



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 05/2010

**SUBSÍDIOS PARA A APRECIÇÃO DO
PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2011
(PLN nº 59/2010)**

**COFF/CD
CONORF/SF**

Out/2010

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 André Burello, Luciano Henrique da Silva Oliveira e Maria Emilia Miranda Pureza.

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 2011 | 1 |
| 3. Cenário Macroeconômico | 3 |
| 4. A Política Fiscal no PLOA 2011..... | 6 |
| 5. Avaliação da Projeção da Receita..... | 11 |
| 5.1. Receitas Primárias | 11 |
| 5.2. Receitas financeiras e a “regra de ouro” | 15 |
| 5.3. Renúncia de Receitas..... | 16 |
| 6. Compatibilidade da proposta orçamentária com o PPA e a LDO | 20 |
| 7. Pessoal e Encargos Sociais (GND 1)..... | 21 |
| 8. Outras Despesas Correntes (GND 3) | 22 |
| 9. Previdência e Assistência Social – Salário Mínimo | 25 |
| 9.1 Previdência Social..... | 25 |
| 9.2 Assistência Social | 26 |
| 9.3 Salário Mínimo | 27 |
| 10. Transferências a Estados e Municípios..... | 28 |
| 10.1. Transferências Constitucionais e Legais a Estados e Municípios..... | 28 |
| 10.2. Transferências Voluntárias a Estados e Municípios | 29 |
| 11. Transferências a Entidades Privadas..... | 31 |
| 12. Investimentos (GND 4) | 33 |
| 12.1 Orçamento Fiscal e da Seguridade | 33 |
| 12.2. Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais..... | 34 |
| 12.3 Programa de Aceleração do Crescimento – PAC..... | 35 |
| 13. Inversões Financeiras (GND 5) | 37 |
| 14. Dívida Pública Federal (GNDs 2 e 6)..... | 38 |
| 14.1. Estoque e Administração da Dívida Pública Mobiliária..... | 38 |
| 14.2. Juros e Encargos (GND 2) | 39 |
| 14.3. Amortização da Dívida (GND 6)..... | 41 |
| 15. Reserva de Contingência (GND 9)..... | 41 |
| 16. Cumprimento de Limites Constitucionais e Legais..... | 45 |
| 16.1 Saúde..... | 45 |
| 16.2. Educação | 46 |
| 16.3. Irrigação..... | 47 |
| 17. Lei Kandir e Fomento às Exportações | 48 |
| 18. Autorização legislativa para a abertura de créditos suplementares | 49 |
| 19. Obras com indícios de irregularidades graves..... | 51 |
| 20. Conclusão..... | 53 |



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 2011 – PLOA 2011, constante do PL nº 59, de 2011-CN (Mensagem nº 121/2010-CN, nº 531/2010, 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 2011, 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 2011; e a *avaliação da projeção da receita*, com as principais alterações previstas para 2011.

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 2011; cumprimento de *limites constitucionais e legais* referentes aos gastos com *saúde, educação e irrigação*; *Lei Kandir e fomento às exportações*. Apresentam-se, ainda, as possibilidades de *alteração da lei orçamentária* após sua aprovação e são analisadas as informações relativas a *obras com indícios de irregularidades graves*.

O detalhamento das programações do PLOA 2011 poderá ser consultado pela Internet nos sistemas de informação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.²

2. Visão Geral do PLOA 2011

O valor total da proposta orçamentária para 2011 é de R\$ 2,048 trilhões, dos quais R\$ 678,5 bilhões referem-se ao refinanciamento (rolagem³) da dívida pública, de cunho meramente contábil, uma vez que não constitui despesa efetiva, mas troca da parcela dos títulos vencidos por títulos novos. Em razão de ordenamento contido no art. 52 da Lei Complementar nº 101, de 2000, esta rubrica deve constar de forma destacada das demais despesas financeiras. Desconsiderando-se este valor, o Orçamento da União, formado pelo Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e pelo Orçamento de Investimento das Estatais, atinge R\$ 1,369 trilhões. Desse valor, R\$ 107,5 bilhões correspondem ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais federais e R\$ 1,262 trilhões aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

¹ <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/noticias/loa-2011-cronograma-de-tramitacao>

² http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/LOA/Elaboracao:PL

³ O refinanciamento é necessário para a renovação de títulos públicos e depende do prazo médio de vencimento da dívida, razão pela 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.



CONGRESSO NACIONAL

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

O valor total da proposta e a composição básica do orçamento da União para 2011, comparado com 2010, são apresentados na tabela a seguir:

PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS PARA 2010 e 2011 - Grandes Números

(R\$ bilhão)

| Descrição | 2010 | | 2011 | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | Receitas | Despesas | Receitas | Despesas |
| 1. Orçamento da União | 1.832,8 | 1.832,8 | 2.048,1 | 2.048,1 |
| 2. Refinanciamento da Dívida Pública | 588,9 | 588,9 | 678,5 | 678,5 |
| 3. Orçamento da União Efetivo (1 - 2) (*) | 1.243,9 | 1.243,9 | 1.369,5 | 1.369,5 |
| 3.1 Orçamento de Invest. das Estatais | 94,4 | 94,4 | 107,5 | 107,5 |
| 3.2 Orçamentos Fiscal e Seg. Social | 1.149,5 | 1.149,5 | 1.262,0 | 1.262,0 |
| 3.2.1 Orçamento Fiscal | 728,9 | 692,8 | 799,0 | 749,3 |
| 3.2.2 Orçamento da Seg. Social (**) | 420,6 | 456,7 | 463,0 | 512,7 |

Fontes: PLOA 2010/2011

(*) Não inclui refinanciamento da dívida;

(**) Despesas com saúde, previdência e assistência social. Das despesas do Orçamento da Seguridade Social, R\$ 49,7 bilhões são financiadas por transferências do Orçamento Fiscal. Para 2010 esse valor era de R\$ 36,1 bilhões.

Em relação à proposta de 2010 há um aumento de 9,8 % nas dotações dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social efetivos e de 13,9 % 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\$ 49,7 bilhões das despesas da Seguridade Social. Para 2010, estima-se esse montante em R\$ 36,1 bilhões.

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

Comparativo por Grupo Natureza de Despesa - GND

| DISCRIMINAÇÃO / GND | PLOA 2009 | LOA 2009 | PLOA 2010 (a) | LOA 2010 (b) | PLOA 2011 (c) | Em R\$ 1,00 bi | |
|--|-----------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|-------------|
| | | | | | | (d) = (c) - (b) | |
| | | | | | | VALOR | % |
| PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (GND 1) | 169,19 | 168,8 | 183,06 | 184,15 | 199,59 | 15,44 | 8,38 |
| OUTRAS DESPESAS CORRENTES (GND 3) | 548,73 | 540,76 | 580,7 | 593,93 | 670,12 | 76,19 | 12,83 |
| INVESTIMENTOS (GND 4) | 37,99 | 47,62 | 44,51 | 58,11 | 51,44 | -6,67 | -11,48 |
| INVERSÕES FINANCEIRAS (GND 5) | 42,96 | 41,96 | 41,45 | 41,09 | 44,43 | 3,34 | 8,13 |
| RESERVA DE CONTINGÊNCIA (GND 9) | 27,43 | 25,93 | 21,16 | 21,18 | 21,19 | 0,01 | 0,05 |
| Recursos Livres | 9,05 | 8,42 | 9,48 | 5,03 | 7,95 | 2,92 | 58,05 |
| Recursos Próprios e Vinculados | 18,37 | 17,51 | 11,68 | 16,15 | 13,24 | -2,91 | -18,02 |
| SUBTOTAL (1) | 826,3 | 825,07 | 870,88 | 903,49 | 986,77 | 88,31 | 9,77 |
| SERVIÇO DA DÍVIDA (2) | 758,76 | 756,39 | 867,56 | 867,56 | 953,79 | 86,23 | 9,94 |
| Juros e Encargos (GND 2) | 127,08 | 124,71 | 110,4 | 110,4 | 169,87 | 59,47 | 53,87 |
| Amortização (GND 6) | 631,68 | 631,68 | 757,16 | 757,16 | 783,92 | 26,76 | 3,53 |
| Amortização Efetiva | 84,32 | 84,32 | 74,42 | 74,42 | 80,59 | 6,17 | 8,29 |
| Refinanciamento Div. Contratual e Mob. | 525,55 | 525,55 | 588,94 | 588,94 | 678,51 | 89,57 | 15,21 |
| Saldo Negativo do Bacen | 21,81 | 21,81 | 93,8 | 93,8 | 24,82 | -68,98 | -73,54 |
| TOTAL = (1) + (2) | 1.585,06 | 1.581,46 | 1.738,44 | 1.771,05 | 1.940,56 | 174,54 | 9,86 |

Fonte: SIGA BRASIL e PLOA 2011

Em termos gerais, a tabela indica que o PLOA 2011, em relação à lei orçamentária para 2010, prevê aumento das despesas com pessoal e outras despesas correntes - custeio, previdência e transferências constitucionais e legais - e redução dos investimentos. No entanto, em relação ao PLOA 2010, os investimentos propostos para 2011 são 15,6% superiores. Os investimentos programados na Lei Orçamentária para 2010, superiores aos do PLOA 2011, 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 aumento das despesas com juros e com amortização efetiva. Verifica-se, porém, uma redução da previsão de recursos para cobertura do Resultado Negativo Apurado no Banco Central do Brasil⁴, que, de acordo com a Mensagem Presidencial, decorre do êxito da atuação do BACEN no enfrentamento à crise financeira internacional.

Em atendimento à LDO, as despesas orçamentárias são classificadas em primárias e financeiras, quanto ao seu efeito na composição do gasto público. 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 próxima tabela mostra o elevado grau de rigidez orçamentária do orçamento da União, indicando que 73,1% da despesa primária é de caráter obrigatório. Em percentual do PIB, a despesa obrigatória estimada para 2011 representa 14,5%. Esse percentual é inferior aos 22,6% observados em 2008. Quanto às despesas discricionárias, o projeto prevê gastos ao redor de 4,8 % do PIB, o mesmo percentual projetado para 2010.

| Despesas Primárias Obrigatórias versus Discricionárias - 2008 a 2011 | | | | | | | | | | | | |
|--|----------------|--------------|--------------|----------------|--------------|--------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Despesas Primárias | Realizado 2008 | | | Realizado 2009 | | | Reprogramado 2010 | | | PLOA 2011 | | |
| | Valor | % | % PIB | Valor | % | % PIB | Valor | % | % PIB | Valor | % | % PIB |
| Obrigatórias | 388,3 | 74,5 | 22,65 | 449,3 | 73,6 | 14,29 | 495,9 | 74,7 | 14,07 | 548,8 | 73,1 | 14,53 |
| Discricionárias | 133,1 | 25,5 | 4,61 | 161,4 | 26,4 | 5,14 | 168,2 | 25,3 | 4,77 | 202,3 | 26,9 | 4,77 |
| Total | 521,4 | 100,0 | 18,04 | 610,7 | 100,0 | 19,43 | 664,1 | 100,0 | 18,84 | 751,1 | 100,0 | 19,30 |

Fonte: Quadro 11 do PLOA 2011.

3. Cenário Macroeconômico

A política macroeconômica dos últimos anos, no Brasil, permitiu a consolidação da economia, sustentada pelo efeito duplo e simultâneo de resultados favoráveis e credibilidade nacional e internacional. A política se pautou em:

- a) equilíbrio fiscal, com superávits primários e redução do endividamento do setor público;
- b) controle da inflação, com regime de metas;
- c) regime de câmbio flexível, com elevação das reservas cambiais e equilíbrio das contas externas;

⁴ A inclusão dessa dotação atende ao exigido na Lei Complementar nº 101, de 2000.

Graças ao sucesso dessa política e às medidas emergenciais adotadas no final de 2008 e início de 2009, foi possível ao país sair rapidamente da crise financeira internacional que culminou em setembro de 2008 e abateu a economia mundial nos três últimos anos.

A política fiscal, desde muito tempo, vem sendo um pilar na política macroeconômica do país. Nos últimos anos, pequenas reduções da meta fiscal não têm significado desvio do propósito de manter a responsabilidade sobre o equilíbrio fiscal. A decisão de maiores gastos com investimentos públicos e a sustentabilidade do crescimento e do controle inflacionário norteiam o valor da meta fiscal. A entrada de capitais externos e o crescimento econômico fornecem um ambiente favorável para um leve afrouxamento da meta fiscal.

As expectativas para 2010 e 2011 são favoráveis ao crescimento do PIB. O orçamento prevê crescimento de 6,5% em 2010 e 5,5%, em 2011, semelhante à média da década de 60 e muito acima do alcançado nas três últimas décadas, como mostra a tabela abaixo.

Taxas médias de crescimento real (%)

| Período | PIB | População | PIB <i>per capita</i> |
|----------------------------|------------|------------------|------------------------------|
| Década de 60 (1961-1970) | 6,17 | 2,89 | 3,19 |
| Década de 70 (1971-1980) | 8,63 | 2,44 | 6,04 |
| Década de 80 (1981-1990) | 1,57 | 2,14 | -0,56 |
| Década de 90 (1991-2000) | 2,54 | 1,57 | 0,95 |
| De 2001 a 2009 | 3,20 | 1,25 | 1,93 |
| Previsão Orçamento p/ 2010 | 6,50 | - | - |
| Projeção Focus p/2010 | 7,10 | | |
| Previsão Orçamento p/2011 | 5,50 | - | - |
| Projeção Focus p/2010 | 4,50 | | |

Fonte: FGV, IBGE, PLOA 2011 e Pesquisa Focus/Bacen- 27/08/2010

A projeção do mercado, medida pela pesquisa Focus do Banco Central (Bacen), demonstra a mesma tendência, com maior crescimento em 2010 e menor em 2011.

A demanda doméstica foi apontada na Mensagem como a principal indutora do crescimento em 2009 e no primeiro trimestre de 2010. O consumo das famílias foi menos afetado pela crise, devido aos estímulos tributários concedidos pelo Governo e à elevação da renda real disponível. Esta última cresceu em função de:

- a) estabilidade dos preços;
- b) crescimento da massa salarial: em média 5,5% a.a., em 2006-2009;
- c) aumento do crédito à pessoal física: em média 20,3% a.a., em 2006-2009;
- d) transferências de renda do Governo às famílias: bolsa família, benefícios da assistência social (LOAS) etc.

Ainda do lado da demanda, os investimentos (formação bruta de capital fixo) mostraram forte recuperação, voltando ao patamar pré-crise, de dois dígitos, e alcançado 26% de crescimento, tanto no primeiro, quanto no segundo trimestre de 2010.

Do lado da oferta, conforme vemos na tabela abaixo, o setor industrial apresentou forte recuperação, no primeiro e no segundo trimestre de 2010. Os principais fatores que contribuíram para esse comportamento foram as desonerações tributárias – nos setores automotivos, construção civil, eletrodomésticos e bens de capital – e a implementação ou ampliação de programas como o Minha Casa, Minha Vida. Quanto à agricultura, que sofreu forte retração em 2009, a expectativa é de crescimento em 2010, pois se prevê que a safra de grãos em 2010 alcance o patamar recorde de 2008. A retração de 2009 decorreu devido à queda no rendimento



CONGRESSO NACIONAL

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

de culturas importantes, em função de condições climáticas adversas, à queda na demanda mundial de alimentos e combustíveis e à queda no preço das commodities (exceto cana de açúcar).

Produto Interno Bruto

| Setor/Atividade | Variação acumulada (%) | | | | | Variação ante o mesmo período do ano anterior | | | |
|-------------------------------|------------------------|------|-------|----------------|----------------|---|--------------|--------------|--------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 1º trim 2010\1 | 2º trim 2010\1 | 3º trim 2009 | 4º trim 2009 | 1º trim 2010 | 2º trim 2010 |
| PIB | 6,1 | 5,1 | -0,2 | 2,4 | 5,1 | -1,2 | 4,3 | 9,0 | 8,9 |
| Oferta | | | | | | | | | |
| Agropecuária | 5,2 | 5,7 | -5,2 | -3,3 | 1,6 | -0,9 | -4,6 | 5,1 | 8,6 |
| Indústria | 5,2 | 4,4 | -5,5 | 0,0 | 5,6 | -6,9 | 4,0 | 14,6 | 14,2 |
| Serviços | 6,1 | 4,8 | 2,6 | 3,6 | 4,5 | 2,1 | 4,6 | 5,9 | 5,7 |
| Demanda | | | | | | | | | |
| Consumo das famílias | 6,1 | 7,0 | 4,1 | 6,0 | 6,9 | 3,9 | 7,7 | 9,3 | 8,0 |
| Consumo do Governo | 5,1 | 1,6 | 3,7 | 3,1 | 3,4 | 1,6 | 4,9 | 2,0 | 3,6 |
| Formação Bruta de Capita Fixo | 13,9 | 13,4 | -9,9 | -1,5 | 8,9 | -12,5 | 3,6 | 26,0 | 26,2 |
| Exportações | 6,2 | -0,6 | -10,3 | -4,2 | | -10,1 | -4,5 | 14,5 | |
| Importações (-) | 19,9 | 18,0 | -11,4 | -0,4 | | -15,8 | 2,5 | 39,5 | |

\1 Acumulado em quatro trimestre até o trimestre de 2010, em relação ao acumulado em quatro trimestre até o trimestre em 2009

Fonte: IBGE e PLOA 2011-Mensagem

Os principais fatores que poderão contribuir negativamente para o crescimento do PIB, frustrando a expectativa do PLOA 2011, são:

- retirada de estímulos ao consumo, como as desonerações tributárias da indústria automotiva;
- aumento da taxa básica de juros, que poderá levar ao encarecimento do crédito em geral e ao aumento da seletividade em novas concessões, afetando o consumo das famílias;
- o consumo com base no crédito às famílias poderá estar chegando ao seu limite, como mostra o aumento dos níveis de inadimplência.
- desaquecimento da economia mundial poderá ser um entrave para o crescimento econômico do Brasil. Como será visto a seguir, o saldo em transações correntes, que antes era superavitário, passou, após a crise, a ser deficitário e ainda não voltou à situação pré-crise.

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

O Projeto de Lei Orçamentária para 2011 assenta suas projeções fiscais tendo como pano de fundo a continuidade do crescimento econômico conjugada com inflação convergindo para a meta, conforme se observa na tabela a seguir.

PARÂMETROS DO PLOA 2011

| Parâmetros | Reprog 2010 | PLOA 2011 | Diferença |
|----------------------------------|-------------|------------|-----------|
| IPCA acum % | 5,2 | 4,5 | -0,7 |
| IGP-DI acum % | 8,68 | 4,5 | -4,18 |
| PIB real (%) | 6,5 | 5,5 | -1 |
| PIB- R\$ bilhões | 3524,4 | 3892,5 | 368,1 |
| Taxa de Câmbio Média | 1,8 | 1,84 | 0,04 |
| Salário Mínimo | R\$ 510,00 | R\$ 538,15 | R\$ 28,15 |
| Taxa de Juros - SELIC % a.a. dez | 10,75 | 10,75 | 0 |

Fonte: Mensagem nº 121, de 2010- CN - PL nº 59, de 2010- CN



CONGRESSO NACIONAL

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

O crescimento real de 5,50% previsto para PIB em 2011, inferior ao valor reprogramado para 2010, é consistente com a expectativa de convergência da inflação para o centro da meta de 4,50% viabilizada pela manutenção da taxa de juros SELIC em 10,75% durante todo o exercício.

O salário-mínimo tem previsão de reajuste de R\$ 28,15, como resultado, apenas, da aplicação da variação esperada para o INPC, uma vez que pela regra atual não seria afetado pelo componente crescimento real do PIB visto que em 2009 a variação deste indicador foi negativa. De resto, espera-se uma relativa estabilidade na taxa de câmbio.

A poupança externa tem sido vital para garantir o crescimento econômico brasileiro. O setor público não poderá contribuir mais porque o Governo está priorizando a execução de investimentos, tanto do PAC, quanto das estatais. O consumo das famílias também está sendo estimulado por mais crédito. Finalmente, o saldo em transações correntes ainda não retornou aos níveis pré-crise.

No passado, conseguimos acumular reservas e manter uma política fiscal controlada. Talvez, graças a isso, a entrada de capitais esteja aumentando e chegando aos níveis pré-crise. Assim, ainda é possível mantermos déficit em transações correntes, que está sendo previsto durar mais cinco anos. Espera-se que o regime cambial flexível permaneça e ajuste a taxa de câmbio de acordo com a entrada líquida de dólares.

Observa-se que em 2008 o saldo financeiro, formado pelo conjunto de investimentos estrangeiros diretos e em carteira, caiu, mas já em 2009 voltou a crescer e em 2010 atingiu os níveis pré-crise.

Dados Anuais das Contas Externas Brasileiras

| Ano | Saldo da Balança Comercial | Saldo em Transações Correntes | Saldo Financeiro | Reservas |
|---------|----------------------------|-------------------------------|------------------|----------|
| 2001 | 2.685 | 23.214 | 27.088 | 35.866 |
| 2002 | 13.196 | -7.636 | 7.572 | 37.823 |
| 2003 | 24.878 | 4.177 | 4.613 | 49.296 |
| 2004 | 33.842 | 11.679 | -7.895 | 52.935 |
| 2005 | 44.929 | 13.984 | 10.127 | 53.799 |
| 2006 | 46.457 | 13.643 | 15.430 | 85.839 |
| 2007 | 40.032 | 1.551 | 88.330 | 180.334 |
| 2008 | 24.958 | 28.192 | 28.297 | 193.783 |
| 2009 | 25.279 | 24.302 | 70.172 | 238.520 |
| 2010(*) | 17.696 | 43.764 | 94.102 | 257.299 |

Fonte: Banco Central do Brasil. Dados em US\$ milhões.

(*) 2010: acumulado em 12 meses, entre agosto de 2009 e julho

Assim, vale a pena notar que a entrada de capitais no Brasil está aumentando, mas não em empréstimos e sim, principalmente, em ações e títulos da dívida. Os investimentos diretos, que caíram com a crise, voltaram também a crescer. Se permanecer esse cenário, o PIB crescerá nos próximos anos, limitado à política de controle da inflação.

4. A Política Fiscal no PLOA 2011

O Executivo atribui, na mensagem presidencial, o atual quadro positivo da economia brasileira à consistência de diretrizes adotadas nos últimos anos. Especificamente, as medidas na área fiscal visaram ao equilíbrio, com melhora dos indicadores de endividamento do setor



CONGRESSO NACIONAL

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

público. Os expressivos superávits primários alcançados a partir de 2003 e a redução da parcela de juros líquidos favoreceram a queda da dívida pública, antes em trajetória ascendente, e possibilitaram a adoção de medidas anti-cíclicas em 2009, sem comprometer a sustentabilidade fiscal de longo prazo.

A economia brasileira foi capaz de enfrentar a crise financeira internacional também porque ostentava outros fundamentos sólidos. As diversas políticas recentes de governo, de sustentação da demanda agregada, levaram à rápida retomada do crescimento, que a Proposta estima em 6,5% em 2010 - já ultrapassados com a divulgação do PIB do segundo trimestre pelo IBGE. Desde 2007, o governo federal expandiu o investimento público, inclusive das estatais, incentivando na mesma direção o setor privado, e estimulou o consumo das famílias via maior oferta de crédito, reajustes reais do salário mínimo e transferências de renda.

Evolução recente da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)

A relação dívida líquida do setor público/PIB passou de 60,6%, em dezembro de 2002, para 41,4%, em junho de 2010, como mostra a Tabela.

DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO, 2002-2010
(% do PIB)

| | Dezembro | | | | | | | | Junho |
|----------------------------------|----------|------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Setor Público | 60,6 | 54,9 | 50,6 | 48,2 | 47,0 | 45,1 | 38,4 | 42,8 | 41,4 |
| Dívida Interna Líquida | 44,6 | 43,5 | 42,5 | 44,9 | 48,0 | 52,5 | 49,3 | 52,0 | 51,2 |
| Dívida Externa Líquida | 16,1 | 11,4 | 8,1 | 3,3 | (1,1) | (7,4) | (10,9) | (9,2) | (9,8) |
| Governo Federal e Bacen | 37,9 | 34,0 | 31,0 | 30,9 | 31,1 | 30,7 | 24,2 | 29,7 | 28,6 |
| Governos Regionais | 22,6 | 20,9 | 20,0 | 17,9 | 16,6 | 15,2 | 15,0 | 13,9 | 13,5 |
| Estatais Federais ⁽¹⁾ | 0,1 | 0,0 | (0,4) | (0,6) | (0,7) | (0,8) | (0,8) | (0,8) | (0,7) |

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Exclui Petrobras.

Desde 2003, até 2008, houve expressiva melhora da dívida líquida total do setor público. A dívida externa respondeu pela maior parte dessa rápida queda, refletindo as alterações do câmbio, o acúmulo de reservas internacionais e os pagamentos de compromissos em moeda estrangeira. Esse recuo teria dado espaço para o governo aumentar os investimentos públicos, reduzir as desigualdades sociais e, na crise, estimular o investimento privado e o consumo, via desonerações tributárias.

O aumento do endividamento entre 2008 e 2009, de 4,4 p.p do PIB, deveu-se à retomada dos fluxos internacionais de capitais, que valorizou o real e depreciou os ativos externos em moeda nacional, à queda de 0,2% do PIB e ao menor resultado primário obtido no exercício passado.

Por ocasião do envio da proposta orçamentária para 2010, a expectativa era de que a relação dívida/PIB recuasse para 41,4% do PIB em dezembro de 2009, e que, retomando a tendência de queda, chegasse a 38,1% do PIB em dezembro de 2010, o que certamente não deverá se verificar.



A expectativa oficial quanto à dívida na proposta de orçamento para 2011 é de que, após atingir 43,4% do PIB em outubro de 2009 (que a tabela não mostra), a relação decresça gradualmente para 39,6% do PIB, em dezembro de 2010, e para 36,8% do PIB, em dezembro de 2011. O mercado não acredita nesse ritmo: na pesquisa Focus de 10 de setembro, a relação cairia para 40,8% do PIB e 39,5% do PIB, respectivamente.

Da mesma forma, de acordo com a previsão do Executivo, os juros nominais deverão continuar sua trajetória de queda: 4,9% do PIB e 4,2% do PIB, em 2010 e 2011, respectivamente, e em consequência déficits nominais de 1,6% do PIB em 2010, e de 1% do PIB em 2011. Para o mercado financeiro tais déficits serão de 2,5% do PIB em 2010, e de 2,3% do PIB em 2011.

Evolução dos Resultados e da Meta Primária

A Tabela seguinte mostra que foram elevados e crescentes os superávits primários obtidos pelo setor público no período 2006-2008, graças ao desempenho do governo central.

EVOLUÇÃO DE RESULTADOS E METAS DO SETOR PÚBLICO, 2006-2011

| Discriminação | Real | | | | Metas | | | | | | | | | | |
|---|-------|-------|--------|--------|---------------|-------|---------------------------------|-------|---------------|--------------------|-------|---------------------------------|-------|---------------|--------|
| | | | | | 2010 | | | | | 2011 | | | | | |
| | | | | | Orçamento (a) | | Reprogramado (Dec 7.247/10) (b) | | (c) = (b)-(a) | Projeto de LDO (d) | | Projeto de Lei Orçamentária (e) | | (f) = (e)-(d) | |
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | R\$ Bi | % PIB | R\$Bi ⁽¹⁾ | % PIB | R\$ Bi | R\$ Bi | % PIB | R\$ Bi | % PIB | R\$ Bi | % PIB |
| Setor Público | 3,24 | 3,37 | 3,54 | 2,05 | 110,1 | 3,31 | 116,3 | 3,30 | 6,2 | 125,5 | 3,30 | 125,5 | 3,22 | 0,0 | (0,08) |
| Governo Federal | 2,18 | 2,23 | (2,45) | (1,29) | 78,5 | 2,36 | 82,8 | 2,35 | 4,4 | 89,4 | 2,35 | 89,4 | 2,30 | - | (0,05) |
| Governo Central | 2,17 | 2,23 | 2,37 | 1,35 | 71,8 | 2,16 | 75,8 | 2,15 | 4,0 | 81,8 | 2,15 | 81,8 | 2,10 | - | (0,05) |
| Estatais Federais | 0,01 | 0,00 | 0,08 | (0,06) | 6,7 | 0,20 | 7,0 | 0,20 | 0,4 | 7,6 | 0,20 | 7,6 | 0,20 | - | (0,00) |
| Governos Regionais | 1,07 | 1,14 | 1,09 | 0,76 | 31,6 | 0,95 | 33,5 | 0,95 | 1,9 | 36,1 | 0,95 | 36,1 | 0,93 | - | (0,02) |
| Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social⁽²⁾ | | | | | | | | | | | | | | | |
| Receita Primária | 23,02 | 23,31 | 23,88 | 23,56 | 873,9 | 26,28 | 845,1 | 23,98 | (28,8) | 936,5 | 24,63 | 967,6 | 24,86 | 31,2 | 0,23 |
| Despesa Primária ⁽³⁾ | 20,98 | 21,14 | 21,54 | 22,26 | 831,9 | 25,02 | 802,9 | 22,78 | (29,0) | 886,7 | 23,32 | 917,9 | 23,58 | 31,2 | 0,26 |
| Resultado Primário | 2,05 | 2,17 | 2,33 | 1,31 | 42,0 | 1,26 | 42,2 | 1,20 | 0,2 | 49,8 | 1,31 | 49,8 | 1,28 | 0,0 | (0,03) |
| PPI/PAC ⁽⁴⁾ | 0,12 | 0,19 | 0,26 | 0,57 | 29,8 | 0,90 | 33,6 | 0,95 | 3,8 | 32,0 | 0,84 | 32,0 | 0,82 | - | (0,02) |
| Resultado Primário II ⁽⁵⁾ | 2,16 | 2,36 | 2,59 | 1,88 | 71,8 | 2,16 | 75,8 | 2,15 | 4,0 | 81,8 | 2,15 | 81,8 | 2,10 | 0,0 | (0,05) |
| Memorando⁽²⁾ | | | | | | | | | | | | | | | |
| PPI/PAC ⁽⁴⁾ | 0,12 | 0,19 | 0,26 | 0,57 | 29,8 | 0,90 | 33,6 | 0,95 | 3,8 | 32,0 | 0,84 | 32,0 | 0,82 | - | (0,02) |
| Meta Federal sem PPI/PAC | ... | ... | ... | ... | 48,7 | 1,46 | 49,3 | 1,40 | 0,6 | 57,4 | 1,51 | 57,4 | 1,47 | - | (0,03) |
| Recebíveis de Itaipu | 0,12 | 0,07 | 0,04 | 0,04 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Crescimento do PIB (%) | 3,97 | 6,08 | 5,14 | (0,19) | 5 | ... | 6,5 | ... | ... | 5,5 | ... | 5,5 | ... | ... | ... |

Fonte: Banco Central do Brasil; PL 59/10. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Valores da reprogramação.

⁽²⁾ Inclui no resultado das estatais de 2006 a 2009 os recebíveis de Itaipu, conforme relatórios de cumprimento de metas do Tesouro.

⁽³⁾ Inclui como despesas as transferências a estados e municípios, discrepância estatística e, a partir de 2005, o PPI/PAC.

⁽⁴⁾ Até 2009, PPI; a partir de 2010, PAC.

⁽⁵⁾ Retira da meta as despesas com o PPI/PAC.

Já em 2009, a meta primária foi alterada com o intuito de acomodar os efeitos da crise internacional e os compromissos com despesas obrigatórias volumosas (pessoal, previdência e programas sociais) que o governo federal assumiu em momento em que a perspectiva ainda era de receitas fartas. A Lei 12.053/09, de outubro, alterou a LDO de 2009, determinando uma redução da meta de superávit primário para o setor público consolidado de 3,8% do PIB para 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. Além disso, as empresas do Grupo Petrobras não seriam mais consideradas na meta e o montante do PAC do exercício, para fins de abatimento da meta, iria de R\$ 22,5 bilhões, para R\$ 29,8 bilhões. A redução na estimativa de superávit primário de governos regionais para 0,90% do PIB deveu-se à previsão de que arrecadariam menos que no passado.

Apesar dessa mudança e de um imenso esforço de arrecadação federal, o superávit foi de apenas 2,05% do PIB, e as estatais federais apresentaram déficit.



CONGRESSO NACIONAL

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

A redução da meta fiscal foi temporária e deveria voltar ao patamar original com o novo surto de crescimento econômico. A LDO 2010 e o orçamento da União mantiveram a meta de superávit para o Programa de Dispêndios Globais das estatais federais em 0,2% do PIB, e restabeleceram para 2,15% do PIB a meta para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Considerando a contribuição esperada dos governos subnacionais, de 0,95% do PIB (R\$ 33,5 bilhões), o resultado primário consolidado dos três níveis de governo para 2010 é de 3,3% do PIB, ou R\$ 116,3 bilhões.

Contudo, o resultado fiscal a ser alcançado em 2010 pode ser inferior, uma vez que o Executivo continua a ter a faculdade de não considerar como despesas os valores efetivamente realizados por conta de investimentos incluídos no chamado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), incluindo seus restos a pagar, que na reprogramação orçamentária somam R\$ 33,6 bilhões, equivalentes a 0,95% do PIB – se realizado, reduziria, o superávit primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade para 1,2% do PIB. Essa possibilidade de abatimento existe desde 2005, vem sendo rapidamente ampliada, e foi usada em 2009.

No acumulado até junho de 2010, o superávit do setor público consolidado foi de apenas 2,4% do PIB, e em 12 meses encerrados em junho, de 2,1% do PIB, e dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, menos de 1,4% do PIB. O mercado, por sua vez, prognosticava, em 10 de setembro, um superávit de 2,5% do PIB para o setor público em 2010.

Pela primeira vez, a LDO 2011 fixou nominalmente o esforço fiscal, em R\$ 125,5 bilhões, que, considerando o Produto Interno Bruto estimado na proposta de orçamento para o próximo exercício (já ultrapassado á luz de recentes indicadores de volume e preços), corresponde a 3,22% do PIB. O mercado estima em 2,8% do PIB o superávit primário do setor público em 2011.

Necessidades de Financiamento dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

A Tabela seguinte resume os valores da Proposta para 2011, comparando-os com as previsões da última reprogramação efetuada pelo Poder Executivo para 2010, e com a execução de 2008 e 2009.



CONGRESSO NACIONAL

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

DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL, 2008-2011

| Discriminação | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
|--|-------------|--------|-------------|--------|---------------|--------|----------------|--------|
| | Realizado | | Realizado | | Reprogramação | | Projeto de Lei | |
| | R\$ Milhões | % PIB | R\$ Milhões | % PIB | R\$ Milhões | % PIB | R\$ Milhões | % PIB |
| I.RECEITA PRIMÁRIA TOTAL | 717.442,2 | 23,88 | 740.627,8 | 23,56 | 845.068,8 | 23,98 | 967.626,1 | 24,86 |
| I.1.Receita Administrada, Receita Federal do Brasil - SRFB, exceto RGPS | 466.336,0 | 15,52 | 456.084,5 | 14,51 | 525.350,9 | 14,91 | 631.991,0 | 16,24 |
| I.2.Arrecadação Líquida do RGPS - Regime Geral da Previdência Social | 163.355,3 | 5,44 | 182.008,4 | 5,79 | 208.113,7 | 5,90 | 233.853,4 | 6,01 |
| I.3.Receita Não Administrada pela SRFB | 87.750,9 | 2,92 | 102.534,9 | 3,26 | 111.604,2 | 3,17 | 101.781,6 | 2,61 |
| II.TRANSF. A ESTADOS E MUNICÍPIOS - REPARTIÇÃO DE RECEITA ⁽¹⁾ | 128.507,2 | 4,28 | 120.131,4 | 3,82 | 133.967,0 | 3,80 | 162.690,1 | 4,18 |
| III.RECEITA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS (I - II) ⁽¹⁾ | 588.935,0 | 19,60 | 620.496,5 | 19,74 | 711.101,8 | 20,18 | 804.936,0 | 20,68 |
| IV.DESPESA PRIMÁRIA TOTAL | 521.433,4 | 17,35 | 610.758,2 | 19,43 | 664.060,7 | 18,84 | 751.187,9 | 19,30 |
| IV.1.Pessoal e Encargos Sociais | 134.799,6 | 4,49 | 155.822,0 | 4,96 | 167.334,1 | 4,75 | 184.362,6 | 4,74 |
| IV.2.Benefícios da Previdência | 201.423,7 | 6,70 | 226.312,5 | 7,20 | 253.808,1 | 7,20 | 275.111,9 | 7,07 |
| IV.3.Outras Despesas Obrigatórias ⁽²⁾ | 52.123,3 | 1,73 | 67.192,6 | 2,14 | 74.678,1 | 2,12 | 89.350,8 | 2,30 |
| IV.4.Desp.Discrecionárias & Programa de Aceleração do Crescimento-PAC | 133.086,9 | 4,43 | 161.431,2 | 5,14 | 168.240,4 | 4,77 | 202.362,5 | 5,20 |
| V.RESULTADO PRIMÁRIO POR COMPETÊNCIA (II -IV) | 67.501,6 | 2,25 | 9.738,2 | 0,31 | 47.041,1 | 1,33 | 53.748,1 | 1,38 |
| VI.OUTROS FATORES QUE AFETAM O RESULTADO | 18.954,5 | 0,63 | 3.796,9 | 0,12 | 6.915,0 | 0,20 | 6.925,7 | 0,18 |
| VI.1.Empréstimos Líquidos | 273,0 | 0,01 | (1.243,0) | (0,04) | 720,7 | 0,02 | 720,2 | 0,02 |
| VI.2.Subsídios Implícitos e Outras Despesas Extra-Orçamentárias | 18.681,5 | 0,62 | 5.039,8 | 0,16 | 6.194,2 | 0,18 | 6.205,5 | 0,16 |
| VII.AJUSTE CAIXA/COMPETÊNCIA | 22.854,0 | 0,76 | 33.274,1 | 1,06 | 2.089,7 | 0,06 | 2.937,6 | 0,08 |
| VIII.RESULTADO PRIMÁRIO ACIMA DA LINHA (V-V+VIII) | 71.401,1 | 2,38 | 39.215,5 | 1,25 | 42.215,8 | 1,20 | 49.760,0 | 1,28 |
| IX.DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA/AJUSTE METODOLÓGICO | (93,2) | (0,00) | 3.227,7 | 0,10 | - | - | - | - |
| X.RESULTADO PRIMÁRIO ABAIXO DA LINHA (VIII+IX) | 71.307,9 | 2,37 | 42.443,2 | 1,35 | 42.215,8 | 1,20 | 49.760,0 | 1,28 |
| XI.RECURSOS PARA O PAC | - | - | 17.934,8 | 0,57 | 33.558,4 | 0,95 | 32.000,0 | 0,82 |
| XII.RESULTADO PRIMÁRIO CONFORME LDO, ART. 3º (X+XI) | 71.307,9 | 2,37 | 60.378,0 | 1,92 | 75.774,2 | 2,15 | 81.760,0 | 2,10 |
| XIII.JUROS NOMINAIS | (96.198,7) | (3,20) | (149.807,0) | (4,77) | (115.611,0) | (3,28) | (116.157,0) | (2,98) |
| XIV.RESULTADO NOMINAL (XII + XIII) | (24.890,8) | (0,83) | (107.363,8) | (3,42) | (39.836,8) | (1,13) | (34.397,0) | (0,88) |
| Memorando: | - | - | - | - | - | - | - | - |
| XV.DESPESAS OBRIGATÓRIAS (IV.1 + IV.2 + IV.3) | 388.346,6 | 12,92 | 449.327,1 | 14,30 | 495.820,3 | 14,07 | 548.825,3 | 14,10 |
| XVI.DESPESAS OBRIGATÓRIAS NO TOTAL DAS DESPESAS (XII/IV)% | 74,48 | | 73,57 | | 74,66 | | 73,06 | |

Fonte: Quadro XI do projeto de lei orçamentária de 2011; STN-MF; SOP-MPOG; cálculos da Consultoria.

⁽¹⁾ Empenho liquidado.

⁽²⁾ 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 e Subsídios.

O exame desse demonstrativo, embora simplificado, permite notar que as receitas primárias brutas caem de 2008 para 2009, quando representaram 23,6% do PIB, voltam a crescer na reprogramação para 2010 (24% do PIB), ultrapassando o recorde de 2008, e aumentam mais rapidamente em 2011, para 24,9% do PIB. Isso significa que a expectativa é de que a receita primária para 2011 supere a marca de 2008 em 1 ponto percentual do PIB. No entanto, a carga das receitas administradas pela Receita Federal do Brasil, incluindo a arrecadação previdenciária, estaria em crescimento (de 1,3% do PIB), enquanto caem as demais receitas.

As transferências a Estados e Municípios aumentam de 3,8% do PIB em 2009 e na reprogramação de 2010, para 4,2% do PIB na Proposta para 2011, pelo efeito combinado do aumento da arrecadação de tributos partilhados e da mudança na composição das receitas primárias.

O comportamento das despesas primárias merece destaque, alertando que, em 2010, trata-se da reprogramação, e em 2011, da Proposta, estimativas em ambos os casos. As despesas primárias, em 2009, cresceram para 19,4% do PIB basicamente com o aumento das despesas obrigatórias (quase +1,4% do PIB). Em 2010, restabelecida a meta, mesmo com espaço para o PAC, as despesas primárias caem para 18,8% do PIB. Em 2011, despesas primárias equivalentes a 19,3% do PIB praticamente retomam ao patamar de 2009, com a elevação das despesas discricionárias e do Fundeb, pois pessoal e benefícios previdenciários, na ausência de reajustes reais, caem em relação ao PIB.



Observa-se, portanto, um maior grau de liberdade no gerenciamento dos recursos federais em 2011 do que em 2010, haja vista a queda das despesas obrigatórias. Ocorre que esse fato não reflete a insuficiência de dotações na Proposta para, pelo menos, atender à compensação a estados exportadores pela isenção do ICMS e ao eventual reajuste real de benefícios previdenciários e assistenciais vinculados ao salário mínimo.

O mesmo demonstrativo mostra excelente tendência para o desempenho das contas federais, a partir dos resultados em muitos aspectos sofríveis de 2009. Considerando as previsões do PLOA 2011, teremos queda substancial do déficit nominal, de 3,4% do PIB, para menos de 1% do PIB em 2011. Essa melhora expressiva deve-se à queda dos juros nominais apropriados pelo governo federal, como reflexo positivo, principalmente, do relaxamento da política monetária, além de maior crescimento econômico e maior superávit primário previstos para os dois últimos anos.

5. Avaliação da Projeção da Receita

5.1. Receitas Primárias

O PLOA 2011 contempla receitas no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social no valor de R\$ 1,940 trilhões, distribuídas entre R\$ 967,6 bilhões de receitas primárias e R\$ 972,9 bilhões de receitas financeiras, incluindo, estas últimas, o refinanciamento da dívida, a emissão de títulos, as operações de crédito e a remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional.

RECEITAS PRIMÁRIAS BRUTAS E LÍQUIDAS, 2009 A 2011

| Discriminação | R\$ Milhões | | | | | | | |
|---|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|
| | 2009 | | 2010 | | | | 2011 | |
| | Realizado | | Orçamento | Reprogramado | Proposta | | | |
| | Valor | %PIB | Valor | %PIB | Valor | %PIB | Valor | %PIB |
| I. RECEITA TOTAL | 740.627,8 | 23,56 | 873.895,0 | 26,28 | 845.068,7 | 23,98 | 967.626,0 | 24,86 |
| Receita Administrada pela RFB/MF, exceto RGPS | 456.084,5 | 14,51 | 557.638,2 | 16,77 | 525.350,8 | 14,91 | 631.991,0 | 16,24 |
| Imposto de Importação | 15.743,6 | 0,50 | 17.097,8 | 0,51 | 19.319,9 | 0,55 | 22.942,6 | 0,59 |
| IPI | 27.598,8 | 0,88 | 39.177,8 | 1,18 | 38.837,9 | 1,10 | 49.895,1 | 1,28 |
| Imposto sobre a Renda | 172.601,4 | 5,49 | 202.784,2 | 6,10 | 189.338,5 | 5,37 | 237.390,6 | 6,10 |
| IOF | 19.193,1 | 0,61 | 27.541,7 | 0,83 | 25.990,6 | 0,74 | 28.836,4 | 0,74 |
| COFINS | 114.723,9 | 3,65 | 148.407,9 | 4,46 | 135.421,0 | 3,84 | 153.527,4 | 3,94 |
| PIS/PASEP | 30.439,1 | 0,97 | 37.043,0 | 1,11 | 35.297,6 | 1,00 | 39.804,5 | 1,02 |
| CSLL | 42.808,4 | 1,36 | 53.956,6 | 1,62 | 46.259,1 | 1,31 | 52.797,8 | 1,36 |
| Outras Administradas pela RFB/MF (1) | 32.976,2 | 1,05 | 31.629,2 | 0,95 | 34.886,2 | 0,99 | 46.796,6 | 1,20 |
| Arrecadação Líquida do RGPS | 182.008,4 | 5,79 | 204.338,5 | 6,14 | 208.113,7 | 5,91 | 233.853,4 | 6,01 |
| Receitas Não-Administradas pela RFB/MF | 102.534,9 | 3,26 | 111.918,3 | 3,37 | 111.604,2 | 3,17 | 101.781,6 | 2,61 |
| Concessões | 3.077,5 | 0,10 | 1.812,7 | 0,05 | 2.461,0 | 0,07 | 1.285,6 | 0,03 |
| Dividendos | 26.270,2 | 0,84 | 16.117,0 | 0,48 | 16.117,0 | 0,46 | 17.277,9 | 0,44 |
| Cont. para o Plano de Seguridade do Servidor | 7.558,6 | 0,24 | 9.184,0 | 0,28 | 9.184,0 | 0,26 | 9.736,6 | 0,25 |
| Cota-Parte de Compensações Financeiras | 19.412,0 | 0,62 | 28.416,1 | 0,85 | 28.416,1 | 0,81 | 24.844,2 | 0,64 |
| Receita Própria (fontes 50, 81 e 82) | 11.680,9 | 0,37 | 12.240,1 | 0,37 | 13.062,3 | 0,37 | 12.837,4 | 0,33 |
| Taxas | 4.989,2 | 0,16 | 6.462,4 | 0,19 | 6.714,0 | 0,19 | 6.453,0 | 0,17 |
| Salário-Educação | 9.588,9 | 0,31 | 10.868,0 | 0,33 | 10.868,0 | 0,31 | 11.904,2 | 0,31 |
| Demais Receitas | 19.957,6 | 0,63 | 26.818,0 | 0,81 | 24.781,8 | 0,70 | 17.442,7 | 0,45 |
| II. TRANSF. A ESTADOS E MUNICÍPIOS | 120.131,4 | 3,82 | 143.913,0 | 4,33 | 133.967,0 | 3,80 | 162.690,1 | 4,18 |
| III. RECEITA LÍQUIDA (I - II) | 620.496,4 | 19,74 | 729.982,0 | 21,95 | 711.101,7 | 20,18 | 804.935,9 | 20,68 |

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal, Receita Federal do Brasil, Siasi, Quadro 2 do PLOA 2011, Elaboração das Consultorias.

(1) Inclui multas e juros de mora de tributos e contribuições.

As receitas primárias são formadas pela arrecadação de impostos e contribuições administrados pela Receita Federal do Brasil - RFB, no valor de R\$ 632 bilhões (24,9% do PIB), não incluída a arrecadação do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, a qual deverá alcançar o montante de R\$ 233,9 bilhões (6% do PIB). As demais receitas arrecadadas por

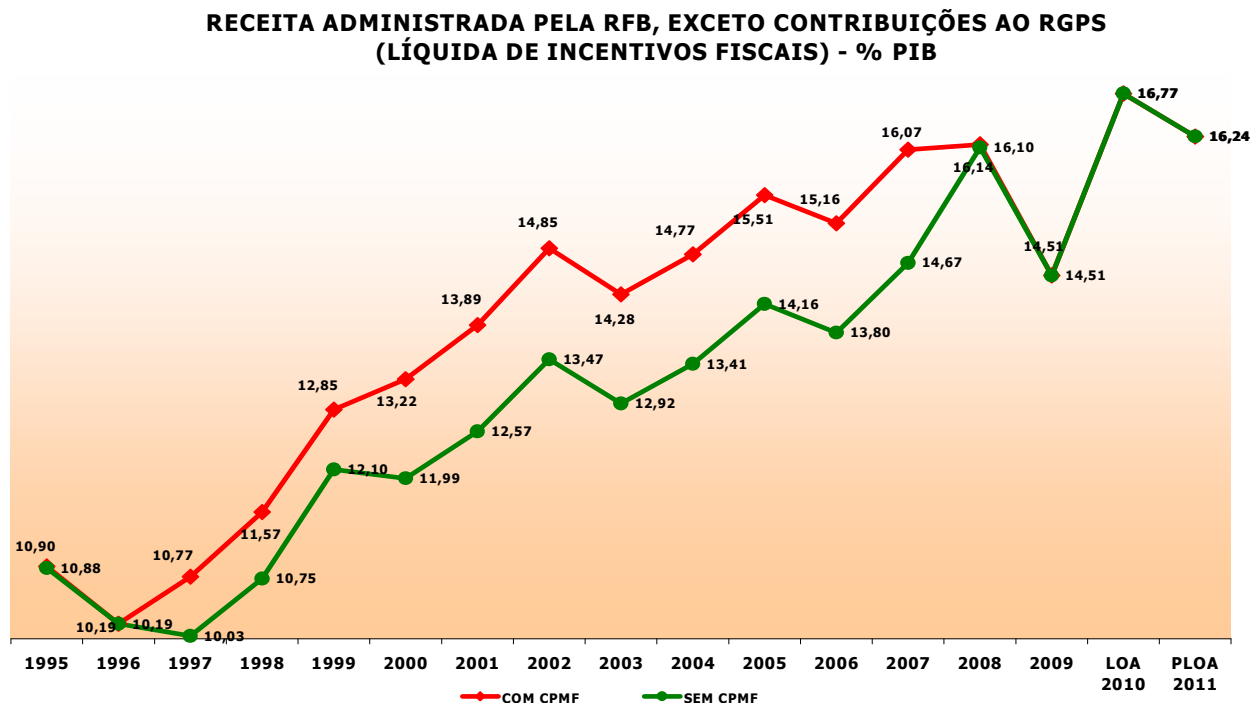
outros órgãos da administração pública registram uma arrecadação de R\$ 101,8 bilhões (2,6% do PIB).

Em 2011, segundo a proposta orçamentária, o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social contará com R\$ 122,6 bilhões de receitas orçamentárias adicionais, um aumento de 15% em relação ao valor esperado para 2010, acréscimo equivalente a 0,88 ponto percentual do PIB, se as hipóteses subjacentes à reprogramação de 2010 se confirmarem. Em relação aos valores arrecadados em 2009, a arrecadação prevista para 2011 cresce 227 bilhões, o que representa 1,3 ponto de porcentagem do PIB.

Receitas administradas

Todos os agregados de receitas administradas pela RFB/MF crescem em valores nominais e também em relação ao PIB na proposta orçamentária para 2011, inclusive a arrecadação líquida do INSS. Para o próximo exercício, espera-se um aumento da ordem de R\$ 106,6 bilhões, nas receitas administradas pela RFB, correspondente a 1,33 pontos de porcentagem do PIB, incrementando a sua participação no total da receita primária de 62%, conforme a reprogramação de 2010, para 65% em 2011.

O gráfico seguinte, constante da Mensagem enviada pelo Poder Executivo, mostra a evolução da Receita Administrada, exceto as contribuições ao RGPS, destacando-se o impacto da CPMF nos exercícios anteriores à sua extinção.



Fonte: Mensagem PLOA 2011/ Apresentação MPOG

A queda de 1,6 ponto percentual do PIB de 2008 para 2009 evidencia os efeitos da política de desonerações do Governo, ocorrida em cenário de desaceleração do crescimento do PIB, a fim de estimular consumo e investimentos privados. A redução da arrecadação das receitas administradas ocorreu preponderantemente nos tributos incidentes sobre a produção e a renda (IPI, IR e COFINS).



Apesar de o gráfico indicar queda na arrecadação, como percentual do PIB, de 2010 (previsto na LOA 2010) para 2011, a partir daquele exercício verifica-se a retomada do crescimento das receitas administradas, cujos valores reprogramados para 2010 corresponderão a 14,9% do PIB, devendo alcançar 16,2% do PIB no PLOA 2011. Esse desempenho do valor arrecadado neutraliza a influência das perdas incorridas com o fim da CPMF e recoloca a curva de tendência de arrecadação naquela que se verificava anteriormente (gráfico COM CPMF).

Os maiores aumentos de receitas administradas pela SRFB/MF, relativamente aos valores reprogramados para 2010, são verificados nos seguintes tributos:

a) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), com 28,5% de incremento nominal em relação ao reprogramado para 2010, ou R\$ 11 bilhões a mais, equivalente a 0,18 ponto de porcentagem do PIB; esse aumento reflete essencialmente 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 a incidência sobre volumes importados em expansão.

b) Imposto de Renda, com 25,4% de incremento nominal em relação ao reprogramado para 2010, ou acréscimo de R\$ 48 bilhões, equivalente a 0,73 ponto de porcentagem do PIB; esse aumento reflete principalmente os desdobramentos naturais do já mencionado aquecimento da atividade econômica atualmente em curso, tais como o aumento na formalização de empregos e empresas, assim como o aumento dos salários e da renda per capita em geral.

Os mesmos fatores que induzem ao aumento da estimativa desses impostos para 2011 podem também provocar aumentos na arrecadação de outras receitas administradas pela RFB, não captados pelos modelos adotados nas estimativas constantes da proposta orçamentária, o que eventualmente merecerá revisão para a adequada previsão da receita administrada. Exemplo evidente dessa eventualidade é o caso do IOF, cujo modelo de previsão adotado pela RFB não capta a continuidade, esperada para 2011, do expressivo aumento desde 2009, em ritmo superior ao do PIB, do volume de crédito contratado no mercado de consumo, conforme se verifica da variação nula prevista para o IOF expresso em percentual do PIB, entre 2011 e 2010.

Arrecadação Líquida para o RGPS

A arrecadação líquida do Regime Geral de Previdência Social – RGPS prevista para 2011 será de R\$ 233,9 bilhões, o que representa um acréscimo de R\$ 25,7 bilhões (12,7%) em relação à arrecadação reprogramada para 2010, mantendo-se aproximadamente estável seu percentual relativamente ao PIB, que irá de 5,91% em 2010 para 6,01% em 2011. Compõe este item das receitas primárias as contribuições de empregadores e trabalhadores para a Seguridade Social (art. 195, I, a, e II da Constituição), aí não incluídos os valores transferidos a terceiros, principalmente aos órgãos do sistema “S”.

Tais contribuições incidem sobre a folha de salários e o aumento previsto na proposta orçamentária reflete o aumento da massa salarial nominal e da população economicamente ativa, em decorrência das projeções de crescimento econômico, da inflação e dos reajustes dos tetos de contribuição e do valor do salário mínimo.



Receitas não administradas

As receitas não administradas correspondem a um extenso rol de itens, conforme discriminado na tabela a seguir, onde consta o desempenho dessa receita nos últimos exercícios. Contrariamente ao ocorrido com as receitas administradas, essa rubrica de receitas tem suas projeções reduzidas para 2011 em R\$ 9,8 bilhões (-8,8% em relação ao reprogramado para 2010), retornando aos níveis de arrecadação verificados em 2009. Somente a contribuição para o Salário-Educação cresce em valores nominais, mantendo-se como percentual do PIB. Os demais agregados sofrem reduções nominais e como percentual do PIB.

RECETAS NÃO ADMINISTRADAS, 2009 A 2011

R\$ Milhões

| Discriminação | 2009 | | 2010 | | 2011 | | Variação da Proposta 2011 | | | | | |
|--|-----------|------|--------------|------|-----------|------|---------------------------|--------|---------|-----------|--------|---------|
| | Realizado | | Reprogramado | | Proposta | | 2010 | | | 2009 | | |
| | Valor | %PIB | Valor | %PIB | Valor | %PIB | Valor | %PIB | Var% | Valor | %PIB | Var% |
| Receitas Não-Administradas pela RFB/MF | 102.534,9 | 3,26 | 111.604,2 | 3,17 | 101.781,6 | 2,61 | (9.822,6) | (0,55) | (8,80) | (753,3) | (0,65) | (0,73) |
| Concessões | 3.077,5 | 0,10 | 2.461,0 | 0,07 | 1.285,6 | 0,03 | (1.175,4) | (0,04) | (47,76) | (1.791,9) | (0,05) | (58,23) |
| Dividendos | 26.270,2 | 0,84 | 16.117,0 | 0,46 | 17.277,9 | 0,44 | 1.160,9 | (0,01) | 7,20 | (8.992,3) | (0,39) | (34,23) |
| Cont. para o Plano de Seguridade do Servidor | 7.558,6 | 0,24 | 9.184,0 | 0,26 | 9.736,6 | 0,25 | 552,6 | (0,01) | 6,02 | 2.178,0 | 0,01 | 28,81 |
| Cota-Parte de Compensações Financeiras | 19.412,0 | 0,62 | 28.416,1 | 0,81 | 24.844,2 | 0,64 | (3.571,9) | (0,17) | (12,57) | 5.432,2 | 0,02 | 27,98 |
| Receita Própria (fontes 50, 81 e 82) | 11.680,9 | 0,37 | 13.062,3 | 0,37 | 12.837,4 | 0,33 | (224,9) | (0,04) | (1,72) | 1.156,5 | (0,04) | 9,90 |
| Taxas | 4.989,2 | 0,16 | 6.714,0 | 0,19 | 6.453,0 | 0,17 | (261,0) | (0,02) | (3,89) | 1.463,8 | 0,01 | 29,34 |
| Salário-Educação | 9.588,9 | 0,31 | 10.868,0 | 0,31 | 11.904,2 | 0,31 | 1.036,2 | (0,00) | 9,53 | 2.315,3 | 0,00 | 24,15 |
| Demais Receitas | 19.957,6 | 0,63 | 24.781,8 | 0,70 | 17.442,7 | 0,45 | (7.339,1) | (0,26) | (29,61) | (2.514,8) | (0,19) | (12,60) |

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal, Receita Federal do Brasil, Siafi, Proposta orçamentária para 2011, Elaboração das Consultorias

Entre os fatores determinantes para a queda na participação das receitas não-administradas destaca-se a cota-parte de compensações financeiras (inclusive royalties), que diminuirá R\$ 3,6 bilhões, em relação ao projetado para 2010, mesmo com a hipótese de aumento do preço médio do barril de petróleo para o próximo ano. Ressalte-se, também, que para a receita de dividendos em 2011 é previsto um patamar pouco acima do reprogramado para 2010, crescendo apenas R\$ 1 bilhão, mesmo após sua forte queda esperada de R\$ 10 bilhões relativamente a 2009. Outro elemento extremamente importante é a redução em R\$ 7,3 bilhões da rubrica "Demais Receitas Não Administradas", em parte explicado por não se repetir em 2011 um volumoso recolhimento de depósitos judiciais ocorrido em 2010. Espera-se, pelo exposto, que certas rubricas de receitas não-administradas possam ser objeto de eventual revisão decorrente de alterações legislativas propostas pelo Executivo, algumas das quais já em vigência e cujos efeitos possam vir a ser produzidos em 2011, em especial:

a) o marco regulatório de exploração e produção em áreas do Pré-Sal, sob o regime de partilha de produção, repercutindo, eventualmente já em 2011, sobre a estimativa de receita de concessões (bônus de assinatura);

b) a subscrição de ações do capital social da Petrobrás a serem integralizadas, em grande parte, com cessão de direitos sobre reservas petrolíferas do Pré-Sal, com repercussão, seguramente já em 2011, sobre a receita de dividendos devidos à União.

Aspectos Metodológicos da Previsão de Receitas no Projeto de Lei

De uma forma geral, as receitas são estimadas levando-se em consideração efeitos decorrentes de preço (inflação, câmbio, juros), de quantidade (PIB, volume de vendas, de importações) e de alterações na legislação tributária.

Há 5 anos, pela primeira vez, a proposta orçamentária acrescentou explicitamente às estimativas de arrecadação as chamadas receitas atípicas, extraordinárias ou fruto do esforço de cobrança, a exemplo do que o Congresso Nacional já vinha fazendo. Isso se fez a título de



correção de desvios entre os resultados de aplicação de modelos lineares de previsão de receita e os resultados observados.

O Congresso teve êxito em sucessivas avaliações. Os relatórios do Comitê de Avaliação de Receitas desde o orçamento de 2008 ilustram adequadamente esse aspecto do processo.

Quanto às estimativas de receitas do PLOA 2011, um aspecto parece particularmente frágil: não obstante o procedimento ter se revelado correto para suprir a imprecisão do modelo de previsão de receitas, deve ser usado justificadamente e moderadamente. Parece imprudente supor que R\$ 31 bilhões de receitas administradas pela RFB, ou 5% do total desse grupo, possam corresponder a receitas extraordinárias.

A arrecadação de 2010, em que se baseiam as projeções de 2011, é uma estimativa, com valores reprogramados até o mês de junho e projetados para os meses seguintes. As variáveis de preço (inflação, câmbio, massa salarial, taxa de juros, preço do barril de petróleo) e quantidade (crescimento do PIB, importações) dependem de cenário econômico previamente elaborado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. Para 2010 e 2011, tomaram-se como base parâmetros de 22/07/2010. O crescimento do PIB ocorrido no segundo trimestre de 2010 surpreendeu a grande parte dos analistas, e a SPE terá que rever as taxas de crescimento deste ano e o PIB de 2011.

5.2. 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 terceiro 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 investimento das empresas estatais.

Verificação do cumprimento da “Regra de Ouro”

PLOA 2011 – Orçamentos Fiscal e da Seguridade

| | | R\$ bilhões | |
|-----------------------------------|-------|-----------------------|--------|
| Operações de Crédito | | Despesas de Capital | |
| Refinanciamento da Dívida Pública | 678,5 | Investimentos | 51,4 |
| Outras Operações de Crédito | 147,6 | Inversões Financeiras | 44,4 |
| | | Amortização da Dívida | 783,9 |
| Total | 826,1 | Total | 879,7 |
| DIFERENÇA | | | (53,6) |

Fonte: PLOA 2011



CONGRESSO NACIONAL

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

O quadro abaixo evidencia a queda nas despesas com juros e encargos da dívida pública financiadas com Títulos de Responsabilidade do Tesouro (Fonte 144), o que contribuiu para que a “regra de ouro” voltasse a ser cumprida quando computadas apenas as despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

R\$ bilhões

| JUROS PAGOS COM RECEITA DE TÍTULOS | |
|---|----------------|
| Ano | Valores |
| 2006 (Realizado) | 114,5 |
| 2007 (Realizado) | 108,2 |
| 2008 (Realizado) | 85,5 |
| 2009 (Realizado) | 41,7 |
| 2010 (Autorizado) | 81,1 |
| 2011 (Proposto) | 118,3 |

FONTES: SIAFI e PLOA 2011

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 2005 a 2009, considerando-se apenas os orçamentos fiscal e da seguridade social, apesar do desequilíbrio inicial nas respectivas propostas:

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

R\$ milhões

| Itens | Exercício Financeiro | | | | |
|------------------------------------|----------------------|-----------|-----------|-------------|-------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Receita de Operação de Crédito (a) | 587.242,5 | 542.168,2 | 535.239,6 | 409.521,5 | 497.743,8 |
| Despesas de Capital (b) | 588.258,4 | 544.689,1 | 536.690,2 | 526.349,9 | 597.914,5 |
| Diferença (a – b) | (1.015,9) | (2.520,9) | (1.450,6) | (116.828,4) | (100.170,7) |

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

5.3. Renúncia de Receitas

Benefícios ou gastos tributários são desonerações de incidências tributárias concedidas legalmente a determinados setores, regiões ou grupo de indivíduos, devido à sua importância econômica ou relevância social, e que resultam em renúncia de receita para o Estado.

O PLOA 2011 traz, em suas Informações Complementares, as estimativas dos benefícios (ou gastos) tributários e previdenciários para 2011, estimados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), conforme determina a Lei nº 12.309, de 2010 (LDO 2010), em seu inciso XI do Anexo II.

Somados, os benefícios concedidos no âmbito da Receita Federal do Brasil (RFB) envolvendo impostos, contribuições sociais e as contribuições para o Regime Geral da



Previdência Social (RGPS) responderão por uma renúncia total de receitas da ordem de R\$ 137,2 bilhões em 2011, correspondente a 3,52% do PIB projetado para esse exercício.

No tocante à parcela da receita de impostos e contribuições (exceto RGPS), os benefícios são estimados em R\$ 116,1 bilhões para 2011, representando 2,98 % do PIB, e os relativos à renúncia tributária previdenciária (RGPS) somam R\$ 21,2 bilhões, significando 0,54% do PIB.

A tabela a seguir mostra a estimativa da renúncia de receita para o exercício de 2011, classificados segundo o tipo de tributação.

ESTIMATIVA DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS PARA 2011**Receita Administrada pela RFB e RGPS, por tributo.***(R\$ milhões a preços correntes)*

| Tributo | Previsão 2011 (R\$) | Em % PIB |
|--|------------------------------------|---------------------|
| I. Imposto sobre Importação | 2.363,10 | 0,06 |
| II. Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza | 45.682,50 | 1,17 |
| II.a) - Pessoa Física | 16.831,90 | 0,43 |
| II.b) - Pessoa Jurídica | 28.143,80 | 0,72 |
| II.c) - Retido na Fonte | 706,80 | 0,02 |
| III. Imposto sobre Produtos Industrializados | 19.607,50 | 0,50 |
| III.a) - Operações Internas | 17.417,80 | 0,45 |
| III.b) - Vinculado à Importação | 2.189,80 | 0,06 |
| IV. Imposto sobre Operações Financeiras | 1.297,00 | 0,03 |
| V. Imposto s/ Propriedade Territorial Rural | 25.245,70 | 0,00 |
| VI. Contribuição Social para o PIS-PASEP | 6.542,60 | 0,17 |
| VII. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido | 5.830,40 | 0,15 |
| VIII. Contribuição p/ Financiamento da Seguridade Social | 34.618,00 | 0,89 |
| IX. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE | 116,50 | 0,00 |
| X. Renúncia da Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS | 116.082,9 | 2,98 |
| XI. Renúncia Previdenciária - RGPS | 21.156,2 | 0,54 |
| XII. Total das renúncias tributárias | 137.239,1 | 3,52 |

Fonte: RFB - PIB de R\$ 3.892.476,3 milhões

A distribuição regionalizada dos benefícios tributários, a serem concedidos no âmbito da receita administrada pela RFB, exceto RGPS, conforme recomenda a Constituição Federal, é apresentada na Tabela a seguir, classificada segundo a composição funcional orçamentária.

ESTIMATIVA REGIONALIZADA DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS PARA 2011
Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS - Por Função Orçamentária
(Em R\$ 1,00 correntes)

| Função Orçamentária | Norte | Nordeste | Centro-Oeste | Sudeste | Sul | Total |
|----------------------------|-----------------|-----------------|---------------------|-----------------|-----------------|------------------|
| Assistência Social | 131,6 | 647,4 | 487,7 | 3.482,3 | 855,6 | 5.604,5 |
| Saúde | 299,0 | 947,1 | 1.288,6 | 9.693,0 | 1.273,0 | 13.500,7 |
| Trabalho | 289,1 | 1.078,7 | 1.157,6 | 9.048,4 | 1.667,5 | 13.241,3 |
| Educação | 200,5 | 622,8 | 346,1 | 2.961,0 | 858,1 | 4.988,5 |
| Cultura | 32,8 | 69,5 | 79,6 | 1.404,3 | 138,3 | 1.724,4 |
| Direitos da Cidadania | 6,4 | 34,6 | 29,0 | 486,2 | 77,0 | 633,1 |
| Urbanismo | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Habitação | 96,1 | 451,6 | 220,1 | 1.837,9 | 472,8 | 3.078,5 |
| Saneamento | 0,3 | 0,7 | 0,6 | 6,2 | 1,2 | 8,9 |
| Gestão Ambiental | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Ciência e Tecnologia | 118,4 | 256,9 | 170,1 | 4.080,0 | 554,6 | 5.180,0 |
| Agricultura | 1.525,6 | 1.124,0 | 621,4 | 5.415,3 | 903,7 | 9.590,1 |
| Organização Agrária | 1,3 | 12,6 | 0,5 | 4,2 | 6,7 | 25,2 |
| Indústria | 6.520,0 | 4.731,0 | 919,5 | 5.981,5 | 2.087,0 | 20.238,9 |
| Comércio e Serviço | 13.329,4 | 2.109,4 | 1.392,6 | 10.512,8 | 4.378,5 | 31.722,8 |
| Comunicações | 1,5 | 3,2 | 0,0 | 154,4 | 21,6 | 180,7 |
| Energia | 51,5 | 1.885,1 | 104,8 | 1.371,4 | 233,4 | 3.646,2 |
| Transporte | 122,9 | 97,2 | 77,8 | 1.910,7 | 106,9 | 2.315,4 |
| Desporto e Lazer | 8,9 | 39,4 | 22,1 | 273,6 | 59,8 | 403,7 |
| Encargos Especiais | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Total | 22.735,3 | 14.111,1 | 6.917,9 | 58.623,0 | 13.695,7 | 116.082,9 |

Nota-se que a Região Sudeste absorve a maior parcela dos benefícios tributários, com R\$ 58,6 bilhões, representando 50,5% do total. A distribuição dos benefícios pelas demais regiões dá-se do seguinte modo: Norte, com 19,6%; Sul, com 11,8%; Nordeste, com 12,1%; Centro-Oeste, com 5,9%.

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 27,3%; indústria, com 17,4%; saúde, com 11,6%; trabalho, com 11,4%; agricultura, com 8,3%; assistência social, com 4,8%; ciência e tecnologia, com 4,5% e educação, com 4%.

Os benefícios tributários previdenciários, cuja renúncia de receita estimada para 2011 atinge R\$ 21,2 bilhões, significando 0,54% do PIB, são apresentados na Tabela a seguir. A sua maior concessão está concentrada no Sistema Simples Nacional, que representa 53,1% do total. Em seguida, destaca-se a renúncia em decorrência da desoneração tributária concedida às entidades filantrópicas com 33,9%.

RENÚNCIAS DE RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS Estimativa para 2011, por tipo de desoneração

(em R\$ milhões correntes)

| Modalidade | Prazo de Vigência | Previsão 2011 (R\$) | % PIB |
|---|-------------------|---------------------|-------------|
| Simplex Nacional (Contribuição Previd patronal reduzida) | Indeterminado | 11.250,7 | 0,29 |
| Entidades Filantrópicas Isenção de Cont Prev patronal. | Indeterminado | 7.187,6 | 0,18 |
| Exportação da Produção Rural Não incid s/ receitas de exp agropecuárias | Indeterminado | 2.641,3 | 0,07 |
| Tecnologia da Inf e Comunic - TI e TIC Redução das alíquotas patronais | até 2013 | 76,6 | 0,00 |
| Total | | 21.156,2 | 0,54 |

A Região Sudeste é a que absorve a maior parte dos benefícios previdenciários, com 56,2% do total. Seguem-na, por ordem de grandeza, a Região Sul, com 23,4%, a Nordeste, com 9,9%, a Centro-Oeste, com 8,0%, e a Região Norte, com 2,5%.

RENÚNCIAS PREVIDENCIÁRIAS REGIONALIZADAS - Estimativa para 2011 -

(Em R\$ 1,00 correntes)

| Região | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste | Total |
|--|--------------|----------------|-----------------|----------------|----------------|-----------------|
| Simplex Nacional | 325,9 | 1.260,1 | 6.299,6 | 2.570,7 | 794,3 | 11.250,6 |
| Entidades Filantrópicas | 112,5 | 626,3 | 4.604,8 | 1.493,6 | 350,4 | 7.187,6 |
| Exportação da Produção Rural | 95,3 | 205,8 | 908,4 | 875,0 | 556,7 | 2.641,2 |
| Tecnologia da Inf e Comunic - TI e TIC | - | 0,3 | 70,5 | 5,5 | 0,3 | 76,6 |
| Total | 533,7 | 2.092,5 | 11.883,3 | 4.944,8 | 1.701,7 | 21.156,0 |

É de se observar que, não obstante a Região Norte ostentar a menor das participações no conjunto regionalizado dos benefícios previdenciários, sua participação, no âmbito dos benefícios associados aos demais 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 16,9% no total de benefícios nas duas áreas.

Deve-se também atentar para o fato de que, de uma maneira geral, as regiões mais aquinhoadas com renúncias tributárias são aquelas de maior nível de desenvolvimento. Isto ocorre porque, em sua maior parte, as renúncias tributárias estão associadas à existência de uma maior base econômica, seja de geração de renda ou emprego. Assim, incentivos de natureza regional, como os destinados ao Norte e Nordeste, embora sejam representativos para o desenvolvimento dessas regiões, significam menor valor na distribuição relativa quando considerados no conjunto das renúncias tributárias do País.

Desse modo, apesar de a renúncia tributária, em termos absolutos, se concentrar nas regiões Sudeste-Sul, quando se utiliza outro tipo de indicador, como a relação



Benefícios Tributários/Arrecadação Federal Regional, os números informados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil pendem mais para as regiões menos desenvolvidas do País.

Assim, enquanto a região Sudeste recebe R\$ 0,13 de incentivo por unidade de receita federal arrecadada em seu espaço geopolítico, a região Sul recebe R\$ 0,18 e a Centro-Oeste capta R\$ 0,09. Já as regiões Nordeste e Norte, devido ao peso dos incentivos regionais e à reduzida base econômica, recebem R\$ 0,36 e R\$ 1,59, respectivamente, por unidade de receita federal arrecadada⁵.

6. Compatibilidade da proposta orçamentária com o PPA e a LDO

Consoante preceito constitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) estabelece, em seu art. 5º, que o projeto de lei orçamentária anual seja elaborado de forma compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, além de compatível com a própria LRF.

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 no PPA e detalhados pelo orçamento. Também não são discriminados no PPA (art. 1º, §1º) os programas exclusivamente representativos de *operações especiais*⁶.

Na análise da programação do PLOA 2011, verificou-se preliminarmente a existência de 139 ações que não constam do Plano Plurianual 2008-2011 vigente (lei sancionada e créditos especiais), sendo 97 projetos, 31 atividades e 11 operações especiais.

Tendo em vista que as bases de dados recebidas do Poder Executivo não contemplaram informações relativas às ações, como “data de início”, “data de término” e “valor total estimado”, não é possível afirmar que os projetos sejam plurianuais ou, em alguns casos, se são de grande vulto.

No caso das atividades, 5 delas têm valor superior a R\$ 75,0 milhões, o que indica que deveriam constar no PPA antes de serem incluídas no orçamento. Dentre as operações especiais, 6 têm valor superior a R\$ 75,0 milhões. No caso das operações especiais, há maior plausibilidade em considerar a possibilidade de que tenham caráter anual, o que é menos provável no caso de atividades.

Em geral há necessidade de melhores informações e uma análise mais pormenorizada, que deverá ocorrer no âmbito das relatorias, com base em informações a serem solicitadas ao Poder Executivo, a fim de informar decisão acerca da adequação ou não dessas ações com o PPA.

⁵ Uma avaliação mais precisa da transferência de recursos federais inter-regiões exigiria a consideração dos recursos de tributos federais transferidos através dos Fundos de Participação (IR e IPI), da partilha de receita de tributos federais (IOF, ITR, CIDE e Salário-Educação), de financiamentos realizados por instituições financeiras federais com encargos financeiros favorecidos e de realização de gastos federais, diretos ou indiretos, inclusive subvenções, subsídios e auxílios.

⁶ São exemplos de operações especiais os Programas 0901 (Cumprimento de Sentenças Judiciais) e 0907 (Refinanciamento da Dívida Interna).



CONGRESSO NACIONAL

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

Cabe observar que se encontra no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 38, de 2010, que “Altera o anexo I da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2008-2011”. Diante disso, é provável que a existência deste projeto de revisão do PPA favoreça a inclusão de novas ações, ou até mesmo programas, no PPA a fim de possibilitar a inclusão dessas novas ações no orçamento de 2010. Facilitando, dessa forma, a adequação entre PPA e LOA.

Com relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 (Lei nº 12.309, de 2010), em análise preliminar, não se constata incompatibilidade por parte da Proposta Orçamentária para 2011, em seus aspectos gerais; a exceção de algumas ressalvas constantes nesta Nota.

Em relação ao Anexo de Prioridades e Metas da LDO 2011, observa-se que as ações constantes da Lei foram contempladas no PLOA 2011. Cabe observar somente que houve alteração na codificação e no produto da ação 20B6 - *Concessão de Bolsa-Formação a Policiais Militares e Civis, Agentes Penitenciários, Guardas Municipais, Bombeiros e Peritos Criminais, de baixa renda, pertencentes aos Estados-Membros*; sendo criadas as ações com denominações semelhantes, de códigos “00CA” e “00DS”; sem que, a nosso ver, tenha havido prejuízo quanto à compatibilidade.

Vale lembrar que muitas ações incluídas no Projeto de LDO por meio de emendas no Congresso Nacional foram vetadas e não fazem parte da Lei. Cabe lembrar, também, que análise mais pormenorizada quanto à legalidade de cada programação deverá ser realizada no âmbito das relatorias.

7. Pessoal e Encargos Sociais (GND 1)

A proposta orçamentária para 2011 prevê gastos totais com pessoal e encargos sociais⁷ da ordem de R\$ 199,6 bilhões, correspondendo a um incremento nominal de 8,0% sobre o valor autorizado até a presente data na lei orçamentária para 2010.

Como se pode verificar na tabela a seguir, os valores de GND 1 apresentam crescimento acumulado de 283% de 2000 a 2011. Para 2011, a estimativa contida na Mensagem é de que as despesas com pessoal representem 36,56% da RCL.

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2000-2010

| Ano | R\$ milhões | | | | | |
|------|------------------------|----------------------------------|------------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------|
| | 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 | 145.110,6 | 40,1 |
| 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 | 201.927,3 | 37,2 |
| 2003 | 77.046,2 | 79.301,1 | 78.974,7 | 99,6 | 224.920,2 | 35,1 |
| 2004 | 84.120,0 | 90.296,8 | 89.431,6 | 99,0 | 264.353,0 | 33,8 |
| 2005 | 98.109,6 | 101.679,3 | 94.022,2 | 92,51 ¹ | 303.015,8 | 31,0 |
| 2006 | 112.655,3 | 115.555,1 | 115.011,9 | 99,5 | 344.731,4 | 33,4 |
| 2007 | 128.065,6 | 128.828,2 | 126.877,8 | 98,5 | 386.681,9 | 32,8 |
| 2008 | 137.612,6 | 146.246,7 | 144.483,7 | 98,8 | 428.563,3 | 33,7 |
| 2009 | 168.797,9 | 169.163,6 | 167.066,3 | 98,8 | 437.200,3 | 38,2 |
| 2010 | 184.150,2 | 184.732,2 | 115.413,3 ² | | 516.278,6 | 35,8 ³ |
| 2011 | 199.587,0 | | | | 545.890,0 ⁴ | 36,6 |

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 12.09.2010

3. Dotação prevista no LOA 2010

4. Conforme proposta orçamentária para 2011.

⁷ 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\$ 16,0 bilhões).



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

O Poder Executivo esclarece que o crescimento dos gastos com pessoal em 2011 decorre da recomposição da força de trabalho do Poder Executivo nas áreas de atuação estratégica do Estado, bem como a expansão dos quadros de pessoal no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, da continuidade do processo de estruturação e reestruturação de carreiras, da revisão do subsídio de Ministro do STF e do Procurador-Geral da República e os efeitos dessas alterações, da alteração da estrutura remuneratória dos servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ocorrida em 2010 e seus efeitos anualizados para 2011, do 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.

Ainda conforme a exposição de motivos, a despesa total com pessoal e encargos sociais projetada para 2011 do Poder Legislativo, incluído o TCU, representa 1,32% da receita corrente líquida estimada para o exercício; a do Poder Judiciário representa 4,84%; a do Poder Executivo, 29,87% e a do MPU, 0,53%. O total que se projeta para a despesa de pessoal da União equivale, portanto, a 36,56% da receita corrente líquida prevista para 2011. Nessas condições, os limites globais a que se referem a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, bem como o art. 169 da Constituição Federal, estão obedecidos, mesmo sem computar as deduções aos referidos limites permitidas pela referida Lei Complementar.

O PLOA 2011 apresenta uma proposta de aumento nos gastos anualizados com pessoal e encargos sociais da ordem de R\$ 5,1 bilhões. O Anexo V do projeto indica um impacto de R\$ 1,6 bilhão decorrente da criação e/ou provimento de cargos, empregos e funções na esfera federal, bem como um acréscimo de R\$ 1,2 bilhão decorrente da alteração de estrutura de carreiras e aumento da remuneração dos servidores da União. Quando anualizados, tais gastos alcançam o montante de R\$ 3,0 bilhões e R\$ 2,1 bilhões respectivamente.

Identifica-se evolução relevante no Anexo V do PLOA 2011 em relação ao Anexo vigente, no que se refere à identificação da programação orçamentária que contém a dotação dos valores autorizados para 2011 em cumprimento ao § 2º do art. 81 da LDO/2011.

Já no que se refere à identificação da proposição criadora de cargos, verificamos um retrocesso na LDO 2011, em seu art. 81, § 9º, ao permitir que o Poder Executivo possa encaminhar entre 1º de janeiro e 31 de março de 2011 projeto de lei que crie cargos necessários à sua reorganização administrativa. A reserva destinada a tais projetos de lei constam do subitem 5.1.17 do item I Anexo V.

Em relação aos subitens 2.5.3 e 5.1.18 do item I do Anexo, que também contém autorizações genéricas para criação de cargos, o Poder Executivo fará a devida identificação do projeto utilizando-se da autorização do § 2º do art. 81 da LDO 2011, que 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.

Já no caso do subitem 2.5.2. PL nº 4.533, de 2004 – criação de 174 cargos para a Justiça Eleitoral, não há qualquer menção ao impacto do projeto.

8. Outras Despesas Correntes (GND 3)

As programações orçamentárias classificadas como “Outras Despesas Correntes” (GND 3) são integradas por um conjunto de despesas obrigatórias e discricionárias, que inclui a previdência geral, as transferências constitucionais e legais e os demais gastos com o custeio administrativo e operacional.

As despesas classificadas como GND 3 apresentam para 2011 um patamar ligeiramente menor do que o observado no PLOA 2010, da ordem de 17,2% do PIB, após terem

apresentado sensível elevação no período 2008/2010, passando de 15,9% do PIB no PLOA 2008 para 17,2% do PIB no PLOA 2009, indo para 17,6% no PLOA 2010. Ressalte-se, no entanto, que em termos absolutos, o acréscimo em 2011 é de quase R\$ 90 bilhões, revelando a maior elevação em termos percentuais do período recente, com crescimento de 15,4% contra apenas 5,9% observados entre 2009 e 2010. Deduzida a inflação prevista para 2011, verifica-se um aumento real desse item de despesa de 10,4%, ou quase o dobro da previsão de crescimento real do PIB para o ano.

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 2011:

OUTRAS DESPESAS CORRENTES – GND3 – PLOA'S 2008 A 2010

R\$ Milhões

| DESPESAS | PLOA 2008 | | PLOA 2009 | | PLOA 2010 | | | PLOA 2011 | | |
|--|------------------|-------------|------------------|-------------|------------------|-------------|-------------|------------------|-------------|--------------|
| | Valor | % PIB | Valor | % PIB | Valor | % PIB | % var 10/09 | Valor | % PIB | % var 11/10 |
| I - Despesas Primárias | 465.076,4 | 16,9 | 548.084,6 | 17,2 | 580.116,2 | 17,6 | 5,8 | 669.665,3 | 17,2 | 15,4 |
| Transf. a Estados e Munic. | 114.859,7 | 4,2 | 144.385,5 | 4,5 | 141.684,8 | 4,3 | -1,9 | 162.690,1 | 4,2 | 14,8 |
| Benefícios Previd. Social | 198.702,5 | 7,2 | 228.642,8 | 7,2 | 243.246,4 | 7,3 | 6,4 | 275.111,9 | 7,1 | 13,1 |
| Benefícios Assistenciais | 25.617,1 | 0,9 | 29.982,7 | 0,9 | 35.461,2 | 1,1 | 18,3 | 38.894,3 | 1,0 | 9,7 |
| Subsídios e Subvenções | 7.172,1 | 0,3 | 6.591,4 | 0,2 | 5.568,6 | 0,2 | -15,5 | 12.127,3 | 0,3 | 117,8 |
| Sentenças Judiciais | 1.508,0 | 0,1 | 1.747,6 | 0,1 | 2.330,4 | 0,1 | 33,3 | 2.377,4 | 0,1 | 2,0 |
| Abono Salarial e Seguro Desemprego (FAT) | 19.125,9 | 0,7 | 24.349,5 | 0,8 | 28.802,5 | 0,9 | 18,3 | 30.090,2 | 0,8 | 4,5 |
| Lei Kandir | 3.900,0 | 0,1 | 3.900,0 | 0,1 | - | 0,0 | -100,0 | - | 0,0 | - |
| Outros Custeios | 94.191,1 | 3,4 | 108.485,1 | 3,4 | 123.022,3 | 3,7 | 13,4 | 148.374,2 | 3,8 | 20,6 |
| II - Despesas Financeiras | 634,2 | 0,0 | 642,2 | 0,0 | 584,8 | 0,0 | -8,9 | 458,6 | 0,0 | -21,6 |
| Total | 465.710,6 | 16,9 | 548.726,8 | 17,2 | 580.701,0 | 17,6 | 5,8 | 670.123,9 | 17,2 | 15,4 |

Fonte: SIAFI/SIDOR/SIGA BRASIL

Devido às suas especificidades e expressivo volume de recursos, as despesas com pagamento de benefícios da previdência social, transferências constitucionais e legais a estados e municípios, bem como a ausência de dotações para fomento às exportações (Lei Kandir) são tratadas, respectivamente, nos itens 9, 10.1 e 17 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 9,7% em relação à proposta do ano anterior, mas se mantiveram estáveis, ao nível de 1% do PIB.

Os gastos com abono salarial e seguro desemprego, no âmbito do Ministério do Trabalho, mostraram ligeira queda como percentual do PIB e crescimento nominal de 4,5% da proposta de 2010 para a de 2011, evidenciando, assim, perspectivas mais otimistas para o nível de emprego no próximo exercício.

O peso das despesas com sentenças judiciais, à título de pagamento de precatórios apresenta-se nos mesmos patamares horizontais como percentual do PIB em sua evolução.

O item “Outros Custeios” compreende as despesas de manutenção e operação de importantes programas finalísticos, particularmente nas áreas de educação, saúde, defesa nacional e ainda todo o custeio ordinário e operacional dos órgãos de governo. Observa-se que o item “Outros Custeios” evoluiu como percentual do PIB, de 3,7% para 3,8%.



CONGRESSO NACIONAL

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

A tabela a seguir indica as despesas dos órgãos orçamentários por ordem de importância nas despesas de custeio discricionárias (GND 3, RP 2).

DESPESAS DE CUSTEIO DISCRICIONÁRIAS POR ÓRGÃO

| cód. | ÓRGÃO | Em R\$ Milhões | | | |
|-------|--------------------------------|-----------------|-----------------|------------|--------------|
| | | PL 2011 | PL 2010 | % peso | % acréscimo |
| 26000 | M. da Educação | 12.394,1 | 10.740,8 | 20,34 | 15,39 |
| 36000 | M. da Saúde | 9.222,0 | 7.420,2 | 15,13 | 24,28 |
| 52000 | M. da Defesa | 6.061,9 | 5.100,5 | 9,95 | 18,85 |
| 24000 | M. da Ciência e Tecnologia | 4.124,3 | 3.857,4 | 6,77 | 6,92 |
| 25000 | M. da Fazenda | 3.056,2 | 3.145,3 | 5,02 | -2,83 |
| 30000 | Ministério da Justiça | 2.909,0 | 2.229,9 | 4,77 | 30,45 |
| 55000 | M.do Des.Social e Comb à Fome | 2.814,1 | 3.010,4 | 4,62 | -6,52 |
| 20000 | Presidência da República | 1.985,6 | 1.996,5 | 3,26 | -0,55 |
| 33000 | M. da Previdência Social | 1.682,4 | 1.578,0 | 2,76 | 6,61 |
| 49000 | M. do Desenvolvimento Agrário | 1.337,8 | 1.640,2 | 2,2 | -18,43 |
| 38000 | M. do Trabalho e Emprego | 1.155,0 | 1.216,3 | 1,9 | -5,04 |
| 22000 | M. Ag., Pec. e Abastecimento | 1.084,0 | 1.099,6 | 1,78 | -1,42 |
| 35000 | M. das Relações Exteriores | 1.002,5 | 1.052,7 | 1,65 | -4,76 |
| 42000 | M. da Cultura | 847,6 | 680,8 | 1,39 | 24,51 |
| 44000 | M. do Meio Ambiente | 803,6 | 736,2 | 1,32 | 9,16 |
| 28000 | M. Desenv., Ind. Com. Exterior | 766,1 | 674,4 | 1,26 | 13,61 |
| 12000 | Justiça Federal | 757,5 | 639,0 | 1,24 | 18,54 |
| 15000 | Justiça do Trabalho | 744,0 | 639,9 | 1,22 | 16,28 |
| 39000 | M. dos Transportes | 736,1 | 711,8 | 1,21 | 3,41 |
| 51000 | M. do Esporte | 732,5 | 344,2 | 1,2 | 112,83 |
| 47000 | M. do Plan. Orçamento e Gestão | 687,3 | 1.745,7 | 1,13 | -60,63 |
| 14000 | Justiça Eleitoral | 682,5 | 993,6 | 1,12 | -31,32 |
| 71000 | Encargos Financeiros da União | 657,7 | 667,7 | 1,08 | -1,5 |
| 54000 | M. do Turismo | 543,9 | 486,4 | 0,89 | 11,81 |
| 56000 | M. das Cidades | 534,8 | 7.291,4 | 0,88 | -92,67 |
| 41000 | M. das Comunicações | 532,3 | 425,1 | 0,87 | 25,23 |
| 34000 | M. Público da União | 509,1 | 435,5 | 0,84 | 16,91 |
| 1000 | Câmara dos Deputados | 476,0 | 460,5 | 0,78 | 3,37 |
| 32000 | M. de Minas e Energia | 420,0 | 431,0 | 0,69 | -2,56 |
| 2000 | Senado Federal | 324,0 | 340,4 | 0,53 | -4,82 |
| 53000 | M. da Integração Nacional | 303,5 | 299,7 | 0,5 | 1,26 |
| 58000 | M. da Pesca e Aqüicultura | 205,3 | 259,6 | 0,34 | -20,92 |
| 11000 | Superior Tribunal de Justiça | 154,1 | 120,4 | 0,25 | 27,98 |
| 74000 | Operações Oficiais de Crédito | 142,3 | 127,2 | 0,23 | 11,82 |
| 16000 | Justiça do DF e Territórios | 141,5 | 124,7 | 0,23 | 13,51 |
| 10000 | Supremo Tribunal Federal | 130,7 | 131,4 | 0,21 | -0,52 |
| 3000 | Tribunal de Contas da União | 108,9 | 83,5 | 0,18 | 30,39 |
| 17000 | Cons. Nac. de Justiça | 96,4 | 101,0 | 0,16 | -4,61 |
| 13000 | Justiça Militar da União | 35,3 | 30,3 | 0,06 | 16,49 |
| 59000 | Cons. Nac. Ministério Público | 19,9 | 5,3 | 0,03 | 276,05 |
| 73000 | Transf. Est. , DF e Municípios | 11,3 | 11,4 | 0,02 | -0,7 |
| | Total | 60.933,2 | 63.085,7 | 100 | -3,41 |

Fonte: PLOA 2010/PLOA 2011



As ações do órgão Ministério da Saúde respondem por 38% do total de recursos em “Outros Custeios”, mas no universo das despesas discricionárias, apenas 15,3%, tendo apresentado crescimento de 24,8% no PLOA 2011 em relação à proposta orçamentária de 2010. Já o custeio do Ministério da Educação tem participação de pouco mais de 20% do total, prevendo-se um crescimento de 15,4% no exercício de 2011.

Ainda no âmbito do Poder Executivo, cumpre destacar o aumento de 24,5% nos gastos correntes do Ministério da Cultura, que suplanta a todos os outros, com exceção dos Ministérios da Justiça (30,4%) e das Comunicações (25,2%). Na outra ponta, está o Ministério das Cidades, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Planejamento e o Ministério da Pesca que apresentam redução em seus gastos correntes de, respectivamente, 92,7%, 18,4%, 60,6% e 20,9%.

Ressalte-se o crescimento extraordinário de 276% nos gastos correntes do Conselho Nacional do Ministério Público, apesar de instalado desde 2005.

No âmbito do Poder Judiciário, verifica-se elevação nos gastos correntes da Justiça Militar, na magnitude de 16,5%, na Justiça do Trabalho, de 16,3%, no STJ, de 28%, bem como de 16,9% no Ministério Público da União – MPU. Enquanto isso, no STF prevê-se uma pequena redução nos gastos correntes, além da esperada diminuição na Justiça Eleitoral, no montante de 31,3%, já que 2011 não é ano eleitoral.

Considerando o Legislativo, as duas casas, em conjunto, mantiveram-se quase estagnadas no montante das despesas correntes, no entanto, o TCU mostra elevação também acima da média, revelando um aumento de 30,4% em seus gastos correntes.

9. Previdência e Assistência Social – Salário Mínimo

9.1 Previdência Social

Na proposta orçamentária para 2011, as receitas do Fundo do Regime Geral da Previdência Social – FRGPS estão estimadas em R\$ 233,8 bilhões. Esse valor supera as receitas previstas para o exercício corrente em 14,5%. De acordo com a Mensagem Presidencial, esse incremento é explicado, principalmente, pela expectativa de crescimento de 10,6% na massa salarial, tendo em vista a recuperação do mercado formal de trabalho.

Pelo lado da despesa, espera-se elevação de 17,4% em comparação com as dotações autorizadas no exercício corrente para os gastos com benefícios previdenciários (inclusive pagamentos de sentenças judiciais). Esses dispêndios atingem a cifra de R\$ 275,1 bilhões. As principais variáveis que contribuem para o aumento de gastos são o crescimento vegetativo dos benefícios, estimado em 3,3%, e o reajuste dos benefícios de 5,5%, equivalente à projeção do INPC para 2010.⁸

O confronto entre as receitas e despesas do Fundo do RGPS revela déficit de cerca de R\$ 41,3 bilhões, que representa 1,1% do PIB. Apesar de elevado, o resultado negativo expressa tendência de redução do déficit do Regime Geral da Previdência Social (INSS) em percentual do PIB, que foi de 1,4% em 2009 e é projetado em 1,3% em 2010.

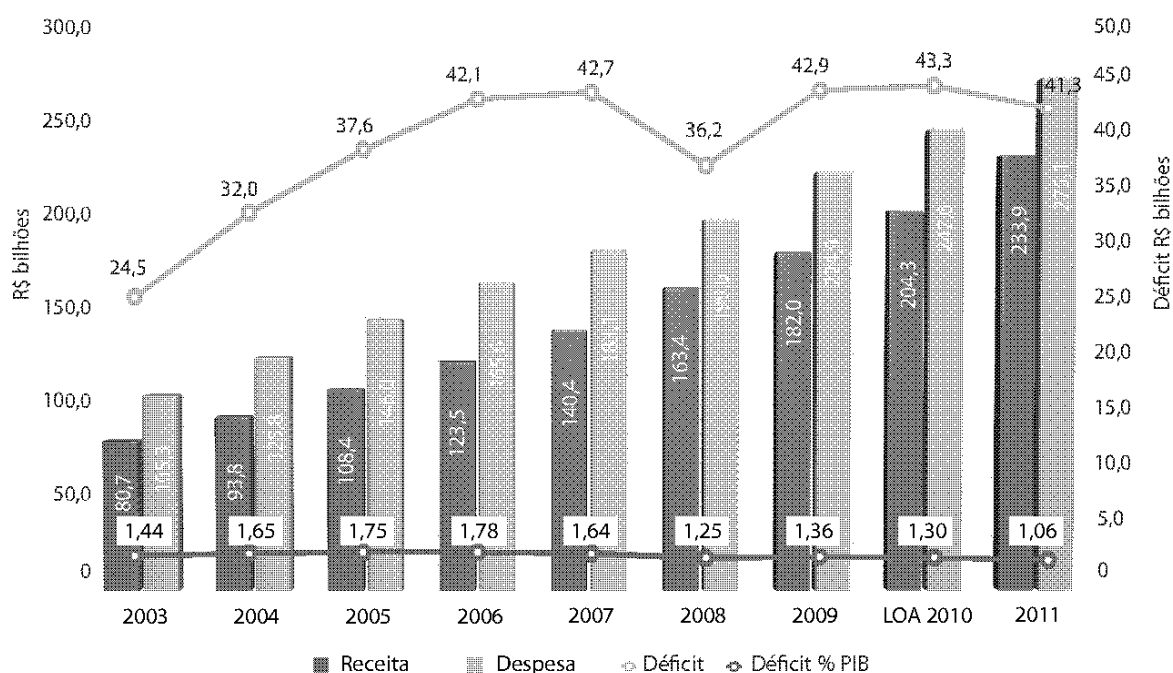
O déficit da previdência, entretanto, pode se tornar maior. Decisão recente proferida pelo Supremo Tribunal Federal determinou a aplicação do teto de R\$ 1.200, previsto na Emenda Constitucional 20/1998, para quem se aposentou antes do ano de 1998. No caso julgado pela

⁸ Na Mensagem Presidencial que encaminhou a proposta orçamentária para 2011, está previsto o mesmo reajuste para o salário mínimo e os benefícios previdenciários. Nos últimos anos, o reajuste do salário mínimo compunha-se de duas parcelas. Uma referente à reposição da inflação, equivalente à variação do INPC. Outra correspondente ao ganho real, igual à variação real do PIB de dois anos anteriores. Porém, em 2009, a variação real do PIB foi negativa (-0,19%). Em consequência, o reajuste do salário mínimo indicado na Mensagem Presidencial corresponde apenas à reposição da inflação.

Corte Suprema, o INSS o aplicou o limitador da época, que era de R\$ 1.081,50, tendo o aposentado pedido a revisão do benefício, para que fosse aplicado o novo teto.

O Ministério da Previdência, contudo, editou norma interna estabelecendo o limite anterior, para não ter de arcar com o teto maior. Porém a Turma Recursal da Seção Judiciária de Sergipe deu razão ao aposentado. Após recurso apresentado pelo INSS, o STF decidiu definitivamente em prol do aposentado e abriu a possibilidade para que cerca de um milhão de pessoas que se aposentaram antes de 1998 ingressem na justiça visando a aplicação do teto de R\$ 1,2 mil no cálculo de seus benefícios.

Gráfico 20 – Evolução do Resultado RGPS



Fonte: Mensagem PLOA 2011

No tocante ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos, projeta-se para 2011 déficit de R\$ 49,5 bilhões, ou 1,27% do PIB. Tal resultado representa a retomada da tendência, verificada até 2007, de redução do déficit.

**DÉFICIT DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO
 2009 A 2011**

| Sistema | R\$ bilhões | | | | | |
|---------------------------------|----------------|------|---------------|------|-----------|------|
| | Realizado 2009 | | Estimado 2010 | | PLOA 2011 | |
| | Valor | %PIB | Valor | %PIB | Valor | %PIB |
| Previdência Servidores Públicos | 45,2 | 1,44 | 46,7 | 1,33 | 49,5 | 1,27 |
| Previdência INSS | 42,9 | 1,36 | 43,3 | 1,30 | 41,3 | 1,06 |

Fonte: PLOA 2011

9.2 Assistência Social

Estima-se um dispêndio de R\$ 41,7 bilhões na função Assistência Social. O pagamento do Benefício de Prestação Continuada – BPC e do Bolsa-Família representam 88% das despesas previstas para essa função.

No âmbito do BPC, calcula-se atender cerca de 3,6 milhões de idosos e pessoas com deficiência, ante a meta física de 3,4 milhões de beneficiados constante na Proposta para 2010. O gasto total estimado com o BPC para 2011 é de R\$ 23,2 bi, frente aos de R\$ 20,2 bi previstos para 2010. A variação, de cerca de 14,4%, deve-se ao aumento do salário mínimo e ao aumento no quantitativo de pessoas atendidas.

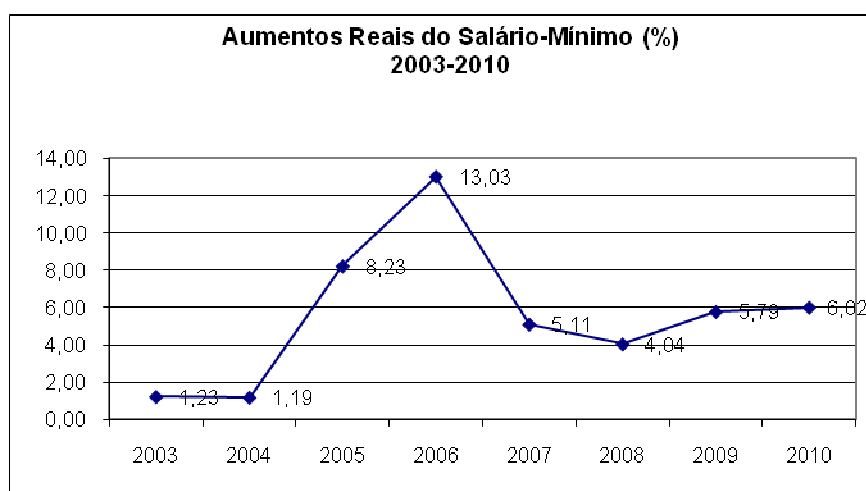
No âmbito do Bolsa Família, em 2011, prevê-se manter o mesmo quantitativo de famílias atendidas em 2010, em torno de 12,7 milhões. O montante estimado do gasto para 2011 é de 13,4 bilhões.

9.3 Salário Mínimo

O inciso I do artigo 51 da LDO 2011 determina que o aumento real do salário-mínimo para 2011 deve corresponder à taxa de variação real do PIB de 2009 ou ser realizado segundo outra sistemática estabelecida em legislação superveniente. Dada a inexistência de legislação superveniente, prevalece então a regra estabelecida na LDO para 2011.

Segundo a Mensagem Presidencial, o projeto de lei orçamentária para 2011 prevê um reajuste do salário mínimo dos atuais R\$ 510,00 para R\$ 538,15. O acréscimo previsto é de 5,52%, correspondente ao reajuste pela inflação (INPC), tendo em vista que em 2009 não houve crescimento real do PIB.

Os aumentos em termos reais no período de 2003 a 2010 foram em média de 5,58%, fortemente influenciado pelos reajustes significativos ocorridos em 2005 e 2006, de 8,23% e 13,03%, respectivamente. A tabela seguinte apresenta a evolução do aumento real do salário mínimo no período.



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). Segundo informações do Ministério do Planejamento, cada R\$ 1,00 de aumento do salário mínimo eleva em R\$ 286,4 milhões as despesas orçamentárias impactadas por esse aumento. Logo estima-se que o dispêndio para 2011, decorrente apenas do aumento do salário-mínimo, alcance a cifra de R\$ 8 bilhões.

10. Transferências a Estados e Municípios

10.1. Transferências Constitucionais e Legais a Estados e Municípios

As dotações orçamentárias correspondentes 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 e constam da tabela a seguir.

| TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS | | | | |
|---|------------------|------------------|-------------------|------------------|
| | | | | R\$ milhões |
| Item | Liquidado 2008 | Liquidado 2009 | Lei+créditos 2010 | PLOA 2011 |
| | Valor | Valor | Valor | Valor |
| Fundo de Participação dos Estados (FPE) ¹ | 38.472,0 | 35.908,5 | 42.539,0 | 50.498,4 |
| Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ¹ | 42.753,4 | 39.756,3 | 46.991,0 | 55.783,2 |
| Transferências ao FUNDEB | 19.411,3 | 19.549,0 | 22.558,7 | 26.851,1 |
| Transferências aos Municípios - ITR ¹ | 200,2 | 339,7 | 254,1 | 242,0 |
| Fundo Constitucional do DF ² | 6.595,0 | 7.603,3 | 7.686,2 | 8.748,3 |
| Compensações Financeiras | 17.325,5 | 14.681,4 | 17.872,7 | 16.019,9 |
| Salário-Educação | 5.475,8 | 6.412,2 | 6.520,8 | 7.142,5 |
| Compensação e Fomento das Exportações ¹ | 4.842,5 | 2.269,7 | 3.177,8 | 4.058,9 |
| CIDE - Combustíveis | 1.980,3 | 1.124,4 | 1.695,1 | 2.003,6 |
| Complementação do FPE e FPM | | 2.000,0 | 1.184,1 | |
| Outras Transferências | 5.895,4 | 6.823,3 | 7.171,6 | 3.044,1 |
| TOTAL | 142.864,4 | 136.467,8 | 157.651,0 | 174.392,0 |
| Fonte: LOA 2008/PLOA 2009/PLOA 2010 | | | | |
| 1 - Não considera transferência ao FUNDEB. | | | | |
| 2 - Inclui valores referentes a despesa com pessoal. | | | | |

Percebem-se, claramente, os efeitos da crise financeira nos valores de transferência vinculados à arrecadação de receitas federais, no exercício de 2009, quando comparado à 2008. Com o objetivo de minimizar os resultados negativos imputados às finanças municipais em razão da queda da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI, em 2009, a União transferiu, a título de complementação do FPM, R\$ 2 bilhões aos municípios prejudicados⁹. Para 2010, está previsto R\$ 1,2 bilhão para a mesma finalidade. No entanto, em virtude da expectativa de retomada dos níveis de arrecadação do período pré-crise, como consequência do crescimento econômico projetado para os próximos exercícios, não há qualquer valor alocado no PLOA 2011 para esse fim.

⁹ Lei nº 12.058, de 13/10/2009.



Vale destacar, em relação ao FPE, decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), de 24 de fevereiro de 2010, que declarou a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, dos dispositivos da Lei Complementar nº 62, de 1989, que disciplinam o rateio do FPE, mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2012. O STF entendeu que os coeficientes em vigor não promovem o equilíbrio socioeconômico entre estados, como exigido pelo art. 161, inciso II, da Constituição Federal. Para tanto, deveria haver a possibilidade de revisões periódicas desses coeficientes, de modo a se avaliar criticamente se os até então adotados ainda estão em consonância com a realidade econômica dos entes federativos e se a política empregada na distribuição dos recursos produziu o efeito esperado. Diante dessa decisão, o Congresso Nacional terá pouco mais de dois anos para pronunciar-se sobre os novos coeficientes de distribuição dos recursos do FPE.

Quanto às transferências para o DF, a matéria está disciplinada pela Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, que instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF¹⁰. 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.

10.2. Transferências Voluntárias a 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. De acordo com o art. 110 da Lei nº 12.309/2010, Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2011 – LDO 2011, as transferências voluntárias deverão ser feitas, preferencialmente, por meio de instituições financeiras oficiais, que atuarão como mandatárias da União para execução e fiscalização.

Na LDO 2011, as regras sobre transferências voluntárias encontram-se dispostas entre os arts. 39 e 46. Em comparação com as LDOs anteriores, a LDO 2011 exige contrapartida exclusivamente financeira (art. 39, § 1º). Por conseguinte, foi suprimida a norma que permitia a realização de obra destinada ao desenvolvimento de atividades de coleta e processamento de lixo, exercidas por associações e cooperativas integradas por pessoas em situação de risco, desde que a contrapartida fosse constituída pelo terreno de localização do empreendimento.

Além disso, na LDO 2011 houve ampliação do rol de hipóteses que permitem a redução do valor mínimo da contrapartida mediante justificativa do titular do órgão concedente, conforme estatui o art. 39, § 2º, II, passando-se a incluir:

- a) ações de inclusão digital;
- b) ações de educação ambiental e de prevenção, redução e combate à desertificação; e
- c) ações de assistência, tratamento e reinserção social de dependentes químicos.

A seguir, é demonstrada a evolução das transferências voluntárias, consideradas aquelas com RP 2 (despesas primárias discricionárias) por GND, na execução orçamentária de 2009, valores pagos, inclusive restos a pagar acumulados até 12 de setembro de 2010, no Projeto e na Lei Orçamentária para 2010 e na Proposta para 2011:

¹⁰ 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****EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS**

| TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS/GND | LOA 2009 EXECUÇÃO (a) | PLOA 2010 (b) | LOA 2010 AUTÓGRAFO (c) | PLOA 2011 (d) | VARIÇÃO PLOA 2011 | | |
|---------------------------------------|-----------------------|----------------------|------------------------|----------------------|-------------------|------------|------------|
| | | | | | (d/a) | (d/b) | (d/c) |
| TRANSFERÊNCIAS PARA ESTADOS | | | | | | | |
| GND 3 | 3.159.268.076 | 2.152.313.493 | 3.977.568.541 | 2.509.033.286 | 79% | 117% | 63% |
| GND 4 | 4.862.728.527 | 1.545.283.813 | 5.361.230.234 | 2.018.985.691 | 42% | 131% | 38% |
| TOTAL PARA ESTADOS | 8.021.996.603 | 3.697.597.306 | 9.338.798.775 | 4.528.018.977 | 56% | 122% | 48% |
| TRANSFERÊNCIAS PARA MUNICÍPIOS | | | | | | | |
| GND 3 | 4.149.687.673 | 2.984.574.857 | 3.644.018.447 | 1.057.939.503 | 25% | 35% | 29% |
| GND 4 | 9.343.542.689 | 2.482.295.447 | 8.907.992.647 | 2.025.465.700 | 22% | 82% | 23% |
| Total para Municípios | 13.493.230.362 | 5.466.870.304 | 12.552.011.094 | 3.083.405.203 | 23% | 56% | 25% |
| TOTAL TRANSFERÊNCIAS | 21.515.226.965 | 9.164.467.610 | 21.890.809.869 | 7.611.424.180 | 35% | 83% | 35% |

Os mais relevantes programas de transferências voluntárias, no PLOA 2011, considerando dotações para GND 3 - Outras Despesas Correntes para Estados são:

- Segurança Transfusional e Qualidade no Sangue e Hemoderivados (1291) no Ministério da Saúde com R\$ 450 milhões;
- Acesso à Alimentação (1049), no Ministério do Desenvolvimento Social, com R\$ 306 milhões;
- Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem (8034), na Presidência da República (20101), M. Trabalho e Emprego e FNAS, com R\$ 224 milhões; e
- Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI (1453), no Ministério da Justiça, com R\$ 216 milhões.
- Também para os Estados, as mais relevantes transferências voluntárias para GND 4 - Investimentos são realizadas pelos programas:
 - Qualidade na Escola (1448), no Ministério da Educação, com R\$ 389 milhões;
 - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI (1453), no Ministério da Justiça, com R\$ 321 milhões; e
 - Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica (1062), no Ministério da Educação, com R\$ 310 milhões.
- Por seu turno, os mais relevantes programas de transferências voluntárias para Municípios envolvendo custeio, no PLOA 2011, são:
 - Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem (8034), na Presidência da República (20101), Ministério do Trabalho e Emprego e FNAS, com R\$ 338 milhões;
 - Acesso à Alimentação (1049), no Ministério do Desenvolvimento Social, com R\$ 82 milhões; e
 - Vivência e Iniciação Esportiva Educacional – Segundo Tempo (8028), no Ministério do Esporte, com 77 milhões.

Por fim, as mais relevantes transferências voluntárias para Municípios envolvendo Investimentos são realizadas, no PLOA 2011, pelos programas:

- Qualidade na Escola (1448), do Ministério da Educação com R\$ 822 milhões; e
- Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento (0137), no Ministério do Desenvolvimento Agrário com R\$ 266 milhões.

11. Transferências a Entidades Privadas

A transferência a entidades sem fins lucrativos para o exercício de 2011 tem as normas específicas consignadas nos artigos 32 a 38 da Lei nº 12.309, de 2010 (LDO 2011).

Em comparação à legislação que regulou os orçamentos anteriores, não percebemos mudanças significativas. Cabe mencionar a mudança de redação das contribuições correntes (art. 34, I), que passou a exigir “lei que identifique expressamente a entidade beneficiária”

Segundo dispõe o inciso III do art. 37 da LDO 2011, a destinação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos depende de a execução ocorrer na modalidade de aplicação “50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos”. A tabela a seguir apresenta os montantes de recursos federais classificados nessa modalidade de aplicação, entre 2008 e 2011.

Contudo, importa mencionar que, consoante prevê o § 2º do citado art. 37, 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. Dessa forma, uma vez que nem todas as transferências a entidades privadas encontram-se classificadas na modalidade “50”, pode-se afirmar que o montante de recursos federais destinados ao setor privado por meio de transferências ainda é superior ao constante da tabela a seguir.

| ÓRGÃO | 2008 | 2009 | 2010 | | 2011 | VARIAÇÕES | | |
|--|-----------|-----------|------------|-----------|--------|---------------|---------------|-------------------|
| | Liquidado | Liquidado | Autorizado | Liquidado | PLOA | 2011/ 2008 | 2011/ 2009 | 2011/ 2010 (*) |
| MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA | 895,16 | 833,80 | 1.243,90 | 216,65 | 139,35 | -84,4% | -83,3% | -88,8% |
| MINISTÉRIO DA SAÚDE | 589,32 | 529,66 | 548,26 | 31,99 | 192,20 | -67,4% | -63,7% | -64,9% |
| MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO | 309,20 | 251,42 | 372,86 | 74,50 | 147,27 | -52,4% | -41,4% | -60,5% |
| MINISTÉRIO DO TURISMO | 139,48 | 199,12 | 280,50 | 110,16 | 42,10 | -69,8% | -78,9% | -85,0% |
| MINISTÉRIO DA CULTURA | 102,18 | 189,13 | 257,96 | 78,55 | 106,39 | 4,1% | -43,7% | -58,8% |
| JUSTIÇA ELEITORAL | 172,42 | 185,50 | 201,41 | 126,90 | 201,48 | 16,9% | 8,6% | 0,0% |
| PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA | 138,99 | 176,83 | 190,79 | 50,80 | 111,14 | -20,0% | -37,2% | -41,7% |
| MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO | 171,43 | 140,62 | 334,46 | 38,90 | 221,30 | 29,1% | 57,4% | -33,8% |
| MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO | 142,22 | 119,09 | 153,85 | 52,57 | 91,39 | -35,7% | -23,3% | -40,6% |
| MINISTÉRIO DO ESPORTE | 142,21 | 93,15 | 136,67 | 24,69 | 111,48 | -21,6% | 19,7% | -18,4% |
| MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR | 47,02 | 91,98 | 32,57 | 15,76 | 8,00 | -83,0% | -91,3% | -75,4% |
| MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME | 67,00 | 65,62 | 80,96 | 58,65 | 67,97 | 1,5% | 3,6% | -16,0% |
| MINISTÉRIO DA FAZENDA | 61,40 | 61,25 | 84,06 | 48,63 | 36,85 | -40,0% | -39,8% | -56,2% |
| MINISTÉRIO DA DEFESA | 24,36 | 60,44 | 54,91 | 22,74 | 23,41 | -3,9% | -61,3% | -57,4% |
| MINISTÉRIO DA JUSTIÇA | 53,24 | 58,45 | 63,35 | 19,75 | 7,16 | -86,5% | -87,7% | -88,7% |
| MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES | 45,70 | 39,53 | 31,24 | 12,22 | 75,11 | 64,3% | 90,0% | 140,4% |
| MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE | 34,92 | 32,95 | 82,33 | 14,10 | 65,68 | 88,1% | 99,3% | -20,2% |
| MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL | 33,89 | 30,89 | 8,09 | 3,89 | 5,38 | -84,1% | -82,6% | -33,5% |
| MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO | 25,93 | 26,23 | 27,79 | 6,20 | 17,22 | -33,6% | -34,4% | -38,0% |
| MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES | 30,80 | 25,31 | 31,41 | 12,13 | 20,73 | -32,7% | -18,1% | -34,0% |



CONGRESSO NACIONAL

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

| ÓRGÃO | 2008 | 2009 | 2010 | | 2011 | VARIÇÕES | | |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|---------------|-------------------|
| | Liquidado | Liquidado | Autorizado | Liquidado | PLOA | 2011/ 2008 | 2011/ 2009 | 2011/ 2010 (*) |
| MINISTÉRIO DAS CIDADES | 2,58 | 17,32 | 16,07 | 0,15 | 60,40 | 2237,8% | 248,7% | 275,8% |
| MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO | 10,33 | 11,31 | 13,91 | 10,38 | 0,75 | -92,7% | -93,4% | -94,6% |
| MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA | 6,12 | 8,66 | 5,18 | 2,04 | 0,26 | -95,7% | -97,0% | -94,9% |
| SENADO FEDERAL | 0,48 | 0,20 | 0,98 | 0,71 | 0,98 | 102,1% | 393,6% | 0,0% |
| MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES | 0,03 | 0,05 | 0,08 | 0,03 | 0,01 | -60,5% | -78,3% | -87,7% |
| MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA | 0,00 | 0,00 | 49,36 | 6,46 | 28,59 | | | -42,1% |
| MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL | 0,20 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -100,0% | | |
| Total <i>(apenas na modalidade de aplicação 50)</i> | 3.246,61 | 3.248,52 | 4.302,97 | 1.039,58 | 1.782,61 | -45,1% | -45,1% | -58,6% |

Fonte: PLN 059, de 2010-CN (PLOA 2011); SIAFI-Prodasen, até 11/09/2010. (*) Considera o autorizado para 2010.

A partir do quadro abaixo, pode-se ainda perceber que o grande aumento de dotações destinadas ao setor privado é implementado na fase de execução do orçamento. De fato, em 2008, o Congresso Nacional foi responsável pela redução, em relação à proposta de orçamento, de cerca de 7% das dotações previstas para transferências a entidades privadas. Todavia, durante a execução houve novo acréscimo, de 19%, em relação ao autógrafo aprovado pelo Legislativo.

| 2008 | PLOA 2008 | Autógrafo | Liquidado | Autógrafo/PL | Liquidado/Autógrafo |
|------|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------------|
| | 2.930.067.725 | 2.722.008.831 | 3.246.609.791 | -7,10% | 19,27% |

| 2009 | PLOA 2009 | Autógrafo | Liquidado | Autógrafo/PI | Liquidado/Autógrafo |
|------|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------------|
| | 3.709.787.116 | 3.460.789.002 | 3.248.523.713 | -6,71% | -6,13% |

| 2010 | PLOA | Autógrafo | Autorizado | Autógrafo/PI | Autorizado/Autógrafo |
|------|---------------|---------------|---------------|--------------|----------------------|
| | 1.631.708.354 | 2.599.382.766 | 4.301.412.320 | 59,30% | 65,48% |

Fonte: PLN 059, de 2010-CN (PLOA 2011); SIAFI-Prodasen, até 11/09/2010.



CONGRESSO NACIONAL

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

Já para 2010, o Legislativo ampliou o volume de transferências a entidades privadas em cerca de 59%, em relação ao projeto original e, sobre o autógrafa, o Executivo implementou nova ampliação de mais 65%.

A justificativa desse aumento de dotações destinadas ao setor privado ao longo da execução deve-se, em parte, à utilização da modalidade de aplicação 99 (a definir), uma vez que, durante a execução, ela pode ser ajustada para a modalidade 50, e também à autorização constante das LDOs, para que o Executivo ajuste a modalidade de aplicação das funcionais não oriundas de emendas parlamentares (art. 55, §2º, da LDO 2011).

12. Investimentos (GND 4)

12.1 Orçamento Fiscal e da Seguridade

A tabela a seguir demonstra a evolução das despesas com investimentos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social desde 2007.

INVESTIMENTOS - COMPARATIVO 2007 – 2011 (PLOA) - ORÇ. FISCAL E SEG. SOCIAL

Em R\$ milhões

| Ano | PL | Autorizado | Liquidado | Pago | RP Pagos (1) |
|------|--------|------------|------------|-----------|--------------|
| 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 | 45.848 | 13.959 | 12.085 |
| 2010 | 44.507 | 68.960 | 10.351 (2) | 9.406 (2) | 16.647 (2) |
| 2011 | 51.438 | | | | |

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

(2) Execução orçamentária em 2010 até 13/set/2009; RP até 13/set/2009.

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 consequente acúmulo de restos a pagar fazem com que montante pago à conta de investimentos aprovados em exercícios anteriores (coluna RP pagos) ultrapasse os valores pagos relativos ao orçamento do ano em curso.

No PLOA 2011, o montante de R\$ 51,4 bilhões alocados em investimentos, encontra-se regionalizado da seguinte forma:

INVESTIMENTOS (POR REGIÃO)

R\$ milhões

| Região | PL |
|---------------|-----------------|
| Nacional | 22.556,1 |
| Centro Oestel | 4.130,6 |
| Nordeste | 9.759,3 |
| Norte | 3.856,6 |
| Sudeste | 6.924,8 |
| Sul | 4.211,0 |
| TOTAL | 51.438,5 |

Fonte: SIGA Brasil



CONGRESSO NACIONAL

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

Destaca-se, conforme já ocorreu em anos anteriores, uma forte concentração dos investimentos em dotações não regionalizadas, uma vez que 43,9% dessas dotações são classificadas como “Nacionais”, sem a especificação da região ou da unidade da federação a serem beneficiadas. Tal definição somente ocorrerá quando da efetiva execução da despesa, por meio de pesquisa altamente especializada no sistema de administração financeira (SIAFI). Assim, em virtude do enorme peso dos investimentos não regionalizados, torna-se prejudicada qualquer análise que tenha por objetivo mapear a distribuição de recursos de investimentos no território nacional.

O valor dos investimentos previstos no PLOA 2011 corresponde a apenas 4,1% 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.

12.2. Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais

No PLOA 2011, estão alocados R\$ 107,5 bilhões no Orçamento de Investimento relativos a 73 empresas estatais. Em relação ao projeto para 2010, houve aumento significativo de cerca de 14 %.

PLOA 2011 - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS- POR ÓRGÃOS

| | | R\$ milhões |
|-------|--------------------------------|-------------|
| | ÓRGÃOS | VALOR |
| 20000 | Presidência da República | 704,6 |
| 22000 | M. Ag., Pec. e Abastecimento | 17,5 |
| 24000 | M. da Ciência e Tecnologia | 17,5 |
| 25000 | M. da Fazenda | 3.851,4 |
| 28000 | M. Desenv., Ind. Com. Exterior | 148,6 |
| 32000 | M. de Minas e Energia | 99.442,0 |
| 33000 | M. da Previdência Social | 70,0 |
| 36000 | M. da Saúde | 174,4 |
| 39000 | M. dos Transportes | 0,04 |
| 41000 | M. das Comunicações | 913,0 |
| 52000 | M. da Defesa | 2.208,9 |
| | Total | 107.548,0 |

Fonte: PLOA 2011



CONGRESSO NACIONAL

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

As fontes de financiamento do Orçamento de Investimento das Estatais são: recursos próprios (R\$ 95,3 bilhões), aumento do patrimônio líquido das empresas (R\$ 6,3 bilhões), operações de crédito de longo prazo (R\$ 3,6 bilhões) e outros recursos de longo prazo (R\$ 2,3 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 92,5 % de todo o investimento das estatais para 2011.

Os programas que mais se destacam no Orçamento de Investimentos no PLOA 2011 são:

PLOA 2011 - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS - PRINCIPAIS PROGRAMAS

R\$ milhões

| PROGRAMAS | | VALOR |
|-----------|--|----------|
| 0286 | Oferta de Petróleo e Gás Natural | 40.499,5 |
| 0288 | Refino de Petróleo | 28.841,4 |
| 0290 | Transporte de Petróleo, Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis | 6.271,0 |
| 0282 | Atuação Internacional na Área de Petróleo | 4.953,6 |
| 0296 | Energia nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste | 3.990,2 |
| 0807 | Investimento das Empresas Estatais em Infra-Estrutura de Apoio | 3.672,4 |
| 0285 | Indústria Petroquímica | 3.382,7 |
| 0781 | Ampliação e Modernização das Instituições Financeiras Oficiais | 2.135,6 |
| 1045 | Brasil com Todo Gás | 2.097,5 |
| 0631 | Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária | 1.980,0 |
| 0480 | Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico nas Áreas de Petróleo e Gás Natural | 1.821,3 |
| 0294 | Energia na Região Nordeste | 1.814,2 |
| 1042 | Energia nos Sistemas Isolados | 1.017,8 |

Fonte: PLOA 2011

Pode-se observar que apenas os três primeiros programas, Oferta de Petróleo e Gás Natural, Refino de Petróleo e Transporte de Petróleo, Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis somam cerca de R\$ 76 bilhões, ou 71% de todos os investimentos das empresas estatais para o exercício de 2011.

12.3 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 10º Balanço do PAC (referente ao período de janeiro a abril de 2010) anunciou, por sua vez, que essa estimativa de investimentos já teria aumentado para R\$ 656,5 bilhões, para o período de 2007 a 2010.



CONGRESSO NACIONAL

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

Lançado em maio de 2010, o Programa de Aceleração do Crescimento 2 – PAC 2 – prevê recursos públicos e privados para investimentos em uma série de segmentos, tais como transportes, energia, meio ambiente, saúde, área social e habitação da ordem de R\$ 955 bilhões para o período de 2011 a 2014. No período pós-2014, estima-se ainda aplicar R\$ 631 bilhões adicionais, totalizando R\$ 1,59 trilhão para as ações deste Programa.

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 ou PAC 2.

Na tabela a seguir, constam os recursos totais previstos no PLOA 2011 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 - PLOA 2011

R\$ milhões

| ÓRGÃO | | GND 3 | GND 4 | GND 5 | TOTAL |
|--------------|--------------------------------|-----------------|-----------------|--------------|-----------------|
| 20000 | Presidência da República | 61,4 | 548,1 | 302,5 | 912,0 |
| 26000 | M. da Educação | 0 | 1.620,5 | 0 | 1.620,5 |
| 30000 | Ministério da Justiça | 0 | 350,0 | 0 | 350,0 |
| 32000 | M. de Minas e Energia | 327,4 | 26,2 | 0 | 353,7 |
| 36000 | M. da Saúde | 0 | 1.815,0 | 0 | 1.815,0 |
| 39000 | M. dos Transportes | 364,5 | 16.486,5 | 195,5 | 17.046,5 |
| 47000 | M. do Plan. Orçamento e Gestão | 2,5 | 200,0 | 0 | 202,5 |
| 49000 | M. do Desenvolvimento Agrário | 0 | 270,0 | 0 | 270,0 |
| 53000 | M. da Integração Nacional | 10,2 | 2.773,6 | 0 | 2.783,8 |
| 56000 | M. das Cidades | 12.875,7 | 4.988,9 | 0 | 17.864,5 |
| 71000 | Encargos Financeiros da União | 0 | 0 | 300,0 | 300,0 |
| Total | | 13.641,7 | 29.078,8 | 798,0 | 43.518,5 |

Fonte: PLOA 2011

Os Ministérios dos Transportes e das Cidades concentram R\$ 35,9 bilhões dos investimentos do PAC para 2011, ou seja, mais de 80% do total.

Verifica-se que o montante total das dotações das obras (investimentos) do PAC no PLOA 2011, de R\$ 43,5 bilhões, supera aquele previsto no caput do art. 3º da LDO 2011, relativo à redução do superávit primário para fins de atendimento a ditas obras (R\$ 32 bilhões). Tal fato corrobora a interpretação de que esse valor não é o limite máximo do conjunto de dotações das obras do PAC. Conseqüentemente, conclui-se que este montante total poderia ser aumentado ainda mais, seja por intermédio da aprovação de emendas parlamentares ao PLOA 2011, 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 inciso III do art. 55 da LDO 2011.



CONGRESSO NACIONAL

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

O inciso XVIII do art. 4º do PLOA 2011 autoriza a suplementação das dotações das obras do PAC, pela abertura de créditos suplementares, mediante o remanejamento de até 30% do montante das dotações desse Programa (R\$ 43,5 bilhões). Diversamente das disposições relativas aos subtítulos orçamentários em geral, o inciso XVIII 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.

13. Inversões Financeiras (GND 5)

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

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

| | R\$ mil | | | | | |
|-----------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | | 2011 |
| | Liquidado | Liquidado | Liquidado | PL | AutORIZADO | PL |
| M. da Agricultura e Abastecimento | 655.530 | 654.379 | 2.888.255 | 2.300.000 | 2.300.000 | 2.300.000 |
| M. do Trabalho e Emprego | 8.271.227 | 9.514.622 | 9.626.125 | 12.000.303 | 12.000.303 | 12.941.151 |
| M. do Desenvolvimento Agrário | 1.511.100 | 931.059 | 997.117 | 1.073.846 | 935.902 | 1.011.806 |
| M. da Integração Nacional | 5.414.749 | 6.574.257 | 7.428.779 | 1.929 | 1.929 | 1.246 |
| Operações Oficiais de Crédito | 7.625.204 | 10.061.650 | 11.065.366 | 23.425.172 | 23.481.672 | 24.831.236 |
| Encargos Financeiros da União | 5.200.000 | 12.500.000 | 760.000 | 776.757 | 5.730.291 | 1.726.927 |
| Outros | 2.108.648 | 933.680 | 1.388.127 | 1.869.651 | 1.855.784 | 1.614.710 |
| Total | 30.786.458 | 41.169.647 | 34.153.769 | 41.447.658 | 46.305.881 | 44.427.076 |

Fonte: SIAFI e PLOA 2011

Esses valores destinam-se às seguintes finalidades:

- no Ministério da Agricultura, por intermédio da CONAB, para formação de estoques reguladores dentro da Política de Garantia de Preços Mínimos;
- no Ministério do Trabalho, no âmbito do FAT, para financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES;
- no Ministério do Desenvolvimento Agrário, para obtenção de imóveis rurais para reforma agrária, para pagamento de precatórios devidos pela União, Autarquias e Fundações Públicas, para aquisição de alimentos de agricultores familiares e para indenização de benfeitorias e de terras aos ocupantes de imóveis demarcados e titulados aos remanescentes das comunidades de quilombo;
- no Ministério da Integração Nacional, para cumprimento de sentenças judiciais. Até 2009, os aportes aos fundos constitucionais de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO) ocorreram por intermédio deste órgão. A partir do PLOA 2010, o aporte a esses fundos aparece no órgão 74000 – Operações Oficiais de Crédito;



CONGRESSO NACIONAL

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

- nas Operações Oficiais de Crédito, para diversas concessões de crédito e de financiamentos, dentre outros pelos fundos FNE, FNO, FCO, Fundo da Marinha Mercante - FMM, Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, Fundo de Defesa da Economia Cafeeira - Funcafé, Financiamento para a Promoção das Exportações – PROEX, Financiamento a Estudantes do Ensino Superior – FIEES/MEC, Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas - INCRA/MDA. Como destacado no item anterior, desde o PLOA 2010, o aporte de recursos aos Fundos Constitucionais FNO, FNE e FCO está vinculado a este órgão;
- nos Encargos Financeiros da União, principalmente para concessão de crédito ao BNDES.

Cabe alertar ainda que, embora a maior parte das Inversões Financeiras seja de despesas tipicamente financeiras, há um volume expressivo de recursos classificados como despesas primárias e que, portanto, interferem no cálculo do Resultado Primário. No PLOA 2011, do total de R\$ 44,4 bilhões classificados como inversões financeiras, R\$ 2,9 bilhões (cerca de 6,6%), 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 | 509.518 |
| Aquisição de Imóveis para Reforma Agrária | 550.000 |
| Participação da União no Capital de Empresas | 1.112.683 |
| Integralização de Cotas do Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab | 300.000 |
| Outros | 480.432 |
| Total | 2.952.633 |

FONTE: PLOA 2011

14. Dívida Pública Federal (GNDs 2 e 6)

14.1. Estoque e Administração da Dívida Pública Mobiliária

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 2011, estão relacionados a seguir:



CONGRESSO NACIONAL

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

ESTOQUE DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL INTERNA

R\$ bilhões

| Dívida Pública Federal | Dez/2007 | Dez/2008 | Dez/2009 | Dez/2010 | Dez/2011 |
|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Dív. Mob. Fed. Interna – DPMFi | 1.571,5 | 1.751,9 | 2.035,6 | 2.296,7 | 2.515,6 |
| - em mercado | 1.210,9 | 1.255,2 | 1.394,3 | 1.595,0 | 1.784,1 |
| - na carteira do Bacen ¹¹ | 360,6 | 496,7 | 641,3 | 701,7 | 731,5 |

Fonte: Informações Complementares PLOA 2011.

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

Verifica-se que, entre dezembro de 2008 e dezembro de 2009, aumentou a participação de títulos prefixados (de 29,9% para 32,2%)¹² e vinculados à taxa Selic (de 32,4% para 33,4%), ao mesmo tempo em que diminuiu dos títulos cambiais (de 9,7% para 6,6%).

Com relação aos prazos de maturação da dívida verifica-se a manutenção no prazo médio da DPF e a queda no percentual vincendo em 12 meses. Entre dezembro de 2008 e dezembro de 2009, esse prazo foi mantido em 3,5 anos, mas o percentual vincendo em 12 meses passou de 25,4% para 23,6%.

Do acima exposto, verifica-se, no PLOA 2011, elevação na previsão de despesas com o refinanciamento (de R\$ 588,9 bilhões em 2010 para R\$ 678,5 bilhões em 2011), o que se explica pelo crescimento observado no estoque da dívida bruta.

14.2. Juros e Encargos (GND 2)

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 2011, podem-se identificar essas despesas selecionando-se o GND 2 (Juros e Encargos da Dívida) e o GND 6 (Amortização da Dívida) da programação.

¹¹ Títulos utilizados na gestão da política monetária.

¹² Tabela 8 da Mensagem - "Resultados para a Dívida Pública Federal – DPF, maio de 2010"



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

| Ano | R\$ bilhões |
|-------------------|-------------|
| | Valores |
| 2008 (Liquidado) | 110,2 |
| 2009 (Liquidado) | 123,9 |
| 2010 (Autorizado) | 138,4 |
| 2011 (PL) | 169,9 |

Fontes: SIAFI e PLOA 2011

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

JUROS NOMINAIS - NFSP

| Ano | R\$ bilhões |
|---------------------|-------------|
| | Valores |
| 2008 (Realizado) | 96,2 |
| 2009 (Realizado) | 149,8 |
| 2010 (Reprogramado) | 115,6 |
| 2011 (Previsto) | 116,2 |

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2011

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 2011 refletem o patamar de juros básicos que remunera os títulos e a elevação do estoque da dívida.



CONGRESSO NACIONAL

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

14.3. Amortização da Dívida (GND 6)

O PLOA 2011 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:

AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

| Ano | R\$ bilhões |
|-------------------|-------------|
| | Valores |
| 2008 (Liquidado) | 449,0 |
| 2009 (Liquidado) | 517,7 |
| 2010 (Autorizado) | 777,2 |
| 2011 (PL) | 783,9 |

Fonte: SIAFI e PLOA 2011

Na amortização da dívida no PLOA 2011 estão alocadas as seguintes principais fontes:

FONTES UTILIZADAS NA AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

| | Fonte | Valor |
|-----|---|------------------------|
| 143 | TÍTULOS DE RESPONSABILIDADE DO TESOURO NACIONAL - REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL | 678.514.678.262 |
| 173 | RECURSOS DAS OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO - RETORNO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO - ESTADOS E MUNICÍPIOS | 28.866.256.529 |
| 144 | TÍTULOS DE RESPONSABILIDADE DO TESOURO NACIONAL - OUTRAS APLICAÇÕES | 23.500.000.000 |
| 197 | DIVIDENDOS - UNIÃO | 17.277.866.561 |
| 159 | RECURSOS DAS OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO - RETORNO DE REFINANCIAMENTO DE DÍVIDAS DE MÉDIO E LONGO PRAZO | 12.443.869.872 |
| 188 | REMUNERAÇÃO DAS DISPONIBILIDADES DO TESOURO NACIONAL | 8.712.270.154 |
| 152 | RESULTADO DO BANCO CENTRAL | 7.572.000.000 |
| 100 | RECURSOS ORDINÁRIOS | 5.339.914.543 |
| 148 | OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - EM MOEDA | 1.384.254.500 |
| 186 | OUTRAS RECEITAS ORIGINÁRIAS | 288.036.389 |
| 162 | REFORMA PATRIMONIAL - ALIENAÇÃO DE BENS | 17.421.272 |
| 250 | RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS | 1.468.596 |
| 280 | RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS | 756.000 |
| | TOTAL | 783.918.792.678 |

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

15. Reserva de Contingência (GND 9)

A reserva de contingência, de acordo com o que dispõe o art. 5º, III, da LRF, deverá constar da lei orçamentária com o objetivo de atender aos passivos contingentes e a outros riscos e eventos fiscais imprevistos. A LDO 2011, em seu art. 13, define o montante mínimo da reserva, calculado com base na receita corrente líquida (RCL)¹³, e a forma de utilização desses recursos.

No PLOA 2011, a dotação total alocada na rubrica Reserva de Contingência (GND 9) atinge R\$ 21.190,0 milhões. Identificam-se dois tipos de reserva de contingência no Projeto:

¹³ Segundo o dispositivo citado, a reserva equivalerá, no PLOA 2011, a, no mínimo, 2% da receita corrente líquida e, na LOA 2011, a 1%, sendo pelo menos metade da reserva, no PLOA 2011, considerada como despesa primária para efeito da apuração do resultado fiscal.



CONGRESSO NACIONAL

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

- a) reserva de contingência geral, no órgão 90000 – Reserva de Contingência, que soma um total de R\$ 10.917,8 milhões, calculada com base no caput do art. 13 da LDO 2011, equivalente a 2% da receita corrente líquida estimada pelo Poder Executivo; e
- b) outras reservas, constituídas à conta de receitas próprias e vinculadas, sob responsabilidade de diversos órgãos, no total de R\$ 10.272,4 milhões.

Vale salientar que, além desses valores, neste ano o Poder Executivo incluiu no órgão 90000 – Reserva de Contingência uma dotação de R\$ 878,1 milhões para acréscimos de gastos com pessoal e encargos sociais, classificando-a no GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais, com fundamento no art. 13, §1º, II, da LDO 2011.

Há informações de que o Poder Executivo equivocou-se no cálculo da receita corrente líquida do PLOA 2011 - base para o cálculo das dotações da reserva de contingência, que estaria subestimada. Com efeito, o demonstrativo contendo a metodologia de cálculo da receita corrente líquida, enviado ao Congresso Nacional a título de informações complementares, contempla, por exemplo, a dedução de R\$ 3,9 bilhões para dotação referente à Lei Kandir, que inexistente na Proposta; bem como a dedução de R\$ 8,8 bilhões referente aos Fundos Constitucionais, que, em nosso entendimento, não devem ser excluídos do cômputo da RCL, pois não constituem transferências a Estados e Municípios, e, além disso, possuem natureza financeira. A retificação do cálculo da RCL exigirá a adequação dos valores da reserva de contingência, conformando-a aos percentuais estabelecidos pela LDO.

No órgão 90000 – Reserva de Contingência, consta dotação de R\$ 5.458,9 milhões, correspondente a 1% da receita corrente líquida calculada pelo Poder Executivo, classificada como despesa primária, a ser utilizada para o atendimento de emendas parlamentares durante o processo de apreciação do PLOA 2011 no Congresso Nacional. Em virtude do crescimento da estimativa da receita corrente líquida para 2011, esse valor é R\$ 720,9 milhões superior ao constante do PLOA 2010 (crescimento nominal de cerca de 15,2%). Como visto, a dotação em tela deverá ser readequada a partir do recálculo da RCL.

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, repetindo procedimento do ano anterior, 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\$ 2.497,9 milhões no PLOA 2011), mas também do expressivo montante de R\$ 2.961,0 milhões da Fonte 178 – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações para essa reserva. Os recursos dessa Fonte são vinculados à Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL¹⁴. Portanto, não poderão, ao longo do exercício de 2011, ser utilizados em outras áreas governamentais.

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 2011, 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

¹⁴ 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**

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. Se não 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 com despesas financeiras e, pelo mesmo motivo analisado anteriormente, não poderão ser utilizadas para financiar despesas primárias. Trata-se, na verdade, de procedimento em que o Poder Executivo esteriliza recursos vinculados, já no envio da Proposta Orçamentária, 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

R\$ 1,00

| Órgão | Fonte de Recursos | PLOA 2011 |
|--|---|------------------|
| 20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA | 139 – ALIENAÇÃO DE BENS APREENDIDOS | 2.482.092 |
| | 150 – RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS | 101.527.451 |
| | 174 – TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA | 1.288.923 |
| 25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA | 150 – RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS | 613.073.210 |
| | 174 – TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA | 103.476.185 |
| | 180 – RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS | 1.118.544.320 |
| 28000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR | 150 – RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS | 20.618.645 |
| | 174 – TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA | 155.275.008 |
| | 186 – OUTRAS RECEITAS ORIGINÁRIAS | 177.495.627 |
| | 280 – RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS | 89.582.036 |
| 30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA | 118 - CONTRIBUIÇÕES SOBRE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS | 144.672.925 |
| | 174 – TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA | 60.681.915 |
| | 175 – TAXAS POR SERVIÇOS PÚBLICOS | 7.193.438 |
| 32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA | 129 – RECURSOS DE CONCESSÕES E PERMISSÕES | 7.815.203 |
| | 141 - COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS | 107.593.722 |
| | 142 - COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO OU GÁS NATURAL | 3.684.961.627 |
| | 172 - OUTRAS CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS | 97.074.624 |
| | 174 – TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA | 217.924.089 |
| 41000 - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES | 129 – RECURSOS DE CONCESSÕES E PERMISSÕES | 677.055.802 |
| | 172 - OUTRAS CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS | 751.062.876 |
| | 174 – TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA | 22.988.022 |
| | 178 - FUNDO DE FISCALIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES | 100.588.930 |
| | 250 – RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS | 1.077.645 |
| | 280 – RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS | 618.490.799 |
| 44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE | 134 - COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS | 47.374.677 |
| | 141 - COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS | 1.780.948 |
| | 142 - COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO OU GÁS NATURAL | 782.166.764 |
| 52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA | 135 - COTA-PARTE DO ADICIONAL AO FRETE PARA RENOVAÇÃO DA MARINHA MERCANTE | 35.266.889 |
| 56000 - MINISTÉRIO DAS CIDADES | 150 - RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS | 315.004.759 |
| | 174 – TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA | 126.009.501 |
| | 180 - RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS | 35.887.537 |

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

| | | |
|---------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------|
| 71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO | 186 - OUTRAS RECEITAS ORIGINÁRIAS | 46.329.897 |
| TOTAL | | 10.272.366.086 |

Fonte: PLOA 2011 – Siga Brasil

Os Ministérios de Minas e Energia, das Comunicações, da Fazenda e do Meio Ambiente são os que mais sofrem com esse procedimento¹⁵. 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\$ 4.467,1 milhões (contra R\$ 6.298,9 milhões do ano anterior), o que representa aproximadamente 43,5% do total das reservas de contingência de recursos próprios e vinculados do PLOA 2011 (desconsiderando o Órgão 90000).

Cabe ressaltar, ainda, que a LDO 2011, em seu art. 13, §6º, estipula que as dotações propostas no PLOA 2011, 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 2010, podendo o excedente constituir reserva de contingência. Os dados abaixo mostram que o dispositivo foi atendido¹⁶:

COMANDO DA MARINHA – FONTE 142

R\$ milhão

| LOA 2010 | | PLOA 2011 | |
|--------------------|-------------------------|--------------------|-------------------------|
| DOTAÇÃO AUTORIZADA | RESERVA DE CONTINGÊNCIA | DOTAÇÃO PROGRAMADA | RESERVA DE CONTINGÊNCIA |
| 1.640,0 | --- | 1.817,4 | --- |

Fonte: Siga Brasil – Dados atualizados até 02/09/2010

No PLOA 2011, de igual forma ao sucedido para 2010 e ao contrário dos exercícios precedentes, 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. As exigências orçamentárias decorrentes do acordo internacional firmado com a França, com vistas à construção de submarinos convencionais e um de propulsão nuclear, incluindo a implantação de uma base naval e um estaleiro, certamente contribuem para a nova sistemática. Com efeito, a ação finalística Implantação de Estaleiro e Base Naval para Construção e Manutenção de Submarinos Convencionais e Nucleares responde por aproximadamente 52% do total das dotações da fonte 142 destinadas ao Comando da Marinha no PLOA 2011.

¹⁵ As unidades orçamentárias que mais sofrem com a esterilização de seus recursos vinculados no PLOA são: Agência Nacional do Petróleo (R\$ 2.633,7 milhões), Fundo de Garantia a Exportação (R\$ 1.634,4 milhões), Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST (R\$ 1.396,5 milhões) e Ministério do Meio Ambiente (R\$ 829,5 milhões).

¹⁶ Mesmo que se considere que a base de comparação de 2010 seja o valor da dotação inicial, equivalente a R\$ 1.850,7 milhões, portanto superior ao orçado no PLOA 2011, não há descumprimento do dispositivo da LDO, que deve ser interpretado segundo sua finalidade. Caso a estimativa dessa receita para 2011 situe-se aquém do valor do exercício anterior, não há transgressão legal caso sua estimativa integral seja devidamente alocada nas programações do Comando da Marinha, sem alocação na reserva de contingência.

16. Cumprimento de Limites Constitucionais e Legais

16.1 Saúde

O PLOA 2011 reserva ao Ministério da Saúde recursos da ordem de R\$ 74,2 bilhões, o que representa cerca de 14,5% do Orçamento da Seguridade Social da União. Com relação à dotação autorizada¹⁷ para 2010, o valor proposto apresenta acréscimo de 9,1% (R\$ 6,2 bilhões).

Para financiar ações e serviços públicos de saúde, a proposta encaminhada pelo Poder Executivo consigna R\$ 68,6 bilhões, o que, à luz das normas vigentes, atende à determinação constitucional.

É de se lembrar que, em face de ainda não se ter aprovada a 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)¹⁸. 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 LDOs, expressa, atualmente, no art. 51, § 1º, da LDO 2011.¹⁹ 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.

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 2011 deve ter como base de cálculo o piso previsto para 2010 – 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 2010 em relação ao de 2009.

Efetuada esses cálculos, constata-se que o montante mínimo projetado para a saúde em 2011 é da ordem de R\$ 68,3 bilhões, o que coloca a proposta encaminhada pelo Poder Executivo (R\$ 68,6 bilhões) em conformidade com o ditame constitucional, porquanto supera o mínimo estabelecido, conforme mostrado na tabela abaixo:

AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE, DE 2009 A 2011

(Em milhões)

| Ministério da Saúde (Ações e serviços públicos de Saúde) | EXERCÍCIOS | | PLOA |
|---|------------|----------|----------|
| | 2009 | 2010 | 2011 |
| Gastos com ações e serviços de Saúde (a) | 58.270,3 | 60.948,9 | 68.563,8 |
| Varição nominal do PIB, do ano anterior (b) | 112,91% | 104,60% | 112,14% |
| Piso de aplicação calculado para o ano (c) = (a)*(b) | 57.020,8 | 60.948,9 | 68.345,2 |
| Diferença (d) = (a) - (c) | 1.249,4 | 0 | 218,5 |

Obs: (a) Exercício de 2009 = valores Empenhados; 2010 = valor mínimo calculado para o ano; e 2011 = PLOA 2011. (b) Variação nominal do PIB do ano anterior (PIB em R\$ milhões: ano de 2007=R\$ 2.661.344,0; de 2008=R\$ 3.004.881,1; de 2009= 3.143.014,7; e de 2010= 3.524.426,7 (c) piso de aplicação calculado.

¹⁷ Inclui lei aprovada mais o efeito dos créditos adicionais - posição de 12/set/2010.

¹⁸ 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.”

¹⁹ Nos termos do § 1º do artigo 51 da LDO 2011 (Lei nº 12.309, de 09 de agosto de 2010), “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, as transferências de renda a famílias e as 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”.



Sob a ótica dos principais programas da Saúde, observa-se que as maiores dotações, em termos de valores absolutos, ocorrem nos programas “1220 – Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada”, com R\$ 33,8 bilhões (45,5%), “1214 – Atenção Básica em Saúde”, com R\$ 11,8 bilhões (15,9%), “0750 - Apoio Administrativo”, com R\$ 9,0 bilhões (12,1%).

16.2. Educação

Dotações destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino

A receita de impostos, deduzidas as transferências constitucionais, está estimada em R\$ 208,8 bilhões. Desse valor, R\$ 37,6 bilhões (18%) estão vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)²⁰. A partir do exercício de 2011, por força do disposto na Emenda Constitucional nº 59, de 2009, para cálculo dos recursos de MDE, não mais se aplica a dedução do percentual de 20% da DRU – Desvinculação de Receitas da União. Além disso, a arrecadação do salário-educação, deduzidas as transferências legais a Estados e Distrito Federal, estimada em R\$ 4,8 bilhões, está vinculada a um subconjunto da manutenção e desenvolvimento do ensino: a educação básica²¹.

Assim, a arrecadação, prevista para o exercício de 2011, vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, é de cerca de R\$ 42,3 bilhões. Tais recursos, no entanto, 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^{22 23}.

O PLOA 2011 prevê a aplicação de cerca de R\$ 53,9 bilhões nas despesas referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, R\$ 11,5 bilhões acima do valor mínimo exigido constitucionalmente, consideradas neste total as duas receitas vinculadas (artigo 212 da Constituição Federal e Salário Educação).

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

A LDO 2011, no art. 12, inciso XVI, estabelece que a lei orçamentária discrimine, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Verificou-se que, para essa finalidade, foram consignados R\$ 8,9 bilhões, alocados em subtítulo nacional, sem demonstrar as unidades federativas a serem beneficiadas por estes recursos. Esta abertura por estado consta somente da memória de cálculo integrante das informações complementares ao PLOA 2011, encaminhadas pelo Poder Executivo. Deverão receber complementação dez estados: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte.

A complementação da União ao FUNDEB para 2011 deverá ser equivalente, a, no mínimo, 10% do total da receita desse fundo, conforme determina o inciso VII alínea “d” do art. 60 do ADCT, a partir do exercício de 2010, quarto ano de vigência do Fundo. Conforme

20 “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.”

21 “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).

22 “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.”

23 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;”

demonstrado nas informações complementares ao PLOA 2011, as receitas estimadas para o FUNDEB totalizam R\$ 90,9 bilhões, sendo R\$ 26,9 bilhões de receitas federais e R\$ 64 bilhões de receitas estaduais. O valor da complementação da União está estimado em R\$ 9,1 bilhões. No entanto, o valor orçado é de R\$ 8,9 bilhões, sendo 85% da complementação para 2011 (R\$ 7,7 bilhões) mais 15% da complementação devida de 2010 (R\$ 1,2 bilhão). Para fixação desse valor, desde o exercício de 2010, o Poder Executivo invocou o §1º da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 que estabelece o cronograma da programação financeira do Tesouro Nacional e faculta o repasse de 15% dos recursos até 31 de janeiro do exercício seguinte. Verifica-se, portanto, que a proposta orçamentária para 2011, mais uma vez, não atende ao que determina o art. 60 do ADCT, que fixa a complementação da União para 2011 em, pelo menos, 10% dos recursos do FUNDEB.

O valor orçado de R\$ 8,9 bilhões da complementação está dividido entre duas fontes de recursos: 100 – Recursos Ordinários, com R\$ 6,2 bilhões e 112 – Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, com R\$ 2,7 bilhões. Assim, constata-se que foi observada a regra constitucional que determina que a vinculação de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (Fonte 112), estabelecida no art. 212 da Constituição Federal, suportará, no máximo, 30% da complementação da União ao FUNDEB.

16.3. Irrigação

O art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabelece a obrigatoriedade de aplicação de vinte por cento dos recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste e cinquenta por cento na Região Nordeste.

De acordo com os dados constantes das Informações Complementares encaminhadas pelo Poder Executivo, não foi dado cumprimento a esse dispositivo constitucional. Como se vê no quadro a seguir, foram consignados à Região Centro Oeste 16% do total destinado à Irrigação na Proposta Orçamentária para 2011.

| REGIÃO | R\$ milhões | % |
|--------------|-------------|-------|
| Centro-Oeste | 71,1 | 16,0 |
| Nacional | 86,1 | 19,4 |
| Nordeste | 269,1 | 60,7 |
| Norte | 9,4 | 2,1 |
| Sudeste | 5,4 | 1,2 |
| Sul | 2,1 | 0,5 |
| Total | 443,2 | 100,0 |

Fonte: Informações Complementares – PLOA 2011

Deve-se levar em consideração ainda que em vista da falta de regulamentação desse dispositivo, quanto aos critérios específicos de consolidação e de aferição de dados, pode-se inclusive chegar a outros valores quanto à participação de cada região no total destinado à irrigação.

Assim, se incluirmos as dotações constantes na esfera 3 – Investimentos das Empresas Estatais, as dotações incluídas em Encargos Financeiros da União e as que, embora incluídas no Programa “Desenvolvimento da Agricultura Irrigada”, não foram classificadas na Subfunção Irrigação, teremos um quadro diverso, conforme a situação apresentada no quadro

abaixo. Sob esse novo prisma, confirma-se a constatação de que o PLOA 2011 não atendeu ao disposto no Artigo 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

| REGIÃO | R\$ Milhões | % |
|--------------|-------------|-------|
| Nacional | 99,7 | 17,3 |
| Centro Oeste | 71,1 | 12,4 |
| Nordeste | 387,5 | 67,4 |
| Norte | 9,4 | 1,6 |
| Sudeste | 5,4 | 0,9 |
| Sul | 2,1 | 0,4 |
| Total | 575,2 | 100,0 |

Fonte: Informações Complementares – PLOA 2011

17. 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 exportações de mercadorias e 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 da compensação a ser entregue pela União aos Estados e os critérios de repartição desse valor entre os Estados e os respectivos Municípios.

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 a 2006 o valor a ser entregue seria aquele consignado na lei orçamentária para essa finalidade. Ou seja, o valor para os exercícios de 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 incluiu o art. 91 ao 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.

[...]

§ 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 o sistema de entrega de recursos continua a ser o previsto na Lei Complementar nº 115/2002, a qual não define previamente o montante a ser repassado. De fato, as transferências em tela vêm sendo feitas conjugando-se duas rubricas orçamentárias. A primeira dá cumprimento ao disposto no ADCT. A segunda prevê transferências específicas com vistas à

prestação de auxílio financeiro da União aos Estados e aos Municípios, com o objetivo de fomentar as exportações do País. A distribuição desses recursos também depende da edição de norma regulamentadora específica.²⁴

Os Projetos de Lei Orçamentária para 2004, 2005 e 2006 foram enviados ao Congresso Nacional sem previsão de recursos para a finalidade em comento. Tais dotações foram incluídas nas respectivas leis orçamentárias durante a tramitação das propostas no Congresso Nacional. Para 2008 e 2009, o projeto já contemplava R\$ 3,9 bilhões para aquela finalidade, ao qual foram acrescidos R\$ 1,3 bilhão à título de reserva com caráter financeiro.²⁵

No PLOA 2010 não houve previsão orçamentária para essa finalidade²⁶, e a dotação correspondente teve que ser recomposta durante a tramitação da lei orçamentária, no Congresso Nacional²⁷.

A mesma situação repete-se na atual proposta para 2011, configurando uma prática em que a ausência de dotações para compensação dos estados exportadores nos projetos de lei orçamentária vem se repetindo. Assim, questões fundamentais, como o montante anual da compensação e os critérios de distribuição dos recursos entre os Estados e Municípios, continuam sem a sua solução normatizada, acarretando a renovação de penosas negociações, que prejudicam a celeridade da tramitação da peça orçamentária no Congresso Nacional.

18. Autorização legislativa para a abertura de créditos suplementares

As autorizações para abertura de créditos suplementares por decreto do Poder Executivo estão presentes no art. 4º do PLOA 2011.

No que tange à possibilidade de alterar programações incluídas por emendas de parlamentares, vale lembrar que a LOA 2010 vedou o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, bem como de 50% dos valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas de bancada estadual. Já o PLOA 2011 prevê, no art. 4º, § 1º, alínea “a”, que o remanejamento no âmbito do mesmo programa de cada unidade orçamentária não estará sujeito aos limites de que tratam o inciso I e respectiva alínea “a” do art. 4º²⁸, desde que não incida sobre valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas pelos parlamentares. A aprovação da redação proposta no PLOA 2011 equivale a autorizar o Poder Executivo a:

²⁴ São exemplos de diplomas legais que autorizam estas transferências específicas as Leis nº 10.966, de 2004, nº 11.131, de 2005, nº 11.289, de 2006, e a Lei nº 11.815, de 13 de novembro de 2008. Recentemente, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 501, de 6 de setembro 2010, que, em seu art. 1º, dispõe que a União entregará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, o montante de R\$ 1.950,0 milhões, com o objetivo de fomentar as exportações do País. Já o art. 2º da MP dispõe que parcelas pertencentes a cada Estado, incluídas as parcelas de seus Municípios, e ao Distrito Federal serão proporcionais aos coeficientes individuais de participação discriminados no Anexo da Medida Provisória. Esses coeficientes individuais de participação de cada unidade federada são definidos pelo Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, conforme entendimentos havidos entre os governos estaduais.

²⁵ Essa dotação foi fixada na respectiva lei orçamentária como despesa de caráter financeira e sua distribuição dependeria da ocorrência de excesso de arrecadação ao longo do exercício, para permitir que elas fossem convertidas em despesas primárias sem comprometer o alcance da meta de superávit primário estabelecida.

²⁶ 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.

²⁷ Na lei orçamentária para 2010, consta a ação “28.845.0903.099B.0001 – Transferências a Estados, DF e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores (art. 91 ADCT) – Nacional” dotada com R\$ 1,56 bilhões, dos quais 66% foram liquidados e pagos até 12 de setembro de 2010. Já a ação “Transferências a Estados, DF e Municípios para compensação das Exportações – Auxílio Financeiro aos Estados, ao DF e aos Municípios para o Fomento das Exportações – Nacional” tem dotação de R\$ 1,95 bilhão, da qual nada foi executado ainda (vide Nota 24, a respeito da MP nº 501/2010).

²⁸ O art. 4º, inciso I, alínea “a” permite a abertura de crédito suplementar em cada subtítulo, até o limite de 20% do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de anulação parcial de dotações, limitada a 20% do valor do subtítulo objeto da anulação.



- a) cancelar integralmente valores incluídos por emendas de comissão;
- b) cancelar integralmente valores incluídos por emendas de bancada estadual; e
- c) cancelar até 20% do valor de cada subtítulo mesmo que o cancelamento incida sobre valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares.

Outros pontos relevantes do art. 4º do PLOA 2011 são os que constam dos seguintes incisos:

• **Inciso I**

Enquanto a LOA 2010 previu a abertura de crédito suplementar em cada subtítulo, até o limite de 10% do respectivo valor, o PLOA 2011 amplia esse limite para 20%. Os recursos passíveis de serem utilizados provenientes de anulação parcial de dotações também passaram de 10% para 20% do valor do subtítulo objeto da anulação. Além disso, enquanto a LOA 2010 permite que até 10% do excesso de arrecadação das receitas do Tesouro Nacional sejam usados na abertura de crédito suplementar, o PLOA 2011 suprime qualquer limite para essa finalidade. Finalmente, o PLOA 2011 autoriza a utilização de recursos do superávit financeiro das receitas do Tesouro Nacional, apurado no balanço patrimonial da União do exercício anterior, hipótese não existente na LOA 2010. Os superávits financeiros apurados nos balanços patrimoniais da União nos exercícios de 2009 e 2008 foram de, respectivamente, R\$ 365,3 bilhões e R\$ 242,7 bilhões.

• **Inciso II**

O limite para suplementação de despesas nos grupos de natureza de despesa (GND) “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, passará de 25% da soma das referidas dotações para 50%.

• **Inciso III**

Na abertura de crédito suplementar para fazer face a sentenças judiciais transitadas em julgado foram suprimidos os limites para sua cobertura por recursos decorrentes de excesso de arrecadação de receitas próprias e do Tesouro Nacional

• **Inciso VI**

O limite para suplementação de despesas de pessoal e encargos sociais com recursos oriundos da anulação de dotações consignadas aos grupos de natureza de despesa “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras”, constantes do mesmo subtítulo objeto da suplementação, será acrescido de 25% para 50% da soma das dotações.

• **Inciso XIV**

A LOA 2011 também eliminou qualquer limite para abertura de crédito suplementar no âmbito da Fundação Joaquim Nabuco, do Instituto Nacional de Educação de Surdos, do Instituto Benjamin Constant, do Colégio Pedro II, das Instituições Federais de Ensino Superior, dos Hospitais Universitários e das instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, integrantes do Ministério da Educação, classificadas nos GNDs “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras”, mediante a utilização de recursos, dentre outros, provenientes de anulação das dotações orçamentárias consignadas a esses grupos, no âmbito de cada uma das entidades.

Ademais, o PLOA 2011 inova com autorizações de abertura de crédito suplementar no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e das instituições de pesquisa integrantes da administração direta do Ministério da Ciência e Tecnologia, bem como no âmbito do Ministério do Esporte, restrito às ações relacionadas aos



Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e à Copa do Mundo FIFA 2014, vinculadas ao Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento - Brasil Campeão.

• **Inciso XV**

Foram ampliadas as possibilidades para abertura de crédito suplementar no âmbito do Ministério da Educação para dotações classificadas nos GNDs 3, 4 e 5 mediante a utilização de recursos provenientes de superávit financeiro. Além disso, o PLOA 2011 inova ao autorizar abertura de créditos suplementares no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, concernentes às ações constantes das subfunções “571 - Desenvolvimento Científico”, “572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia”, “573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico” e “753 - Combustíveis Minerais”, bem como no âmbito do Ministério do Esporte, às ações relacionadas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e à Copa do Mundo FIFA 2014, vinculadas ao Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento - Brasil Campeão.

• **Inciso XVIII**

Corroborando disposição já prevista na Lei nº 12.293/2010, o PLOA autoriza a suplementação de despesas do PAC, mediante o remanejamento de até 30% do montante das dotações orçamentárias de todo o Programa, projetadas em R\$ 43,5 bilhões para 2011. Assim, uma única obra, independente de seu valor pode ser acrescida em R\$ 13 bilhões, por simples decreto presidencial.

• **Inciso XXVIII**

O PLOA 2011 inova a autorizar crédito suplementar para despesas de pessoal e encargos sociais decorrentes de alteração de estrutura de carreiras e de aumento de remuneração, bem como de criação e respectivo provimento de cargos, empregos e funções, não autorizados até 31 de agosto de 2010, previstos no Anexo V do projeto de lei, mediante a utilização dos recursos alocados à Reserva de Contingência no GND “1 - Pessoal e Encargos Sociais”. Os recursos para atendimento do art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição previstos na Reserva de Contingência atingem R\$ 878 milhões.

Relativamente aos demais dispositivos, vale registrar que o § 1º do art. 4º suprimiu os limites para remanejamentos no âmbito do mesmo programa de cada unidade orçamentária quando se tratar de despesa primária discricionária não abrangida pelo PAC. Estariam resguardados dessa maior flexibilidade para remanejamentos os valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas pelos parlamentares e as despesas ressalvadas da limitação de empenho de que trata a Seção II do Anexo IV da LDO 2011.

19. Obras com indícios de irregularidades graves

O Anexo VI do PLOA 2011 trata da relação de obras e serviços com indícios de irregularidades graves²⁹, ou seja, aquelas ocorrências consideradas materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, que tenham potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e sejam 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. 96 da Lei nº 12.309, de 2010 (LDO 2011), para os fins específicos de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária.

Constam, do referido Anexo VI, vinte e nove 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 2011.

²⁹ Nem todas as obras e serviços constantes do Anexo VI constam do PLOA 2010.



Nada obsta, todavia, que tais programações recebam dotações orçamentárias no PLOA 2011 permanecendo sua execução suspensa até a solução das pendências e após deliberação da CMO (art. 92, § 4º, LDO 2011).

O Anexo VI da LOA 2010, por ocasião de sua sanção, apresentava vinte subtítulos com indícios de irregularidades graves. Na ocasião, foram objeto de veto presidencial nove subtítulos. Assim, não houve alteração no quantitativo final de subtítulos nesta situação, se comparado o projeto ora encaminhado ao Congresso Nacional com o autógrafo da lei aprovada no Legislativo³⁰. Dos subtítulos indicados no projeto, doze coincidem com aqueles constantes do Anexo VI da lei aprovada para 2010³¹.

Esclareça-se, entretanto, que a relação constante do PLOA 2011 tem caráter preliminar, pois deverá ser atualizada pelo TCU em 09 de novembro de 2010, conforme previsto no art. 97 da LDO/2011, ou mesmo posteriormente, caso novas ocorrências venham a ser identificadas ou apreciadas por aquela Corte de Contas. Esse novo prazo representa inovação da LDO/2011, pois nos exercícios anteriores as leis de diretrizes orçamentárias respectivas previam a remessa das informações em 30 de setembro, com uma atualização consolidada em 30 de novembro.

De fato, os trabalhos de fiscalização em campo realizados em 2010 encontram-se ainda em finalização, 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 09 de novembro. De igual modo, o Congresso Nacional tem constatado que muitos dos gestores de obras e serviços apontados no Anexo do projeto e demais relações do Tribunal de Contas da União buscam ativamente a solução dos problemas registrados, obtendo junto à Corte de Contas a recomendação ao Legislativo pela continuidade da obra antes da votação final da deliberação por parte da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

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 2010) 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 2011. Em decorrência desse debate, houve por bem o Congresso Nacional introduzir diversas alterações na LDO 2011 com o objetivo de aprimorar esse mecanismo que tem o potencial de paralisar obras e serviços com dotações consignadas na lei orçamentária, cabendo citar:

- a) a já mencionada prorrogação do prazo inicial para remessa das informações pelo TCU (art. 97, caput);
- b) a fixação de critérios expressos para avaliar os riscos da paralisação da obra, contrapondo-os aos riscos da irregularidade (art. 95), bem como a estruturação do processo pelo qual os gestores da obra devem apresentar informações a respeito dos fatores e riscos mencionados (art. 95, §§ 1º e 2º);
- c) o maior detalhamento das disposições relativas aos padrões de preço de obras, contido no art. 127, contemplando:
 - i. a explicitação de que os padrões estabelecidos na LDO referem-se a obras e serviços de construção civil, não incluindo outros tipos de contratação não vinculados a esse segmento produtivo;
 - ii. a possibilidade de inclusão de novos sistemas idôneos de referência de preços sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e

³⁰ Se considerado o quantitativo após os vetos, porém, verifica-se uma elevação de 31 % do total de programações incluídas no Anexo

³¹ Sendo um objeto de veto, não constando da lei sancionada.

Gestão, bem como a obrigatoriedade de demonstração pelo gestor da realização de pesquisa de mercado para itens cujos preços não constem dos sistemas indicados na lei;

- iii. a aplicação dos mesmos controles estabelecidos em caráter geral às peculiaridades dos contratos em regime de empreitada por preço global, conferindo maior precisão aos controles que devem ser feitos aos contratos sob esse regime;
- iv. a especificação do rol mínimo de itens que devam ser individualmente especificados no componente de BDI (Benefícios e Despesas Indiretas), para orientação mais precisa da orçamentação necessária.

O Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves (COI) desenvolve seu trabalho de análise das obras apontadas durante todo o período de apreciação da proposta orçamentária. Tendo em vista, porém, o caráter preliminar das informações ora recebidas, as providências iniciais terão escopo relativamente limitado, sendo de prever-se uma série de modificações relativamente ao conteúdo e natureza dos indícios de irregularidades apontadas à medida que avançam os trabalhos de fiscalização e as providências adotadas pelos gestores das obras.

20. Conclusão

A análise da proposta orçamentária mostra, de modo geral, que, em 2011, as perspectivas são favoráveis ao crescimento da economia, refletindo os efeitos de uma bem sucedida política de recuperação econômica adotada nos últimos dois anos com o intuito de atenuar os efeitos da crise financeira internacional que se abateu a sobre a economia mundial a partir de fins de 2008.

Para 2011, o Governo espera contar com um aumento expressivo na receita primária, a qual deverá alcançar a marca de R\$ 967,6 bilhões (24,9% do PIB), representando um acréscimo de 0,4 ponto percentual do PIB em relação à receita reprogramada para 2010, a qual, por sua vez, já supera os níveis auferidos em 2008, num contexto em que a economia brasileira ainda não sofria os efeitos da crise financeira mundial. Esse bom desempenho da receita esperada para 2011 decorre, em sua totalidade, do crescimento esperado com a arrecadação de impostos e contribuições sociais, refletindo não só o já mencionado aumento da atividade econômica com todos os seus desdobramentos na forma de aumento dos níveis de emprego e da massa salarial, mas também a própria recomposição da tributação sobre o consumo de bens duráveis. Na percepção governamental a retirada dos incentivos tributários e o aumento da taxa básica de juros não serão fatores capazes de inibir uma maior pujança no crescimento real do PIB e da receita tributária.

O demonstrativo das Necessidades de Financiamento do Setor Público também mostra uma tendência positiva quando utilizados como referência os números obtidos em 2008. Considerando as previsões do PLOA 2011, o déficit nominal será de 0,88% do PIB, retomando o mesmo patamar anterior ao recrudescimento da crise econômica. Porém, também é esperado um menor rigor na condução da política de metas de resultado primário, pois ao utilizar como referência uma meta nominal para o resultado primário, este deverá passar de 2,37% (em 2008) para 1,28% do PIB, sem considerar as deduções autorizadas de despesas do PAC.

Observa-se que no PLOA 2011, foram cumpridos os limites constitucionais para educação e saúde, porém o mesmo já não se pode dizer dos limites de gastos para irrigação no NE e CO, cujo valor ficou aquém do limite mínimo estabelecido pelo art. 42 do ADCT.

Repetindo uma prática já verificada no ano anterior, a proposta foi encaminhada sem a previsão de recursos para o atendimento às despesas relativas à compensação a estados exportadores com base na Lei Kandir, além disso, os benefícios vinculados ao salário mínimo não contarão com reajuste real de seus valores, em razão da queda do PIB de 2009. Tem-se,



CONGRESSO NACIONAL

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

assim, dois elementos com elevado potencial de geração de pressões e demandas durante a tramitação da peça orçamentária.

Por fim, registre-se, ainda, que foram detectadas incorreções no cálculo da receita corrente líquida, que deverão demandar a necessária retificação por parte do Congresso Nacional, particularmente visando a adequação dos valores mantidos na Reserva de Contingência, cujo montante afeta a definição dos valores destinados ao atendimento de emendas parlamentares.

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

Brasília-DF, 04 de outubro 2011.

ORLANDO DE SÁ CAVALCANTE NETO

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

WAGNER PRIMO FIGUEIREDO JÚNIOR

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