

Nota Técnica Conjunta n.º 14/2008

**ANÁLISE GERAL DO PROJETO DE LEI
ORÇAMENTÁRIA PARA 2009 (PL n.º 38/2008) E
DE ASPECTOS RELEVANTES PARA A ATUAÇÃO DO
CONGRESSO NACIONAL NA APRECIÇÃO DA
PROPOSTA**

COFF/CD

CONORF/SF

Out/2008

Endereços na Internet: www.camara.gov.br/internet/orcament/principal e www.senado.gov.br/orcamento

E-mail: conof@camara.gov.br e conorf@senado.gov.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Foi elaborado a partir de contribuições de Consultores de Orçamento das duas Casas, com redação final sob a responsabilidade dos Consultores Fidélis Fantin e Wellington Araujo (COFF/CD) e Ana Cláudia Borges, Luiz Gonçalves, Maria Liz Roarelli, Renato Brown e Rita Santos (CONORF/SF). Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citados os autores e as Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. VISÃO GERAL DO PLOA 2009.....	7
3. CENÁRIO MACROECONÔMICO	9
4. A POLÍTICA FISCAL NO PLOA 2009	11
5. FUNDO SOBERANO DO BRASIL	12
6. AVALIAÇÃO DA PROJEÇÃO DA RECEITA	14
6.1. RECEITAS PRIMÁRIAS.....	14
6.2. RECEITAS FINANCEIRAS E O ATENDIMENTO DA “REGRA DE OURO”	18
6.3. RENÚNCIA DE RECEITAS	19
7. COMPATIBILIDADE DA PROPOSTA COM PPA E LDO	20
8. PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (GND 1)	21
9. RESULTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	23
10. OUTRAS DESPESAS CORRENTES (GND 3)	24
11. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS	26
12. INVESTIMENTOS (GND 4).....	27
12.1. ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL.....	27
12.2. ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS ESTATAIS	29
12.3. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO- PAC	30
12.4. PROJETO PILOTO DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS- PPI	31
13. INVERSÕES FINANCEIRAS (GND 5).....	32
14. DESPESAS COM JUROS E AMORTIZAÇÕES (GNDS 2 E 6)	33
14.1. ESTOQUE E ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL	33
14.2. O SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL NO ORÇAMENTO	34
14.3. JUROS E ENCARGOS SOCIAIS (GND 2).....	34
14.4. AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA (GND 6).....	35
15. RESERVA DE CONTINGÊNCIA (GND 9)	36
16. VALOR DO SALÁRIO MÍNIMO PREVISTO NO PLOA 2009	37
17. CUMPRIMENTO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.....	38
17.1. SAÚDE	38
17.2. EDUCAÇÃO	39
17.2.1. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	39
17.2.2. FUNDEB	39
17.3. DESPESAS COM IRRIGAÇÃO.....	40
18. LEI KANDIR E FOMENTO ÀS EXPORTAÇÕES	40
19. AUTORIZAÇÕES PARA A ALTERAÇÃO DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	42
20. OBRAS IRREGULARES.....	44
21. CONCLUSÃO	44



ANÁLISE GERAL DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2009 E DE ASPECTOS RELEVANTES PARA A ATUAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL NA APRECIÇÃO DA PROPOSTA

1. Introdução

Em cumprimento ao disposto no art. 154, §2º, da Resolução nº 1/2006-CN, a presente Nota Técnica contempla a análise do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2009 – PLOA 2009, constante do PL nº 38, de 2008-CN (Mensagem nº 113, de 2008-CN, nº 635/2008 na origem), para subsidiar as discussões e a apreciação da matéria.

A Mensagem Presidencial foi lida em sessão do Senado Federal no dia 27/08/2008, ocorrendo, na seqüência, a publicação e a distribuição dos avulsos. O cronograma de tramitação do PLOA 2009, assim como os arquivos em meio eletrônico da proposta, estão disponíveis na página da Comissão Mista de Orçamentos (CMO).¹

A presente Nota Técnica contém, inicialmente, análise sobre aspectos econômicos da proposta, contemplando os seguintes assuntos: *visão geral* da proposta, contendo síntese dos principais itens de receitas e despesas; o *cenário macroeconômico*, consubstanciado nos indicadores que balizaram as estimativas de receitas e despesas da proposta; a *política fiscal*, que define os objetivos de resultado fiscal implícitos na programação do PLOA 2009; o *Fundo Soberano do Brasil*, proposto pelo Executivo como forma de promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior e mitigar os efeitos dos ciclos econômicos; e a *avaliação da projeção da receita*, com as principais alterações previstas para 2009.

Em seguida, a Nota Técnica analisa a programação de despesas constante da proposta orçamentária, abordando os seguintes assuntos: *compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias*; despesas com *pessoal e encargos sociais (GND 1)*; resultado da *previdência social*; outras despesas de *custeio (GND 3)*; *transferências a Estados, DF e Municípios*; despesas com *investimentos (GND 4)*, incluindo as programações no âmbito do *PAC e PPI*; despesas com *inversões financeiras (GND 5)*; despesas com *juros (GND 2)* e *amortizações (GND 6)* da dívida pública; e programação da *reserva de contingência (GND 9)*.

Por fim, a Nota Técnica aborda temas específicos como: valor do *salário mínimo* programado para 2009; cumprimento de *limites constitucionais e legais* referentes aos gastos com *saúde, educação e irrigação*; *Lei Kandir e fomento às exportações*. Discute, ainda, as possibilidades de *alteração da lei orçamentária* após sua aprovação e analisa as informações relativas a *obras com indícios de irregularidades graves*.

Destaque-se, por fim, que foram elaboradas notas técnicas específicas para as áreas temáticas de que trata o art. 26 da Resolução nº 1/2006-CN, as quais analisam as programações dos órgãos orçamentários responsáveis pelas políticas setoriais de governo.

O detalhamento das programações do PLOA 2009 poderá ser consultado nos sistemas de informação da Câmara dos Deputados (*Fiscalize*)² e do Senado Federal (*SIGA Brasil*)³.

¹ <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cmo>

² <http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil>

³ <http://www.senado.gov.br/orcamento>

2. Visão Geral do PLOA 2009

O Poder Executivo, ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária para 2009, estimou a receita total do exercício em R\$ 1.664,7 bilhões. Desse total, R\$ 79,7 bilhões referem-se ao Orçamento de Investimento das Estatais. No âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, R\$ 776,2 bilhões são receitas financeiras e R\$ 808,9 bilhões receitas primárias, conforme apresentado a seguir. As receitas financeiras são as decorrentes da emissão de títulos públicos pelo governo e do recebimento de empréstimos, bem como do retorno de financiamentos por ele concedidos. As receitas primárias são as provenientes, principalmente, da arrecadação tributária e patrimonial da União.

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS

PLOA 2007 A 2009

R\$ milhões

Item de Receita	PLOA 2007			PLOA 2008			PLOA 2009		
	Valor	% PIB	%	Valor	% PIB	%	Valor	% PIB	%
A - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	1.511.540,6	59,1	96,8	1.352.543,6	49,3	95,6	1.585.045,9	49,7	95,2
I - Receitas Financeiras	907.871,0	35,5	58,2	669.684,9	24,4	47,3	776.161,7	24,4	46,6
I.1 - Refinanciamento da Dívida	655.751,2	25,6	42,0	411.290,7	15,0	29,1	525.546,6	16,5	31,6
I.2 - Outras Receitas Financeiras	252.119,9	9,9	16,2	258.394,2	9,4	18,3	250.615,1	7,9	15,1
II - Receitas Primárias	603.669,6	23,6	38,7	682.858,7	24,9	48,3	808.884,3	25,4	48,6
II.1 - Receitas Administradas RFB	414.753,0	16,2	26,6	448.781,4	16,3	31,7	523.527,5	16,4	31,4
II.2 - Arrecadação do INSS	137.635,2	5,4	8,8	157.063,2	5,7	11,1	187.756,9	5,9	11,3
II.3 - Outras Receitas	51.281,4	2,0	3,3	77.014,1	2,8	5,4	97.599,8	3,1	5,9
B - Orçamento de Investimento das Estatais	49.386,2	1,9	3,2	62.099,7	2,3	4,4	79.701,9	2,5	4,8
Total	1.560.926,7	61,0	100,0	1.414.643,3	51,5	100,0	1.664.747,8	52,2	100,0

Fonte: SIAFI/SIGA Brasil

A participação das receitas financeiras na proposta orçamentária, que foi de 58,2% em 2007, estima-se que será reduzida para 46,6% em 2009, refletindo o esforço fiscal de redução da relação dívida/PIB e o alongamento dos prazos de rolagem dos títulos públicos. Nota-se, contudo, em relação à proposta orçamentária de 2008, ligeira tendência de elevação das receitas para refinanciamento da dívida (de 29,1% em 2008 para 31,6% em 2009). A interrupção do movimento de queda das taxas de juros para conter pressões inflacionárias e a piora do cenário da economia mundial em 2008 explicam o aumento das receitas financeiras, embora analistas de mercado considerem a política monetária excessivamente conservadora.

Já as receitas primárias apresentam comportamento inverso: sua participação na proposta orçamentária, que não era superior a 39,0% em 2007, projeta-se para 48,6% em 2009. Também como proporção do PIB, as receitas primárias apresentam tendência consistente de elevação, passando de 23,6% em 2007 para 25,4% em 2009. Esse fenômeno reflete a elevação mais acentuada na arrecadação líquida do INSS, decorrente do crescimento da formalização do mercado de trabalho, e em algumas receitas não-administradas, mas traduz principalmente a performance da arrecadação de impostos e contribuições, que permitiu inclusive a compensação da perda de receita em 2008 com a extinção da CPMF.

Destaca-se, também, a elevação na participação das receitas das Empresas Estatais ao longo dos últimos exercícios. Enquanto no PLOA 2007 essa participação era de 3,2% do total de receitas, para 2009 projeta-se participação de 4,8%, refletindo maior esforço de aporte de recursos dessas empresas para a realização de investimentos federais.

Por fim, verifica-se que a elaboração do orçamento da União continua fortemente limitada pela elevada participação de receitas vinculadas a órgãos ou despesas específicas em relação à receita total. Ainda que se observe ligeiro aumento de flexibilidade no PLOA 2009 *vis-à-vis* a situação das propostas para 2007 e 2008, o percentual de receitas disponíveis para livre alocação não passa de 20% do total de receitas, mesmo considerando os efeitos da DRU (Desvinculação de Receitas da União).



RECEITAS VINCULADAS E DESVINCULADAS						
PLOA 2007 A 2009						
R\$ milhões						
Receitas*	PLOA 2007		PLOA 2008		PLOA 2009	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Desvinculadas	136,528.5	16.0	153,986.4	16.4	196,585.7	18.6
Vinculadas	719,261.0	84.0	787,266.5	83.6	862,913.7	81.4
Total	855,789.5	100.0	941,252.9	100.0	1,059,499.4	100.0
Fonte: SIGA Brasil						
*Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto refinanciamento da dívida						

O item 6 desta Nota Técnica avalia em maiores detalhes a projeção de receitas constante da proposta orçamentária para 2009.

Com o objetivo de seguir as diretrizes da política fiscal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009, o Executivo alocou as receitas projetadas nas seguintes despesas:

PLOA 2007 A 2009								
Despesa	PLOA 2007		PLOA 2008			PLOA 2009		
	Valor	%PIB	Valor	%PIB	% var 2008/07	Valor	%PIB	% var 2009/08
A - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	1.511.540,6	59,1	1.352.543,6	49,3	-10,5	1.585.045,9	49,7	17,2
I - Despesas Financeiras	963.730,3	37,7	720.950,5	26,3	-25,2	834.119,6	26,2	15,7
I.1 - Refinanciamento da Dívida	655.751,2	25,6	411.290,7	15,0	-37,3	525.546,6	16,5	27,8
I.2 - Juros e encargos da Dívida	165.867,2	6,5	152.219,9	5,5	-8,2	127.082,0	4,0	-16,5
I.3 - Amortização da Dívida	77.064,3	3,0	93.226,3	3,4	21,0	106.131,2	3,3	13,8
I.3 - Outras Despesas Financeiras	65.047,7	2,5	64.213,7	2,3	-1,3	75.359,9	2,4	17,4
II - Despesas Primárias	547.810,2	21,4	631.593,1	23,0	15,3	750.926,3	23,6	18,9
II.1 - Transferências a Estados, DF e Municípios	100.300,2	3,9	114.859,7	4,2	14,5	144.385,5	4,5	25,7
II.2 - Pessoal e Encargos Sociais	119.286,5	4,7	130.752,3	4,8	9,6	157.019,9	4,9	20,1
II.3 - Outras Despesas Correntes (Custeio)	306.917,4	12,0	350.216,8	12,8	14,1	403.699,1	12,7	15,3
II.3.1 - Benefícios da Previdência Social	181.350,6	7,1	198.702,5	7,2	9,6	228.642,8	7,2	15,1
II.3.2 - Benefícios Assistenciais	22.137,9	0,9	25.617,1	0,9	15,7	29.982,7	0,9	17,0
II.3.3 - Subsídios e Subvenções	6.809,4	0,3	7.172,1	0,3	5,3	6.591,4	0,2	-8,1
II.3.4 - Sentenças Judiciais	1.404,9	0,1	1.508,0	0,1	7,3	1.747,6	0,1	15,9
II.3.5 - Abono Sal. e Seg.Desemp. (FAT)	15.601,3	0,6	19.125,9	0,7	22,6	24.349,5	0,8	27,3
II.3.6 - Lei Kandir	3.900,0	0,2	3.900,0	0,1	0,0	3.900,0	0,1	0,0
II.3.7 - Demais Despesas	75.713,3	3,0	94.191,1	3,4	24,4	108.485,1	3,4	15,2
II.3.7.1 - Saúde	35.089,3	1,4	40.075,0	1,5	14,2	45.530,7	1,4	13,6
II.3.7.2 - Educação	10.046,3	0,4	13.834,4	0,5	37,7	17.944,9	0,6	29,7
II.3.7.3 - Defesa Nacional	4.179,2	0,2	5.875,1	0,2	40,6	6.940,9	0,2	18,1
II.3.7.4 - Outras Funções	26.398,4	1,0	34.406,6	1,3	30,3	38.068,6	1,2	10,6
II.4 - Investimentos	16.158,6	0,6	28.790,0	1,0	78,2	37.991,7	1,2	32,0
II.4.1 - PPI ¹	4.590,0	0,2	12.480,5	0,5	171,9	15.154,8	0,5	21,4
II.4.3 - Outros Investimentos	11.568,6	0,5	16.309,6	0,6	41,0	22.836,9	0,7	40,0
II.5 - Outras Despesas Primárias (GND 5 e 9)	5.147,5	0,2	6.974,2	0,3	35,5	7.830,2	0,2	12,3
B - Orçamento de Investimento das Estatais	49.386,2	1,9	62.099,7	2,3	25,7	79.701,9	2,5	28,3
Total	1.560.926,7	61,0	1.414.643,3	51,5	-9,4	1.664.747,8	52,2	17,7

Fonte: SIAFI/SIDOR/SIGA BRASIL

1 - Inclui os valores do PPI classificados como GND 4 - Investimentos.

As despesas financeiras apresentam crescimento projetado em 15,7%, quando comparadas à proposta orçamentária de 2008. Apesar da redução observada nas previsões de despesas com juros e encargos (-16,5%), os acréscimos ocorridos nas dotações para amortização efetiva (+13,8%) e para o refinanciamento (+27,8%) terminaram por impactar positivamente tais despesas. Isso reflete o aumento do estoque bruto da dívida pública mobiliária federal interna e uma postura de precaução por parte do Tesouro Nacional com o objetivo de estar preparado, orçamentariamente, para uma possível dificuldade para a colocação de papéis de longo prazo.

As despesas primárias, por sua vez, elevam-se em cerca de 18,9% quando comparadas às dotações correspondentes no PLOA 2008, com destaque para os gastos projetados com investimentos

(+32,0%), FAT (+27,3%), transferências a Estados, DF e Municípios (+25,7 %) e pagamento de pessoal (+20,1%).

Do total de despesas primárias do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, 86,8% são obrigatórias e 13,2% discricionárias. No PLOA 2008 já se verificava esse elevado grau de rigidez da peça orçamentária, embora apresentasse maior flexibilidade em relação ao verificado no PLOA 2007, em que as despesas discricionárias não passavam de 10,2%.

Vale ressaltar que o aumento das despesas primárias observado nas propostas orçamentárias dos últimos anos vem ocorrendo em níveis muito próximos aos das receitas primárias, o que contrasta com a tese, amplamente divulgada, de descontrole dos gastos públicos (principalmente os obrigatórios) por parte do Governo.

COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS PLOA 2007 A 2009

Despesas Primárias	R\$ milhões					
	PLOA 2007		PLOA 2008		PLOA 2009	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Obrigatórias	488.861,5	89,8	545.106,6	86,8	651.912,3	86,8
Discricionárias	55.400,9	10,2	82.581	13,2	99.014,1	13,2
Total	544.262,4	100,0	627.687,7	100,0	750.926,4	100,0

Fonte: SIAFI/SIDOR/SIGA Brasil/Classificação do Resultado Primário (RP) de acordo com o disposto na LDO.

3. Cenário Macroeconômico

A Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2009 enfatiza a política econômica implementada pelo governo nos últimos anos, que teve por objetivo garantir o equilíbrio fiscal, o controle da inflação e a manutenção do regime de câmbio flexível.

As receitas e despesas constantes do PLOA 2009 foram baseadas em projeções de indicadores macroeconômicos que precisam, agora, ser avaliados pelo Congresso Nacional, com o objetivo de assegurar que o orçamento aprovado tenha aderência com a realidade econômica do país. Para se proceder a essa avaliação, faz-se necessário confrontar as citadas projeções com os resultados das políticas fiscal, monetária e cambial alcançados nos últimos anos.

A tabela a seguir apresenta os valores realizados em 2006 e 2007 e as estimativas para 2008 e 2009 dos principais parâmetros que embasam a elaboração das leis orçamentárias anuais:

PARÂMETROS E PROJEÇÕES ECONÔMICO-FISCAIS DO ORÇAMENTO 2006-2009

Descrição	2006	2007	2008			2009		
	Realiz.	Realiz.	LOA	Prev. ¹	Merc. ²	LDO	PLOA	Merc. ²
PIB - % de crescimento real (a.a)	3.7	5.4	5.0	5.0	5.2	5.0	4.5	3.6
PIB nominal - R\$ bilhões	2,322.8	2,558.8	2,819.5	2,883.0	nd	3,113.4	3,186.6	nd
Inflação IPCA - % acumulado 12 meses	3.14	4.46	4.20	5.79	6.14	4.50	4.50	4.90
Tx Over SELIC nom.-média no ano (% anual)	15.08	11.88	11.00	12.45	12.78	nd	13.99	14.21
Taxa Over SELIC nominal-dez (% anual)	13.19	11.18	10.50	14.07	14.75	10.50	13.50	13.75
Taxa de Câmbio (R\$/US\$)-dez	2.14	1.77	1.80	1.65	1.70	1.85	1.77	1.77
Taxa de Câmbio (R\$/US\$)-média no ano	2.18	1.95	1.78	1.66	1.69	1.66	1.71	1.74

Fonte: PLOA 2009, LDO 2009, LOA 2008, IBGE, Banco Central do Brasil, Informações Complementares PLOA 2009.

1 - Previsão para o exercício de 2008 atualizada até agosto de 2008. Fontes indicadas na tabela.

2 - Relatório de Mercado Focus - Banco Central - 26/09/2008.

Para 2009, projeta-se crescimento real do PIB de 4,5% – menor do que os 5,0% previstos em julho pela LDO 2009. Nota-se, ainda, desaceleração em relação ao crescimento de 2007 (5,4%) e do 2º trimestre de 2008 (6,0%, em comparação com o 2º trimestre de 2007).

Essa redução na expectativa de crescimento da atividade econômica, a despeito dos resultados obtidos até julho de 2008, deve-se, principalmente, a dois fatores. Primeiro, ao arrefecimento

da demanda interna, devido à elevação do nível geral de preços e à adoção de medidas corretivas.⁴ Segundo, à desaceleração da demanda por exportações brasileiras oriundas do resto do mundo. A esse propósito, o cenário econômico elaborado pelo Executivo pressupõe pequena desaceleração mundial, sem a ocorrência de choques adversos que afetem substancialmente a economia brasileira. No entanto, os recentes acontecimentos no mercado financeiro internacional abrem espaço para a possível revisão dessa premissa.

Dentre os fatores que responderam pelo crescimento da economia até a presente data, destacam-se o aumento da demanda doméstica, sobretudo o consumo das famílias (+3,7%), e do investimento⁵ (+16,2%), nos últimos dois trimestres de 2008, comparados com o mesmo período de 2007. Esse aumento é consequência de melhores condições de crédito⁶ e da elevação da massa de rendimento real,⁷ que, em conjunto com o aumento da população ocupada e da formalização das relações de trabalho, aumentou o poder de compra das famílias.

Embora as pressões sobre os preços oriundas do aumento da demanda doméstica tenham sido parcialmente compensadas pela elevação da capacidade produtiva e do volume de importações⁸, pressões da demanda externa sobre os preços das *commodities* e choques de oferta de alguns produtos alimentícios elevaram a inflação e suas expectativas no início de 2008.

De janeiro a julho de 2008, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, no acumulado dos 12 meses, passou de 4,6% para 6,4%. Diante da possibilidade de a inflação ficar fora da meta estabelecida (4,5%, com variação de 2 p.p., para mais ou para menos), o governo optou por adotar duas medidas: elevar a taxa de juros e o esforço fiscal.

Após longo período de sucessivas reduções, o Banco Central voltou a elevar as taxas de juros. A taxa Selic, que era de 11,25% a.a em março, chegou a 13,75% a.a. em setembro de 2008. Espera-se que a trajetória de elevação da taxa de juros perdure por algum tempo, alcançando o patamar de 14,75% em dezembro próximo, conforme expectativa dos mercados. A previsão do governo, contudo, é que se retorne à trajetória declinante dos juros já em 2009, com projeção de taxa Selic de 13,75% em dezembro daquele ano, quando fatores, como os resultados dos investimentos atuais, elevarem a capacidade produtiva da economia, ajudando a minimizar as pressões de demanda.

O governo aumentou, ainda, o esforço fiscal de 2008 em 0,5% do PIB, como forma de reduzir o impacto dos gastos públicos na demanda interna. A intenção do governo é utilizar esses recursos na formação do Fundo Soberano Brasileiro.

Como resultado ou não da política do governo, o IBGE já registrou, em maio do corrente ano, queda da produção industrial (reco de 0,5% em relação a abril) e alimentou a percepção de muitos analistas de que a economia brasileira se desacelera rapidamente. Há expectativa, inclusive, de que o crescimento do consumo não alcance os 5,7% registrados em 2007, e se eleve apenas em 3,8% em 2009, enquanto a taxa de investimento (FBKF) deverá passar de 13,4% para 7,8% nesse mesmo período. Justifica-se, portanto, a expectativa do governo e do mercado de que o crescimento do PIB, em 2009, deverá ser menor do que o verificado em 2007 e 2008.

Neste momento de avanço da inflação, economistas discutem o conceito de PIB potencial, que define quanto o nível de atividade de um país pode crescer sem provocar pressões inflacionárias (se o consumo cresce mais do que a capacidade do setor produtivo de oferecer bens e serviços, a tendência será a de que os preços subam). Há a percepção que o Brasil ainda não consegue manter, por longo período, um crescimento sustentável superior a 5,0%.

A partir dos efeitos esperados do controle da inflação, decorrentes das medidas tomadas, o governo projeta, para 2009, inflação de 4,5% a.a. O mercado, no entanto, embora espere redução em relação a 2008, estima a inflação para o próximo ano em 4,9%.

⁴ Tais medidas corretivas, em especial o aumento da taxa básica de juros, objetivaram evitar que a inflação supere as metas estabelecidas para 2008 e 2009.

⁵ No conceito de Formação Bruta de Capital Fixo – FBKF.

⁶ Alongamento do prazo e queda da taxa de juros observada até o final de 2007.

⁷ Crescimento de 5,3%, em 2007, e 5,6%, em julho de 2008.

⁸ Crescimento de 25,8%, no 2º trimestre de 2008 em relação ao 2º trimestre de 2007.



Em relação ao setor externo, verifica-se que o Brasil, em 2008, deve voltar a registrar déficit em suas transações correntes com o exterior, após cinco anos seguidos de superávits, que constituíram fato inédito na história econômica nacional, como destaca o *Boletim Focus* do Banco Central⁹. O resultado das transações correntes até junho de 2008, acumulado nos 12 meses, registrou déficit de US\$ 18,1 bilhões, equivalendo a 1,32% do PIB.

O comportamento das transações correntes reflete o crescimento das importações, impulsionado pela elevada expansão da demanda interna e pela apreciação da taxa de câmbio. Destaca-se, também, o maior fluxo de lucros e dividendos para o exterior, como consequência do maior estoque de investimento estrangeiro no País, do crescimento do lucro das empresas, da apreciação do Real e da remessa de filiais para cobrir perdas da matriz no exterior.

Segundo o Banco Central, o retorno do País à condição de importador de poupança externa tem-se dado em ambiente de ingressos líquidos de recursos estrangeiros, principalmente investimentos estrangeiros diretos e em carteira (ações e títulos de renda fixa). Esses ingressos líquidos têm proporcionado a manutenção do superávit do mercado de câmbio e a continuidade da política de fortalecimento das reservas internacionais do país.

Diante desse cenário, a análise da evolução recente dos indicadores de sustentabilidade externa, segundo a ótica do Banco Central, demonstraria ausência de alterações significativas no cenário geral de solidez da posição externa da economia brasileira. As expectativas do mercado refletem esse ponto de vista. A projeção da taxa média de câmbio é de R\$ 1,69, em 2008, e R\$ 1,74, em 2009.

Conforme apresentado, portanto, os parâmetros que embasaram a proposta orçamentária para 2009, bem como as expectativas do mercado para o próximo ano, demonstram preocupação com a manutenção da inflação dentro da meta estabelecida pelo Banco Central e o reflexo que as medidas corretivas podem ter no crescimento da economia. Como pano de fundo, aparece o cenário internacional, com déficit em transações correntes a partir de 2008.

Diante das incertezas impostas pela atual conjuntura internacional, torna-se temerário a quem quer que seja tecer previsões para o ano de 2009 com um mínimo de credibilidade. Portanto, em face desta situação, o melhor procedimento a ser adotado pelo Congresso Nacional é aguardar uma definição mais precisa do quadro, antes de fazer qualquer intervenção na proposta orçamentária para 2009, em razão da crise.

4. A Política Fiscal no PLOA 2009

A política fiscal do governo, em vigência desde 1999, tem por objetivo reduzir a proporção da Dívida Líquida do Setor Público – DLSP em relação ao PIB, por meio da obtenção de elevados superávits primários. Em 2000, essa relação era de 45,5% do PIB¹⁰, alcançando, em 2003, seu valor máximo no período – 52,4% do PIB. A partir de 2004, iniciou-se trajetória consistente de queda, chegando, em julho de 2008, ao patamar de 40,6% do PIB. A expectativa é que a DLSP/PIB possa atingir 40,8% do PIB, em dezembro de 2008, o que representa uma queda de 1,9 p.p do PIB em comparação a dezembro de 2007. Espera-se, ainda, que a dívida líquida continue a tendência de queda em 2009, quando representará, em dezembro, 39,3% do PIB.

Segundo o Executivo, contribuíram para essa melhoria os superávits primários anuais acima de 4% do PIB, em média, observados a partir de janeiro de 2003, e a redução da parcela de juros líquidos devidos sobre a dívida pública, que passou de 9,65% do PIB, em agosto de 2003, para 6,14% do PIB, em abril de 2008.

Como consequência da redução dos juros, houve melhoria nos resultados nominais. Até julho de 2008, o setor público consolidado apresentou déficit nominal de R\$ 8,6 bilhões, ou 0,53% do PIB. No acumulado em doze meses, o déficit nominal foi de 1,94% do PIB, inferior ao verificado em dezembro de 2007 (2,26% do PIB).

⁹ *Boletim Focus* do Banco Central, de 12 de agosto de 2008 – Evolução dos Indicadores de Sustentabilidade Externa – Atualização.

¹⁰ Informação do Banco Central – Metodologia utilizada até 2007. Considera o valor do PIB atualizado pela nova metodologia do IBGE.

Na proposta, há expectativa de que o montante de juros nominais mantenha sua trajetória de queda (5,84% do PIB, em 2008 e 5,70% do PIB, em 2009). Com isso, estima-se déficit nominal de 2,04% do PIB, em 2008, e de 1,90% do PIB, em 2009. Os resultados, no entanto, não serão melhores em virtude da adoção de política monetária mais restritiva desde abril de 2008, para fazer frente à elevação da inflação.

Para o ano de 2009, a meta de superávit primário foi fixada em 3,8% do PIB para o setor público consolidado, equivalente a R\$ 121,1 bilhões¹¹. Desse montante, 2,2% do PIB são referentes ao superávit primário do Governo central, do qual podem ser abatidos os gastos com a execução das ações previstas no Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI, cujo montante máximo é de 0,5% do PIB (R\$ 15,6 bilhões, em 2009).

Embora o resultado da política fiscal tenha alcançado o objetivo proposto, verifica-se que isso só foi possível em virtude do crescimento acelerado da carga tributária (exceto em 1999 e 2003, quando houve reduções nos gastos públicos).

Vale destacar, por exemplo, a forte ampliação do superávit primário do Governo Central, até agosto de 2008 (108,3 bilhões ou 5,8% do PIB), ampliação essa determinada, sobretudo, pelo crescimento da receita associada à expansão da atividade econômica, mesmo sem contar com as receitas da CPMF. A elevação da arrecadação reflete a maior lucratividade das empresas, o crescimento da produção industrial e das vendas, a expansão da massa salarial, as receitas com as concessões de blocos exploratórios de petróleo, gás natural e telefonia celular, bem como o aumento do preço do barril de petróleo.

Com a arrecadação subindo e o receio de que maiores gastos do governo pressionem ainda mais a alta dos preços, o Governo Federal, em 2008, anunciou a intenção de elevar o esforço fiscal em 0,5% do PIB, o qual pretende utilizar no aporte inicial do Fundo Soberano do Brasil. Os efeitos esperados da constituição desse Fundo será discutido no item 5 desta Nota Técnica.

Do lado da despesa, o aperto fiscal, nos anos iniciais, foi sentido, principalmente, em relação à capacidade do governo de investir. A partir de 2007, diante da necessidade de estimular o crescimento da economia, o governo alterou a sua postura. A partir de programações selecionadas no orçamento, e também fora da rigidez inicial em relação às metas de superávit, os investimentos foram alavancados seja por meio do PPI, seja por meio de execução privilegiada de projetos que têm como objetivo impulsionar o crescimento do País, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Com isso, o desafio principal da política fiscal atualmente é ajustar os gastos públicos de modo a permitir a continuidade dos investimentos, sobretudo em infra-estrutura, necessários ao crescimento da produção no país, sem, com isso, causar inflação ou aumentar, exageradamente, a carga tributária.

5. Fundo Soberano do Brasil

Por intermédio do Projeto de Lei nº 3.674/2008, o Poder Executivo submeteu à apreciação do Congresso Nacional proposta de criação do Fundo Soberano do Brasil (FSB). Trata-se de fundo especial de natureza contábil e financeira, vinculado ao Ministério da Fazenda, com a finalidade de promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior, formar poupança pública, mitigar os efeitos dos ciclos econômicos e fomentar projetos de interesse estratégico do País localizados no exterior.

De acordo ainda com a proposta, o Poder Executivo instituirá Conselho Deliberativo do FSB, designará seus membros e disporá sobre sua estrutura e competências. Caberá ao Conselho Deliberativo aprovar a forma, o prazo e a natureza dos investimentos do FSB. A União poderá, a critério do Conselho Deliberativo, contratar instituição financeira federal para atuar como agente operador do FSB, a qual fará jus a remuneração pelos serviços prestados.

Constituem recursos do FSB: I - recursos do Tesouro Nacional correspondentes às dotações que lhe forem consignadas no orçamento anual, inclusive aqueles decorrentes da emissão de títulos da dívida pública; II - ações de sociedade de economia mista federal excedentes ao necessário para

¹¹ Considerando os parâmetros de crescimento do PIB contidos no PLOA 2009.



manutenção de seu controle pela União ou outros direitos com valor patrimonial; e III - resultados de aplicações financeiras à sua conta.

A Exposição de Motivos que encaminhou o projeto de criação do Fundo ressalta que o aporte financeiro para constituição do FSB poderá atingir o equivalente a 0,5% do PIB em 2008, correspondente ao valor que superar a meta de resultado primário para o setor público consolidado estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o corrente exercício (3,80% do PIB).

Os recursos do FSB serão utilizados exclusivamente para investimentos e inversões financeiras: a) por intermédio da aquisição de ativos financeiros externos: a.1) mediante aplicação em depósitos especiais remunerados em instituição financeira federal; ou a.2) diretamente, pelo Ministério da Fazenda; e b) por meio da integralização de cotas do FFIE.

O FFIE terá patrimônio, direitos e obrigações próprios e a União como cotista única. De acordo com o projeto, seu estatuto deverá ser aprovado pelo Ministério da Fazenda, em cujos termos serão definidas suas políticas de aplicação, rentabilidade e risco, de gestão administrativa e financeira e de supervisão prudencial. Evidencia-se, assim, uma substancial autonomia do Poder Executivo na definição de objetivos e políticas de investimento aplicáveis não só ao FSB, como também em relação ao FFIE.

As demonstrações contábeis e os resultados das aplicações do FSB serão elaborados e apurados semestralmente, nos termos previstos pela Secretaria do Tesouro Nacional. Segundo o Projeto de Lei nº 3.674/2008, o Ministério da Fazenda encaminhará semestralmente ao Congresso Nacional relatório de desempenho, conforme disposto em regulamento do FSB.

O PLOA 2009 aloca R\$ 3,0 milhões para o Fundo Soberano do Brasil (UO 71.902), para ações de remuneração de agente financeiro do Fundo, integralização de cotas do FFIE e promoção de investimentos no Brasil e no Exterior.

Além disso, o texto do PLOA 2009 inclui autorização para que o Poder Executivo abra créditos suplementares às ações do Fundo para: a) despesas primárias discricionárias, até o valor de R\$15,57 bilhões, equivalentes a 0,5% do PIB, mediante a utilização de recursos provenientes de excesso de arrecadação de 2009 e o superávit financeiro de 2008; e b) despesas financeiras, mediante a utilização de recursos provenientes de emissão de títulos do Tesouro Nacional e do superávit financeiro de 2008 (art. 4º, inciso XXVI).

A seguir, relacionam-se alguns aspectos do FSB que merecem atenção especial do Congresso Nacional.

(i) O FSB poderá ensejar contingenciamento da lei orçamentária

Se o aporte de recursos ao FSB decorrer de superávit financeiro de 2008 ou do aumento de receitas financeiras, e não em razão da ocorrência de excesso de arrecadação de receitas primárias do Tesouro Nacional, a lei orçamentária poderá ser contingenciada com vistas à manutenção da meta de superávit primário fixada na LDO 2009.

(ii) O FSB poderá demandar alteração do PPA

Como, no PLOA 2009, as ações orçamentárias do FSB constam do Programa 0909 – Operações Especiais, a princípio não precisariam estar incluídas no PPA12. No entanto, o art. 2º do projeto de lei que institui o FSB estabelece que os recursos daquele fundo sejam utilizados exclusivamente para investimentos e inversões financeiras. Disso decorre que eventuais ações do FSB que venham a conter despesa classificada como GND 4 (Investimentos) deverão constar do PPA 2008/2011, em razão do que dispõe o art. 167, §1º, da Constituição Federal.

(iii) O FSB poderá agravar o déficit nominal

Se a produção de superávits primários deve perseguir a finalidade de reduzir a dívida pública, não se mostra oportuno utilizar como fonte do FSB recursos do Tesouro Nacional correspondentes ao valor que superar a meta de resultado primário, tendo em vista o déficit nominal ainda existente nas contas

¹² De acordo o art. 1º, §2º, da Lei nº 11.653/2008 (PPA 2008/2011), não integram o PPA os programas destinados exclusivamente a operações especiais.

públicas, reprogramado para R\$ 40,6 bilhões, em 2008, e estimado em R\$ 64,2 bilhões, no PLOA 2009, o que equivale a 1,41% e 2,01% do PIB, respectivamente, conforme a Mensagem Presidencial.

O déficit nominal representa a parte dos juros que o governo não consegue pagar com suas receitas primárias, sendo obrigado a incorporar o montante correspondente ao principal da dívida, cujos encargos rondam em torno de 13% ao ano (SELIC), gerando novas despesas com juros. Apesar dos riscos envolvidos, dificilmente as aplicações de um fundo soberano conseguem um retorno dessa magnitude.

Se o déficit nominal estimado pelo PLOA 2009 é bem maior do que o esperado para o final de 2008, isso significa que a tendência de queda até então verificada está em vias de sofrer uma inflexão, que pode se acentuar com a utilização de receitas primárias no aporte de recursos do fundo soberano.

Dessa forma, os recursos do superávit poderiam ter melhor destinação. Seriam de melhor proveito, por exemplo, na transformação do déficit nominal em um superávit, na redução da carga tributária, no aumento dos investimentos em nossa precária infra-estrutura ou, pelo menos, na melhoria dos serviços públicos oferecidos à população.

(iv) O FSB poderá se tornar um orçamento paralelo

É questionável que toda a regulamentação do FSB se dê por meio de decreto, uma vez que os recursos sairão do orçamento fiscal e da seguridade social para a realização de investimentos, inclusive no Brasil. O Congresso Nacional, portanto, não participará das decisões de alocação dos recursos do Fundo. A gerência dos recursos ficará sob responsabilidade exclusiva do Executivo, que terá, assim, um orçamento paralelo para administrar, nos moldes do que é hoje o BNDES e o FAT.

No que concerne ao orçamento de 2009, a participação legislativa na elaboração do orçamento da União estaria sendo consideravelmente mitigada. De fato, da forma como está proposto, uma vez autorizada na lei orçamentária a abertura de créditos suplementares para constituição do FSB, no valor de até R\$ 15,57 bilhões, programações aprovadas pelo Congresso Nacional, inclusive as decorrentes de emendas, poderiam deixar de ser executadas.

6. Avaliação da Projeção da Receita

Na presente sessão, serão avaliadas as projeções de receita contidas na proposta orçamentária para 2009, com ênfase na análise das receitas primárias e financeiras. Cumpre ressaltar que, não obstante a LDO 2009 conter dispositivo que autoriza a inclusão de receita condicionada no PLOA 2009, esse fato não ocorreu.

6.1. Receitas Primárias

Na proposta orçamentária para 2009, o total de receitas primárias atinge R\$ 808,9 bilhões, sendo R\$ 523,6 bilhões de receitas administradas (impostos e contribuições, exceto INSS), R\$ 187,8 bilhões da arrecadação do INSS e R\$ 97,6 bilhões de receitas chamadas "não administradas", que incluem concessões, dividendos e *royalties*. A receita líquida de transferências a estados e municípios atingiu R\$ 662,3 bilhões.

Em 2009, o acréscimo total de receitas é estimado em R\$ 85,0 bilhões, ou 0,23% do PIB, em relação a 2008, tomando-se como base as receitas estimadas na 4ª Reavaliação, que é muito próxima à base da proposta¹³.

Do total de acréscimo, o maior aumento ocorre nas receitas administradas, de R\$ 53,6 bilhões, enquanto que as receitas da previdência aumentaram R\$ 24,1 bilhões e as receitas não administradas R\$ 10,5 bilhões, em relação ao estimado para 2008.

¹³ Vale observar que a base do PLOA 2009 é superior à previsão de receita contida em todos os decretos de programação publicados pelo Executivo.

**RECEITAS PRIMÁRIAS BRUTAS E LÍQUIDAS
2008 E 2009**

R\$ milhões

Discriminação	2008		2009		Diferença para 2008 (4ª Avaliação)
	4ª Reavaliação (ago-2008)		Projeto de Lei		
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	
I. RECEITA TOTAL	723.664,3	25,1	808.884,3	25,4	85.220,0
Receita Administrada pela SRF	470.058,0	16,3	523.634,6	16,4	53.576,6
Imposto de Importação	15.569,5	0,5	17.961,3	0,6	2.391,8
IPI	39.249,4	1,4	45.128,3	1,4	5.878,9
Imposto de Renda	178.874,3	6,2	202.620,5	6,4	23.746,2
IOF	20.838,2	0,7	22.947,8	0,7	2.109,6
COFINS	123.991,7	4,3	137.291,0	4,3	13.299,3
PIS/PASEP	31.890,2	1,1	35.618,9	1,1	3.728,7
CSLL	45.590,6	1,6	49.920,6	1,6	4.330,0
CPMF	1.060,1	0,0	-	-	(1.060,1)
CIDE-Combustíveis	5.938,4	0,2	4.620,1	0,1	(1.318,3)
Outras Administradas pela SRF	7.055,6	0,2	7.526,1	0,2	470,5
Arrecadação Líquida do INSS	163.673,4	5,7	187.756,93	5,9	24.083,53
Receitas Não Administradas	87.131,6	3,0	97.599,8	3,1	10.468,2
Concessões	4.884,7	0,2	3.984,9	0,1	-899,8
Dividendos	13.996,2	0,5	10.845,5	0,3	-3.150,7
Contribuição dos Servidores ao PSSS	7.182,9	0,2	8.140,1	0,3	957,2
Salário-Educação	8.766,0	0,3	10.687,0	0,3	1.921,0
Royalties/Comp. Financeiras	25.043,0	0,9	33.480,7	1,1	8.437,7
Demais Receitas	14.843,4	0,5	16.792,9	0,5	1.949,5
Receita Própria (fts 50 & 81)	10.130,8	0,4	11.415,6	0,4	1.284,8
FGTS	2.284,6	0,1	2.253,1	0,1	-31,5
Incentivos Fiscais	(198,7)	(0,0)	(107,1)	(0,0)	91,6
Operações com Ativos	3.000,0	0,1	0,0	-	-3.000,0
II. TRANSF. ESTADOS MUNICÍPIOS	127.404,8	4,4	146.536,6	4,6	19.131,8
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	596.259,5	20,7	662.347,7	20,8	66.088,2

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal; PLOA/09; estimativas das Consultorias. Elaboração das Consultorias.

Dentre as receitas administradas, o maior crescimento ocorre nos seguintes impostos:

- imposto de importação (+15,4%), em razão do aumento previsto no volume de importações e do câmbio;
- imposto sobre produtos industrializados (+15%), devido à expectativa de crescimento no setor de automóveis, nos setores vinculados à importação e na indústria de transformação;
- imposto de renda (+13%), em virtude da expectativa de crescimento da massa salarial (IRRF-rendimentos do trabalho) e no volume de aplicações financeiras.

A Cide-combustíveis apresenta um decréscimo, devido à queda nas alíquotas específicas de gasolina e diesel. Já a arrecadação da previdência, por outro lado, é esperada aumentar devido ao crescimento previsto da massa salarial, de 14,08%.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Dentre as receitas não-administradas, cabe destacar que os dividendos caíram R\$ 3,2 bilhões e as concessões R\$ 900 milhões, enquanto as compensações financeiras (inclusive *royalties*) aumentaram R\$ 8,4 bilhões e o salário-educação, R\$ 1,9 bilhões.

Há três anos, a proposta orçamentária acrescentou à estimativa de arrecadação o que se chama de receitas extraordinárias. Essas receitas representam o reconhecimento de que o modelo adotado é incapaz de prever cabalmente todo o comportamento das receitas da União.

O Congresso Nacional foi o primeiro a observar o descompasso entre as previsões do modelo do projeto de lei de orçamento e a receita realizada. Por isso, em 2004, incluiu as receitas atípicas nas estimativas, uma vez que as mesmas se repetiam a cada ano e com valores maiores. Em seguida, o Congresso incorporou aos cálculos uma medida de correção, a fim de diminuir os desvios entre os valores estimados pelo modelo e a arrecadação realizada. Como resultado desses procedimentos, ao menos desde 2000 as estimativas de receita do Congresso aproximam-se mais dos valores realizados do que as estimativas da proposta orçamentária do Executivo, conforme demonstrado na tabela a seguir.

RECEITAS PRIMÁRIAS DO ORÇAMENTO

Exercício	PL	Congresso	R\$ milhões
			Realizada
2000	229.008	237.005	236.659
2001	268.893	280.234	272.586
2002	305.950	318.385	323.971
2003	328.931	353.719	360.376
2004	402.164	413.465	425.033
2005	457.404	482.454	490.737
2006	526.219	545.902	545.415
2007	603.411	618.272	620.357
2008 ¹	682.723	687.577	715.780

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal - SOF/SIAFI/SIGA

¹Valores projetados

Quanto ao modelo de previsão das receitas do PLOA 2009, consideram-se frágeis os seguintes aspectos do modelo:

- O cálculo das desonerações tributárias não é explícito, trazendo dúvidas sobre sua superestimativa, quando se verifica o impressionante crescimento da arrecadação em 2007 e 2008. Porém, o valor apresentado no PLOA 2009 de desonerações parece baixo, em relação aos dados divulgados pelo Executivo sobre o impacto das medidas de desonerações tributárias do PAC (estimativa total de R\$ 11,5 bilhões, sendo R\$ 2,6 bilhões decorrentes de medidas novas anunciadas com o PAC) e da Política de Desenvolvimento Produtivo (R\$ 7,9 bilhões- veja item 6.3). De acordo com a RFB, esse valor é o potencial;
- Muitos fenômenos econômicos que podem influenciar a arrecadação ainda não são captados pelo modelo de previsão, como a abertura de capitais em bolsa;
- As elasticidades-preço e quantidade são diferentes de um e, em muitos casos, a elasticidade-PIB é superior a um;
- O conceito adotado e o cálculo de receitas atípicas é muito subjetivo, uma vez que a memória de cálculo que vem nas informações complementares não o esclarece.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

ARRECAÇÃO ATÍPICA DE 2008 EXPURGADA DA BASE DE PROJEÇÃO POR IMPOSTO

R\$ milhões

RECEITAS	TOTAL	DIAS ÚTEIS	PAEX	JUSTIFICATIVA
IMPOSTO SOBRE A IMPORTAÇÃO	0	-	0	
IMPOSTO SOBRE A EXPORTAÇÃO	-	-	-	
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS	14	-	14	
I.P.I. - FUMO	-	-	-	
I.P.I. - BEBIDAS	-	-	-	
I.P.I. - AUTOMÓVEIS	-	-	-	
I.P.I. - VINCULADO À IMPORTAÇÃO	-	-	-	
I.P.I. - OUTROS	14	-	14	
IMPOSTO SOBRE A RENDA	(4.232)	(11)	31	Consolidação dos débitos relativos ao parcelamento instituído pela MP nº 303/06.
I.R. - PESSOA FÍSICA	(323)	(11)	0	Ajuste de dias úteis e arrecadação atípica, relativa a ganho de capital, decorrente de alienação de empresas.
I.R. - PESSOA JURÍDICA	(3.222)	-	31	Arrecadação atípica decorrente, principalmente, de depósitos judiciais, de lançamentos de ofícios e de venda de participações acionárias e consolidação dos débitos do parcelamento da MP nº 303/06.
I.R. - RETIDO NA FONTE	(687)	-	0	
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO TRABALHO	(270)	-	-	Arrecadação atípica do setor financeiro.
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO CAPITAL	(130)	-	-	Arrecadação atípica decorrente de aplicações financeiras em renda fixa por pessoas físicas.
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DE RESIDENTES NO EXTERIOR	(224)	-	-	Remessas atípicas decorrentes de rendimentos do trabalho.
I.R.R.F. - OUTROS RENDIMENTOS	(63)	-	0	Depósitos judiciais atípicos.
I.O.F. - IMPOSTO S/ OPERAÇÕES FINANCEIRAS	(373)	(206)	0	Ajuste de dias úteis e arrecadação atípica decorrente de depósitos judiciais.
I.T.R. - IMPOSTO TERRITORIAL RURAL	0	-	0	
CPMF - CONTRIB. MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA	-	-	-	
COFINS - CONTRIBUIÇÃO SEGURIDADE SOCIAL	(1.257)	(762)	84	Ajuste de dias úteis, depósitos judiciais atípicos, pagamento de débitos em atraso e consolidação dos débitos relativos ao parcelamento instituído pela MP nº 303/06.
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	(211)	(205)	25	Ajuste de dias úteis, depósitos judiciais atípicos e consolidação dos débitos relativos ao parcelamento instituído pela MP nº 303/06.
CSLL - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	(2.950)	-	15	Arrecadação atípica decorrente, principalmente, de depósitos judiciais, de lançamentos de ofícios e de venda de participações acionárias e consolidação dos débitos do parcelamento da MP nº 303/06.
CIDE - COMBUSTÍVEIS	(29)	(30)	0	Ajuste de dias úteis
CONTRIBUIÇÃO PARA O FUNDAP	0	-	0	
OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	(199)	-	18	
RECEITAS DE LOTERIAS	(80)	-	-	Compatibilização com a estimativa de arrecadação da Caixa Econômica Federal.
CIDE-REMESSAS AO EXTERIOR	-	-	-	
DEMAIS	(119)	-	18	Consolidação dos débitos relativos ao parcelamento instituído pela MP nº 303/06 e arrecadação atípica decorrente de depósitos em garantia.
SUBTOTAL [A]	(9.237)	(1.213)	188	

Fonte: Informações Complementares - PLOA 2009 / RFB

O modelo de projeção utilizado na proposta toma, como base, a arrecadação de 2008 estimada, expurgada das receitas consideradas atípicas. Sobre essa "base ajustada" aplicam-se variações de preços, quantidade e legislação, de acordo com cada imposto, como será explicitado a seguir.

- A arrecadação de 2008 é uma estimativa, com valores realizados até o mês de julho e projetados para os meses seguintes. As variáveis de preço (inflação, câmbio, massa salarial, taxa de juros, preço do barril de petróleo) e quantidade (crescimento do PIB, importações) dependem de cenário econômico (parâmetros) previamente elaborado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. Para 2009, tomou-se como base o cenário de 10/07/2008;
- Grande parte do acréscimo de R\$ 53,7 bilhões das receitas administradas deve-se às expectativas de crescimento do PIB e dos preços em 2009 sobre a arrecadação prevista de 2008, cujo impacto de R\$ 61,2 bilhões foi reduzido pela dedução das atípicas (R\$ 9,2 bilhões) e pelas desonerações;
- Foram acrescidos R\$ 6,5 bilhões de receitas extraordinárias. A redução de R\$ 9,2 bilhões sobre a base é justificada por serem tais valores atribuídos a fatores "atípicos", que não ocorrerão novamente, de acordo com a expectativa da Secretaria da Receita Federal;
- As desonerações estimadas para 2009 foram de R\$ 5,4 bilhões. Esse valor se contrapõe ao valor de R\$ 7,9 bilhões, divulgado pelo Ministério da Fazenda quando da apresentação da Política de Desenvolvimento Produtivo (política industrial), que inclui a redução de tributos como um de seus pilares para o incentivo ao desenvolvimento industrial. Outros fatores de legislação somados às desonerações impactaram negativamente, em termos líquidos, R\$ 1,8 bilhões sobre o total estimado.

Vale lembrar que, uma vez que a arrecadação depende do cenário macroeconômico, ao Congresso convém ter cautela nas reestimativas de receita, pois tal cenário está muito instável. As incertezas têm provocado pessimismo quanto à projeção de variáveis chave como, por exemplo, o crescimento do PIB. Para alguns analistas de mercado, a projeção do crescimento do PIB está abaixo do valor da proposta encaminhada pelo Executivo, o que influenciará negativamente as estimativas da receita.

PREVISÃO DE ARRECAÇÃO DAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RFB - 2009
 PARÂMETROS SPE (Versão: 10/jul/08)

R\$ milhões correntes

RECEITAS	ARREC. BASE - 2008	ARREC. ATÍPICA	EFETOS DE PARÂMETROS			EFEITO LEGISLAÇÃO	PREVISÃO 2009 (ANTES DAS EXTRAORDINÁRIAS)	RECEITAS EXTRAORDINÁRIAS	ARREC. BRUTA TOTAL	RESTITUIÇÕES	ARREC. LÍQUIDA DE RESTITUIÇÕES
			PREÇO	QUANT	TOTAL						
IMPOSTO SOBRE A IMPORTAÇÃO	15.028	0	473	2.553	3.026	(233)	17.822	209	18.031	(69)	17.961
IMPOSTO SOBRE A EXPORTAÇÃO	8	-	-	-	-	-	8	0	8	28	35
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS	40.492	14	-	-	-	-	45.955	513	46.468	(1.340)	45.128
I.P.I. - FUMO	3.221	-	-	(45)	(45)	-	3.176	43	3.219	(0)	3.219
I.P.I. - BEBIDAS	2.684	-	-	117	117	-	2.801	35	2.836	7	2.843
I.P.I. - AUTOMÓVEIS	6.891	-	386	667	1.053	414	8.357	81	8.438	38	8.476
I.P.I. - VINHADO À IMPORTAÇÃO	9.148	-	301	1.560	1.861	-	11.009	125	11.134	(34)	11.100
I.P.I. - OUTROS	18.548	14	1.147	931	2.078	(29)	20.611	230	20.841	(1.351)	19.491
IMPOSTO SOBRE A RENDA	191.483	(4.232)	-	-	-	-	215.788	2.666	218.434	(15.813)	202.620
I.R. - PESSOA FÍSICA	15.175	(323)	1.475	371	1.845	-	16.697	223	16.921	98	17.019
I.R. - PESSOA JURÍDICA	87.189	(3.222)	5.623	4.041	9.664	(370)	93.261	1.263	94.524	(2.133)	92.391
I.R. - RETIDO NA FONTE	89.118	(687)	-	-	-	-	105.809	1.180	106.989	(13.778)	93.211
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO TRABALHO	50.446	(270)	7.626	-	7.626	1.335	59.137	686	59.823	(14.303)	45.520
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO CAPITAL	24.043	(130)	2.634	4.399	7.032	-	30.946	302	31.247	447	31.694
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DE RESIDENTES NO EXTERIOR	8.911	(224)	305	404	709	(36)	9.361	115	9.476	187	9.663
I.R.R.F. - OUTROS RENDIMENTOS	5.718	(63)	355	270	625	86	6.366	77	6.442	(108)	6.334
I.O.F. - IMPOSTO S/ OPERAÇÕES FINANCEIRAS	20.752	(373)	1.263	973	2.236	44	22.688	267	22.925	23	22.948
I.T.R. - IMPOSTO TERRITORIAL RURAL	422	0	23	-	23	-	445	2	447	(3)	443
CMF - CONTRIB. MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA	1.090	-	-	(1.090)	-	-	-	-	-	-	-
COFINS - CONTRIBUIÇÃO SEGURIDADE SOCIAL	124.693	(1.257)	8.072	5.887	13.959	(2.681)	134.714	1.606	136.320	971	137.291
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	32.425	(211)	2.111	1.537	3.648	(584)	35.278	421	35.699	(80)	35.619
CSLL - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	45.610	(2.950)	2.827	2.047	4.874	1.596	49.130	643	49.773	148	49.921
CIDE - COMBUSTÍVEIS	5.884	(29)	-	106	106	(1.438)	4.522	93	4.616	5	4.620
CONTRIBUIÇÃO PARA O FUNDIF	268	0	17	13	29	-	297	3	300	(0)	300
OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	6.462	(199)	-	-	-	-	6.950	58	7.008	(261)	6.747
RECEITAS DE LOTERIAS	1.992	(80)	121	91	212	-	2.124	-	2.124	-	2.124
CIDE-REMESSAS AO EXTERIOR	777	-	49	37	86	-	863	11	874	7	881
DEMAIS	3.693	(119)	219	170	389	-	3.963	47	4.010	(268)	3.742
SUBTOTAL [A]	484.617	(9.237)	35.026	25.039	61.156	(1.897)	533.548	6.480	540.028	(16.394)	523.634

Fonte: PLOA 2009

6.2. Receitas financeiras e o atendimento da "regra de ouro"

A denominada "regra de ouro" de finanças públicas estabelece que, no orçamento, as receitas oriundas de operações de crédito (endividamento) não podem ser superiores às despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida). O objetivo é evitar que o governo utilize receitas oriundas de empréstimos e emissão de títulos para o pagamento de despesas correntes, o que tende a promover o crescimento descontrolado da dívida¹⁴.

Pela primeira vez desde 2003, a proposta orçamentária observa o atendimento da "regra de ouro" no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Em anos anteriores, essa regra só era atendida quando a comparação entre operações de crédito e despesas de capital levava em conta também o orçamento de investimento das empresas estatais.

VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA "REGRA DE OURO" PLOA 2009 – ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE

R\$ bilhões

Operações de Crédito		Despesas de Capital	
Refinanciamento da Dívida Pública	525,5	Investimentos	37,9
Outras Operações de Crédito	119,1	Inversões Financeiras	42,9
		Amortização da Dívida	631,7
Total	644,6	Total	712,6
DIFERENÇA			68,0

FONTE: PL 38/2008 – CN

O que fez com que a "regra de ouro" voltasse a ser cumprida quando computadas apenas as despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social foi a queda nas previsões de despesas com juros e

¹⁴ Essa regra está prevista no inciso III do art. 167 da CF e no § 2º do art. 12 da LRF.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

encargos da dívida pública para 2009, financiadas com Títulos de Responsabilidade do Tesouro (Fonte 144):

JUROS PAGOS COM RECEITA DE TÍTULOS

Ano	R\$ bilhões	
	Valores	
2004 (Realizado)	54,7	
2005 (Realizado)	68,2	
2006 (Realizado)	114,5	
2007 (Realizado)	133,9	
2008 (Autorizado)	130,3	
2009 (Proposto)	91,4	

FONTES: SIAFI e PL 38/2008-CN

Cabe registrar que a verificação do cumprimento da "regra de ouro" não está restrita à fase de elaboração da proposta orçamentária, mas deve ocorrer também ao final de cada exercício, quando a apuração é feita com base no total de recursos de operações de crédito ingressado no exercício confrontado com o volume das despesas de capital executadas (art. 53, § 1º, I da LRF).

Pelo critério estabelecido na LRF (art. 32, § 3º), os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária publicados pelo Poder Executivo, conforme tabela abaixo, indicam que houve cumprimento da "regra de ouro" na execução orçamentária de 2004 a 2007, considerando-se apenas os orçamentos fiscal e da seguridade social, apesar do desequilíbrio inicial nas respectivas propostas:

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DESPESA DE CAPITAL ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Itens	R\$ milhões			
	Exercício Financeiro			
	2004	2005	2006	2007
Receita de Operação de Crédito (a)	438.028,3	587.242,5	542.168,2	535.329,6
Despesas de Capital (b)	468.466,9	588.258,4	544.689,1	536.690,1
Diferença (a - b)	(30.438,6)	(1.015,9)	(2.520,9)	(1.450,5)

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (www.stn.fazenda.gov.br)

6.3. Renúncia de Receitas

De acordo com as informações complementares do PLOA 2009, o total de renúncias de receita e benefícios tributários é estimado em R\$ 101,0 bilhões para 2009. Esse valor inclui o impacto financeiro de toda a legislação de benefícios tributários existentes sobre o ano de 2009, inclusive os benefícios criados em anos anteriores.

Ocorre que, para efeitos de estimativa de receita, somente se considera o acréscimo de desonerações no ano, pois, se não for devido a novas medidas, as desonerações já estarão embutidas na arrecadação do exercício anterior, que serve de base para a projeção do PLOA. Assim, as desonerações a serem consideradas para esse propósito estão estimadas em R\$ 5,5 bilhões, para 2009.

De acordo com informações do Poder Executivo, as principais medidas de desoneração a impactar as receitas para 2009 foram as adotadas pelo PAC, em janeiro de 2007, e as da política industrial, em maio de 2008 (Medida Provisória 428/08, que se transformou em PLV 19/2008). As medidas do PAC, somadas a outras medidas tomadas anteriormente, teriam causado uma renúncia de receitas da ordem de R\$ 6,6 bilhões em 2007 e de R\$ 11,5 bilhões em 2008. As medidas da política industrial somariam R\$ 7,9 bilhões em 2009. Assim, de acordo com tais informações, o total de acréscimo de desonerações tributárias esperados seria de, pelo menos, R\$ 7,9 bilhões.



Entretanto, o total apresentado na estimativa do PLOA 2009 foi de apenas R\$ 5,5 bilhões. Por tal raciocínio, as desonerações estariam subestimadas. A RFB acredita que os dados anunciados anteriormente referem-se ao potencial de renúncia.

Impacto Financeiro das Medidas de Desoneração Tributária - Política de Desenvolvimento Produtivo

Medidas de desoneração - Política de Desenvolvimento Produtivo	R\$ milhões				
	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Redução do prazo para utilização dos créditos do PIS/COFINS em bens de capital	2.200	3.774			5.974
Prorrogação da depreciação acelerada até 2010		1.000	2.000		3.000
Ampliar a abrangência do REPORTO	374	747	747	747	2.615
Ampliação do RECAP	350	700	700	700	2.450
Eliminação da incidência do IOF nas operações de crédito do BNDES e FINEP	150	300	300	300	1.050
Redução a zero do IR incidente em despesas com prestação no exterior de serviços de logística de exportação	25	50	50	50	175
Redução a zero do IR incidente em despesas com prestação no exterior de serviços prestados por empresas brasileiras	10	20	20	20	70
Depreciação acelerada para o setor automotivo	92	658	1.174	1.098	3.022
Depreciação acelerada para o setor de bens de capital	33	233	417	390	1.073
Dedução em dobro da base de cálculo do IRPJ e da CSLL das despesas com capacitação de pessoal próprio das empresas de software	65	130	130	130	455
Suspensão da cobrança de IPI, PIS e COFINS incidentes sobre peças e materiais destinados à construção de navios novos por estaleiros nacionais	50	100	100	100	350
Ampliação de prazo de recolhimento do IPI pelo setor automotivo	200				200
Reativação do Programa Revitaliza	76	215	340	370	1.001
Total	3.625	7.927	5.978	3.905	21.435

7. Compatibilidade da proposta com PPA e LDO

A Constituição Federal determina que “a lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (art. 165, §1º). Prevê, ainda, que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (art. 167, §1º).

O modelo adotado pelo PPA vigente (Lei nº 11.653/2008 - PPA 2008/2011) é de que, regra geral, todas as ações estejam nele contidas, com raras exceções. Nesse aspecto, o art. 22 dessa Lei dispensa de discriminação do Plano as ações orçamentárias que se restrinjam a um exercício financeiro. Seria o caso de alguns projetos de menor dimensão e, eventualmente, de algumas operações especiais. Também não fazem parte do PPA (art. 1º, §1º) os programas exclusivamente representativos de *operações especiais*¹⁵.

Na programação do PLOA 2009, verificou-se a existência de várias ações que não constam do Plano Plurianual 2008-2011, sendo várias dessas ações classificadas como *projetos*, que normalmente estão relacionados a investimentos.

Para análise da compatibilidade de cada projeto com o PPA, é necessário verificar a sua duração, se plurianual ou não. Ocorre, porém, que o Poder Executivo não incluiu, nas informações encaminhadas ao Congresso, detalhes sobre os novos projetos, como o valor total estimado, a data de início e a data de término. Em função disso foi solicitado ao Executivo que enviasse, ao Congresso Nacional, o cadastro atualizado de ações, para possibilitar uma análise conclusiva. A verificação da incompatibilidade enseja a exclusão dessas ações.

No caso das ações classificadas como *atividades*, a análise é mais simples: as atividades têm, por definição, caráter continuado e, portanto, devem constar do plano plurianual para serem executadas.

¹⁵ São exemplos de operações especiais os Programas 0901 (Cumprimento de Sentenças Judiciais) e 0907 (Refinanciamento da Dívida Interna).



Das ações que, *a priori*, devem constar do PPA (salvo se anuais), identificou-se a existência, no PLOA 2009, de 176 ações que não constam do respectivo programa do PPA. Dessas ações, seis são pertencentes de outro programa do Plano, sendo que as demais 170 não aparecem no PPA em programa algum. Das 176 ações identificadas, 102 são projetos, 68 atividades e 06 operações especiais.

Tais números não incluem ações classificadas como *operações especiais* relacionadas a programas destinados exclusivamente a operações especiais (art. 1º, § 2º da Lei do PPA), que estariam dispensados de discriminação no Plano. Muitas dessas ações parecem estar incorretamente classificadas como operações especiais, uma vez que se referem a pagamento por serviços prestados, inclusive de forma contínua, a exemplo da Ação 00CD – *Remuneração de Agente Financeiro do Fundo Soberano do Brasil – FSB*, no Programa 0909 – *Encargos Especiais*.

Outro ponto a destacar é que, diferentemente dos exercícios anteriores, neste ano o Poder Executivo não enviou Projeto de Lei de Revisão do PPA 2008/2011, o que impede a inclusão de ações plurianuais e programas novos no PLOA 2009 por meio de emendas parlamentares. Como a lei do PPA vigente permite que sua atualização se faça por meio de créditos especiais, que são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, na prática o não envio do projeto de revisão compromete apenas a atuação do Congresso Nacional na revisão do planejamento orçamentário de médio prazo.

Há, contudo, um aspecto positivo a ressaltar. Em anos anteriores, as revisões dos Planos Plurianuais traziam dispositivos que permitiam uma compatibilização “automática” entre o PPA e a LOA, de tal forma que emendas aprovadas ao PLOA produziam o efeito de alterar o PPA para fazê-lo recepcionar as novas ações plurianuais. Com o não encaminhamento da revisão do PPA, e particularmente a falta do dispositivo de compatibilização “automática”, fica restituído ao PPA vigente o papel de parâmetro fundamental da programação, do qual não se pode afastar.

Quanto à compatibilidade do PLOA 2009 com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 11.768/08), reza a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00, art. 5º) que o PLOA deve demonstrar, em anexo próprio, o atendimento de sua programação às prioridades estabelecidas pela LDO. Esse dispositivo foi formalmente atendido por meio das informações prestadas pelo Executivo a título de informações complementares e na Mensagem Presidencial. Ocorre que, no exame da programação orçamentária para 2009, verificou-se que 153 ações do Anexo de Metas e Prioridades da LDO 2009 não estão contemplados no PLOA 2009. Tal atitude por parte do Poder Executivo configura um “veto indireto” ao Anexo de Metas da LDO, descaracterizando seu objetivo.

O restabelecimento das ações prioritárias na programação orçamentária para 2009 não é, nesse campo, o único problema a resolver. Conforme apontado pelo TCU, em seus sucessivos relatórios sobre as contas de governo, a inclusão das prioridades da LDO na programação orçamentária anual tem redundado, na prática, em atendimento meramente formal do preceito constitucional, pois a execução dessas ações tem sido baixa e inferior à execução das ações não-prioritárias. Há aqui, portanto, um problema a ser enfrentado: ou o planejamento das ações é deficiente e acaba por se mostrar inviável no curso de sua execução, ou a execução se desvia dos critérios estabelecidos pela legislação orçamentária em vigor e requer, portanto, ação fiscalizatória mais incisiva por parte dos órgãos de controle externo.

8. Pessoal e Encargos Sociais (GND 1)

A proposta orçamentária para 2009 prevê gastos totais com pessoal e encargos sociais¹⁶ da ordem de R\$ 169,2 bilhões, correspondendo a um incremento de 10,6% sobre o valor autorizado na lei orçamentária para 2008, até a presente data. Deduzindo-se desse montante os gastos com contribuição patronal da União (despesa financeira), o incremento de 2009 em relação a 2008 eleva-se a 17,6%.

¹⁶ Classificados como GND 1, essas dotações compreendem gastos com pessoal ativo, inativo e pensionistas da União, bem como os encargos sociais com o Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos (despesa financeira, da ordem de R\$ 12,2 bilhões).

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

**PREVISÃO DE DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS, POR ÓRGÃO, 2008 E 2009
(POR ÓRGÃO) - 2008 E 2009**

Órgão	R\$ milhões		
	Autorizado 2008	PLOA 2009	Variação %
MINISTÉRIO DA DEFESA	31.177,5	38.815,8	24,5
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	15.180,6	18.972,4	25,0
MINISTÉRIO DA FAZENDA	9.282,5	13.927,8	50,0
MINISTÉRIO DA SAÚDE	9.226,9	11.106,5	20,4
JUSTIÇA DO TRABALHO	9.152,7	10.833,4	18,4
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	22.681,3	10.378,2	-54,2
TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS	8.303,1	9.547,1	15,0
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	8.247,4	9.341,6	13,3
DEMAIS ÓRGÃOS	39.711,5	46.263,6	16,5
TOTAL (com contribuição patronal da União)	152.963,5	169.186,5	10,6
TOTAL (sem contribuição patronal da União)	133.343,7	157.019,9	17,6

Fonte: PLOA 2009/SIAFI/SIGA Brasil

Como se pode verificar na tabela a seguir, os valores de GND 1 apresentam crescimento acumulado de 224% de 2000 a 2007. Esse padrão se acelera em 2008, tendo-se autorização de gastos, já em setembro, 11% superior à dotação inicial, quando a média de exercícios anteriores é de 7%.

Mantida a execução média de 98,3% de 2000 a 2007, sem qualquer acréscimo na autorização até o fim do exercício – o que se mostra improvável em face da recente edição de medidas provisórias (vide tabela adiante) – é de se esperar que o valor liquidado em 2008 supere 35% da receita corrente líquida - RCL. Para 2009, a estimativa contida na Mensagem é de que as despesas com pessoal representem 37,4% da RCL.

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2000-2008

Ano	R\$ milhões					
	Dotação Inicial (A)	Autorizado (B = A + créditos)	Liquidado (C)	% execução (D = C/B)	RCL ¹ (E)	% da RCL (F = C/E)
2000	52.086,8	58.977,4	58.240,6	98,8	145.950,0	39,9
2001	59.483,7	65.949,8	65.449,4	99,2	167.739,0	39,0
2002	68.497,8	75.322,1	75.029,0	99,6	188.560,0	39,8
2003	77.046,2	79.301,1	78.974,7	99,6	198.835,0	39,7
2004	84.120,0	90.296,8	89.431,6	99,0	257.553,1	34,7
2005	98.109,6	101.679,3	94.022,2	92,5 ²	278.930,0	33,7
2006	112.655,3	115.555,1	115.011,9	99,5	313.292,5	36,7
2007	128.065,6	128.828,2	126.877,8	98,5	392.478,8	32,4
2008	137.612,6 ³	152.963,6	87.957,4 ⁴	57,5	430.032,4	35 ⁵
2009	169.186,5	-	-	-	452.719,0 ⁶	37,37

Fonte: Siafi/Prodasen/STN.

1. Valor da Receita Corrente Líquida no Autógrafo

2. O baixo nível de execução em 2005 se deve ao fato de que a contribuição patronal não foi executada (despesa financeira)

3. Na proposta orçamentária para 2008 era de R\$ 140.982,9

4. Execução até 01.09.2008, estimada para o exercício em R\$ 150 bilhões

5. Dotação prevista na proposta orçamentária para 2009

6. Conforme proposta orçamentária para 2009.

A Mensagem presidencial não faz qualquer menção à revisão geral obrigatória para todos os servidores (art. 37, inciso X, da Constituição), nem ao reajuste dos benefícios dos servidores inativos (art. 40, § 8º, da Constituição).

O Poder Executivo apresenta, para o crescimento dos gastos com pessoal em 2009, as mesmas justificativas constantes da Mensagem do PLOA 2008 (recomposição do quadro de pessoal do Poder Executivo, implantação de planos de carreira do Poder Judiciário e do MPU, alteração dos subsídios de Ministro do STF e do Procurador-Geral da República e pagamento de anistiados políticos), com dois acréscimos:



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

- a) a previsão de gastos com precatórios e sentenças judiciais, que passarão de R\$ 3,5 bilhões para R\$ 5,8 bilhões (porém, a Mensagem presidencial não apresenta maiores detalhes das razões que levaram a esse crescimento vertiginoso);
- b) o redesenho do sistema de remuneração do Poder Executivo, que é objeto de várias Medidas Provisórias recentemente publicadas e cujo impacto orçamentário-financeiro repercute até 2011, como se vê na seguinte tabela:

MEDIDAS PROVISÓRIAS DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

R\$ milhões

Medida Provisória	Impacto orçamentário-financeiro				Exercícios Subsequentes
	2008	2009	2010	2011	
441, de 27/08 (EM 22)	1.550,3	5.700,4	7.408,2	8.909,6	9.120,5
440, de 17/07 (EM 158)	1.900,3	4.729,3	6.605,8	7.211,2	-
434, de 04/07(EM 57)	67,7	125,7	-	-	-
431, de 18/04 (EM 58)	3.533,2	11.027,0	15.338,9	18.948,9	19.608,0
431, de 18/04 (EM 58)	4.190,0	7.430,0	10.800,0	12.310,0	-
TOTAL	11.241,5	29.012,4	40.152,9	47.379,7	28.728,6

O impacto declarado somente em 2009 das alterações de gastos com pessoal oriundas das MPs acima mencionadas é da ordem de R\$ 29,0 bilhões. Tais valores deveriam constar necessariamente do Anexo V da LOA 2009, já que não constam do Anexo V da LOA 2008. No entanto, na Unidade Orçamentária do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi apropriada a dotação de apenas R\$ 100,0 milhões para "Reestruturação de Cargos, Carreiras e Revisão de Remunerações" (ação 0707), tendo sido o restante simplesmente agregado à programação das respectivas unidades orçamentárias.

Esse procedimento contraria o disposto no art. 84, §1º, da LDO 2009, que exige a identificação da proposição, apresentada até 31.08.08, ou de norma legal correspondente aos limites orçamentários autorizados, por Poder e Ministério Público da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da LRF. Observa-se que tal exigência foi diligentemente cumprida pelos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público da União.

O mesmo não se verificou em relação ao Poder Executivo. Suas autorizações caracterizam-se pela falta de detalhamento dos fundamentos que justifiquem a autorização pretendida, ausentes tanto na criação ou provimento de cargos e funções como na reestruturação de carreiras. Tal grau de generalidade e ausência de fundamentação dificulta o controle da evolução dos gastos com pessoal pelo Congresso Nacional, mitigando a determinação do constituinte de 1988, como expresso em inúmeros dispositivos da Carta Magna, e contrapõe-se flagrantemente à previsão do art. 84 da LDO 2009, alicerçado no art. 17 da LRF.

Observe-se, ademais, que o Supremo Tribunal Federal entende ser a ausência de autorização e dotação exigidas pelo art. 169 da Constituição fator de suspensão da eficácia do dispositivo legal que crie os cargos, como pode ser extraído do ADI 1.585 (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 03/04/98).

Por fim, vale ressaltar que, não obstante as avaliações de gastos com pessoal geralmente terem foco nas necessidades de financiamento do setor público, pela restrição que os gastos correntes obrigatórios trazem à disponibilidade de recursos para investimentos e formação de capital, a gestão dos recursos humanos no setor público precisa ser avaliada pelos resultados que gera à sociedade. Isso requer o desenvolvimento de indicadores que permitam aferir, ao longo do tempo, a contribuição desses recursos à produção de impactos sociais. Sem tais indicadores, a discussão sobre o tamanho do setor público e o montante que se gasta com pessoal carece de rigor.

9. Resultado da Previdência Social

Para 2009, projeta-se resultado negativo no Regime Geral da Previdência Social de R\$ 44,3 bilhões. A estimativa de despesas com recursos sob responsabilidade de Fundo do Regime Geral de

Previdência Social apresenta uma elevação de 14,52% em comparação com as dotações autorizadas no exercício corrente para os gastos com benefícios previdenciários. Esses dispêndios atingem a cifra de R\$ R\$ 228,6 bilhões (incluindo pagamentos com sentenças judiciais). Tais despesas superam as receitas do Fundo, que estão estimadas na proposta orçamentária em R\$ 184,3 bilhões, configurando déficit superior a 1,30% do PIB.

Apesar de elevado, esse resultado negativo expressa tendência de redução do déficit do Regime Geral da Previdência Social (INSS) em percentual do PIB, que foi de 1,75% em 2007 e é projetado em 1,32% em 2008. A redução, segundo a Mensagem Presidencial, seria causada principalmente pela maior formalização do mercado de trabalho e da alteração nos critérios de concessão e manutenção do auxílio-doença. Dessa forma, o crescimento da arrecadação tem ocorrido em taxas superiores às do crescimento da despesa com benefícios.

Destaque-se que tramitam no Congresso Nacional projetos de lei que terão, se aprovados, impacto significativo nos gastos previdenciários. Entre essas propostas, destacam-se as que estabelecem, para o reajuste dos benefícios previdenciários, o mesmo índice do reajuste do salário mínimo, o que causaria um impacto de aproximadamente R\$ 7,5 bilhões nas despesas do PLOA 2009. Outros projetos de lei pretendem extinguir o fator previdenciário, de modo que o valor do benefício volte a ser calculado de acordo com a média aritmética simples de contribuições passadas.

No tocante ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos, projeta-se para 2009 um déficit de R\$ 43,3 bilhões, ou 1,36% do PIB. Tal resultado configura reversão da tendência verificada até 2007 de redução do déficit, dado que o aumento dos gastos com pessoal pela reestruturação de carreiras e a concessão de reajustes salariais passam a apontar, a partir de 2008, para uma piora no resultado da previdência do setor público. Esse resultado ultrapassa, pela primeira vez desde 2003, o resultado negativo do Regime Geral (INSS).

DÉFICIT DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO 2007 A 2009

Sistema	R\$ bilhões					
	Realizado 2007		Estimado 2008		PLOA 2009	
	Valor	%PIB	Valor	%PIB	Valor	%PIB
Previdência Servidores Públicos	36.1	1.41	36.2	1.26	43.3	1.36
Previdência INSS	44.9	1.75	38.0	1.32	40.9	1.28

Fonte: PLOA 2009

10. Outras Despesas Correntes (GND 3)

As despesas classificadas como Outras Despesas Correntes (GND 3) passaram de 15,9% do PIB, na proposta orçamentária para 2007, para 17,2% do PIB, no PLOA 2009. A questão que se coloca, a esse propósito, é o que explica esse crescimento e que impactos produz sobre o restante da programação orçamentária.

O excesso de gastos em despesas correntes, em detrimento de gastos com investimentos, parece ter-se tornado, nos últimos anos, um consenso entre aqueles que acompanham regularmente o ciclo orçamentário. A baixa participação relativa dos investimentos no total de gastos, *vis-à-vis* as enormes carências na infra-estrutura do País, indicam que tal percepção é, em boa medida, verdadeira. Ocorre que, para que essa discussão seja qualificada, há que se observar três importantes fatos.

Primeiro, excluindo-se do montante de despesas correntes os gastos com pessoal (GND 1) e pagamentos de juros (GND 2), as despesas correntes restantes, classificadas como "Outras Despesas Correntes" (GND 3) compreende um conjunto muito diversificado de despesas, que vão desde o pagamento das contas de luz dos Ministérios até os repasses para complementação do FUNDEB. Portanto, a análise do crescimento dos chamados "custeios" do governo federal deve-se dar mediante referência a sub-grupos de despesas dentro desse grande grupo, sendo pouco informativa a análise do GND 3 agregado.

Segundo, a finalidade precípua de qualquer governo é prover bens públicos à sociedade – mediante regulação, distribuição de renda ou operação de serviços. As despesas em GND 3 englobam as

ações de governo destinadas não apenas à manutenção da máquina pública, mas, principalmente, à provisão de serviços diretos à população, e é nessa condição que o GND 3 deve ser analisado.

Terceiro, a relação entre investimentos e custeio não é de independência entre um e outro, mas de complementaridade. A provisão de bens públicos por parte do Estado requer a manutenção e operação de serviços que, por sua vez, exigem a realização de investimentos (obras e equipamentos). Uma vez realizados, esses investimentos geram gastos ulteriores de custeio para manutenção do patrimônio adquirido e operação dos serviços dele decorrentes. Portanto, ao aumento dos investimentos deve corresponder, como princípio de gestão responsável, um aumento nos gastos de custeio.

Isso posto, a análise do comportamento dos custeios na proposta orçamentária, em relação a exercícios anteriores, bem como seus impactos sobre a disponibilidade de recursos para investimentos, deve ser qualificada por análises quanto à finalidade, eficiência e efetividade das ações programadas em cada tipo de despesa corrente. Como forma de subsidiar as referidas análises, que se encontram fora do escopo desta Nota Técnica, faz-se a seguir a discriminação dos sub-grupos de despesa do GND 3 e o comportamento de cada um em relação ao PIB e a propostas orçamentárias anteriores.

**OUTRAS DESPESAS CORRENTES - GND 3
PLOA 2007 A 2009**

Despesa	R\$ milhões								
	PLOA 2007		PLOA 2008			PLOA 2009			
	Valor	%PIB	Valor	%PIB	% var 2008/07	Valor	%PIB	% var 2009/08	
I - Despesas Primárias	407.217,6	15,9	465.076,5	16,9	14,2	548.084,5	17,2	17,8	
II.1 - Transferências a Estados e Municípios	100.300,2	3,9	114.859,7	4,2	14,5	144.385,5	4,5	25,7	
II.2 - Benefícios da Previdência Social	181.350,6	7,1	198.702,5	7,2	9,6	228.642,8	7,2	15,1	
II.3 - Benefícios Assistenciais ¹	22.137,9	0,9	25.617,1	0,9	15,7	29.982,7	0,9	17,0	
II.4 - Subsídios e Subvenções	6.809,4	0,3	7.172,1	0,3	5,3	6.591,4	0,2	-8,1	
II.5 - Sentenças Judiciais	1.404,9	0,1	1.508,0	0,1	7,3	1.747,6	0,1	15,9	
II.6 - Abono Salarial e Seguro Desemprego (FAT)	15.601,3	0,6	19.125,9	0,7	22,6	24.349,5	0,8	27,3	
II.7 - Lei Kandir	3.900,0	0,2	3.900,0	0,1	0,0	3.900,0	0,1	0,0	
II.8 - Outros Custeios	75.713,3	3,0	94.191,1	3,4	24,4	108.485,1	3,4	15,2	
II - Despesas Financeiras	559,2	0,0	634,2	0,0	13,4	642,2	0,0	1,3	
Total	407.776,8	15,9	465.710,7	17,0	14,2	548.726,8	17,2	17,8	

Fonte: SIAFI/SIDOR/SIGA BRASIL

Devido a suas especificidades ou a seu expressivo volume de recursos, as despesas com pagamento de benefícios da previdência social, transferências constitucionais e legais a estados e municípios e dotações para fomento às exportações (Lei Kandir) serão tratadas em tópicos específicos desta Nota Técnica (itens 9, 11 e 18, respectivamente).

Os benefícios assistenciais, que compreendem as despesas com o Programa de Transferência de Renda – Bolsa Família, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e a Renda Mensal Vitalícia, apresentaram crescimento de 17,0% em relação à proposta orçamentária de 2008, mas se mantiveram estáveis como proporção do PIB, no patamar de 0,9%.

As despesas com abono salarial e seguro desemprego, no âmbito do Ministério do Trabalho, passou de 0,6% do PIB, no PLOA 2007, para 0,8% do PIB, no PLOA 2009, com crescimento nominal de 27,3% da proposta de 2008 para a de 2009¹⁷. Esses percentuais de crescimento foram os maiores em relação ao conjunto das outras despesas, que se manteve, em média, em 17,8 %, no PLOA 2009, e 14,2%, no PLOA 2008. Explicam tal comportamento o crescimento da formalização do mercado de trabalho, maior rotatividade dos postos de trabalho e os aumentos reais do valor do salário-mínimo.

O item “Outros Custeios” compreende as despesas de manutenção e operação de importantes programas finalísticos do governo, nas áreas de educação, saúde, defesa nacional e outros. A tabela a seguir elenca as principais funções contempladas nesse sub-grupo de despesas correntes:

¹⁷ Houve aceleração no crescimento nominal dessas despesas, já que a variação do PLOA 2007 para o PLOA 2008 foi de 22,6%.

OUTROS CUSTEIOS, POR FUNÇÃO								
PLOA 2007 A 2009								
R\$ milhões								
Função	PLOA 2007		PLOA 2008			PLOA 2009		
	Valor	%PIB	Valor	%PIB	% var 2008/07	Valor	%PIB	% var 2009/08
Saúde	35.089,3	1,4	40.075,0	1,5	14,2	45.530,7	1,4	13,6
Educação	10.046,3	0,4	13.834,4	0,5	37,7	17.944,9	0,6	29,7
Defesa Nacional	4.179,2	0,2	5.875,1	0,2	40,6	6.940,9	0,2	18,1
Administração	3.797,5	0,1	4.519,5	0,2	19,0	4.985,8	0,2	10,3
Demais Funções	22.600,9	0,9	29.887,0	1,1	32,2	33.082,8	1,0	10,7
Total	75.713,3	3,0	94.191,1	3,4	24,4	108.485,1	3,4	15,2

Fonte: SIAFI/SIDOR/SIGA BRASIL

As ações de saúde respondem por 42% do total de recursos em "Outros Custeios", tendo apresentado crescimento de 13,6% no PLOA 2009 em relação à proposta orçamentária de 2008. Como proporção do PIB, observa-se elevação de 1,37% para 1,43%. Os recursos se destinam basicamente ao custeio do SUS (R\$ 34,0 bilhões) e à provisão de medicamentos para DST/AIDS (R\$ 3,4 bilhões), consideradas despesas obrigatórias.

O segundo grande grupo de despesas em "Outros Custeios" incide sobre ações de educação (R\$ 17,9 bilhões), que apresentaram a maior variação percentual do grupo em relação ao PLOA 2008 (+30%). Esse crescimento se expressa também como proporção do PIB, tendo o custeio da educação passado de 0,4% do PIB no PLOA 2007 para 0,6% no PLOA 2009. Tais dotações se destinam principalmente à complementação do FUNDEB (R\$ 5,1 bilhões), ensino superior (R\$ 4,2 bilhões) e alimentação e transporte escolar (R\$ 2,5 bilhões).

As ações de defesa nacional compõem o terceiro grupo mais expressivo de "outros custeios", tendo sido contempladas no PLOA 2009 com dotações de R\$ 6,9 bilhões. Assim como os gastos com educação, esse grupo de despesas apresentou elevação nominal superior à média, em relação ao PLOA 2008 (18,1%, contra uma média de 15,2%), mas mantiveram-se estáveis como proporção do PIB (0,2%). Os recursos destinam-se principalmente ao preparo e emprego das forças armadas (R\$ 3,0 bilhões).

As ações de administração, com R\$ 5,0 bilhões (10,3% de aumento em relação ao PLOA 2008) referem-se principalmente a administração tributária e aduaneira (R\$ 1,9 bilhão) e administração financeira e contábil da União (R\$ 0,5 bilhão).

Análises mais detalhadas sobre a programação do PLOA 2009, nas dez áreas temáticas em que se divide a proposta orçamentária, poderão ser obtidas nas Notas Técnicas Setoriais, a serem publicadas em breve pela CMO.

11. Transferências a Estados, DF e Municípios

As dotações orçamentárias referentes às transferências a Estados, DF e Municípios advêm da repartição, com os outros entes da Federação, das receitas arrecadadas pela União provenientes do Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações Financeiras sobre o Ouro (IOF – Ouro), Salário-educação, Compensações financeiras, Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis (CIDE - Combustíveis) e Imposto Territorial Rural (ITR). Incluem, também, recursos para o pagamento das despesas com segurança, saúde e educação do Distrito Federal, sob responsabilidade da União.

Os recursos destinados a essas transferências estão alocados no Órgão 73.000 e seguem a distribuição constante da tabela a seguir¹⁸.

¹⁸ Vale lembrar que os valores de transferências a estados, DF e municípios, apresentados em tabela do item 2 desta Nota (visão geral do PLOA 2009) não incluem as despesas com GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais, constantes do Órgão 73000.

O crescimento verificado nas transferências dos fundos de participação dos estados e municípios (FPE e FPM), bem como os do FUNDEB, reflete o crescimento verificado na arrecadação da União dos impostos geradores dessas transferências.

Cabe aos Estados e ao Distrito Federal parcela de 29% do produto da arrecadação da CIDE – Combustíveis¹⁹. Como, no PLOA 2009, o total da CIDE é de R\$ 3.691,5 milhões, constata-se que a previsão de transferência de R\$ 1.071,9 milhões dos recursos da CIDE está de acordo com o mandamento constitucional.

TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS

R\$ milhões

Item	PLOA 2008		LOA 2008		PLOA 2009	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
Fundo de Participação dos Estados (FPE) ¹	34.638,1	12,6	36.691,3	13,0	42.587,4	13,4
Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ¹	37.860,2	13,8	40.104,5	14,2	46.549,0	14,6
Transferências ao FUNDEB	17.323,0	6,3	18.327,2	6,5	23.621,0	7,4
Transferências aos Municípios - ITR ¹	165,7	0,1	165,7	0,1	177,3	0,1
Transferências a Estados e DF - Esportes	60,2	0,0	60,2	0,0	66,8	0,0
Fundo Constitucional do DF ²	6.536,7	2,4	6.538,9	2,3	7.842,9	2,5
Compensações Financeiras	14.941,6	5,4	16.312,9	5,8	20.668,1	6,5
Salário-Educação	5.257,3	1,9	5.257,3	1,9	6.412,2	2,0
Compensação das Exportações ¹	3.542,6	1,3	3.542,6	1,3	3.510,0	1,1
CIDE - Combustíveis	1.987,7	0,7	1.980,3	0,7	1.071,9	0,3
Outras Transferências	5.400,0	2,0	5.581,6	2,0	6.075,2	1,9
TOTAL	127.713,0	46,5	134.562,5	47,7	158.581,9	49,8

Fonte: LOA 2008/PLOA 2009

1- Não considera transferência ao FUNDEB.

2 -Inclui valores referentes a despesa com pessoal.

Quanto às transferências para o DF, a matéria está disciplinada pela Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, que instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF²⁰. O art. 2º dessa Lei estabelece que o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF será corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida – RCL da União. Seu §1º determina que, para efeito de cálculo da variação, será considerada a razão entre a RCL realizada no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao do repasse do aporte anual de recursos, com o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior.

A variação no período foi de 18,9%, pois a RCL correspondeu a R\$ 358.406,1 milhões, no período de julho de 2006 a junho de 2007, atingindo R\$ 426.220,1 milhões, no período de julho de 2007 a junho de 2008. Aplicando o percentual sobre a dotação do PLOA 2008 (R\$ 6.536,7 milhões) verifica-se que a dotação de R\$ 7.842,9 milhões, constante no PLOA 2009, atende aos critérios estabelecidos na lei.

12. Investimentos (GND 4)

12.1. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

As despesas alocadas em Investimentos (GND 4) representam as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiras (§ 4º do art 12 da Lei nº 4.320/64).

¹⁹ Art. 159, III, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 44, de 30 de junho de 2004.

²⁰ O FCDF tem por finalidade atender o disposto no art. 21, XIV, da Constituição Federal, que atribui à União a competência para organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao DF para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

A tabela a seguir demonstra a evolução dos investimentos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social nos últimos quatro anos.

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE

R\$ milhões						
2006		2007		2008		2009
Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	PL	Autorizado	PL
26.156,0	19.606,6	42.067,8	34.010,9	28.790,0	42.220,1	37.991,8

Fonte: SIAFI e PLOA 2009

No PLOA 2009, o montante de R\$ 38,0 bilhões alocados em investimentos encontra-se regionalizado da seguinte forma:

INVESTIMENTOS (POR REGIÃO)

R\$ milhões	
Região	PL
Centro Oeste	2.967,3
Nacional	16.808,2
Nordeste	7.341,9
Norte	2.837,3
Sudeste	5.684,9
Sul	2.352,2
TOTAL	37.991,8

Fonte: SIGA Brasil

Destaca-se, conforme já ocorreu em anos anteriores, uma forte concentração dos investimentos nas rubricas Nacionais, bem como uma concentração proporcionalmente mais alta de investimentos nas Regiões Norte e Centro-Oeste, por conta, no PLOA 2009, da construção dos anéis logísticos em Goiás e Tocantins (PAC). Vale lembrar que as ações que abrangem mais de uma região são sempre classificadas como Nacional.

O valor dos investimentos previstos no PLOA 2009 corresponde a apenas 3,6% do total dos orçamentos fiscal e da seguridade social (descontado o refinanciamento). Isso demonstra que, não obstante os esforços empregados pelo Governo Federal em alavancar essas despesas, a peça orçamentária ainda está longe de contemplar de forma adequada os investimentos necessários à redução dos gargalos de infra-estrutura que atualmente impedem um maior desenvolvimento econômico do País.

Cabe destacar que a atuação do Congresso Nacional tem sido fundamental para o aprimoramento das propostas orçamentárias, no que diz respeito às destinações de recursos para investimentos. A tabela abaixo mostra o incremento havido para essas despesas nos últimos anos:

INVESTIMENTOS INCREMENTO DAS DOTAÇÕES PELO CONGRESSO

R\$ milhões			
LOA	PL	Autógrafo	Var. %
2005	11.468,7	21.356,6	86,2
2006	14.329,8	21.240,9	48,2
2007	16.158,6	27.335,2	69,2
2008	28.790,0	37.883,0	31,6

Fonte: SELOR

Para 2009, espera-se manutenção dessa tendência, pois há reserva de R\$ 4,5 bilhões na proposta, destinados ao acolhimento de emendas parlamentares, que prioritariamente são direcionadas para essa finalidade. Além disso, eventuais aportes decorrentes de correção nas estimativas de receitas, assim como do remanejamento de recursos alocados a outros fins, também podem ser canalizados para investimentos.

Mesmo priorizando a alocação de recursos em investimentos, a participação do Congresso Nacional na definição das prioridades na execução de investimentos é pequena. O Executivo, por meio de planos paralelos às leis orçamentárias, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, escolhe, dentre as dotações orçamentárias, quais investimentos serão executados. Como pode se observar na tabela a seguir, cerca de 52% do total dos investimentos previstos no PLOA 2009 estão vinculados ao PAC e ao PPI. Esses investimentos são analisados nos itens 12.3 e 12.4 desta Nota.

**INVESTIMENTOS - ORÇAMENTO DA UNIÃO
PARTICIPAÇÃO - PAC E PPI**

INVESTIMENTOS	R\$ bilhões					
	2005	2006	2007	2008	2009	
	Liquidado	Liquidado	Liquidado	PL	Autoriz. ¹	PL
PPI	3,3	2,3	8,3	12,3	12,6	15,1
PAC - excluindo PPI	-	-	4,9	1,7	3,3	4,9
Demais Investimentos	13,9	17,2	20,8	14,8	26,2	17,9
Total	17,2	19,5	34,0	28,8	42,1	37,9

Fonte: SIAFI e PL 38/2008 - CN

¹ Os valores informados pelo SIAFI diferem das informações prestadas pela Mensagem do PLOA 2009, apresentadas em tabela do item 12.3 desta Nota Técnica.

12.2. Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais

A Constituição Federal estabelece um único orçamento, dividido em três partes – o Orçamento Fiscal, o da Seguridade Social e o de Investimento das Empresas Estatais. No que diz respeito ao volume de recursos, o Orçamento de Investimento tem assumido papel de destaque nos últimos anos, chegando a superar o montante de dotações que os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, juntos, destinam a esse fim.

O universo de empresas estatais do Governo Federal é composto por 110 empresas acompanhadas pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – DEST/MPOG, das quais 20 são dependentes do Tesouro Nacional (e por isso integram os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social); 68 participam do Orçamento de Investimento; e 22 são somente acompanhadas pelo DEST mediante a apresentação do Programa de Dispêndios Globais – PDG. Ressalte-se que as empresas estatais que compõem o Orçamento de Investimento são também controladas mediante a apresentação do PDG ao DEST.

No PLOA 2009, estão alocados R\$ 79,7 bilhões no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, o que representa um crescimento de cerca de 28% em relação ao PLOA 2008.

**ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS
POR ÓRGÃO**

ÓRGÃO	VALOR
	R\$ mil
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	155.920,5
22000 - MINISTÉRIO DA AGRIC., PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	12.871,0
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	13.200,0
25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA	3.782.859,5
28000 - MINISTÉRIO DO DESENV., IND. E COMÉRCIO EXTERIOR	193.222,0
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	73.380.324,9
33000 - MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	60.000,0
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	144.165,7
39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	40,0
41000 - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	770.000,0
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	1.189.290,0
TOTAL	79.701.893,6

Fonte: PLOA 2009

As fontes de financiamento do Orçamento de Investimento das Estatais são: recursos próprios (R\$ 59,64 bilhões), aportes de outras empresas estatais (R\$ 7,2 bilhões), aumento do patrimônio líquido das empresas (R\$ 5,1 bilhões) e operações de crédito (R\$ 4,5 bilhões).

Destacam-se, nesse Orçamento, os programas do Ministério das Minas e Energia, cujas ações relacionadas com petróleo e derivados (Grupo Petrobrás) totalizam R\$ 65,5 bilhões, e as relativas à produção, geração e distribuição de energia elétrica (Eletrobrás), cujas ações montam a R\$ 7,9 bilhões e representam, juntas, 92% de todo o investimento das estatais para 2009.

Merecem destaque, também, os recursos alocados pelos bancos públicos e agências financeiras oficiais de fomento, subordinados ao Ministério da Fazenda, no valor de R\$ 3,7 bilhões, e pela INFRAERO, subordinada ao Ministério da Defesa, no montante de R\$ 1,1 bilhão.

Os programas que mais se destacam no Orçamento de Investimentos no PLOA 2009 são:

- a) 0286 - Oferta de Petróleo e Gás Natural - R\$ 29,2 bilhões;
- b) 0288 - Refino de Petróleo - R\$ 18,2 bilhões;
- c) 0282 - Atuação Internacional na Área de Petróleo – R\$ 6,7 bilhões;
- d) 0807 - Investimento das Empresas Estatais em Infra-Estrutura de Apoio - R\$ 4,6 bilhões;
- e) 1045 - Brasil com Todo Gás – R\$ 3,4 bilhões;
- f) 0296 - Energia nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste – R\$ 3,0 bilhões;
- g) 0290 - Transporte de Petróleo, Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis – R\$ 2,9 bilhões.

Cumpra-se a atenção para o fato de que essas despesas não são registradas no SIAFI ou em sistema de acesso público, o que dificulta o acompanhamento de sua execução orçamentária pela sociedade ao longo do ano. Esse fato contribui inclusive para o baixo interesse dos parlamentares em apresentar emendas que modifiquem a programação dessas empresas, quando da apreciação das propostas orçamentárias no Congresso Nacional. Considerando-se os expressivos recursos envolvidos, devem-se buscar formas de aprimorar a participação do Congresso na definição e execução das ações constantes do orçamento de investimento.

12.3. Programa de Aceleração do Crescimento- PAC

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, anunciado em janeiro de 2007, previu despesas de R\$ 503,9 bilhões nos exercícios de 2007 a 2010, envolvendo recursos públicos e privados, para aplicação em ações de logística, energia e infra-estrutura social.

No primeiro ano de execução do PAC (2007), foram selecionadas pelo Poder Executivo, para compor esse Programa, ações dentre os investimentos constantes da lei orçamentária que já se encontrava em execução, no total de R\$ 18,0 bilhões, no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, e R\$ 27,1 bilhões, no Orçamento de Investimentos das Estatais. Foram executadas (liquidadas) 73,3% das dotações para essas ações, em níveis superiores à média dos demais investimentos constantes do orçamento, que foi de cerca de 60%.

A Mensagem que encaminha o PLOA 2009 informa que, no âmbito do orçamento fiscal, o PAC prevê recursos de R\$ 18,0 bilhões em 2008 e de R\$ 21,2 bilhões em 2009 (sendo R\$ 20,0 bilhões para investimentos, R\$ 0,7 bilhão para inversões financeiras e R\$ 0,5 bilhão para despesas correntes). Para o orçamento de investimento das empresas estatais, o PAC prevê valor de R\$ 27,2 bilhões em 2008 e de R\$ 50,1 bilhões em 2009, com destaque para os projetos de infra-estrutura energética. Segundo informações complementares da SOF/MPOG, as dotações do PAC representam 14,5% do total das despesas discricionárias do Governo Central.

A tabela a seguir demonstra a alocação do PAC, no PLOA 2009, por setor, no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Por força da LDO 2009 (art. 7º, § 7º), as ações do PAC, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, constarão do SIAFI, de forma que possibilite sua identificação durante a execução orçamentária. Porém, a maior parte, cerca de 63% do PAC, consta do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, cujas informações de execução não são registradas no SIAFI, ou em outro sistema de acesso público, o que dificulta seu acompanhamento.

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE POR SETORES

	R\$ milhões	
Setores	Dotação 2008	PLOA 2009
<u>Infra -Estrutura Logística</u>	9.502	10.418
Adequação/Construção de Rodovias	3.699	3.452
Manutenção e Recuperação de Rodovias	2.898	3.012
Aeroportos	1042	475
Segurança de Vôos - SISCEAB	0	278
Portos	557	700
Ferrovias	686	1.895
Hidrovias e Eclusas	256	142
Estudos, Pesquisas e Sistemas de Pesagem de Veículos	362	463
<u>Infra -Estrutura Social e Urbana</u>	8.455	10.780
Saneamento	2.664	3.641
Habitação	2.395	3.612
Recursos Hídricos	1090	594
São Francisco	1292	2087
Metrô e Transporte Coletivo de Superfície	483	432
Irrigação	530	414
<u>Demais Setores</u>	22	46
Estudos do Setor Energético	22	46
TOTAL	17.979	21.244

Fonte: Min. do Planejamento Orçamento e Gestão

Outro problema a ser considerado refere-se ao fato de que não há uma lista definida e publicada das obras que integram o PAC. Isso faz com que a cesta de projetos selecionados possa ser alterada indiscriminadamente pelo Comitê Gestor do PAC, composto apenas pelos ministros da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento, em prejuízo da transparência e sem qualquer participação do Congresso.

Considera-se, por fim, elevada a autorização constante do texto do PLOA 2009 (art.4º, XXIV) que autoriza a suplementação de ações do PAC, classificadas com identificadores de resultado primário "1" ou "2", identificadas no SIAFI, até o limite de 30% de cada ação, mediante o cancelamento de até 30% de cada ação orçamentária, também identificada no SIAFI como integrante desse Programa.

12.4. Projeto Piloto de Investimentos Públicos- PPI

O Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI, instituído pelo Governo Federal em 2005, teve o propósito de estabelecer uma agenda de investimentos públicos em infra-estrutura, necessários à obtenção de maiores taxas de crescimento do PIB. Tais investimentos, que até então se encontravam refreados pela política de geração de superávits primários, foram alavancados a partir da adoção do expediente de se deduzir, do cálculo do resultado primário, o pagamento das despesas realizadas no âmbito do PPI.

Inicialmente, foram selecionados 97 projetos, principalmente no setor de transportes. Ainda em 2005, o número de projetos no âmbito do PPI foi aumentado para 132 e os respectivos recursos orçamentários foram autorizados em R\$ 2,8 bilhões.

Em 2006, o PPI relacionou 115 projetos, com recursos correspondentes a R\$ 3,0 bilhões. No ano seguinte, o PPI saltou para 191 projetos. Vale lembrar que a LDO 2007 autorizava redução do superávit em até R\$ 11,3 bilhões para investimentos no âmbito do PPI. No entanto, os valores correspondentes ao pagamento desses investimentos reduziram apenas marginalmente o superávit primário realizado naquele ano.

As LDOs 2008 e 2009 autorizam, respectivamente, redução do superávit primário, para o pagamento de investimentos do PPI, em até R\$ 13,8 bilhões, para 2008, e em até R\$ 15,6 bilhões, para 2009. O PLOA 2009 prevê 439 projetos do PPI, sendo 326 na área de transportes (Ministério dos Transportes), 37 na área de integração nacional (Ministério da Integração Nacional) e 76 na infra-estrutura urbana (Ministério das Cidades).

Vale destacar que, com a ampliação do valor previsto para o PPI de 2005 até 2009, diversos investimentos que já constavam das leis orçamentárias foram reclassificados como integrantes do PPI. Com isso, a quase totalidade do GND 4 dos Ministérios dos Transportes e da Integração Nacional compõem o PPI, conforme demonstrado a seguir:

ÓRGÃOS EXECUTORES DO PPI – INVESTIMENTOS TOTAIS

ÓRGÃO	R\$ mil		
	PPI	DEMAIS	TOTAL
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	8.964.650,0 96,31%	341.382,2 3,69%	9.308.032,2 100,0%
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	3.095.000,0 93,1%	229.568,6 6,9%	3.324.568,6 100,0%
MINISTÉRIO DAS CIDADES	3.507.350,0 47,51%	3.174.854,7 52,49%	6.682.204,7 100,0%

Fonte: SIGA Brasil

Aqui cabem também as observações feitas sobre o PAC, no que diz respeito à elevada autorização para abertura de créditos suplementares, sem necessidade de autorização do Congresso. O PLOA 2009 prevê o remanejamento de até 30% do montante de dotações destinada ao PPI.

Além disso, como o superávit primário obtido pela programação orçamentária já considera a dedução das dotações do PPI, quando o Executivo, no curso da execução do orçamento, realiza pagamentos do PPI e não os abate da meta (nos últimos exercícios essa redução foi insignificante), isso acarreta contingenciamento dos outros investimentos programados na lei orçamentária, reduzindo a capacidade de investimento naquele ano.

Importante observar que o demonstrativo das Necessidades de Financiamento do Governo Federal, constante do PLOA 2009, na apuração do resultado nominal, não considera os gastos do PPI como de fato são: despesa primária. Isso leva à falsa idéia de que a variação da dívida seja menor do que de fato é. Por esse motivo, questiona-se a apresentação da meta de superávit primário excluindo as despesas referentes ao PPI, uma vez que, tecnicamente, o resultado nominal deve corresponder à efetiva variação da dívida.

13. Inversões Financeiras (GND 5)

De acordo com a Lei nº 4.320/64 (art. 12, §5º), classificam-se como Inversões Financeiras (GND 5) as dotações destinadas a: aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento de capital; e constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros. São classificadas, ainda, como inversões, as despesas com o cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado de processos que envolvam demandas relativas às ocorrências antes mencionadas.

As inversões financeiras são alocadas nos Órgãos Orçamentários constantes da tabela a seguir:

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

INVERSÕES FINANCEIRAS POR ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO

R\$ mil

	2006	2007	2008		2009
	Liquidado	Liquidado	PL	Autorizado	PL
M. da Agricultura e Abastecimento	939.062	655.530	2.400.010	2.400.010	2.300.000
M. do Trabalho e Emprego	7.628.057	8.271.227	9.250.829	9.459.262	11.122.679
M. do Desenvolvimento Agrário	1.487.539	1.511.100	1.242.800	1.242.800	1.344.925
M. da Integração Nacional	4.727.047	5.414.748	5.918.990	6.261.916	7.428.652
Operações Oficiais de Crédito	11.926.056	7.625.204	17.101.098	15.574.621	18.713.735
Outros	612.374	7.288.648	2.029.004	2.047.534	2.045.957
Total	27.320.135	30.766.457	37.942.731	36.986.143	42.955.948

Fonte: PLOA 2009

Esses valores destinam-se às seguintes finalidades:

- no Ministério da Agricultura, por intermédio da CONAB, para formação de estoques reguladores dentro da política de Garantia de Preços Mínimos;
- no Ministério do Trabalho, no âmbito do FAT, para financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES.
- no Ministério do Desenvolvimento Agrário, para aquisição de alimentos de agricultores familiares, por intermédio do INCRA;
- no Ministério da Integração Nacional, para aporte ao FNO FNE e FCO;
- nas Operações Oficiais de Crédito, para concessão de crédito e subvenções no setor agrícola e de financiamentos pelos fundos Funcafé, Fiees, FND, FMM, Funttel, Fungetur, FNDCT, FNHIS, Fundo Nacional da Cultura.

Cabe alertar ainda que, embora as Inversões Financeiras sejam despesas tipicamente financeiras, há um volume expressivo de recursos classificado como despesas primárias e que, portanto, interferem no cálculo do Resultado Primário. No PLOA 2009, do total de R\$ 42,9 bilhões classificados como inversões financeiras, R\$ 3,3 bilhões (cerca de 8%), constituem despesas primárias com as seguintes destinações:

INVERSÕES FINANCEIRAS (RP 1 e 2)

R\$ mil

Item de Despesa	PLOA 2009
Cumprimento de Sentenças Judiciais	351.031
Aquisição de Imóveis	1.030.773
Participação da União no Capital de Empresas	1.733.086
Outros	188.124
Total	3.303.014

FONTE: PLOA 2009

14. Despesas com Juros e Amortizações (GNDs 2 e 6)**14.1. Estoque e Administração da Dívida Pública Mobiliária Federal**

Um dos parâmetros mais relevantes para a fixação dos montantes de juros e amortização na lei orçamentária anual é estoque bruto da dívida da União. Nesse estoque, merece destaque o volume da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna – DPMFi, que constitui instrumento básico de gestão da dívida de responsabilidade do Governo Central, determinante da evolução de sua composição, prazos e riscos.

Os valores que serviram de base para a estimativa das despesas com o serviço da DPMFi para cada exercício, apresentados nas Informações Complementares que acompanham o PLOA 2009, estão relacionados a seguir:

**ESTOQUE DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL INTERNA**

R\$ bilhões

Dívida Pública Federal	Dez/2005	Dez/2006	Dez/2007	Dez/2008	Dez/2009
Dív. Mob. Fed. Interna - DPMFi	1.231,4	1.375,4	1.571,5	1.750,7	2.013,9
- em mercado	954,9	1.077,6	1.210,9	1.293,8	1.481,3
- na carteira do Bacen	276,5	297,8	360,6	456,9	532,6

Fonte: Informações Complementares PLOA 2009.

Os crescentes estoques da DPMFi refletem a incorporação de passivos contingentes, novas emissões para a cobertura de programas específicos e, principalmente, a apropriação de juros ao principal da dívida.

Além da dimensão do estoque, é preciso levar em conta a estratégia de administração e as expectativas do mercado, que influenciam o prazo de maturação e a composição da dívida, os quais, por sua vez, definem o volume de despesas em cada ano. De acordo com a Mensagem Presidencial, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, órgão gestor da dívida da União, vem se empenhando em melhorar a composição e o prazo de maturação da dívida.

No que se refere à composição, verifica-se que, entre dezembro de 2006 e dezembro de 2007, aumentou a participação de títulos prefixados (de 36,1% para 37,3%)²¹, ao mesmo tempo em que reduziu o montante de títulos vinculados ao câmbio (de 1,3% para 0,9%) e à taxa Selic (de 37,8% para 33,4%). A STN tem como estratégia manter essas tendências, na medida em que uma maior participação de títulos prefixados ameniza o impacto de eventuais modificações nas taxas de juros e no câmbio.

Com relação aos prazos de maturação da dívida, cabe destacar que, mesmo com a elevação da participação dos títulos com rentabilidade prefixada (que normalmente são de menor prazo, dado que transferem aos credores os riscos de mudanças na política monetária e cambial), verifica-se uma elevação no prazo médio da DPMFi, com conseqüente queda no percentual vincendo em 12 meses. Entre dezembro de 2006 e dezembro de 2007, esse prazo passou de 31,1 meses para 36,5 meses, fazendo com que o percentual vincendo em 12 meses passasse de 35,7% para 30,2%.

A despeito desses avanços, verifica-se, no PLOA 2009, elevação na previsão de despesas com o refinanciamento (de R\$ 416,3 bilhões em 2008 para 525,5 bilhões em 2009), o que se explica pelo crescimento observado no estoque da dívida bruta.

14.2. O Serviço da Dívida Pública Federal no Orçamento

Os desembolsos com o serviço da dívida no orçamento são representados pelos juros (pagos periodicamente ou no vencimento da respectiva operação de crédito) e pela amortização do principal corrigido (pago no vencimento da operação de crédito). Dessa forma, incluem-se em cada lei orçamentária as previsões de desembolsos decorrentes do vencimento (maturação) de parcela da dívida bruta da União. Note-se que o universo de abrangência restringe-se apenas à dívida da União (e não do setor público como um todo) e que o conceito relevante é o da dívida bruta (e não da dívida líquida).

No PLOA 2009, podem-se identificar essas despesas selecionando-se o GND 2 (Juros e Encargos da Dívida) e o GND 6 (Amortização da Dívida) da programação.

14.3. Juros e Encargos Sociais (GND 2)

Os juros no orçamento, estimados pela STN e pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF, constam da tabela abaixo:

²¹ Tabela 8 da Mensagem - "Resultados para a DPMFi"



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA NO ORÇAMENTO

R\$ bilhões	
Ano	Valores
2006 (Liquidado)	151,0
2007 (Liquidado)	140,0
2008 (Autorizado)	152,2
2009 (PL)	127,1

Fontes: SIAFI e PLOA 2009

Observa-se que os dados acima divergem sensivelmente daqueles constantes da Mensagem Presidencial, a qual registra os seguintes valores no demonstrativo de Resultados Primário e Nominal do Governo Federal:

JUROS NOMINAIS

R\$ bilhões	
Ano	Valores
2006 (Realizado)	125,8
2007 (Realizado)	119,4
2008 (Reprogramado)	104,1
2009 (Previsto)	134,3

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2009

Isso ocorre porque tais números são apurados com base em metodologias distintas. No primeiro caso, deseja-se fixar a autorização legal necessária para o pagamento dos juros e encargos relativos à parcela da dívida bruta da União que vencerá ao longo do exercício financeiro. Desse modo, os juros estimados pela STN e SOF são: reais, apurados pelo regime de caixa, brutos e calculados tomando-se por base o montante da dívida pública bruta de responsabilidade do Tesouro Nacional.

No segundo caso, deseja-se medir a contribuição dos juros para o resultado fiscal do setor público, expresso nas suas necessidades de recursos líquidos para o financiamento do déficit nominal. Nessa metodologia, os juros, apurados pelo Banco Central, são: nominais, aferidos pelo critério de competência, líquidos e calculados tomando-se por base a dívida líquida do governo central. Os valores estimados para 2009 refletem o patamar de juros básicos que remunera os títulos e a elevação do estoque da dívida.

14.4. Amortização da Dívida (GND 6)

O PLOA 2009 reflete, quanto às despesas com amortização, a elevação do estoque da dívida bruta, trazendo significativo aumento das expectativas de desembolsos para o próximo exercício, conforme demonstrado na tabela a seguir:

DESPESAS COM AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

R\$ bilhões	
Ano	PLOA 2009
2006 (Liquidado)	497,8
2007 (Liquidado)	471,9
2008 (Autorizado)	504,5
2009 (PL)	631,7

Fonte: PLOA 2009



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Na amortização da dívida no PLOA 2009 estão alocadas as seguintes fontes:

AMORTIZAÇÃO POR FONTE

FONTE		PLOA 2009	R\$ mil
100	Rec. Ordinários		11.432,514
129	Rec. De Conces. E Permis		1.000.000
132	Juros Mora Rec. Ad. Pelo MF		8.719
143	Tít. Resp. T.N. – Ref. Div. Mob. Fed.		525.546.563
144	Tít. Resp. Tes. Nac. – Out. Aplic		21.810.000
152	Result. Bacen		23.377.000
159	Op. Créd. – Ret. Ref. Div. Méd. L.P		12.068.339
162	Ref. Patrim. – Alien. De Bens		320.372
171	Op. Créd. Bea/bib		1.083.992
173	Op. Créd. – Ret. C. – Est. e Munic.		24.232.939
174	Taxas e Multas pelo P. Polícia		1.058
186	Outras receitas Originárias		253.146
197	Dividendos – União		10.543.209
TOTAL		631.677.752	

Fonte: PLOA 2009

Como se pode observar na tabela acima, a maior parte dos recursos utilizados na amortização da dívida é proveniente de novo endividamento, identificado pela Fonte 143 (Títulos de Responsabilidade do Tesouro – Refinanciamento da Dívida Mobiliária Federal), que representa a mera rolagem da dívida.

15. Reserva de Contingência (GND 9)

A reserva de contingência, de acordo com o que dispõe o art. 5º, III, da LRF, deverá constar da lei orçamentária com o objetivo de atender, exclusivamente, aos passivos contingentes e a outros riscos e eventos fiscais imprevisíveis. A LDO 2009 define o montante mínimo da reserva, calculado com base na receita corrente líquida - RCL, e a forma de utilização desses recursos.

No PLOA 2009, podem-se identificar dois tipos de reserva de contingência:

a) reserva de contingência geral, que soma R\$ 9.054,4 milhões, calculada com base no art. 13 da LDO 2009, equivalente a 2% da RCL estimada no PLOA, sendo metade considerada despesa primária, pertencente ao órgão 90.000 – Reserva de Contingência – GND 9; e

b) outras reservas, constituídas à conta de receitas próprias e vinculadas, sob responsabilidade de diversos órgãos, no total de R\$ 18.370,9 milhões.

A parcela da reserva de contingência geral correspondente a 1% da receita corrente líquida, classificada como despesa primária, no valor de R\$ 4.527,2 milhões, será utilizada para o atendimento de emendas parlamentares durante o processo de apreciação da proposta orçamentária no Congresso Nacional. Esse valor é R\$ 615,7 milhões superior ao constante do PLOA 2008.

A parcela restante da reserva de contingência geral, também correspondente a 1% da RCL, mas classificada como despesa financeira, irá constituir reserva de contingência na LOA 2009, disponível para o atendimento de despesas imprevistas ou insuficientemente dotadas naquele exercício.

Observe-se, no entanto, que esses recursos não poderão ser utilizados para os fins preconizados na LRF. Por estar classificada como despesa financeira, essa reserva não poderá financiar despesas primárias sem que o valor do superávit primário, constante da lei orçamentária, seja alterado. Dessa forma, como a compensação com outras fontes primárias é imprescindível para se manter inalterada a meta de resultado primário, pode-se considerar essa reserva uma ficção, pois não terá utilidade em atender ao que a LRF prevê. Entende-se, exatamente por isso, que não se deveria admitir, na LDO, a classificação da reserva de contingência como despesa financeira, pois isso não atende à finalidade prevista na LRF, inviabilizando sua utilização no atendimento de despesas primárias relativas a passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos no orçamento.

As outras reservas, constituídas à conta de receitas próprias e vinculadas, sob responsabilidade de diversos órgãos, também foram classificadas como despesas financeiras e, pelo



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

mesmo motivo, não poderão ser utilizadas para financiar despesas primárias. É admissível que se constituam reservas, no âmbito do órgão, da entidade ou do fundo de vinculação, para atender passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. No entanto, ao classificá-las como despesas financeiras, esse objetivo é modificado, à revelia da legislação que as vincula, contribuindo, agora, para a produção de resultados fiscais.

A partir dos dados apresentados na tabela a seguir, verifica-se que, entre os órgãos que têm recursos alocados na reserva de contingência, os Ministérios das Minas e Energia, do Meio Ambiente e da Defesa participam, principalmente, com a fonte 142 – Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo ou Gás. Já o Ministério das Comunicações participa com a fonte 174 – Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia, derivada da atuação da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL.

RESERVA DE CONTINGÊNCIA - GND 9

Item	PLOA 2007	LOA 2007	PLOA 2008	LOA 2008	PLOA 2009
A - Geral - 1% RCL - Primária	3.542,5		3.911,5		4.527,2
B - Geral - 1% RCL - Financeira	3.542,5	4.809,9	3.911,5	5.115,2	4.527,2
C - Receitas Próprias e	17.759,0	18.317,0	12.757,6	14.376,9	18.370,9
Ministério das Minas e	4.779,5	4.266,6	4.347,7	4.880,6	6.821,0
Fonte - 142	4.366,5	3.553,6	3.960,4	4.414,1	6.409,2
Fonte - 172	123,8	123,8	157,1	162,3	134,3
Fonte - 174	173,8	173,8	183,2	206,8	223,4
Demais Fontes		415,4	47,0	97,5	
Ministério das	2.950,7	3.191,1	2.262,2	3.135,4	4.812,6
Fonte - 129	290,8	290,8	137,9	673,2	989,2
Fonte - 172	784,7	784,7	679,6	689,8	802,5
Fonte - 174		1.639,5	1.444,7	1.772,4	2.484,2
Demais Fontes	476,1	476,1	507,5	507,5	536,7
Ministério do Meio	1.349,4	1.036,0	1.092,0	1.226,0	1.785,8
Fonte - 142		925,4			1.694,2
Fonte - 134			80,9	93,2	
Demais Fontes		-		13,7	-
Ministério da Defesa	1.069,2	861,9	506,1	970,2	1.082,4
Fonte - 142		861,9	486,4	706,0	
Demais Fontes			19,7	264,2	
Ministério da Ciência e	785,2	635,4	-	13,7	-
Fonte - 142	708,0	558,3	-	13,7	-
Fonte - 172	77,2	77,2	-	13,7	-
Demais Órgãos	6.824,9	8.326,0	4.549,6	4.164,8	3.869,1
Total	24.843,9	23.127,0	20.580,6	19.492,1	27.425,3

Fonte: PLOAs 2007, 2008 e 2009

16. Valor do Salário Mínimo previsto no PLOA 2009

O PLOA 2009 assegura aumento real do salário mínimo equivalente à taxa anual de variação do PIB em 2007, segundo dispõe o art. 52, I, da LDO 2009. Além disso, prevê a antecipação de um mês para a concessão do reajuste em comparação com o ano corrente, ou seja, de março para fevereiro, conforme se verifica nas informações complementares ao projeto de lei.²²

Seguindo essa regra, a proposta orçamentária eleva o salário mínimo para R\$ 464,72 (+11,98%), sendo 5,42% correspondente ao crescimento real do PIB em 2007 e o restante 6,22%, equivalente à reposição das perdas inflacionárias.

Observa-se que as despesas que são afetadas pelo aumento do Salário Mínimo estão orçadas em R\$ 265,0 bilhões para 2009, conforme demonstrativo a seguir:

²² O PL nº 01/2007, em tramitação no Congresso Nacional, contempla regra semelhante. Esse projeto assegura, além da reposição das perdas inflacionárias calculadas pelo INPC, aumento real equivalente ao crescimento do PIB no ano anterior, bem como a antecipação do reajuste em um mês a cada ano, até que o novo valor seja auferido a partir de janeiro.

PRINCIPAIS DESPESAS AFETADAS POR ALTERAÇÕES NO SALÁRIO MÍNIMO

		R\$ milhões
UO	Ação	PLOA/2009
FAT	PAGAMENTO DO BENEFICIO ABONO SALARIAL	7.015,77
	PAGAMENTO DO SEGURO-DESEMPREGO	16.477,84
	OUTROS PAGAMENTOS DO FAT	855,86
FNAS	BENEFICIO DE PRESTACAO CONTINUADA A PESSOA IDOSA - LOAS	8.171,49
	BENEFICIO DE PRESTACAO CONTINUADA A PESSOA COM DEFICIENCIA - LOAS	8.502,46
	RENDA MENSAL VITALICIA POR IDADE E POR INVALIDEZ	1.874,51
FRGPS	PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS - AREA RURAL	32.602,21
	PAGAMENTO DE PENSOES - AREA RURAL	11.782,25
	PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS - AREA URBANA	103.643,80
	PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS ESPECIAIS	7.546,98
	PAGAMENTO DE PENSOES - AREA URBANA	41.691,66
	PAGAMENTO DE AUX. DOENCA PREVIDENCIARIO, AUX. DOENCA ACIDENTARIO E AUX. RECLUSAO - AREA	22.732,95
	OUTROS PAGAMENTOS DO FRGPS	2.094,10
Total Global		264.991,90

Fonte: PLOA 2009.

De acordo com as informações complementares ao PLOA 2009, a concessão de aumento do salário mínimo acima do valor de R\$ 464,72 acarretará, para cada R\$ 1,00 (um real) a mais, acréscimo de R\$ 251,5 milhões nessas despesas, e para cada 1% a mais de aumento, acréscimo de R\$ 1,0 bilhão. Em relação às receitas, o aumento de R\$ 1,00 (um real) provocará crescimento de R\$ 4,5 milhões na arrecadação das contribuições previdenciárias e o aumento de 1% elevará estas contribuições em R\$ 18,6 milhões.

Com referência ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, o aumento de R\$ 1,00 no salário mínimo eleva a necessidade de financiamento do fundo em R\$ 165,2 milhões. Já o aumento de 1% no salário mínimo provoca crescimento de R\$ 685,8 milhões.

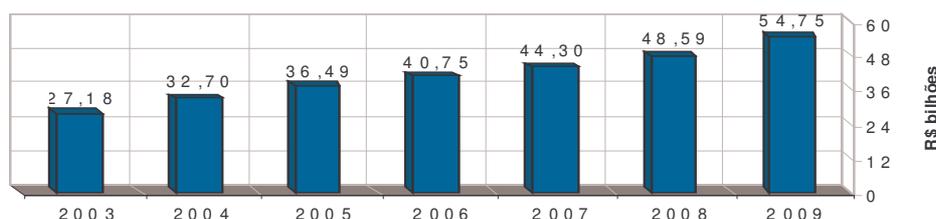
17. Cumprimento de Limites Constitucionais e Legais

17.1. Saúde

A Emenda Constitucional nº 29, de 2000, estabelece que a aplicação mínima da União em ações e serviços públicos de saúde será equivalente ao valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do PIB. O art. 52 da LDO 2009 considera como ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações do órgão Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida, transferência de renda a famílias e despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

O PLOA 2009 reserva ao Ministério da Saúde recursos da ordem de R\$ 59,4 bilhões, que representam cerca de 14% do Orçamento da Seguridade Social. Para financiar ações e serviços públicos de saúde, consoante definição da LDO 2009, consignou-se o valor de R\$ 54,75 bilhões. A evolução desses valores, desde 2003, é demonstrada no gráfico a seguir:

A P L I C A Ç Ã O M Í N I M A E C N º 2 9 / 2 0 0 0 – D E 2 0 0 3 / 2 0 0 9



Mantido o conceito de "base móvel" contida na Decisão nº 143/2002 do TCU, pelo qual o valor despendido (empenhado) em um ano se incorpora à base de cálculo do piso de aplicação do ano subsequente, e considerando uma aplicação em saúde no exercício de 2008 próxima ao mínimo constitucional estabelecido – estimado em cerca de R\$ 48,6 bilhões –, constata-se que os R\$ 54,7 bilhões da proposta atendem ao preceito constitucional, conforme mostrado na tabela a seguir.

AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE – 2006 A 2009

R\$ milhões

Ministério da Saúde (Ações e serviços públicos de saúde)	Exercícios			
	2006	2007	2008	2009
Gastos c/ ações e serviços de saúde (a)	40.746,2	44.297,8	48.586,9	54.751,0
Varição nominal do PIB, do ano anterior (b)		108,65%	109,68%	112,67%
Piso de aplicação calculado para o ano	40.716,2	44.269,9	48.586,9	54.742,4
Diferença (d) = (a) - (c)	29,9	27,9	0,0	8,6

Obs: (a) Exercícios de 2006 e 2007 = valores Empenhados; 2008 = valor mínimo calculado para o ano; e 2009 = PLOA 2009; (b) Variação nominal do PIB do ano anterior (PIB em R\$ milhões: ano de 2005= R\$ 2.147.239,0; de 2006=R\$2.332.935,5; de 2007=R\$ 2.558.821,3; e de 2008=R\$ 2.883.000,0); (c) piso de aplicação calculado.

Com relação à variação nas dotações dos principais programas da saúde relativamente à dotação autorizada para 2008,²³ verifica-se que os maiores acréscimos, em valores absolutos, ocorrem em "Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada", que cresceu R\$ 1,8 bilhão (7,1%) e em "Atenção Básica em Saúde", que aumenta R\$ 923,0 milhões (11,3%). As maiores perdas ocorrem em "Serviços Urbanos de Água e Esgoto" e "Drenagem urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial", que apresentam redução de R\$ 92,3 milhões (10,9%) e R\$ 40,8 milhões (63,0%), respectivamente.

17.2. Educação

17.2.1. Manutenção e desenvolvimento do ensino

A receita de impostos, deduzidas as transferências constitucionais e a parcela destinada à DRU, está estimada em R\$ 115,0 bilhões. Desse valor, R\$ 20,7 bilhões (18%) estão vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino²⁴. Além disso, a arrecadação do salário-educação, deduzidas as transferências legais a estados e Distrito Federal, estimada em R\$ 4,3 bilhões, está vinculada a um subconjunto da manutenção e desenvolvimento do ensino: a educação básica²⁵.

Assim, a arrecadação prevista para o exercício de 2009 vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino é de cerca de R\$ 25,0 bilhões. Tais recursos, no entanto, não podem ser aplicados em programas suplementares de alimentação e assistência à saúde²⁶, os quais devem ser atendidos por contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

O PLOA 2009 prevê a aplicação de R\$ 32,0 bilhões nas despesas referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, R\$ 7,0 bilhões acima do valor mínimo exigido constitucionalmente.

17.2.2. FUNDEB

A LDO 2009 (art. 12, XV) estabelece que a lei orçamentária deve discriminar, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Verificou-se que, para essa finalidade, foram consignados R\$ 5,1 bilhões, distribuídos entre dez unidades da federação, a saber: Rondônia, Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Bahia. Esse montante corresponde aos R\$ 4,5 bilhões fixados no art. 60, VII, do ADCT para o terceiro

²³ Posição de 05/09/2008.

²⁴ Vide art. 212, *caput*, da Constituição Federal.

²⁵ "Art. 212, §5º. A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei." (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006).

²⁶ Art. 212, §4º, da Constituição Federal. Também a Lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação, art. 71, IV), estabelece que não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social.

ano de vigência do Fundo, somados à atualização monetária desse valor pelo INPC, conforme estabelece o art. 31, § 5º, da Lei nº 11.494/2007, que regulamentou o FUNDEB.

O valor da complementação está dividido entre duas fontes de recursos: 100 – Recursos Ordinários, com R\$ 3,5 bilhões, e 112 – Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, com R\$ 1,5 bilhão. Assim, constata-se que foi observada a regra constitucional que determina que a vinculação de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (Fonte 112), estabelecida no art. 212 da CF, suportará, no máximo, 30% da complementação da União ao FUNDEB.

17.3. Despesas com irrigação

No tocante aos recursos totais destinados à irrigação, o art. 42 do ADCT estabelece a obrigatoriedade de aplicação de 20% desses recursos na Região Centro-Oeste e 50% na Região Nordeste. Tendo em vista a falta de regulamentação desse dispositivo quanto aos critérios específicos de consolidação e aferição de dados, foi utilizado como filtro o montante de recursos destinados ao Programa 0379 – Desenvolvimento da Agricultura Irrigada, com a inclusão dos valores relativos ao projeto de “Irrigação de Lotes na Área do Reassentamento, com 20.599 Ha, na Usina de Itaparica (BA), com R\$ 161 milhões”. Tal ação acha-se na programação da CHESF – Companhia Hidroelétrica do São Francisco, no âmbito do Orçamento de Investimento das Estatais.

No PLOA 2009, nota-se que o Poder Executivo novamente não deu cumprimento a esse dispositivo constitucional, quando alocou à Região Centro-Oeste apenas 2,2% dos recursos destinados à irrigação. À Região Nordeste foram alocados 80,6% do total, portanto acima do percentual fixado no texto constitucional. Os dados referentes à aplicação de recursos em ações de irrigação acham-se na tabela a seguir:

DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS RECURSOS PARA IRRIGAÇÃO – PLOA 2009

Região	R\$ milhões	%
Centro-Oeste	15,6	2,2%
Nacional	102,2	14,5%
Nordeste	566,7	80,6%
Norte	18,9	2,7%
Total	703,3	100,00%

Fonte: PLOA 2009; Filtro: Programa 0379, acrescido do Projeto de Irrigação da CHESF (BA), com R\$ 161 milhões

18. Lei Kandir e fomento às exportações

Na apresentação do PLOA 2009, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão informou entre o rol de despesas previstas para 2009 o valor de R\$ 3,9 bilhões referentes à “Compensação à Desoneração das Exportações”, distribuídos conforme tabela abaixo.

COMPENSAÇÃO À DESONERAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES

Finalidade	Ação	Descrição da ação	R\$ mil Valor
Lei Kandir	099B	Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação de Isenção do ICMS aos Estados Exportadores – (art. 91 ADCT)	1.560.000
Lei Kandir – vinculado ao FUNDEB	0C33	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB	390.000
Subtotal			1.950.000
Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	0E25	Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios – Auxílio Financeiro aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios para o fomento das Exportações	1.950.000
Subtotal			1.950.000
TOTAL			3.900.000

Fonte: PLOA 2009



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

A ação 099B refere-se ao art. 91 do ADCT, inserido no texto constitucional pela Emenda nº 42, de 2003, cujo melhor entendimento pode ser alcançado fazendo-se um breve retrospecto da evolução da legislação conhecida como Lei Kandir.

A Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), retirou da incidência do ICMS as operações que destinem mercadorias ao exterior (exportações), bem como prestações de serviços para o exterior. Em razão da conseqüente perda de arrecadação dos Estados (e dos Municípios), a própria Lei Complementar nº 83/96 e, posteriormente, as Leis Complementares nºs 102/2000 e 115/2002, estabeleceram o valor global anual a ser entregue pela União aos Estados e os critérios de repartição desse valor entre os Estados e os respectivos Municípios.

Posteriormente, o art. 91 do ADCT dispôs que a União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados. Ocorre que essa lei complementar ainda não foi editada, de forma que, conforme prevê o §3º do mesmo artigo, continua em vigência o sistema de entrega de recursos previsto na Lei Complementar nº 115/2002, a qual não define previamente o montante a ser repassado.

A ação 0C33, por sua vez, representa apenas o cumprimento de exigência constante do art. 60, §5º, do ADCT, que prevê, para 2009, a destinação de 20% das receitas estaduais à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

Já a ação 0E25, que tem por objeto o auxílio financeiro a Estados, DF e Municípios para fomentar as exportações do País, apresenta algumas distinções em relação às transferências reguladas pela Lei Kandir, cabendo destacar que: (a) os percentuais de rateio dos recursos entre os estados divergem daqueles constantes do anexo à Lei Complementar nº 115/2002 e são definidos ao longo do ano por legislação específica; (b) sobre o "auxílio financeiro" não incide o percentual de vinculação ao FUNDEB; e (c) essa dotação é classificada como despesa discricionária.

Nos últimos anos, além desses recursos, têm sido alocados na Reserva de Contingência R\$ 1,3 bilhão a título de "Reserva para Auxílio Financeiro aos Estados ao Distrito Federal e Municípios para o Fomento das Exportações". Essa dotações são fixadas na lei orçamentária como despesa de caráter financeiro e sua distribuição depende da ocorrência de excesso de arrecadação ao longo do exercício para permitir que elas sejam convertidas em despesas primárias, sem comprometer o alcance da meta de superávit primário estabelecida para o exercício. Os critérios de distribuição desses recursos também dependem da edição de norma regulamentadora específica.

Os valores transferidos nos últimos anos e a proposta para 2009 constam da tabela abaixo:

TRANSFERÊNCIAS PARA COMPENSAÇÃO DE EXPORTAÇÕES

Item	R\$ mil			
	2006 Executado	2007 Executado	2008 Autorizado	2009 PL
Lei Kandir - inclusive valor vinculado ao Fundef ¹ (até 2006) e ao Fundeb (a partir de 2007) ²	1.950.000	1.950.000	1.950.000	1.950.000
Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950.000	1.950.000	1.950.000	1.950.000
Reserva para Auxílio Financeiro aos Estados Exportadores	1.300.000	1.300.000	1.300.000	-
Total	5.200.000	5.200.000	5.200.000	3.900.000

Fonte: SIAFI e PLOA 2009

¹ Valores vinculados ao Fundef: 2005: R\$ 510.000.000,00; 2006: R\$292.500.000,00;

² Valores vinculados ao Fundeb: 2007: R\$ 324.870.000,00; 2008: R\$ 357.435.000,00; 2009: R\$ 390.000.000,00.

Ressalte-se que a inclusão de dotações para a compensação dos Estados e do DF pelas perdas tributárias decorrentes da Lei Kandir atende formalmente ao disposto no art. 91 do ADCT e no art. 12, XVIII, da LDO 2009. Contudo, questões fundamentais, como o montante anual da compensação e os critérios de distribuição dos recursos entre os Estados e Municípios, continuam sem solução, acarretando a renovação de infindáveis discussões que prejudicam a tramitação da peça orçamentária no Congresso Nacional. O tema somente será devidamente equacionado com a discussão e aprovação da lei complementar prevista no art. 91 do ADCT, fixando regras perenes sobre a matéria.

19. Autorizações para a alteração da programação orçamentária

As autorizações para abertura de créditos suplementares por decreto do Poder Executivo, constantes do texto da lei orçamentária, vêm se ampliando ano a ano e contribuindo, conseqüentemente, para a pequena participação do Congresso Nacional nas alterações da programação orçamentária durante sua execução, ao tempo em que concede larga discricionariedade ao Poder Executivo para fazê-las.

A Lei Orçamentária de 2003 continha 11 situações em que era autorizado ao Poder Executivo abrir créditos suplementares por decreto, além de outras três possibilidades de abertura de crédito para atender às transferências constitucionais a entes federados e fundos. Apenas seis anos depois, o PLOA 2009 (art. 4º) prevê 26 hipóteses de abertura de crédito suplementar por decreto, fora quatro outros para atender a transferências constitucionais (art. 5º). Ou seja, nesse curto espaço de tempo, surgiram 15 novas possibilidades de abertura de crédito suplementares pelo Executivo – um crescimento de 136%.

Como exemplo da ampliação da faculdade do Executivo de alterar a programação orçamentária, em 2003 a lei orçamentária respectiva possibilitava a abertura de crédito por decreto para atender despesas com pessoal e encargos sociais, mediante o cancelamento apenas de despesas da mesma espécie, no âmbito de cada Poder. No projeto para 2009, no entanto, possibilita-se o cancelamento, além de dotações para despesas da mesma espécie, de dotações direcionadas para gastos correntes e para investimentos no âmbito da mesma ação, até 40% da soma destas últimas dotações, o que amplia enormemente a margem de atuação do Executivo sem novo exame pelo Legislativo.

O superávit financeiro do exercício anterior apurado no Balanço Geral da União vem se transformando, gradativamente, em fonte de largo espectro para créditos suplementares abertos por decreto. Na LOA 2003 (art. 4º, V, c), como era de se esperar, essa fonte somente era prevista financiar a abertura de créditos destinados a despesa de amortização da dívida pública federal. No PLOA 2009, continua a financiar a amortização da dívida (art. 4º, V, c), mas também o refinanciamento da dívida (art. 4º, X), o pagamento de sentenças judiciais (art. 4º, III, e), os benefícios previdenciários (art. 4º, XIII, c) e despesas primárias de inúmeras entidades, incluindo o Ministério da Educação (art. 4º, XV, c e d, e XVI) e o FUNDEB (art. 4º, XVIII).

Outra autorização que chama atenção é a constante do art. 4º, XXVI, que trata da abertura de crédito para financiar despesas primárias discricionárias do FSB, no órgão 71902 - Fundo Soberano do Brasil, no montante de até 0,5% do PIB. Isso significa que o Executivo poderá definir, por decreto, onde cortar recursos para constituir o fundo e onde aplicá-los. A participação legislativa na elaboração do orçamento da União fica, se mantida essa autorização, prejudicada em R\$ 15,56 bilhões.

O art. 4º, XX, do PLOA 2009 repete regra constante das Leis Orçamentárias de 2007 e 2008, facultando o remanejamento por decreto de 30% da totalidade das dotações destinadas ao PPI. Ademais, o parágrafo único do art. 11 do PLOA 2009 traz autorização de mudança do PPI vetada expressamente pelo Executivo na LDO 2009 (veto ao § 5º do art. 56). Esse veto suprimiu a faculdade de alteração da relação dos PPI por alteração do indicador de RP, e foi motivo da seguinte observação das Consultorias na NTC 03/2008:

"No entanto, também é válido o entendimento de que a flexibilidade supostamente almejada pelo Poder Executivo quanto à definição da carteira de projetos do PPI, e que teria decorrido do veto, não tenha sido alcançada. De fato, com o veto, o Poder Executivo perdeu a faculdade de alterar (por meio de publicação na internet) o anexo específico do PPI, previsto no art. 3º. Dessa forma, esse Anexo, agora, somente poderá ser alterado por meio de projeto de lei, situação semelhante àquela ocorrida com a LOA de 2007, em que se tornou necessário a aprovação da Lei nº 11.629, de 26/12/2007, para modificar o anexo com os projetos do PPI.

O anexo específico, previsto no art. 3º da LDO, é que define a programação privilegiada dos projetos do PPI, na medida em que apenas em favor destes é que se dá o benefício da redução do superávit primário. A carteira do PPI é uma lista fechada de prioridades, com projetos definidos e nominalmente identificados.

(...)

Ressalte-se que, durante a apreciação da LDO 2009, o legislador, reconhecendo a necessidade de atualização da carteira do PPI, durante a execução orçamentária, concedeu ao governo a possibilidade de sua alteração, desde que fossem respeitadas as programações

incluídas durante a tramitação da lei orçamentária. Com o veto desse dispositivo, as mudanças na programação do PPI para 2009 exigiriam aprovação de projeto de lei, uma vez que as mesmas encontram-se vinculadas ao anexo específico."

Neste caso, deve ser lembrado que a Constituição estabelece para a lei orçamentária a permissão de autorizar apenas a abertura de créditos suplementares, não sendo possível por ela autorizar a alteração de si mesma, ou seja, de seu Anexo VII, que identifica todos os projetos do PPI.

Em acréscimo à faculdade de remanejar esses gastos privilegiados, a proposta pretende dar liberdade ao Executivo (art. 4º, XXIII) para remanejar livremente 30% das demais ações que integram o PAC (art. 4º, XXIV), hoje consideradas como despesa primária obrigatória.

Dentre os principais dispositivos do texto do PLOA 2009 que contribuem para o crescente descontrole do Congresso Nacional sobre as alterações da lei orçamentária por ele aprovada, destacam-se os que pretendem:

1) abrir créditos com excesso de arrecadação de receitas próprias (art. 4º, I,c), sem a limitação de 40% da dotação inicial, como determina a LOA 2008;

2) atender despesas de refinanciamento, juros e outros encargos da dívida e de benefícios previdenciários com o superávit financeiro do exercício de 2008 (art. 4º, X e XIII);

3) incluir novas instituições dentre as beneficiárias de suplementação por decreto de sua programação com gastos primários de GNDs 3, 4 e 5, sem limites (art. 4º, XV). Ademais, incluir como fonte de financiamento o superávit financeiro de receitas vinculadas e da União;

4) incluir autorização para suplementar, desde que no mesmo subtítulo, programação do Ministério da Educação classificada como GND 3, 4 e 5, mediante a utilização de recursos do superávit financeiro relativo a receitas vinculadas à educação, até o limite do saldo orçamentário de cada subtítulo apurado em 31 de dezembro de 2008, nos referidos GNDs, vinculados às subfunções "361 - Ensino Fundamental", "362 - Ensino Médio", "363 - Ensino Profissional", "364 - Ensino Superior" e "847 - Transferências para a Educação Básica", não utilizado no exercício de 2008 (art. 4º, XVI);

5) incluir o superávit financeiro como fonte para o atendimento de despesas com o pagamento do abono salarial e do seguro desemprego (art. 4º, XXIII);

6) incluir a possibilidade de suplementação, sem limites, dos subtítulos das ações do programa "Gestão da Participação em Organismos Internacionais", mediante anulação de dotações, desde que não incida sobre subtítulos derivados integralmente de emendas individuais ao PLOA 2009 (art. 4º, XXV);

7) permitir a suplementação do Fundo Soberano do Brasil em até R\$ 15,6 bilhões (equivalente a 0,5% do PIB), mediante a utilização de recursos de excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional e de superávit financeiro, para despesas primárias discricionárias; e recursos de emissão de títulos do Tesouro Nacional e do superávit financeiro da União, para despesas financeiras (art. 4º, XXVI);

8) aumentar de 20% para 30%, do valor total do programa na unidade orçamentária envolvida, a margem de remanejamento da programação em geral da lei orçamentária, entre ações de um mesmo programa no âmbito de cada unidade orçamentária (art. 4º, § 1º, I);

9) permitir suplementação ilimitada (a LOA 2008 limita em 10%) de "Ações de Informática", (art. 4º, § 1º, II);

10) aumentar o limite de suplementação de subtítulo, de 10% para 30% do respectivo valor, mediante geração adicional de recursos ou anulação parcial de dotações orçamentárias da mesma empresa, no âmbito do Orçamento de Investimento das Estatais (art. 9º, I).

Além dessas autorizações, cabe lembrar que o Poder Executivo também executa com larga margem de discricionariedade expressivo volume de recursos decorrentes da inscrição em Restos a Pagar, reabertura de créditos especiais e extraordinários e edição de medidas provisórias, que em 2008, por exemplo, representam cerca de R\$ 90 bilhões, colocando em sério risco a efetividade da participação do Poder Legislativo na elaboração da lei orçamentária.

20. Obras Irregulares

As obras nas quais o Tribunal de Contas da União constatou indícios de irregularidades graves²⁷, em regra, têm seu fluxo de recursos da União suspensos cautelarmente por deliberação do Congresso Nacional. Tal procedimento encontra-se regulamentado na lei de diretrizes orçamentárias (LDO).

A regulação da matéria encontra-se no Capítulo VIII, arts. 96 a 100, da LDO 2009. Em face disso, o PLOA 2009 possui, no Anexo VI, relação com programas de trabalho que contém obras com indícios de irregularidades graves, ante 66 constantes de semelhante anexo da LOA 2008.

Vale dizer que a relação de obras com indícios de irregularidades graves fica sujeita a alterações, enquanto não for aprovado o texto final do PLOA 2009, conforme é corretamente ressaltado no Anexo VI do projeto. Isso ocorre porque as informações encaminhadas pelo TCU têm o condão de apontar a necessidade de bloqueio em determinada obra, bem como indicar o saneamento de irregularidades que impediam a liberação de recursos orçamentários e financeiros para a sua execução física, em particular quando da remessa de informações adicionais expressamente previstas na LDO 2009.

Tal medida é importante e necessária, tendo em vista o papel constitucional do Congresso Nacional, como titular do Sistema de Controle Externo, e do Tribunal de Contas da União como seu órgão auxiliar para exercício de fiscalizações (Constituição Federal arts 70 e 71).

Nesse sentido ressaltamos que em até quinze dias após a primeira e segunda relações de obras com indícios de irregularidades serem encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União as Consultorias da Câmara dos Deputados e Senado Federal emitirão nota técnica conjunta para subsidiar o trabalho parlamentar.

Outro aspecto importante é que nada obsta a consignação de dotações, bem como sua execução ao longo do exercício, aos programas de trabalho incluídos na relação de obras com indícios de irregularidades graves. Tal procedimento se explica porque a suspensão cautelar do fluxo de recursos da União apenas ocorre em relação ao contrato, convênio, etapa, parcela, trecho ou subtrecho relacionados ao respectivo programa de trabalho apontado no Anexo VI. Somente se não houver indicação específica da localização do início de irregularidade grave é que o programa de trabalho deverá ter sua execução suspensa. Mesmo assim, se houver a correção das falhas durante o ano, o programa poderá receber recursos necessários a sua realização física.

Também vale ressaltar que, dos programas de trabalho enumerados no Anexo VI do PLOA 2009, 16 constam dos anexos de Obras com Indícios de Irregularidades Graves desde a LOA 2005. A paralisação desses empreendimentos por tanto tempo suscita dúvidas quanto ao interesse e viabilidade técnica em concluí-los. Tal situação deverá ser examinada com rigor pelos órgãos de controle, de modo a esclarecer as causas do problema e também para apontar solução para resolver a pendência.

21. Conclusão

Esta Nota Técnica apresentou análise dos aspectos gerais do Projeto de Lei Orçamentária para 2009, bem como aqueles considerados relevantes para a atuação do Congresso Nacional na apreciação da proposta. Notas técnicas específicas de cada área temática disponibilizarão informações mais completas sobre os temas relacionados aos respectivos setores.

Brasília (DF), 06 de outubro de 2008

FÁBIO GONDIM PEREIRA DA COSTA

*Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização
e Controle - CONORF/SF*

WAGNER PRIMO FIGUEIREDO JÚNIOR

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

²⁷ A relação completa pode ser verificada no link: <http://intranet2.camara.gov.br/internet/comissoes/cmo/irregularidade>