\$1,3 bilhão, apesar de haver limite que permitisse a execução. Em 2006, por sua vez, os créditos adicionais acresceram R\$1,0 bilhão à programação originalmente autorizada na lei orçamentária. Uma vez mais, a execução orçamentária implicou pagamentos que sequer atingiram o valor da programação inicialmente prevista. Entre programação original e programações havidas por créditos adicionais, a inexecução chegou a R\$2,0 bilhões. Em 2007, finalmente, o total da programação do Ministério da Saúde foi de R\$50,3 bilhões, dos quais R\$6,0 bilhões deveram-se a restos a pagar, e R\$3,7 bilhões, à abertura de créditos adicionais. Pagaram-se R\$38,9 bilhões, equivalentes a 77,4 % do total da programação. Ao final de 2007, inscreveram-se em restos a pagar R\$7,5 bilhões.

- definir o cancelamento de restos a pagar como receita do exercício em que forem cancelados;
- criar mecanismos para garantir que as dotações autorizadas, por meio da lei orçamentária e de créditos adicionais, sejam permanentemente compatíveis com a possibilidade de pagamento da União para o exercício, observada a meta de resultado primário determinada na lei de diretrizes orçamentárias;
- vedar a abertura de créditos especiais e suplementares relativos a despesas primárias, mediante a utilização de fontes de receita financeiras;
- exigir que a abertura de crédito extraordinário, para o atendimento de despesas primárias, submeta-se à necessidade de cancelamento de despesas primárias em valor correspondente, sob pena de se considerar reduzida a meta de resultado primário no montante do crédito aberto.

4. DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO

As despesas obrigatórias continuadas, como conceituado no art. 17 da LRF, apresentam elevada participação no conjunto das despesas primárias da União. No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, as despesas primárias obrigatórias vêm-se mantendo em torno de 87% do total das despesas obrigatórias¹².

Entre os mecanismos de disciplina fiscal introduzidos pela LRF, estão definidas, no art. 17, regras que buscam inibir o crescimento de despesas obrigatórias de caráter continuado¹³, exigindo-se a indicação de fontes para seu financiamento¹⁴. Ressalte-se que o § 6º do art. 17, bem como o art. 24, cuida das situações em que tal indicação é dispensada¹⁵.

O controle do crescimento das despesas obrigatórias na LRF faz-se desde a edição do ato de sua geração ou criação. Tal rigor é necessário, pois essas despesas aumentam a rigidez do orçamento, por serem insuscetíveis de redução, haja vista sua natureza obrigatória (art. 9º da LRF). A lei orçamentária simplesmente chancela despesas obrigatórias, visto decorrerem de imposição de legislação permanente.

A elaboração e a execução dos orçamentos devem ser compatíveis com as metas fiscais, especialmente no que se refere ao superávit primário. Por essa razão, durante a execução orçamentária, no caso de estimativa de frustração de receita, aumento das despesas obrigatórias¹⁶ e outros fatores¹⁷, há a necessidade de contingenciamento, com redução das despesas discricionárias (investimento e custeio em geral).

¹² Desde 2004, a participação das despesas primárias obrigatórias no total das despesas primárias, usando como base as dotações iniciais dos orçamentos de cada ano, foi a seguinte: 89% em 2004; 87% em 2005; 88% em 2006; 87% em 2007; e 86% em 2008.

¹³ 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).

¹⁴ O art. 17 condiciona a criação de despesas dessa natureza à: I) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II) demonstração da origem dos recursos para seu custeio, podendo ser admitidos: a) aumento permanente de receita, decorrente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição; ou, b) redução permanente de despesa; e, III) comprovação de que não afetará as metas de resultados fiscais (contidas no Anexo de Metas Fiscais).

¹⁵ § 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

¹⁶ Esta hipótese não está expressamente prevista na LRF.

¹⁷ Este é o caso, por exemplo, da concorrência entre o pagamento dos restos a pagar de exercícios anteriores com o pagamento de despesas à conta do orçamento vigente. Saliente-se que as despesas que restam a pagar de exercícios anteriores, hoje consideradas como dívida flutuante, deveriam integrar a base de cálculo da dívida pública para efeito de NFSP.

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

Cumprido 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);
- ressarcimento 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).

4.2. 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 seja como 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 ocorrendo, durante a execução orçamentária, quando da efetiva implementação dessas despesas, não se verifica desequilíbrio e comprometimento dos resultados fiscais planejados.

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 e compensação da renúncia de receitas 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 estima a margem de expansão em R\$7,0 bilhões, conforme demonstrado no quadro seguinte:

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

4.3. USO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS POR PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

A margem indica que todo o aumento permanente da receita para 2009, feita as exclusões do quadro, pode, teoricamente, ser comprometido com novas despesas obrigatórias, a serem definidas na LOA ou em seus créditos. Mas, para que isso ocorra, o PLOA deve ser acompanhado das respectivas dotações, contemplando novas despesas obrigatórias, em reservas discriminadas ou genéricas. Na prática, contudo, o governo costuma definir, no PLOA, a aplicação dessa margem em despesas discricionárias.

A falta de identificação precisa dos itens de despesa, identificados genericamente como “crescimento vegetativo dos gastos sociais” ou “reestruturações de pessoal já aprovadas”, impede a verificação da efetividade dos números apresentados ou do real impacto das despesas obrigatórias já editadas, por meio de normas cogentes, no crescimento dos gastos públicos como um todo.

O citado demonstrativo, dado seu potencial como instrumento de definição das grandes alocações do orçamento, deve ser aperfeiçoado e detalhado, tendo por base os principais itens de despesa primária que compõe o quadro das necessidades de financiamento do setor público (NFSP).

A apresentação da margem de expansão das despesas de caráter continuado pela lei de diretrizes, despesas essas conceituadas no artigo 17 da LRF, não exaure o controle pretendido pela LRF com a criação do instrumento das metas fiscais anuais fixadas pelas diretrizes orçamentárias, como fica claro no art. 5º da LRF:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

(...)

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

Dessa forma, há um vínculo entre o demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias continuadas, presente nas leis de diretrizes, art. 4º, § 2º, V, da LRF, e

os demonstrativos da compatibilidade dessas despesas com a proposta orçamentária, art. 5, II, da LRF.

Podemos inferir que o demonstrativo da lei de diretrizes (margem de expansão das despesas obrigatórias) deve constar da programação de trabalho constante da lei orçamentária anual – as despesas nele previstas devem já ter seu “espaço orçamentário” dimensionado e assegurado nas dotações consignadas aos créditos orçamentários.

O princípio basilar estatuído pela LRF, e reafirmado pelas subseqüentes leis de diretrizes, está na fixação de metas fiscais e na verificação permanente de sua fiel observância no processo orçamentário – elaboração, apreciação e execução. A partir dessa sistemática, o PLDO 2009 elege, inicialmente, art. 2º, a meta fiscal a ser atingida, para o exercício, de 3,8% do PIB.

Fixada a meta fiscal, passa o PLDO 2009 a disciplinar, a exemplo das leis de diretrizes anteriores, como deve a criação de despesas obrigatórias continuadas, para não afetar essas metas, demonstrarem, já na fase de elaboração legislativa, preventivamente, sua neutralidade fiscal, como determinado nos arts. 120 e 121 do PLDO 2009¹⁸.

Como observado, o demonstrativo constante do PLDO 2009 é vago e impreciso, partindo de uma receita permanente indefinida e uma despesa global e parcamente detalhada, que não permitem sua avaliação. Todavia, essa margem de expansão, apesar de sua indeterminação, já vem sendo apropriada, desde leis de diretrizes passadas, como fonte para compensação de despesas obrigatórias continuadas, conforme pode ser aquilatado pelo art. 18 do PLDO/2009¹⁹.

Mas o uso mais freqüente e dúbio da margem de expansão se dá, exaustivamente, como fonte para compensação pelo Poder Executivo em medidas provisórias, conforme pode se verificar a seguir, a título de exemplo, onde são relacionadas as medidas mais recentes que dela fizeram uso:

- MPV 416, de 23/01/2008 - Altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, e dá outras providências;
- EM nº 00007 - MJ/MP/MDS/SG-PR – DE 23/01/2008 - (...) 12. Para fins de cumprimento do que dispõe o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº

¹⁸ Art. 120. Os projetos de lei e medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2009 deverão estar acompanhados de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2009 a 2011, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.

§ 1º O Poder Executivo encaminhará, quando solicitado pelo Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecerá os subsídios técnicos para realizá-la.

§ 2º O Poder Executivo atribuirá a órgão de sua estrutura administrativa a responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo, no âmbito desse Poder.

Art. 121. 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 órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira:

I - no âmbito do Poder Executivo, aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, que se manifestarão conjuntamente; e

II - no âmbito dos demais Poderes, aos órgãos competentes, inclusive os referidos no § 1º do art. 14 desta Lei.”

¹⁹ “Art. 18. Os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União terão, como parâmetro para as despesas classificadas nos grupos de natureza de despesa 3 - Outras Despesas Correntes, 4 - Investimentos e 5 - Inversões Financeiras, em 2009, para fins de elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias, o conjunto das dotações fixadas na Lei Orçamentária de 2008, com as alterações decorrentes dos créditos suplementares e especiais, aprovados até 30 de junho de 2008.

§ 3º A compensação de que trata o art. 17, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, quando da criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, poderá ser realizada a partir do aproveitamento da margem de expansão prevista no art. 4º, § 2º, inciso V, da mesma Lei Complementar, desde que observados:

I - o limite das respectivas dotações constantes da Lei Orçamentária de 2009 e de créditos adicionais;

II - os limites estabelecidos nos arts. 20 e 22, parágrafo único, da citada Lei Complementar; e

III - o anexo previsto no art. 84 desta Lei.”

101, de 4 de maio de 2000), cumpre ressaltar que as despesas decorrentes dos auxílios financeiros serão atendidas dentro da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, prevista no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2008, Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007;

- MPV 411, de 28/12/2007 - Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dá outras providências;
- E.M.I. nº 74 /2007/ MEC/ SG-PR/ MTE/MDS/MF/MP/MJ/SEDH-PR - 28/12/2007 - (...)20. Para fins de cumprimento do que dispõe o art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, cumpre ressaltar que as despesas decorrentes desta proposta de Medida Provisória serão atendidas dentro da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, prevista no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2008, Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007, bem como estão consignadas nos projetos de lei do Plano Plurianual 2008 – 2011 e de Lei Orçamentária Anual de 2008. As estimativas físico-financeiras do Programa constam do anexo desta exposição de motivos;
- MPV 384, de 20/08/2007 - Cria o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, e dá outras providências - Convertida;
- EMI nº 00139 - MJ/MP/MDS/SR-PR/C.CIVIL-PR – 20/08/2007 – (..) 17. Para fins de cumprimento do que dispõe o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), cumpre ressaltar que as despesas decorrentes dos auxílios financeiros serão atendidas dentro da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, prevista no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2008, Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007;
- MPF 373, de 24/05/2007 - Dispõe sobre a concessão de pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase que foram submetidas a isolamento e internação compulsórios. Convertida na Lei nº 11.520 de 2007;
- EMI 00016 - MPS/MP/MF/MS/MDS/SEDH/C.Civil – 22/05/2007 - (...) 16. Para fins de cumprimento do que dispõe o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), as despesas decorrentes do pagamento da Pensão Vitalícia serão atendidas dentro da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, prevista no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2007, Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006.

Como se pode constatar, a margem para expansão das despesas obrigatórias continuadas, efetivamente, já serve de fonte para compensação, nos termos do art. 17 da LRF. Assim, oferece-se uma compensação, ainda que não especificada nos demonstrativos da margem de expansão aprovada na lei de diretrizes para 2008, ou prevista no PLDO 2009. Melhor assim do que, simplesmente, mencionar o impacto orçamentário-financeiro total do aumento do salário mínimo, em 2008, sobre as despesas da União, impacto esse estimado em R\$ 5,303 bilhões, a exemplo do que se faz na MP 421, de 29/02/2008, sem qualquer menção à compensação para esse impacto (vide EMI nº 0003 /MTE/MF/MP/MPS, de 28.02.2008).²⁰ Observe-se que os valores constantes da exposição de motivos da MP 421 não condizem com os do Anexo IV.12, aqui examinado e transcrito acima, onde constam R\$5,589 bilhões.

As proposições parlamentares também poderiam se valer do uso margem de expansão, observado os limites disponíveis. Ressalte-se que, em sua imensa maioria, as proposições legislativas, com reflexo sobre a receita e a despesa pública, são de iniciativa legislativa. A falta de instrumento hábil à compensação do impacto orçamentário e financeiro

²⁰ vide: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Exm/EMI-3-MTE-MF-MP-MPS-mpv421-08.htm

das proposições representa um vazio normativo que limita, na prática, o exercício legiferante do Congresso Nacional em matéria financeira²¹.

A sistemática proposta, já na LDO 2009, de serem eleitas as proposições que têm dotações consignadas na proposta orçamentária para 2009, ou fixação de reserva específica obrigatória a ser contemplada na LOA 2009, tornando-as neutras sob o prisma fiscal, nada mais é do que aplicar a mesma sistemática, já hoje adotada, para mais de 81% das despesas obrigatórias continuadas²².

Entender-se que a margem só pode contemplar despesas já criadas é dar sentido que retira qualquer eficácia à norma, algo inaceitável sob o prisma hermenêutico. Ao contrário, a margem de expansão visa exatamente a ação planejada, tornando viáveis, sob o aspecto fiscal, a aprovação de proposições legislativas ou de medidas provisórias que impliquem aumento da despesa de caráter continuado, mediante a adequada e antecipada provisão de recursos para suportar tal aumento de despesa. A margem de expansão não representa mera explicitação do aumento previsto para as despesas obrigatórias, postas em vigor por legislação pré-existente.

O uso da margem pelos Poderes Legislativo e Judiciário e pelo Ministério Público já vem sendo previsto nas leis de diretrizes, a exemplo do art. 18 do PLDO 2009. Todavia, o Poder Legislativo ainda não teve oportunidade de fazer uso da margem para suas proposições, o que poderá ocorrer durante o processo da apreciação do PLDO 2009, com a consignação de proposições específicas no Anexo IV.12.

A fixação pela lei de diretrizes da simples possibilidade de constituição de reserva para futura compensação com despesas obrigatórias continuadas não se mostra segura, haja vista disposição nesse sentido, existente no art. 14 da LDO 2008²³, que não foi observada quando da aprovação da lei orçamentária de 2008, Lei nº 11.647, de 2008, pois lá inexistia tal reserva no órgão 90.000-Reserva de Contingência²⁴.

Resta a questão: a quem compete fixar as prioridades, em termos de acolhimento, das proposições passíveis de usarem a margem? A resposta, entende-se, só pode ser esta: ao Congresso Nacional, a partir de parecer de sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, órgão constitucionalmente designado para a tarefa, nos termos de seu art. 166²⁵.

Mas, e se a proposição não for aprovada durante o exercício financeiro de 2009? Ora, inúmeras são as dotações que não são executadas, visto que nossa lei orçamentária é autorizativa. O parâmetro deve ser o Anexo V das leis orçamentárias, que hoje já desempenham a função de reserva para proposições que aumentem os gastos com pessoal. O mecanismo criado pelas leis de diretrizes, para os gastos com pessoal, tem-se mostrado

²¹ Esse impedimento não se deduz das disposições da LRF, pois seu art. 17, combinado com o art. 4º, § 2º, V, e 5º, II, remete a um procedimento rígido, porém exequível.

²² São despesas representadas pelos gastos com benefícios previdenciários corrigidos em razão do salário-mínimo, em primeira instância, e com pessoal, em segunda, os quais são compensados por meios indiretos, meios que não contemplam o oferecimento imediato, na proposição, de cancelamento compensatório. São compensados pela exclusão, prévia, de seus impactos na margem de expansão, ou compulsória inclusão na lei orçamentária, a exemplo do que se viu na tabela anteriormente transcrita e no Anexo V das leis orçamentárias desde 1995. Aplicar-se-ia o art. 17, § 1º, primeira parte, já considerando-as na fixação das metas fiscais, como também já descrito.

²³ Art. 14. A Reserva de Contingência, observado o inciso III do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 2000, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalendo, no Projeto de Lei Orçamentária de 2008, a no mínimo 2% (dois por cento) da receita corrente líquida e a 1% (um por cento) na Lei, sendo pelo menos metade da Reserva, no Projeto de Lei, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.

§ 1º Não será considerada, para os efeitos do caput deste artigo, a eventual reserva: (...)

III - para atender expansão de despesa obrigatória de caráter continuado não considerada na estimativa do projeto de lei orçamentária;

²⁴ Vide : http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2008/red_final/Vol4/90_reserv_conting.pdf

²⁵ Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

razoável e viável, sendo aprimorado a cada nova lei de diretrizes. Por que não ocorreria o mesmo com proposições com outra finalidade, mas cujo objeto tenha a mesma natureza das despesas obrigatórias continuadas?

Como demonstrado, o regime da responsabilidade fiscal, instaurado pela LRF a partir de 2000, trouxe a consolidação do papel a ser desempenhado pelas leis de diretrizes orçamentárias, na gestão das finanças públicas, nas três esferas da Federação. Em especial, trouxe-a na fixação de metas fiscais e no controle das despesas obrigatórias continuadas e gastos tributários, cuja sistemática foi estabelecida pela LRF em seus arts. 14 e 17. As leis de diretrizes apresentam-se como instrumento de participação responsável, do Poder Legislativo, nessa gestão.

O PLDO 2009, por determinação do art. 4º, § 2º, V, da LRF, prevê o Anexo IV - Metas Fiscais - IV.12 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado. Esse Anexo é passível de alteração por emendas parlamentares, consideradas emendas de texto, e, portanto, isentas de limites, nos termos do art. 142 da Resolução nº 1/2006-CN²⁶.

No demonstrativo da margem de expansão podem ser acrescentadas proposições que já tenham sua estimativa de impacto orçamentário e financeiro, para fins de sua inclusão obrigatória já na proposta orçamentária para 2009, tornando a proposição adequada em termos orçamentários e financeiros por sua neutralidade fiscal, em decorrência de já ter sido considerado seu impacto nas metas fiscais para 2009 e para os dois exercícios subsequentes.

Há que ser acrescido dispositivo no próprio texto do PLDO 2009, determinando a necessária inclusão, na proposta orçamentária para 2009, das proposições que venham a ser consignadas no Anexo IV.12 da LDO 2009.

5. DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS NA ESFERA FEDERAL

O capítulo dedicado às despesas com pessoal e encargos sociais afigura-se um dos mais relevantes do PLDO 2009, caso se tenha em mira o almejado equilíbrio orçamentário-financeiro estatal. Há muito o Estado vem buscando disciplinar essas despesas, até porque o art. 169 da Constituição que determina que a despesa com pessoal ativo e inativo da União não exceda o limite estabelecido em lei complementar, matéria, hoje, disciplinada na LRF.

As leis de diretrizes têm criado, progressivamente, procedimentos que visam dar transparência e confiabilidade às informações relativas às despesas com pessoal. Assim, as autorizações para qualquer aumento das despesas com pessoal, desde a Lei nº 9.995, de 2000, que fixou as diretrizes para 2001, vêm sendo remetidas a anexo da lei orçamentária anual – atualmente o Anexo V²⁷.

Essa delegação, cuja constitucionalidade chegou a ser questionada, mostrou-se a mais adequada com o tempo, haja vista que a apropriação dos recursos pode ser feita, com maior eficiência, quando se discutem os montantes disponíveis no curso do processo de elaboração orçamentária, momento em que as fontes de financiamento são avaliadas e apropriadas.

Verifica-se a necessidade de disciplinamento dos valores constantes das autorizações relacionadas no Anexo V do projeto de lei orçamentária de 2009. Sugere-se que as dotações

²⁶ Art. 142. Ficam excluídas dos limites de que tratam os arts. 44, § 1º, 47, § 1º e 49, caput, as emendas exclusivamente destinadas à receita, ao texto da lei, ao cancelamento parcial ou total de dotação, à renúncia de receitas e aos relatórios preliminares.

²⁷ 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. 92 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2007 e o PLDO/2008, art. 87.

constantes nas programações de trabalho dos órgãos que integrem a proposta sejam identificadas, no mencionado Anexo, pelos respectivos códigos.

O PLDO 2009 traz duas alterações significativas no que diz respeito às despesas com pessoal:

- o art. 59, § 3º, inciso III, veda o cancelamento de despesas discricionárias para suplementação de despesas com pessoal e encargos sociais, por ato próprio dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União;
- o art. 84, § 4º, estabelece que a utilização, no exercício de 2009, dos saldos das autorizações para admissões ou contratações de pessoal, a qualquer título, relativas a 2008, fica condicionada à existência de disponibilidade orçamentária para o atendimento dos respectivos impactos orçamentários no exercício de 2009.

Vale, portanto, consignar, em relação à última proposta de alteração, que, ao contrário da regra vigente²⁸, a utilização de eventual saldo, em 2009, oriundo do exercício de 2008, não mais está condicionada ao limite orçamentário fixado expressamente no Anexo V da proposta ou da lei de 2009. Se houver créditos orçamentários suficientes, esse eventual saldo, de 2008, pode ser utilizado para que se contrate ou admita pessoal em 2009.

Outra alteração digna de nota é a do art. 82, § 1º, inciso IV, que estabelece não mais aplicar-se a exigência de parecer do Conselho Nacional do Ministério Público aos projetos de lei que criem despesa com pessoal no âmbito do Ministério Público Federal. Agora, há a previsão de parecer do Conselho Nacional do Ministério Público apenas nos casos de projetos de lei relativos às despesas com pessoal dos Ministérios Públicos do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios.

Por fim, verifica-se retrocesso na definição das informações que devem constar do Anexo V. O art. 84, § 1º, prevê que o Anexo V discrimine os limites orçamentários autorizados, mas não exige que se evidencie a correspondente fundamentação legal.

6. DEMONSTRATIVOS DE AVALIAÇÃO DE PROJEÇÕES ATUARIAIS

Em atenção ao disposto no art. 4º, § 2º, IV, da LRF, o PLDO 2009 encaminha as projeções atuariais do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Cíveis da União, do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Militares da União e dos Benefícios Assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social, assim como a avaliação da situação financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

6.1. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS

As projeções relativas ao RGPS foram realizadas com base em modelo demográfico-atuarial, organizado em quatro módulos: desenho do plano previdenciário, demografia, mercado de trabalho e transições da condição de contribuinte para a de inativo.

O modelo contém limitações, admitidas pelos autores, advindas da difícil previsibilidade de um grande número de variáveis em que se baseiam seus resultados. Supõe-se, por exemplo, que não serão concedidos aumentos reais para o salário-mínimo,

²⁸ § 4º Os Poderes e o Ministério Público da União publicarão, até 30 (trinta) dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2008, demonstrativo dos saldos das autorizações para admissões ou contratações de pessoal a qualquer título mencionadas no *caput* deste artigo, constantes do anexo específico da Lei Orçamentária de 2007, que poderão ser utilizadas no exercício de 2008, desde que condicionadas aos limites orçamentários a que se refere o § 1º deste artigo, adequando-se as respectivas quantificações. (grifamos)

apenas a reposição inflacionária²⁹. Variáveis afetadas à estrutura do mercado de trabalho, como a taxa de atividade, o grau de informalidade e a taxa de desemprego, ostentam baixa previsibilidade a médio e longo prazo, contribuindo para restringir a confiabilidade do modelo. Como também admitido pelos autores, *“os resultados das projeções são extremamente sensíveis às hipóteses demográficas e de mercado de trabalho utilizadas, sendo que, enquanto as mudanças na estrutura demográfica são mais lentas e previsíveis, as alterações na composição da força de trabalho estão cada vez mais aceleradas em razão dos avanços tecnológicos, da flexibilização das relações laborais e da reestruturação dos processos produtivos. Elementos como taxa de atividade, grau de informalidade e taxa de desemprego, que são fundamentais para as projeções previdenciárias, são variáveis de difícil previsão, o que constitui uma séria limitação desse modelo em relação às estimativas do número de contribuintes. Neste estudo, em razão da ausência de informações sobre o comportamento futuro dessas variáveis, adotou-se a hipótese de manutenção da atual estrutura de mercado de trabalho para os próximos 20 anos”*.

Considerando o conjunto das limitações existentes, a projeção indica que a necessidade de financiamento do RGPS³⁰ é estimada em R\$43,0 bilhões (1,52% do PIB), em 2008, alcançando R\$68,7 bilhões (1,25% do PIB), em 2017, e R\$154,6 bilhões (1,55% do PIB), em 2027. A necessidade de financiamento, calculada em relação ao PIB, percorre trajetória descendente até 2012 e ascendente a partir daí.

6.2. 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. O déficit manter-se-á crescente até 2032, quando alcançará R\$63,3 bilhões. A partir daí, deverá apresentar redução.

6.3. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS MILITARES DA UNIÃO

Os dados 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 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\$4,03 bilhões e R\$4,05 bilhões, respectivamente.

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.

Quanto aos encargos com militares inativos, prevê-se que será de R\$9,1 bilhões e R\$ 8,9 bilhões, respectivamente, em 2008 e 2009, mantendo trajetória declinante nos próximos exercícios.

²⁹ Saliente-se que o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 1, de 2007, que estipula regra válida até o ano 2023 para o reajuste anual do salário-mínimo, prevendo aumentos reais equivalentes à variação do produto interno bruto verificado dois anos antes. Ou seja, o próprio Governo trabalha para assegurar ganhos reais ao poder de compra do salário-mínimo. No art. 53, I, do PLDO 2009, o Executivo mantém a regra de outras leis de diretrizes, prevendo aumento real do mínimo em percentual equivalente ao crescimento real do PIB *per capita* de 2008, caso não aprovada legislação específica. Tudo leva a crer, portanto, que a suposição utilizada na projeção do RGPS não se concretizará.

³⁰ Definida pela diferença entre arrecadação da contribuição previdenciária e despesas com benefícios.

6.4. FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR - FAT

A principal fonte de recursos do FAT são as contribuições para o PIS/PASEP, que totalizam, após as desvinculações constitucionais, R\$16,1 bilhões, em 2002, e R\$ R\$21,9 bilhões, em 2007, representando crescimento real de cerca de 36,0% no período. A Desvinculação de Receitas da União (DRU), no período de 2002 a 2006, implica retirar do FAT R\$28,4 bilhões das contribuições oriundas do PIS/PASEP. As demais receitas, formadas em sua maior parte pelos juros pagos pelo BNDES e pelas remunerações provenientes da aplicação das disponibilidades financeiras do FAT em depósitos especiais e no fundo extramercado, montam, no ano de 2002, a R\$10,1 bilhões e, em 2007, a R\$10,2 bilhões, revelando variação nominal pouco significativa no período.

R\$ em milhões

Ano	RECEITAS	DESPESAS						Resultado Primário	Outras Receitas	Total das Receitas	Resultado Operacional
	Arrecadação PIS/PASEP - FAT	Empréstimos BNDES - 40%	Seguro-Desemprego Pagamento	Abono Salarial Pagamento	Qualificação Profissional	Outras	Total das Despesas				
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)				
2002	16.495,10	6.685,50	9.398,80	2.024,70	245,9	862,2	19.217,20	-2.722,10	10.103,00	26.598,10	7.380,90
2003	16.934,10	7.118,00	8.637,90	2.341,90	58,2	522,7	18.678,60	-1.744,50	10.558,20	27.492,30	8.813,70
2004	18.049,40	7.420,90	8.541,30	2.660,40	83,7	464,6	19.170,90	-1.121,50	9.338,00	27.387,40	8.216,50
2005	19.245,90	7.679,20	9.665,70	3.100,10	94,8	512,9	21.052,70	-1.806,80	10.938,60	30.184,50	9.131,80
2006	21.629,60	8.404,20	12.066,70	4.337,90	89,3	649,5	25.547,60	-3.918,00	10.134,80	31.764,40	6.216,80
2007	20.349,60	8.041,20	13.352,80	5.298,30	63,8	597,5	27.353,50	-7.003,90	10.205,10	30.554,70	3.201,20

Fonte: CGFAT/SPOA/SE/TEM

(*) Preços de dezembro de 2007 – IGP-DI

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

Os recursos do FAT transferidos ao BNDES, que perfazem 40% das receitas correntes do PIS/PASEP (art. 239, § 1º, da Constituição), ao contrário do informado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), constituem despesas financeiras. Assim, apesar de o Anexo IV.9 do PLDO 2009 indicar que o FAT é deficitário no conceito primário, a utilização da metodologia de apuração correta, em que se excluam as transferências para empréstimos do FAT ao BNDES do rol das despesas primárias, implica a apuração de superávit primário, pelo Fundo, da ordem de R\$4,5 bilhões, em 2006, e de R\$1,0 bilhão, em 2007.

Quanto à arrecadação de receitas, verifica-se queda pouco significativa em 2007. A queda deve-se a restrições orçamentárias que impediram o Tesouro Nacional de repassar o montante de R\$1,6 bilhão da receita arrecadada no âmbito do PIS/PASEP.

No tocante às despesas do FAT, os pagamentos do benefício do Seguro-Desemprego consomem R\$13,4 bilhões, valor equivalente a 69,1% das despesas correntes do Fundo e 10,7% superior à despesa efetuada em 2006, em termos reais.

Ao longo dos anos analisados, o FAT tem apresentado 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 especiais³¹, ou mantidos como disponibilidades imediatas aplicadas em fundo extramercado gerido pelo Banco do Brasil.

Os ativos do FAT alcançaram, em 2007, R\$139,4 bilhões, registrando redução real de 0,37% em relação a 2006. Desse montante, 75,8% estão aplicados no Banco Nacional de

³¹ 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.

Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), mediante repasses constitucionais e depósitos especiais, totalizando ativos de R\$105,7 bilhões.

A redução dos ativos do FAT, verificada em 2007, deve-se, especialmente, aos seguintes motivos:

- a taxa de atualização dos saldos dos exercícios anteriores (IGP-DI) foi maior do que a taxa que efetivamente remunerou os recursos do Fundo (TJLP);
- cerca de 21,5% dos recursos que o FAT emprestou ao BNDES estavam aplicados em operações cuja base de remuneração era a variação cambial, acrescida da taxa interbancária.³²

Prevê-se, nas projeções realizadas para o quadriênio 2008-2011, crescimento de 40,27% das despesas totais, muito acima do esperado para as receitas, cujo índice é de 18,4%. Caso esse comportamento se verifique na prática, o surgimento de déficit operacional, a partir de 2010, afigura-se inevitável, estimando-se que chegue a R\$1,0 bilhão, em 2009, e R\$3,8 bilhões, em 2010.

6.5. PROJEÇÕES ATUARIAIS DOS AMPAROS ASSISTENCIAIS PREVISTOS NA LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

As projeções dizem respeito ao benefício de prestação continuada (BPC), no valor de um salário-mínimo, assegurado ao idoso acima de 65 anos e à pessoa portadora de deficiência, quando esses forem considerados incapazes para a vida independente e para o trabalho. Em ambos os casos, exige-se que a renda familiar per capita seja inferior a um quarto do salário mínimo.

A partir de 2003, os gastos com o BPC aumentam substancialmente, mormente em razão da aprovação do Estatuto do Idoso, que alterou a idade para habilitação ao benefício, reduzindo-a de 67 para 65 anos. Além disso, o Estatuto previu que a renda proporcionada pelo BPC, já percebida por um idoso na família, não fosse computada no cálculo da renda familiar *per capita*, caso sobreviesse nova concessão no âmbito da mesma família. Entre 2003 e 2007, ocorreu variação de cerca de 95% no quantitativo de idosos que recebem o benefício.

O PLDO 2009 prevê que a despesa com o BPC alcance R\$13,8 bilhões, em 2009, equivalendo a 0,49% do PIB. Para 2027, a previsão atinge R\$60,8 bilhões, ou 0,61% do PIB.

7. PRIORIDADES E METAS 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”.

A redação do art. 4º não é novidade. Texto semelhante foi adotado na lei de diretrizes vigente. A despeito disso, a norma não tem sido objeto de aperfeiçoamento, continuando a apresentar o grave defeito de eleger prioridades desconhecidas. De fato, é impossível apontar, com a antecedência necessária, as ações orçamentárias que compõem o PPI e o PAC. No caso do PPI, ainda é possível identificar-lhe ações, no projeto ou na lei

³² A desvalorização da moeda norte-americana, em 17,15% frente ao real, resultou em perda financeira para o FAT de R\$ 3,3 bilhões, com impacto direto na manutenção do seu patrimônio em torno de R\$ 140 bilhões.

orçamentária, com base no indicador de resultado primário, o que não garante, todavia, que as ações assim identificadas no exercício de 2008 continuarão a sê-lo em 2009. No tocante ao PAC, entretanto, a situação é diversa. Suas ações, desconsideradas aquelas que, porventura, venham a fazer parte do PPI (diz o § 6º do art. 7º do PLDO 2009 que o PPI está contido no PAC), são selecionadas pelo Poder Executivo. Cabe lembrar, nesse particular, que o Presidente da República vetou, no Plano Plurianual 2008-2011 (Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008), dispositivo em que se determinava que as ações dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social que compusessem o PAC deveriam ser identificadas nas informações complementares que acompanham o projeto de lei orçamentária anual (art. 11, § 1º).

Ainda sobre esse assunto, é de bom alvitre recordar que o art. 12 do Plano Plurianual 2008-2011 autoriza o Poder Executivo a remanejar, no quadriênio, até 30% dos recursos referentes às ações do PAC. Significa dizer que o Executivo está apto a transferir recursos, livremente, entre ações orçamentárias, quaisquer que sejam essas ações, bastando, para tanto, que as defina, unilateralmente, como ações integrantes do PAC.

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 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 infraestrutura (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, 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.

Relativamente às normas aplicáveis a metas e prioridades, afigura-se aconselhável adotar-se, no § 1º do art. 4º do projeto, a redação integral constante do § 2º do art. 4º da lei de diretrizes vigente. Adotá-la para assegurar que as ações do Anexo I sejam incluídas no orçamento de 2009, salvo em razão de impossibilidade técnica ou legal. Ainda assim, há que se impor o dever de justificar o eventual preterimento de cada ação do Anexo I no projeto da lei orçamentária de 2009, visando dar credibilidade e consequência prática às prioridades aprovadas pelo Congresso Nacional.

O projeto não contempla as disposições do art. 5º da lei de diretrizes vigente, que estabelece prioridades genéricas por área de governo. Esse dispositivo parece dispensável, pois não traz elementos que permitam verificar seu efetivo cumprimento, nem por oportunidade da elaboração do projeto de lei orçamentária, nem no momento de sua execução. Cumpre função meramente retórica e, por isso, não merece acolhida na nova lei de diretrizes.

Como recomendação, opina-se que a eventual alteração do Anexo I, em face de emendas havidas no Congresso Nacional, esteja sujeita a limite financeiro expressa e precisamente determinado no Parecer Preliminar, para que se evite a atribuição de prioridade a um elenco ilimitado e, portanto, inexecutável de ações.

8. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

No capítulo II, que trata da estrutura e da organização dos orçamentos, destaca-se a eliminação da possibilidade de classificação da despesa na modalidade de aplicação 99 – “a definir”. Trata-se de providência tendente a evitar que programação aprovada, pelo Congresso Nacional, na modalidade 99, seja, posteriormente, reclassificada para a modalidade 50, que permite transferência voluntária de recursos a entidades privadas.

Sabidamente, a transferência a entidades privadas depende de autorização em lei específica, conforme determina o art. 26 da LRF. Verifica-se, contudo, que a exigência de lei específica tem sido suprida, sem respaldo jurídico, pela mera fixação da despesa de transferência nas leis orçamentárias. Por vezes, também ocorre que a previsão se faça em leis extra-orçamentárias, nas quais se faz alusão às relações financeiras com entidades privadas, mas não se especificam as entidades em si. Nesse contexto, a eliminação da modalidade 99 evita que a despesa possa ser classificada na modalidade 50, por ato administrativo do Poder Executivo.

Vale destacar, também, a inclusão de dois novos incisos no art. 12 do projeto. Esses incisos determinam que as dotações para pagamento de contribuições a organismos internacionais, assim como de despesas com tecnologia da informação, inclusive *hardware*, *software* e serviços, sejam discriminadas de modo que se identifiquem, nominalmente, os beneficiários, no caso dos pagamentos a organismos internacionais, e as categorias de programação, em ambos os casos.

8.1. DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS

As diretrizes gerais para elaboração e execução dos orçamentos da União estão discriminadas na seção I do capítulo III do PLDO 2009, compreendendo os art. 17 a 25. Nesses artigos se encontram as disposições normativas que tratam de:

- aplicação do princípio da publicidade tanto à elaboração quanto à execução da lei orçamentária de 2009, por força do qual se faz a divulgação pública dos atos, inclusive na *internet*, associados à estimativa e à arrecadação das receitas, à fixação e à realização da despesa e, também, à formação e à avaliação dos resultados fiscais (art. 17);
- parâmetros para a elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União (art. 18);
- obrigatoriedade do registro, por parte de órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, tanto no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) quanto no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria (SICONV), de informações relativas aos contratos e convênios firmados (art. 19);

- obrigatoriedade de que os órgãos do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal comuniquem à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, bem como à Secretaria de Orçamento Federal, a relação das obras cujos contratos hajam sido fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União (art. 20 e 21);
- vedações e limites quanto à realização de despesas, a exemplo das com obras em imóveis residenciais, aquisição de automóveis de representação, ações de caráter sigiloso e ações que não constituam competência da União (art. 22);
- condições para a inclusão de novas programações de trabalho na lei orçamentária de 2009 (art. 23);
- condições para a inclusão, no projeto de lei orçamentária de 2009, de dotações relativas a operações de crédito recomendadas pela Comissão de Financiamentos Externos – COFIEEX (art. 24);
- faculdade, conferida ao Poder Executivo, de incluir, no projeto de lei orçamentária de 2009, programação constante de projeto de lei que vise alterar o Plano Plurianual 2008-2011 (art. 25).

No tocante à publicidade, constitui aspecto notável o fato de que o PLDO 2009 não contempla duas das providências que, hoje, garantem a observância desse princípio no contexto das diretrizes orçamentárias vigentes. Uma dessas providências diz respeito à demonstração, na *internet*, por parte do Poder Executivo, de informações atualizadas sobre contratos, convênios, contratos de repasse ou termos de parceria referentes a projetos, discriminando as classificações funcional e por programas, a unidade orçamentária, a contratada ou conveniente, o objeto e os prazos de execução, os valores e as datas das liberações de recursos. A outra providência trata da divulgação, no sítio de cada unidade jurisdicionada ao Tribunal de Contas da União, do relatório de gestão, do relatório e certificado de auditoria, do parecer do órgão de controle interno e do pronunciamento do Ministro de Estado supervisor, ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, integrantes das respectivas tomadas ou prestações de contas, em até 30 (trinta) dias após seu envio ao Tribunal.

O PLDO 2009 mantém a obrigatoriedade da demonstração dos projetos de grande vulto. Essa demonstração deve fazer-se com base nos elementos especificados em seu Anexo III, que determina as informações complementares ao projeto de lei orçamentária de 2009. Além disso, explicita que a norma definidora dos projetos de grande vulto é o Plano Plurianual 2008-2011.

Por fim, também vale destacar que o PLDO 2009 propõe que contratos e convênios sejam registrados, respectivamente, no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) e no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria (SICONV). Trata-se de inovação contida no PLDO 2009, pois, até a sua propositura, os procedimentos de registro não previam distinção, no tocante a sistemas, entre contratos e convênios.

8.2. DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Salário mínimo

Grande parte do debate sobre o reajuste do salário mínimo foi deslocado, nos últimos anos, para o âmbito da discussão da proposta orçamentária. A ausência de regras claras e precisas sobre o reajuste acabava por dificultar e atrasar a aprovação do orçamento. De modo a definir antecipadamente qual o parâmetro para o reajuste do salário mínimo, as leis de diretrizes orçamentárias, a partir de 2006, fixaram, como regra, a concessão de aumento real equivalente ao índice de crescimento do PIB per capita, também calculado em termos

reais. O PLDO 2009 prevê que a regra adotada de reajuste do salário mínimo possa ser alterada por disposição legal superveniente. Cumpre lembrar que encontra-se em tramitação projeto de lei que prevê o reajuste do salário-mínio com base no aumento real do PIB, medido com defasagem de dois anos.

Acompanhamento da execução do orçamento da seguridade social

O PLDO 2009 (art. 55) repete a exigência da divulgação, pelo Poder Executivo, do demonstrativo das receitas e das despesas destinadas à seguridade social, juntamente com o relatório resumido de execução orçamentária. Tal demonstrativo nasceu da necessidade, identificada pelo Congresso Nacional e pelo TCU, de melhor acompanhamento da execução do orçamento da seguridade social.

Aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde

Na ausência da lei complementar a que se refere a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, as leis de diretrizes orçamentárias têm cumprido o papel de definir o que se entende por ações e serviços públicos de saúde, norteados pela elaboração e a execução do orçamento nos termos preconizados na Emenda Constitucional nº 29. Nesse sentido, a regra que tem vigido desde 2001 é repetida no PLDO 2009. Consideram-se ações e serviços de saúde a totalidade das dotações do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida, transferência de renda a famílias e despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (art. 53, § 2º do PLDO).

8.3. DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO

O único artigo integrante da seção III, que trata das diretrizes específicas do orçamento de investimento, é o 56, que corresponde ao art. 59 da lei de diretrizes de 2008. Não há alteração perceptível ou relevante entre os dois dispositivos. Mantém-se a redação da lei de diretrizes vigente, inclusive no tocante ao tratamento a ser dispensado aos dos investimentos da INFRAERO em bens da União (§ 1º, inciso II do artigo).

8.4. VEDAÇÕES

Nos últimos projetos encaminhados ao Congresso Nacional, o Poder Executivo tem incluído ressalva à vedação de pagamento por serviços prestados (incluindo consultoria, assistência técnica ou assemelhados) a militar, servidor público, empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista. Presente, também, no inciso VIII do art. 22 da vigente lei de diretrizes orçamentárias, a ressalva pretende excepcionar da vedação as situações previstas no inciso XVI do art. 37 da Constituição, que trata das cumulações de cargos, cumulações essas constitucionalmente autorizadas.

Em notas técnicas conjuntas de avaliação de projetos passados de diretrizes orçamentárias, o assunto já havia merecido este tratamento:

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

argumento de que pode acumular cargos. Mas a possibilidade de acumular refere-se a dois cargos de médico *strictu sensu*.” (Pág. 16 da Nota Técnica Conjunta 06/2005)

Embora constantes dos projetos encaminhados pelo Executivo, o Congresso Nacional tem, reiteradamente, suprimido essa ressalva, em conformidade com os argumentos das notas técnicas.

8.5. RESERVA DE CONTINGÊNCIA

De acordo com o que dispõe o art. 5º, III, da LRF, cabe à lei de diretrizes orçamentárias estabelecer a forma de utilização e o montante da reserva de contingência, cujos recursos, apurados com base na receita corrente líquida, destinam-se, exclusivamente, ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevíveis. É, portanto, de grande importância dentro do ciclo de elaboração e execução dos orçamentos, em consonância com o princípio da ação fiscal planejada preconizado pela LRF.

Reserva de contingência geral

De acordo com o art. 13, *caput*, do PLDO 2009, excetuadas as reservas formadas à conta de receitas próprias e vinculadas, a reserva de contingência deve equivaler, no mínimo, a 2% da receita corrente líquida estimada no projeto de lei orçamentária, sendo pelo menos metade considerada despesa primária, e a 1% na lei. Observe-se que, ao se permitir que apenas metade da reserva de contingência seja classificada, no projeto, como despesa primária, possibilita-se que o valor remanescente na lei orçamentária, correspondente a 1%, seja computado como despesa financeira.

Quando classificada como despesa financeira, a reserva de contingência perde o seu principal papel, que é o de constituir reserva de recursos para atender a despesas imprevistas ou insuficientemente dotadas. De fato, a utilização da reserva de contingência, classificada como despesa financeira, tendo em vista a abertura de créditos orçamentários para despesas primárias, deve acompanhar-se da redução, em igual montante, de outras despesas primárias, a fim de que se assegure a consecução da meta de resultado primário definida na lei de diretrizes. Entende-se, exatamente por isso, que não se deveria admitir a classificação da reserva de contingência como despesa financeira, pois isso não atende à finalidade prevista na LRF, inviabilizando sua utilização no atendimento de despesas primárias relativas a passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos no orçamento.

Se a constituição de reserva de contingência financeira tem sido efetuada em decorrência da necessidade de cumprir-se a meta de resultado primário, pode-se considerá-la uma ficção, pois não terá utilidade em atender o que a LRF prevê. Talvez fosse mais correto alocar os recursos diretamente em dotações destinadas ao pagamento do serviço da dívida (amortizações, juros e outros encargos), que correspondem a despesas financeiras, do que mantê-los ociosos em “reserva de contingência”.

A lei em vigor define hipóteses em que não se aplica a regra geral para a constituição da reserva de contingência, regras que não estão replicadas no PLDO 2009. São as hipóteses das reservas constituídas especificamente para: i) atendimento de programação ou necessidade específica; ii) atendimento da expansão de despesa obrigatória de caráter continuado desconsiderada na estimativa do projeto de lei orçamentária; iii) compensação de desoneração da receita que não integra a estimativa contida no projeto de lei orçamentária. Sobre esse fato, vale consignar que a indeterminação de regras para casos especiais não vem em prejuízo da elaboração ou da execução orçamentária, já que, no caso geral, é questionável, desde logo, a constituição de reserva de contingência apta apenas ao atendimento de despesas financeiras. Se há insuficiência de recursos para a constituição de reserva de contingência em caráter geral, não há porque supor factível constituí-la para casos específicos.

Outras reservas de contingência

O PLDO 2009, assim como a lei de diretrizes vigente, admite que haja outras reservas de contingência, à conta de receitas próprias e vinculadas. O esperado é que essas receitas possam ser aplicadas nas programações dos respectivos órgãos, entidades e fundos, dando cumprimento à legislação que as vincula nesses termos. É admissível que se constituam reservas, no âmbito do órgão, da entidade ou do fundo de vinculação, para atender passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. O que não se pode admitir é que as reservas, à revelia da legislação que as vincula, sejam desviadas a outros propósitos, a exemplo do de contribuir para a produção dos resultados fiscais. Se houver consenso quanto a esses outros propósitos, então que se promova a desvinculação dos recursos.

8.6. 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. Outras, contudo, não são justificáveis, pois importam apenas na supressão de informações necessárias ao trabalho do Poder Legislativo.

Nesse contexto, cabe verificar a conveniência e a oportunidade de que se recomponha o Anexo III, com a inclusão dos seguintes itens:

“XXXV – estimativa do resultado do Regime Geral de Previdência Social, mês a mês, para os anos de 2008 e 2009, explicitando:

a) as contribuições previstas na alínea “a” do inciso I e no inciso II do artigo 195 da Constituição Federal e o valor da contribuição previsto no inciso II do artigo 84 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

b) o valor dos pagamentos de benefícios e de sentenças judiciais;

XXXVI – conjunto de parâmetros estimados para 2008 e 2009 pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, usados na elaboração da lei de diretrizes orçamentárias para 2009, contendo ao menos o crescimento da massa salarial, o preço médio do barril de petróleo do tipo Brent, a taxa de câmbio do dólar norte-americano média e em fim de período, a TJLP, a taxa Selic média e em fim de período, a taxa de crescimento real do PIB e o PIB nominal, a variação das aplicações financeiras, do volume de gasolina e de diesel comercializados, das importações, em dólar, exceto combustíveis, e os índices mensais de preços para IGP-DI, IPCA e INPC;

XXXVII – estimativa, por tributo, do impacto financeiro em 2009, de medidas provisórias e projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo que alterem a legislação tributária, em tramitação no Congresso Nacional, e das respectivas emendas cujo efeito já tenha sido avaliado, devendo as atualizações ser encaminhadas pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Presidente da Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, em 21 de novembro de 2008.”

Outrossim, entende-se necessário alterar a redação do item VI do Anexo III nos seguintes termos:

VI - despesas liquidadas e pagas dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, por ação orçamentária, executadas nos exercícios de 2006 e 2007, assim como, em bases mensais, a execução esperada para 2008 e a programada para 2009.

8.7. DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS

Com fundamento no art. 100 da Constituição, que estabelece procedimentos a serem seguidos pela Fazenda Pública para o pagamento decorrente de decisão judicial, a lei de diretrizes vigente (art. 32) determina que as dotações para pagamento de precatórios relativos a decisões judiciais contra autarquias e fundações públicas, bem como de débitos relativos a benefícios previdenciários de pequeno valor, devem ser descentralizadas aos tribunais que proferirem as decisões exequêndas, ressalvadas as hipóteses de causas processadas pela justiça comum estadual. Significa que as dotações para o pagamento de débitos decorrentes de decisões judiciais são consignadas diretamente às unidades orçamentárias que compõem as autarquias e fundações, para que, posteriormente, sejam descentralizadas aos tribunais, tendo em vista a efetivação dos pagamentos propriamente ditos. Nos demais casos, nomeadamente nos dos órgãos da administração direta, bem como no caso de débitos de pequeno valor (exceto os de natureza previdenciária), as dotações são consignadas diretamente aos tribunais.

O PLDO 2009 introduz inovações na matéria. Prevê, agora, o seguinte:

- as dotações relativas a precatórios de autarquias, fundações e órgãos da administração direta, bem como de débitos judiciais relativos a benefícios previdenciários de pequeno valor, são consignadas às respectivas unidades orçamentárias da administração direta e indireta, a fim de que, posteriormente, os recursos sejam descentralizados aos tribunais que proferirem as decisões exequêndas;
- as dotações relativas a débito de pequeno valor e a precatórios parcelados de autarquias, fundações e órgãos da administração direta são consignadas diretamente aos tribunais que proferirem as decisões exequêndas, exceção feita, quanto aos débitos de pequeno valor, àqueles de natureza previdenciária, cujo tratamento ocorre nos termos do item precedente.

Esse novo tratamento não parece colocar-se de acordo com as disposições constitucionais a respeito da matéria. Essas disposições determinam que as dotações sejam incluídas no orçamento da pessoa jurídica de direito público devedora, o que, no plano federal, implica remeter o tema à União, e, no âmbito dessa pessoa, consignadas as dotações ao Poder Judiciário. Pode argumentar-se que autarquias e fundações também sejam pessoas jurídicas de direito público, mas isso não invalida que, no segundo plano, as dotações para o pagamento dos débitos sejam consignadas ao Poder Judiciário Federal. Apenas quando os débitos resultarem de decisão exequênda proferida pelo judiciário estadual, é que se afigura correta a consignação das dotações aos órgãos e entidades da administração direta e indireta, a fim de que eles efetuem diretamente os pagamentos.

Nesse contexto, verifica-se que a norma proposta no PLDO 2009 não se coaduna com as normas constitucionais em vigor, o que denota a possibilidade de que as disposições propostas sejam fruto de uma visão meramente discricionária da matéria, remetendo-a aos elementos da oportunidade e da conveniência. As dotações relativas a débitos decorrentes de decisão judicial devem ser consignadas diretamente aos tribunais integrantes da Justiça Federal.

A disposição constitucional não abrange empresas estatais dependentes. Não o faz porque essas empresas não integram a Fazenda Pública Federal, apesar de integrarem os orçamentos fiscal e da seguridade social. Consequentemente, os débitos devem ser pagos diretamente por elas, assim como as dotações, a tanto necessárias, também a elas consignados. Nisso, a proposta está correta.

Em vista do exposto, aconselha-se a modificação da proposta, a fim de que se atenda plenamente às disposições constitucionais que regem a matéria.

8.8. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

O tema relativo a obras com indícios de irregularidades graves está consignado, basicamente, no capítulo VIII, arts. 99 a 103, do PLDO 2009, os quais reproduzem os arts. 104 a 108 da vigente lei de diretrizes orçamentárias. Além disso, o tema é objeto de referência direta nos arts. 20 e 21 e, indireta, nos arts. 108 e 109 do projeto.

A proposta não prevê disposição similar à contida no art. 104 da vigente lei de diretrizes orçamentárias, que determina temas que devem ser objeto de auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU). É medida que se afigura correta e de bom senso, uma vez que cabe ao Congresso Nacional definir, para o exercício de 2009, alguns dos temas ou das matérias que constituirão objeto do controle externo, particularmente das auditorias a cargo do TCU.

O art. 100 do projeto incorpora novo inciso para franquear, ao controle externo, mais um sistema eletrônico de dados – o SICONV (Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parcerias). À primeira vista, afigura-se passo positivo para promover-se a transparência.

O art. 108 mantém a norma prevista no art. 114 da vigente lei de diretrizes, prevendo que os convenientes possam efetuar pagamentos, à conta de recursos recebidos da União, mediante crédito em contas bancárias de fornecedores e prestadores de serviços ou por outros meios que permitam identificá-los. O entendimento é de que essa prática fragiliza o controle da boa aplicação dos recursos, vulnerando-o por meio de formas de relacionamento financeiro inusitadas e, quase sempre, marcadas pela precariedade documental. Permite o uso de variedade indeterminada de expedientes, inclusive desenvolvidos *ad hoc*, a exemplo de saques em dinheiro acompanhados por “declarações escritas” do sacador acerca do destino dos recursos. Nesse contexto, o controle preventivo e a necessidade de tornar-se o destino dos recursos rastreável aconselham que se predeterminem as modalidades de pagamento permissíveis ao amparo do artigo, sob pena, em caso contrário, de que surjam “modalidades de pagamento” em que a identificação do beneficiário final não se constitua pressuposto material do próprio desembolso. Essas modalidades permissíveis abrangeriam pagamentos ou desembolsos apenas mediante documentos bancários, inclusive cheque nominativo, de modo que a liquidação de obrigações ocorresse no âmbito de sistema de pagamentos amplamente regulado, controlado e formalizado – o sistema bancário.

Os parâmetros de custos para obras e serviços, executados com recursos orçamentários da União, são objeto do art. 109. É relevante o fato de que o § 3º desse artigo prevê, para os casos ainda não abrangidos pelo Sistema Nacional de Pesquisas de Custos e Índices de Construção Civil (SINAPI), uma nova base de referência – tabelas de custos de órgãos oficiais locais, curvas evolutórias específicas de custos globais de obras ou outros métodos científicos, todos oriundos de fontes fidedignas, perfeitamente identificados e com conteúdo técnico ilibado –, substituindo o Custo Unitário Básico (CUB), divulgado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil. Essa alteração, apesar de afigurar-se negativa, dada a ambigüidade do critério que prevê, em nada altera a gestão de custos na prática. Não altera porque, em primeiro lugar, o CUB, divulgado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil, não é, necessariamente, referência mais precisa ou correta, pois existem inúmeros sindicatos de construtores, e vários deles produzem tabelas de custo para as respectivas regiões e setores. Nesse contexto, a norma proposta não implica a utilização de sistemática mais imprecisa ou menos precisa que a prevista na lei de diretrizes em vigor. Em segundo lugar, porque os custos de referência propostos já são empregados na prática, já que o limitado alcance do SINAPI é um fato. Assim, se a reformulação proposta implica o reconhecimento de uma situação de fato, ela ainda está longe de propiciar solução para que se logre a precisão indispensável ao controle de custos. Esse controle vai muito além da

grafia de mero dispositivo em lei de diretrizes orçamentárias, exigindo profundo estudo e criterioso trabalho para que se monte arcabouço regulador firme, minucioso e inequívoco.

Historicamente, o controle exercido sobre o custo das obras tem a finalidade de evitar superfaturamento, constituindo diretriz orçamentária desde 2000. Nessa oportunidade, adotou-se o CUB, por m², discriminado por Unidade da Federação, acrescido de até trinta por cento, como padrão de custo. O CUB reflete a variação mensal dos custos de materiais e mão-de-obra, estando seu cálculo baseado em norma editada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Cabe a cada sindicato local da indústria da construção civil calculá-lo, restringindo-se-lhe a aplicação à região de abrangência do sindicato.

A partir da lei de 2003, o CUB foi substituído pelos custos constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), o qual é mantido pela Caixa Econômica Federal. Esse sistema ainda se encontra em desenvolvimento, tendo sido concebido com o propósito de ampliar o rol de empreendimentos, classificados segundo tipologia específica, sujeitos a estrito controle e avaliação. Estando em desenvolvimento, o SINAPI vinha sendo complementado pelo CUB até agora. Com a proposta do PLDO 2009, a idéia é que a complementação se faça com base em fontes fidedignas, perfeitamente identificadas e com conteúdo técnico ilibado.

Então, tudo considerado, as evidências indicam que a substituição do CUB, da forma como proposta, não vem em prejuízo do controle da aplicação de recursos públicos, pois o CUB, face a uma fonte fidedigna qualquer, não se demonstra necessariamente superior, como melhor estimativa de custo. O que se afigura passível de ocorrer é o surgimento de uma multiplicidade de padrões de custos, de origem variada, o que afetaria a comparabilidade dos custos entre regiões ou empreendimentos. Mas, ainda assim, se os padrões utilizados forem os mais fidedignos, então a multiplicidade se justifica.

Em conexão com o tema representado pelas obras com indícios de irregularidades, cabe destacar, por fim, a necessidade de que se adotem duas providências, no âmbito do PLDO 2009, que se reputam básicas. A primeira providência diz respeito à conveniência de instituir-se dispositivo em que se determine a toda unidade orçamentária e unidade gestora, responsável por obra em execução nos últimos três anos, que evidencie, junto ao TCU, as medidas adotadas para sanear irregularidades eventualmente detectadas. A segunda providência reporta-se a este problema crítico no processo decisório parlamentar acerca do bloqueio de obras irregulares: não é incomum que, ao longo da tramitação do projeto de lei orçamentária, sejam enviadas informações ao Congresso Nacional, pelo TCU, acerca de obras inquinadas por irregularidades. O envio dessas informações, contudo, não obedece a um calendário rígido, não sendo raro, além disso, que a informação encaminhada ao Congresso veicule posição monocrática de caráter provisório e, regimentalmente, excepcional, por vezes em contradição com a posição originalmente assumida pela Corte. Para aperfeiçoar a comunicação entre o Congresso Nacional e o TCU, especialmente no tocante às obras irregulares, reputa-se importante que se modifique o art. 97 do PLDO 2009, acrescentando-lhe o seguinte § 8º:

§ 8º Qualquer atualização das informações fornecidas nos termos do § 4º somente será levada em consideração para os fins previstos neste artigo se tiver sido encaminhada na condição de decisão do Tribunal de Contas da União, nos termos fixados para tais deliberações na Lei nº 8.443, de 16 de junho de 1992.

8.9. DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

O capítulo IV do PLDO 2009 dedica-se à abordagem da dívida pública federal. Seu aspecto mais notável reside no fato de que não traz inovações no tratamento da matéria. Os critérios de correção monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada são os mesmos. Também o são tanto a exigência de que as despesas com o refinanciamento da dívida mereçam, no orçamento, classificação própria e exclusiva quanto a previsão de que haja

autorização legal específica para que despesas sejam passíveis de financiamento por meio da emissão de títulos da dívida pública.

Igualmente, mantém-se a restrição, no PLDO 2009, da utilização de recursos provenientes de operações de crédito externas, contratadas junto a organismos multilaterais, para a cobertura de despesas com amortização ou com encargos da dívida externa, assim como para a substituição de receitas de outras operações de crédito externas.

Não há, em suma, novidades. É lícito, contudo, que se aponte para o fato de que o texto proposto favorece, em certa medida, a ampliação do endividamento público, pois não estabelece vedações ou, ao menos, restrições às despesas passíveis de financiamento mediante a emissão de títulos públicos. Para que o financiamento aconteça, basta que leis extra-orçamentárias assim prevejam.

8.10. OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO

A seção V do capítulo III do PLDO 2009 trata dos empréstimos, dos financiamentos e dos refinanciamentos fundados em recursos públicos federais. No orçamento, a maior parte da programação associada a essa finalidade está consignada às unidades orçamentárias integrantes do órgão 74000 - Operações Oficiais de Crédito.

Como aspecto digno de nota, cita-se a ausência, neste trecho do PLDO 2009, de disposição normativa que busque a adoção de procedimentos que possam evidenciar os eventuais subsídios associados às operações oficiais de crédito. Essa ausência, entretanto, não se afigura maior risco à transparência e à qualidade da informação, especialmente da informação com que trabalha o Congresso Nacional, pois há, no Anexo III do PLDO 2009, disposição normativa que pode, a princípio, supri-la. O Anexo III, que relaciona as informações complementares que devem acompanhar o projeto de lei orçamentária de 2009, exige, no inciso VII, alínea "f", seja demonstrada a memória de cálculo das estimativas dos subsídios financeiros e creditícios concedidos pela União, relacionados por espécie de benefício, identificando, para cada um, a respectiva legislação, considerando os valores realizados em 2006 e 2007 e os valores estimados para 2008 e 2009. Uma demonstração como essa pode suprir, satisfatoriamente, as necessidades de transparência e informação de qualidade.

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

Relativamente à lei de diretrizes em vigor, o PLDO 2009 traz consideráveis alterações nas normas da seção em comento.

No art. 58 do projeto estão suprimidas as seguintes disposições, constantes da lei de diretrizes vigente:

- o § 4º, que estabelece não se aplicar o prazo final para a abertura de créditos suplementares e especiais previsto na lei de diretrizes vigentes (no projeto, § 1º do art. 58), quando se tratar de atendimento a despesas obrigatórias de caráter constitucional ou legal;
- o § 14, que estabelece a obrigação, assinalando-lhe prazo para cumprimento, de que seja enviado, ao Congresso Nacional, demonstrativo do uso do superávit financeiro e dos excessos de arrecadação, acompanhado das respectivas reestimativas de receitas, sempre que proposta a abertura, em projeto de lei, de crédito suplementar ou especial.

Entende-se que os citados dispositivos merecem ser restaurados no PLDO 2009, especialmente o § 14, pois se trata de providências fundamentais ao exercício do controle, pelo Congresso Nacional, sobre a execução orçamentária e a consecução das metas fiscais.

Também permitem, ao evidenciá-lo, o controle do saldo do superávit financeiro, parte do qual formado por recursos vinculados a órgãos, fundos ou despesas.

No § 2º do art. 59 do projeto, é acrescido o inciso III, que tem o propósito de vedar o cancelamento de despesas discricionárias para suplementação de despesas com pessoal e encargos sociais. Essa vedação é aplicável apenas aos casos em que a suplementação seja efetuada pelos Poderes Legislativo e Judiciário e pelo Ministério Público da União. Trata-se de providência que atribui tratamento desigual aos Poderes do Estado, privilegiando o Executivo em face dos demais, razão pela qual se sugere sua supressão do PLDO 2009.

Das disposições do § 9º do art. 59 do projeto, resulta que o Supremo Tribunal Federal e o Ministério Público Federal são órgãos isentos da obrigatoriedade de submeter suas propostas de créditos adicionais, propostas de que trata o § 1º do mesmo artigo, à apreciação, respectivamente, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público. Não se identifica, nessa alteração proposta, qualquer prejuízo à hígidez orçamentária ou à sistemática de controle do orçamento.

No art. 60 do projeto, encontram-se suprimidas as disposições de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 63 da vigente lei de diretrizes orçamentárias. Estabelece o § 1º que a medida provisória somente é considerada admissível quando destinada ao atendimento de despesas urgentes e imprevisíveis, vedando-se-lhe a abrangência de mais de uma área temática, exceto quando tratar de assuntos correlatos. O § 2º determina que os créditos abertos por medida provisória devem observar a mesma classificação de identificador de resultado primário constante da respectiva ação na lei orçamentária.

Cabe restaurar as disposições aludidas anteriormente, dos §§ 1º e 2º, pois suas providências são fundamentais à análise, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias que abrem créditos extraordinários.

Também está suprimida do projeto a disposição contida no art. 64 da lei de diretrizes vigente. Trata-se de disposição que relaciona as providências a serem adotadas, pelo Poder Executivo, na hipótese de estimar-se aumento das despesas primárias obrigatórias. Da mesma forma, é dispositivo cuja reintegração ao projeto se afigura aconselhável.

O art. 69 do projeto trata da execução orçamentária provisória no caso de demora na aprovação do orçamento pelo Congresso Nacional. Não se verificando aprovação até 22 de dezembro de 2008, a programação constante da proposta pode ser executada até o limite de 3/12 (três doze avos) de cada ação, independentemente do prazo em que se dê a execução provisória. Não se sujeitam a esse limite de 3/12 as despesas expressamente relacionadas no § 1º do art. 69:

- que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, relacionadas na Seção I do Anexo V desta Lei;
- com bolsas de estudo, no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), de residência médica e do Programa de Educação Tutorial (PET);
- com pagamento de estagiários e de contratações temporárias por excepcional interesse público na forma da Lei nº 8.745, de 1993; e
- com ações de prevenção, preparação e resposta a desastres, classificadas na subfunção Defesa Civil.

Essas disposições do art. 69 desconsideram atribuições constitucionais do Congresso Nacional, razão pela qual merecem inadmissão. Cabe ao Congresso Nacional aprovar a lei orçamentária, assim lhe tornando os créditos aptos à execução. Não pode uma lei ordinária, portanto, suprir esse papel do Poder Legislativo, tampouco inscrever no rol dos fenômenos indesejáveis a eventual demora na aprovação do projeto de lei orçamentária. Os prazos e sua eventual inobservância fazem parte do processo legislativo. Se não for possível suprimir o

dispositivo em sua integralidade, admitindo-se somente o pagamento de despesas associadas a obrigações constitucionais ou legais, sugere-se a adoção desta redação:

“Art. 69. Se o projeto de lei orçamentária não for sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2008, a programação dele constante poderá ser executada para o atendimento de:

(...)

§ 1º As despesas descritas nos incisos de I a IV deste artigo estão limitadas à 1/12 (um doze avos) do total de cada ação prevista no Projeto de Lei Orçamentária de 2008, multiplicado pelo número de meses decorridos até a sanção da respectiva lei”.

8.12. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS

As condições para a realização de transferências voluntárias estão previstas no art. 25 da LRF, dispositivo que atribui à lei de diretrizes o papel de dispor sobre as outras condições e exigências.

O PLDO 2009 mantém, praticamente, as mesmas regras constantes da lei de diretrizes vigente, inclusive quanto aos limites mínimos e máximos de contrapartida exigidos dos entes federativos (arts. 40 a 48 do projeto). Os limites mínimos são passíveis de redução quando os recursos transferidos pela União destinarem-se a ações de defesa civil, assistência social, segurança alimentar, combate à fome, educação básica, segurança pública e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), dentre outras. Os limites máximos, por sua vez, podem ser aumentados quando os fixados impliquem inviabilizar a execução das ações a serem desenvolvidas ou para atender condições estabelecidas em contratos de financiamento ou acordos internacionais.

Foi suprimido do projeto dispositivo que consta da lei de diretrizes vigente, o qual obriga o Poder Executivo e os órgãos concedentes a disponibilizar dados, na *internet*, para fins de aperfeiçoamento dos mecanismos de acompanhamento e fiscalização de recursos da União transferidos, voluntariamente, a Estados, ao Distrito Federal, a Municípios e a entidades privadas.

Importa observar que o Poder Executivo tem procurado instituir nova modalidade de transferência de recursos a outras esferas governamentais e entidades privadas. De fato, nos projetos de lei de diretrizes orçamentárias para os exercícios de 2005, 2006 e 2007, além de subseções específicas para tratar das condições para transferências ao setor privado e para transferências voluntárias, havia uma terceira subseção, em que se tratava da descentralização de créditos orçamentários. A descentralização abrangeria a “execução de ações orçamentárias em que o órgão ou a 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”. Até 2007, a pretensão do Poder Executivo jamais havia encontrado qualquer receptividade no âmbito do Congresso Nacional, por oportunidade da apreciação dos projetos de lei de diretrizes. No entanto, o PLDO 2008, que não continha subseção específica para a matéria, trouxe o seguinte dispositivo, que acabou por restar mantido no texto da lei de diretrizes vigente:

“Art. 51. Não se consideram como transferências voluntárias a destinação de recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios para a realização de ações cuja competência seja exclusiva do concedente, que tenham sido delegadas aos referidos entes da Federação com ônus para a União, ou o bem gerado com a aplicação dos recursos incorpore ao patrimônio do concedente.”

Esse dispositivo se repete no art. 47 do projeto. Além disso, diferentemente do PLDO 2008, no PLDO 2009, volta-se a fazer menção à descentralização de créditos orçamentários (art. 48). Isso reforça o desejo do Poder Executivo de emprestar às transferências voluntárias características que não são suas, dando-lhes a feição de descentralização de créditos orçamentários.

Veementemente, não se considera adequado e correto esse expediente. A descentralização de créditos orçamentários é um instrumento talhado para as relações financeiras que ocorram, no âmbito de um mesmo orçamento, entre os órgãos e as entidades que o compõem. A descentralização orçamentária não é um instrumento apto a conduzir relações financeiras entre entes federativos, tampouco entre qualquer desses entes federativos e pessoas jurídicas de direito privado. Além disso, conceito de transferência detém importância econômica e estatística sem par, importância que não poderia ser igualada pelo mecanismo da descentralização de créditos orçamentários. Mais que tudo, a eliminação de categorias de classificação da despesa orçamentária ou a confusão entre essas categorias de classificação gera a perda de informação, reduz a transparência e não permite que se distingam as diferentes espécies de relações financeiras que o Poder Público federal entabula com entes públicos e privados.

Quando os recursos se destinam a entes privados, sua classificação deve permanecer a de transferência, classificada segundo a tipologia prevista na subseção “Das Vedações e das Transferências para o Setor Privado” (art. 32 a art. 35). É tipologia em que se prevêem a subvenção social, a contribuição corrente, o auxílio e a contribuição de capital, e a partir da qual são previstas exigências a fim de que as transferências se realizem.

Tratando-se de transferências a entes públicos, essas devem ser voluntárias, quando associadas a despesas discricionárias, ou obrigatórias, quando associadas a despesas obrigatórias. Em qualquer dos casos, sujeitando-se às regras que, para cada espécie, são estabelecidas na legislação de finanças públicas, regras que devem ser confirmadas na lei de diretrizes orçamentárias.

Se o que impede a realização das transferências é o cumprimento das exigências, por parte dos beneficiários, estabelecidas na legislação em vigor, então não é lícito que se modifique o nome jurídico da relação financeira a fim de que se possa contornar essas exigências. O correto é propor que se modifiquem as regras, as exigências, tendo em vista relaxá-las.

Veja-se, sobre essas regras ou exigências, que as relações financeiras caracterizadas como transferências estão sujeitas às normas da LRF. A LRF prevê condições para que as transferências se realizem, assim como sanções quando as transferências são realizadas à revelia dessas condições. Uma dessas sanções consiste na própria suspensão da transferência voluntária.

Por fim, é muito importante que se repise o conceito de descentralização de crédito orçamentário, cujo emprego, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, serve para caracterizar relações financeiras internas, quando a descentralização ocorre entre unidades orçamentárias de um mesmo órgão, ou externas, quando a descentralização se dá entre unidades de órgãos orçamentários diversos. O tema encontra-se regulado, cabalmente, pelo Decreto nº 825, desde 1993³³, não havendo elementos convincentes para modificar o conceito de descentralização ou as suas hipóteses de utilização.

³³ “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.”

8.13. TRANSFERÊNCIAS A ENTES PRIVADOS

As últimas leis de diretrizes permitiam a destinação de recursos, a título de subvenções sociais, a entidades sem fins lucrativos que atuassem nas áreas de cultura, assistência social, saúde e educação, desde que, além disso, atendessem a uma de outras quatro condições descritas na própria lei. Uma dessas quatro condições é a de que a entidade preste atendimento direto ao público, gratuitamente, e seja registrada no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

No PLDO 2009, faz-se letra morta da condição de registro no CNAS, pois, de acordo com o inciso I do art. 32 do projeto, a subvenção pode ser concedida à entidade registrada “em outro órgão competente das demais áreas de atuação governamental” (cultura, saúde e educação). Tratamento análogo é objeto do art. 34, inciso IV, do PLDO 2009, no tocante à transferência de recursos a título de auxílio, assim como é objeto do § 2º do art. 37 do projeto, nesse caso, no que diz respeito à exigência de contrapartida.

São disposições preocupantes. Não se tem notícia de que haja órgãos formalmente competentes e factualmente aptos à administração de registros semelhantes aos do CNAS. Além disso, nada impede que segundas ou terceiras bases de dados para efetivação de registros das entidades sirvam ao propósito, eventualmente, de contornar dificuldades associadas ao registro da entidade no CNAS. Finalmente, é preocupante a possibilidade de que diferentes bases de dados impliquem normas diversas para efeito dos registros, sujeitando entidades que se encontrem em situações distintas à aplicação, pelo Poder Público, do mesmo tratamento, no que diz respeito à transferência de recursos. Em face dessas preocupações, nada justifica a alteração proposta no PLDO 2009.

No rastro da mudança supracitada, o PLDO 2009 ainda suprime o dispositivo constante da lei vigente que determina o dever, para os Poderes do Estado, de publicar as normas que definam os critérios de qualificação a serem observados pelos convenientes, tendo em vista a concessão de subvenções sociais, auxílios e contribuições correntes. Além disso, o PLDO 2009 ainda elimina a obrigação de o Poder Executivo divulgar, pela internet, os dados que caracterizem as relações financeiras entre órgãos e entidades públicas e os convenientes privados. Aqui, também, está diante de dispositivo que não contribui para a promoção da transparência no trato da coisa pública.

Uma outra mudança, detectada no PLDO 2009, refere-se à supressão da disposição que, na lei vigente, encontra-se grafada no IV do art. 39. É disposição que exige seja declarado o funcionamento regular do ente privado com quem a administração pública se relacione, declaração em que também se evidenciem sua inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e a regularidade do mandato de sua diretoria. É ininteligível a supressão do dispositivo, cujas providências são profiláticas.

O § 3º do art. 36 mantém disposição semelhante ao que se prevê na lei de diretrizes vigente. Proíbe a destinação de recursos a entidades privadas em que membro do Poder Legislativo, de qualquer nível de governo, ou seu cônjuge ou companheiro, figure na condição de proprietário, controlador ou diretor. Essa proibição, hoje, é ampliada pelo Decreto nº 6.170, de 2007, que veda a destinação de recursos a entidades de que participem membros de qualquer dos Poderes, em qualquer esfera governamental, e servidores públicos da entidade concedente, bem como seus parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o 2º grau (art. 2º, I, “a” e “b”). O rigor desse decreto merece ser repisado no PLDO 2009.

O advento de um novo mecanismo de cálculo da contrapartida para as transferências a entidades privadas encontra-se no art. 37, § 4º, do PLDO 2009. Quando a ação é executada em mais de um município, a contrapartida tem por base de cálculo o município-sede da instituição recebedora dos recursos. A rigor, esse novo mecanismo pode acarretar a transferência das sedes das entidades para os municípios cujo valor de contrapartida seja menor. A fim de evitar esse desenlace, é de bom alvitre que se estabeleça, como base de



cálculo da contrapartida, se o município-sede da entidade não é onde ocorrerá a provisão de bens ou serviços, aquele que exigir o maior valor.

Não parece razoável a manutenção do art. 36, I, “c”, do PLDO 2009. Reformas não são objeto de auxílio, uma vez que se trata de despesa corrente.

9. POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO

O PLDO 2009 mantém, em relação a 2008, praticamente os mesmos critérios sob os quais as agências financeiras oficiais de fomento aplicam os recursos à sua disposição. As alterações propostas no PLDO reportam-se, tão-somente, a prioridades na política de crédito da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). No tocante à CEF, sua política de crédito deve continuar a orientar-se pela redução do déficit habitacional e pela melhoria das condições de vida das populações mais carentes. Nesse contexto, enfatizam-se as operações de crédito que beneficiem as famílias cuja chefia se encontre nas mãos de mulheres. Com relação ao BNDES, uma de suas prioridades, que consiste no financiamento à geração de renda e emprego por meio do microcrédito, também enfatiza o apoio a empreendimentos protagonizados por mulheres.

Identificam-se outras alterações neste trecho do PLDO 2009, particularmente em seu art. 91, mas se trata de alterações meramente formais. Em parte, porque se reorganizam a ordem e a grafia dos temas ali abordados. Em parte, em virtude da partilha desses temas entre o próprio art. 91 e o item XVI do Anexo III do PLDO 2009, item em que se faz referência a informações que, relacionadas às aplicações das agências de fomento, devem complementar o projeto de lei orçamentária de 2009.

WAGNER PRIMO FIGUEIREDO JÚNIOR³⁴

*Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – COFF/CD*

FÁBIO GONDIM PEREIRA DA COSTA³⁵

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

³⁴ Consultores designados - CD: Coordenação: Eugênio Greggianin, Consultores: Sérgio Tadao Sambosuke, Fidelis Antônio Fantin Júnior, Romiro Ribeiro, Cláudio R. Tanno, Eber Z. Santa Helena, Márcia R. Moura, José Fernando Cosentino Tavares, Flávio Tavares, Mauro Antonio O. da Costa, Sidney José de Souza Júnior, Maria Emilia M. Pureza, Francisco Lúcio P. Filho, Edson M. Tubaki, Tulio Cambraia, Sidney A. Bittencourt, Mario Luis Gurgel de Souza, Salvador R. Batista Júnior; Wellington P. Araújo, Roberto M. Guimarães Filho, Ingo Antônio Luger, Ricardo Volpe.

³⁵ Consultores designados - SF: Coordenação: Fernando Veiga Barros e Silva, José de Ribamar Pereira da Silva, Luís Otávio Barroso da Graça e Maurício Ferreira de Macêdo; Consultores: Ana Cláudia Castro Silva, André Miranda Burello, Antonio Augusto Bezerra Ribeiro, Carlos Mello Marshall, Carlos Murilo Espínola P. de Carvalho, Eduardo Andres Ferreira Rodriguez, João Batista Pontes, Joaquim Ornelas Neto, Luiz Fernando de Mello Perezino, Luiz Gonçalves de Lima Filho, Oádia Rossy Campos, Orlando de Sá Cavalcante Neto, Tarcísio Barroso da Graça; Helena Assaf Bastos, Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt; José Rui Gonçalves Rosa, Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos, José Lacerda Gomes, Maria Liz de Medeiros Roarelli, Wéder de Oliveira, Renato Jorge Brown Ribeiro.