



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica Conjunta  
n.º 03/2011

# Subsídios à Apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 – PLDO 2012 (PL nº 2, de 2011 – CN)

Maio/2011

Endereços na Internet:

<http://www.camara.gov.br/internet/orcamento/principal>  
e-mail: conof@camara.gov.br

[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado)  
e-mail: conorf@senado.gov.br



## CONGRESSO NACIONAL

**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados**

**Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal**

## ÍNDICE

APRESENTAÇÃO .....	1
SUMÁRIO EXECUTIVO .....	2
1. CENÁRIO ECONÔMICO E FISCAL .....	6
1.1 ASPECTOS MACROECONÔMICOS .....	6
1.2 ANEXO DE RISCOS FISCAIS.....	8
1.3 ANEXO DOS OBJETIVOS DAS POLÍTICAS MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL .....	11
1.4 ANEXO DE METAS FISCAIS .....	11
1.5 ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA .....	15
2. AVALIAÇÃO DO CENÁRIO SOCIAL .....	21
2.1. ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	21
2.2 ASPECTOS RELATIVOS À SAÚDE.....	24
2.3 ASPECTOS RELATIVOS À EDUCAÇÃO.....	25
3. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS.....	26
4. DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO .....	28
5. DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL .....	30
6. DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA O ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO .....	31
7. DÉBITOS JUDICIAIS .....	32
8. ALTERAÇÕES DA LOA E AUTORIZAÇÃO PARA EXECUÇÃO PROVISÓRIA DA PROPOSTA DE LEI ORÇAMENTÁRIA.....	33
9. DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS.....	36
10. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS.....	37
11. TRANSFERÊNCIAS A ENTES PRIVADOS E A PESSOAS FÍSICAS .....	39
12. DÍVIDA PÚBLICA .....	43
13. POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO .....	43
14. FISCALIZAÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO E OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES .....	44
15. DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO .....	46
16. VEDAÇÕES.....	50
17. ANEXO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS.....	51
18. DEMONSTRATIVOS DA AVALIAÇÃO DE PROJEÇÕES ATUARIAIS .....	52
19. DEMONSTRATIVO RELATIVO À AVALIAÇÃO DE PROJEÇÕES ATUARIAIS (FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR – FAT E AMPAROS ASSISTENCIAIS DA LOAS) .....	53
20. DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO .....	56
21. ANEXO DE METAS E PRIORIDADES.....	59



## APRESENTAÇÃO

O conjunto de disposições contidas no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 – PLDO 2012 encontra seu embasamento constitucional no art. 165, § 2º, especialmente, e na Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

O conteúdo da LDO foi ampliado ao longo dos anos, fruto do vazio legal causado pela inexistência de lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal, a quem caberia dispor sobre inúmeros temas absorvidos<sup>1</sup>.

Além de orientar a elaboração e a execução do orçamento, abarca um extenso normativo da gestão das finanças públicas, organizado com o intuito de assegurar o monitoramento dos principais indicadores fiscais para o médio prazo.

Esta Nota Técnica<sup>2</sup> tem por objetivo oferecer subsídios para a apreciação do PLDO 2012, que tem como relator designado o Deputado Márcio Reinaldo Moreira. Assim, analisa os principais itens do Projeto, concentrando-se nas alterações propostas pelo Poder Executivo em relação à LDO 2011.

---

<sup>1</sup> “Art. 165. ...

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

<sup>2</sup> Esta Nota não reflete, necessariamente, a posição da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização ou de qualquer colegiado ou membro do Congresso Nacional.



## SUMÁRIO EXECUTIVO

- 1.O PLDO 2012 assenta suas projeções fiscais tendo como pano de fundo a continuidade do crescimento econômico conjugada com a manutenção da estabilidade de preços.
- 2.Para 2012, estima-se um aumento real do PIB de 5,0%, superior aos 4,5% previstos para 2011. Para 2013 e 2014 o crescimento projetado é de 5,5%, mantida a estabilidade de preços consistente com a meta de 4,5% para o IPCA.
- 3.Para o triênio 2012-2014, o Projeto prevê meta constante de superávit primário em 3,1% do PIB para as três esferas de governo. Para 2012, a meta nominal do setor público é de R\$ 139,8 bilhões (sendo R\$ 96,9 bilhões para a União), podendo ser reduzida em até R\$ 40,6 bilhões (PAC). A meta primária poderá ainda ser reduzida, em 2012, no montante de pagamento de restos a pagar do PAC e do eventual excesso da meta em 2011.
- 4.Considerados os parâmetros macroeconômicos e a manutenção de resultados primários associados ao crescimento econômico e à queda da taxa de juros, o governo prevê que a relação Dívida Líquida/PIB da União caia de 37,8%, em 2011, para 34,9%, em 2012, 31,9%, em 2013, e 28,5%, em 2014.
- 5.A proposta contempla perspectiva de queda na carga tributária em 2012 e estabilidade a partir daí, com as receitas primárias do triênio no patamar de 23,6% do PIB. Espera-se, também, pequena queda na arrecadação previdenciária, quando comparada com a expectativa para o ano de 2011.
- 6.O PLDO 2012 não traz medidas ou parâmetros mais efetivos e concretos que permitam aumentar a capacidade de investimento público por meio da redução do crescimento das despesas correntes, em especial daquelas de caráter obrigatório.
- 7.O Projeto prevê que o reajuste do salário mínimo deve observar a política de valorização de longo prazo, conforme dispõe a Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011. Isso acarretará a elevação dos atuais R\$ 545,00 para R\$ 616,34, em face da reposição da inflação medida pelo INPC, estimada para o exercício de 2011 em 5,21%, e do ganho real equivalente à variação do PIB real em 2010, de 7,49%.
- 8.O Projeto não estabelece critérios para a inscrição e execução de restos a pagar.
- 9.O PLDO 2012 possibilita a alteração, por meio de portaria do Secretário de Orçamento Federal, da totalidade das dotações de um mesmo subtítulo, no nível de GND, tal como o cancelamento de investimentos para atender diárias e publicidade, por exemplo, e o cancelamento de dotações relativas à amortização da dívida para favorecer o pagamento de juros e encargos.

10. Foi excluída a necessidade de declaração do proponente e do ordenador de despesas de que os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal cumprem o disposto nos arts. 16 e 17 da LRF, bastando que a proposição esteja acompanhada das premissas e metodologias de cálculos utilizadas.
11. Na parte relativa às transferências voluntárias, foram acrescentadas condições que podem justificar a redução dos limites mínimos de contrapartida. De acordo com o dispositivo, os limites mínimos poderão ser reduzidos quando as transferências se destinarem: a) às ações de apoio a projetos produtivos em unidades de conservação, voltados a povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares; b) à regularização ambiental; c) ao atendimento das ações de implantação do Sistema Integrado de Gestão da Informação e de Modernização da Infraestrutura de Tecnologia da Informação no Ministério Público da União (MPU).
12. O § 3º do art. 36 pretende autorizar que os limites máximos de contrapartida possam também ser ampliados, como já ocorre no caso de Estados e Municípios, quando as transferências se destinarem a consórcios públicos.
13. O PLDO 2012 abre novas possibilidades de realização de despesas de capital (auxílios) por entidades privadas com a utilização de recursos públicos. Passa-se a admitir que entidades ambientalistas privadas realizem investimentos com recursos públicos federais, bastando para tanto estarem inclusas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas – CNEA. Pretende-se possibilitar também a transferência de recursos públicos para a realização de investimentos em entidades privadas voltadas ao atendimento de pessoas em risco pessoal e social ou sujeitas a violação de direitos.
14. No mesmo sentido, o novo inciso X do art. 33 do PLDO amplia a possibilidade de investimentos em entidades privadas com recursos públicos federais, visto que alcança “associações e cooperativas voltadas à atividade de extrativismo, manejo de florestas de baixo impacto, pesca e agricultura de pequeno porte realizadas por povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares, desde que constituídas sob a forma de associações e cooperativas integradas por pessoas em situação de risco social”.
15. O texto proposto 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 extraorçamentárias assim prevejam.
16. O Capítulo VI do PLDO 2012 estabelece as prioridades que devem ser observadas pelas agências financeiras oficiais de fomento. No entanto, não são fixados valores nem percentuais dos recursos disponíveis que devem ser aplicados para cumprir cada prioridade.
17. As modificações propostas pelo Poder Executivo para o controle preventivo de obras e serviços com indícios de irregularidades graves alteram os procedimentos até então adotados no âmbito do TCU e da CMO.



18. Segundo o PLDO 2012, a caracterização de indício de irregularidade grave passível de levar à paralisação do empreendimento passa a depender de: a) decisão do Plenário do Tribunal, por meio de acórdão, ou decisão monocrática de Ministro do TCU (art. 91, § 1º, IV, c); b) apreciação das razões apresentadas pelos gestores aos quais foram atribuídas as supostas irregularidades (art. 94, § 3º, VIII); e c) apreciação das manifestações das empresas contratadas (art. 94, § 3º, VIII).
19. A redação proposta reverte o processo de fiscalização a uma situação anterior, na qual o Congresso Nacional e a sociedade somente tomavam conhecimento de irregularidades após o exaurimento de etapas processuais no TCU.
20. Pela redação do art. 94, ficam de fora da informação enviada ao Legislativo os indícios de irregularidade apontados por equipe de auditoria sobre os quais não tenha havido manifestação formal do Relator ou do Plenário do TCU. Desse modo, tais indícios não poderão ser considerados nas deliberações do Congresso Nacional relativas ao bloqueio de obras.
21. Ainda que os orçamentos iniciais sejam elaborados com o equilíbrio formal entre receita e despesas total, quando se examina a relação mútua entre receita, despesa e superávit primário, constata-se uma série de contradições. As autorizações para a realização da despesa primária da União a cada ano não se limitam ao montante da receita, considerados os resultados primários.
22. Mesmo que a estimativa de receita se confirme, diversos mecanismos hoje utilizados possibilitam que as autorizações superem a arrecadação, impedindo a execução de parte das programações previstas no orçamento. A cada ano aumenta a distância entre valores autorizados na lei orçamentária e limites financeiros durante a execução, o que desvaloriza o processo de planejamento e orçamento criado na Constituição de 1988.
23. É indispensável que a União adote um modelo de orçamento público que minimize a necessidade de se efetuar contingenciamentos. Isso poderá ser construído, ainda que de forma gradual, com a eliminação de diversos mecanismos utilizados, além da adoção de reserva que permita o pagamento de restos a pagar no exercício seguinte.
24. O planejamento das finanças públicas, do qual o orçamento é parte, há que considerar em suas previsões que a arrecadação comporte: (i) as despesas programadas; (ii) o resultado primário; e (iii) o pagamento de restos a pagar.
25. Na parte das vedações, o PLDO 2012 elimina a necessidade de comprovação de que, para contratar serviços de consultoria, tais serviços não possam ser executados por servidores ou empregados da Administração Pública Federal, no âmbito do respectivo órgão ou entidade (no § 2º do art. 20). Essa alteração implica a possibilidade de contratação de serviços que poderiam ser prestados pelo próprio pessoal do órgão. Como proposto, permite a contratação de servidores da Administração Federal para execução de serviços de consultoria e, por conseguinte, renumerá-los em duplicidade.



26. O Anexo IV do PLDO 2012 refere-se às despesas que não serão objeto do contingenciamento, tendo sido suprimida a Seção II constante das LDOs anteriores, na qual se elencavam as “Demais Despesas Ressalvadas”, conforme o art. 9º, § 2º, da LRF, tais como distribuição de alimentos destinados ao combate à fome; ações vinculadas à função ciência e tecnologia; ações relacionadas à segurança da sanidade agropecuária; prevenção e combate à violência contra a mulher; ações de enfrentamento ao crack e outras drogas; etc.
27. Os Demonstrativos referentes à avaliação de projeções atuariais contêm projeções segundo as quais a necessidade de financiamento do RGPS para 2011 é da ordem de R\$ 43,4 bilhões (1,06% do PIB), com tendência de alta.
28. Em relação ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Civis da União, foram apresentadas projeções considerando os atuais servidores ativos e inativos e pensionistas. Para os exercícios de 2011 e 2012, são estimados déficits de cerca de R\$ 35 bilhões e R\$ 40,2 bilhões, respectivamente.
29. No que tange ao Regime Próprio de Previdência dos Militares da União, a previsão de déficit apresentada refere-se apenas às pensões militares e aponta, para os exercícios de 2011 e 2012, déficits de cerca de R\$ 4,7 bilhões e R\$ 4,3 bilhões, respectivamente.
30. As projeções encaminhadas no Anexo III.8, integrante do Anexo de Metas Fiscais, dizem respeito aos benefícios da Renda Mensal Vitalícia - RMV e de Prestação Continuada - BPC. A RMV foi extinta em 1996 e substituída pelo BPC. Os pagamentos do BPC são expressivos e revelam uma clara tendência de crescimento. Prevê-se que, em 2014, os dispêndios representem 0,71% do PIB, lembrando que, em 2003, eram de 0,27%. O contínuo crescimento do número de benefícios e a política de valorização do salário mínimo atuam de forma decisiva para o aumento desses gastos assistenciais.
31. O Demonstrativo da Margem de Expansão evidencia o limite de crescimento das despesas obrigatórias de caráter continuado para o exercício de 2012, da ordem de R\$ 17,6 bilhões.
32. O Projeto não contempla anexo de metas e prioridades. Limita-se a indicar, no art. 4º, que tais metas e prioridades correspondem às ações do PAC e à superação da extrema pobreza, sem discriminá-las.



## 1. CENÁRIO ECONÔMICO E FISCAL

### 1.1 ASPECTOS MACROECONÔMICOS

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

Por exemplo, uma estimativa de arrecadação tributária baseada em previsões irreais de variação do PIB pode levar a frustração de receitas; uma estimativa inadequada dos gastos com pessoal pode gerar a necessidade de suplementação de recursos. Tais situações configuram o que se conhece como risco orçamentário<sup>3</sup>.

O PLDO 2012 baseia suas projeções fiscais nas hipóteses de continuidade do crescimento econômico e de manutenção da estabilidade de preços.

O vigoroso crescimento econômico observado em 2010, que atingiu a marca de 7,5%, veio acompanhado de pressões inflacionárias, derivadas de choques externos nos preços de *commodities*<sup>4</sup> e da forte evolução da demanda por bens e serviços.

O aumento persistente do IPCA acumulado<sup>5</sup>, seguindo em direção ao teto da meta de inflação<sup>6</sup>, exigiu que o Governo adotasse uma série de medidas – limitação da evolução do crédito, aumento de tributação, contingenciamento de despesas nos orçamentos fiscal e da seguridade social da ordem de R\$ 50 bilhões e elevação da taxa de juros Selic que chegou a 12% a.a.<sup>7</sup>

Para não sacrificar demasiadamente a taxa de crescimento econômico, o Governo postergou para 2012 a convergência da inflação para o centro da meta de 4,5%.

A tabela a seguir mostra os principais parâmetros econômicos trazidos pelo PLDO 2012.

---

<sup>3</sup> 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 ao 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 diretamente e negativamente a relação Dívida/PIB, principal indicador de solvência das contas públicas.

<sup>4</sup> Mercadoria em estado primário, não-manufaturada, em estado bruto.

<sup>5</sup> Pelo *Focus – Relatório de Mercado*, do Bacen, os agentes econômicos em 03/12/10 esperavam um IPCA acumulado para 2011 de 5,20%; em 29/04/11 essa expectativa elevou-se para 6,37%. Nos últimos doze meses até março de 2011, o IPCA acumulado atingiu 6,30%.

<sup>6</sup> Como se recorda, a meta oficial de inflação, medida pelo IPCA, é de 4,50% a.a., com possibilidade de variação de 2 p.p. para cima e para baixo.

<sup>7</sup> A taxa de juros Selic, em março de 2010, encontrava-se em 8,75% a.a. Visando conter as pressões inflacionárias foi elevada gradativamente até 10,75% a.a. em maio e assim permaneceu até dezembro daquele ano. Em janeiro de 2011, com o recrudescimento da inflação, novamente foi retomado aquele processo elevando-a para 11,25%. Atualmente, encontra-se em 12,00% a.a.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

### PARÂMETROS ECONÔMICOS DO PLDO 2012

ITENS	2011	2012	2013	2014
PIB - valor em R\$ trilhões	4,10	4,51	5,02	5,59
PIB - variação real em %	4,50	5,00	5,50	5,50
IPCA - variação acumulada em %	5,00	4,50	4,50	4,50
IPCA - variação média em %	5,80	4,60	4,50	4,50
IGP-DI - variação acumulada em %	6,30	4,50	4,50	4,50
IGP-DI - variação média em %	9,10	5,40	4,50	4,50
Salário Mínimo - em R\$	545,00	616,34	676,35	745,66
Taxa de Câmbio - R\$/US\$ em dezembro	ni	1,79	1,83	1,89
Taxa de Câmbio - R\$/US\$ - média	1,69	1,76	1,82	1,86
Massa Salarial Nominal – var. média em %	10,98	9,93	9,27	9,06
Taxa de Juros Selic - % em dezembro	11,75	10,75	10,00	8,50
Taxa de Juros Selic - % médio	10,71	10,76	10,08	8,75

**Fontes:** MPOG, citando a SPE/MF - grade de 08.04.2011, e Anexo III do PLDO 2012 e Relatório de Avaliação da Receita e Despesa do 1º bimestre de 2011 (MPOG/SOF).

A expectativa embutida nas projeções do PLDO 2012 é de que, em 2011, por força da política de combate à inflação, o crescimento seja de 4,5%, inferior aos 5,5% previstos na LOA 2011. Para 2012, ainda sob o efeito das medidas de política econômica de combate à inflação, o crescimento do PIB atingiria 5%.

Há uma tendência de queda da taxa de juros Selic, interrompida em 2010 por força do combate à inflação e de elevação da taxa de câmbio média, refletindo menor movimento de capitais e elevado déficit em conta corrente (US\$ 47,5 bilhões em 2010). Após a queda da inflação, prevê-se redução na taxa de juros real.

Nos demais anos, espera-se um retorno da taxa de crescimento do PIB para a faixa de 5,5%, que seria compatível com a inflação estabilizada na meta de 4,5%. Cita-se a Copa do Mundo de Futebol de 2014 como fator que contribuirá para acelerar o crescimento em 2013 e 2014.

Em comparação com as expectativas do mercado, o PLDO 2012 é otimista. Segundo a pesquisa Focus do Bacen, o mercado vem a cada semana reduzindo a sua expectativa de crescimento do PIB para 2012, que já era inferior à esperada pelo Governo. Há cerca de um mês, o mercado tinha expectativa de crescimento de 4,3% do PIB para 2012. Atualmente, esse número caiu para 4,21%. Para 2011, a discrepância é um pouco menor, pois o mercado espera um crescimento de 4%<sup>8</sup>.

Em termos de inflação, enquanto o Governo espera um IPCA acumulado de 5% em 2011 e convergência para o centro oficial da meta em 2012, o mercado é mais pessimista, esperando uma inflação acumulada pelo IPCA de 6,33% em 2011 e de 5% em 2012.

<sup>8</sup> Relatório de Mercado de 29/04/11.



As medidas de política econômica até agora tomadas pelo Governo, visando trazer o crescimento da economia para um nível compatível com a estabilidade de preços, ainda não têm mostrado resultados nítidos. Por enquanto não há sinais consistentes de desaceleração da inflação, nem de menor evolução do produto. Por exemplo, o IPCA acumulado em 12 meses vem crescendo mês após mês, desde agosto de 2010, até o último dado divulgado, relativo a abril de 2011. Mas há certo consenso entre Governo e analistas de mercado de que o crescimento deverá se reduzir em 2011.

Os dados das contas nacionais de 2010 mostram uma desaceleração desde o segundo trimestre. No quarto trimestre, o PIB cresceu apenas 0,7% sobre o trimestre precedente. Nesse quadro, a taxa de desemprego de 6,5% é uma das mais baixas já registradas.

Mostrando ainda ritmo vigoroso de atividade, o grau de utilização média da capacidade instalada, medido pela FGV, para a indústria de transformação, que era de 86,4% em outubro de 2010 e caiu para 83,1% em janeiro de 2011, sugerindo uma desaceleração, estabilizou-se em fevereiro e março, registrando neste último mês 83,5%.

As informações sobre o consumo reforçam esses contornos contraditórios. O consumo das famílias, segundo as Contas Nacionais do IBGE, vinha crescendo fortemente, registrando aumento de 7,0% em 2010 em relação a 2009, sendo que no último trimestre de 2010 cresceu 2,5% sobre o trimestre anterior, quase quatro vezes a evolução do PIB no mesmo período de comparação. Com a produção crescendo menos, parte do crescimento do consumo vem sendo atendida pelo aumento das importações, que cresceram 3,9% no último trimestre de 2010. Em 2010, em relação a 2009, as importações cresceram 36,2%, enquanto as exportações aumentaram apenas 11,5%.

A despeito das medidas tomadas, o consumo vem ainda crescendo fortemente, com destaque para as vendas de automóveis em fevereiro 2011, que aumentaram mais de 20% em relação ao mesmo mês de 2010, e mais de 11% em relação a janeiro de 2011.

A forte expansão das vendas mostra que as restrições de crédito podem não ter afetado significativamente esse tipo de consumo. O volume de vendas a varejo, por sua vez, aumentou em 8,2% no acumulado até fevereiro, em relação ao mesmo período de 2010, e em 10,4% nos últimos doze meses, até fevereiro de 2011.

Em suma, até o presente mês não se pode afirmar que em 2012 a inflação convergirá para o centro da meta, conforme espera o Governo. Dificulta essa convergência o aumento estabelecido para o salário-mínimo, a partir de 2012, em torno de 14%, que se somará a outros mecanismos de indexação já existentes. Como ponto favorável, destaca-se o resultado primário do setor público consolidado do primeiro trimestre de 2011, de 4,2% do PIB, acima da meta de 3,1% estabelecida na LDO 2011.

## 1.2 ANEXO DE RISCOS FISCAIS

A LRF prevê que a LDO dimensione os riscos fiscais, que, conceitualmente, classificam-se em duas categorias: “riscos orçamentários” e “riscos da dívida



pública". Os "riscos orçamentários" informam as contingências associadas à estimativa e realização da receita e à fixação e execução da despesa. No âmbito da receita, os riscos decorrem, basicamente, da possibilidade de frustração da arrecadação, e, no da despesa, de programação aquém das efetivas necessidades.

No tocante à receita, de acordo com o PLDO 2012, são fatores especialmente importantes para a determinação dos riscos (i) a taxa de crescimento do PIB, (ii) a inflação, (iii) o câmbio e (iv) os juros.

Com respeito ao PIB, o risco resulta da sua correlação com a arrecadação. Os principais tributos afetados pelo comportamento do PIB são a Cofins, a contribuição para o PIS/Pasep e o IR. A inflação também afeta a maior parte das fontes de receita. A taxa de câmbio afeta a arrecadação de alguns impostos específicos, como o Imposto de Importação – II, o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI incidente sobre as importações, e o Imposto de Renda incidente sobre remessas ao exterior.

A tabela a seguir mostra os efeitos da variação de um ponto percentual nos valores previstos para o PIB, para a taxa de inflação, para o câmbio e para a taxa de juros sobre a estimativa de arrecadação.

## IMPACTO NA PROJEÇÃO DE RECEITAS ADMINISTRADAS DECORRENTES DE ALTERAÇÕES NOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

Parâmetros	Variação na arrecadação (incluindo a previdenciária)
PIB	0,70%
Inflação	0,69%
Massa salarial	0,88%
Taxa de câmbio	0,07%
Taxa de juros (over)	0,04%

**Fonte:** Tabela 1 do anexo V do PLDO 2012, com cálculos da Receita Federal do Brasil. As alterações consideram o impacto da variação negativa de 1% nos valores previstos nas respectivas variáveis.

Pelo lado da despesa, há riscos relacionados a possíveis variações no montante das despesas obrigatórias fixadas na lei orçamentária, quer decorram de alterações na base legal em que se fundam essas despesas, quer de mudanças no cenário macroeconômico, que afetam os serviços públicos de saúde, os benefícios previdenciários e o seguro-desemprego. Merecem destaque, nesse ponto, as seguintes considerações sobre o aumento do salário mínimo:

As atuais estimativas para o salário mínimo levam em consideração a regra estabelecida pela Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, que define que a regra de reajuste para o mesmo corresponderá à variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC verificada no período de janeiro a dezembro de 2011, acrescida de percentual equivalente à taxa de variação real do Produto Interno Bruto - PIB de 2010, se positiva, ambos os índices apurados pelo IBGE. Diante disso, chega-se



## CONGRESSO NACIONAL

**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados**

**Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal**

a um salário mínimo de R\$ 616,34 em 2012, frente ao de R\$ 545,00, já estabelecido pela mesma lei para 2011.<sup>9</sup>

A tabela a seguir mostra o impacto sobre os gastos públicos resultante de variações no salário mínimo.

### IMPACTO NA PROJEÇÃO DE DESPESAS DECORRENTES DE ALTERAÇÕES NO VALOR DO SALÁRIO MÍNIMO EM 2012

Descrição	Aumento de R\$ 1,00 no salário mínimo	Aumento de 1% no salário mínimo
Déficit do RGPS	194,7	1.200,0
Abono salarial e seguro-desemprego	62,5	385,5
Pagamento de benefícios – LOAS	46,2	284,5
Renda mensal vitalícia	2,6	16,3
<b>Impactos Totais</b>	<b>306,0</b>	<b>1.886,4</b>

**Fonte:** Tabela 4 do anexo V do PLDO 2012.

Os riscos da dívida pública refletem os impactos adversos que os juros, a inflação, o câmbio e os passivos contingentes podem ocasionar sobre a dívida e as despesas dela decorrentes.

As estimativas constantes do Anexo V do PLDO 2012 referem-se, em especial, à sensibilidade do estoque da dívida pública federal – DPF e da relação entre a dívida líquida do setor público e o PIB – DLSP/PIB a alterações dessas variáveis. A esse respeito, o Anexo V informa que<sup>10</sup>:

No que tange à relação DLSP/PIB, projetando-se os ativos e passivos do governo para dezembro de 2011, um aumento (redução) de 1% na taxa de câmbio reais/dólares, mantido ao longo de 2012, provocaria redução (aumento) de 0,11% na razão DLSP/PIB. Estima-se ainda que um aumento (redução) de 1% ao ano na taxa de juros Selic geraria um aumento (redução) de 0,24% na razão DLSP/PIB ao final de 2012. Finalmente, no que se refere à variável inflação, a análise demonstra que o aumento (redução) de 1% na taxa de inflação eleva (reduz) em 0,12% a razão DLSP/PIB ao final de 2012.

Em relação aos passivos contingentes, o dimensionamento dos riscos parte da identificação dos elementos que lhes dão origem. Os mais expressivos são: (i) demandas judiciais contra empresas estatais (R\$ 2,8 bilhões); (ii) passivos da União oriundos de dívidas em reconhecimento (R\$ 106,0 bilhões, especialmente em função do FCVS); e (iii) passivo dos fundos constitucionais (R\$ 12,5 bilhões).

Aos passivos contingentes se contrapõem os ativos contingentes, isto é, direitos da União cujo recebimento está condicionado a decisão judicial. O principal item desses ativos refere-se à Dívida Ativa da União, que fechou o ano de 2010 com

<sup>9</sup> Pág. 25 do Anexo V do PLDO 2012

<sup>10</sup> Pág. 662 do Avulso. Nessa mesma página ressalta-se que “o sinal negativo da variação cambial sobre a DLSP/PIB deve-se ao elevado volume de reservas internacionais que suplanta o valor da dívida. Como o estoque destas é superior ao da dívida atrelada ao câmbio, um cenário de desvalorização cambial gera redução, e não aumento, da DLSP”.



um estoque de créditos (tributários, inclusive previdenciários, e não-tributários) de R\$ 881 bilhões. Já a arrecadação desse ativo somou R\$ 5,4 bilhões no mesmo ano.

### **1.3 ANEXO DOS OBJETIVOS DAS POLÍTICAS MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL**

De acordo com o anexo VI do PLDO 2012, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial são, respectivamente:

- o cumprimento da meta de inflação de 4,5%, fixada pela resolução nº 3.880, de 2010, do Conselho Monetário Nacional – CMN;
- a expansão do crédito compatível com a estabilidade do sistema financeiro; e
- a manutenção do regime de câmbio flutuante.

Em relação aos objetivos da política creditícia, espera-se manter a expansão do mercado de crédito. Nesse sentido, ganham relevo a atuação do BNDES e as políticas para ampliação do crédito habitacional. Por outro lado, tenta-se evitar o risco de que o endividamento das famílias provoque instabilidade no sistema financeiro. Para isso, vêm sendo adotadas medidas visando desestimular operações de crédito com prazos relativamente mais alongados.

### **1.4 ANEXO DE METAS FISCAIS**

Para que a LRF fosse devidamente atendida, o Anexo III.1 – Metas Fiscais Anuais do PLDO deveria trazer “demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional” (art. 4º, § 2º, II da LRF).

Além da descrição das iniciativas e resultados de 2010, o citado Anexo contém apenas uma tabela com a projeção de três parâmetros macroeconômicos para o período compreendido entre 2012 e 2014 e outra, também sucinta, com a trajetória da dívida líquida do setor público. Memória e metodologia não constam do documento. Receitas, de quase 24% do PIB, e despesas, em grande parte obrigatórias, não estão desdobradas no Anexo.

A tabela a seguir procura suprir parte das exigências da LRF e apresentar as metas fiscais anuais. Incluímos, para comparar, os valores realizados em 2009 e 2010, as projeções constantes do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas, que deu origem ao Decreto nº 7.445, de 2011, bem como do relativo ao primeiro bimestre de 2011, além dos valores do PLDO e dos resultados dos governos regionais, observados e previstos.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

### RESULTADOS E PROJEÇÕES FISCAIS DO SETOR PÚBLICO 2009-2014

% DO PIB

	Realizado		2011			Projeto de LDO para 2012		
	2009	2010	Decreto	Avaliação	PLDO	2012	2013	2014
			7.445/11					
<b>Setor Público Consolidado</b>								
Resultado Primário do Setor Público Não Financeiro	2,03	2,77	2,91	2,91	2,88	3,10	3,10	3,10
Resultado Nominal do Setor Público Não Financeiro	(3,34)	(2,55)	...	...	...	(0,87)	(0,46)	(0,05)
Dívida Líquida sem Reconhecimento de Passivos	...	...	...	...	...	34,6	31,7	28,3
Reconhecimento de Passivos	...	...	...	...	...	0,27	0,23	0,24
Dívida Líquida com Reconhecimento de Passivos	42,78	40,16	...	...	37,8	34,9	31,9	28,5
<b>Governo Federal<sup>(1)</sup></b>								
Receita Primária	23,25	25,06	23,95	23,92	...	23,64	23,64	23,64
Administrada pela RFB	14,56	14,69	15,51	15,50	...	...	...	...
Arrrecadação Líquida do INSS	5,71	5,77	5,92	5,92	5,78	5,80	5,74	5,67
Demais	2,98	4,61	2,52	2,50	...	...	...	...
Despesa Primária <sup>(2)</sup>	21,92	22,92	21,93	21,90	...	21,49	21,49	21,49
Resultado Primário do Governo Central <sup>(3)</sup>	1,33	2,14	2,02	2,02	2,00	2,15	2,15	2,15
Resultado Primário Empresas Estatais Federais <sup>(3)</sup>	(0,05)	(0,02)	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00
Resultado Primário do Governo Federal	1,28	2,13	2,02	2,02	2,00	2,15	2,15	2,15
Resultado Nominal do Governo Federal	(3,43)	(1,26)	...	...	...	(0,86)	(0,37)	(0,01)
Dívida Líquida do Governo Federal	29,04	27,05	...	...	...	25,5	23,6	21,4
<b>Governos Regionais</b>								
Resultado Primário Governos Regionais	0,75	0,64	0,89	0,89	0,88	0,95	0,95	0,95
Resultado Nominal Governos Regionais	(0,10)	(1,29)	...	...	...	(0,01)	(0,09)	(0,04)
Dívida Líquida Governos Regionais	13,74	13,11	...	...	...	9,40	8,30	7,10
<b>Memorando</b>								
Programa de Aceleração do Crescimento - PAC	0,56	0,60	0,79	0,79	0,78	0,90	...	...
Déficit da Previdência Social	1,35	1,17	0,90	0,90	1,06	1,14	1,17	1,22
Produto Interno Bruto (R\$ bilhões correntes)	3.185,13	3.674,96	4.056,03	4.056,03	4.091,44	4.510,39	5.019,73	5.586,58

**Fonte:** PL nº 02, de 2011-CN; decreto citado; Secretaria de Orçamento Federal; Banco Central do Brasil; Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração dos autores.

(1) Para efeito de harmonização dos conceitos estatísticos apresentados pelo Banco Central e no Anexo III da LDO, considera-se Governo Federal a soma dos orçamentos fiscal e da seguridade social, inclusive INSS, Banco Central e estatais federais.

(2) Inclui transferências constitucionais e legais primárias, discrepância estatística, bem como despesas pagas do PPI/PAC, e, para 2009 e 2010, recebíveis de Itaipu, como dedução da despesa. Nas projeções 2012 a 2014 não considera como despesa o PAC.

(3) Não imputa às estatais federais o fluxo de recebíveis de Itaipu, coincidindo com o dado do Banco Central.

A proposta contempla perspectiva de queda na carga tributária em 2012 e estabilidade a partir daí, com as receitas primárias do triênio no patamar de 23,6% do PIB. Não há informações sobre o comportamento das receitas administradas ou das não-administradas, quando tomadas separadamente. Observa-se, contudo, pequena queda na arrecadação previdenciária, quando comparada com a expectativa para o ano de 2011.

Estimam-se para o triênio despesas primárias de 21,5% do PIB, as quais não estão desdobradas em obrigatórias e discricionárias. A meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social foi fixada em 2,15% do PIB.

O superávit primário é o principal instrumento fiscal de controle da dívida pública como proporção do PIB. A política fiscal da União produziu superávits primários crescentes no período de 2003 a 2005. O encerramento do acordo e a quitação da dívida com o FMI em 2005 ensejaram mudança dessa trajetória, estabilizando-se a meta nos anos subsequentes, 2006 e 2007. Os resultados de 2008 foram melhores e refletiram um quadro de excesso de arrecadação inusitado que permitiu inclusive constituir o Fundo Soberano do Brasil.

Em 2009, a política fiscal foi afrouxada por causa da crise financeira internacional. A meta primária consolidada baixou de 3,3% para 2,5% do PIB,



enquanto a dos orçamentos fiscal e da seguridade foi reduzida de 2,15% para 1,4% do PIB, em decorrência do aumento de despesas e da queda da arrecadação.

Outra estratégia utilizada para prevenir o descumprimento da meta foi o aumento significativo do valor até o qual a meta mais ampla (meta cheia) poderia ser reduzida. Esse redutor passou de R\$ 15,6 bilhões (referentes a despesas do PPI) para R\$ 28,5 bilhões (referentes a despesas do PAC)<sup>11</sup>.

Naquele ano, o setor público obteve superávit primário de apenas 2,03% do PIB, o menor desde o exercício de 1998, ficando pela primeira vez abaixo da meta cheia prevista para o setor público consolidado. A diferença de 0,47% do PIB, não importou em descumprimento da LDO 2009, uma vez que a lei autorizava que a meta mais ampla fosse reduzida em função da execução de despesas do PAC.

Em 2010, para tentar cumprir a meta cheia, várias providências foram adotadas: (i) redução da meta inicial de 3,3% para 3,1% do PIB em função da exclusão do Grupo Eletrobras do cálculo, o qual influenciaria negativamente o resultado fiscal (o Grupo Petrobras já havia sido excluído pela LDO 2009); (ii) contabilização de receitas extraordinárias decorrentes da diferença entre as operações com a Petrobras de cessão de direitos para o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo (equivalentes a 5 bilhões de barris) e de sua capitalização (0,87% do PIB); e (iii) recolhimento ao Tesouro Nacional de depósito judicial relativo à contestação de débitos do PIS/Pasep.

Ainda assim, o resultado primário, em 2010, foi de 2,77% do PIB, inferior à meta de 3,1 % do PIB. Novamente, para fins de cumprimento da meta ampla fixada na LDO, foi utilizado o redutor correspondente à execução do PAC<sup>12</sup>. O Governo Central (Tesouro, INSS e Bacen) alcançou resultado de 2,14% do PIB (a meta era de 2,15% do PIB) e as empresas estatais tiveram déficit de 0,02% do PIB (a meta era 0% do PIB). O esforço dos estados e municípios também ficou aquém do planejado, 0,64% do PIB (a meta era de 0,95% do PIB).

Para o triênio 2012/2014, o PLDO prevê meta constante de superávit primário, equivalente a 3,1% do PIB para as três esferas de governo. Como sempre, pressupõe-se que a execução do Orçamento cubra eventual insuficiência de resultado de governos regionais, mas a compensação no sentido inverso não é prevista.

Empresas estatais federais, como em 2011, devem apresentar resultado neutro, sendo que eventual resultado negativo ou positivo, poderá ser compensado com o resultado dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Quanto a estados e municípios, mantém-se a previsão de contribuição de 0,95% do PIB. A previsão de um percentual para o esforço dos governos regionais é tarefa difícil, porque depende da política de gastos de cada um dos entes

<sup>11</sup> Esse redutor pode ser considerado desde a elaboração do orçamento. Durante a execução orçamentária, as LDOs têm admitido que as reduções ocorram, não apenas em função das despesas do PAC pagas à conta do orçamento vigente, mas também em função de pagamento de restos a pagar relativos ao PAC e da utilização do excesso de superávit primário apurado no ano anterior.

<sup>12</sup> As despesas totais do PAC somaram R\$ 22,1 bilhões, correspondentes a 0,6% do PIB.



federativos, e não apenas da economia para pagamento da dívida negociada com a União.

Em 2012, repetindo 2011, a meta foi estabelecida em termos nominais, sendo R\$ 139,8 bilhões para o setor público consolidado e R\$ 96,9 bilhões para os orçamentos fiscal e da seguridade social. A fixação de metas nominais propicia maior previsibilidade da meta a ser alcançada, uma vez que independe do tamanho do PIB, o qual só será conhecido, de fato, depois de encerrado o exercício.

De acordo com o PLDO 2012, a meta cheia poderá ser reduzida, ainda no projeto de lei orçamentária, em até R\$ 40,6 bilhões, valor previsto para o PAC<sup>13</sup>.

Quanto à utilização do redutor da meta cheia, uma observação se faz necessária. Desde que instituída a possibilidade de redução da meta de superávit primário em função dos investimentos considerados importantes para o país (antes do PPI, agora do PAC), o orçamento é elaborado e aprovado com uma meta reduzida (no valor dos referidos investimentos). Em 2011, contudo, por meio do decreto de programação financeira, decidiu-se que a meta a ser perseguida seria a mais ampla<sup>14</sup> e que seria preservada a execução do PAC.

Buscou-se com essa decisão alcançar maior credibilidade quanto à capacidade de se alcançar a meta cheia. Isso provocou um maior contingenciamento, o qual se deu tanto por insuficiência de receita, como preconizado pela LRF, como pelo aumento da despesa.

Se esse procedimento for repetido em 2012, ainda que não venha a ocorrer frustração de receita, o Executivo poderá cortar de imediato R\$ 40,6 bilhões dos valores programados e aprovados pelo Legislativo na lei orçamentária. Assim, se decidir pela obtenção da meta cheia de resultado fiscal, a intervenção dos parlamentares na proposta orçamentária poderá ser ignorada durante a execução, mesmo que o cenário macroeconômico projetado para 2012 seja mantido.

Vale lembrar que o PLDO prevê, ainda, outras possíveis reduções da meta durante a execução da LOA. Além dos pagamentos relativos ao PAC à conta do orçamento vigente (até R\$ 40,6 bilhões), a meta poderá ser reduzida em função de pagamentos referentes ao montante dos restos a pagar do PAC e do valor do excesso de superávit primário apurado no ano anterior. É importante frisar que tal excesso é calculado não com base na meta cheia, mas com relação à meta ajustada pela redução do PAC efetivamente pago<sup>15</sup>.

Além de não extinguir todas as possíveis reduções da meta de superávit primário, conforme apresentado anteriormente, o PLDO 2012 repete as premissas dos últimos exercícios e abstém-se de propor medidas prudenciais, tais como redução dos gastos correntes e limites ao crescimento dos restos a pagar. Na

<sup>13</sup> Durante a execução orçamentária, o PLDO 2012 autoriza não apenas a redução da meta cheia em função de despesas do PAC pagas à conta do orçamento vigente, mas também em função de pagamento de restos a pagar relativos ao PAC e da utilização do excesso de superávit primário apurado no ano anterior.

<sup>14</sup> Em todos os anos até aqui, as primeiras avaliações orçamentárias e os decretos iniciais de contingenciamento deixavam implícito que a meta reduzida pelas despesas do PAC é que seriam almejada.

<sup>15</sup> Este entendimento está referendado na 1ª avaliação orçamentária de 2011, que apontou excesso de cumprimento de meta em 2010 de R\$ 23,9 bilhões (valor do PAC autorizado para abatimento soma R\$22,5 bilhões), ano em que a meta cheia era de R\$ 117,9 bilhões e o alcançado foi de R\$ 101,7 bilhões.



mesma linha, poderia ter sido proposta meta de superávit primário anticíclico que permitisse redução mais forte da relação dívida líquida/PIB, o que possibilitaria maior estabilidade econômica e queda mais rápida e duradoura das taxas de juros.

## 1.5 ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A introdução na LDO 2010 do Capítulo VII - Das Disposições sobre Alterações na Legislação e sua Adequação Orçamentária veio reconhecer a relevância das leis de diretrizes orçamentárias para a compatibilização entre os processos legislativo e orçamentário, tarefa já desempenhada há várias edições, mas só agora assumida expressamente.

A compatibilização entre os processos legislativos tem sua fundamentação em várias disposições constitucionais, como nos arts. 63, 167, 169, 195, §§ 2º e 5º. A função legislativa das LDOs como vínculo entre os processos legislativo e orçamentário apresenta-se expresso em áreas como pessoal, seguridade social ou tributária. A necessidade de observância do princípio do equilíbrio fiscal acolhido pelo art. 167, da Carta Magna (II, III, V e VII), pelo art. 7º, § 1º, da Lei nº 4.320, de 1964, e expresso no regime da responsabilidade fiscal estruturado pela LRF, obriga a todos os Poderes e agentes públicos quanto ao dever de demonstrar a neutralidade fiscal na imposição de obrigações para o Erário.

O texto apresentado pelo PLDO 2012 consiste no mesmo presente na LDO 2011. Deve-se lembrar que, na LDO 2011, foram vetados os §§ 6º, 7º e 11 do art. 91. O § 6º exigia a estimativa do impacto orçamentário das renúncias de receitas heterônomas, ou seja, quando a legislação editada pela União impusesse aos entes subnacionais renúncias tributárias, patrimoniais ou financeiras, sob o argumento de sua dificuldade de cálculo.

O § 7º considerava, para os efeitos do Capítulo, que a redução da receita ou o aumento da despesa seria considerada em termos nominais, sendo que a simples presunção de compensação por fatos ou efeitos econômicos ou financeiros decorrentes da proposição legislativa não dispensaria a estimativa e a compensação orçamentário-financeira. O veto desconsiderou os mecanismos de compensação fixados pelos arts. 14 e 17 da LRF e julgou ser um “procedimento de restrição fiscal desnecessário, ao tempo em que acarreta prejuízos ao adequado financiamento do Estado.”

Já o § 11 exigia, inspirado no modelo adotado pelas LDOs para gastos com pessoal, anexo específico na lei orçamentária das proposições que aumentassem gastos da seguridade social, nos termos do art. 195, § 5º, da Constituição, tendo-se oposto veto sob a justificativa de não estar claro onde se situaria o anexo, se na proposição criadora do gasto ou na LOA.

Com o fito de viabilizar o preceito, que pode vir a se transformar em relevante instrumento de controle das despesas da seguridade social, propõe-se inserir, no final do texto, os termos: “...serão demonstradas em anexo específico da lei orçamentária para 2012 contendo sua estimativa de impacto orçamentário-financeiro assim como sua correspondente programação de trabalho onde encontrar-se consignada a suficiente dotação orçamentária.”



Outro tema a ser disciplinado no artigo 88 refere-se ao crescente número de proposições que determinam ou autorizam a indexação ou a atualização monetária de despesas públicas, inclusive as relacionadas às matérias de que tratam os incisos IV e V do artigo 7º da Constituição (salário mínimo e piso salarial). Tais proposições, se acolhidas sem impacto ou compensação, imputam consideráveis ônus ao Tesouro, inclusive contingenciamentos.

Urge o disciplinamento das *transferências obrigatórias*, visto que inúmeras dessas transferências não contemplam despesas com natureza de obrigatorias por não se traduzirem em direito subjetivo para terceiros contra o estado, elemento essencial para caracterizar uma despesa como obrigatoria ou discricionária.

A inserção de nova seção no capítulo aqui analisado, conceituando e fixando exigências mínimas para a intitulação de uma despesa como transferência obrigatoria, ou não, aprimoraria o processo de alocação dos recursos federais e traria maior equidade no tratamento das inúmeras transferência realizadas pela União.

### Alterações na Legislação Tributária

As leis de diretrizes hoje procuram regular não só receitas tributárias como outras receitas públicas, a exemplo de receitas de serviços ou patrimoniais. O PLDO 2012 manteve a mesma estrutura textual e o conteúdo da LDO 2011. A análise da evolução histórica e potencialidades da previsão constitucional do art. 165, § 2º, do disciplinamento pelas LDOs das “*alterações na legislação tributária*” é demonstrada na NT nº 7/2011/CONOF/CD<sup>16</sup>.

O Poder Executivo vetou, na LDO 2011, dispositivos referentes ao disciplinamento das alterações na legislação tributária, a exemplo dos vetos ao § 6º do art. 91 e ao § 6º do art. 93.

O § 6º, do art. 91, como se viu, exigia a estimativa do impacto orçamentário-financeiro das proposições que, direta ou indiretamente, acarretassem renúncia de receita tributária, financeira, patrimonial ou de transferências de Estado, do Distrito Federal ou de Município. Nas razões do voto na LDO 2011 (art. 99, § 2º), alegam-se dificuldades técnicas: “A interdependência das ações econômicas promovidas pelos diversos entes federativos e a complexidade das variáveis envolvidas impedem a operacionalização do disposto no parágrafo.”

Desde 2006 vem o Congresso Nacional procurando sensibilizar o Poder Executivo da necessidade de o regime da responsabilidade fiscal não se restringir em cada ente da Federação, devendo perpassar todos, no interesse da sociedade brasileira.

Já o § 6º do art. 93 da LDO 2011 tratou da exigência de constar o impacto, na estimativa das receitas do PLOA 2011, das renúncias de receita decorrentes de proposições legislativas de autoria do Poder Executivo em tramitação no Congresso Nacional. O voto arguiu que tal dispositivo impediria a aprovação, na estimativa da

<sup>16</sup>Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/nt07.pdf>



receita do PLOA 2011, das renúncias em tramitação.

### Gastos Tributários e Previdenciários

O PLDO 2012, art. 89, § 2º, estabelece que são “considerados incentivos ou benefícios de natureza tributária, para os fins desta Lei, os gastos governamentais indiretos decorrentes do sistema tributário vigente que visem atender objetivos econômicos e sociais, explicitados na norma que desonera o tributo, constituindo-se exceção ao sistema tributário de referência e que alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes, produzindo a redução da arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte”. Os Anexos III.10 e III.11 contém as estimativas dos gastos tributários e previdenciários para o período 2012/2014, estimados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB<sup>17</sup>.

Somados, os gastos (benefícios), no âmbito das receitas tradicionalmente administradas pela RFB e das previdenciárias – RGPS, responderão, em 2012, por uma renúncia total de R\$ 149,9 bilhões, que corresponde a 3,32% do PIB projetado para esse exercício<sup>18</sup>. A Tabela a seguir mostra a previsão dos gastos para 2012, por tipo de tributação.

---

<sup>17</sup> Essa definição apresenta problemas, pois parece ser moldada na prática norte-americana onde o orçamento de gastos é feito somente para o Imposto de Renda. No Brasil, como orçamento de gastos tributários envolve também os impostos indiretos, nem sempre há aumento da disponibilidade econômica do contribuinte, pois, neste caso, interessa que o benefício seja repassado ao consumidor (e.g. isenção de IPI para carros adaptados para deficientes). A definição usa também, inapropriadamente, benefício tributário como sinônimo de incentivo. A rigor, benefício tem um sentido mais amplo, pois envolve alívios tributários, concedidos para mitigar situações pessoais (o exemplo anterior), enquanto incentivos buscam induzir comportamento (e.g. a isenção do IR para aplicação em cadernetas de poupanças).

<sup>18</sup> PIB nominal estimado em R\$ 4.510,4 bilhões para 2012.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

### PREVISÃO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS CONSOLIDAÇÃO POR TIPO DE TRIBUTO

Tributo	Previsão 2012 (R\$)	Em R\$ correntes		
		PIB	Receita Administrada	Total dos Gastos
I. Imposto sobre Importação	2.118.687.047	0,05	0,3	1,68
II. Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza	49.592.084.701	1,1	7,03	39,21
II.a) - Pessoa Física	17.623.160.307	0,39	2,5	13,93
II.b) - Pessoa Jurídica	31.377.623.810	0,7	4,45	24,81
II.c) - Retido na Fonte	591.300.584	0,01	0,08	0,47
III. Imposto sobre Produtos Industrializados	19.792.874.192	0,44	2,8	15,65
III.a) - Operações Internas	17.533.192.110	0,39	2,48	13,86
III.b) - Vinculado à Importação	2.259.682.082	0,05	0,32	1,79
IV. Imposto sobre Operações Financeiras	1.178.462.484	0,03	0,17	0,93
V. Imposto s/ Propriedade Territorial Rural	29.729.667	0	0	0,02
VI. Contribuição Social para o PIS-PASEP	7.695.192.865	0,17	1,09	6,08
VII. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	6.755.492.544	0,15	0,96	5,34
VIII Contribuição p/ Financiamento da Seguridade Social	39.200.352.752	0,87	5,55	30,99
IX. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	125.894.480	0	0,02	0,1
<b>Total</b>	<b>126.488.770.733</b>	<b>2,8</b>	<b>17,92</b>	<b>100</b>
Receita Administrada - RFB	705.729.119.651	15,65	100	
PIB	4.510.389.676.135	100		

### Gastos Tributários na Receita Administrada pela RFB

Pela tabela anterior, observa-se que os valores dos gastos tributários são estimados para 2012 em R\$ 126,5 bilhões, representando 17,9% do total desses ingressos e 2,80% do PIB<sup>19</sup>. Por tributo, os gastos do Imposto de Renda – IR representam a maior parcela, com 39,1% do total, seguido da Contribuição da Cofins, com 31%, e do Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI, com 15,6%.

A tabela a seguir mostra a estimativa dos gastos no âmbito da RFB para 2012, regionalizados e classificados segundo a função orçamentária.

<sup>19</sup> A rigor, depois da criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, as receitas administradas por ela incluem as tradicionalmente derivadas dos principais tributos (IR, II,IPI,IOF,ITR) e das contribuições sobre faturamento e lucro (COFINS, PIS/PASEP e CSLL), além de outros itens de menor expressão, bem como as receitas do regime geral da previdência social (contribuições do empregados e empregadores ao INSS).



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

### PREVISÃO REGIONALIZADA DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS POR FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA

RECEITA ADMINISTRADA PELA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL –  
EXERCÍCIO DE 2012

(em R\$ milhões correntes)

Função Orçamentária	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Assistência Social	129,2	742,0	532,7	4.025,4	1.107,2	6.536,5
Saúde	338,5	1.064,9	1.249,9	10.567,2	1.485,6	14.706,1
Trabalho	207,5	958,6	1.008,7	5.716,6	1.254,2	9.145,6
Educação	200,7	719,0	427,8	3.165,0	904,7	5.417,2
Cultura	33,3	61,3	103,1	1.199,1	134,5	1.531,4
Direitos da Cidadania	12,7	64,8	41,2	730,2	130,0	979,0
Habitação	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saneamento	112,0	533,1	250,6	4.340,2	727,2	5.963,0
Gestão Ambiental	0,0	6,1	3,2	114,5	5,0	128,8
Ciência e Tecnologia	131,5	266,2	171,7	5.034,5	607,9	6.211,7
Agricultura	1.402,6	1.218,4	808,1	5.274,9	3.387,0	12.091,0
Organização Agrária	1,5	14,8	0,5	4,9	7,9	29,7
Indústria	6.445,8	5.444,3	840,1	6.565,2	2.344,6	21.640,0
Comércio e Serviço	14.265,0	2.796,6	1.857,6	13.255,2	5.472,8	37.647,2
Comunicações	1,6	3,3	0,0	159,6	22,3	186,8
Energia	0,1	1.279,1	34,8	504,0	154,5	1.972,5
Transporte	28,9	63,4	62,2	1.647,9	65,3	1.867,7
Desporto e Lazer	8,7	30,0	17,7	315,8	62,3	434,5
<b>Total</b>	<b>23.319,7</b>	<b>15.265,9</b>	<b>7.409,8</b>	<b>62.620,2</b>	<b>17.873,2</b>	<b>126.488,8</b>

Fonte: PLDO2012, Anexo III.10

A maior concentração de renúncia tributária na Região Sudeste é explicada, de um modo geral, pela ocorrência nessa Região das maiores parcelas do PIB (56,8%)<sup>20</sup> e população (42,3%) nacionais. Ou seja, existe uma forte correlação entre o aproveitamento de benefícios tributários e a sua contribuição ao PIB e populações nacionais, uma vez que nessa Região está sediado o maior número de empresas e de contribuintes individuais.

Assim, muitos estímulos do IR e da CSLL concedidos à pessoa jurídica, como o regime especial de tributação do Simples Nacional, aplicado às micro e pequenas empresas, bem como as deduções do imposto de renda decorrentes de aplicações de recursos em cultura, atividade audiovisual e fundo para criança e adolescentes, são, entre outros, apropriados por pessoas jurídicas sediadas nessa Região.

Na área das pessoas físicas, ocorre desenho semelhante, tais como a isenção: (i) do IRPF de rendimentos por rescisão de contrato de trabalho; (ii) de declarantes com 65 anos ou mais; (iii) de pecúlio por morte e invalidez; (iv) de aplicações em caderneta de poupança.

O mesmo se pode dizer com relação aos benefícios na área do Imposto Sobre Operações Financeiras – IOF, onde são expressivos os financiamentos habitacionais, e na área do IPI, envolvendo táxis e motocicletas. Benefícios do PIS e da COFINS também são atraídos pela força gravitacional do PIB dessa região, via Simples Nacional, agricultura e agroindústria, entidades sem fins lucrativos, programas de desenvolvimento tecnológico, etc.

<sup>20</sup> IBGE – 2006 (PIB) e estimativa para 2007 (População).



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

### Gastos Previdenciários do RGPS

Os Gastos Previdenciários mostram uma renúncia de receita estimada em R\$ 23,4 bilhões para 2012, o que representa 0,52% do PIB e 7,8% da arrecadação previdenciária para esse exercício.

A tabela a seguir mostra a estimativa desses benefícios para 2012, por setor beneficiado, com os valores regionalizados.

### PREVISÃO REGIONALIZADA DOS GASTOS PREVIDENCIÁRIOS

EXERCÍCIO DE 2012

Em R\$ milhões correntes

Descrição/Região	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Simples Nacional	365,7	1.414,0	7.069,1	2.884,8	891,4	12.625,0
Entidades Filantrópicas	125,2	696,6	5.122,1	1.661,4	389,8	7.995,0
Exportação da Produção Rural	95,8	206,8	912,5	879,0	559,2	2.653,4
Tecnologia da Inform e Comunic - TI e TIC	0,0	0,3	76,0	5,9	0,3	82,6
<b>Total</b>	<b>586,7</b>	<b>2.317,8</b>	<b>13.179,7</b>	<b>5.431,1</b>	<b>1.840,7</b>	<b>23.356,0</b>

Fonte: PLDO2012, Anexo III.11

Não obstante a Região Norte ostente a menor das participações no conjunto regionalizado dos benefícios previdenciários, sua participação, no âmbito dos tributos administrados pela RFB, é bem mais significativa, tendo em vista o regime da Zona Franca de Manaus, com benefícios tributários nas áreas do II, IPI e contribuições do PIS e COFINS, além dos estímulos tributários ao desenvolvimento da área da SUDAM. Assim, somados os dois tipos de benefícios, tributários e previdenciários, a Região Norte fica com a segunda maior participação.

### Redução das Desigualdades Regionais

Uma primeira análise dos gastos tributários e previdenciários mostra que, contrariamente ao senso comum, há uma concentração dos valores concedidos nas regiões mais desenvolvidas do País. Nos itens anteriores, procurou-se fornecer as explicações para esse resultado aparentemente inesperado.

Porém, uma visão mais aprofundada mostra que, apesar da alta parcela da Região Sudeste, quando se emprega a *relação Gastos Tributários/Arrecadação Federal Regional*, os números pendem mais para as regiões menos desenvolvidas do País.

Assim, enquanto a região Sudeste recebe R\$ 0,14 e a região Sul recebe R\$ 0,19 de renúncia de receita tributária por unidade de receita federal arrecadada nos seus espaços geopolíticos, as regiões Norte e Nordeste recebem, respectivamente, R\$ 1,61 e R\$ 0,37. A Região Centro-Oeste é aquinhoadas com R\$ 0,09 e a média nacional é de R\$ 0,19 de renúncia de receita tributária por unidade de receita federal arrecadada<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Uma avaliação mais precisa da transferência de recursos federais inter-regiões exigiria a consideração dos recursos de tributos federais transferidos através dos Fundos de Participação (IR e IPI), da partilha de receita de tributos federais (IOF, ITR, CIDE e Salário-Educação), de financiamentos realizados por instituições financeiras federais com encargos financeiros favorecidos e de realização de gastos federais, diretos ou indiretos, inclusive subvenções, subsídios e auxílios.



Finalmente, tendo em vista as observações sobre a atual definição de gastos tributários, entende-se como definição mais precisa: “são considerados benefícios ou gastos de natureza tributária, para os fins desta Lei, os dispositivos legais que visem atingir objetivos econômicos e/ou sociais, constituindo-se em exceções às normas tributárias de referência, que alcancem, exclusivamente, determinados setores, regiões ou grupo de contribuintes e que resultem em renúncia de receita tributária pelo Estado”.

Também entende-se desnecessário o envio de estimativas desses gastos para três exercícios junto com o PLDO. Pela legislação, o Orçamento de Gastos Tributários deve-se reportar apenas ao exercício a que se refere o PLDO e acompanhar o orçamento da União, ainda que como informação complementar, pois o objetivo de sua criação foi o de fornecer a visão total da alocação dos recursos públicos entre indivíduos, setores e regiões.

## 2. AVALIAÇÃO DO CENÁRIO SOCIAL

A avaliação do cenário social em que se insere o PLDO 2012 contempla a análise dos aspectos relativos às áreas da assistência e previdência social, trabalho, saúde e educação.

### 2.1. ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA SOCIAL

O valor do salário mínimo é o indicador mais relevante na definição das despesas públicas relativas à assistência e previdência social. De acordo com o art. 48 do PLDO 2012, sua importância deve ser fixada por meio de decreto em conformidade com a Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011. Esse diploma consagrou a política de valorização do salário mínimo que vinha sendo adotada em anos anteriores, de modo que o reajuste corresponda à variação do INPC acumulada nos últimos doze meses ao do reajuste somada ao crescimento real do PIB registrado no ano anterior ao do envio do projeto da lei orçamentária.

#### Assistência Social

Na área da Assistência Social, os gastos obrigatórios relativos aos benefícios da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS e do Programa Bolsa-Família constituem mais de 90% das despesas totais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Para o exercício de 2011, o total autorizado para essas despesas atinge o montante aproximado de R\$ 40,0 bilhões.

No caso do Bolsa Família, o Governo reajustou, por intermédio do Decreto nº 7.447, de 1º de março de 2011, os valores dos benefícios básico e variável com índices percentuais diferenciados. Aquele passou de R\$ 68,00 para R\$ 70,00. O benefício variável destinado às famílias que tenham em sua composição gestantes, nutrizes e crianças entre zero e quinze anos saltou de R\$ 22,00 para R\$ 32,00. O benefício variável destinado a famílias que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 e 17 anos aumentou de R\$ 33,00 para R\$ 38,00. O impacto da medida aponta elevação das despesas da ordem de R\$ 2,095 milhões ao ano, que deverão ser financiados mediante remanejamentos internos do próprio orçamento do ministério.



Cabe destacar que a adoção de reajustes diferenciados revela a intenção do Governo de focar sua política de transferência de renda em segmentos de menor renda e mais fragilizados da sociedade.

No tocante a LOAS, destacam-se os Benefícios de Prestação Continuada (BPC). O volume de recursos despendidos a cada ano e o número de beneficiários evidenciam tendência de crescimento. Para 2011, estima-se atender cerca de 3,7 milhões de idosos e pessoas com deficiência, ante a meta de atendimento de 3,4 milhões em 2010. O gasto total estimado com o BPC para 2011 é de R\$ 23,1 bilhões, frente aos R\$ 20,2 bilhões autorizados para 2010. A variação deve-se ao aumento do salário-mínimo e ao aumento no quantitativo de pessoas atendidas.

### Previdência Social

Segundo os dados do Boletim Estatístico da Previdência Social relativos ao primeiro bimestre de 2011, o RGPS apresentou saldo previdenciário negativo de R\$ 6,3 bilhões. A arrecadação líquida alcançou R\$ 34,9 bilhões, ao passo que os dispêndios com benefícios do RGPS atingiram R\$ 41,2 bilhões, nos dois primeiros meses do exercício. No mesmo período do ano anterior, o déficit foi de R\$ 7,5 bilhões, resultado da diferença entre a arrecadação líquida de R\$ 29,3 bilhões e a despesa com benefícios de R\$ 36,8 bilhões.

Entre mar/2010 e fev/2011, o saldo previdenciário foi negativo de R\$ 41,7 bilhões, uma vez que a arrecadação líquida correspondeu a R\$ 217,6 bilhões contra a despesa com benefícios de R\$ 259,3 bilhões. No intervalo de mar/2009 a fev/2010, o déficit foi de R\$ 41,4 bilhões, decorrente da arrecadação líquida de R\$ 186,1 bilhões subtraída da despesa com benefícios equivalente a R\$ 227,5 bilhões.

De acordo com esses dados, a arrecadação líquida apresentou crescimento nominal de 16,9% entre os períodos considerados. As despesas com benefícios do RGPS, por sua vez, tiveram crescimento nominal de 14%, no mesmo período.

Tal comportamento pode ser explicado pelo bom desempenho da economia em 2010, que registrou a criação de 2,5 milhões de postos de trabalho e apresentou crescimento real de 7,5% do PIB. Isso compensou a pressão para elevação das despesas do RGPS provocadas, principalmente, pela política de valorização do salário mínimo e pelo crescimento vegetativo.

Para 2012, apesar das boas perspectivas indicadas no projeto, o cenário econômico não se mostra tão favorável como em 2010. Além disso, prevê-se elevado aumento do salário mínimo para vigorar a partir de janeiro daquele exercício que pode não ser compensado pelo aumento PIB e pela criação de novos postos de trabalho. Por conseguinte, poderá ocorrer agravamento do déficit previdenciário, o que provocará novas discussões sobre a necessidade de modificações ou reforma nos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

### Trabalho

De acordo com o que estabelece o PLDO, as perspectivas para o mercado de trabalho em 2012 são positivas, diante da previsão de crescimento de 5% do PIB em termos reais e da variação nominal média de 9,93% da massa salarial.



Em 2010, num contexto de forte expansão do nível de atividade econômica, a massa salarial, do período de dezembro de 2009 a novembro de 2010, apurada pela Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE nas seis principais regiões metropolitanas brasileiras, apresentou crescimento nominal de 13,2%.

O ano de 2010 também foi particularmente favorável no que tange ao volume de empregos criados. Com base nos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED/MTE, verificou-se a criação de cerca de 2,6 milhões de postos de trabalho, distribuídos principalmente entre os setores de Serviços, com 39,8% do total, Comércio, com 24%, Indústria de Transformação, 21,2%, e Construção Civil, 13,1%.

O único setor que registrou saldo negativo foi a Agricultura, com a redução de 1.549 postos de trabalho. Os dados do CAGED de fevereiro de 2011 revelam a manutenção de um mercado de trabalho aquecido, face à criação de 280,8 mil vagas, número inédito na série histórica para o mês.

Os efeitos da crise financeira global sobre a taxa de desemprego no Brasil foram atenuados pelas políticas expansionistas adotadas pelo governo federal. Se em março de 2009 essa taxa era de 9%, em dezembro desse ano o percentual já havia caído para 6,8%, o mesmo patamar de dezembro de 2008. Para dezembro de 2010, a taxa foi de 5,3%, atingindo o mais baixo nível desde que foram iniciadas as estatísticas.

Alguns setores reportam dificuldades na contratação de mão-de-obra qualificada, particularmente os de construção civil e indústria de transformação, e, mais recentemente, o de tecnologia da informação. Atualmente, mesmo em setores onde houve redução de postos de trabalho, a exemplo da agricultura, é perceptível a dificuldade de se encontrar mão-de-obra em algumas regiões do Brasil.

No que se refere ao Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, o crescimento real do salário-mínimo, o aumento da formalização do emprego e a alta rotatividade da mão-de-obra formal levam à utilização crescente dos seus recursos. Esses fatores reduzem o montante que poderia ser destinado a políticas de geração de emprego e renda.

Para se ter uma idéia da situação do orçamento do FAT, do total liquidado em 2010, de R\$ 41,3 bilhões, R\$ 29,2 bilhões foram despendidos com programações afetas ao pagamento de seguro desemprego e abono salarial, que exibem trajetória de forte crescimento real nos últimos exercícios.

Outros R\$ 11,6 bilhões corresponderam à transferência para o BNDES, determinada pelo art. 239, §1º, da Constituição Federal, para financiar programas de desenvolvimento econômico.

As demais despesas, nas quais estão incluídas as políticas ativas de emprego e renda, somaram R\$ 543 milhões.

Nesse mesmo exercício, as receitas do Fundo somaram R\$ 40,9 bilhões, o que gerou resultado nominal negativo de R\$ 409,2 milhões (R\$ 40,9 bilhões – R\$ 41,3 bilhões).

Não obstante o resultado nominal negativo, decorrente do crescimento das obrigações do Fundo em taxas superior ao crescimento das receitas, há de se



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

destacar que os resultados econômicos do Fundo, que não incluem as transferências para o BNDES, foram superavitários, ocasionando sucessivos crescimentos em seu Patrimônio, que chegou a R\$ 170,9 bilhões no final de 2010.

### PATRIMÔNIO DO FAT SALDOS NO FINAL DO EXERCÍCIO

PATRIMÔNIO/ANO	Em R\$ milhões correntes				
	2007	2008	2009	2010	2011
EXTRAMERCADO (A)	11.940,3	19.147,9	21.819,5	23.157,1	28.839,3
EMPRÉSTIMOS AO BNDES (B)	95.570,0	100.179,1	110.778,3	110.689,3	110.818,1
DEPÓSITOS ESPECIAIS(C)	58.977,4	50.114,5	45.799,7	36.839,5	36.341,9
BNB	658,6	487,6	439,9	686,8	680,1
BB	21.436,0	16.466,7	14.201,9	10.360,5	10.130,3
BNDES	30.902,8	27.354,1	25.567,9	21.573,6	21.383,7
FINEP	1.065,2	1.093,1	1.236,3	1.043,2	1.037,7
CAIXA	4.887,0	4.681,4	4.319,2	3.144,1	3.079,3
BASA	27,8	31,6	34,5	31,2	30,7
OUTROS VALORES (D)	313,6	315,4	288,3	236,1	238,1
IMOBILIZADO	194,4	199,5	221,9	218,1	218,7
EM CAIXA	119,2	115,9	66,4	18,0	19,4
EM TRÂNSITO	-	-	-	-	-
TOTAL (A+B+C+D)	166.801,3	169.756,9	178.685,8	170.922,0	176.237,3
VARIAÇÃO PATRIMONIAL/ANO	-0,37%	1,77%	5,26%	-4,34%	3,11%

Fonte: CGFAT/SPOA/SE/MTE

Nota: Até o exercício de 2010, valores estão expressos em moeda de poder aquisitivo de dez/2010 (IGP-DI), em 2011 os valores são nominais.

## 2.2 ASPECTOS RELATIVOS À SAÚDE<sup>22</sup>

A participação mínima de cada ente federativo continua sendo definida pelo art. 77 do ADCT em virtude da falta de aprovação da lei complementar de que trata o § 3º do art. 198 da Constituição Federal. Com vistas a suprir essa ausência, tramitam no Congresso Nacional projetos de lei complementar, tais como PLP da CD nº 001, de 2003<sup>23</sup>, e o PLP da CD nº 306, de 2008<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Sobre o tema, v. a Nota Técnica nº 10/2011 no sítio: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/nt10.pdf>

<sup>23</sup> Projeto apresentado pelo Deputado Roberto Gouveia. A redação final foi aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 31/10/2007 e remetida ao Senado em 06/11/2007, onde recebeu o número de PLC 89 de 2007 - Complementar.

<sup>24</sup> Refere-se ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 121/2007, de autoria do Senador Tião Viana. Remetido à Câmara dos Deputados, recebeu o número PLP nº 306/2008. No Plenário, o referido Projeto sofreu emenda na forma de Substitutivo Global (de autoria do Deputado Pepe Vargas).

O Substitutivo propõe uma nova fonte de financiamento para a saúde pública com a criação da Contribuição Social para a Saúde – CSS, espécie tributária semelhante à extinta CPMF, com alíquota de 0,1% sobre as



Também, em razão da falta da norma complementar, as LDOs têm definido provisoriamente o que se entende por ações e serviços públicos de saúde, a fim de nortear a elaboração e execução do orçamento, em conformidade com a referida Emenda Constitucional. A regra que tem vigido desde 2001, repetida no § 1º do art. 48 do PLDO 2012, considera tais ações e serviços como sendo a totalidade da dotação do Ministério da Saúde, deduzidos (i) os encargos previdenciários da União, (ii) os serviços da dívida, (iii) a transferência de renda a famílias e (iv) as despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

A definição obedece tão-somente à lógica da classificação institucional. Não leva em conta o objeto e a natureza do gasto, mas apenas o órgão executor da ação. Dessa forma, basta que a despesa seja da programação do Ministério da Saúde para que integre o referido piso de aplicação. Ocorre que, apesar de não se tratar de definição ideal, permite um acompanhamento mais preciso do valor aplicado e das despesas realizadas pelo governo federal, uma vez que se concentram apenas no órgão Ministério da Saúde.

O *caput* do art. 48 do PLDO estatui que tanto o projeto quanto a respectiva lei orçamentária deverão contemplar os recursos necessários ao cumprimento do mínimo constitucional ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

## 2.3 ASPECTOS RELATIVOS À EDUCAÇÃO

Na área da educação, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 8.035, de 2010, que concebe o novo Plano Nacional de Educação - PNE, para vigorar de 2011 a 2020. O art. 214 da Constituição prevê que o PNE será estabelecido mediante lei e deve articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração, bem como definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam, dentre outras prioridades, ao estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (PIB).

A proposta do PNE prevê vinte metas para a educação. Merece destaque a meta nº 20 que propõe “ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do País”. Dados recentes do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP apontam que, em 2009, esse percentual era de 5,7%, incluindo-se as transferências para o setor privado.

O PLDO 2012 não possui o anexo de prioridades e metas. No entanto, ressalta a proposição que, para o próximo exercício, as prioridades e metas da Administração Pública Federal corresponderão às ações do PAC. Nesse contexto,

---

movimentações financeiras, disciplinada no inciso II e §§ 1º e 2º do art. 1º; §§ 3º, 4º e 5º do art. 5º, bem como nos artigos 12 a 28.

O texto principal da proposta foi aprovado em junho de 2008 e se encontra no Plenário da Câmara aguardando a votação do último destaque para votação em separado (DVS). Referido destaque, de autoria do DEM, pretende excluir do texto a base de cálculo da Contribuição Social para a Saúde.



verifica-se que, no âmbito do Ministério da Educação, consta na Lei Orçamentária de 2011 duas ações do PAC: “Implantação de Escolas para Educação Infantil – Nacional” e “Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares – Nacional”, com total autorizado de R\$ 1,4 bilhão.

Registre-se, por fim, que os recursos destinados à complementação da União ao FUNDEB para 2012 deverão ser equivalentes a, no mínimo, 10% do total da receita total do FUNDEB, de acordo com o disposto no inciso VII, alínea “d” do art. 60 do ADCT. Espera-se que a proposta orçamentária para 2012 contemple esses recursos em sua integralidade, o que não ocorreu nas propostas de 2010 e de 2011. Nessas proposições, o Poder Executivo, invocando o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.494, de 2007 (norma que trata de desembolso financeiro), destinou à dotação de Complementação da União ao FUNDEB apenas 85% do montante obrigatório. Justificou que o repasse dos 15% restantes poderia ocorrer até 31 de janeiro do exercício subsequente, o que não é compatível com a boa técnica orçamentária. Entendemos que a dotação deve contemplar os recursos em sua integralidade de forma a atender o mandamento constitucional.

### **3. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS**

No que se refere ao Capítulo II, que trata da estrutura e organização dos orçamentos, verifica-se a exclusão de vários dispositivos, comparativamente com a LDO vigente:

- a) art. 6º, § 4º, que prevê que a integralização de cotas no Fundo Fiscal de Investimentos e Estabilização – FFIE a que se refere o art. 7º da Lei nº 11.887, de 2008, conste da lei orçamentária anual;
- b) art. 9º, § 3º, II, no que tange à necessidade de apresentação, nos quadros-síntese por órgão e UO, da coluna correspondente aos valores empenhados no exercício anterior ao da elaboração do orçamento; e
- c) art. 12, inciso IV, que trata da obrigatoriedade de informações sobre o pagamento de benefícios previdenciários ao trabalhador rural.

O FFIE, do qual o Fundo Soberano do Brasil – FSB é cotista, tem por finalidade promover a aplicação em ativos no Brasil e no exterior, com vistas à formação de poupança pública, mitigação dos efeitos dos ciclos econômicos e fomento a projetos de interesse estratégico do País localizados no exterior. Esse Fundo não integra os orçamentos públicos, embora seja constituído de fontes públicas. A ausência de informações prejudica a atuação do Congresso Nacional na fiscalização do cumprimento das disposições legais e avaliação do alcance dos objetivos que motivaram a instituição do FSB.

No caso de exclusão da coluna nos quadros-síntese, a informação relativa aos valores empenhados em 2010 indica a capacidade de execução da despesa, o que é útil para a elaboração do orçamento de 2012.

Em relação à exclusão da obrigatoriedade de especificar o pagamento de benefícios previdenciários ao trabalhador rural, a medida traz prejuízo à avaliação das dotações destinadas a esse tipo de benefício.

Assinale-se, por outro lado, a inclusão do inciso XX do art. 12, que determina



sejam criadas ações específicas para as dotações destinadas às contribuições e anuidades a organismos nacionais, bem como do inciso XXV, que prevê ações específicas para o pagamento de despesas decorrentes de compromissos firmados por meio de contrato de gestão entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal e as organizações sociais, nos termos da Lei nº 9.637, de 1998.

Houve alterações também na composição dos Anexos I – Relação dos Quadros Orçamentários Consolidados e II – Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2012.

No que se refere ao Anexo I, previsto no art. 9º, inciso II, foram eliminados e reconfigurados diversos quadros já cristalizados nos projetos e leis orçamentárias anteriores.

A proposta transfere três quadros desse Anexo, que integra a lei orçamentária, para o Anexo das informações complementares. Os quadros transferidos tratam da evolução das receitas e das despesas do Tesouro Nacional e do Orçamento da Seguridade Social, além da parte da evolução dos itens do quadro demonstrativo dos resultados primário e nominal (itens II, V e XI do Anexo I da LDO 2011). Foi excluído o quadro que trata das ações classificadas na esfera da seguridade social incluídas na programação de órgãos executores do Orçamento Fiscal (item XVI do Anexo I da LDO 2011).

O PLDO 2012 determina ainda modificação no quadro dos programas de governo, que compunha o Volume II do Projeto e da Lei Orçamentária, que trazia, de acordo com a estrutura vigente do PPA, os objetivos, indicadores, atividades, projetos e operações especiais, produtos e unidades de medida e respectivas metas, por unidade orçamentária executora. Na configuração proposta, o anexo conterá apenas a “demonstração da compatibilidade entre a programação constante dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Plano Plurianual 2012-2015”. Essa alteração é justificada pela reconfiguração programática a ser apresentada pelo novo PPA.

Outra alteração diz respeito ao quadro estabelecido pelo inciso X, em que se prevê a relação do serviço da dívida contratual e mobiliária por órgão e unidade orçamentária, por fonte de recursos, que deixa de ser feito por subtítulo, e passará a ser demonstrado apenas por grupo de despesa, dentro de cada unidade orçamentária e órgão.

Outras modificações dizem respeito ao conteúdo de quadros, que deixam de distinguir a origem das fontes de receitas.

No que se refere ao Anexo II, o PLDO 2012 excluiu, em relação à LDO 2011:

- a) demonstrativo das despesas realizadas com aquisição, aluguel e licenciamento de **softwares** no exercício de 2009, e as estimadas para 2010 e 2011, de acordo com informações dos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal;
- b) relação dos projetos de grande vulto, conforme definidos no art. 10 da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008 (PPA 2008/2011), contendo:



- i. especificação do objeto da etapa ou da obra, identificando o respectivo subtítulo orçamentário;
- ii. estágio em que se encontra;
- iii. valor total do projeto; e
- iv. cronograma físico-financeiro para sua conclusão.

Considerando que o PPA 2008/2011 exaure-se no final do corrente exercício, concluiu o Poder Executivo que não será necessário encaminhar, a título de informações complementares, relação das obras de “grande vulto” que constem do Projeto de Lei Orçamentária para 2012.

Passa a integrar as informações complementares, o demonstrativo com as medidas de compensação às renúncias de receitas, conforme inciso II do art. 5º da LRF.

#### **4. DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO**

As diretrizes gerais para elaboração e execução dos orçamentos da União estão discriminadas na Seção I do Capítulo III do PLDO 2012.

O projeto mantém a essência das disposições já previstas na LDO 2011. No que tange à publicidade e transparência na gestão, suprime, contudo, a exigência de divulgação, pelos Poderes e pelo MPU, de relatórios simplificados com a execução orçamentária e financeira, inclusive de restos a pagar, das principais ações de governo, preservando a divulgação de relatórios de acompanhamento e avaliação apenas dos principais programas, com os produtos ou resultados obtidos (art. 17, § 1º, IV).

No PLDO 2012, as disposições sobre a publicidade e transparência na gestão ainda sofrem do grave defeito de não tornarem claro quais órgãos e autoridades, tanto nos Poderes quanto no MPU, serão os responsáveis pela divulgação das informações, nem quais sítios eletrônicos, o que poderá ser aperfeiçoado pelo substitutivo que o Relator oferecer.

Neste mesmo capítulo, o PLDO 2012 (art. 20, § 1º, II, c) amplia a possibilidade de aquisição de automóveis de representação, estendendo a faculdade a todos os Ministros dos Tribunais Superiores e aos Presidentes dos Tribunais Regionais e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. A redação correspondente na LDO 2011 autorizava a aquisição para somente os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os Presidentes dos Tribunais Superiores.

Excluiu-se do Projeto, também em relação à LDO 2011, a exigência de que o Poder Executivo estabeleça, por meio de ato justificado, a parcela de dotações destinadas aos Programas Vetores Logísticos do Ministério dos Transportes passíveis de execução pelo Sistema de Engenharia do Exército Brasileiro.

O art. 23 veda o reajuste, no exercício de 2012, dos benefícios auxílio-alimentação ou refeição, assistência pré-escolar e assistência médica e odontológica, inclusive exames periódicos, quando o valor unitário vigente do



benefício pago no âmbito dos Poderes e do MPU for superior ao valor médio da União, para cada um dos referidos benefícios, praticado no mês de março de 2011.

Em 2010, o Congresso acatou parcialmente proposta semelhante constante do PLDO 2011, limitando, no entanto, pela inflação, o reajuste do valor do benefício que estivesse acima da média. A intenção era evitar perdas em relação ao valor real vigente. Mas o Executivo vetou essa alternativa.

### **Restos a pagar**

Apesar de todas as discussões atuais sobre o tema, do expressivo montante em estoque que rotineiramente vem se transportando para os exercícios seguintes e do impacto que tal montante exerce sobre a execução do exercício corrente, o PLDO 2012 não inclui disciplina sobre a inscrição de despesas em restos a pagar, a liquidação e o pagamento das despesas inscritas.

O regramento sobre restos a pagar encontra-se hoje estabelecido basicamente em decretos do Poder Executivo, de que são exemplos o Decreto nº 7.418, de 2010, e o Decreto nº 7.468, de 2011, que prorrogaram a validade dos restos a pagar inscritos até o exercício de 2010. Tais normativos geraram muita tensão na relação do Poder Executivo com o Legislativo, uma vez que os critérios estabelecidos não foram discutidos previamente.

Por conta disso, entende-se que o Substitutivo ao PLDO 2012 poderia suprir essa lacuna e estabelecer critérios legais, tanto para a inscrição, quanto para a liquidação, execução e prazo de validade das despesas inscritas em restos a pagar. Além disso, poderia disciplinar a respeito de reserva financeira que garanta sua efetiva execução, na medida em que a inscrição em si denota interesse da administração no objeto da despesa.

### **Reserva de Contingência**

De acordo com o que dispõe o art. 5º, III, da LRF, cabe à lei de diretrizes orçamentárias estabelecer, anualmente, a forma de utilização e o montante da reserva de contingência, cujos recursos, apurados com base na receita corrente líquida, serão destinados exclusivamente para o atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

O PLDO 2012 não inova no que diz respeito à composição da reserva de contingência. Assim, prevê que, no projeto de lei orçamentária, será constituída por 2% da receita corrente líquida, divididos igualmente entre despesa primária e despesa financeira, e na lei, a 1% da mesma receita.

Não são consideradas no limite dos 2% as reservas específicas para (i) atender expansão de despesa obrigatória de caráter continuado e (ii) compensar medida de desoneração de receita não considerada na estimativa de receita do projeto de lei orçamentária.

Ao permitir que até metade da reserva seja classificada, no PLOA, como despesa financeira, fica aberta a possibilidade de que o valor remanescente na lei orçamentária seja constituído apenas de despesa financeira, o que de fato vem



ocorrendo.

Uma vez classificada como despesa financeira, o uso da reserva como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais com vistas a cobrir despesas primárias fica prejudicado.

Permanece a possibilidade de serem constituídas reservas de contingência à conta de receitas próprias e vinculadas, também classificadas como despesa financeira, o que impede que esse montante de fontes seja utilizado para o atendimento das despesas primárias vinculadas.

A constituição de reserva de contingência classificada como despesa financeira é utilizada como forma de contribuir para a geração do resultado primário.

## 5. DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

O Orçamento da Seguridade Social é formado pelas dotações destinadas a atender às ações de saúde, previdência e assistência social, submetendo-se ao disposto nos arts. 167, inciso XI, 194, 195, 196, 199, 200, 203, 204 e 212, § 4º, da Constituição Federal, bem como ao que dispõe a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, no que tange ao limite mínimo de gastos com ações e serviços públicos de saúde.

A Constituição conferiu ao Orçamento da Seguridade Social um caráter especial e prioritário, ao instituir, no art. 195, a vinculação de um conjunto significativo de receitas de contribuições sociais, que atualmente representam cerca de 58% das receitas tributárias e 52% das receitas primárias da União. Vale dizer que tais receitas não são suficientes para atender a todos os gastos contabilizados na esfera da seguridade, sendo necessária a utilização de outras fontes.

A base de incidência dessas contribuições encontra-se definida no art. 195, incisos I, II, III e IV, cabendo salientar que tais receitas aplicam-se indistintamente ao financiamento de todo o conjunto de gastos da saúde, previdência e assistência social. Há, contudo, algumas regras instituídas no texto constitucional e na LDO que conferem tratamentos fiscais diferenciados para o setor saúde e para as despesas previdenciárias, cumprindo citar:

- a) o limite mínimo dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, definida pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000;
- b) a disposição, contida no art. 167, XI, da Constituição, que vincula as receitas de contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas relativas ao regime geral de previdência, sobre a qual não poderá incidir a Desvinculação de Receitas da União (DRU);
- c) a aplicação das receitas da contribuição para o plano da seguridade social do servidor exclusivamente no pagamento de encargos previdenciários da União, sendo esse mandamento previsto no art. 47, II, do PLDO 2012.



Devido à ausência da lei complementar regulamentadora, as LDO's têm definido provisoriamente o que se entende por ações e serviços públicos de saúde, a fim de nortear a elaboração e execução do orçamento, em conformidade com a referida Emenda Constitucional. A regra em vigor desde 2001, repetida no § 1º do art. 48 do PLDO 2012, considera tais ações e serviços como sendo a totalidade da dotação do Ministério da Saúde, deduzidos (i) os encargos previdenciários da União, (ii) os serviços da dívida, (iii) a transferência de renda a famílias e (iv) as despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

O *caput* do art. 48 evidencia que tanto o projeto quanto a lei orçamentária devem contemplar os recursos necessários ao cumprimento do mínimo constitucional pertinente ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Da mesma forma, e em atendimento ao art. 7º, IV, da Constituição, devem também prever recursos para o atendimento do reajuste dos benefícios da Seguridade Social, em atendimento à sua política de valorização de longo prazo prevista na Lei nº 12.382, de 2011. Nesse contexto, o PLDO 2012 assinala para 2012 o salário mínimo de R\$ 616,34 correspondendo a uma variação nominal de 13,09%.

O projeto 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.

Em suma, observa-se que o texto do PLDO mantém as determinações constantes da lei de diretrizes orçamentárias vigente. Desse modo, não apresenta inovações sobre os aspectos qualitativos relacionados às políticas públicas em saúde, previdência e assistência social.

A aplicação de recursos públicos em saúde pela União leva em conta o valor empenhado no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB, o que resulta num gasto de cerca de 12,5% de sua receita corrente líquida, ou 7% da corrente bruta.

Por seu turno, conforme o art. 77 do ADCT, os Estados e os Municípios deverão aplicar, respectivamente, 12% e 15% de sua receita de impostos na área da saúde.

## 6. DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA O ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO

O art. 51 do PLDO 2012 determina que o Orçamento de Investimento abrangerá as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, nele devendo constar todos os investimentos realizados, independentemente da fonte de financiamento utilizada. Ficam ressalvadas dessa ordenação as empresas estatais cuja programação conste integralmente do Orçamento Fiscal ou do Orçamento da Seguridade Social. Em relação às disposições contidas na LDO 2011, verifica-se que não foram inseridas alterações significativas na proposta para 2012.

Os §§ 1º, 6º e 7º do art. 51 dispõem sobre a compatibilização das disposições da Lei nº 4.320, de 1964, com as disposições da Lei nº 6.404, de 1976, no que se refere às definições de investimento, bem como sobre aspectos relativos ao



detalhamento das suas fontes de financiamento, ao regime contábil, à execução orçamentária e às demonstrações contábeis.

Para fins de estabelecimento das despesas que devem ser consignadas no Orçamento de Investimento, em função da supramencionada compatibilização, deverão ser consideradas investimento, exclusivamente, benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais e as necessárias à infra-estrutura de serviços públicos concedidos pela União, assim como as despesas com a aquisição de qualquer bem classificável no ativo imobilizado, à exceção daqueles que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros e os valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado.

O § 3º deste mesmo artigo estabelece também que o detalhamento das fontes de financiamento do investimento deverá ser feito de forma a evidenciar a origem dos recursos, especificando os recursos gerados pela própria empresa, bem como aqueles provenientes de participação da União ou de empresa controladora no capital social, ou oriundos de operações de crédito internas e externas junto a instituições financeiras, além de outras operações de longo prazo.

## 7. DÉBITOS JUDICIAIS

O PLDO 2012 apresenta poucas alterações em relação ao anterior. No art. 26, foram incluídas a CMO e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN entre os órgãos a quem deve ser encaminhada a relação de débitos constantes de precatórios judiciais a serem incluídos na proposta orçamentária. O mesmo deve se dar em relação aos beneficiários de crédito cujas sentenças judiciais sejam originárias de desapropriação de imóvel residencial do credor, desde que comprovadamente único à época da imissão na posse.

O PLDO 2012 mantém a sistemática de alocação dos créditos orçamentários relativos a precatórios e débitos de pequeno valor, iniciada no exercício de 2010, em que as dotações são inicialmente alocadas numa unidade orçamentária específica (Encargos Financeiros da União – Cumprimento de Sentenças Judiciais) e descentralizadas automaticamente aos tribunais que proferiram as decisões exequendas<sup>25</sup>, imediatamente após a publicação da lei orçamentária e suas alterações, conforme o art. 29<sup>26</sup>.

Observe-se a necessidade de ser corrigido, no § 6º do art. 26, o exercício para a atualização monetária dos precatórios, determinada no § 12 do art. 100 da Constituição, inclusive em relação às causas trabalhistas, previdenciárias e de acidente do trabalho, e das parcelas resultantes da aplicação do art. 78 do ADCT. No inciso I, ao invés de 1º de julho de 2010, deve ser 2009, mesmo caso do inciso II, onde deve ser a partir de 2 de julho de 2009 e não 2010.

A alteração do exercício financeiro decorre da edição da EC nº 62, de 2009, que alterou o índice de atualização dos precatórios e requisições.

<sup>25</sup> Pela sistemática iniciada em 2010, não são alocadas em Encargos Financeiros da União as dotações de precatórios da Administração Indireta e de débitos de pequeno valor do INSS, que permanecem nas respectivas unidades orçamentárias.

<sup>26</sup> A exceção envolve as causas processadas pela Justiça Comum Estadual.



As requisições com data de expedição anterior à Emenda serão atualizadas pelo IPCA-E e as com data posterior, pela TR, independentemente das LDOs subsequentes. O índice sempre será IPCA-E para as requisições expedidas até 1º de junho de 2009 e sempre TR para as requisições expedidas a partir de 2 de julho de 2009.

Outras duas pequenas mudanças dizem respeito ao reconhecimento, no art. 27, § 3º, de que as dotações descentralizadas ao Tribunal responsável para pagamento de débitos judiciais podem ser insuficientes, justificando abertura de créditos adicionais. Ademais, altera-se, no parágrafo único do art. 28, o termo inicial do prazo de 60 dias para que as unidades orçamentárias do Poder Judiciário discriminem no Siafi a relação das requisições relativas a sentenças de pequeno valor e o órgão ou entidade em que se originou o débito, passando do trânsito em julgado da decisão judicial que fixou a respectiva obrigação, para o de sua autuação no tribunal.

## 8. ALTERAÇÕES DA LOA E AUTORIZAÇÃO PARA EXECUÇÃO PROVISÓRIA DA PROPOSTA DE LEI ORÇAMENTÁRIA

A Seção VIII do Capítulo III do PLDO 2012 apresenta algumas diferenças em relação a disposições da LDO em vigor.

O art. 52, correspondente ao art. 55 da LDO 2011, amplia o rol das alterações orçamentárias que não são consideradas como créditos adicionais. Pretende incluir no conceito de mera *alteração orçamentária* o remanejamento de dotação entre grupos de despesa (outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras, amortização e juros e encargos da dívida), hoje caracterizado como crédito adicional.

Nessa linha, o PLDO 2012 possibilita a alteração dos GND's por meio de portaria da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SOF/MP. A proposta do PLDO 2012 visa suprimir a atuação dos congressistas em determinadas alterações das programações aprovadas na lei orçamentária.

O entendimento subjacente é de que não há necessidade de projeto de lei de crédito adicional para essas modificações, uma vez que o crédito original permanece vinculado ao subtítulo destinatário da despesa, não ocorrendo, portanto, alteração do objeto pretendido na lei orçamentária. Haveria necessidade de crédito adicional, nessa visão, apenas quando a alteração pretendida alterasse o valor total estabelecido para o subtítulo.

De acordo com o PLDO 2012, poderá ocorrer alteração entre os GNDs 3 – Outras Despesas Correntes, 4 – Investimentos e 5 – Inversões Financeiras. No presente caso, a alteração total para *despesas correntes* (por exemplo, diárias ou publicidade) de uma dotação destinada a *investimentos* (por exemplo, obras e instalações) dependeria meramente de portaria da SOF/MP, sem que o Congresso seja ouvido.

De igual modo, a proposta permite o remanejamento entre os GNDs 2 – Juros e Encargos da Dívida e 6 – Amortização da Dívida, também no âmbito do mesmo subtítulo. Nesse caso, as dotações orçamentárias aprovadas pelo Legislativo para



amortização da dívida poderão ser alteradas na totalidade para atender juros e encargos da dívida (e vice-versa) também por portaria da SOF/MP.

Em ambas as hipóteses, ainda que o orçamento não contenha determinado GND, portaria da SOF/MP poderá criá-lo, diferentemente da norma atual, que exige, dependendo do montante da alteração, abertura de crédito por decreto ou por lei (art. 53, § 7º, da LDO 2011).

A matéria refere-se ao grau de flexibilidade que o Congresso Nacional deve conferir aos órgãos responsáveis pela execução orçamentária, de modo a abrir mão de suas prerrogativas inseridas no inciso II do art. 49 da Constituição. De acordo com esse dispositivo, cabe ao Congresso dispor sobre o orçamento anual.

Em relação à pretendida mudança de conceito, a qual prevê que os casos de alteração de GND passariam a denominar-se *alteração orçamentária*, não nos parece haver possibilidade legal para tanto. Ocorre que a definição do que seja crédito adicional já consta dos arts. 40 e 41 da Lei nº 4.320, de 1964, lei permanente que foi recepcionada como lei complementar pela Constituição. Conforme a hierarquia das leis, a LDO, que é lei ordinária e temporária, não é instrumento legal hábil a promover essa alteração.

Segundo os mencionados dispositivos da Lei nº 4.320, de 1964, crédito adicional é autorização de despesa não computada ou insuficientemente dotada. Ou seja, o conceito de crédito adicional está ligado à dotação aprovada. E a alteração de GND impacta diretamente nas dotações aprovadas na lei orçamentária, pelo que não poderia ter denominação diferente de *crédito adicional* para esse tipo de alteração.

Em relação aos montantes das alterações pretendidas, não se pode olvidar que, hoje, o texto da lei orçamentária já autoriza o remanejamento de dotações entre GNDs. Mas limita a alteração a 25% do total das dotações envolvidas (art. 4º, II, da Lei nº 12.381, de 2011), salvo exceções específicas em que o percentual pode ser maior, porém não na totalidade do subtítulo. Além disso, em nenhuma circunstância é admitido o remanejamento de dotações alocadas para amortização em favor de juros e encargos, ou o inverso, como o PLDO 2012 pretende.

Na mesma linha, a LDO 2011 (art. 55) já permite *alteração orçamentária* para as esferas, fontes de recursos, modalidades de aplicação, identificadores de uso e de resultado primário, mas nesses casos específicos não há variação nas dotações aprovadas, como ocorre quando se altera o GND.

Deve-se salientar que a concessão de ampla liberdade de remanejamento entre GNDs, aliada à tendência de criação de subtítulos genéricos e adensados, em especial aqueles relativos ao funcionamento dos órgãos, pode subtrair prerrogativas do Poder Legislativo.

A classificação por GND é importante, porque está relacionada com a natureza do gasto e com o impacto econômico e social considerados ao se aprovar o orçamento. Abrir mão da prerrogativa de discutir a natureza dos gastos implica desistir de valorar a importância, por exemplo, da alocação voltada ao investimento (aumento de patrimônio) em relação àquela destinada a despesas correntes.

Portanto, deve-se avaliar com cautela a concessão da flexibilidade pretendida, à vista do conjunto de disposições que já constam do texto da lei



orçamentária e da própria LDO nesse sentido e dos impactos que a medida acarreta.

Ainda na linha de conferir maior flexibilidade à execução, o PLDO 2012 não incorporou os dispositivos da LDO vigente (§§ 15, 16 e 17 do art. 56) que tratam da abertura de crédito suplementar ou encaminhamento de projeto de crédito adicional em caso de aumento das despesas primárias obrigatórias, identificado nos relatórios bimestrais de avaliação da receita e da despesa de que trata o art. 9º da LRF.

A abertura do crédito por decreto ou o encaminhamento de projeto de lei, no caso de ser identificado, durante a execução, aumento da despesa obrigatória, aumenta o grau de certeza e transparência acerca de sua necessidade, bem como quanto aos recursos que farão face às novas despesas.

Pretendendo ampliar a liberdade para alterar o orçamento, o PLDO 2012 prevê, por meio do § 9º art. 54, que o Presidente da República possa delegar a qualquer gestor, no âmbito do Poder Executivo, a competência para abrir os créditos adicionais autorizados na lei orçamentária. A lei orçamentária passa por diversas fases de elaboração, em cada qual resolvendo desafios, estabelecendo escolhas e tomando decisões em busca da melhor solução para direcionamento dos recursos públicos. No âmbito do Congresso Nacional, consolida acordos políticos, e no meio social e econômico, gera expectativas.

A liberdade para que qualquer gestor possa alterar o orçamento atinge esse processo. Menos grave seria se a faculdade de delegação se restringisse às autoridades titulares dos órgãos orçamentários.

No que se refere à execução provisória, no caso de o projeto de lei orçamentária não ser sancionado até 31 de dezembro de 2011, o art. 65 do PLDO 2012 amplia o rol de despesas que consta da LDO 2011, a saber:

- a) bolsas e auxílios educacionais dos programas de formação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (inciso II);
- b) investimentos e inversões financeiras no âmbito do PAC (inciso IX);
- c) concessão de financiamento ao estudante (inciso X);
- d) despesas com a execução de projetos e atividades constantes do Orçamento de Investimento, excetuadas aquelas destinadas ao início de novas obras (inciso XI); e
- e) inversões financeiras relativas à participação da União no capital de empresas, quando necessárias à execução das despesas a que se refere o item anterior (inciso XII).

As despesas relativas ao PAC, além de incluídas na possibilidade de execução provisória, recebem tratamento privilegiado, como se fossem despesas obrigatórias, pois não estão sujeitas à execução duodecimal a cada mês.

Os dispositivos que tratam das consequências do atraso na aprovação da lei orçamentária devem buscar um equilíbrio entre o princípio da continuidade da administração pública e a necessidade de preservar as prerrogativas Congressuais. Entende-se que a manutenção das ressalvas para execução constantes da LDO



2011 assegura esse equilíbrio. Admitir-se-ia a inclusão apenas dos gastos relacionados com a educação, que pela sua própria natureza são essenciais.

Um número grande de despesas passíveis de execução na antevigência da lei orçamentária pode gerar desinteresse do Poder Executivo (e, consequentemente, de sua base parlamentar) na tramitação legislativa do projeto de orçamento, o que pode se traduzir em situação semelhante à aprovação do orçamento por decurso de prazo.

## 9. DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Os gastos com pessoal e encargos sociais significam, na lei orçamentária para 2011, cerca de 21,6% do total das despesas primárias. Tal magnitude de gastos, por natureza obrigatórios e continuados, mostra-se de difícil controle por parte da sociedade.

Todavia, nos últimos anos, com fundamento no art. 169 da Constituição, as LDO's têm criado procedimentos que visam dar transparência e confiabilidade às informações relativas a essas despesas, em especial para subsidiarem as decisões adotadas no âmbito do Congresso Nacional.

Assim, as autorizações para qualquer aumento das despesas com pessoal, desde a LDO 2001, vêm sendo remetidas a anexo da lei orçamentária anual. Tal mecanismo tem-se mostrado adequado para a configuração da capacidade fiscal em suportar os acréscimos demandados.

O PLDO 2012 pouco inovou em matéria de pessoal em relação à lei vigente. Foram mantidos os aprimoramentos introduzidos pelo Congresso Nacional, dentre os quais:

- a) discriminação, em subtítulo específico, das programações que contenham dotação para as autorizações constantes do anexo V da lei orçamentária;
- b) exigência de parecer favorável do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, quanto a todos os requisitos da LDO, nos projetos relacionados a aumento de gastos com pessoal;
- c) proibição de qualquer retroatividade de efeitos financeiros nos projetos de lei ou medidas provisórias que tratem de aumento de gastos com pessoal; e
- d) necessidade de discriminar os projetos que contenham transformações de cargos ou funções no anexo da lei orçamentária que autoriza aumento nas despesas de pessoal (anexo V).

No que se refere às inovações introduzidas no PLDO 2012, foi excluída a necessidade de declaração do proponente e do ordenador de despesas de que os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal cumprem o disposto nos arts. 16 e 17 da LRF.

Pela redação proposta, basta a proposição estar acompanhada das premissas e metodologias de cálculos utilizadas conforme estabelece o art. 17 da LRF. Uma vez que a autorização hoje é específica para cada proposição legislativa e o Anexo V da LOA já identifica a dotação própria para a aprovação do projeto de lei, entende-se não mais ser necessária a exigência.



Outra inovação diz respeito à exclusão dos projetos de lei referentes ao Conselho Nacional de Justiça da análise do próprio Conselho, no que se refere aos requisitos exigidos para aumento de gastos com pessoal e encargos sociais. A confusão e consequente conflito de interesses é evidente no caso, justificando a exceção. Todavia, tratamento idêntico deveria ter sido dado aos projetos de lei referentes ao Conselho Nacional do Ministério Público.

Foi excluído o parágrafo que excepcionava os projetos de criação dos cargos necessários à reorganização administrativa, no âmbito do Poder Executivo, da observância do encaminhamento até 31 de agosto do exercício anterior como requisito para constar do Anexo V da Lei Orçamentária. A exceção somente é justificável na fase de transição de mandatos no Executivo, o que não ocorre em 2012, razão pela qual a exclusão deve ser preservada.

## 10. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

O art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000, estabelece as condições para a realização de transferências voluntárias e permite à LDO instituir outras exigências.

Quanto à contrapartida, assim como a LDO vigente, o PLDO 2012 estabelece diferentes faixas, com percentuais mínimos e máximos, fixados em função de critérios como população, natureza e localização geográfica do ente. Dentro de cada faixa, são autorizadas a redução dos limites mínimos e a ampliação dos limites máximos, de acordo com circunstâncias previstas na LDO.

No inciso II do § 2º do art. 36 do projeto, foram acrescentadas condições que podem justificar a redução dos limites mínimos de contrapartida. De acordo com o dispositivo, os limites mínimos poderão ser reduzidos quando as transferências se destinarem:

- a) às ações de apoio a projetos produtivos em unidades de conservação, voltados a povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares;
- b) à regularização ambiental;
- c) ao atendimento das ações de implantação do Sistema Integrado de Gestão da Informação e de Modernização da Infraestrutura de Tecnologia da Informação no Ministério Público da União (MPU).

Por sua vez, o § 3º do art. 36 autoriza que os limites máximos de contrapartida possam também ser ampliados, como já ocorre no caso de Estados e Municípios, quando as transferências se destinarem a consórcios públicos.

Já a mudança promovida no § 1º do art. 37 visa designar de forma genérica o sistema eletrônico disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, que poderá ser utilizado pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para emissão de extrato comprobatório do cumprimento das exigências para a realização de transferência voluntária, em substituição ao atual Cadastro Único de Convênios - CAUC do SIAFI.

A LDO não seria instrumento hábil para a extinção do CAUC, pois este



sistema está previsto em legislação permanente (art. 9º da Lei nº 11.945, de 2009). Ademais, essa Lei estabelece que a "base de informações para fins de verificação das condições para transferência voluntária da União" incluída em seus sistemas próprios deverá ser incorporada ao CAUC.

Sobre as transferências voluntárias, o art. 25 da LRF, é bastante claro ao definir a fase da execução orçamentária da despesa a ser considerada na efetivação desse tipo de transferência entre entes da Federação:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a **entrega de recursos** correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

"Entrega" sempre significou "passar às mãos ou à posse de alguém" e isso, no processo orçamentário, só ocorre na fase da liberação financeira do recurso, que é, evidentemente, posterior à assinatura de convênio ou contrato.

Entretanto, o conceito presente o art. 10<sup>27</sup> da Lei 11.945, de 2009, e também no *caput* do art. 37 do PLDO 2012, repetindo disposição da LDO vigente, diverge da definição de transferência voluntária constante no art. 25 da LRF, caracterizando a entrega dos recursos no momento da assinatura do convênio ou contrato.

Além de flagrante desrespeito à hierarquia legal, pois lei ordinária não pode alterar o texto de lei complementar (LRF), a redefinição proposta no PLDO 2012 tem profundas repercussões na Lei nº 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral).

Com amparo no art. 25 da LRF, pode-se afirmar que o art. 73 da Lei Eleitoral não proíbe, expressamente, seja assinado convênio, contrato ou congênero, nem que seja iniciada ou dada continuidade a execução da despesa no período pré-eleitoral:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a. **realizar transferência voluntária** de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

O artigo não introduz impedimento em relação aos atos preparatórios necessários à celebração de contratos ou convênios. Esse é o entendimento prevalecente do TSE que, em 2004, por meio da Consulta nº 1.062, se pronunciou

<sup>27</sup> "Art. 10. O ato de entrega de recursos correntes e de capital a outro ente da Federação, a título de transferência voluntária, nos termos do [art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), é caracterizado no momento da assinatura do respectivo convênio ou contrato de repasse, bem como na assinatura dos correspondentes aditamentos, e não se confunde com as liberações financeiras de recurso, que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no convênio ou contrato de repasse."



sobre Parecer da AGU (AC-12, de 2004), não vendo razões para discordar de que “a proteção da soberania popular não pode se transformar em empecilho ou elemento de desarticulação ou de frustração dos atos da Administração, mesmo durante o chamado período eleitoral”. No mesmo texto, o TSE aceitou, também, que a vedação do art. 73 “não comprehende a celebração de novos convênios, mas apenas a transferência efetiva dos recursos”.

Assim, a antecipação proposta no PLDO 2012 para a fase de assinatura do convênio ou do contrato cria restrições fiscais e orçamentárias adicionais para o período que antecede as eleições, invadindo terreno privativo da Lei Eleitoral.

Vale ressaltar, ainda, com relação ao tema, que o art. 11<sup>28</sup> da Lei nº 11.945, de 2009, estabelece que as liberações financeiras das transferências voluntárias decorrentes do disposto no art. 10 dessa Lei não se submetem a quaisquer outras exigências previstas na legislação, exceto àquelas intrínsecas ao cumprimento do objeto do contrato ou convênio e respectiva prestação de contas e aquelas previstas na alínea “a” do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Sugere-se, enfim, a supressão do art. 38, o qual apenas estabelece que o conteúdo da Lei nº 12.340, de 2010, deve ser observado. Seria desnecessário e inadequado à LDO conter dispositivo cuja única função seja alertar sobre o cumprimento de outra lei, até porque, se determinada norma não vem sendo cumprida, não seria a repetição legislativa que levaria à sua obediência. O descumprimento das leis resolve-se na esfera judicial. Ademais, convém destacar, o dispositivo, que classifica como obrigatorias as transferências para ações de defesa civil de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução, está inserido em seção imprópria.

## 11. TRANSFERÊNCIAS A ENTES PRIVADOS E A PESSOAS FÍSICAS

O PLDO 2012 abre duas novas possibilidades de realização de despesas de capital (auxílios), além de flexibilizar exigências para a liberação desses recursos junto ao Siconv.

### Transferência de Recursos para Investimentos em Entidades Ambientalistas

O inciso II do art. 33 do PLDO 2012 autoriza a transferência de recursos para realização de investimentos em entidades privadas registradas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas – CNEA do Ministério do Meio Ambiente e qualificadas para desenvolver atividades de conservação, desde que formalizado instrumento jurídico adequado que garanta a destinação de recursos oriundos de programas governamentais a cargo do citado Ministério.

A ressalva hoje existente para realização de despesas de capital com recursos públicos federais por parte de entidades privadas voltadas ao meio

<sup>28</sup> “Art. 11. As liberações financeiras das transferências voluntárias decorrentes do disposto no art. 10 desta Lei não se submetem a quaisquer outras exigências previstas na legislação, exceto aquelas intrínsecas ao cumprimento do objeto do contrato ou convênio e respectiva prestação de contas e aquelas previstas na alínea a do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.”



ambiente foi introduzida pela LDO 1994, mas sempre se restringiu aos recursos doados por organismos internacionais ou agências estrangeiras governamentais.

Com a mudança proposta no PLDO 2012, o Estado passa a admitir que entidades ambientalistas privadas realizem investimentos com recursos públicos federais, bastando para tanto estarem inclusas no CNEA.

O referido cadastro tem por objetivo manter em bancos de dados, registro das entidades ambientalistas não governamentais<sup>29</sup>. A inclusão nesse cadastro não requer avaliação sobre a capacidade operacional que permita a consecução do objeto do convênio. Tampouco requer informação quanto ao desenvolvimento, pela entidade, de programas próprios, idênticos ou assemelhados aos propostos no convênio.

Assim, recomenda-se que se estabeleçam outras condições, além de simplesmente constar de um cadastro, para que entidades ambientalistas possam receber transferências da União.

Deve-se avaliar, ainda, se entidades que constem do cadastro podem estar autorizadas a receber recursos quando integrarem o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, e o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA.

### **Transferência de Recursos para Investimentos em Entidades Privadas Voltadas ao Atendimento de Pessoas em Risco Pessoal e Social ou Sujeitas a Violação de Direitos**

O Poder Executivo propõe, no art. 33, inciso VIII, do PLDO 2012, a alteração da redação do dispositivo, com a substituição da expressão “pessoas carentes em situação de risco” por “pessoas em situação de vulnerabilidade social, risco pessoal e social, e violação de direitos”.

O dispositivo diz respeito à Assistência Social, para a qual o art. 203 da Constituição estabelece como objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho e a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.

O dispositivo prevê como público alvo do atendimento pessoas em situação de vulnerabilidade social, risco pessoal e social ou de violação de direitos. Ao que parece, a nova redação visa manter consonância com o disposto no art. 2º do Decreto nº 6.308, de 2007, e do art. 2º, incisos I e II, da Resolução CNAS nº 16, de 2010, à exceção da expressão “violação de direitos”.

A expressão “violação de direitos” não é utilizada nas normas acima referidas, que se restringem à utilização dos termos “vulnerabilidade” ou “risco pessoal e social”. Certamente, nessas normas, as situações de “violação de direitos” encontram-se abarcadas pelas situações de “vulnerabilidade ou risco pessoal e

---

<sup>29</sup> Art. 1º da Resolução CONAMA nº 6, de 1989.



social”.

Ante o exposto, propõe-se suprimir a expressão “violação de direitos” e remanejar o trecho “pessoas em situação de vulnerabilidade social, risco pessoal e social” para o inciso VI do art. 33, que já trata da Assistência Social, com a correspondente supressão do inciso VIII. Considera-se oportuno também restringir as situações em que sejam cabíveis a concessão de auxílio, conforme sugestão a seguir:

“Art. 33. A transferência de recursos a título de auxílios, previstos no art. 12, § 6º, da Lei nº 4.320, de 1964, somente poderá ser realizada para entidades privadas sem fins lucrativos e desde que sejam:

VI - de atendimento direto e gratuito ao público na área de assistência social, obedeçam ao disposto no art. 30 desta Lei, **e cujas ações se destinem:**

a) ao atendimento de **idosos, crianças e adolescentes** em situação de vulnerabilidade social, risco pessoal e social;

b) à **habilitação, reabilitação e integração da pessoa portadora de deficiência**; ou

c) a **incentivos a projetos de combate à pobreza** ou de geração de trabalho e renda, nos casos em que ficar demonstrado que a entidade privada tem melhores condições que o Poder Público local para o desenvolvimento das ações pretendidas, devidamente justificado pelo órgão concedente responsável.”

### **Transferência de Recursos para Investimentos em Associações e Cooperativas Ambientalistas**

O novo inciso X do art. 33 do PLDO amplia a possibilidade de investimentos em entidades privadas com recursos públicos federais, visto que alcança “associações e cooperativas voltadas à atividade de extrativismo, manejo de florestas de baixo impacto, pesca e agricultura de pequeno porte realizadas por povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares, desde que constituídas sob a forma de associações e cooperativas integradas por pessoas em situação de risco social”.

Cabe esclarecer que as cooperativas têm tratamento constitucional diferenciado. O § 2º do art. 174 da Constituição dispõe que “a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo”. Já o art. 146 prevê que “lei complementar estabelecerá normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente quanto ao adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.”

Pode-se dizer que a lei apoiará e estimulará o cooperativismo, assegurando o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas. Portanto, o incentivo (inserido no *caput* do art. 174 da Carta Política) à ação associativo-cooperativa deve se dar, prioritariamente, no âmbito da desregulamentação normativa e da proteção tributária.

Por isso, ao propor estímulo e incentivo às sociedades cooperativas, o mandamento constitucional estabeleceu regime tributário diferenciado a tais



entidades. Tal tratamento se deve à forma societária especial dessas entidades que as tornam merecedoras do incentivo estabelecido no art. 146, inciso III, c. De fato, tal incentivo foi objeto de pronunciamento do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 344.331/PR<sup>30</sup>.

Além do tratamento tributário, as últimas LDO's também têm previsto a atuação prioritária das agências financeiras oficiais de fomento, situação que se mantém no inciso III do art. 86 do PLDO 2012.

Dessa forma, o PLDO 2012 pretende ultrapassar o incentivo tributário e o fomento já realizado pelas agências financeiras oficiais, autorizando a transferência de recursos orçamentários a fundo perdido a tais entidades, apesar de atuarem na exploração de atividade econômica.

Por fim, é importante mencionar que o PLDO 2012 não restringe a espécie de cooperativa a ser beneficiada. Segundo a Lei nº 5.764, de 1971, "as cooperativas são sociedades de pessoas" (art. 4º), mas podem ser integradas também por pessoas jurídicas que pratiquem as mesmas atividades econômicas das pessoas físicas associadas (§ 2º do art. 29). Portanto, considerando se tratar de aplicação excepcional de recursos públicos na exploração de atividade econômica, a proposta do Executivo, caso acatada pelo Legislativo, deve se restringir a entidades constituídas exclusivamente por pessoas físicas.

### O Uso do Siconv para Registro dos Atos e Procedimentos Relativos às Transferências de Recursos

O PLDO 2012, seguindo a mesma linha das últimas LDO's, permite que órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento mantenham sistemas próprios de gestão de contratos e convênios ou instrumentos congêneres, desde que condicionada à transferência eletrônica de dados para o SIASG e o Siconv (§ 4º do art. 19).

Considera-se a norma adequada. No entanto, para sua maior efetividade, há que exigir que a transferência eletrônica de dados ocorra dentro de um tempo pré-estabelecido. Ademais, é conveniente estabelecer normas de padronização quanto à documentação necessária, a fim de que os órgãos da administração direta não estabeleçam exigências divergentes entre si e, com isso, criem obstáculos à firmação dos convênios.

<sup>30</sup> Recurso extraordinário. IPI. Concessão de benefícios. Alíquotas regionalizadas. Lei 8.393/91. Decreto 2.501/98. Admissibilidade.

1. Incentivos fiscais concedidos de forma genérica, impessoal e com fundamento em lei específica. Atendimento dos requisitos formais para sua implementação.

2. A Constituição na parte final do art. 151, I, admite a "*concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do país*".

3. A concessão de isenção é ato discricionário, por meio do qual o Poder Executivo, fundado em juízo de conveniência e oportunidade, implementa suas políticas fiscais e econômicas e, portanto, a análise de seu mérito escapa ao controle do Poder Judiciário. Precedentes: RE 149.659 e AI 138.344-AgR.

4. Não é possível ao Poder Judiciário estender isenção a contribuintes não contemplados pela lei, a título de isonomia (RE 159.026). 5. Recurso extraordinário não conhecido. (STF; RE 344331 / PR - PARANÁ; RECURSO EXTRAORDINÁRIO; Relator(a): Min. ELLEN GRACIE; Julgamento: 11/02/2003; Órgão Julgador: Primeira Turma; DJ 14-03-2003 PP-00040; EMENT VOL-02102-04 PP-00831)



## 12. DÍVIDA PÚBLICA

O capítulo IV do PLDO 2012, que se dedica à abordagem da dívida pública federal, estabelece os critérios de correção monetária do principal da dívida mobiliária refinaciada, que não poderá superar, em 2012, a variação do IGP-M. O mesmo capítulo dispõe sobre a classificação própria e exclusiva, no orçamento, das despesas com o refinanciamento da dívida.

O PLDO 2012 exige que haja autorização legal para que despesas possam ser atendidas com recursos oriundos da emissão de títulos da dívida pública.

De igual modo, o Projeto regula a destinação de recursos provenientes de operações de crédito contratadas junto a organismos multilaterais que, por sua natureza, estão vinculados à execução de projetos com fontes orçamentárias internas. Esses recursos deverão ser destinados à cobertura de despesas com amortização ou encargos da dívida externa ou à substituição de receitas de outras operações de crédito externas.

Ressalte-se 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 extraorçamentárias assim prevejam.

## 13. POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO

O Capítulo VI do PLDO 2012 estabelece as prioridades que devem ser observadas pelas agências financeiras oficiais de fomento. No entanto, não são fixados valores nem percentuais dos recursos disponíveis que devem ser aplicados para cumprir cada prioridade.

Considerando que as agências realizam diversas atividades, dentre as quais as relacionadas às prioridades estabelecidas na LDO, não havendo previsão de metas, o volume das operações realizadas, qualquer que seja, será suficiente para dar cumprimento à lei.

Há, no entanto, duas exceções a essa constatação. Trata-se das alíneas a e k do inciso IV do art. 86, que, embora não estipulem percentuais sobre os recursos disponíveis, definem meta de crescimento de 50% em relação à média dos três últimos exercícios das aplicações para cooperativas de produção, micro, pequenas e médias empresas e para os setores têxtil, moveleiro, fruticultor e coureiro-calçadista.

Em diferentes dispositivos, há tratamento especial a grupos sociais menos favorecidos: idosos, pessoas portadoras de deficiência, mulheres, afrodescendentes e indígenas. Essas especificações são desnecessárias, pois já se encontram adequadamente contempladas pelas referências contidas no inciso II do § 5º do art. 86, que determina a aplicação dos recursos com a observância da diretriz de redução das desigualdades de gênero, raça, etnia, geracional, regional e de pessoas com deficiência, uma vez que esse dispositivo se aplica a todas as agências.



## 14. FISCALIZAÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO E OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

As modificações propostas pelo Poder Executivo na sistemática de controle preventivo de obras e serviços com indícios de irregularidades graves alteram significativamente os procedimentos até então adotados no âmbito do TCU e da CMO.

Segundo o texto proposto no PLDO 2012, a caracterização de indício de irregularidade grave passível de levar à paralisação do empreendimento passa a depender da:

- a) decisão do Plenário do Tribunal, por meio de acórdão, ou decisão monocrática de Ministro do TCU (art. 91, § 1º, IV, c);
- b) apreciação das razões apresentadas pelos gestores aos quais tiverem sido atribuídas as supostas irregularidades (art. 94, § 3º, VIII); e
- c) apreciação das manifestações das empresas contratadas (art. 94, § 3º, VIII).

Não consta da Exposição de Motivos que acompanha o PLDO 2012 nenhuma justificativa para a alteração proposta.

Observa-se que a redação proposta reverte o processo de fiscalização a uma situação anterior, na qual o Congresso Nacional e a sociedade somente tomavam conhecimento de irregularidades após o exaurimento de etapas processuais no TCU.

Pela nova redação do art. 94, ficam de fora da informação enviada ao Legislativo – e subtraídas do conhecimento público que o envio proporciona – os indícios de irregularidade apontados por equipe de auditoria sobre os quais não tenha havido manifestação formal do Relator ou do Plenário do TCU. Desse modo, tais indícios não poderão ser considerados nas deliberações do Congresso Nacional relativas ao bloqueio de obras.

Além da restrição imposta à atuação do Poder Legislativo, a eficácia da adoção de medidas preventivas será ainda menor à medida que houver demora na produção da manifestação requerida.

Deve-se lembrar que, não raras vezes, as partes utilizam expedientes processuais junto ao TCU com finalidade exclusivamente procrastinatória. Assim, o mecanismo preventivo de que se cuida perde sua eficácia, sendo que os agentes envolvidos, ao invés de providenciarem medidas efetivas necessárias à correção dos desvios apontados, dedicam-se à discussão processual.

Não há dúvidas quanto à importância de os gestores e contratados poderem apresentar razões e justificativas tendentes a esclarecer ou afastar os indícios de irregularidades apontados, inclusive para assegurar o direito à ampla defesa e ao contraditório.

No entanto, sem prejudicar esse direito, cabe à União, por meio dos Poderes constituídos, adotar providências prévias capazes de resguardar o erário. Nesse sentido, cabe ao Poder Legislativo, responsável por autorizar a aplicação dos recursos públicos, determinar o bloqueio da execução de obras e serviços em decorrência de indícios de irregularidades graves observados.



A LDO organiza um processo orçamentário cujas linhas são traçadas inequivocamente pela Constituição Federal como uma relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, sem trazer quaisquer outros intervenientes<sup>31</sup>. Portanto, a exigência proposta de oitiva de empresas contratadas afigura-se inteiramente estranha à relação institucional que se estabelece na Constituição para efeitos da tramitação orçamentária. Não é constitucionalmente admissível condicionar qualquer procedimento da deliberação orçamentária à interveniência ou manifestação de terceiros que não os atores aos quais a Constituição atribui papéis vinculados.

De outro lado, a sistemática em vigor não afasta nem restringe o direito de as partes apresentarem, no curso do processo, razões e justificativas perante o TCU ou diretamente na CMO, com vistas a afastar ou esclarecer os indícios de irregularidades apontados, como expressamente previsto no art. 95 do PLDO 2012, que mantém redação da LDO vigente (art. 98).

A inclusão do § 8º do art. 91 também suscita dúvidas quanto ao seu real alcance:

Art. 91. ...

§ 8º A suspensão de que trata o § 7º deste artigo poderá ser evitada caso os órgãos e entidades executoras ou concedentes adotem medidas corretivas para o saneamento das possíveis falhas.

A redação do dispositivo deixa transparecer que os próprios gestores dos órgãos e entidades responsáveis pelas obras e serviços poderiam evitar o bloqueio da execução, caso entendam que foram adotadas as medidas corretivas de saneamento das falhas, independentemente de apreciação pelo Congresso Nacional.

Certamente esta não deve ser a interpretação, pois somente quem tem a competência para determinar o bloqueio é que deve também tê-la para decidir sobre a continuidade da obra, após examinar se, de fato, as medidas corretivas adotadas pelos gestores são pertinentes e suficientes para afastar o indício de irregularidade apontado.

Do exposto, conclui-se que haverá necessidade de aperfeiçoamento, pelo Congresso Nacional, do texto proposto pelo Poder Executivo para o PLDO 2012, em especial para assegurar:

- a) que a apreciação, pelo TCU ou pela CMO, das razões e manifestações dos interessados não invabilize o mecanismo preventivo que tem se revelado eficaz ao longo dos anos.<sup>32</sup> Para tanto, alternativamente ao texto proposto, poder-se-ia, por exemplo, exigir a apreciação apenas das razões preliminares apresentadas pelos gestores, o que asseguraria a agilidade

<sup>31</sup> Naturalmente, o Tribunal de Contas da União figura legitimamente nessa relação como auxiliar constitucional do Poder Legislativo.

<sup>32</sup> Segundo consta do item 80 do Relatório do Fiscobras 2010 – Acórdão 2.992/2010-TCU-Plenário (TC 027.472/2009-4), os benefícios estimados resultantes do mecanismo foram da ordem de R\$ 1,3 bilhão, em 2009 e R\$ 4 bilhões, em 2010.



das decisões e seria mais compatível com o mecanismo cautelar de que se cuida;

- b) a manutenção, no âmbito da CMO, do direito de os gestores apresentarem suas razões e justificativas, em audiências públicas, onde os indícios de irregularidades relatados poderiam ser discutidos de forma transparente e objetiva;
- c) que a exigência de pronunciamento prévio de Relator ou colegiado não conduza à possibilidade de que ocorrências já detectadas não sejam comunicadas ao Congresso Nacional, inclusive com recomendação valorativa, diante de eventual silêncio dos Relatores até as datas de envio de informações previstas na LDO;
- d) em qualquer caso, a disponibilização, ao Congresso Nacional e à sociedade, por meio das páginas mantidas pelo TCU e pela CMO na internet, dos acórdãos, decisões e relatórios de auditoria elaborados no âmbito do Fiscobras<sup>33</sup> que apontem indícios de irregularidades graves, independentemente da apreciação final desses documentos por parte do colegiado TCU ou de seus ministros;
- e) o aperfeiçoamento da redação do § 8º do art. 91, explicitando que a prerrogativa de evitar o bloqueio é do Congresso Nacional, ou simplesmente excluí-lo, a fim de evitar dubiedades na interpretação da Lei.

## 15. DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO

Para assegurar o alcance das metas fiscais do exercício, a LRF (art. 4º, inciso I, b) remete à LDO a definição de critérios e a forma de limitação do empenho da lei orçamentária anual.

As regras para 2012 estão definidas nos arts. 66 a 68 do PLDO. Em termos de conteúdo, nota-se que o texto proposto repete, em essência, as normas dos últimos exercícios. Não foram aperfeiçoados os instrumentos de planejamento e elaboração das leis orçamentárias, de forma a contemplar o alcance das metas fiscais sem prejudicar a possibilidade de executar a lei orçamentária em sua plenitude.

Ainda que os orçamentos iniciais sejam elaborados com o equilíbrio formal entre receita e despesas total, quando examinamos a relação mútua entre receita, despesa e superávit primário, constatamos uma série de contradições. As autorizações para a realização da despesa primária da União a cada ano não se limitam ao montante da receita, considerados os resultados primários.

Deve-se registrar, de antemão, que o art. 9º da LRF, que autoriza o contingenciamento de dotações aprovadas, além da periodicidade de sua realização, indica como fato gerador a frustração da receita programada no(s) bimestre(s). Na prática, os decretos de contingenciamento têm proposto limitações que vão além dessa permissão, algumas até comprehensíveis, como é o caso do

<sup>33</sup> Em linhas gerais, Fiscobras é um sistema informatizado desenvolvido pelo TCU para organizar e padronizar as informações prestadas ao Congresso Nacional no âmbito da fiscalização das obras e serviços com indícios de irregularidades graves.



aumento imprevisto da despesa obrigatórias.

No entanto, ainda que se alcance máxima precisão na estimativa de receita<sup>34</sup> e das despesas obrigatórias, diversos mecanismos hoje utilizados possibilitam que as autorizações superem a arrecadação, impedindo a execução de parte das programações previstas no orçamento.

Um desses mecanismos é a abertura de créditos extraordinários, para os quais a Constituição não obriga a indicação de fonte de recurso. No entanto, à luz dos princípios da LRF, não há óbices para que as seguintes providências sejam estabelecidas na LDO, com vistas a evitar contingenciamentos: (i) utilização do excesso de arrecadação ou cancelamentos compensatórios para fazer face às despesas autorizadas pelo crédito extraordinário; (ii) ou permissão para redução da meta de resultado primário, justificada pela relevância, urgência e imprevisibilidade de determinada despesa, dentro de uma banda fiscal pré-estabelecida.

Outro mecanismo que leva a que as autorizações superem a previsão da receita é a abertura de créditos adicionais com base no superávit financeiro<sup>35</sup>. Na medida em que o superávit financeiro decorre do esforço fiscal realizado nos exercícios anteriores com vistas à redução da dívida líquida, é necessário que se reconheça que os recursos que o compõem estão comprometidos, em conformidade com a Lei nº 4.320, de 1964<sup>36</sup>. Utilizá-los significaria aumentar a dívida líquida.

Sabe-se que o superávit financeiro é constituído principalmente por recursos de fontes vinculadas, não podendo ser utilizado diretamente para a amortização e o pagamento de juros da dívida pública. Na verdade, tais recursos devem ser utilizados no objeto da vinculação, ainda que em exercício subsequente ao da arrecadação (art. 8º, parágrafo único, da LRF)<sup>37</sup>. O Poder Executivo, para viabilizar a aplicação no objeto da vinculação, utiliza-se de autorização prevista nas LDOs para troca entre fontes de programações autorizadas e fontes contidas no superávit financeiro.

Ainda que não houvesse essa autorização para a troca de fontes, se o superávit financeiro tivesse que ser utilizado para a abertura de créditos adicionais, quando somente nele se encontrasse as fontes de recursos requeridas, indispensável seria que simultaneamente fossem efetuados cancelamentos compensatórios, indispensáveis para evitar que as dotações autorizadas superassem a previsão da receita.

<sup>34</sup> A propósito, há muitos anos a receita primária líquida arrecadada supera as estimativas constantes do projeto e da lei orçamentária. As distorções e exceções surgem a partir de 2009. Nesse exercício, em razão da crise financeira, frustraram-se os valores da receita que constou do Projeto e da Lei, respectivamente, em cerca de R\$ 41,3 bilhões. Em 2010, a arrecadação excedeu em R\$ 57,9 bilhões os valores da lei, se considerada a receita extraordinária e atípica de R\$ 74,8 bilhões da Petrobrás. Caso contrário, a frustração na arrecadação ficaria em R\$ 16,9 bilhões. Para 2011, ainda que o Decreto de contingenciamento aponte frustração de R\$ 18 bilhões, as avaliações mais recentes das Consultorias de Orçamento do Congresso consideram que não haverá frustração.

<sup>35</sup> Durante o exercício de 2010, foram abertos créditos à conta do superávit financeiro para atender a despesas primárias no valor de R\$ 19,8 bilhões. Ao final do exercício de 2010, o superávit financeiro acumulado alcançou R\$ 357,8 bilhões.

<sup>36</sup> De acordo com a Lei nº 4.320, de 1964, o superávit financeiro só constitui fonte para a abertura de crédito se não estiver comprometido (art. 43, § 1º e inciso I).

<sup>37</sup> Os recursos têm sido desvinculados por lei ou medida provisória.



Um terceiro mecanismo que permite que as dotações autorizadas sejam superiores à receita prevista é a utilização de redutor da meta de resultado primário. Esse efeito se impõe em decorrência de a redução ser utilizada durante a elaboração do orçamento, mas ser desconsiderada durante a execução orçamentária, quando o Poder Executivo não mira na meta reduzida (R\$ 99,2 bilhões no PLDO 2012), mas na meta cheia para o setor público consolidado (R\$ 139,8 bilhões no PLDO 2012).

Não obstante a referência feita nas LDOs, o redutor não é algo que vem sendo utilizado para viabilizar a execução do PAC. Sabe-se que tanto o PAC como a meta cheia para o resultado primário são duas importantes prioridades do Poder Executivo. Certamente as duas coisas atendem ao interesse público. O redutor de resultado primário (R\$ 40,6 bilhões para 2012), por sua vez, tem sido utilizado como forma de possibilitar a inclusão de programações no orçamento que não seriam compatíveis com a receita prevista, considerando o esforço fiscal pretendido.

A fim de não retirar toda a flexibilidade na geração do resultado primário, frente à meta prevista nas LDOs, pode-se admitir a existência de uma banda fiscal de, por exemplo R\$ 10 bilhões, a ser utilizada exclusivamente durante a execução orçamentária.

Um quarto mecanismo que leva as autorizações de gastos para além da receita prevista é a inclusão de dotações para atender a despesa primária com marcação de despesa financeira. Durante o exercício financeiro, o indicador de resultado primário pode ser alterado de modo a possibilitar a execução da despesa<sup>38</sup>. Essa alteração geralmente está condicionada a que seja verificado excesso de arrecadação no exercício financeiro. De todo modo, até que isso ocorra, tem-se um orçamento em que determinada dotação está a descoberto, isto é, sem receita prevista correspondente.

Por fim, deve-se lembrar que um modelo orçamentário em que as dotações são superiores à receita, além de impor a necessidade de contingenciamentos, cria condições para que os restos a pagar se avolumem a cada ano. Produz-se, então um círculo vicioso. Autorizações sem receitas suficientes provocam contingenciamentos (limitação de empenho e de pagamentos) e inscrição de restos a pagar em volume maior. O pagamento desses restos a pagar, uma vez que os recursos financeiros não são levados para o ano seguinte, concorrerá com o pagamento das despesas do orçamento do ano seguinte, interferindo também no contingenciamento (limitação de pagamento).

Deve-se observar que a utilização desses mecanismos conduz necessariamente à limitação de empenho e de pagamentos e a uma demasiada flexibilidade para o Poder Executivo, pois, não tendo recursos suficientes para executar todo o orçamento autorizado, poderá, diante das programações discricionárias, escolher prioridades unilateralmente.

Essa situação fragiliza o processo orçamentário como um todo, pois não assegura que sejam observados na execução os compromissos assumidos e as decisões adotadas em todas as etapas para aprovação da lei.

<sup>38</sup> Esse procedimento foi adotado para incluir dotação destinada a auxílio financeiro aos estados e municípios para fomento das exportações no orçamento de 2010.



O excesso de autorizações frente à receita prevista não contribui para a transparência quanto ao que efetivamente deve ser executado, prejudicando a avaliação da gestão pública, por não distinguir as situações em que a inexecução decorreu do contingenciamento daquelas em que decorreu simplesmente da ineficiência da máquina pública.

Em função desses mecanismos, a cada ano aumenta a distância entre valores autorizados na lei orçamentária e limites financeiros durante a execução, o que desvaloriza o processo de planejamento e orçamento criado na Constituição de 1988.

Estamos regredindo a práticas do passado, quando o controle fiscal era feito exclusivamente na “boca do caixa”. Artifícios são utilizados para que orçamentos sejam aprovados de forma inflada, já com um contingenciamento embutido. O resultado final é a perda de credibilidade e de transparência do processo orçamentário.

O grande montante de autorizações de despesas em relação às reais possibilidades de execução financeira aumenta a margem de escolha por parte do Poder Executivo, fragilizando o papel do Congresso Nacional em estabelecer prioridades.

É indispensável que a União adote um modelo de orçamento público que minimize a necessidade de efetuar contingenciamentos. Isso poderá ser construído, ainda que de forma gradual, com a eliminação dos mecanismos mencionados e adoção de reserva que permita saldar os restos a pagar no exercício seguinte. Dito de outro modo: o planejamento público, do qual o orçamento é parte, deve considerar em suas previsões que a arrecadação comporte: (i) as despesas programadas; (ii) o resultado primário; e (iii) os restos a pagar.

Embora a LRF, no art. 9º, defina que a limitação orçamentária e financeira deva ocorrer após análise de pelo menos um bimestre, a LDO autoriza ao Executivo promover o contingenciamento de dotações sob sua responsabilidade antes desse prazo. Essa limitação, no entanto, deveria ser precedida de relatório explicativo a ser encaminhado ao Congresso Nacional. O PLDO 2012 retirou a obrigatoriedade de elaboração desse relatório explicativo.

Como o art. 8º da LRF prevê a elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso para as dotações do Executivo, entende-se que a LDO não deveria autorizar a limitação de empenho sem a avaliação das receitas e despesas nos moldes do art. 9º da LRF. Dessa forma, propõe-se a exclusão da possibilidade de limitação por parte do Executivo antes de um bimestre, ou, se houver a necessidade de fazê-lo, somente a partir da apresentação de relatório que justifique a decisão.

Outra proposta de mudança em relação às regras do contingenciamento refere-se à extinção do prazo para a publicação de atos de restabelecimento dos limites de empenho e movimentação financeira. A definição desses prazos é importante para que se oriente a execução a partir das decisões atualizadas sobre as possibilidades de gastos.

Embora no bimestre seguinte possam ocorrer novas limitações, fazendo com que decisões sobre a liberação de recursos tenham que ser revistas, entende-se



necessário que os limites de contingenciamento dos diversos órgãos sejam atualizados a cada bimestre.

Quanto à inclusão do valor das despesas do PAC na base contingenciável, o PLDO 2012 corrige distorção ocorrida anteriormente, que penalizava os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público na distribuição do valor a ser contingenciado.

## 16. VEDAÇÕES

As vedações constantes do art. 20 do PLDO vêm-se repetindo nas últimas LDO's. O projeto, no entanto, traz duas modificações significativas.

A primeira diz respeito ao inciso VIII do art. 20 do PLDO, que veda a destinação de recursos para pagamento, a qualquer título, a militar ou servidor público, da ativa, ou a empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados, à conta de quaisquer fontes de recursos.

Tal vedação possui duas ressalvas previstas no inciso VI do § 1º desse mesmo artigo, referente ao pagamento pela prestação de serviços técnicos profissionais especializados por tempo determinado sob determinadas condições. A realização de pesquisas e estudos de excelência por professores universitários, nos termos da ressalva prevista na alínea "b" desse inciso, passa a depender "de que os projetos de pesquisas e os estudos tenham sido devidamente aprovados pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade ao qual esteja vinculado o respectivo professor".

Ao estabelecer a nova condicionante, o dispositivo restringe o alcance da exceção de forma a autorizar tão-somente o pagamento afeto a projetos e estudos previamente aprovados por direção de universidade.

Não obstante, permanecem as críticas às ressalvas arroladas no inciso VI do § 1º do art. 20. Tais ressalvas acabam por permitir outras acumulações além daquelas previstas no art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, vez que os servidores e empregados amparados pelo dispositivo constitucional possam ter uma terceira fonte de renda, sendo duas oriundas da acumulação constitucionalmente permitida e uma resultante de consultoria ou assistência técnica.

A segunda modificação refere-se à eliminação da necessidade de comprovação de que, para contratar serviços de consultoria, tais serviços não possam ser executados por servidores ou empregados da Administração Pública Federal, no âmbito do respectivo órgão ou entidade (no § 2º do art. 20).

Essa alteração implica a possibilidade de contratação de serviços que poderiam ser prestados pelo próprio pessoal do órgão. De igual modo, permite a contratação de servidores da Administração Federal para execução de serviços de consultoria e, consequentemente, remunerá-los em duplicidade.

Cabe ainda mencionar que originalmente tal dispositivo vedava a contratação de terceiros, no caso de existir pessoal habilitado "no âmbito de toda a Administração Federal" (§ 3º do art. 19 da Lei nº 9.692, de 1998). Tal vedação permaneceu intacta até o advento da LDO 2008, que permitiu a contratação de



consultoria apenas caso não haja servidor habilitado no respectivo órgão ou entidade.

Conforme o novo texto, quaisquer serviços de consultoria poderão ser contratados, bastando apenas a publicação do extrato do contrato respectivo, da justificativa e da autorização da contratação. Como está, além de favorecer a terceirização de atividade exercida por servidores, a norma abre a possibilidade de ampliação dos gastos de custeio.

## 17. ANEXO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS

O Anexo IV do PLDO 2012 refere-se às despesas que não serão objeto do contingenciamento disciplinado na Seção IX - Das Disposições sobre a Limitação Orçamentária e Financeira.

O dispositivo presente na LRF permite que sejam excepcionadas do contingenciamento as despesas que constituem obrigações constitucionais e legais e outras despesas que, embora discricionárias, devam ser protegidas do contingenciamento, a juízo do legislador que as julgue suficientemente relevantes a ponto de justificarem tal proteção.

O PLDO 2012 supriu a Seção II, que elencava as “Demais Despesas Ressalvadas, conforme o art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000”<sup>39</sup>, tais como: (i) distribuição de alimentos destinados ao combate à fome; (ii) ações vinculadas à função ciência e tecnologia; (iii) honra de aval decorrente de garantia do risco das operações de financiamento a micro, pequenas e médias empresas; (iv) ações relacionadas à segurança da sanidade agropecuária; (v) alimentação do pessoal militar das Forças Armadas; (vi) prevenção e combate à violência contra a mulher; (vii) ações de enfrentamento ao crack e outras drogas.

Deve-se registrar que inexiste óbice constitucional ou legal à faculdade exercida pelo Executivo de excluir o rol das ressalvas de contingenciamento. Igualmente, não há óbice ao Congresso Nacional de voltar a incluí-lo. Ademais, no decorrer da execução orçamentária de 2012, a legislação ordinária pode, também, criar despesas obrigatórias não contidas no anexo em comento.

Comparando-se o Anexo IV do PLDO 2012 com o correspondente da LDO 2011, na parte correspondentes às despesas obrigatórias, constata-se que foram suprimidos os antigos itens:

2. Auxílio à Família na Condição de Pobreza Extrema, com Crianças de Idade entre 0 a 6 anos, para Melhoria das Condições de Saúde e Combate às Carências Nutricionais (Lei nº 10.836, de 09/01/2004);

56. Pagamento de Pensão às Pessoas Atingidas pela Hanseníase (Lei nº 11.520, de 18/09/2007);

O Executivo informa que os itens 2 e 56 não são mais necessários. O item 2, porque não há mais dotações do bolsa família no Ministério da Saúde, não existindo

---

<sup>39</sup> Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.



mais ações orçamentárias referentes a esse item; o item 56, porque está coberto pelo item 49 (Pagamento de Benefício de Legislação Especial).

Por outro lado, foram incluídos os seguintes itens:

33. Auxílio-Alimentação (art. 22 da Lei nº 8.460, de 17/09/1992) e alimentação do pessoal militar das Forças Armadas (art. 50, inciso IV, alínea “g”, da Lei nº 6.880, de 09/12/1980); e

63. Concessão de Bolsa Educação Especial aos Dependentes dos Militares das Forças Armadas, Falecidos no Haiti (Lei nº 12.257, de 15/06/2010).

## 18. DEMONSTRATIVOS DA AVALIAÇÃO DE PROJEÇÕES ATUARIAIS

Em atenção ao disposto no art. 4º, § 2º, IV, a, da LRF, foram encaminhadas pelo Poder Executivo as projeções atuariais do RGPS, do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Civis da União e do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Militares da União.

### Regime Geral de Previdência Social – RGPS

O Poder Executivo apresenta as projeções atuariais para os próximos vinte anos. As projeções foram realizadas com base em modelo demográfico-atuarial, organizado em quatro módulos: (i) desenho do plano previdenciário, (ii) demografia, (iii) mercado de trabalho e (iv) transições da condição de contribuinte para inatividade.

O modelo desenvolvido contém limitações advindas da difícil previsibilidade de um grande número de variáveis que alimentam os resultados. Supõe-se, por exemplo, que não serão concedidos aumentos reais para o salário-mínimo, apenas a reposição inflacionária. Variáveis afetas à estrutura do mercado de trabalho, como taxa de atividade, grau de informalidade e taxa de desemprego, são pouco previsíveis a médio e longo prazo, contribuindo para restringir a confiabilidade do modelo.

Os autores reconhecem as limitações das estimativas elaboradas, nos seguintes termos:

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 a 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.



Sem desconsiderar o conjunto das limitações existentes, a projeção indica que a necessidade de financiamento do RGPS, a qual, para 2011, foi estimada em R\$ 43,4 bilhões (1,06% do PIB), para 2021 alcançaria R\$ 126,8 bilhões (1,42% do PIB), e, para 2031, R\$ 258,5 bilhões (1,65% do PIB), segundo projeções do Anexo.

### **Regime Próprio de Previdência dos Servidores Civis da União**

Foram apresentadas projeções considerando os atuais servidores ativos e inativos e pensionistas. A avaliação atuarial contempla toda a legislação aplicada, incluindo as normas estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, pela Lei nº 10.887, de 2004 e pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005.

Para os exercícios de 2011 e 2012, são estimados déficits de cerca de R\$ 35 bilhões e R\$ 40,2 bilhões, respectivamente. Consoante as previsões atuariais, o referido déficit seria decrescente a partir do ano de 2036.

### **Regime Próprio de Previdência dos Militares da União**

A avaliação foi feita dentro de um horizonte prospectivo de 75 anos, e contempla os compromissos financeiros a cargo da União, representados pelo pagamento de remunerações e proventos dos militares ativos e inativos das Forças Armadas, bem como pelo pagamento de pensões e pelo fluxo de receitas geradas pelas contribuições para pensão.

É necessário ressaltar que a tabela que apresenta a diferença entre as contribuições (específicas para o financiamento de pensões) e o pagamento de pensões, não apresenta o valor das despesas com aposentadoria dos militares, para cujo benefício não há contribuição específica. Dessa forma, a previsão de déficit apresentada no anexo em análise refere-se apenas às pensões militares e aponta, para os exercícios de 2011 e 2012, déficits de cerca de R\$ 4,7 bilhões e R\$ 4,3 bilhões, respectivamente.

Ao confrontar os recursos financeiros necessários para o pagamento das pensões militares com os valores arrecadados, mensalmente, na remuneração dos militares da ativa e da inatividade, acrescidos da contribuição patronal correspondente (duas vezes o valor da contribuição do militar), observa-se um déficit atuarial com tendência decrescente até 2040. A partir de então, o aludido déficit tenderá a se manter constante, em valores nominais.

## **19. DEMONSTRATIVO RELATIVO À AVALIAÇÃO DE PROJEÇÕES ATUARIAIS (FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR – FAT E AMPAROS ASSISTENCIAIS DA LOAS)**

### **Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT**

Em cumprimento ao disposto no art. 4º, § 2º, IV, da LRF, o Poder Executivo encaminhou o PLDO 2012 com o Anexo de Metas Fiscais, contendo a avaliação da situação financeira do FAT.

O FAT é um fundo contábil de natureza financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego. Sua principal fonte de recursos é composta pelas contribuições



para o PIS/Pasep, cuja arrecadação, em 2010, totalizou R\$ 33,7 bilhões, após descontada a incidência da Desvinculação de Receitas da União – DRU no valor de R\$ 8,4 bilhões<sup>40</sup>. As demais receitas do FAT totalizaram, em 2010, R\$ 12,9 bilhões, e são preponderantemente advindas da remuneração dos recursos do FAT em poder das instituições financeiras (emprestimos ao BNDES, depósitos especiais e aplicações no Extramercado).

As receitas do FAT financiam gastos obrigatórios como o seguro-desemprego e o abono salarial, bem como a transferência constitucional ao BNDES (prevista no art. 239, § 1º, da Constituição Federal). Também cabe ao Fundo financiar dispêndios com as ações de qualificação profissional e outras destinações.

É importante assinalar que, desde 2009, o FAT exibe resultado nominal negativo, ou seja, o conjunto de suas receitas próprias é insuficiente para fazer face às despesas. De acordo com os dados encaminhados pelo Poder Executivo, em 2009 apurou-se déficit nominal de R\$ 2,6 bilhões, ao passo que, em 2010, o resultado foi negativo em cerca de R\$ 207 milhões.

O ano de 2009 pode ser apontado como ponto de inflexão do comportamento histórico do Fundo. Até então o resultado nominal havia sido superavitário, embora decrescente. O resultado negativo deve ser coberto por aportes de recursos do Tesouro Nacional ou pela utilização de parte do patrimônio do FAT junto às instituições financeiras.

Cabe ressaltar que o resultado negativo dos últimos anos ocorreu mesmo com o crescimento substancial das receitas do FAT. Entre 2006 e 2010, a taxa média de crescimento real da arrecadação do PIS/Pasep foi de 6%.

Em relação às projeções para o resultado nominal futuro do FAT, o documento encaminhado pelo Poder Executivo supõe o fim da incidência da DRU sobre a contribuição para o PIS/Pasep, ou seja, a não renovação da DRU após o exercício de 2011. Essa suposição leva a um expressivo crescimento da estimativa de receita do FAT, passando de R\$ 45,8 bilhões, em 2011, para R\$ 59,5 bilhões, em 2012.

A projeção apresentada pelo Poder Executivo para o período de 2012 a 2014 é a seguinte:

<sup>40</sup> Segundo a Nota Técnica nº 015/2011 – CGFAT/SPOA/SE/MTE, a preços de dezembro de 2010.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

### PROJEÇÃO DE RESULTADO NOMINAL DO FAT

ITEM	2012	2013	2014	Em R\$ milhões
Receitas (a)	59.511,20	66.205,84	74.346,58	
PIS/PASEP	46.491,87	51.741,96	57.584,92	
Outras Receitas	13.019,34	14.463,88	16.761,66	
Despesas (b)	56.490,72	63.800,13	72.192,49	
Seguro-Desemprego	23.711,33	26.653,33	30.036,80	
Abono Salarial	11.919,88	13.755,44	15.910,69	
Transferência ao BNDES	18.596,75	20.696,78	23.033,97	
Outras Despesas	2.262,77	2.694,58	3.211,04	
<b>Resultado Nominal (c) = (a)-(b)</b>	<b>3.020,48</b>	<b>2.405,70</b>	<b>2.154,09</b>	

**Fonte:** Nota Técnica nº 015/2011 – CGFAT/SPOA/SE/MTE, valores estimados.

Observam-se resultados nominais projetados levemente positivos para o cenário selecionado. Caso haja a prorrogação da DRU, o resultado nominal para o exercício de 2014 seria negativo em cerca de R\$ 9,4 bilhões.

É importante averiguar os fatores que ensejam esse comportamento preocupante do resultado. O crescimento expressivo das despesas com seguro desemprego e abono salarial nos últimos anos tem pressionado fortemente as disponibilidades do FAT. Em 2007, o gasto com ambas as despesas foi de R\$ 17,9 bilhões (equivalentes a 0,69% do PIB). A projeção para 2014, contida na Nota Técnica encaminhada pelo Poder Executivo, é de que o montante atinja R\$ 45,9 bilhões (ou 0,82% do PIB)<sup>41</sup>.

A razão do crescimento dos dispêndios obrigatórios do seguro-desemprego e do abono salarial está associada à:

- a) ampliação do número de empregos formais. Entre os exercícios de 2000 e 2009, o número de postos de trabalho formal no País aumentou cerca de 15 milhões, alcançando 41,2 milhões de trabalhadores ao final de 2009;
- b) elevada rotatividade da mão-de-obra brasileira, que alcançou uma média de cerca de 34,5%, entre 2001 e 2009; e
- c) política de valorização do salário mínimo, que tem assegurado ganhos reais. Tanto o benefício do seguro-desemprego como o abono salarial têm seus valores associados ao valor do salário mínimo.

### Benefícios Assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS

As projeções encaminhadas no Anexo III.8, integrante do Anexo de Metas Fiscais, dizem respeito aos benefícios da Renda Mensal Vitalícia – RMV e de Prestação Continuada – BPC. A RMV foi extinta em 1996 e substituída pelo BPC. As projeções de quantitativo de beneficiários da RMV indicam clara tendência de decréscimo, visto que se refere a indivíduos que até 1996 recebiam o benefício. Já as projeções do BPC indicam acréscimo ano a ano. Em termos financeiros, os pagamentos da RMV tornam-se, a cada ano, menos expressivos diante dos gastos

<sup>41</sup> Considerando um PIB de R\$ 5,59 trilhões, em 2014, nos termos dos parâmetros econômicos do PLDO 2012.



do BPC.

O BPC consiste no pagamento de um salário mínimo mensal: (i) a pessoa idosa com 65 anos ou mais, que não possua meios de prover sua manutenção nem de tê-la provida por sua família (critério de renda familiar *per capita* igual ou inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo); e (ii) a pessoa com deficiência de qualquer idade, incapacitada para a vida independente e para o trabalho, enquadrada no mesmo critério de renda familiar dos idosos.

No caso dos idosos, a taxa anual de crescimento do quantitativo dos benefícios tem-se reduzido nos últimos anos, não obstante mantenha-se significativa. De 2006 a 2010, o número de benefícios subiu 37,5%, correspondente a um crescimento médio anual de 8,8%. As projeções do número de beneficiários devem levar em conta não somente o progressivo envelhecimento populacional do País, mas também o fato de o crescimento vegetativo do BPC para idosos se manter superior às estimativas de crescimento da população acima de 65 anos.

Em relação às pessoas com deficiência, a evolução da quantidade de benefícios nos últimos anos também revela crescimento. No período de 2006 a 2010, conforme informado pelo Poder Executivo, registrou-se uma elevação média anual de 7,98% do número de benefícios ativos. Nesse período, o crescimento total do quantitativo atingiu 37,1%.

Da análise individual de cada clientela, verifica-se uma tendência de aceleração do crescimento do estoque de benefícios concernentes a pessoas com deficiência, diferentemente do BPC para idosos, cuja taxa de crescimento tem diminuído, apesar do envelhecimento populacional. Prevê-se um aumento de 22,8% do número de benefícios para pessoas com deficiência e de 12% para idosos entre 2012 e 2014.

Em termos financeiros, os pagamentos do BPC são expressivos e revelam uma clara tendência de crescimento. Prevê-se que, em 2014, os dispêndios representem 0,71% do PIB, lembrando que, em 2003, eram de 0,27%. O contínuo crescimento do número de benefícios e a política de valorização do salário mínimo atuam de forma decisiva para o contínuo aumento desses gastos assistenciais.

Com o salário mínimo de R\$ 616,34, previsto para vigorar a partir de janeiro de 2012, a previsão de gastos com o BPC passa de R\$ 23,1 bilhões, autorizados para 2011, para R\$ 28 bilhões, segundo projeção para 2012. Isso representará um significativo crescimento nominal de 21,2%.

## **20. DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO**

O demonstrativo da margem de expansão, previsto no art. 4º, § 2º, V, da LRF, tem por finalidade demonstrar o limite financeiro até o qual as despesas obrigatórias de caráter continuado podem aumentar em vistas da existência de fontes permanentes. Esse demonstrativo é um instrumento de planejamento fiscal que pode contribuir para redução da proporção das despesas obrigatórias dentro do conjunto das despesas primárias.



## CONGRESSO NACIONAL

**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados**

**Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal**

As fontes consideradas nesse demonstrativo tanto podem decorrer do aumento de receitas, como da redução de outras despesas de caráter continuado. O aumento permanente de receita é definido na LRF (§ 3º do art. 17) como aquele proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Nesse sentido, a metodologia adotada pelo Poder Executivo considera que o crescimento do PIB em 5% equivale a uma ampliação da base de cálculo dos tributos em geral, representando, no PLDO 2012, aumento permanente de receita de R\$ 44,3 bilhões.

O demonstrativo enviado pelo Poder Executivo prevê também redução permanente de despesa, no montante de R\$ 210,7 milhões, correspondente ao decréscimo vegetativo dos benefícios da renda mensal vitalícia.

No quadro abaixo é demonstrada a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado para o exercício de 2012, da ordem de R\$ 17,6 bilhões.

### CÁLCULO DA MARGEM DE EXPANSÃO DA DESPESA OBRIGATÓRIA

ITEM	2009	2010	2011	2012	R\$ milhões
1. Aumento de Receita Permanente	28.813	30.671	38.448	44.317	
2. Transferências Constitucionais	6.893	4.604	7.302	7.474	
3. Transferências ao FUNDEB		1.068	1.747	1.974	
4. Cancelamento de despesas obrigatórias			113	211	
5. Saldo (1-2-3+4)	21.920	24.999	29.513	35.079	
6. Saldo já utilizado	14.905	13.901	9.526	17.479	
6.1. Impacto do aumento real do salário mínimo	5.589	5.183	0	6.936	
6.2. Crescimento vegetativo dos gastos sociais	7.589	2.640	8.741	10.543	
6.3. Reestruturações de Pessoal já aprovadas	1.727	6.077	784	0	
7. Margem de Expansão (5-6)	7.015	11.099	19.987	17.600	

Fonte: PLDO 2009, PLDO 2010, PLDO 2011 e PLDO 2012.

Considera-se que a segregação, em item à parte, das transferências ao FUNDEB (item 3) para os entes subnacionais não se justifica, em razão de caracterizar-se igualmente como transferência constitucional (item 2).

Quanto às despesas obrigatórias previamente subtraídas do saldo inicial (item 6), repetem-se as mesmas descrições dos anos anteriores, sem qualquer discriminação mais aprofundada que permita juízo de valor sobre a pertinência dos montantes lançados.

Não houve previsão para qualquer reestruturação de carreiras do serviço público federal, sinalizando um Anexo V da LOA/2012 com poucas alterações (item 6.2).

Segundo o demonstrativo, o impacto nas contas da União decorrente do aumento real do salário-mínimo será de cerca de R\$ 6,9 bilhões (item 6.1). Segundo



o Poder Executivo, cada aumento de R\$ 1,00 no salário-mínimo significa R\$ 280 milhões em despesas obrigatórias continuadas.

Não é previsto no impacto do aumento do salário mínimo o correspondente à variação do INPC, acumulada nos últimos onze meses que antecedem o pagamento do salário-mínimo assim reajustado, de forma a manter o seu poder de compra, conforme previsto no art. 7º, IV, da Constituição Federal. Esse procedimento se justifica em razão de que a inflação é igualmente desconsiderada do aumento permanente da receita estimada.

O Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, dispositivo legal incluído pelo Congresso Nacional durante a tramitação do projeto da LRF, apresenta-se como instrumento do regime da responsabilidade fiscal de aplicação imediata, ao vincular a criação de novas despesas obrigatórias à existência de receitas permanentes para seu financiamento ou redução de outras despesas de caráter continuado.

Todavia, o Executivo o tem elaborado e apresentado, tanto no PLDO 2012 quanto em anos anteriores, de forma que inviabiliza uma análise mais aprofundada do Legislativo sobre a real possibilidade de aumento de gastos obrigatórios.

Os artigos 16 e 17 da LRF exigem que, quando da geração efetiva da despesa de caráter continuado, seja demonstrada a compatibilidade desse aumento com o PPA, a LDO e a LOA. Caso tenha sido feita a devida previsão e provisão, o ato que cria ou aumenta a despesa não afetará as metas fiscais. Não haverá desequilíbrio no sistema se os valores planejados estiverem adequados e, portanto, não haverá motivo para nova compensação.

As últimas tentativas realizadas pelo Congresso Nacional em dar concretude ao instrumento criado pela LRF com o objetivo de impor neutralidades fiscais, expresso no Demonstrativo da Margem Fiscal, têm se mostrado infrutíferas em razão dos reiterados vetos presidenciais opostos às alterações procedidas<sup>42</sup>.

Exemplo de tal proceder pelo Executivo ocorreu na LDO 2011, quando foi suprimida previsão de compensação da margem de expansão no item IV.3 do Demonstrativo pelo PDC nº 2.600/2010, no montante de R\$ 446 milhões. Essa proposição foi apresentada pelo próprio Executivo com vistas a atualizar os valores pagos ao Paraguai pela energia elétrica de Itaipu.

O PL 932/2007, como outro exemplo, foi motivo de voto integral em 11/01/2011, sob o argumento de não apresentar compensação, apesar de estar incluído no demonstrativo da LDO 2010 e possuir dotação orçamentária na LOA 2010 com a faculdade da abertura de crédito suplementar em 2011. Aguarda-se o tratamento que será dado ao PDC nº 2.600/2010, de interesse direto do Poder Executivo, que não possui compensação permanente em decorrência do voto oposto na LDO 2011.

Assim, o demonstrativo deveria ser, ao mesmo tempo, uma possibilidade e um limite, significando uma reserva de recursos, prevista na LDO e alocada na LOA de modo discriminado, a exemplo da reserva de contingência, servindo, como

<sup>42</sup> As razões do vetos e as considerações das Consultorias estão disponíveis em: [http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/lde/lde2011/NTC\\_04\\_2010.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/lde/lde2011/NTC_04_2010.pdf)



## CONGRESSO NACIONAL

**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados**

**Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal**

compensação prévia para os atos futuros de criação ou aumento de despesas obrigatórias, ou para a renúncia de receita. Todavia, tal não tem ocorrido, sendo o demonstrativo mero documento formal de apresentação obrigatória e eficácia restrita.

## 21. ANEXO DE METAS E PRIORIDADES

O Projeto não contempla anexo de metas e prioridades. Limita-se a indicar, no art. 4º, que tais metas e prioridades correspondem às ações do PAC e de superação da extrema pobreza, sem discriminá-las.

A ausência do anexo é compreensível, uma vez que o Poder Executivo está reorganizando o modelo de planejamento, a ser retratado no projeto de plano plurianual para envio ao Poder Legislativo até 31 de agosto de 2011, juntamente com o projeto de lei orçamentária anual.

Enfatiza-se que, nos PLDO's de anos correspondentes ao primeiro ano de mandato presidencial, o referido dispositivo remetia ao PPA a fixação das metas.

**WAGNER PRIMO FIGUEIREDO JÚNIOR<sup>43</sup>**

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

**ANA CLÁUDIA C. S. BORGES<sup>44</sup>**

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

<sup>43</sup> Consultores designados - CD: Coordenação: Wellington P. Araújo, Eugênio Greggianin, Túlio Cambraia, Salvador R. Batista Júnior. Consultores: Carlos Antônio M. R. Lessa, Eber Z. Santa Helena, Edson Martins de Morais, Edson M. Tubaki, Elisângela M. Batista, Flávio L. Tavares, Francisco Lício Pereira Filho, Helio Martins Tollini, Homero de Souza Junior, Ingo Antonio Luger, Márcia R. Moura, Marcos Rogério Rocha Mendlovitz, Maria Emilia Miranda Pureza, Mário Luis Gurgel de Souza, Mauro Antônio Órrego da Costa e Silva, Raquel Dolabela de Lima, Romiro Ribeiro, Salvador Roque Batista Junior, Sérgio Tadao Sambosuke, Sidney A. Bittencourt, Sidney J. Souza Júnior, Silvana Léda Lima, Túlio Cambraia, Vander Gontijo.

<sup>44</sup> Consultores designados - SF: Coordenação: José de Ribamar Pereira da Silva, Maurício Ferreira de Macêdo e Renato Friedmann. Consultores: Ana Cláudia Castro Silva, André Miranda Burello, Carlos Mello Marshall, Carlos Murilo Espínola P. de Carvalho, Eduardo Andres Ferreira Rodriguez, Joaquim Ornelas Neto, Luiz Gonçalves de Lima Filho, Luís Otávio Barroso da Graça, Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, José Rui Gonçalves Rosa, José Lacerda Gomes, Maria Liz de Medeiros Roarelli, Oádia Rossy Campos, Fernando Veiga Barros e Silva, Renato Jorge Brown Ribeiro, Cláudia Cristina Pacheco Moreira, Augusto Bello de Souza Neto, Laerte Ferreira Morgado, Vincenzo Papariello Júnior, Luciano de Souza Gomes e Luciano Henrique da Silva Oliveira.