



CONGRESSO NACIONAL

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

Nota Técnica Conjunta
n.º 05/2009

**SUBSÍDIOS PARA A APRECIÇÃO DO
PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2010
(PLN n.º 46/2009)**

**COFF/CD
CONORF/SF**

Set/2009

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, nem da Comissão Mista. Foi elaborado a partir de contribuições de Consultores de Orçamento das Consultorias, com redação final sob a responsabilidade de Eber Zoehler Santa Helena, Eduardo Andrés, Eugênio Greggianin, Rita Santos e Wellington Araujo.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citados os Autores.



CONGRESSO NACIONAL

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

SUMÁRIO

1.	Introdução	1
2.	Visão Geral do PLOA 2010	2
3.	Cenário Macroeconômico	4
4.	A Política Fiscal no PLOA 2010	7
5.	Avaliação da Projeção da Receita	12
6.	Receitas Primárias.....	12
7.	Receitas financeiras e a “regra de ouro”	16
8.	Renúncia de Receitas	18
9.	Compatibilidade da proposta orçamentária com PPA e LDO	20
10.	Pessoal e Encargos Sociais (GND 1).....	21
11.	Outras Despesas Correntes (GND 3).....	24
12.	Previdência e Assistência Social – Salário Mínimo	26
12.1.	Assistência Social	27
12.2.	Salário Mínimo	27
13.	Transferências Constitucionais e Legais para Estados e Municípios	28
14.	Transferências Voluntárias para Estados e Municípios.....	29
15.	Transferências para Entidades Privadas	31
16.	Investimentos (GND 4).....	33
17.	Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais	34
18.	Programa de Aceleração do Crescimento- PAC.....	36
19.	Inversões Financeiras (GND 5).....	38
20.	Despesas com Juros e Amortizações (GNDs 2 e 6)	39
21.	Reserva de Contingência (GND 9).....	42
22.	Cumprimento de Limites Constitucionais e Legais	45
22.1.	Saúde.....	45
22.2.	Educação	48
22.3.	Irrigação	50
23.	Lei Kandir e fomento às exportações	51
24.	Autorização legislativa para a abertura de créditos suplementares	53
25.	Obras com Indícios de Irregularidades Graves	57
26.	Conclusão	58



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 2010 – PLOA 2010, constante do PL nº 46, de 2010-CN (Mensagem nº 113/2009-CN, nº 686/2009, na origem), para subsidiar as discussões e a apreciação da matéria.

A Mensagem Presidencial foi lida em sessão do Senado Federal, ocorrendo, na seqüência, a publicação e a distribuição dos avulsos. O cronograma de tramitação do PLOA 2010, assim como os arquivos em meio eletrônico da proposta, estão disponíveis na página da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (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 2010; e a *avaliação da projeção da receita*, com as principais alterações previstas para 2010.

Em seguida, a Nota Técnica analisa a programação do conjunto das principais despesas constante da proposta orçamentária, inclusive sua compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Também são abordados na Nota Técnica temas específicos como subsídio à análise da proposta, destacando-se: valor do *salário mínimo* programado para 2010; 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*.

O detalhamento das programações do PLOA 2010 poderá ser consultado pela internet nos sistemas de informação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.²

¹ http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2010/cronograma/crono_v1.pdf

² <http://intranet2.camara.gov.br/internet/comissoes/cmo/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2010>
http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/LOA/Elaboracao:PL?p_ano=2010

2. Visão Geral do PLOA 2010

O valor total da proposta orçamentária para 2010 é de R\$ 1.832,8 bilhões, dos quais R\$ 588,9 bilhões referem-se ao refinanciamento (rolagem³) da dívida pública, de cunho meramente contábil. Desconsiderando-se este valor, o Orçamento da União - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Estatais - atinge a R\$ 1.243,8 bilhões. Deste valor, R\$ 94,4 bilhões corresponde ao Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais Federais e R\$ 1.149,5 bilhões aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

O valor total da proposta e a composição básica do orçamento da União para 2010, comparado com 2009, são apresentados na tabela a seguir:

PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS PARA 2009 E 2010 - GRANDES NÚMEROS

(R\$ bilhão)

Descrição	2009		2010	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
1. Orçamento da União	1.664,7	1.664,7	1.832,8	1.832,8
2. Refinanciamento da Dívida Pública	525,5	525,5	588,9	588,9
3. Orçamento da União Efetivo (1 - 2) (*)	1.139,2	1.139,2	1.243,9	1.243,9
3.1 Orçamento de Invest. das Estatais	79,7	79,7	94,4	94,4
3.2 Orçamentos Fiscal e Seg. Social	1.059,5	1.059,5	1.149,5	1.149,5
3.2.1 Orçamento Fiscal	671,8	633,8	728,9	692,8
3.2.2 Orçamento da Seg. Social	387,7	425,7	420,6	456,7

Fontes: PLOA 2009/2010

(*) Não inclui refinanciamento da dívida;

Em relação à proposta de 2009 há um aumento de 8,4 % nas dotações dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social efetivos e de 15,6 % no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. A comparação das receitas e despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social) mostra que o Orçamento Fiscal financiará R\$ 36,1 bilhões das despesas da Seguridade Social. Em 2009 esse valor era de cerca de R\$ 38,0 bilhões.

Na tabela seguinte mostramos a evolução do orçamento em termos de grupo natureza de despesa no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

³ O refinanciamento é necessário para a renovação de títulos públicos e depende do prazo médio de vencimento da dívida, tendo caráter meramente contábil, razão pelo qual é tratada separadamente. Assim, por exemplo, o refinanciamento de cada R\$ 1.000,00 de títulos da dívida pública mobiliária federal que vençam a cada seis meses (duas vezes ao ano), exigirá uma dotação na lei orçamentária no valor de R\$ 2.000,00.

PROJETO LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2010 VERSUS 2008 E 2009
Comparativo por Grupo Natureza de Despesa – GND – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

Em R\$ bilhões

DISCRIMINAÇÃO / GND	PLOA - 2008	LOA - 2008	PLOA - 2009 (a)	LOA - 2009 (b)	PLOA - 2010 (c)	(d) = (c) - (b)	
						VALOR	%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (GND 1) ⁴	140,98	137,61	169,19	168,80	183,06	14,26	8,45
OUTRAS DESPESAS CORRENTES (GND 3 ⁵)	465,71	469,52	548,73	540,76	580,70	39,95	7,39
INVESTIMENTOS (GND 4)	28,79	37,88	37,99	47,62	44,51	-3,11	-6,53
INVERSÕES FINANCEIRAS (GND 5)	37,94	36,99	42,96	41,96	41,45	-5,51	-1,22
RESERVA DE CONTINGÊNCIA (GND 9)	22,38	23,53	27,43	25,93	21,16	-4,77	-18,39
<i>Recursos Livres</i>	7,82	5,12	9,05	8,42	9,48	1,05	12,52
<i>Recursos Próprios e Vinculados</i>	14,56	18,42	18,37	17,51	11,68	-5,82	-33,26
SUBTOTAL	695,81	705,53	826,29	825,06	870,88	45,82	5,55
SERVIÇO DA DÍVIDA	656,74	656,74	758,76	756,39	867,56	111,17	14,70
<i>Juros e Encargos (GND 2)</i>	152,22	152,22	127,08	124,71	110,40	-14,31	-11,48
<i>Amortização (GND 6)</i>	504,52	504,52	631,68	631,68	757,16	125,48	19,86
<i>Amortização Efetiva</i>	62,23	57,17	84,32	84,32	74,42	-9,90	-11,74
<i>Refinanciamento Div. Contratual e Mob.</i>			525,55	525,55	588,94	63,39	12,00
<i>Saldo Negativo do Bacen</i>	30,99	30,99	21,81	21,81	93,80	71,99	330,08
T O T A L	1.352,54	1.362,27	1.585,05	1.581,45	1.738,43	156,99	9,93

Fonte/Elab.: SOF/MPOG

Em termos gerais, a tabela indica que o PLOA 2010, em relação à lei orçamentária para 2009, prevê aumento das despesas com pessoal e outras despesas correntes - custeio, previdência e transferências constitucionais e legais - e redução dos investimentos. Os investimentos programados na Lei Orçamentária para 2009, superiores aos do PLOA 2010, demonstram a importância da atuação do Congresso no incremento deste tipo de despesas durante a tramitação da proposta.

Quanto às despesas financeiras, as projeções indicam redução das despesas com juros e da amortização efetiva. Verifica-se, porém, o aumento da previsão de recursos para cobertura do Resultado Negativo Apurado no Banco Central do Brasil⁶, que, de acordo com a Mensagem Presidencial decorre da apreciação do real frente ao dólar.

Em atendimento à LDO, as despesas orçamentárias são classificadas em primárias e financeiras, quanto ao seu efeito patrimonial. As despesas financeiras são consideradas aquelas cuja realização não impacta o resultado primário, que resulta da diferença entre receitas e despesas primárias. Quanto à obrigatoriedade de sua execução, a despesa primária pode ser obrigatória ou discricionária.

A tabela seguinte mostra a composição das despesas na proposta orçamentária por GND e por identificador de resultado primário.

⁴ Inclui Contribuição Patronal no valor de R\$ 13,7 bilhões.

⁵ Este grupo representa o conjunto de gastos necessários ao custeio da administração pública federal, bem como as despesas com benefícios previdenciários e assistenciais e as transferências constitucionais e legais.

⁶ A inclusão dessa dotação atende ao exigido na Lei Complementar nº 101, de 2000.

PLOA 2010 - DESPESAS POR GND X IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO

GND	Discriminação	Despesas Primárias			Despesas Financeiras	TOTAL
		Obrigatória	Discricionária	PAC (1)		
1	Pessoal e Encargos Sociais	169.356,64	-	-	13.701,95	183.058,59
2	Juros e Encargos da Dívida	-	-	-	110.398,83	110.398,83
3	Outras Despesas Correntes	516.348,58	63.085,69	681,89	584,82	580.700,99
4	Investimentos	566,21	21.626,28	22.314,78	-	44.507,27
5	Inversões Financeiras	460,83	2.761,31	444,92	37.780,60	41.447,66
6	Amortização da Dívida	-	-	-	757.158,38	757.158,38
9	Reserva de Contingência	-	4.738,86	-	16.422,42	21.161,28
	TOTAL	686.732,27	92.212,14	23.441,59	936.046,99	1.738.432,99

Fonte: PLOA 2010/ Elab. Consultorias

(1) As despesas com o PAC também são consideradas discricionárias.

A tabela seguinte mostra o elevado grau de rigidez orçamentária, indicando que cerca de 85% da despesa primária é obrigatória.

QUADRO - DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS versus DISCRICIONÁRIAS - PLOA 2008 a 2010

Despesas Primárias	PLOA 2008		PLOA 2009		PLOA 2010		
	%	Valor	%	Valor	%	Valor	
Obrigatórias		545.106,60	86,8	651.912,30	86,8	686.732,00	85,6%
Discricionárias		82.581	13,2	99.014,10	13,2	115.653,00	14,4%
Total		627.687,70	100,00	750.926,40	100	802.385,00	100,00

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

Obs.: O PAC, no PLOA 2010, foi considerado como despesa discricionária, nos termos do art. 7º, § 4º, inc. IV da LDO para 2010.

3. Cenário Macroeconômico

A adoção de hipóteses realistas de crescimento real do PIB, da taxa de inflação esperada e da variação da taxa de câmbio, dentre outros, é determinante para a elaboração de um orçamento equilibrado, pois pode afetar tanto receitas como despesas orçamentárias.

Uma estimativa de arrecadação tributária baseada, por exemplo, em previsões irreais de variação do PIB pode levar a frustração de receitas; uma estimativa inadequada dos benefícios previdenciários e assistenciais pode distorcer o resultado fiscal esperado desse segmento orçamentário. Tais situações configuram o que se conhece como risco orçamentário⁷. Além do exame de consistência entre as hipóteses adotadas, a verificação sobre a adequação das projeções da proposta para 2010 requer uma avaliação dos indicadores recentes da atividade econômica e do exame prospectivo da conjuntura internacional. A comparação das previsões da proposta com aquelas formuladas por agentes econômicos privados e entidades de pesquisa é também útil para a avaliação das projeções orçamentárias.

⁷ Este é um dos componentes do Anexo de Riscos Fiscais. O outro é o risco de dívidas, ou seja, possibilidade de aumento da dívida devido à variação imprevista nas taxas de juros e de câmbio dos títulos vencidos e a aumento de passivo contingente da União, decorrente de fatores imprevisíveis como os resultados de decisões judiciais. Os riscos fiscais de dívidas são importantes porque afetam direta e negativamente a relação Dívida/PIB, principal indicador de solvência das contas públicas.

O PLOA 2010 assenta suas projeções fiscais tendo como pano de fundo a retomada do crescimento econômico conjugada com inflação abaixo da meta, após o percalço ocorrido em 2009, quando, sucessivamente, o Governo teve que rever para menor suas expectativas de expansão econômica.

Inicialmente, pelo PLOA 2009, esperava-se um crescimento do PIB de 4,5%. O Congresso, pressentindo os efeitos da crise internacional na economia brasileira, reduziu essa expectativa de crescimento para 3,5% na Lei Orçamentária desse exercício. Depois, o próprio Poder Executivo, na 1ª avaliação bimestral da receita e despesa, reduziu sua expectativa para 2% e, na 2ª avaliação, foi novamente reduzida para 1%, assim permanecendo na 3ª avaliação, sendo de se destacar que esse percentual foi utilizado para se estimar a base da receita de 2010.

A tabela a seguir mostra os principais parâmetros macroeconômicos que embasaram a feita da LOA 2009, bem como da proposta orçamentária para 2010, comparados com os valores esperados no Relatório de Avaliação de Receita e Despesa do 3º bimestre de 2009 e no Focus – Relatório de Mercado de para 2009 e 2010.

**PRINCIPAIS PARÂMETROS ECONÔMICOS
COMPARATIVO 2009 (LOA, 3º bim., Mercado) versus 2010 (PLOA, Mercado)**

Parâmetros	2009LOA [a]	2009 Av 3º Bim [b]	2009 Mercado (ii) [c]	2010 PLOA [d]	2010 Mercado (ii) [e]
IPCA acumul. (var %)	4,50	4,42	4,30	4,33	4,30
IGP-di acumul. (var %)	5,80	1,35	-0,67	4,50	4,50
PIB real (var %)	3,50	1,00	-0,16	4,51	4,00
PIB nominal (R\$ bilhões)	3.155,90	3.047,20		3.326,52	
Taxa Over Selic - média	13,57	9,98	8,75 (i)	8,71	9,25 (i)
Taxa Câmbio - média	2,04	2,08	2,01	2,01	1,85
Massa Sal Nominal (var %)	12,95	8,82	nd	10,49	nd
Petroleo- US\$/bar - média	76,37	59,10	nd	77,86	nd
Salário Mínimo - R\$	464,71	465,00	nd	505,90	nd
Reaj Nom Sal Mínimo (var %)	11,98	12,05	nd	8,79	nd
Reaj. demais Benef. Prev. (var %)	6,22	5,92	nd	3,54	nd

Fontes: LOA 2009, Relat. Aval. Receita/Despesa 3º Bim. de 2009 - MP/SOF; PLO2010.

(i) dez.

(ii) - Focus - Relatório de Mercado - Bacen - 04.09.09

O primeiro ponto que chama a atenção na tabela anterior é a forte recuperação da atividade econômica esperada pelo Governo no PLOA 2010, relativamente à expectativa de 2009.

O crescimento econômico previsto pelo Governo reproduz a taxa contida na LDO 2010 de 4,50% para o PIB. Essa taxa de expansão acompanha aquela esperada pelo mercado, embora este seja um pouco mais conservador em sua expectativa, aguardando uma variação de 4,00% para 2010.

As taxas de inflação entre essas duas esferas não diferem significativamente. A Mensagem considera que a taxa de inflação (IPCA), mantidas as políticas cambial e monetária, deverá permanecer sob controle e próxima ao centro da meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional. A meta para a inflação no período de 2009, 2010 e 2011 foi fixada em 4,5% a.a., com intervalo de tolerância de 2 p.p., acima ou abaixo. O projeto considera para 2010 uma variação percentual acumulada do IPCA igual a 4,33%. O mercado estima, no presente, um IPCA de 4,3% para 2009 e o mesmo percentual para 2010. O IGP-DI acumulado previsto no projeto é de



4,5% para 2010, sendo que o mercado tem a mesma expectativa (Boletim Focus/ Bacen, de 28/08/2009).

Tanto a inflação como o crescimento econômico influenciam diretamente o comportamento das receitas tributárias e de contribuições, bem como algumas despesas, a exemplo dos gastos indexados ao aumento do salário-mínimo.

As diferenças relevantes prendem-se à taxa média de câmbio e à taxa de juros Selic, com o Governo mostrando-se um pouco mais otimista do que o mercado. A taxa de câmbio média para 2009 e 2010 é de R\$ 2,08 e R\$ 2,01 respectivamente. O mercado espera uma taxa média de R\$1,85 para 2010 (Boletim Focus/Bacen de 28/08/2009). Quanto à taxa de juros, o Governo espera que a taxa Selic atinja média anual de 9,98% para 2009 e de 8,71 % para 2010. O mercado projeta taxas de juros médias de 9,81% para 2009 e de 8,9% para 2010.

Segundo a Mensagem Presidencial, a redução da taxa de juros é ancorada na trajetória declinante da inflação e de suas expectativas. Entre janeiro e julho de 2009, a taxa básica da economia – Selic - foi reduzida em 5,0 pontos percentuais, atingindo o patamar de um dígito - 8,75% a.a.. Espera-se, em função da queda da taxa, a redução das despesas com juros nominais, passando de 4,64% em 2009 para 3,63% do PIB em 2010, reduzindo o déficit nominal estimado de 2,14% do PIB, em 2009, para 0,13% do PIB, em 2010, o menor nível já observado, aproximando-se do déficit nominal zero.

Governo e mercado também diferem quanto ao crescimento econômico esperado para 2009: enquanto o primeiro espera aumento de 1% no produto o segundo interpreta que haverá um crescimento nulo⁸.

A adoção de uma política fiscal anticíclica ao final de 2008 e continuada 2009, com redução da meta de resultado primário, tanto pela manutenção do nível de dispêndio como pela concessão de estímulos tributários selecionados, associada a um fortalecimento da concessão de crédito pelos bancos públicos e provimento de liquidez no mercado cambial foi a estratégia adotada pelo Governo para superar as dificuldades geradas internamente pela brutal queda da demanda externa pelas commodities brasileiras e pela contenção abrupta do crédito pelos bancos comerciais.

A queda sustentada na taxa nominal de juros Selic, que ineditamente encontra-se hoje bastante abaixo dos dois dígitos, juntamente com as medidas visando assegurar a manutenção de condições adequadas de liquidez no sistema financeiro, como a redução das alíquotas dos depósitos compulsórios, elevação dos valores a deduzir das exigibilidades, alteração da remuneração dos recolhimentos e mudança das regras de abatimentos decorrentes da aquisição de ativos de instituições financeiras de pequeno e médio portes, foram outros vetores de atuação visando a estabilização da economia.

Consoante a Mensagem, a rápida resposta e a confiança na continuidade do modelo econômico adotado possibilitaram a retomada da atividade econômica como também a melhora nas expectativas de crescimento futuro do País com baixos níveis de inflação.

Nesse sentido, a produção industrial, embora ainda abaixo do nível pré-crise, mostra consistente elevação em 2009 pelo sétimo mês consecutivo. Em julho desse ano, 23 dos 27 ramos pesquisados apresentaram aumento na produção. Na indústria geral, com relação a junho de 2009, o crescimento foi de 2,2%, com destaque para o crescimento da produção de bens de consumo (+2,7%) e, principalmente, de bens de capital (+1,4%). O emprego industrial, após nove meses de seguidas perdas, mostrou crescimento de 0,4% com relação a junho de 2009.

O índice de variação do volume de vendas a varejo vem apresentando crescimento mensal consistente desde o início de 2009, resultando num crescimento acumulado de 5% no ano.

⁸ O mercado já foi mais pessimista: há quatro semanas esperava uma queda de 0,30%.



Ainda pelo lado da demanda, espera-se que o setor de construção civil fortaleça a retomada do crescimento, seja pelas novas linhas de financiamento imobiliário estimuladas pelo Governo, seja pelos estímulos tributários a bens do setor ou pela ativação de programa de construção de moradias para a população de baixa renda, além de investimentos no âmbito do PAC.

Porém, a recuperação da demanda por investimentos, responsável pelo maior crescimento do PIB potencial, somente deverá ser mais pronunciada a partir de 2010. De fato, o crescimento atual tem-se apoiado mais na utilização da capacidade ociosa, visto que o NUCI (nível de utilização de capacidade instalada) ainda se encontra em 81,3%, acima do nível de 77,6% de fevereiro de 2009, mas abaixo do patamar de 86,7% de junho de 2008.

A reversão do quadro financeiro e econômico internacional, com melhora do crédito externo, e a atuação da autoridade monetária, permitiram reduzir a volatilidade do câmbio gerada pela crise e as reservas internacionais voltaram a crescer, atingindo, no conceito de liquidez internacional, US\$ 208,4 bilhões em junho de 2009, praticamente o mesmo nível anterior à turbulência financeira.

A recuperação da economia mundial, e, em particular, dos países emergentes, já está repercutindo positivamente no desempenho de nossas exportações de commodities, contribuindo para a melhora de nossa balança comercial⁹.

Em resumo, depois de a economia brasileira amargar uma queda brutal 3,6% no produto no último trimestre de 2008, relativamente ao trimestre anterior, continuada com menor queda no primeiro trimestre de 2009, de 0,8%, relativamente ao último trimestre de 2008, passou a crescer 1,9% no segundo trimestre de 2009, relativamente ao primeiro trimestre, verificando o sucesso das medidas adotadas e a superação do quadro recessivo vivenciado.

Para o segundo semestre de 2009, a positiva expectativa governamental de continuidade do crescimento econômico, com inflação abaixo do centro da meta, é corroborada pelo consenso dos agentes de mercado na mesma direção, possibilitando antever para o exercício que se avizinha a manutenção sustentada desse processo, na magnitude admitida pelo PLOA2010.

Espera-se, com a superação da crise e a retomada do crescimento econômico, um aumento na massa salarial de 8,82%, em 2009, e de 10,49%, em 2010. A massa salarial é o principal índice de projeção da arrecadação da previdência do regime geral.

4. A Política Fiscal no PLOA 2010

A política fiscal é baseada na geração de superávits primários nas contas públicas para custear parcela dos juros e encargos da dívida e contribuir para a redução da relação dívida/PIB ao longo do tempo. O Executivo reafirma, na mensagem presidencial, seu compromisso com a responsabilidade fiscal e atribui o atual quadro da economia brasileira à consistência de diretrizes adotadas nos últimos anos.

As medidas na área fiscal visaram ao equilíbrio, com melhora dos indicadores de endividamento do setor público e trajetória declinante da dívida líquida em proporção do PIB, por meio principalmente da manutenção de superávits fiscais significativos.

⁹ O BCE (Banco Central Europeu) divulgou recentemente boletim mensal, no qual prevê um período de estabilização e uma recuperação da atividade econômica da zona do euro gradual nos próximos meses. "A significativa contração na atividade econômica acabou e é agora seguida por um período de estabilização e uma recuperação muito gradual".



CONGRESSO NACIONAL

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

Analisando a trajetória recente da DLSP verificamos que, após o pico de 56,9% do PIB, em setembro de 2002, houve reversão da trajetória de crescimento e expressiva redução da dívida líquida do setor público, como mostra a tabela abaixo.

DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO, 2003-2009
(% do PIB)

	Dezembro						Julho
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dívida Líquida do Setor Público	53,5	48,2	48,0	45,9	43,9	38,8	44,1
Dívida Interna Líquida	42,4	40,5	44,7	46,9	51,1	49,9	53,3
Dívida Externa Líquida	11,2	7,7	3,3	(1,1)	(7,2)	(11,1)	(9,2)
Governo Federal e Banco Central	33,2	29,5	30,8	30,3	29,8	24,5	29,9
Governos Regionais	20,3	19,0	17,8	16,3	14,8	15,1	14,9
Empresas Estatais Federais	0,0	(0,4)	(0,6)	(0,7)	(0,8)	(0,8)	(0,8)
<i>Memorando: Grupo Petrobras (excluído)</i>	<i>(0,9)</i>	<i>(0,9)</i>	<i>(1,5)</i>	<i>(1,9)</i>	<i>(1,8)</i>	<i>(2,8)</i>	...

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Metodologia vigente a partir de 2008. Dados anteriores a 2006 não disponíveis. Exclui Banco Central e empresas estatais.

⁽²⁾ PIB dos últimos 12 meses a preços do mês final do período de 12 meses. Deflator: IGP-centrado.

A tabela mostra que a dívida externa respondeu pela maior parte da rápida queda da dívida líquida, refletindo as alterações do câmbio, o acúmulo de reservas internacionais e os pagamentos de compromissos em moeda estrangeira. Essa queda teria dado espaço para o governo aumentar os investimentos públicos e reduzir as desigualdades sociais, com transferências crescentes de renda às famílias e sucessivos aumentos reais do salário mínimo, e agora para adotar medidas anticíclicas de estímulo fiscal ao investimento privado e ao consumo, via desonerações tributárias.

A tabela indica ainda a piora em 2009. Houve crescimento da dívida para 44,1% do PIB até julho, diante da apreciação do real, da frustração das receitas com a crise e da diminuição do superávit primário. A expectativa é que, após atingir patamares elevados, a relação dívida/PIB recue para 41,4% do PIB em dezembro de 2009, e que, retomando a tendência de queda, chegue a 38,1% do PIB em dezembro de 2010, inferior a 2008.

De acordo com Mensagem, em função da crise, a dívida líquida do setor público aumentou 4,3 pontos percentuais em relação ao PIB no período de dezembro de 2008 a junho de 2009. O Poder Executivo argumenta que isso decorreu da valorização do real frente ao dólar e da adoção de políticas anticíclicas, que inclui a redução da meta de resultado primário e a desoneração fiscal. A expectativa é que, após atingir o pico de 44,1% do PIB, em julho de 2009, a DLSP/PIB atingirá 41,4%, em dezembro de 2009, o que representa um crescimento da relação dívida/PIB em 2,6 pontos percentuais em comparação a dezembro de 2008. Em 2010 a relação dívida líquida/PIB deverá retomar a tendência de queda, projetando-se um percentual de 38,1%, em dezembro.

No tocante à evolução dos resultados fiscais, obtidos pelo setor público no período 2006-2008, verificamos na Tabela seguinte que foram elevados e crescentes os superávits primários.



CONGRESSO NACIONAL

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

EVOLUÇÃO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO, 2006-2010

Discriminação	Resultados			Metas									
				2009			2010						
	2006	2007	2008	Orçamento (a)		Reprogramado (PL 15/09-CN) (b)		(c) = (b)-(a)	Projeto de LDO (d)		Projeto de Lei Orçamentária (e)		(f) = (e)-(d)
				R\$ bi	% PIB	R\$ bi ⁽¹⁾	% PIB	R\$ bi	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB	% PIB
Setor Público	3,80	3,91	4,08	119,90	3,80	76,18	2,50	(43,72)	111,45	3,30	109,77	3,30	-
Governo Federal	2,74	2,75	2,95	89,98	2,85	48,76	1,60	(41,23)	79,36	2,35	78,17	2,35	-
Governo Central	2,17	2,29	2,47	67,90	2,15	42,66	1,40	(25,24)	72,61	2,15	71,52	2,15	-
Estatais Federais	0,57	0,46	0,49	22,08	0,70	6,09	0,20	(15,99)	6,75	0,20	6,65	0,20	-
(Grupo Petrobras)	0,56	0,46	0,40	14,95	0,47	-	-	(14,95)	0,00	-	0,00	-	-
Governos Regionais	1,07	1,16	1,13	29,98	0,95	27,42	0,90	(2,56)	32,09	0,95	31,60	0,95	-
Memorando⁽²⁾													
Setor Público sem Petrobras	3,24	3,45	3,68	104,95	3,33	76,18	2,50	(28,77)	111,45	3,30	109,77	3,30	-
Gov Federal sem Petrobras	2,18	2,29	2,55	75,03	2,38	48,76	1,60	(26,27)	79,36	2,35	78,17	2,35	-
PPI/PAC	0,12	0,20	0,27	15,55	0,49	15,55	0,51	0,00	16,89	0,50	22,50	0,68	0,18
Meta Federal sem PPI/PAC	...	...	...	74,43	2,36	33,20	1,09	(41,23)	62,48	1,85	55,67	1,67	(0,18)
Receíveis de Itaipu	0,12	0,07	0,04	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Fonte: Banco Central do Brasil; informações complementares ao PL 38/08; PL 46/09; e Nota Técnica CD 17/09, de 31/8. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Valores da reprogramação.

⁽²⁾ Inclui no resultado das estatais de 2006 a 2008 os recebíveis de Itaipu.

A direção muda em 2009. O Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional no começo de maio o Projeto de Lei nº 15, para alterar a LDO de 2009, determinando, em lugar de 3,8% do PIB, meta de superávit primário para o setor público consolidado equivalente a 2,5% do PIB, sendo 1,4% para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,2% para o Programa de Dispêndios Globais das estatais federais, e que as empresas do Grupo Petrobras não serão consideradas na meta. A redução na estimativa de superávit primário de governos regionais para 0,9% do PIB deve-se à previsão de que arrecadarão menos.

Embora o PLN nº 15, de 2009 que propunha a redução das metas de superávit primário ainda não tenha sido aprovado, a programação financeira para 2009, conforme Decreto 6.923/09, de 05/08/2009, já considerava como meta aquele valor. A LDO/2009 vigente exige a observância da meta de superávit primário para o governo central equivalente a 2,15% do PIB¹⁰. Em 16/set/2009, o Poder Executivo enviou o PLN nº 63, de 2009, propondo que a redução da meta de superávit primário para 2009 para atender as programações do PAC (que passa a incorporar o extinto PPI) seja aumentada para R\$ 28,5 bilhões

A LDO para 2010 (Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009) manteve a meta de superávit para o programa de dispêndio das estatais em 0,2% do PIB, exclusive a Petrobrás¹¹, e restabeleceu para 2,15% do PIB a meta para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Considerando a contribuição esperada dos governos subnacionais (regionais), de 0,95% do PIB

¹⁰ O inciso III do art. 5º da Lei nº 10.028, de 2000, por sua vez, caracteriza como *infração administrativa* contra as leis de finanças públicas deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei.

¹¹ Sobre a mudança metodológica, a exclusão definitiva da Petrobras da meta de resultado foi justificada na Exposição de Motivos do Projeto de LDO, onde se argumenta que o grupo é distinto das demais empresas estatais, pois está entre as dez maiores petrolíferas do mundo, com ações negociadas em bolsas de valores e autonomia para captar recursos no mercado financeiro nacional e internacional. Não caberiam restrições que lhe afetem as condições concorrenciais, notadamente no que se refere a investimentos. De acordo com a citada Exposição, a empresa tem sido extremamente rentável nos últimos anos e apresentado lucro líquido crescente. Ainda, segue regras idênticas às aplicadas às empresas privadas de capital aberto, no que diz respeito a auditoria externa, publicação regular de demonstrativos contábeis e relacionamentos com acionistas.



CONGRESSO NACIONAL

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

(R\$ 31,6 bilhões), tem-se um resultado primário consolidado dos três níveis de governo para 2009 de 3,3% do PIB, ou R\$ 109,8 bilhões.

A meta de superávit primário pode ainda ser reduzida, tendo o Executivo em 2009 a possibilidade, a seu critério, de não considerar como despesas os valores efetivamente realizados por conta de investimentos incluídos no chamado Projeto Piloto de Investimentos, de até 0,51% do PIB, o que reduziria, nesse caso, o superávit primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade para 0,89% do PIB, ou R\$ 27,1 bilhões. Essa possibilidade existe desde 2005, mas nunca foi usada. Para 2010, a margem foi aumentada, permitindo-se que despesas com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC¹²) de até R\$ 22,5 bilhões, o equivalente a 0,68% do PIB. Caso projetos do PAC sejam efetivamente executados até esse limite, a economia de recursos em 2010 cairá de R\$ 71,5 bilhões para R\$ 49 bilhões, correspondentes a 1,47% do PIB.

A demonstração dos resultados fiscais é feita com base na tabela seguinte, que resume os valores das necessidades de financiamento dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do PLOA 2010, comparando-os com as previsões da última reprogramação efetuada pelo Poder Executivo para 2009, e com a execução de 2008.

**DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL
(LDO - 2010, ANEXO II, INCISO XI)**

DISCRIMINAÇÃO	Realizado 2008		Reprogramado 2009		PLOA 2010	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
I. RECEITA PRIMÁRIA TOTAL	717.442,2	24,83	743.297,9	24,39	853.606,1	25,66
I.1.Receita Administrada - SRFB, exceto RGPS	466.336,0	16,14	465.699,0	15,28	544.964,3	16,38
I.2.Arrecadação Líquida Previdência Social - RGPS	163.355,3	5,65	182.285,8	5,98	204.338,5	6,14
I.3.Receita não administrada pela SRFB	87.750,9	3,04	95.313,2	3,13	104.303,3	3,14
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	128.507,2	4,45	120.948,6	3,97	141.684,8	4,26
III. RECEITA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIA (I - II)	588.935,0	20,38	622.349,30	20,42	711.921,3	21,40
IV. DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (empenho liquidado)	521.433,4	18,04	589.810,3	19,36	660.701,2	19,86
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais	134.799,6	4,66	155.564,5	5,11	169.356,6	5,09
IV.2. Benefícios da Previdência	201.423,7	6,97	223.068,1	7,32	243.246,4	7,31
IV.3. Outras Despesas Obrigatórias (*)	52.123,3	1,80	65.998,3	2,17	74.707,6	2,25
IV.4. Despesas Discricionárias & PPI	133.086,9	4,61	145.179,4	4,76	173.390,6	5,21
V. RESULTADO PRIMÁRIO POR COMPETÊNCIA (III - IV)	67.501,6	2,34	32.539,0	1,07	51.220,1	1,54
VI. OUTROS FATORES QUE AFETAM O RESULTADO	18.954,5	0,66	5.730,4	0,19	5.600,1	0,17
VI.1. Empréstimos Líquidos	273,0	0,01	-1.014,0	-0,03	720,7	0,02
VI.2. Subsídios Implícitos/Outras Desp Extra-Orçamentárias	18.681,5	0,65	6.744,4	0,22	4.879,4	0,15
VII. AJUSTE CAIXA/COMPETENCIA	22.854,0	0,79	300,4	0,01	3.400,3	0,10
VIII. RESULTADO PRIMÁRIO ACIMA LINHA (V - VI + VII)	71.401,1	2,47	27.109,1	0,89	49.020,3	1,47
IX. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA / AJUSTE	-93,2	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
X. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOV CENTRAL (VIII + IX)	71.307,9	2,47	27.109,1	0,89	49.020,3	1,47
XI. RECURSOS PARA o PPI	0,0	0,00	15.551,6	0,51	22.500,0	0,68

¹² Os projetos do PPI foram incorporados ao PAC.

**DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL
(LDO - 2010, ANEXO II, INCISO XI)**

DISCRIMINAÇÃO	Realizado 2008		Reprogramado 2009		PLOA 2010	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
XII. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL CONFORME ART. 3º DA LDO 2009 (X + XI)	71.307,9	2,47	42.660,7	1,40	71.520,3	2,15
XIII. JUROS NOMINAIS	-96.198,7	-3,33	-115.537,0	-3,79	-75.980,0	-2,28
XIV. RESULTADO NOMINAL GOV. CENTRAL (XII +XIII)	-24.890,8	-0,86	-72.876,3	-2,39	-4.459,7	-0,13

Fonte: Quadro 11 do PLOA (vol. I, pg 281)

(**) Considera: Abono Salarial, Seguro-Desemprego, Benefícios da LOAS, Renda Mensal Vitalícia, Sentenças Judiciais.*

Compensação a Desoneração das Exportações, Despesa de Custeio e Capital do FCDF, Complementação ao FUNDEB, Subvenções Econômicas, Subsídios, Indenizações ao PROAGRO, Créditos Excepcionais abertos, Doações, Convênios, Reserva de Contingência, Complementos do FGTS. Transferência à ANA e Anistiados Políticos (despesas de custeio), Benefícios, de Legislação Especial.

A análise da tabela permite destacar as seguintes conclusões:

- a) As despesas com juros nominais caem de 3,79% do PIB em 2009 para 2,3% do PIB em 2010, resultado da redução da taxa de juros *Selic*;
- b) A redução dos juros provoca a redução do déficit nominal, que cai de 2,39% do PIB em 2009 para apenas 0,13% do PIB no PLOA 2010, evidenciando tendência de queda da relação dívida/PIB;
- c) A receita primária cresce de 2008 para 2009 um montante nominal de apenas R\$ 25,8 bilhões, enquanto que a despesa primária aumenta R\$ 68,3 bilhões; o Governo espera que, de 2009 para 2010, a receita primária seja acrescida em R\$ 110,3 bilhões, e que, no mesmo período, a despesa primária aumente em R\$ 70,9 bilhões. Esse comportamento indica um aumento da carga federal da ordem de 1,8% do PIB desde 2007, e de 1,3% de 2009 para 2010, despeito das repetidas desonerações fiscais ocorridas desde 2007;
- d) O aumento nominal da receita primária é de 14,8 %, ou seja, a expectativa do Governo é a de que em 2010 a receita cresça em termos reais mais de 10%.¹³ A parcela da receita previdenciária cresce de 5,98% do PIB em 2009 para 6,14% do PIB em 2010, com o aumento da massa salarial e da formalização do emprego; o projeto não incluiu a CSS¹⁴ como receita condicionada;
- e) As Transferências a Estados e Municípios aumentam de 4% do PIB na reprogramação de 2009 para 4,3% do PIB na Proposta para 2010, pelo efeito combinado do aumento da arrecadação de tributos partilhados e da mudança na composição das receitas primárias.
- f) Nível elevado de despesas com pessoal e encargos sociais, que vem crescendo desde 2005, quando atingiram 4,38% do PIB, elevando-se para a faixa de 5,1% do PIB em 2009 e 2010;
- g) O aumento da arrecadação líquida previdenciária e a estabilização da despesa previdenciária, em percentual do PIB, permitem redução do déficit previdenciário de R\$ 40,8 bilhões (reprogramado 2009) para R\$ 38,9 bilhões em 2010;

¹³ A análise das estimativas da receita estará a cargo do Comitê de Avaliação da Receita e respectivo Relator;

¹⁴ Contribuição Social para a Saúde (PLP nº 306/2008 em tramitação na Câmara dos Deputados);



- h) Outras despesas obrigatórias (abono salarial, benefícios da LOAS, seguro-desemprego, sentenças judiciais, RMV, etc), que em 2008 somavam 1,8% do PIB; em 2010, são estimadas em 2,25% do PIB. Quanto às despesas discricionárias (custeio em geral e investimentos), crescem de 4,76% do PIB em 2009 para 5,21% do PIB em 2010. Apesar desse crescimento, observa-se que o grau de liberdade no gerenciamento dos recursos federais continua bastante reduzido, haja vista o crescimento continuado no período das despesas obrigatórias em relação ao PIB. Quanto à participação dessas despesas no total, revela-se crescente até 2009 (75,4%), prevendo-se em 2010, no PLO, retorno ao patamar de 2007 (73,8%). Ocorre que essa queda proporcional das despesas obrigatórias reflete a insuficiência de dotações na proposta para, pelo menos, compensação a estados exportadores pela isenção do ICMS e pagamentos de benefícios previdenciários superiores ao salário mínimo.
- i) Considerando as previsões do PLOA 2010, verifica-se queda substancial do déficit nominal, de 2,3% do PIB em 2007 para quase zero em 2010 (0,13% do PIB). Essa melhora expressiva deve-se à queda dos juros nominais, como reflexo positivo, principalmente, do relaxamento da política monetária, além de maior crescimento econômico e maior superávit primário.

5. Avaliação da Projeção da Receita

O Projeto de Lei Orçamentária para 2010 contempla receitas no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social no valor de R\$ 1,738 trilhão, distribuídas entre receitas primárias e financeiras (inclui pagamento de juros, amortização e refinanciamento da dívida). Ainda que a LDO/2010 admita a inclusão na lei orçamentária de receitas e despesas condicionadas, o Poder Executivo não as incluiu. Assim, não consta da proposta a estimativa de receita da eventual aprovação da Contribuição Social para a Saúde - CSS, em tramitação no Congresso Nacional.

6. Receitas Primárias

Na proposta orçamentária para o próximo exercício, as receitas primárias somam R\$ 853,6 bilhões, como mostra o comparativo seguinte.



CONGRESSO NACIONAL

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

RECEITAS, 2008-2010

Receitas Primárias Brutas e Líquidas

Discriminação	Realizado		2009				2010	
	2008		Orçamento 2009		Reprogramado (Proposta 2010)		Proposta Orçamentária	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
RECEITA TOTAL	717.442,2	24,83	805.286,1	25,52	743.297,9	24,39	853.606,1	25,66
Receita Administrada pela RFB	466.336,0	16,14	522.351,6	16,55	465.699,0	15,28	544.964,3	16,38
Imposto de Importação	17.171,3	0,59	20.559,0	0,65	15.813,1	0,52	17.186,2	0,52
IPI	37.361,1	1,29	44.943,9	1,42	28.525,9	0,94	39.722,9	1,19
Imposto de Renda	179.248,3	6,20	202.693,8	6,42	186.886,2	6,13	207.636,7	6,24
IOF	20.340,3	0,70	21.875,6	0,69	18.641,3	0,61	21.122,6	0,63
COFINS	121.923,9	4,22	135.708,2	4,30	121.339,7	3,98	145.866,3	4,38
PIS/PASEP	31.515,8	1,09	34.666,0	1,10	32.138,8	1,05	38.347,2	1,15
CSLL	44.613,2	1,54	49.555,6	1,57	47.515,0	1,56	56.225,8	1,69
CPMF	1.109,5	0,04	-	-	73,1	0,00	-	-
CIDE-Combustíveis	5.944,0	0,21	4.620,1	0,15	4.846,5	0,16	7.306,3	0,22
Outras Administradas pela SRF	7.108,6	0,25	7.729,5	0,24	9.919,3	0,33	11.550,3	0,35
Arrecadação Líquida do INSS	163.355,3	5,65	187.831,8	5,95	182.285,8	5,98	204.338,5	6,14
Receitas Não Administradas	87.750,9	3,04	92.602,7	2,93	92.813,2	3,05	103.003,3	3,10
Concessões	6.080,0	0,21	4.572,3	0,14	4.572,3	0,15	5.397,7	0,16
Dividendos	13.363,8	0,46	10.106,2	0,32	16.700,0	0,55	16.117,0	0,48
Contribuição dos Servidores ao PSSS	6.627,5	0,23	8.140,1	0,26	8.140,1	0,27	9.184,0	0,28
Salário-Educação	8.776,4	0,30	10.687,0	0,34	10.624,9	0,35	10.868,0	0,33
Royalties /Comp. Financeiras	25.031,7	0,87	27.916,3	0,88	21.034,8	0,69	28.416,1	0,85
Demais Receitas	15.750,9	0,55	17.355,5	0,55	17.738,9	0,58	18.627,1	0,56
Receita Própria (fts 50 & 81)	10.283,1	0,36	11.572,1	0,37	11.749,1	0,39	12.140,1	0,36
FGTS	1.837,7	0,06	2.253,1	0,07	2.253,1	0,07	2.253,3	0,07
Operações com Ativos	-	-	2.500,0	0,08	2.500,0	0,08	1.300,0	0,04
TRANSF. ESTADOS MUNICÍPIOS	127.385,0	4,41	143.184,4	4,54	123.470,9	4,05	143.913,0	4,33
FPE/FPM/PI-EE	101.880,6	3,53	115.092,1	3,65	99.721,4	3,27	113.269,4	3,41
Fundos Regionais	2.700,0	0,09	2.973,5	0,09	2.938,5	0,10	4.228,4	0,13
Salário Educação	5.172,9	0,18	6.412,2	0,20	6.128,1	0,20	6.520,8	0,20
Compensações Financeiras	15.795,2	0,55	17.333,6	0,55	13.391,6	0,44	17.872,7	0,54
Cide-combustíveis	1.578,9	0,05	1.070,6	0,03	988,9	0,03	1.692,2	0,05
Demais	257,4	0,01	302,4	0,01	302,4	0,01	329,6	0,01
RECEITA LÍQUIDA	590.057,1	20,42	662.101,6	20,98	619.827,1	20,34	709.693,1	21,33

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal; Receita Federal do Brasil; Orçamento de 2010; IBGE; Elaboração das Consultorias.

Do conjunto das receitas primárias, R\$ 545 bilhões (64%) são receitas administradas pela Receita Federal do Brasil, exceto as do Regime Geral da Previdência Social; R\$ 204,3 bilhões (24%) correspondem à arrecadação do INSS; e, R\$ 103 bilhões (12%) são das chamadas “receitas não administradas”.

As receitas não administradas correspondem a um extenso rol de itens (a exemplo das compensações financeiras/royalties, dividendos, contribuição para o salário educação, contribuição dos servidores para o seu plano de seguridade e concessões). A tabela mostra o aumento dessas receitas nos últimos exercícios. Algumas rubricas da receita não-administrada poderão ser objeto de eventual revisão decorrentes de alterações legislativas propostas pelo Executivo, em especial algumas relacionadas ao setor petróleo, com vigências esperadas já para 2010, quais sejam:

a) a proposta do marco regulatório de exploração e produção em áreas estratégicas sob o regime de partilha de produção, com repercussão sobre a estimativa de receita de bônus de assinatura;

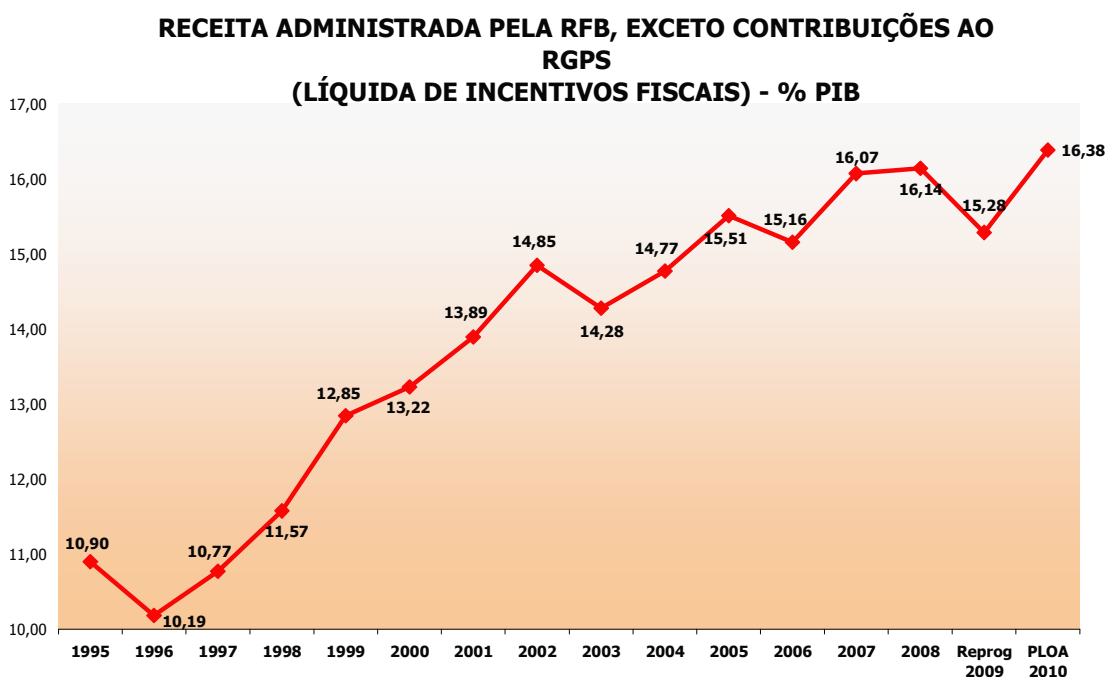
b) a proposta de subscrição de ações do capital social da Petrobrás a serem integralizadas com títulos da dívida pública mobiliária federal, com repercussão sobre a receita de dividendos devidos à União

Integram ainda as receitas as operações com ativos, com R\$ 1,3 bilhão.

Em 2010, segundo a proposta orçamentária, o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social contará com R\$ 110,3 bilhões de receitas orçamentárias adicionais, um aumento de 15% em relação ao valor esperado para 2009, acréscimo equivalente a 1,3 pontos de porcentagem do PIB, se as hipóteses subjacentes à reprogramação de 2009 se confirmarem. Em relação aos valores arrecadados em 2008, a arrecadação prevista para 2010 cresce 136,2 bilhões, o que representa 0,8 ponto percentual do PIB.

Todos os agregados de receitas acima mencionados crescem em valores nominais e também em relação ao PIB na proposta orçamentária para 2010, inclusive a arrecadação líquida do INSS e as receitas não administradas. As receitas não administradas não deverão sofrer queda no valor programado para 2009 em relação aos valores orçados para o mesmo exercício. Espera-se o maior aumento de 2009 para 2010, da ordem de R\$ 79,2 bilhões, nas receitas administradas pela RFB, cuja participação no total é maior. A receita previdenciária crescerá R\$ 22,1 bilhões e as receitas não administradas R\$ 10,2 bilhões.

O gráfico seguinte, constante da Mensagem enviada pelo Poder Executivo, mostra a evolução da Receita Administrada, exceto as contribuições ao RGPS.



A receita líquida de transferências a governos subnacionais aumentará 14,5%, equivalente a R\$ 89,9 bilhões, ou 1 ponto de porcentagem do PIB, em relação ao reprogramado para 2009. Dentre as receitas administradas pela RFB, os maiores crescimentos estão na tabela a seguir.



CONGRESSO NACIONAL

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

RECEITAS ADMINISTRADAS, 2008-2010

Discriminação	2008		2009		2010		Diferenças da Proposta 2010 para				
	Realizado		Reprogramado (Proposta 2010)		Proposta Orçamentária		2009			2008	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	Var %	R\$ Milhões	% PIB
Receita Administrada pela RFB	466.336,0	16,14	465.699,0	15,28	544.964,3	16,38	79.265,4	1,10	17,02	78.628,4	0,24
IPI	37.361,1	1,29	28.525,9	0,94	39.722,9	1,19	11.197,0	0,26	39,25	2.361,8	(0,10)
Imposto de Renda-CSLL	223.861,6	7,75	234.401,2	7,69	263.862,6	7,93	29.461,3	0,24	12,57	28.388,4	0,19
PIS/Pasep-COFINS	153.439,7	5,31	153.478,6	5,04	184.213,5	5,54	30.734,9	0,50	20,03	30.773,8	0,23
Outras Administradas pela SRF ⁽¹⁾	51.673,6	1,79	49.293,3	1,62	57.165,3	1,72	7.872,0	0,10	15,97	5.491,8	(0,07)

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal; Receita Federal do Brasil; Orçamento de 2010; IBGE; Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Inclui CPMF.

Os aumentos das receitas, em relação aos valores reprogramados para 2009, são verificados nos seguintes tributos:

IPI, com quase 40% de aumento, ou R\$ 11,2 bilhões a mais, equivalente a um aumento de 0,26 ponto de porcentagem do PIB. O aumento reflete a recomposição da alíquota do IPI sobre automóveis, caminhões e produtos da linha branca, aumento da alíquota de cigarros com vigência em todo o ano, aumento do consumo de produtos industrializados, e os resultados do novo programa de parcelamento, que beneficiará, em especial, os contribuintes que se julgavam com direito ao crédito prêmio à exportação;

Impostos sobre a renda e os lucros (IR e CSLL), com 12,5% de aumento, acréscimo de R\$ 29,5 bilhões, equivalente a 0,24 ponto de porcentagem do PIB. Estão previstos, em relação a 2009, particularmente, o aumento do imposto de renda da pessoa física de 47%, ou R\$ 6,9 bilhões, equivalente a 0,65% do PIB; o aumento do imposto de renda da pessoa jurídica em R\$ 9,2 bilhões; e o aumento do imposto de renda na fonte sobre o trabalho, de 11%, ou R\$ 3 bilhões; espera-se também o aumento da CSLL em 18%, ou R\$ 8,7 bilhões; e,

COFINS/PIS-Pasep, com 20% de aumento, equivalente a R\$ 30,7 bilhões ou 0,5 ponto de porcentagem do PIB.

Dentre as receitas não-administradas, a mais importante contribuição para o aumento de receitas de 2009 para 2010 é dada pelas compensações financeiras (inclusive *royalties*), que aumentam R\$ 7,4 bilhões, 35% superior ao montante de 2009, em grande parte como reflexo da estimativa de alta do preço médio do barril de petróleo em mais de 30%. O segundo aumento mais relevante é o das contribuições dos servidores para seu plano de seguridade social, igual a 13%, equivalente a R\$ 1 bilhão de reais. Ressalte-se ainda que a previsão das receitas de dividendos para 2010 é 3,5% inferior à prevista para 2009, o que significa queda de cerca de R\$ 0,6 bilhão.

O art 12 da lei complementar nº 101, de 2000 – LRF exige que as previsões da receita orçamentária sejam feitas de forma realista, observando-se as normas técnicas e legais. Para subsidiar a análise da receita esperada, a LDO determina o envio ao Congresso Nacional do Anexo de Informações Complementares ao projeto de LOA 2010, contendo metodologia e demonstrativo detalhado das previsões, incluindo o efeito de receitas extraordinárias ou atípicas arrecadadas.

As projeções da receita orçamentária para 2010 devem tomar como ponto de partida os valores esperados (reprogramados) para 2009, adicionando-lhes os efeitos decorrentes de eventuais alterações na legislação tributária, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou outro fator tecnicamente justificado. A arrecadação para 2009, em que se baseiam as projeções de 2010, é uma estimativa, com valores realizados até o mês de julho/2009 mais a projeção para os meses seguintes. As variáveis de *preço* (inflação, câmbio, massa salarial, taxa de juros, preço do barril de petróleo) e de *quantidade* (crescimento do PIB, importações)



dependem de cenário econômico previamente elaborado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. Para 2009, tomaram-se como base parâmetros de 15/07/2009, cuja atualização será encaminhada ao Congresso Nacional, nos termos do inciso XXV do Anexo III¹⁵ da LDO 2010, até 21 de novembro de 2009.

Há quatro anos a proposta orçamentária passou a acrescentar às estimativas de arrecadação as chamadas receitas *atípicas* ou fruto do esforço de cobrança, nos moldes do que o Congresso Nacional já vinha fazendo desde o orçamento de 2004. A inclusão dessas receitas é justificada pela necessidade de correção de desvios entre os resultados de aplicação de modelos lineares de previsão de receita e os resultados observados.

O Congresso foi bem sucedido em suas avaliações, e as estimativas de receitas constantes da lei aprovada se aproximaram mais dos valores efetivamente arrecadados do que aqueles constantes do projeto de lei enviado pelo Poder Executivo¹⁶.

Quanto ao atual modelo, não obstante o procedimento de incluir receitas atípicas tenha se revelado adequado, parece imprudente supor que as receitas extraordinárias alcancem um montante de R\$ 31,5 bilhões, igual a 6% do total das receitas administradas pela RFB.

Ademais, com relação às estimativas de receitas do Projeto de Lei nº 46, de 2009-CN, faltam esclarecimentos sobre os cálculos da renúncia de tributos decorrentes de desonerações temporárias em 2009 e em 2010. Em regra, cálculos oficiais em exercícios anteriores comprovadamente superestimaram perdas.

7. Receitas financeiras e a “regra de ouro”

Com o objetivo de 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 dívida, o art. 167, III, da Constituição Federal veda a realização de operações de créditos (endividamento) que excedam o montante das despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida), positivando em nosso direito pátrio a chamada “regra de ouro” de finanças públicas.

Pelo segundo ano consecutivo, a proposta orçamentária observa o atendimento da “regra de ouro” no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Em anos anteriores (2003 a 2008), essa regra só era atendida quando a comparação entre operações de crédito e despesas de capital levava em conta também o orçamento de investimentos das empresas estatais.

¹⁵ Relação das Informações Complementares.

¹⁶ Os relatórios do Comitê de Avaliação de Receitas referentes aos orçamentos de 2008 e 2009 ilustraram esse aspecto do processo.

VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA “REGRA DE OURO” –
PLOA 2010 – ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE

R\$ bilhões

Operações de Crédito		Despesas de Capital	
Refinanciamento da Dívida Pública	588,9	Investimentos	44,5
Outras Operações de Crédito	178,3	Inversões Financeiras	41,4
		Amortização da Dívida	757,2
Total	767,2	Total	843,1
DIFERENÇA			(75,9)

Fonte: PL 46/2009 – 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 encargos da dívida pública para 2009 e 2010, financiadas com Títulos de Responsabilidade do Tesouro (Fonte 144). Na Lei Orçamentária para 2009, essas despesas, inicialmente fixadas em R\$ 89 bilhões, atualmente encontram-se reduzidas para R\$ 51,5 bilhões, conforme tabela a seguir:

R\$ bilhões

JUROS PAGOS COM RECEITA DE TÍTULOS	
Ano	Valores
2005 (Realizado)	68,2
2006 (Realizado)	114,5
2007 (Realizado)	108,2
2008 (Realizado)	85,5
2009 (Autorizado)	51,5
2010 (Proposto)	81,1

FONTES: SIAFI e PL nº 46/2009-CN

Importa observar 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 2008, considerando-se apenas os orçamentos fiscal e da seguridade social, apesar do desequilíbrio inicial nas respectivas propostas:

**CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**

R\$ milhões

Itens	Exercício Financeiro				
	2004	2005	2006	2007	2008
Receita de Operação de Crédito (a)	438.028,3	587.242,5	542.168,2	535.239,6	409.521,5
Despesas de Capital (b)	468.466,9	588.258,4	544.689,1	536.690,2	526.349,9
Diferença (a - b)	(30.438,6)	(1.015,9)	(2.520,9)	(1.450,6)	(116.828,4)

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

8. Renúncia de Receitas

Por exigência da LDO (inciso XI, do Anexo das Informações Complementares) foram enviadas ao Congresso Nacional as estimativas dos benefícios (ou gastos) tributários e previdenciários. Somados, os benefícios concedidos, tanto no âmbito da Receita Federal do Brasil (RFB) quanto na órbita previdenciária, responderão por renúncia total de receitas de R\$ 132,5 bilhões, em 2010, que corresponde a 3,98% do PIB projetado para esse exercício.

No tocante à receita administrada pela RFB, os benefícios tributários são estimados em R\$ 114,3 bilhões para 2010, representando 20,41% do total dessa receita ou 3,43% do PIB.

A tabela a seguir mostra os números estimados dos benefícios concedidos no âmbito da receita administrada pela RFB para 2010, regionalizados e classificados segundo a função orçamentária.

PREVISÃO REGIONALIZADA DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS- PLOA 2010

Receita Administrada pela Receita Federal do Brasil

R\$ milhões correntes

Função Orçamentária	Norte	Nordeste	C. Oeste	Sudeste	Sul	Total
. Assistência Social	93,1	514,8	396,0	3.124,3	659,5	4.787,7
. Saúde	203,3	826,7	849,9	9.024,9	1.531,4	12.436,1
. Trabalho	176,6	855,2	1.130,5	8.349,7	1.402,6	11.914,7
. Educação	202,5	580,7	389,5	3.046,2	852,8	5.071,8
. Cultura	45,5	53,7	133,3	1.403,6	146,1	1.782,1
. Direitos da Cidadania	13,2	82,6	59,4	897,9	167,2	1.220,3
. Habitação	66,9	260,1	166,2	1.862,6	374,0	2.729,9
. Saneamento	8,0	19,6	15,9	176,7	35,1	255,2
. Ciência e Tecnologia	32,3	184,0	99,6	2.377,1	346,2	3.039,3
. Agricultura	1.394,0	1.043,5	560,8	4.919,9	821,1	8.739,3
. Organização Agrária	1,0	2,7	5,6	14,3	7,5	31,0
. Indústria	7.437,4	5.367,7	769,1	6.722,5	2.252,0	22.548,7
. Comércio e Serviço	11.004,5	2.576,0	1.491,9	14.350,9	5.767,5	35.190,7
. Comunicações	0,5	4,0	0,0	69,2	22,2	95,9
. Energia	3,8	96,5	7,4	287,2	16,8	411,7

PREVISÃO REGIONALIZADA DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS- PLOA 2010
Receita Administrada pela Receita Federal do Brasil

R\$ milhões correntes

Função Orçamentária	Norte	Nordeste	C. Oeste	Sudeste	Sul	Total
. Transporte	138,1	194,9	154,1	2.457,0	296,9	3.241,1
. Desporto e Lazer	10,3	26,8	44,3	587,3	96,5	765,2
. Total	20.831,0	12.689,5	6.273,5	59.671,3	14.795,4	114.260,7

Fonte: Informações Complementares do PLOA2010

A Região Sudeste absorve a maior parcela dos benefícios tributários, com R\$ 59,7 bilhões, representando 52,2% do total. A distribuição dos benefícios pelas demais regiões dá-se do seguinte modo: Norte, com 18,2%; Sul, com 12,9%; Nordeste, com 11,1%; Centro-Oeste, com 5,5%.

Do ponto de vista da composição funcional do gasto tributário, a distribuição dos benefícios mais importantes, em termos de valor, é a seguinte: comércio e serviço, com 30,8%; indústria, com 19,7%; saúde, com 10,9%; trabalho, com 10,4%; agricultura, com 7,6%; educação, com 4,4%; assistência social, com 4,2%.

Os benefícios previdenciários, por sua vez, têm uma renúncia de receita estimada para 2010 em R\$18,2 bilhões. Esse valor representa 0,55% do PIB projetado e 8,3% da arrecadação previdenciária estimada para esse exercício. A tabela a seguir mostra a estimativa desses benefícios para 2010.

ESTIMATIVA DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS - PLOA 2010

R\$ milhões correntes

Modalidade	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste	Total
. Simples Nacional	252,5	960,2	5.052,5	2.032,2	605,4	8.902,9
. Entidades Filantrópicas	97,5	511,3	3.775,8	1.306,2	300,7	5.991,6
. Exportação da Produção Rural	135,3	239,2	1.054,5	1.181,4	640,8	3.251,2
. Tecnologia da Infor/Comum	1,2	3,6	24,6	6,0	2,8	38,2
. Total	486,5	1.714,3	9.907,4	4.525,8	1.549,7	18.183,9

Fonte: Informações Complementares do PLOA2010

O mais importante fato gerador de renúncias é o sistema Simples Nacional, que absorve 49 % do total dos benefícios previdenciários. As entidades filantrópicas figuram em segundo lugar, com 32,9%, e a exportação de produtos rurais vem em seguida, com os restantes 17,9%.

A Região Sudeste é a que absorve a maior parte dos benefícios previdenciários, com 54,5% do total. Seguem-na, por ordem de grandeza, a Região Sul, com 24,9%, a Nordeste, com 9,4%, a Centro-Oeste, com 8,5%, e a Região Norte, com 2,7%.

Não obstante a Região Norte ostentar a menor das participações no conjunto regionalizado dos benefícios previdenciários, sua participação, no âmbito dos benefícios associados aos tributos administrados pela RFB, é bem mais significativa, tendo em vista o regime de funcionamento da Zona Franca de Manaus. Assim, somados os dois tipos de benefícios, tributários e previdenciários, a Região Norte detém uma participação de 20,9% no total de benefícios nas duas áreas.

9. Compatibilidade da proposta orçamentária 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 Plano Plurianual 2008/2011 vigente (Lei nº 11.653/2008) estabelece, como regra geral, que todos os programas e ações orçamentárias estejam nele contidos, com algumas exceções. Nesse aspecto, o art. 22 dessa Lei dispensa de *discriminação* no Plano as ações orçamentárias que se restrinjam a um exercício financeiro. Os projetos que não sejam de grande vulto podem ser agrupados em rubrica genérica também não fazem parte do PPA (art. 1º, §1º) os programas exclusivamente representativos de *operações especiais*¹⁷.

Na verificação da programação do PLOA 2010 verificou-se preliminarmente a existência de 34 ações que não constam do Plano Plurianual 2008-2011 vigente (lei sancionada e créditos especiais), sendo 26 no âmbito do Orçamento das Empresas Estatais e 8 dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Dessas ações, 30 são projetos, 3 atividades e 1 operação especial.

No que diz respeito às 30 ações classificadas como projetos, normalmente relacionados a investimentos, a análise conclusiva acerca de sua compatibilidade com o PPA exigirá que se verifique se a duração do mesmo é plurianual ou não. No entanto, os detalhes sobre os novos projetos, como o valor total estimado, a data de início e a data de término e projeção de valores futuros não constam do *Cadastro de Ações*, demonstrativo encaminhado nas Informações Complementares ao PLOA 2010, o que inviabiliza tal análise¹⁸.

As atividades têm, por definição, caráter continuado e, portanto, devem constar a priori do plano plurianual para serem executadas. Registra-se que a atividade 20AK - *Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais decorrente da Criação e/ou Provimento de Cargos e Funções e Reestruturação de Cargos e Carreiras e Revisão de Remunerações* e a operação especial 0C04 - *Criação e/ou Provimento de Cargos e Funções e Reestruturação de Cargos, Carreiras e Revisão de Remunerações - Pessoal Ativo* já vinham sendo executadas nos orçamentos anteriores e no PPA vigente com outros códigos e descrições (semelhantes), não havendo à primeira vista justificativa para tais alterações.

Outro ponto a destacar é que, novamente o Poder Executivo não enviou Projeto de Lei de Revisão do PPA 2008/2011, o que dificulta a inclusão de novas ações plurianuais no PLOA 2010 por meio de emendas parlamentares¹⁹. Lembramos que a lei do PPA autoriza sua alteração por meio de crédito especial, apresentados os elementos e informações que integram o Plano (valor total estimado, a data de início e a data de término, valores físico e financeiro para os não de vigência do PPA).

Quanto à compatibilidade do PLOA 2010 com a LDO 2010 (Lei nº 12.017/2009), o art. 5º da LRF determina a demonstração de que a programação orçamentária está compatível com o anexo de metas fiscais, o que foi formalmente atendido nas Informações Complementares e na Mensagem Presidencial.

¹⁷ São exemplos de operações especiais os Programas 0901 (Cumprimento de Sentenças Judiciais) e 0907 (Refinanciamento da Dívida Interna).

¹⁸ No entanto, dado o valor constante da PLOA 2010 – projetos de grande vulto, é muito provável que tais projetos sejam plurianuais.

¹⁹ As ações correspondentes podem ser viabilizadas no caso de se aprovar emendas em créditos especiais

Quanto ao Anexo de Metas Físicas e Prioridades, lembramos, primeiramente, que o Congresso Nacional incluiu, no referido anexo, as ações do PAC. A inserção de tais ações tomou por base aquelas assim identificadas no SIAFI, na execução do primeiro semestre de 2009, e aquelas previstas no PPA para o ano de 2010. Comparando-se o Anexo de Metas e Prioridades da LDO para 2010 com a programação do PLOA 2010, constata-se que 222 novas ações foram incluídas pelo Poder Executivo como integrantes do PAC.

A partir do exame da programação do PLOA 2010, verificou-se também que, das 808 ações orçamentárias constantes do Anexo de Metas e Prioridades da LDO 2010, 199 não foram contemplados no PLOA 2010. Interessante observar que também não foi encontrado no PLOA 2010 um total de 27 ações que constam do próprio *projeto* da LDO 2010 encaminhado pelo Poder Executivo. A perda de eficácia do Anexo de Metas e Prioridades caracteriza uma espécie de “veto indireto” ao mesmo por parte do Poder Executivo.

O restabelecimento da eficácia do Anexo de Metas e Prioridades da LDO é um problema a ser resolvido. Conforme apontado pelo Tribunal de Contas da União - 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.

O desafio é encontrar o nível de abrangência e detalhamento adequado do Anexo de Metas e Prioridades da LDO que possa se harmonizar com a dinâmica do processo decisório orçamentário.

10. Pessoal e Encargos Sociais (GND 1)

A proposta orçamentária para 2010 prevê gastos totais com pessoal e encargos sociais²⁰ da ordem de R\$ 183,1 bilhões, correspondendo a um incremento de 8,3% sobre o valor autorizado até a presente data na lei orçamentária para 2009.

Como se pode verificar na tabela a seguir, os valores de GND 1 apresentam crescimento acumulado de 251% de 2000 a 2010. Para 2010, a estimativa contida na Mensagem é de que as despesas com pessoal representem 37,71% da RCL.

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2000-2009

R\$ milhões						
Ano	Dotação Inicial (A)	Autorizado (B = A + créditos)	Liquidado (C)	% Execução (D = C/B)	RCL (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	92,51 ¹	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

²⁰ 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\$ 13,7 bilhões).



CONGRESSO NACIONAL

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

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2000-2009

R\$ milhões

Ano	Dotação Inicial (A)	Autorizado (B = A + créditos)	Liquidado (C)	% Execução (D = C/B)	RCL (E)	% da RCL (F = C/E)
2008	137.612.6	146.246.7	144.483.7	98.8	430.032.4	33.6
2009	168.797.9	168.979.9	105.927.4 ²	62.7	452.719.0	37.3 ³
2010	183.058.6				476.286.1 ⁴	38.43

Fonte: Siafi/Prodasen/STN.

1. O baixo nível de execução em 2005 se deve ao fato de que a contribuição patronal não foi executada (despesa financeira)
2. Execução até 04.09.2009
3. Dotação prevista no LOA 2009
4. Conforme proposta orçamentária para 2010.

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 Governo esclarece que o crescimento dos gastos com pessoal em 2010 decorre dos seguintes fatores:

- a) recomposição da força de trabalho do Poder Executivo nas áreas de atuação estratégica do Estado e continuidade do processo de estruturação e reestruturação de carreiras;
- b) alteração dos subsídios de Ministro do STF e do Procurador-Geral da República e os efeitos dessas alterações;
- c) pagamento de passivos legais no âmbito do Poder Judiciário e MPU, e da complementação da Parcela Autônoma de Equivalência, nos termos da Lei nº 8.448/92; e,
- d) pagamento de anistiados políticos.

O Anexo V do PLOA 2010, que contempla as autorizações específicas de aumento de gasto com pessoal, traz um impacto de R\$ 2,2 bilhões decorrente da criação e/ou provimento de cargos, empregos e funções na esfera federal, bem como R\$ 7,6 bilhões decorrente da alteração de estrutura de carreiras e aumento da remuneração dos servidores da União. Se considerados os gastos anualizados (que considera a repercussão integral dos aumentos), os valores alcançam o montante de R\$ 4,2 bilhões e R\$ 13,5 bilhões respectivamente.

Assim, o PLOA/2010 apresenta uma proposta de aumento nos gastos anualizados com pessoal e encargos sociais da ordem de R\$ 17,7 bilhões.

Identifica-se aprimoramento na metodologia de controle dos aumentos de pessoal pelo Anexo V do PLOA/2010 em relação ao Anexo da LOA vigente, tanto na parte relativa à criação de cargos, quanto no tocante à alteração da estrutura de carreiras. No Anexo V da LOA 2009, a criação de cargos no Poder Executivo estava autorizada de forma genérica, por área de governo. Já a proposta para 2010 trouxe a identificação da proposição, conforme exigido pelo art. 82 da LDO/2010, facilitando o controle, pelo Congresso Nacional, da evolução dos gastos com pessoal.

Da mesma forma, os impactos em cada exercício decorrentes das reestruturações e reajustes concedidos em vários exercícios não traziam identificada a parcela nos respectivos Anexos das Leis Orçamentárias.



Em alguns subitens²¹ do Anexo V, que contêm autorizações genéricas para criação de cargos, o Poder Executivo fará a devida identificação do respectivo projeto de lei, utilizando-se da autorização do § 2º do art. 82 da LDO/2010. Esse dispositivo permite a atualização do Anexo V até o prazo fixado pelo art. 166, § 5º, da Constituição, ou seja, até o início da votação do Relatório Preliminar na CMO, nos termos do art. 28 da Resolução nº 1/2006-CN. Observe-se que projetos a serem incluídos nesses itens deverão observar o prazo para início de tramitação estabelecido no § 1º do art. 82 da LDO/2010: 31/08/2009.

Um dos problemas identificados foi o fato de que inúmeras proposições constantes do Anexo V prevêm a criação de cargos sem qualquer contrapartida em termos de dotação prévia, o que contraria o art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição²².

Inexiste, portanto, prévia dotação orçamentária suficiente para atender inúmeras proposições constantes do Anexo V (Parte I - Criação e/ou Provimientos de Cargos, Empregos e Funções, bem como Admissão ou Contratação de Pessoal, a Qualquer Título).²³

Assim, o PLOA 2010 não cumpre o art. 169 da Constituição e o art. 82 da LDO 2010 quanto à necessidade de dotação prévia. Lembramos ser o art. 169 da CF fruto de longo processo de maturação, onde o constituinte identificou como ineficaz a mera fixação de limites genéricos para aumentos de gastos com pessoal, determinando de forma inovadora a necessidade de reservar recursos orçamentários *previamente* à constituição de obrigações para o Estado em termos de gastos com pessoal.

Observamos que, no caso do item 2.6.16. - PL nº 5.548, de 2009 - 22ª Região, configura uma situação impossível de se autorizar o provimento de 30 cargos, sendo que somente são criados 21 cargos.

Ressaltamos não constar do Anexo V a identificação das leis que criaram os cargos nos quais são autorizados os primeiros provimentos de cargos, como determinado pelo art. 82, § 1º, II da LDO/2010, que exige que o Anexo deve conter as "*II – quantificações para o provimento de cargos, funções e empregos, especificando, no caso do primeiro provimento, o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente;*". Exemplo disso consta do item I.2.3.1, onde não é informado que os cargos ali autorizados a serem providos são decorrentes do primeiro provimento das Leis nº 12.011/2009 e 10.772/2003 (Anexo V: Item 2.3.1. - Cargos e funções vagos - 1.731 -Impacto anualizado de R\$ 139.479.000).

Observamos que o Anexo V do PLOA/2010, até sua promulgação e publicação como norma legal, não contém autorizações prévias ou dotações como exigido pelo art. 169, § 1º, I e II, da Constituição, mas somente propostas de autorização e dotação, *de lege ferenda*, em

21 Subitens 4.1, 5.31 e 5.32 do item I do Anexo;

22 "Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias²², ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista."

²³ 2.3.3. PL nº 4.694, de 2004; 2.6.2. PL nº 5.238, de 2005 - 2ª Região (1); 2.6.3. PL nº 5.471, de 2005 - 2ª Região; 2.6.4. PL nº 3.885, de 2008 - 2ª Região; 2.6.5. PL nº 4.024, de 2008 - 3ª Região; 2.6.7. PL nº 4.355, de 2008 - 15ª Região; 2.6.10. PL nº 5.542, de 2009 - 2ª Região; 2.6.11. PL nº 5.543, de 2009 - 4ª Região; 2.6.12. PL nº 5.544, de 2009 - 8ª Região; 2.6.14. PL nº 5.546, de 2009 - 15ª Região; 2.6.15. PL nº 5.547, de 2009 - 21ª Região; 2.6.17. PL nº 5.549, de 2009 - 23ª Região; 2.6.18. PL nº 5.550, de 2009 - 24ª Região; 2.8.2. PL nº 5.771, de 2009; 3.3. PL nº 5.491, de 2009; 4.1. PL de criação de cargos e funções no âmbito do CNMP; 5.3. PL nº 1.746, de 2007 - MEC; 5.4. PL nº 2.878, de 2008 - UNILA; 5.5. PL nº 2.879, de 2008 - UFOPA; 5.9. PL nº 3.452, de 2008 - Diversos; 5.10. PL nº 3.643, de 2008 - CVM; 5.11. PL nº 3.774, de 2008 - UFFS; 5.12. PL nº 3.891, de 2008 - UNILAB; 5.13. PL nº 3.943, de 2008 - MD; 5.18. PL nº 3.948, de 2008 - MAPA; 5.21. PL nº 3.952, de 2008 - Diversos; 5.29. PL nº 3.962, de 2008 - PREVIC e outros; 5.30. PL nº 4.752, de 2009 - COMAER; 5.31. PL relativo ao aumento do efetivo do Comando da Marinha; 5.32. PLs relativos à criação de cargos e funções para diversos órgãos do Poder Executivo;

tramitação, que só virão a se concretizar quando da sanção e publicação da lei orçamentária para o exercício de 2010.

Portanto, as proposições que criem cargos, funções e empregos públicos ou reestruturem carreiras no serviço público federal que tenham sua autorização e dotação no PLOA/2010, somente poderão ter como satisfeitas as exigências constitucionais do art. 169 quando da edição da lei orçamentária de 2010, até lá sendo consideradas incompatíveis e inadequadas orçamentária e financeiramente.

11. Outras Despesas Correntes (GND 3)

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), são integradas por um conjunto de despesas obrigatórias e discricionárias, que inclui os gastos com a previdência geral, as transferências constitucionais e legais e os demais gastos com o custeio administrativo e operacional.

As Outras Despesas Correntes para 2010 mantêm-se em patamar próximo ao do PLOA 2009, da ordem de 17,4% do PIB, após apresentarem sensível elevação entre 2008 e 2009 (de 15,9% do PIB no PLOA 2008 para 17,2% do PIB no PLOA 2009).

A tabela a seguir traz as despesas de custeio discriminadas nos subgrupos mais significativos do ponto de vista financeiro, evidenciando a participação de cada subgrupo no PIB e sua variação entre 2008 e 2010:

OUTRAS DESPESAS CORRENTES – GND3 - PLOA 2007 A 2009

R\$ milhões

Despesa	PLOA 2007		PLOA 2008		PLOA 2009			PLOA 2010		
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	% var 09 / 08	Valor	% PIB	% var 10 / 09
I - Despesas Primárias	407.217,6	15,9	465.076,5	16,9	548.084,5	17,2	17,8	580.116,1	17,4	5,8
Transf. a Estados e Munic.	100.300,2	3,9	114.859,7	4,2	144.385,5	4,5	25,7	141.684,8	4,3	-1,9
Benefícios da Previd. Social	181.350,6	7,1	198.702,5	7,2	228.642,8	7,2	15,1	243.246,4	7,3	6,4
Benefícios Assistenciais ¹	22.137,9	0,9	25.617,1	0,9	29.982,7	0,9	17,0	35.461,2	1,1	18,3
Subsídios e Subvenções	6.809,4	0,3	7.172,1	0,3	6.591,4	0,2	-8,1	5.568,6	0,2	-15,5
Sentenças Judiciais	1.404,9	0,1	1.508,0	0,1	1.747,6	0,1	15,9	2.330,3	0,1	33,3
Abono Salarial e Seguro Desemprego (FAT)	15.601,3	0,6	19.125,9	0,7	24.349,5	0,8	27,3	28.802,5	0,9	18,3
Lei Kandir	3.900,0	0,2	3.900,0	0,1	3.900,0	0,1	0,0	-	0,0	-100,0
Outros Custeios	75.713,3	3,0	94.191,1	3,4	108.485,1	3,4	15,2	123.022,3	3,7	13,4
II - Despesas Financeiras	559,2	0,0	634,2	0,0	642,2	0,0	1,3	584,8	0,0	-8,9
Total	407.776,8	15,9	465.710,7	17,0	548.726,8	17,2	17,8	580.701,0	17,5	5,8

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) são tratadas em tópicos específicos desta Nota Técnica.

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 18,3% em relação à proposta



CONGRESSO NACIONAL

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

orçamentária de 2009, mas se mantiveram estáveis como proporção do PIB, no patamar de 0,9%.

Os gastos com abono salarial e seguro desemprego, no âmbito do Ministério do Trabalho, passaram de 0,6% do PIB, no PLOA 2007, para 0,9% do PIB, no PLOA 2010, com crescimento nominal de 18,3% da proposta de 2009 para a de 2010. 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.

As despesas com o pagamento de precatórios a título de sentenças judiciais apresentam considerável incremento no PLOA 2010 em relação aos valores encaminhados pelo Poder Executivo no PLOA 2009, mantendo-se, contudo, estável como percentual do PIB.

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 subgrupo de despesas correntes:

OUTROS CUSTEIOS, POR FUNÇÃO - PLOA 2007 A 2010

R\$ milhões

Função	PLOA 2007		PLOA 2008			PLOA 2009			PLOA 2010		
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	% var 08/07	Valor	% PIB	% var 09/08	Valor	% PIB	% var 10/09
Saúde	35.089,3	1,4	40.075,0	1,5	14,2	45.530,7	1,4	13,6	47.023,4	1,4	3,3
Educação	10.046,3	0,4	13.834,4	0,5	37,7	17.944,9	0,6	29,7	21.700,3	0,7	20,9
Defesa Nacional	4.179,2	0,2	5.875,1	0,2	40,6	6.940,9	0,2	18,1	6.694,2	0,2	-3,6
Administração	3.797,5	0,1	4.519,5	0,2	19,0	4.985,8	0,2	10,3	6.626,4	0,2	32,9
Demais Funções	22.600,9	0,9	29.887,0	1,1	32,2	33.082,8	1,0	10,7	40.978,0	1,2	23,9
Total	75.713,3	3,0	94.191,1	3,4	24,4	108.485,1	3,4	15,2	123.022,3	3,7	13,4

Fonte: SIAFI/SIDOR/SIGA BRASIL

As ações de saúde respondem por 38% do total de recursos em “Outros Custeios”, tendo apresentado crescimento de 3,3% no PLOA 2010 em relação à proposta orçamentária de 2009. Como proporção do PIB, observa-se manutenção do total de gastos no patamar de 1,4%. Os recursos se destinam basicamente ao custeio do SUS (R\$ 36,0 bilhões) e à assistência farmacêutica (R\$ 4,2 bilhões), consideradas despesas obrigatórias.

O segundo grande grupo de despesas em “Outros Custeios” incide sobre ações de educação (R\$ 21,7 bilhões), que apresentou crescimento de 20,9% em relação ao PLOA 2009. Esse crescimento se expressa também como proporção do PIB, tendo o custeio da educação passado de 0,4% do PIB no PLOA 2007 para 0,7% no PLOA 2010. Tais dotações se destinam principalmente à complementação do FUNDEB (R\$ 6,1 bilhões) e ao ensino superior (R\$ 5,1 bilhões).

As ações de defesa nacional compõem o terceiro grupo mais expressivo de “outros custeios”, tendo sido contempladas no PLOA 2010 com dotações de R\$ 6,7 bilhões. Apesar do decréscimo de 3,6% em relação ao PLOA 2009, tais dotações mantiveram-se estáveis como proporção do PIB (0,2%). Os recursos destinam-se principalmente ao preparo e emprego das forças armadas (R\$ 2,5 bilhões).

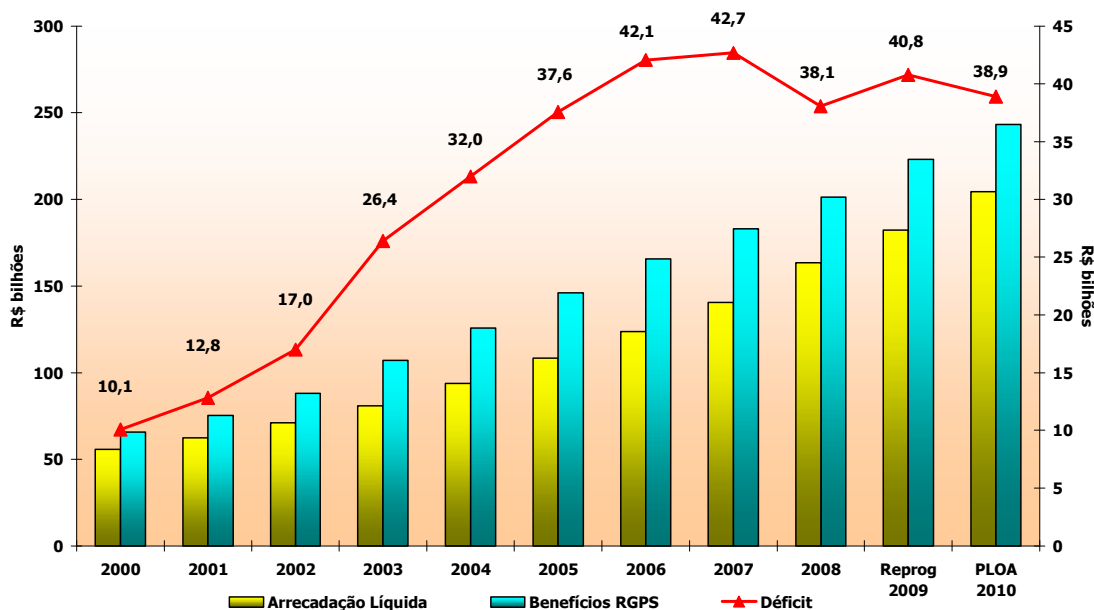
Por fim, as ações de administração, com R\$ 6,6 bilhões (32,9% de aumento em relação ao PLOA 2009) referem-se principalmente a administração tributária e aduaneira (R\$ 2,2 bilhão) e informações estatísticas e geocientíficas (R\$ 1,4 bilhão).

12. Previdência e Assistência Social – Salário Mínimo

Para 2010, projeta-se resultado negativo no Regime Geral da Previdência Social de R\$ 38,9 bilhões. A estimativa de despesas com recursos sob responsabilidade de Fundo do Regime Geral de Previdência Social apresenta uma elevação de 6,39% em comparação com as dotações autorizadas no exercício corrente para os gastos com benefícios previdenciários. Esses dispêndios atingem a cifra de R\$ R\$ 243,2 bilhões (incluindo pagamentos com sentenças judiciais). Tais despesas superam as receitas do Fundo, que estão estimadas na proposta orçamentária em R\$ 204,3 bilhões, configurando déficit de cerca de 1,17% 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 1,32% em 2008 e é projetado em 1,34% em 2009. A redução, segundo a Mensagem Presidencial, seria causada principalmente pelos impactos positivos da estabilização econômica e pela adoção de reajustes mais brandos. Além disso, a iniciativa de leiloar a folha de pagamentos dos benefícios previdenciários, o que pode acarretar aumento na arrecadação da ordem de R\$ 500,0 milhões.

EVOLUÇÃO DO DÉFICIT DO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL



Fonte: Mensagem PLOA 2010/ Apresentação MPOG

Destaque-se que recente acordo, noticiado pela imprensa, celebrado entre o Governo e sindicatos, prevê um aumento real, equivalente à metade do PIB de 2008, ou seja, 2,55%, para o benefício cujo valor seja superior ao do salário mínimo. Isso pode provocar elevação nos pagamentos por conta do Fundo do Regime Geral da Previdência Social em valor de cerca de R\$ 3,5 bilhões. Além disso, outros pontos gerariam impacto adicional nas contas do sistema securitário, como a adoção da Regra 85/95²⁴, que altera a aplicação do fator previdenciário, e a mudança da forma de cálculo do valor do salário-de-benefício²⁵.

²⁴ De acordo com a Regra 85/95, não se aplicará o fator previdenciário ao segurado cuja soma do tempo de contribuição e da idade seja igual a 85 anos, se mulher, ou a 95, se homem. Além disso, se o segurado atingir o tempo de contribuição necessário para a aposentadoria, mas que acrescido à idade não resulte em 85 ou 95 anos, a tabela do fator previdenciário ficará congelada.

²⁵ Atualmente, o salário-de-benefício é resultado da média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a 80% de todo o período contributivo. Pelo acordo, serão considerados 70% dos maiores salários-de-contribuição de todo o período contributivo. Segundo noticiado pela imprensa livre, os novos benefícios poderão ter aumento de 19%.

No tocante ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos - RPPS, projeta-se para 2009 um déficit de R\$ 47,8 bilhões, ou 1,44% 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.

**DÉFICIT DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO
2007 A 2009**

Sistema	R\$ bilhões					
	Realizado 2008		Estimado 2009		PLOA 2010	
	Valor	%PIB	Valor	%PIB	Valor	%PIB
Previdência Servidores Públicos	40,6	1,41	43,12	1,42	47,8	1,44
Previdência INSS	38,1	1,32	40,8	1,34	38,9	1,17

Fonte: PLOA 2009

12.1. Assistência Social

Estima-se atender cerca de 3,4 milhões de idosos e pessoas com deficiência por meio do Benefício de Prestação Continuada - BPC, ante a meta física de 3 milhões de beneficiados constante na Proposta para 2009. O gasto total estimado com o BPC para 2010 é de R\$ 20,2 bi, frente aos de R\$ 16,7 bi estimados para 2009. A variação, de cerca de 21%, deve-se ao aumento do salário mínimo e ao aumento no quantitativo de pessoas atendidas.

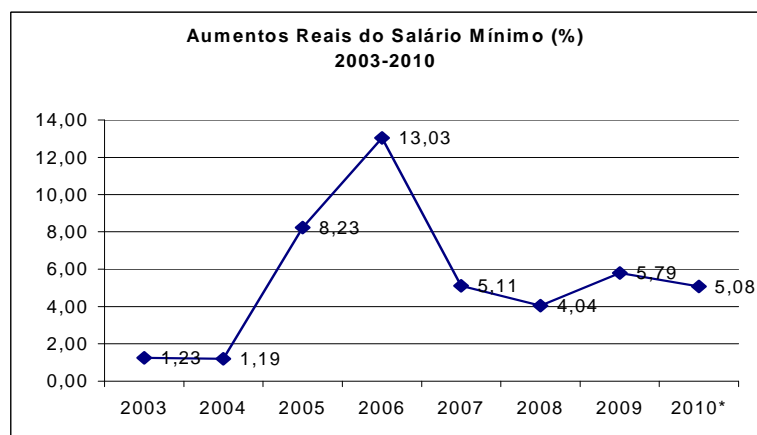
No âmbito do Bolsa Família, também estima-se uma ampliação do universo de beneficiários, passando das atuais 11,1 milhões para 12,7 milhões de famílias atendidas. Tal elevação deve-se à ampliação de renda familiar per capita para elegibilidade ao benefício. Em consequência, o montante estimado do gasto também elevar-se-á, passando dos atuais 11, 4 bilhões para 13,1 bilhões, importando uma variação de cerca de 15%.

12.2. Salário Mínimo

O inciso I do artigo 51 da Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009 – LDO/2010 – determina que o aumento real do salário-mínimo para 2010 deve corresponder à taxa de variação real do PIB de 2008 ou ser realizado segundo outra sistemática estabelecida em legislação superveniente. Dada a inexistência de legislação superveniente, prevalece então a regra estabelecida na LDO para 2010.

Segundo a Mensagem Presidencial, o projeto de lei orçamentária para 2010 prevê um reajuste do salário mínimo dos atuais R\$ 465,00 para R\$ 505,90. O acréscimo previsto é de 8,80%, sendo 3,54% correspondente ao INPC e 5,08% correspondente ao aumento real. O reajuste em termos reais se adequa ao estabelecido na LDO para 2010, tendo em vista que crescimento real do PIB de 2008 foi de igual magnitude.

Os aumentos em termos reais no período de 2003 a 2010 foram em média de 5,46%, fortemente influenciado pelos reajustes significativos ocorridos em 2005 e 2006, de 8,23% e 13,03%. A tabela abaixo apresenta a evolução do aumento real do salário mínimo no período.



O reajuste valerá a partir de janeiro de 2010. Alcança-se assim o objetivo previsto no projeto de Lei nº 01/2007²⁶, de antecipar os reajustes do salário mínimo em um mês a cada ano, de modo a que todos os reajustes passem a vigorar sempre no mês de janeiro.

Segundo informações do Ministério do Planejamento, cada R\$ 1,00 de aumento do salário mínimo eleva em R\$ 196,4 milhões as despesas orçamentárias impactadas por esse aumento. Logo estima-se que o dispêndio para 2010 alcance a cifra de R\$ 8 bilhões. As despesas impactadas pelo aumento do salário mínimo são: abono e seguro desemprego, benefícios previdenciários e benefícios assistenciais (benefício de prestação continuada previsto na Lei Orgânica de Assistência Social e renda mensal vitalícia).

13. Transferências Constitucionais e Legais para Estados e Municípios

As dotações orçamentárias referentes às transferências a Estados, DF e Municípios advêm principalmente da repartição, com os outros entes da Federação, das receitas arrecadadas pela União provenientes do Imposto de Renda (IR), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do Imposto sobre Operações Financeiras sobre o Ouro (IOF – Ouro), do Salário-educação, da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis (CIDE - Combustíveis) e do Imposto Territorial Rural (ITR). Incluem, também, recursos para o pagamento das despesas com segurança, saúde e educação do Distrito Federal, sob responsabilidade da União, e, ainda, compensações financeiras (essencialmente *royalties*) aos entes federados em função da utilização de recursos hídricos, de recursos minerais e da exploração de petróleo e gás natural.

Os recursos destinados a essas transferências estão alocados no Órgão 73.000 – Transferências a Estados, DF e Municípios e constam da tabela a seguir:

²⁶ O Projeto de Lei nº 01/2007 dispõe sobre o valor do salário mínimo a partir de 2007 e estabelece diretrizes para a sua política de valorização de 2008 a 2023.



CONGRESSO NACIONAL

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

TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS

R\$ milhões

Item	Liquidado 2008	Lei+créditos 2009	PLOA 2010
	Valor	Valor	Valor
Fundo de Participação dos Estados (FPE) ¹	38.472,0	42.586,7	42.539,2
Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ¹	42.753,4	46.548,3	46.991,0
Transferências ao FUNDEB	19.411,3	23.621,5	22.609,5
Transferências aos Municípios - ITR ¹	200,2	195,3	203,3
Fundo Constitucional do DF ²	6.595,0	7.845,0	7.685,6
Compensações Financeiras	17.238,5	17.329,2	17.872,7
Salário-Educação	5.475,8	6.412,2	6.520,8
Compensação e Fomento das Exportações ¹	4.842,5	3.510,0	-
CIDE - Combustíveis	1.980,3	1.124,4	1.695,1
Outras Transferências	5.895,4	7.333,1	6.135,7
TOTAL	142.864,4	156.505,7	152.252,9

Fonte: LOA 2008/PLOA 2009/PLOA2010

1- Não considera transferência ao FUNDEB.

2- Inclui valores referentes a despesa com pessoal.

Percebe-se a relativa estagnação, para 2010, dos valores das dotações (mesmo em valores nominais) elencadas neste “órgão” orçamentário, fruto da crise financeira internacional. Exceção à regra é apenas a transferência referente à CIDE – Combustíveis, que destina aos Estados e ao Distrito Federal parcela de 29% do produto de sua arrecadação²⁷. Não foram destinados recursos no PLOA 2010 para as rubricas referentes à compensação e ao fomento das exportações no PLOA 2010.

Quanto às transferências para o Distrito Federal, a matéria está disciplinada pela Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, que instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF28. 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 1,07%, pois a RCL correspondeu a R\$ 413.265,0 milhões, no período de julho de 2007 a junho de 2008, atingindo R\$ 417.669,7 milhões, no período de julho de 2008 a junho de 2009. O SIAFI informa até o momento que a dotação alocada para o FCDF em 2009 deveria ser de R\$ 7.842,9 milhões, porém esse valor será corrigido em função de erro ocorrido no cálculo passando a ser R\$ 7.604,5 milhões. Aplicando o percentual sobre a dotação do PLOA 2009 corrigida verifica-se que a dotação de R\$ 7.685,6 milhões, constante no PLOA 2010, atende aos critérios estabelecidos na lei.

14. Transferências Voluntárias para Estados e Municípios

A Lei de Responsabilidade Fiscal considera em seu art. 25 como transferências voluntárias a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. A seguir é demonstrada a evolução das transferências voluntárias, consideradas aquelas com RP 2 primárias discricionárias por GND,

²⁷ Art. 159, III, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 44, de 30 de junho de 2004.

²⁸ 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 de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal**

na execução orçamentária de 2008, valores pagos, inclusive restos a pagar acumulados até 04.08.09, no projeto e na lei orçamentária para 2009 e na proposta para 2010, com a exclusão do Ministério da Saúde.

EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS/GND	LOA 2008 EXECUÇÃO (a)	PLOA 2009 (b)	LOA 2009 AUTÓGRAFO (c)	PLOA 2010 (d)	VARIÇÃO PLOA 2010		
					(d/a)	(d/b)	(d/c)
TRANSFERÊNCIAS PARA ESTADOS							
GND 3	2.810.898.763	2.082.806.456	2.174.539.580	2.152.313.493	77%	103%	99%
GND 4	888.253.839	1.842.998.677	4.077.558.810	1.545.283.813	174%	84%	38%
TOTAL PARA ESTADOS	3.699.152.602	3.925.805.133	6.252.098.390	3.697.597.306	100%	94%	59%
TRANSFERÊNCIAS PARA MUNICÍPIOS							
GND 3	2.297.151.291	2.878.179.693	2.692.076.381	2.984.574.857	130%	104%	111%
GND 4	1.228.968.279	3.988.806.239	8.517.983.542	2.482.295.447	202%	62%	29%
Total para Municípios	3.526.119.570	6.866.985.932	11.210.059.923	5.466.870.304	155%	80%	49%
TOTAL TRANSFERÊNCIAS	7.225.272.172	10.792.791.065	17.462.158.313	9.164.467.610	127%	85%	52%

Os mais relevantes programas de transferências voluntárias, no PLOA 2010, com outras despesas correntes para municípios são:

1. Acesso à Alimentação (1049), no Ministério do Desenvolvimento Social, com R\$ 297 milhões ;
2. Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem (8034), na Presidência da República (20101), M. Trabalho e Emprego e FNAS, com R\$ 293 milhões ;
3. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI (1453), no Ministério da Justiça, com R\$ 196 milhões; e
4. Qualidade na Escola (1448) no Ministério da Educação com R\$ 172 milhões.

As mais relevantes transferências voluntárias com investimentos para estados, no PLOA 2010, são realizadas pelos programas:

1. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI (1453) , no no Ministério da Justiça, com R\$ 423 milhões; e
2. Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão (1166), No Ministério do Turismo, com R\$ 169 milhões.

Os mais relevantes programas de transferências voluntárias com outras despesas correntes para municípios, no PLOA 2010, são:

1. Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem (8034), na Presidência da República (20101), Ministério do Trabalho e Emprego e FNAS, com R\$ 575 milhões;
2. Proteção Social Básica (1384), no FNAS, com R\$ 507 milhões; e
3. Transferência de Renda com Condições - Bolsa Família (1335) no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome com R\$ 293 milhões.

As mais relevantes transferências voluntárias com investimentos para municípios são realizadas, no PLOA 2010, pelos programas:

1. Qualidade na Escola (1448) do Ministério da Educação com R\$ 1.542 milhões; e
2. Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento (0137) no Ministério do Desenvolvimento Agrário com R\$ 139 milhões.

15. Transferências para Entidades Privadas

A transferência de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos no exercício de 2010 está disciplinada pelos artigos 32 a 38 da LDO 2010. As transferências para entidades privadas sem fins lucrativos são classificadas em correntes (subvenção social e contribuição corrente) e de capital (auxílios e contribuição de capital). O art. 32 da LDO 2010 define como subvenções sociais aquelas transferências correntes destinadas às atividades de natureza continuada nas áreas de cultura, assistência social, saúde e educação. As contribuições correntes são as transferências correntes a entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades nas demais áreas, ou seja, naquelas não abrangidas pela subvenção social (art. 33, inciso III, da LDO 2010). Os auxílios se distinguem das contribuições de capital na medida em que esses devem estar previstos em lei específica e aqueles podem ser autorizados diretamente pela lei orçamentária, nos casos previstos na LDO.

Em comparação com as LDOs anteriores cabe mencionar a inclusão de novas hipóteses de transferências a título de auxílios a entidades privadas sem fins lucrativos que sejam:

“IX - voltadas diretamente às atividades de coleta e processamento de material reciclável, desde que constituídas sob a forma de associações ou cooperativas integradas por pessoas em situação de risco social, na forma prevista em regulamento do Poder Executivo, cabendo ao órgão concedente aprovar as condições para a aplicação dos recursos;

X – voltadas ao atendimento de pessoas carentes em situação de risco social ou diretamente alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e geração de trabalho e renda, nos casos em que ficar demonstrado que a entidade privada tem melhores condições que o Poder Público local para o desenvolvimento das ações pretendidas, devidamente justificado pelo órgão concedente responsável; e

XI – de atendimento direto e gratuito de crianças e idosos, detentoras de registro ou certificação de entidade beneficente de assistência social, expedida pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS ou por outro órgão competente das demais áreas de atuação governamental, de acordo com lei superveniente.”

Segundo dispõe o inciso III do art. 36 da LDO 2010 a realização de transferências a entidades privadas sem fins lucrativos dever ser feita na modalidade de aplicação “50 - *Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos*”²⁹.

A tabela a seguir apresenta a evolução dos montantes de recursos federais classificados na modalidade de aplicação 50 entre 2006 e 2010.

Importa mencionar que, consoante prevê o § 2º do citado dispositivo, não se aplica a exigência de utilização da modalidade 50 quando a transferência de recursos ocorrer por intermédio de fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais, nos termos da legislação pertinente, a exemplo das transferências para entidades na área de assistência social.

Dessa forma, uma vez que nem todas as transferências a entidades privadas encontram-se classificadas na modalidade “50”, pode-se afirmar que o montante é ainda superior ao constante da tabela.

²⁹ Não incluem as transferências para entes privados no âmbito do FNAS, que utiliza a modalidade de aplicação 30 – Governo Estadual ou 40_ Governo Municipal, em virtude do repasse para os fundos estaduais e municipais.

DOTAÇÕES PARA ENTIDADES PRIVADAS (MOD APLIC. 50) POR ÓRGÃO *EM R\$ MILHÕES*

Órgão	2006	2007	2008	2009	2010
	Liquidado	Liquidado	Liquidado	Autorizado	PLOA
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	774,60	800,69	895,16	954,76	171,17
MINISTÉRIO DA SAÚDE	489,12	553,64	589,32	487,28	89,48
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	300,81	294,36	309,20	325,47	271,09
JUSTIÇA ELEITORAL	148,47	155,39	172,42	212,26	200,93
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	75,20	121,54	171,43	261,31	258,48
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	256,03	238,55	142,22	196,70	32,41
MINISTÉRIO DO ESPORTE	140,44	276,49	142,21	83,34	88,16
MINISTÉRIO DO TURISMO	480,66	165,86	139,48	151,25	67,24
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	114,28	132,80	138,99	149,05	102,34
MINISTÉRIO DA CULTURA	85,32	117,64	102,18	168,96	63,99
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	82,43	29,30	67,00	72,71	100,83
MINISTÉRIO DA FAZENDA	35,84	44,09	61,40	69,21	22,90
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	20,69	33,63	53,24	62,66	7,13
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	26,57	76,92	47,02	46,65	11,60
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	39,74	68,72	45,70	31,24	17,41
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	39,13	40,24	34,92	48,59	55,68
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	83,73	112,83	33,89	15,59	4,88
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	26,62	28,95	30,80	24,96	0,03
MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO	33,42	35,42	25,93	21,90	16,07
MINISTÉRIO DA DEFESA	16,70	16,71	24,36	27,45	15,55
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	7,69	8,81	10,33	9,65	0,75
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	9,71	8,00	6,12	2,51	0,45
MINISTÉRIO DAS CIDADES	2,77	4,89	2,58	15,84	2,80
MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA		0,00	0,00	0,00	30,33
Outros	15,78	4,73	0,71	0,12	0,00
Total	3.305,75	3.370,22	3.246,61	3.439,45	1.631,71

Verifica-se uma sensível redução dos montantes classificados como transferências a entidades privadas no PLOA 2010, especialmente no Ministério de Ciência e Tecnologia. Isso ocorre pelo fato de que parte das ações antes classificadas com MA 50 passaram a ser enquadradas no PLOA 2010 na MA 90, a exemplo da ação 7N34 – Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Básicas e Estratégicas, com um valor de R\$ 712 milhões no PLOA 2010 (MA 90).

A tabela seguinte mostra o valor total do conjunto de dotações destinadas a entidades privadas (MA 50) no período de 2006 a 2010, comparando-se os valores constantes do projeto de lei, da lei aprovada (autógrafo) e da execução orçamentária (liquidado). Verifica-se uma sensível redução dos montantes classificados como transferências a entidades privadas no PLOA 2010, especialmente no Ministério de Ciência e Tecnologia. Isso ocorre pelo fato de que parte das ações antes classificadas com MA 50 passaram a ser enquadradas no PLOA 2010 na MA 90, a exemplo da ação 7N34 – Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Básicas e Estratégicas, com um valor de R\$ 712 milhões no PLOA 2010 (MA 90).

Chama a atenção na tabela a diferença entre os valores constantes da lei aprovada e os valores liquidados. Parte desse aumento de dotações para o setor privado ao longo da execução pode ser explicado pela utilização da modalidade de aplicação 99 (a definir), uma vez que durante a execução a modalidade 99 pode ser ajustada para contemplar transferências a entidades privadas (MA 50). Contribui também para isso a autorização constante das LDOs para que o Poder Executivo ajuste a modalidade de aplicação das programações não oriundas de emendas parlamentares (art. 55, §2º da Lei 12.017, de 2009, LDO/2010).

Não ocorrem grandes variações no montante de dotações para entidades privadas durante a tramitação do projeto no Congresso, como é evidenciado pela comparação dos valores do PLOA e do Autógrafo. A redução nos exercícios de 2008 e 2009 pode ser explicado pelos cortes havidos nas despesas correntes (custeio).

DOTAÇÕES PARA ENTIDADES PRIVADAS (MOD APLIC. 50)

EM R\$ MILHÕES

ANO	PLOA (a)	Autógrafo (b)	Liquidado (c) (1)	Variação (b-a) / b	Variação (c-b) / b
2006	1.827,3	2.092,2	3.305,7	14,5%	58,0%
2007	2.003,4	2.139,5	3.370,2	6,8%	57,5%
2008	2.930,1	2.722,0	3.246,6	-7,1%	19,3%
2009	3.709,8	3.460,8	-	-6,7%	-
2010	1.631,7		-	-	-

Fonte: SIAFI; (1) Foram considerados apenas exercícios encerrados

16. Investimentos (GND 4)

Os montantes de gastos públicos com investimentos são de grande importância na medida em que alavancam o crescimento da economia. As despesas alocadas em Investimentos (GND4) são constituídas pelas dotações voltadas ao planejamento e execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho. Inclui ainda a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e a 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).

O Orçamento da União discrimina os investimentos previstos no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social bem como os investimentos a cargos das empresas estatais.

A tabela a seguir demonstra a evolução dos investimentos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social desde 2005. Verifica-se, em função das emendas aprovadas, o acréscimo dos recursos com investimentos durante a apreciação do projeto de lei orçamentária. Os valores pagos em cada exercício são bastante inferiores aos liquidados, o que reflete o crescente volume de investimentos inscritos em restos a pagar. A tendência de postergação da execução financeira e o conseqüente acúmulo de restos a pagar fazem com que montante pago a conta de investimentos aprovados em exercícios anteriores (coluna *RP pago*) ultrapasse os valores pagos relativos ao orçamento do ano em curso.



CONGRESSO NACIONAL

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

INVESTIMENTOS - COMPARATIVO 2006 - 2010 (PLOA) - ORÇ. FISCAL E SEG. SOCIAL

Em R\$ milhões

Ano	PL	Autorizado	Liquidado	Pago	RP Pagos (1)
2006	14.101	26.156	19.606	6.561	8.578
2007	16.158	42.067	34.010	8.620	9.490
2008	28.790	47.864	36.210	8.941	17.191
2009	37.849	50.487	5.084	4845 (2)	12.085
2010	44.507				

(1) Restos a Pagar pagos relativos ao orçamento do ano anterior;

(2) Execução orçamentária em 2009 até 10/set/2009; RP até 04/set/2009.

No PLOA 2010, o montante de R\$ 44,5 bilhões alocados em investimentos encontra-se regionalizado da seguinte forma:

INVESTIMENTOS (POR REGIÃO)

R\$ milhões

Região	PL
Centro Oeste	3.817,6
Nacional	19.975,1
Nordeste	8.539,3
Norte	3.264,4
Sudeste	5.819,1
Sul	3.091,9
TOTAL	44.507,3

Fonte: SIGA Brasil

Destaca-se, conforme já ocorreu em anos anteriores, uma forte concentração dos investimentos nas rubricas Nacionais. Vale lembrar que as ações que abrangem mais de uma região são sempre classificadas como Nacional.

O valor dos investimentos previstos no PLOA 2010 corresponde a apenas 3,9% do total dos orçamentos fiscal e da seguridade social (descontado o refinanciamento). Isso demonstra que, não obstante os esforços empregados pelo Governo Federal para 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.

Mesmo priorizando a alocação de recursos em investimentos, a participação do Congresso Nacional na definição das prioridades na execução de investimentos é pequena. O Poder Executivo, com o volume crescente de autorizações orçamentárias e de restos a pagar de anos anteriores possui ampla margem de discricionariedade na escolha das programações a serem executadas..

17. 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



CONGRESSO NACIONAL

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

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 2010, estão alocados R\$ 94,4 bilhões no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, o que representa um crescimento de cerca de 18% em relação ao PLOA 2009.

ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS - POR ÓRGÃO

ÓRGÃO	VALOR	R\$ mil
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA		354.501,1
22000 – MINISTÉRIO DA AGRIC., PECUÁRIA E ABASTECIMENTO		5.525,5
24000 – MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA		8.150,0
25000 – MINISTÉRIO DA FAZENDA		3.965.136,6
28000 – MINISTÉRIO DO DESENV., IND. E COMÉRCIO EXTERIOR		225.223,4
32000 – MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA		87.359.292,5
33000 – MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL		80.000,0
36000 – MINISTÉRIO DA SAÚDE		258.250,0
39000 – MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES		40,0
41000 – MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES		640.196,5
52000 – MINISTÉRIO DA DEFESA		1.493.700,0
TOTAL		94.390.015,7

Fonte: PLOA 2010

As fontes de financiamento do Orçamento de Investimento das Estatais são: recursos próprios (R\$ 62,6 bilhões), aumento do patrimônio líquido das empresas (R\$ 8,1 bilhões), operações de crédito (R\$ 6,3 bilhões) e outros recursos de longo prazo (R\$ 17,3 bilhões).

Destacam-se, nesse Orçamento, os programas do Ministério das Minas e Energia, principalmente as ações relacionadas com petróleo e derivados (Grupo Petrobrás), os quais representam 92% de todo o investimento das estatais para 2010.

Os programas que mais se destacam no Orçamento de Investimentos no PLOA 2010 são (R\$ mil):



CONGRESSO NACIONAL

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

PLOA 2010 – ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO – PRINCIPAIS PROGRAMAS	VALOR
0286 - OFERTA DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL	36.695.018
0288 - REFINO DE PETRÓLEO	19.011.731
0285 - INDÚSTRIA PETROQUÍMICA	6.855.782
0282 - ATUAÇÃO INTERNACIONAL NA ÁREA DE PETRÓLEO	4.672.253
0807 - INVESTIMENTO DAS EMP. ESTATAIS EM INFRA-EST. DE APOIO	4.423.025
0290 - TRANSPORTE DE PETRÓLEO, DER., GÁS NAT.E BIOC	3.754.347
1045 - BRASIL COM TODO GÁS	3.150.513
1458 - VETOR LOGÍSTICO LESTE	2.873.115
0626 - REAPARELHAMENTO E ADEQUAÇÃO DA MARINHA DO BRASIL	2.758.881
1128 - URBAN., REG. FUNDIÁRIA E INT. DE ASSENTAMENTOS	2.619.649
0296 - ENERGIA NAS REGIÕES SUDESTE E CENTRO-OESTE	2.491.539
0480 - PESQUISA E DES. TECN. NAS ÁREAS DE PETR. E GÁS NATURAL	2.141.322
1456 - VETOR LOGÍSTICO AMAZÔNICO	2.025.910

Cumpra chamar 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.

18. Programa de Aceleração do Crescimento- PAC

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC foi anunciado em janeiro de 2007 como sendo um programa que envolveria a adoção de medidas econômicas integradas à previsão de investimentos em infraestrutura da ordem de R\$ 503,9 bilhões – entre recursos públicos e privados –, aplicados em um período de quatro anos, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. O 7º Balanço³⁰ do PAC (referente ao período de janeiro a abril de 2009) anunciou, por sua vez, que essa estimativa de investimentos já teria aumentado para R\$ 646 bilhões, para o período de 2007 a 2010.

Atualmente, a LOA/2009 consigna programação relativa ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos - PPI, à qual se atribuiu identificador de resultado primário próprio (RP = 3). Esse Projeto foi instituído pelo Governo Federal em 2005 com o propósito de estabelecer uma agenda de investimentos públicos em infraestrutura, necessários à obtenção de maiores taxas de crescimento do PIB. Na LOA/2009, todos os subtítulos enquadrados no PPI passaram a integrar, por definição, o PAC (art. 7º, § 6º, da LDO/2009).

A LDO/2010 determinou a incorporação do PPI no PAC. Desaparece, portanto, a sigla PPI, sendo seus atributos – identificador próprio (RP3) e neutralidade fiscal – absorvidos pelas programações do PAC. Assim, a redução do superávit a que se refere o art. 3º da LDO/2009 diz respeito às ações do PPI na LOA/2009, enquanto que a redução do superávit prevista no art. 3º da LDO/2010 refere-se à execução das ações do PAC, identificadas no PLOA 2010 pelo indicador RP = 3 (art. 7º, § 4º, da LDO/2010).

Há, entretanto, uma característica prioritária das ações do PPI constantes da LOA/2009 que não será herdada pelas ações do PAC na LOA/2010. Trata-se da atual vedação ao Poder Executivo de promover a limitação de empenho ou de movimentação financeira das despesas

³⁰ Fonte: http://www.brasil.gov.br/pac/balancos/copy_of_5balanco/, (acesso em 9/9/2009)



CONGRESSO NACIONAL

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

relativas àquelas ações em 2009. A supressão dessa vedação legal decorreu do veto presidencial ao inciso IV do art. 71 da LDO/2010, que incluía as ações com RP = 3 no rol das despesas não contingenciáveis. Dessa forma, não existirá restrição legal à limitação de empenho ou de movimentação financeira das despesas relativas às ações do PAC da LOA/2010.

Muito embora as ações do PAC constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social possam ser identificadas mediante o seu RP (igual a 3), o mesmo não ocorre no caso daquelas que constam do Orçamento de Investimento das estatais. Não existe previsão de RP próprio que revele quais ações desse orçamento compõem o PAC. Segundo informações do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tampouco existe uma lista publicada das obras do PAC a cargo das empresas estatais federais. A única informação publicada acerca do conjunto dessas ações encontra-se na Mensagem que encaminhou o PLOA/2010, que declara: “Para o orçamento de investimento das empresas estatais, o PAC prevê valor de R\$ 52,7 bilhões, em 2009, e de R\$ 60,7 bilhões, em 2010, com destaque para os projetos de infraestrutura energética e da área de petróleo”. Sugere-se que, caso haja interesse em se conhecer a programação detalhada do PAC nas estatais, seja encaminhado pela CMO pedido de informação ao Poder Executivo.

Na tabela a seguir, constam os recursos totais previstos no PLOA/2010 para as ações do PAC nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, classificados por Órgão e GND (grupo de natureza de despesa).

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL NO PLOA/2010

R\$ 1,00

Órgão	GND 3 (OUTRAS DESPESAS CORRENTES)	GND 4 (Investimentos)	GND 5 (Inversões Financeiras)	TOTAL
Presidência da República	73.105.438	761.994.562	164.900.000	1.000.000.000
M. de Minas e Energia	418.435.624	20.114.376	0	438.550.000
M. da Saúde	0	1.000.000.000	0	1.000.000.000
M. dos Transportes	90.000.000	12.339.535.819	0	12.429.535.819
M. da Defesa	0	0	280.020.000	280.020.000
M. da Integração Nacional	0	3.453.916.013	0	3.453.916.013
M. das Cidades	100.348.346	4.739.218.863,00	0	4.839.567.209
TOTAL	681.889.408	22.314.779.633	444.920.000	23.441.589.041

Verifica-se que o montante total das dotações das obras (*investimentos*) do PAC no PLOA/2010, de R\$ 23,4 bilhões, supera aquele previsto no *caput* do art. 3º do Projeto de Lei, relativo à redução do superávit primário para fins de atendimento a ditas obras (R\$ 22,5 bilhões). Tal fato corrobora a interpretação de que esse valor não é o limite máximo do conjunto de dotações das obras do PAC. Consequentemente, conclui-se que este montante total poderia ser aumentado ainda mais, seja por intermédio da aprovação de emendas parlamentares ao PLOA/2010, seja pela alteração para RP = 3 de identificador de resultado primário diverso (diferente de “3”) de outras ações orçamentárias por portaria do Secretário de Orçamento Federal, de que trata o inc. III do art. 55 da LDO/2010.

As dotações referentes às obras do PAC têm tratamento diferenciado no que concerne à autorização dada no PLOA/2010 ao Executivo para abertura de créditos suplementares. O inc. XVII do art. 4º autoriza a suplementação das dotações dessas obras mediante o remanejamento de até 30% do montante de que trata o *caput* do art. 3º da LDO/2010 (R\$ 22,5 bilhões). Esse



CONGRESSO NACIONAL

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

amplo grau de liberdade no remanejamento do PAC permitirá ao Poder Executivo alterar profundamente os valores das programações aprovadas. Diversamente das disposições relativas aos subtítulos orçamentários em geral, o inc. XVII não faz menção a limite máximo de acréscimo ou cancelamento *por subtítulo* envolvido no remanejamento, nem a vedação de cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares. Sugere-se, portanto, que seja alterado o texto da lei orçamentária de modo a que o limite de remanejamentos seja igual a 30 % do valor de cada subtítulo ou ação³¹ (e não do montante das dotações do PAC).

19. 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:

INVERSÕES FINANCEIRAS – 2006-2010

	R\$ mil					
	2006	2007	2008	2009		2010
	Liquidado	Liquidado	Liquidado	PL	Autorizado	PL
M. da Agricultura e Abastecimento	939.062	655.530	654.379	2.300.000	2.300.000	2.300.000
M. do Trabalho e Emprego	7.628.057	8.271.227	9.514.622	11.122.679	10.817.728	12.000.303
M. do Desenvolvimento Agrário	1.487.539	1.511.100	931.059	1.344.925	1.253.943	1.073.846
M. da Integração Nacional	4.727.047	5.414.749	6.574.257	7.428.652	7.428.778	1.929
Operações Oficiais de Crédito	11.926.056	7.625.204	10.061.650	18.713.735	18.727.270	23.425.172
Encargos Financeiros da União	-	5.200.000	12.500.000	131.789	869.068	776.757
Outros	612.374	2.108.648	933.680	1.914.168	1.477.053	1.869.651
Total	27.320.135	30.786.458	41.169.647	42.955.948	42.873.840	41.447.658

Fonte: SIAFI e PLOA 2010

Esses valores destinam-se às seguintes finalidades:

- Ministério da Agricultura / CONAB - formação de estoques reguladores dentro da política de Garantia de Preços Mínimos;
- Ministério do Trabalho / FAT - financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário - aquisição de alimentos de agricultores familiares e obtenção de imóveis rurais para reforma agrária;
- Ministério da Integração Nacional - cumprimento de sentenças judiciais. Até 2009, o aporte aos fundos constitucionais FNO, FNE e FCO ocorreram por intermédio deste órgão. No PLOA 2010, o aporte a esses fundos aparecem no órgão 74000 – Operações Oficiais de Crédito;

³¹ Como consta da lei do Plano Plurianual 2008/2011.



CONGRESSO NACIONAL

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

- e) Operações Oficiais de Crédito - diversas concessões de crédito e de financiamentos, dentre outros pelos fundos Funcafé, Fiees, FND, FMM, Funttel, Fungetur, FNDCT, FNHIS, Fundo Nacional da Cultura. Como destacado no item anterior, no PLOA 2010, o aporte de recursos aos fundos constitucionais FNO, FNE e FCO estão vinculados a este órgão;
- f) Encargos Financeiros da União - principalmente para integralização de cotas do Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab e para cumprimento de sentenças judiciais.

Cabe alertar ainda que, embora a maior parte do grupo “Inversões Financeiras” seja de despesas tipicamente não-primárias (financeiras), há um volume expressivo de recursos classificado como despesas primárias e que, portanto, interferem no cálculo do resultado primário. No PLOA 2010, do total de R\$ 41,4 bilhões classificados como inversões financeiras, R\$ 3,7 bilhões (cerca de 8,8%), constituem despesas primárias com as seguintes destinações:

INVERSÕES FINANCEIRAS (RPS 1, 2 E 3)

Item de Despesa	R\$ mil
	PLOA 2010
Cumprimento de Sentenças Judiciais	460.829
Aquisição de Imóveis para Reforma Agrária	600.000
Participação da União no Capital de Empresas	803.220
Integralização de Cotas da União em Instituições Internacionais	537.747
Integralização de Cotas da União em Fundos Diversos	846.455
Outros	418.809
Total	3.667.060

Fonte: PLOA 2010

20. Despesas com Juros e Amortizações (GNDs 2 e 6)

Um dos parâmetros mais relevantes para a fixação dos montantes de juros e amortização na lei orçamentária anual é o estoque bruto da dívida pública federal, com destaque para a parcela representada pela Dívida Pública Mobiliária Federal Interna – DPMFi. A DPMFi resulta da emissão de títulos do governo para financiar o déficit público e se constitui no instrumento básico de gestão da dívida sob responsabilidade do Governo Central. As características da DPMFi são fundamentais para definição da evolução da composição, prazos e riscos da dívida total.

Os valores que serviram de base para a estimativa das despesas orçamentárias com o serviço da DPMFi para cada exercício, apresentados nas Informações Complementares que acompanham o PLOA 2010, estão relacionados a seguir:



ESTOQUE DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL INTERNA

Dívida Pública Federal	R\$ bilhões				
	Dez/2006	Dez/2007	Dez/2008	Dez/2009	Dez/2010
Dív. Mob. Fed. Interna - DPMFi	1.375,4	1.571,5	1.751,9	1.891,4	2.167,3
- Em mercado	1.077,6	1.210,9	1.255,2	1.388,2	1.591,9
- Na carteira do Bacen ³²	297,8	360,6	496,7	503,2	575,4

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. Para isso, buscava aumentar a participação de títulos prefixados, amenizando o impacto de eventuais modificações nas taxas de juros e no câmbio.

Não obstante, verifica-se que, entre dezembro de 2007 e dezembro de 2008, diminuiu a participação de títulos prefixados (de 35,1% para 29,9%)³³, ao mesmo tempo em que aumentou o montante de títulos vinculados ao câmbio (de 8,2% para 9,7%) e à taxa Selic (de 30,7% para 32,4%). A mudança da estratégia foi consequência da crise financeira internacional.

Com relação aos prazos de maturação da dívida verifica-se uma elevação no prazo médio da DPF, com conseqüente queda no percentual vincendo em 12 meses. Entre dezembro de 2007 e dezembro de 2008, esse prazo passou de 3,3 anos para 3,5 anos, fazendo com que o percentual vincendo em 12 meses passasse de 28,2% para 25,4%. O aumento do prazo decorre da maior participação de títulos pós fixados, vinculados à Selic, à inflação e ao câmbio.

Do acima exposto, verifica-se, no PLOA 2010, elevação na previsão de despesas com o refinanciamento (de R\$ 525,5 bilhões em 2009 para R\$ 588,9 bilhões em 2010), o que se explica pelo crescimento observado no estoque da dívida bruta.

A gestão do serviço da dívida pública envolve o pagamento de juros (pagos periodicamente ou no vencimento da respectiva operação de crédito) e de amortização do principal corrigido (pago no vencimento da operação de crédito). Com esse propósito a lei orçamentária deve contemplar todas as dotações necessárias às previsões de desembolsos decorrentes do vencimento (maturação) de parcela da dívida bruta da União no exercício. Note-se que o universo de abrangência da LOA restringe-se apenas à dívida da União - e não do setor público como um todo - e que o conceito relevante para essa finalidade é o da dívida bruta, e não o da dívida líquida utilizado no cálculo das necessidades de financiamento.

No PLOA 2010, podem-se identificar essas despesas selecionando-se o GND 2 (Juros e Encargos da Dívida) e o GND 6 (Amortização da Dívida) da programação.

³² Títulos utilizados na gestão da política monetária.

³³ Tabela 7 da Mensagem - "Resultados para a DPFMi"



CONGRESSO NACIONAL

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

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

JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA NO ORÇAMENTO

R\$ bilhões	
Ano	Valores
2007 (Liquidado)	140,3
2008 (Liquidado)	110,2
2009 (Autorizado)	125,0
2010 (PL)	110,4

Fontes: SIAFI e PLOA 2010

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

JUROS NOMINAIS - NFSP

R\$ bilhões	
Ano	Valores
2007 (Realizado)	119,0
2008 (Realizado)	96,2
2009 (Reprogramado)	115,5
2010 (Previsto)	76,0

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2010

Isso ocorre porque o cálculo dos juros utiliza metodologias distintas para cada caso. No primeiro, deseja-se fixar a autorização orçamentária necessária para o pagamento dos juros e encargos relativos à parcela da dívida bruta da União que vencerá ao longo do exercício financeiro. Essas despesas - estimadas pela STN e SOF - são: reais (descontada a inflação, que é contabilizada como amortização), apurados pelo regime de caixa (exceção ao princípio do regime de competência da despesa), brutos (não levam em conta os juros recebidos).

No segundo caso, deseja-se medir o peso dos juros no cálculo do resultado fiscal do setor público, expresso nas suas necessidades de recursos para o financiamento do déficit nominal. Nessa metodologia, os juros, apurados pelo Banco Central, são: nominais (incluem inflação), aferidos pelo critério de competência, líquidos (são descontados os juros recebidos) e calculados tomando-se por base a dívida líquida do governo central. Os valores estimados para 2010 refletem o patamar de juros básicos que remunera os títulos e a elevação do estoque da dívida.

O PLOA 2010 mostra, 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:

R\$ bilhões	
Ano	Valores
2007 (Liquidado)	471,9
2008 (Liquidado)	449,0
2009 (Autorizado)	717,5
2010 (PL)	757,2

Fontes: SIAFI e PLOA 2010

Na amortização da dívida no PLOA 2010 estão alocadas as seguintes principais fontes (em R\$ milhões):

PLOA 2010 - AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA / FONTE	
Fonte	VALOR
143 Tít.Resp.T.N.-Ref.Div.Mob.Fed.	588.935,10
144 Tít.Resp.Tes.Nac - Out. Aplic.	93.800,00
173 Op.Créd.-Ret.O.C.-Est. e Munic	27.039,70
197 Dividendos - União	15.490,80
188 Rem. Disp. T. Nac	10.151,00
152 Result. Bacen	10.141,00
159 Op.Créd.- Ret.Ref.Div.Méd L.P.	6.146,30
100 Rec. Ordinários	3.908,20
148 Oper.Créd.Ext. - em Moeda	1.269,00
- Outras fontes	277,3
TOTAL	757.158,40

Fonte: PLOA 2010 / Elab. COFF/CD

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.

No comparativo seguinte consolidamos os valores previstos para o serviço da dívida no PLOA 2010, comparando-os com os anos anteriores.

COMPARATIVO PLOA 2010 X 2009 X 2008 – JUROS E AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

Orçamento Fiscal e Seguridade Social - Em R\$ 1,00 bi

DISCRIMINAÇÃO / GND	PLOA - 2008	LOA - 2008	PLOA - 2009 (a)	LOA - 2009 (b)	PLOA - 2010 (c)	(d) = (c) - (b)	
						VALOR	%
SERVIÇO DA DÍVIDA	656,74	656,74	758,76	756,39	867,56	111,17	14,70
<i>Juros e Encargos (GND 2)</i>	152,22	152,22	127,08	124,71	110,40	-14,31	-11,48
<i>Amortização (GND 6)</i>	504,52	504,52	631,68	631,68	757,16	125,48	19,86
<i>Amortização Efetiva</i>	62,23	57,17	84,32	84,32	74,42	-9,90	-11,74
<i>Refinanciamento Div. Contratual e Mob.</i>			525,55	525,55	588,94	63,39	12,00
<i>Saldo Negativo do Bacen</i>	30,99	30,99	21,81	21,81	93,80	71,99	330,08
T O T A L	1.352,54	1.362,27	1.585,05	1.581,45	1.738,43	156,99	9,93

Fonte/Elab.: SOF/MPOG

21. 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 aos passivos contingentes e a outros riscos e eventos fiscais imprevisíveis. A LDO 2010, em seu art. 13, define o montante mínimo da

reserva, calculado com base na receita corrente líquida³⁴, e a forma de utilização desses recursos.

No PLOA 2010, identificam-se dois tipos de reserva de contingência:

1) reserva de contingência geral, no órgão 90000 – Reserva de Contingência, que soma R\$ 9.477,7 milhões, calculada com base no caput do art. 13 da LDO 2010, equivalente a 2% da receita corrente líquida estimada no Projeto, sendo metade, R\$ 4.738,9 milhões, considerada despesa primária, e

2) outras reservas, constituídas à conta de receitas próprias e vinculadas, sob responsabilidade de diversos órgãos, no total de R\$ 11.683,6 milhões.

A parcela da reserva de contingência geral correspondente a 1% da receita corrente líquida, classificada como despesa primária, no valor de R\$ 4.738,9 milhões, será utilizada para o atendimento de emendas parlamentares durante o processo de apreciação do PLOA 2010 no Congresso Nacional. Em virtude do crescimento da estimativa da receita corrente líquida para 2010, esse valor é R\$ 211,7 milhões superior ao constante do PLOA 2009.

A parcela restante da reserva de contingência geral, também correspondente a 1% da receita corrente líquida, porém classificada como despesa financeira, irá constituir reserva de contingência na Lei Orçamentária, e, consoante preceito da LRF, estaria disponível para o atendimento de despesas imprevistas ou insuficientemente dotadas no Orçamento.

Ocorre que, diferentemente dos anos anteriores, o Poder Executivo formou essa reserva de contingência financeira utilizando-se não apenas de recursos de livre destinação, da Fonte de Recursos 100 – recursos ordinários (R\$ 1.138,9 milhões no PLOA 2010), mas também direcionou o expressivo montante de R\$ 3.600,0 milhões da Fonte 178 – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações para essa reserva. Os recursos dessa Fonte são vinculados à Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL³⁵. Portanto, não poderão, ao longo do exercício de 2010, ser utilizados em outras áreas de governo.

Esse procedimento do Poder Executivo é questionável do ponto de vista legal, já que a dotação da reserva de contingência, cujo montante mínimo é definido pelo art. 13 da LDO 2010, deve ser composta por fontes desvinculadas, a fim de que possa cumprir a finalidade prevista na LRF, ao longo da execução orçamentária. Na Proposta Orçamentária, em detrimento de reservar a parcela mínima de recursos da Fonte 100 para a reserva de contingência, o Poder Executivo optou por alocar esses recursos em outras programações.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito à classificação da reserva como despesa financeira. Essa reserva não poderá financiar despesas primárias sem que o valor do superávit primário seja alterado. Como a compensação com outras fontes primárias será inevitável, no intuito de se manter inalterada a meta de resultado primário, pode-se considerar que a reserva de contingência não cumpre estritamente a função legal prevista na LRF. Entende-se, portanto, que não se deveria admitir, na LDO, a classificação da reserva de contingência como despesa financeira. Senão a totalidade, uma boa parte do total da reserva, definida a partir de análise dos dados históricos de utilização da dotação da reserva para despesas de caráter primário, deveria ser classificada como despesa primária.

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

³⁴ Segundo o dispositivo citado, a reserva equivalerá, no PLOA 2010, a, no mínimo, 2% da receita corrente líquida e, na LOA 2010, a 1%, sendo pelo menos metade da reserva, no PLOA 2010, considerada como despesa primária para efeito da apuração do resultado fiscal.

³⁵ Lei nº 9.472, de 16.07.1997, art. 50:

“O Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL, criado pela Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, passará à administração exclusiva da Agência, a partir da data de sua instalação, com os saldos nele existentes, incluídas as receitas que sejam produto da cobrança a que se refere o art. 14 da Lei nº 9.295, de 19 de julho de 1996”.



CONGRESSO NACIONAL

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

pelo mesmo motivo analisado anteriormente, não poderão ser utilizadas para financiar despesas primárias. Trata-se, na verdade, de procedimento em que o Poder Executivo, já no envio da Proposta Orçamentária, esteriliza recursos vinculados, impedindo sua aplicação nas destinações previstas na legislação, no intuito de contribuir para a consecução da meta de resultado fiscal definida na LDO.

A tabela seguinte apresenta os órgãos que têm recursos vinculados alocados em reserva de contingência, por fonte de recursos:

RESERVA DE CONTINGÊNCIA DOS ÓRGÃOS ORÇAMENTÁRIOS

Órgão	Fonte de Recursos	R\$ 1,00 PLOA 2010
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	139 - ALIENAÇÃO DE BENS APREENDIDOS	9.659.244
	150 - RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	97.857.683
	174 - TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	70.916
25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA	150 - RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	861.633.878
	157 - RECEITAS DE HONORÁRIOS DE ADVOGADOS	797.017.873
	174 - TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	42.975.987
	180 - RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS	613.781.485
28000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	174 - TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	123.458.306
	186 - OUTRAS RECEITAS ORIGINÁRIAS	68.984.076
	250 - RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	713.387
	280 - RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS	71.581.719
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	118 - CONTRIBUIÇÕES SOBRE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS	66.378.072
	174 - TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	109.914.418
	175 - TAXAS POR SERVIÇOS PÚBLICOS	1.667.306
	280 - RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS	947.330
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	129 - RECURSOS DE CONCESSÕES E PERMISSÕES	21.569.354
	141 - COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS	92.005.231
	142 - COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO OU GÁS NATURAL	4.949.639.590
	150 - RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	13.737.294
	172 - OUTRAS CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS	102.873.504
	174 - TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	235.107.267
39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	174 - TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	361.000.000
41000 - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	129 - RECURSOS DE CONCESSÕES E PERMISSÕES	177.502.583
	172 - OUTRAS CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS	805.031.403
	174 - TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	21.095.691
	178 - FUNDO DE FISCALIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES	290.063.912
	250 - RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	1.180.213
	280 - RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS	79.698.168
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	134 - COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS	131.678.056
	141 - COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS	1.489.688
	142 - COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO OU GÁS NATURAL	1.349.274.326
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	135 - COTA-PARTE DO ADICIONAL AO FRETE PARA RENOVAÇÃO DA MARINHA MERCANTE	25.021.711
	174 - TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	141.343
	175 - TAXAS POR SERVIÇOS PÚBLICOS	26.400
	280 - RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS	32.233.622

**CONGRESSO NACIONAL****Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal****RESERVA DE CONTINGÊNCIA DOS ÓRGÃOS ORÇAMENTÁRIOS**

Órgão	Fonte de Recursos	R\$ 1,00
		PLOA 2010
56000 - MINISTÉRIO DAS CIDADES	150 - RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	43.207.373
	180 - RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS	38.593.999
71901 - FUNDO CONTINGENTE DA EXTINTA RFFSA - RECURSOS SOB SUPERVISÃO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA	186 - OUTRAS RECEITAS ORIGINÁRIAS	44.744.483
	TOTAL	11.683.556.891

Fonte: Sistema de Elaboração Orçamentária – Prodasen - Proposta Orçamentária 2010

Os Ministérios de Minas e Energia, das Comunicações e do Meio Ambiente são os que mais sofrem com esse procedimento. A fonte vinculada mais alocada em reserva de contingência é a Fonte 142 – Compensação Financeiras pela Exploração de Petróleo e Gás Natural (royalties do petróleo e gás natural), num total de R\$ 6.298,9 milhões, o que representa aproximadamente 53,9% do total das reservas de contingência de recursos próprios e vinculados do PLOA 2010 (desconsiderando o Órgão 90000).

Cabe ressaltar, ainda, que a LDO 2010, em seu art. 13, §2º, estipula que as dotações propostas no PLOA 2010, relativas à Fonte 142 (royalties do petróleo e gás natural) alocadas ao Comando da Marinha, nos termos da alínea “c” do inciso II do art. 49 da Lei nº 9.478, de 1997, devem corresponder, pelo menos, ao montante autorizado na Lei Orçamentária de 2009, podendo o excedente constituir reserva de contingência. Os dados abaixo mostram que o dispositivo foi atendido:

COMANDO DA MARINHA – FONTE 142

LOA 2009		PLOA 2010	
DOTAÇÃO PROGRAMADA	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	DOTAÇÃO PROGRAMADA	RESERVA DE CONTINGÊNCIA
1.143,0	656,8	1.850,7	---

Fonte: Sistema de Elaboração Orçamentária – PRODASEN

No PLOA 2010, ao contrário dos exercícios anteriores, o Poder Executivo optou por não consignar recursos da Fonte 142 do Comando da Marinha em reserva de contingência. Toda a arrecadação prevista para essa fonte de recursos foi alocada em programações do Comando. O recente acordo internacional firmado com a França, com vistas à construção de quatro submarinos convencionais e um de propulsão nuclear, incluindo a implantação de uma base naval e um estaleiro, certamente contribui para o incremento expressivo das dotações do Comando da Marinha.

22. Cumprimento de Limites Constitucionais e Legais**22.1. Saúde**

O PLOA 2010 reserva ao Ministério da Saúde recursos da ordem de R\$ 62,47 bilhões, o que representa cerca de 13,7% do Orçamento da Seguridade Social da União. Com relação à



dotação autorizada³⁶ para 2009, o valor proposto apresenta acréscimo de 4,5% (R\$ 2,66 bilhões).

Para financiar ações e serviços públicos de saúde, consignou-se no PLOA 2010 o valor de R\$ 57,48 bilhões, o que, à luz das normas vigentes, não atende à determinação constitucional, por apresentar insuficiência de R\$ 346,3 milhões, em relação ao mínimo exigido.

É de se lembrar que em face da não aprovação da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, da CF, a aplicação mínima em saúde continua sendo apurada com base na regra provisória estabelecida para os exercícios de 2001 a 2004 (art. 77, I, “b”, e § 4º do ADCT)³⁷. Pela mesma razão, a definição de *ações e serviços públicos de saúde*, para fins de cumprimento da determinação constitucional, continua sendo aquela ditada por sucessivas LDO, expressa no art. 51, § 1º, da LDO 2010.³⁸ Deve-se atentar ainda para a Decisão nº 143/2002 do TCU, que interpreta o mandamento constitucional sob a ótica da “*base móvel*”, pela qual o valor despendido em um ano se incorpora à base de cálculo do piso de aplicação do ano subsequente.³⁹

Sendo assim, tem-se que a apuração do valor mínimo a ser aplicado em saúde está condicionada a duas variáveis: base de cálculo (piso do ano anterior ou valor empenhado, caso este supere o valor mínimo estabelecido) e fator de correção (variação nominal do PIB do ano anterior). Em outras palavras, a estimativa do valor mínimo a ser aplicado em 2010 deve ter como base de cálculo o piso previsto para 2009 – podendo essa base mudar, caso a execução anual venha a superar o citado piso – e como fator de correção a variação nominal do PIB de 2009 em relação ao de 2008.

Efetuados esses cálculos, constata-se que o montante mínimo exigido para a saúde em 2010 é da ordem de R\$ 57,8 bilhões, o que coloca a proposta encaminhada pelo Poder Executivo com o déficit mencionado de R\$ 346,3 milhões, conforme tabela:

³⁶ Inclui lei aprovada mais o efeito dos créditos adicionais - posição de 05/set/2009.

³⁷ O art. 77 do ADCT: “Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

I – no caso da União:

a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;

b) do ano 2001 a 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB. (...)

§4º Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo.”

³⁸ Nos termos do § 1º do artigo 51 da LDO 2010 (Lei nº 12.017, de 12/08/2009), “consideram-se exclusivamente 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, e ressalvada disposição em contrário que vier a ser estabelecida pela lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º da Constituição.”

³⁹ Ressalte-se que a decisão do TCU, em face do caráter consultivo que a gerou, parte do pressuposto de que os valores despendidos anualmente em ações e serviços públicos de saúde sejam sempre iguais ou superiores aos mínimos estabelecidos constitucionalmente. No entanto, essa não tem sido a realidade, visto que as aplicações da União em saúde a partir de 2001, com exceções dos anos de 2004 e 2006, estiveram sempre abaixo do piso calculado, conforme mencionado (Vide Nota Técnica nº 08/2007 da COFF/CD).

AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE, DE 2007 A 2010

Em R\$ milhão

Ministério da Saúde (Ações e serviços públicos de saúde)	Exercícios			PLOA
	2007	2008	2009	2010
Gastos c/ ações e serviços de saúde (a)	44.297,8	48.670,2	54.835,5	57.477,4
Varição nominal do PIB, do ano anterior (b)	-	109,61%	111,25%	105,45%
Piso de aplicação calculado para o ano (c) = (a)*(b)	44.969,4	49.292,4	54.835,5	57.823,7
Diferença (d) = (a) - (c)	-671,6	-622,3	0,0	-346,3

Obs: (a) Exercícios de 2007 e 2008 = valores Empenhados; 2009 = valor mínimo calculado para o ano; e 2010 = PLOA 2010 ;
(b) Variação nominal do PIB do ano anterior (PIB em R\$ milhões: ano de 2006= R\$ 2.369.797,0; de 2007=R\$2.597.611,4; de 2008=R\$ 2.889.718,6; e de 2009=R\$ 3.047.191,5); (c) valor mínimo (piso) de aplicação calculado.

Sob a ótica dos principais programas da Saúde, observa-se que os maiores acréscimos, em termos de valores absolutos, ocorrem nos programas “Apoio Administrativo”, “Atenção Básica” e “Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada”, cujos incrementos são de R\$ 1,2 bilhão (17,6%), R\$ 670,1 milhões (7,2%) e R\$ 415,7 milhões (1,5%), respectivamente, enquanto que as maiores perdas ocorrem em “Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos” e “Resíduos Sólidos”, com reduções de R\$ 274,3 milhões (5,3%) e R\$ 183,5 milhões (70,0%), respectivamente, conforme mostrado a seguir:

PRINCIPAIS PROGRAMAS DA SAÚDE (PLOA 2010 X LOA 2009)

Em R\$ milhão

PROGRAMA (código e nome)	PLOA 2010 (a)	LOA 2009 (Autorizado) (b)	Variação (b-a)	
			R\$	%
1220 Assistência ambulatorial e hospitalar especializada	27.036,6	27.452,3	415,7	1,5%
1214 Atenção básica em saúde	9.337,9	10.008,0	670,1	7,2%
0750 Apoio administrativo	6.927,4	8.144,5	1.217,1	17,6%
1293 Assistência farmacêutica e insumos estratégicos	5.210,3	4.936,0	-274,3	-5,3%
1444 Vigilância, prevenção e controle de doenças e agravos	2.634,5	2.705,9	71,4	2,7%
0122 Serviços urbanos de água e esgoto	656,0	830,8	174,8	26,7%
0016 Gestão da política de saúde	569,8	646,5	76,6	13,5%
1436 Aperfeiçoamento do trabalho e da educação na saúde	412,0	431,4	19,3	4,7%
1291 Segurança transfusional e qualidade do sangue e hemoderivados	353,6	414,1	60,5	17,1%
0150 Proteção e promoção dos povos indígenas	319,7	368,4	48,7	15,2%
1201 Ciência, tecnologia e inovação no complexo da saúde	337,0	354,0	17,0	5,1%
1289 Vigilância e prevenção de riscos decorrentes da produção e do consumo de bens e serviços	300,8	303,7	2,9	1,0%
1287 Saneamento rural	269,7	239,1	-30,6	-11,4%
1185 Regulação e fiscalização da saúde suplementar	142,0	172,3	30,3	21,3%
0909 Operações especiais: outros encargos especiais	82,8	150,0	67,2	81,2%
0901 Operações especiais: cumprimento de sentenças judiciais	134,1	104,8	-29,2	-21,8%
8007 Resíduos sólidos urbanos	262,0	78,5	-183,5	-70,0%
1312 Promoção da capacidade resolutiva e da humanização na atenção à saúde	59,4	65,3	5,9	9,9%

PRINCIPAIS PROGRAMAS DA SAÚDE (PLOA 2010 X LOA 2009)

Em R\$ milhão

PROGRAMA (código e nome)		PLOA 2010 (a)	LOA 2009 (Autorizado) (b)	Variação (b-a)	
				R\$	%
1446	Implementação da política de promoção da saúde	35,8	39,8	4,0	11,2%
1036	Integração de bacias hidrográficas	24,9	15,7	-9,2	-37,0%
1138	Drenagem urbana e controle de erosão marítima e fluvial	17,4	15,3	-2,1	-12,3%
1336	Brasil quilombola	1,1	1,1	0,0	0,0%
Total Geral		55.124,8	57.477,4	2.352,7	4,3%

22.2. Educação

Na área de educação destacamos as seguintes vinculações e destinações: a) as dotações para a manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF); b) os recursos da contribuição do salário-educação; e, c) o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

A primeira vincula 18 % das receitas de impostos, deduzidas as transferências constitucionais e a parcela destinada à DRU. Assim, considerada a base de cálculo líquida estimada em R\$ 113,4 bilhões, cerca de R\$ 20,4 bilhões estão vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino⁴⁰.

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 de despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino voltado à educação básica⁴¹.

Assim, a arrecadação, prevista para o exercício de 2010, vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino é de cerca de R\$ 24,7 bilhões (R\$ 20,4 + 4,3 bilhões). Vale destacar que tais recursos não podem ser aplicados em programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, os quais devem ser atendidos por contribuições sociais e outros recursos orçamentários^{42 43}.

O PLOA 2010 prevê a aplicação de cerca de R\$ 37,7 bilhões nas despesas referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, R\$ 13 bilhões acima do valor mínimo exigido constitucionalmente, consideradas neste total as duas receitas vinculadas (artigo 212 da Constituição Federal e Salário Educação).

A LDO 2010 (Lei nº 12.017 de 12.08.2009), no art. 12, inciso XVI, estabelece que a lei orçamentária deve discriminar em categorias de programação específicas as dotações destinadas à complementação da União ao FUNDEB. Verificou-se que, para essa finalidade, foram consignados R\$ 6,1 bilhões, alocados em programação não regionalizada (nacional), sem demonstrar as unidades federativas a serem beneficiadas por estes recursos. Esta abertura por

⁴⁰ “Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

⁴¹ “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).

⁴² “Art. 212, § 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.”

⁴³ Lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), estabelece:

“Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

(...)

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;”

estado consta somente da memória de cálculo integrante das informações complementares⁴⁴ ao PLOA 2010, encaminhadas pelo Poder Executivo. Deverão receber complementação 10 Estados - Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte.

A complementação da União ao FUNDEB para 2010 deverá ser equivalente, a, no mínimo, 10% do total da receita total do FUNDEB, conforme determina o inciso VII alínea “d” do art. 60 do ADCT a partir do quarto ano de vigência do Fundo. Conforme demonstrado nas informações complementares ao PLOA 2010, encaminhadas pelo Poder Executivo, as receitas estimadas para o FUNDEB totalizam R\$ 72,2 bilhões, sendo R\$ 22,6 bilhões de receitas federais e R\$ 49,6 bilhões de receitas estaduais. O valor para a complementação da União é calculado no referido demonstrativo em R\$ 7,2 bilhões (10%).

No entanto, consta do PLOA 2010 apenas R\$ 6,1 bilhões, o que representa 85% deste total. Para fixação desse valor, o Poder Executivo – ver tabela seguinte - invocou o §1º da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 que assim estabelece:

“Art. 6º A complementação da União será de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o [inciso II do caput do art. 60 do ADCT](#).

§ 1º A complementação da União observará o cronograma da programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho, de 85% (oitenta e cinco por cento) até 31 de dezembro de cada ano, e de 100% (cem por cento) até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente. (...)”

Observamos, no entanto, que a citada norma trata apenas da possibilidade de desembolso financeiro até 31 de janeiro de 2011, o que não exime a União de contemplar a autorização orçamentária integral das dotações no orçamento de 2010, permitindo-se que 15% destas sejam inscritas em restos a pagar em 31 de dezembro de 2010.

FUNDEB - COMPLEMENTAÇÃO - PLOA 2010

		R\$ Milhões	
Descrição		Receita (a)	FUNDEB (b) = 20% x (a)
I - Receitas Federais		113.047,50	22.609,50
	FPM	55.647,20	11.129,40
	FPE	53.174,00	10.634,80
	IPI - EXP	3.972,30	794,50
	LC 87	0,00	0,00
	ITR	254,10	50,80
II - Receitas Estaduais		248.042,60	49.608,50
	IPVA	19.268,50	3.853,70
	ITCD	1.607,20	321,40
	ICMS	227.166,90	45.433,40
III - TOTAL (I + II)			72.218,00
IV - Complementação Total da união (III * 10%)			7.221,80
V - Complementação da União a ser repassada em 2010 ⁽¹⁾ (IV * 85%)			6.138,50

⁽¹⁾ Conforme § 1º do art. 6º da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Fonte: PLOA 2010 (Informações Complementares)

O valor orçado de R\$ 6,1 bilhões da complementação do FUNDEF está dividido entre duas fontes de recursos: 100 – Recursos Ordinários, com R\$ 4,3 bilhões e 112 – Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, com R\$ 1,8 bilhão. Assim, constata-se que foi observada a regra constitucional que determina que a vinculação de recursos destinados

⁴⁴ Demonstrativo de que trata a alínea “d” do inciso VII do Anexo III da LDO 2010 (Informações Complementares).



à manutenção e desenvolvimento do ensino (Fonte 112), estabelecida no art. 212 da Constituição Federal, suportará, no máximo, 30% da complementação da União ao FUNDEB.

22.3. Irrigação

No tocante aos recursos totais destinados à irrigação, o art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabelece a obrigatoriedade de aplicação de vinte por cento desses recursos na Região Centro-Oeste e cinquenta por cento na Região Nordeste:

“Art. 42. Durante 25 (vinte e cinco) anos, a União aplicará, dos recursos destinados à irrigação:

I – vinte por cento na Região Centro-Oeste;

II – cinquenta por cento na Região Nordeste, preferencialmente no semi-árido”.

Tendo em vista a falta de regulamentação desse dispositivo quanto aos critérios específicos de consolidação e de aferição de dados, pode-se chegar a valores diferentes quanto à participação de cada região no total destinado à irrigação. O Poder Executivo, no PLOA 2010, considera como recurso destinado à irrigação aqueles classificados na subfunção “607 – irrigação” no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social do Ministério da Integração Nacional. Adotado esse critério considera-se cumprido o dispositivo constitucional.

Entretanto, conforme demonstrado na segunda coluna da tabela seguinte, a adoção de critérios mais amplos quanto ao que se considera como recursos destinados à irrigação, levamos a valores distintos. Assim, pode-se identificar dotações no programa “0379 - Desenvolvimento da Agricultura Irrigada” não classificadas na referida subfunção 607 - irrigação, como a ação “Promoção de assistência técnica e extensão rural”, a cargo da CODEVASF, que em anos anteriores era considerada como integrante dos recursos de irrigação na subfunção 607 – irrigação.

Além disso, há dotações classificadas na subfunção irrigação alocadas ao EFU – Encargos Financeiros da União. Também identificamos o projeto de irrigação em lotes de reassentamento em Itaparica, sob responsabilidade da CHESF, no Orçamento de Investimento das Estatais. Adotando-se, portanto, critério mais amplo, que inclui tais dotações, poder-se-ia chegar ao montante de R\$ 775,4 milhões de despesas com irrigação, com a conseqüente queda da participação da Região Centro-Oeste para aproximadamente 14,6% do total.

Para sanar controvérsias seria providencial a fixação, na LDO, de critérios mais objetivos para o levantamento e consolidação dos dados relativos os recursos destinados à irrigação, para efeito de avaliar o cumprimento do citado art. 42 do ADCT.

DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS À IRRIGAÇÃO

Região	Critério PLOA – 2010 ⁴⁵		Critério amplo ⁴⁶	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
Centro-Oeste	113,0	20,0%	113,0	14,6%
Nacional	4,4	0,8%	105,2	13,5%
Nordeste	424,3	75,1%	534,2	68,9%
Norte	2,1	0,4%	2,1	0,3%
Sudeste	3,9	0,7%	3,9	0,5%
Sul	17,0	3,0%	17	2,2%
Total	564,7	100,0%	775,4	100,00%

Fonte: PLOA 2010

23. Lei Kandir e fomento às exportações

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 consequente perda de arrecadação dos Estados e dos Municípios, a própria Lei Complementar nº 87/96 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.

De 2000 a 2003 foram distribuídos os seguintes valores a título de Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores:

TRANSFERÊNCIAS PARA COMPENSAÇÃO DE EXPORTAÇÕES – LEI KANDIR

ANO	R\$			
	2000	2001	2002	2003
VALOR	3.246.801.000	3.045.447.000	3.361.692.000	3.293.155.000

Fonte: SIAFI.

A Lei Complementar nº 115/2002 estabeleceu que no exercício financeiro de 2003 a União entregaria aos Estados e aos seus Municípios o valor de até R\$ 3,9 bilhões. Estabeleceu, também, que para os exercícios financeiros de 2004 e 2006 o valor a ser entregue seria aquele consignado na lei orçamentária para essa finalidade. Ou seja, o valor para os exercícios 2004 a 2006 não foi previamente estabelecido em lei.

Em 2003, esse sistema de entrega de recursos foi objeto da Emenda Constitucional nº 42, de 18 de dezembro de 2003, que criou o art. 91 no ADCT dispondo o seguinte:

“Art. 91. A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a.

⁴⁵ Adotado no PLOA 2010 pelo Poder Executivo, conforme Informação Complementar relativa ao inciso IV do Anexo III da LDO 2010.

⁴⁶ Distribuição dos recursos destinados à irrigação considerando também outras despesas com irrigação, a exemplo daquelas da CHESF (investimentos das estatais) e das despesas com assistência técnica e extensão rural (GND 3).

[...]

§ 2º A entrega de recursos prevista neste artigo perdurará, conforme definido em lei complementar, até que o imposto a que se refere o art. 155, II, tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a oitenta por cento, ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços.

§ 3º Enquanto não for editada a lei complementar de que trata o caput, em substituição ao sistema de entrega de recursos nele previsto, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002.”

A lei complementar a que se refere o caput do art. 91 ainda não foi editada, de forma que, conforme prevê o § 3º do mesmo artigo, o sistema de entrega de recursos, denominado de “Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação de Isenção do ICMS aos Estados Exportadores – (art. 91 ADCT)”, continua a ser o previsto na Lei Complementar nº 115/2002, a qual não define previamente o montante a ser repassado.

Os Projetos de Lei Orçamentária para 2004, 2005 e 2006 foram enviados ao Congresso Nacional sem previsão de recursos para essa finalidade. Tais dotações foram incluídas nas respectivas leis orçamentárias durante a tramitação das propostas no Congresso Nacional. As transferências vêm sendo feitas conjugando duas rubricas orçamentárias.

A primeira dá cumprimento ao disposto no ADCT. A segunda, por meio de transferências específicas com vistas à prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados e aos Municípios com o objetivo de fomentar as exportações do País, realizadas, nos exercícios de 2004 a 2006, nos termos das Leis nos 10.966, de 9 de novembro de 2004, 11.131, de 1º de julho de 2005, e 11.289, de 30 de março de 2006.

A tabela seguinte mostra os montantes consignados nas leis orçamentárias relativas aos exercícios de 2004 a 2009.

TRANSFERÊNCIAS PARA COMPENSAÇÃO DE EXPORTAÇÕES (LEI KANDIR + AUXÍLIO FINANCEIRO)

Ano	Item	Valor Autorizado (R\$)	Valor Pago (R\$)
2004	Lei Kandir	2.890.000.000	2.890.000.000
	Lei Kandir – vinculado ao Fundef	510.000.000	510.000.000
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	900.000.000	900.000.000
	Total	4.300.000.000	4.300.000.000
2005	Lei Kandir	2.890.000.000	2.890.000.000
	Lei Kandir – vinculado ao Fundef	510.000.000	510.000.000
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	900.000.000	900.000.000
	Reserva para Auxílio Financeiro aos Estados Exportadores	900.000.000	900.000.000
	Total	5.200.000.000	5.200.000.000
2006	Lei Kandir	1.657.500.000	1.657.500.000
	Lei Kandir – vinculado ao Fundef	292.500.000	292.500.000
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950.000.000	1.950.000.000
	Reserva para Auxílio Financeiro aos Estados Exportadores	1.300.000.000	1.300.000.000
	Total	5.200.000.000	5.200.000.000
2007	Lei Kandir	1.625.130.000	1.625.130.000
	Lei Kandir – vinculado ao Fundef	324.870.000	324.870.000
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950.000.000	1.950.000.000
	Reserva para Auxílio Financeiro aos Estados Exportadores	1.300.000.000	-



TRANSFERÊNCIAS PARA COMPENSAÇÃO DE EXPORTAÇÕES (LEI KANDIR + AUXÍLIO FINANCEIRO)

Ano	Item	Valor Autorizado (R\$)	Valor Pago (R\$)
	Total	5.200.000.000	3.900.000.000
2008	Lei Kandir	1.592.565.000	1.592.565.000
	Lei Kandir – vinculado ao Fundeb	357.435.000	357.435.000
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950.000.000	1.950.000.000
	Reserva para Auxílio Financeiro aos Estados Exportadores	1.300.000.000	1.300.000.000
	Total	5.200.000.000	5.200.000.000
2009 ¹	Lei Kandir	1.560.000.000	910.000.000
	Lei Kandir – vinculado ao Fundeb	390.000.000	226.000.000
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950.000.000	1.950.000.000
	Reserva para Auxílio Financeiro aos Estados Exportadores	1.300.000.000	-
	Total	5.200.000.000	3.126.000.000

Fonte: SIAFI

¹ Valores pagos até 31 de agosto de 2009.

Para 2008 e 2009 o projeto já contemplava R\$ 3,9 bilhões para essa finalidade, que foram acrescidos de R\$ 1,3 bilhão de reserva com caráter financeiro.

Com relação à execução, verifica-se que apenas no ano de 2007 não ocorreu a transferência integral dos valores orçados, ficando R\$ 1,3 bilhão pendente de pagamento.

Na proposta orçamentária para 2010 não há previsão orçamentária para essa finalidade. Com base no argumento de ser matéria própria da LOA, e não da LDO, o Poder Executivo vetou o § 3º do art. 12 da LDO 2010, que previa que tais programações deveriam corresponder, no PLOA 2010, no mínimo, aos montantes alocados na lei orçamentária de 2009 (R\$ 3,9 bilhões), acrescido da parcela ainda não realizada referente ao exercício de 2007 no montante de R\$ 1,3 bilhão

A ausência de dotações para compensação dos Estados exportadores nos projetos de lei orçamentária vem se repetindo pela falta de regulamentação do Fundo de Compensação às Exportações, e pela redação do anexo da Lei Complementar 115/2002, que não define um valor mínimo a ser transferido.

Verifica-se que 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. Conclui-se que 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.

24. Autorização legislativa para a abertura de créditos suplementares

O princípio da exclusividade ou pureza orçamentária, presente em nossas Constituições desde 1926, estatui que o texto da lei orçamentária, nos termos do art. 165, § 8º ⁴⁷, somente poderá conter a estimativa da receita e fixação da despesa, excetuando-se a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito. Disposição tão

⁴⁷ Art. 165, § 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.



restritiva justificou-se no passado pelo uso abusivo da celeridade do processo orçamentário para aprovação de normas distintas da função estrita da lei orçamentária.

O disciplinamento das operações de crédito nos arts. 9º e 10 do texto da lei do PLOA 2010 mantém a mesma autorização de anos anteriores, destacando-se a faculdade para emissão de títulos da dívida agrária, no mesmo montante de 2008 e de 2009.

Os dispositivos das leis orçamentárias (art. 4º e 8º do PLOA 2010) que autorizam previamente a abertura de créditos suplementares por Decreto vêm, de forma crescente, alijando o Congresso Nacional de participar das alterações da programação orçamentária durante sua execução em razão da larga amplitude de discricionariedade concedida ao Poder Executivo pelas últimas leis orçamentárias.

O alargamento das possibilidades de abertura de créditos adicionais reflete-se na nova redação dada ao final do caput do art. 4º onde os termos “... *limites e condições estabelecidos neste artigo, para suplementação de dotações consignadas*: ” transmudaram-se em “...*limites e condições estabelecidos neste artigo, para o atendimento de despesas*: ”

A Lei Orçamentária de 2003 (Lei nº 10.640, de 14.01.2003) continha 11 situações (incisos) que autorizavam o Poder Executivo a abrir créditos suplementares por decreto (art. 4º), além de outras 3 possibilidades de abertura de crédito para atender às transferências constitucionais a entes federados e fundos.

O texto do projeto de lei orçamentária para 2010 (art. 4º), prevê 29 hipóteses de abertura de crédito suplementar por decreto presidencial, fora 4 outros para atender a transferências constitucionais, art. 5º. Ou seja, em sete anos, surgiram 18 novas possibilidades de abertura de créditos suplementares sem a participação do Congresso Nacional.

Se compararmos com a lei orçamentária em vigor, LOA 2009, o fenômeno delegatório acentua-se. Identificam-se 8 novas hipóteses de abertura direta de créditos suplementares, inclusive com a repetição de hipóteses em incisos diferentes, caso das universidades e dos hospitais universitários, que poderão remanejar e suplementar suas dotações de GND 3 (custeio), 4 (investimento) e 5 (inversão financeira) sem exame do Congresso Nacional com fundamento optativo nos incisos XIV ou XXVIII do art. 4º do PLOA 2010, visto que ambos autorizam esses suplementos e remanejamentos.

Identifica-se reiterado elastecimento do grau de liberdade de implementação de políticas públicas sem a participação direta do Congresso Nacional em detrimento das prerrogativas constitucionais asseguradas ao Poder Legislativo de autorizar a exação e o gasto públicos, origem dos Paramentos. Afasta-se, dessa forma, a competência parlamentar de examinar a oportunidade e conveniência da aplicação dos recursos públicos.

Tratando especificamente das alterações textuais em relação à Lei Orçamentária vigente, verificam-se as seguintes ocorrências quanto ao crescente descontrole do Congresso Nacional sobre as alterações da lei orçamentária aprovadas, resultando nas seguintes mudanças no art. 4º em relação à LOA/2009, quanto às fontes que podem ser utilizadas pelo Poder Executivo para a suplementação ou remanejamento de despesas por Decreto:

1) Art. 4º, I, c – inclui-se como fonte o excesso de arrecadação de receitas *vinculadas*, além das receitas próprias;

2) Art. 4º, I, d - inclui-se como fonte para o acréscimo em cada subtítulo os recursos provenientes de até 10% (dez por cento) do excesso de arrecadação das *demais* receitas do Tesouro Nacional;

3) Art. 4º, II – amplia-se de 20% para 100% a possibilidade de remanejamentos entre grupos de natureza de despesa “3 - *Outras Despesas Correntes*”, “4 - *Investimentos*” e “5 - *Inversões Financeiras*”, mediante a utilização de recursos provenientes da anulação de dotações consignadas a esses grupos, no âmbito do mesmo subtítulo, objeto da suplementação;



CONGRESSO NACIONAL

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

4) Art. 4º, IV, a – inclui-se o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício de 2009 como fonte para créditos relativos a suplementação ilimitada de juros e encargos da dívida;

5) Art. 4º, VI, a – criação a possibilidade de remanejamentos de despesas com pessoal e encargos sociais sem a limitação no âmbito de cada Poder ou Ministério Público;

6) Art. 4º, XII – o remanejamento entre “benefícios previdenciários” passa a ser restrito ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social⁴⁸;

7) Art. 4º, XIV, com as seguintes alterações:

Substitui-se na autorização para remanejamento entre os GNDs 3, 4 e 5 a menção às Escolas Técnicas Federais, dos Centros Federais de Educação Tecnológica, das Escolas Agrotécnicas Federais e por “*instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica*”, aparentemente sem alargar o universo delegatório nos aspecto institucional;

Todavia, em sua alínea “a” aumenta-se a autorização para anulação (fonte) dos GNDs 3, 4 e 5 de 20% (vinte por cento) para 50% (cinquenta por cento) do total das dotações orçamentárias consignadas a esses grupos de natureza de despesa no âmbito de cada uma das entidades.

Suprime-se o uso do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial da União do exercício anterior (2009), relativo a receitas vinculadas à educação, antes limitado ao saldo orçamentário de cada subtítulo, nos referidos grupos de natureza de despesa, não utilizados no exercício de 2009, desde que para aplicação nos mesmos subtítulos do exercício.

8) Art. 4º, XVII – a autorização para suplementação e remanejamento de pagamento de benefícios a servidores, empregados e seus dependentes (auxílio-alimentação ou refeição, assistência médica e odontológica, inclusive exames periódicos, assistência pré-escolar e auxílio-transporte, ou similares), antes restrita a novos servidores civis, agora é estendida a todos os servidores, inclusive os militares;

9) Art. 4º, XVIII – amplia-se imensamente a autorização para remanejamento e suplementação das dotações contempladas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Na LOA 2009 o limite de suplementação é fixado em 30 % de cada ação orçamentária⁴⁹. No PLOA 2010 a suplementação pode alcançar o limite de até 30% (trinta por cento) de todo o PAC, ou seja, 30 % de R\$ 23,4 bilhões, cerca de R\$ 7 bilhões; assim, a aprovação na LOA 2010 de uma obra com R\$ 7 milhões pode ser suplementada por decreto em mais R\$ 7 bilhões!;

10) Art. 4º, XIX – acrescenta-se a hipótese do benefício da bolsa-qualificação, dentre as autorizações para suplementação e remanejamento dos benefícios da programação do FAT, que já contemplava o pagamento do abono salarial e do seguro desemprego;

11) Art. 4º, XX – acrescenta-se às suplementações nas ações do programa “0910 - Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos Internacionais”, a utilização de recursos provenientes de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial da União do exercício de 2009, de excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional e da anulação de dotações orçamentárias contidas em subtítulos de ações do mesmo programa e constantes

⁴⁸ As Emendas Constitucionais nº 3/93, 41/03 e 47/05 determinam que as despesas com inativos e pensionistas sejam consideradas como de natureza previdenciária, e não uma extensão dos gastos com pessoal,

⁴⁹ Autorização compatível com o art. 12 da lei Plano Plurianual 2008-2011 (Lei 11.653 de 2008) –Art. 12. O Poder Executivo fica autorizado a suplementar, por decreto, dotações consignadas nas ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, integrantes da lei orçamentária anual e devidamente identificadas no SIAFI, até o limite de 30% (trinta por cento) de cada ação, mediante o cancelamento de até 30% (trinta por cento) de cada ação orçamentária integrante do PAC, exceto se outro critério for fixado pela lei orçamentária anual.



CONGRESSO NACIONAL

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

dos GNDs 3, 4 e 5 de outros subtítulos, até o limite de 30% (trinta por cento) da soma dessas dotações;

Além das alterações citadas, são acrescidas ainda as seguintes autorizações inéditas para suplementação/remanejamento por Decreto:

12) Art. 4º, XXI – com benefícios assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social e Renda Mensal Vitalícia, mediante a utilização de recursos provenientes de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial da União do exercício de 2009 e anulação de dotações orçamentárias alocadas às finalidades previstas neste inciso;

13) Art. 4º, XXII – com benefícios de legislação especial, mediante a utilização de recursos provenientes de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial da União do exercício de 2009;

14) Art. 4º, XXIII - mediante a recomposição das dotações integrantes desta Lei até o limite dos valores que constaram do respectivo projeto, por meio da anulação de dotações orçamentárias com o mesmo identificador de resultado primário, desde que não incida sobre os valores incluídos ou acrescidos pelo Congresso Nacional por meio de emendas individuais apresentadas pelos parlamentares;

15) Art. 4º, XXIV - no âmbito das Instituições Científicas e Tecnológicas, assim definidas no art. 2º, V, da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, classificadas nos GNDs 3, 4 e 5, mediante a utilização de recursos provenientes de excesso de arrecadação de receitas próprias geradas por essas entidades;

16) Art. 4º, XXV - no âmbito das agências reguladoras, do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - FUST, do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - FUNTTEL e dos fundos setoriais de ciência e tecnologia constantes do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, mediante a utilização dos respectivos superávits financeiros apurados nos balanços patrimoniais de 2009, excessos de arrecadação de receitas próprias e vinculadas e reservas de contingência à conta de recursos próprios e vinculados constantes da LOA/2010;

17) Art. 4º, XXVI - com o projeto de Implantação do Sistema Integrado de Gestão da Informação - e-Jus, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário, mediante a utilização de recursos provenientes da anulação de dotações consignadas a essa finalidade, na mesma ou em outra unidade orçamentária;

18) Art. 4º, XXVII - relativas ao pagamento de anistiados políticos nos termos da Lei no 10.559/02, e da Lei no 11.354/06, até o limite de 30% (trinta por cento) de cada subtítulo, mediante a anulação de dotações orçamentárias até esse limite, desde que não incida sobre os valores incluídos ou acrescidos pelo Congresso Nacional por meio de emendas individuais apresentadas pelos parlamentares;

19) Art. 4º, XXVIII - das Universidades Federais e de seus Hospitais Universitários, mediante remanejamento de dotações dos GNDs 3, 4 e 5 alocadas a essas entidades; e

20) Art. 4º, XXIX - no âmbito do programa “0637 - Serviço de Saúde das Forças Armadas”, mediante a utilização do excesso de arrecadação das receitas decorrentes da contribuição do militar para a assistência médico-hospitalar e social e da indenização pela prestação de assistência médico-hospitalar, por intermédio de organização militar, previstas no art. 15, II e III, da Medida Provisória no 2.215, de 31.08.2001.

De acordo com a alteração que consta do § 1º do art. 4º, o limite genérico constante do art. 4º, I, “a”, que permitia a suplementação de 10% para todo subtítulo existente nos orçamentos fiscal e da seguridade social, passa para 30%, caso ocorra entre ações de um mesmo programa.

Finalmente, o § 3º inclui dispositivo determinando ao Presidente da CMO que informe ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, até 30 (trinta) dias após a sanção



da LOA/2010, a relação dos valores incluídos ou acrescidos pelo Congresso Nacional por meio de emendas individuais apresentadas pelos parlamentares.

No âmbito do Orçamento de Investimento das estatais, o art. 8º, II, inclui os restos a pagar dos orçamentos fiscal e da seguridade social dentre as fontes possíveis para suplementação das estatais com recursos do Tesouro.

25. Obras com Indícios de Irregularidades Graves

O Anexo VI do PLOA 2010 trata da relação de obras e serviços com indícios de irregularidades graves⁵⁰, ou seja, aquelas ocorrências consideradas materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, capazes de ensejar a nulidade do contrato ou configurar graves desvios relativamente aos princípios da administração. A referida relação foi elaborada e encaminhada ao Poder Executivo pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em cumprimento ao art. 95 da Lei nº 12.017, de 2009 (LDO 2010).⁵¹

Constam, do referido Anexo VI, 42 programações orçamentárias que poderão ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa pelo Congresso Nacional caso os respectivos gestores não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências, até a aprovação do PLOA 2010.

Nada obsta, todavia, que tais programações recebam dotações orçamentárias no PLOA 2010 permanecendo sua execução suspensa até a solução das pendências e após deliberação da CMO (art. 97, § 4º, LDO 2010).

O Anexo VI da LOA 2009, por ocasião de sua publicação, apresentava 63 subtítulos com indícios de irregularidades graves, ou seja, houve uma redução de cerca de 33% na quantidade de subtítulos nesta situação, se comparado com o projeto ora encaminhado ao Congresso Nacional.

Esclareça-se, entretanto, que a relação constante do PLOA 2010 tem caráter preliminar, pois deverá ser atualizada pelo TCU em 30/09 e em 30/11/09, conforme previsto no art. 96 da LDO 2010, ou mesmo posteriormente, caso novas ocorrências venham a ser identificadas ou apreciadas por aquela Corte de Contas.

De fato, os trabalhos de fiscalização em campo realizados em 2009 encontram-se ainda em andamento, o que pode implicar substancial atualização do conteúdo da informação sobre obras e serviços com indícios de irregularidades na relação a ser encaminhada ao Congresso Nacional em 30 de setembro.

Caberá ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) examinar as informações prestadas pelo TCU, cotejando-as com outras informações disponíveis sobre as referidas obras e serviços bem como com o Anexo VI da lei vigente (LOA 2009) e respectivas alterações.

Registre-se que a matéria de que se cuida foi objeto de intensas discussões no âmbito do Congresso Nacional durante a tramitação do PLDO 2010. Em decorrência desse debate, houve por bem o Congresso Nacional introduzir diversas alterações na LDO 2010 com o objetivo de aprimorar esse mecanismo que tem o potencial de paralisar obras e serviços com dotações

⁵⁰ Nem todas as obras e serviços constantes do Anexo VI constam do PLOA 2010.

⁵¹ Art. 95. Para fins do disposto no art. 59, §1º, inciso I, da Lei Complementar no 101, de 2000 e nos arts. 9º, § 2º e 94 desta Lei, o Tribunal de Contas da União encaminhará à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e aos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, até 1º de agosto de 2009, a relação das obras e serviços com indícios de irregularidades graves, especificando as classificações institucional, funcional e programática vigentes, com os respectivos números dos contratos e convênios, na forma do Anexo VI da Lei Orçamentária de 2009.

consignadas na lei orçamentária. Segundo consta do Parecer aprovado pela CMO, as mudanças introduzidas na LDO 2010 tiveram por escopo:

“(...) buscar (...) soluções (...) que (...) esclareçam o papel do TCU (...) e que também permitam a atuação do Congresso Nacional no exercício de suas prerrogativas, na defesa de seu próprio processo decisório e do Erário. Cabe ao Poder Legislativo aprovar a lei orçamentária e também avaliar a oportunidade e conveniência da suspensão de suas dotações.

Essa avaliação pode levar em conta, além das recomendações do TCU, outros fatores envolvidos, tais como os prejuízos à sociedade decorrentes da paralisação da obra, o custo-benefício da medida, o teor das alegações, etc.”

Em resumo, destacam-se as seguintes alterações previstas na LDO 2010 sobre o assunto:

- a) o conceito de indícios de irregularidades graves: doravante, os indícios precisam ser materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, podendo ensejar a nulidade do contrato ou configurar graves desvios relativamente aos princípios da administração pública (art. 94, IV);
- b) a necessidade de se especificar o contrato, edital ou convênio nos quais foram identificadas as irregularidades graves (art. 95, § 1º);
- c) estimativa, pelo TCU, do valor potencial do prejuízo ao erário provocado pela irregularidade identificada (art. 96, § 3º, III);
- d) dispensa da inclusão da obra ou serviço no Anexo caso sejam apresentadas pelo contratado garantias suficientes à cobertura integral dos prejuízos potenciais do erário (art. 94, § 2º);
- e) necessidade de se realizar audiência pública para subsidiar a decisão da CMO sobre a continuidade de obras ou serviços com indícios de irregularidades graves (art. 97, § 2º);
- f) estabelecida data de 15 de maio de 2010 para o TCU encaminhar à CMO relatório atualizado contendo as medidas saneadoras já adotadas e as pendências que ainda impedem a continuidade da execução dos subtítulos relativos a obras e serviços bloqueados preventivamente (art. 98, § 6º);
- g) redução de 6 para 4 meses do prazo dado ao TCU para analisar os processos relativos às obras e serviços paralisados, contados da comunicação do fato ao Congresso Nacional (art. 98, § 2º);
- h) quanto à avaliação dos custos máximos, admitir-se-á, no caso em que o valor total contratado não supere o limite para tomada de preços, variação máxima de 20% sobre os custos unitários, desde que o custo global fique abaixo daquele calculado pelo SINAPI (art. 112, § 1º).

26. Conclusão

A análise da proposta orçamentária mostra, de modo geral, que o equilíbrio fiscal, com o controle da relação dívida líquida/PIB em 2010, será mantido graças à recuperação da economia e à previsão de menores despesas com juros. Para 2010 o Governo espera contar com um grande aumento na arrecadação da receita primária de 2009 para 2010 - R\$ 110,3 bilhões (1,27% do PIB) a mais do que o previsto para 2009. Esse salto na receita é justificado com base nos parâmetros macroeconômicos da proposta e na expectativa de novos ingressos no valor de R\$ 35,9 bilhões com receitas *extraordinárias* (R\$ 31,5 bilhões no âmbito da SRF e R\$ 4,4 bilhões na previdência).



CONGRESSO NACIONAL

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

Do lado da despesa, o projeto deixou de contemplar itens relevantes, a exemplo: a) lei Kandir (R\$ 3,9 bilhões); b) reajuste dos benefícios previdenciários acima de 1 salário-mínimo (R\$ 3,5 bilhões); c) Fundeb (R\$ 1,1 bilhão); d) gastos mínimos com o piso da saúde (R\$ 346,3 milhões). Verificamos também, no Anexo V do texto da lei orçamentária, a existência de um grande número de autorizações para aumentos e contratações de pessoal sem a devida dotação orçamentária.

No que se refere ao texto do PLOA 2010, verifica-se significativa ampliação das autorizações para abertura de créditos suplementares pelo Poder Executivo, sem a apreciação do Congresso.

Verificamos que grande parte da programação que constou do Anexo de Metas e Prioridades da LDO 2010 não foi contemplada no PLOA 2010.

O Congresso Nacional, portanto, tem pela frente o desafio de, a partir do trabalho da Comissão mista com seus respectivos Relatores e Comitês de apoio e assessoramento, discutir e promover os ajustes necessários ao aprimoramento da proposta.

Brasília (DF), 23 de setembro 2009.

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*