



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 08/2011

---

**SUBSÍDIOS PARA A APRECIÇÃO DO  
PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2012  
(PLN nº 28/2011)**

**COFF/CD  
CONORF/SF**

---

Out/2011

**Endereços na Internet:** [www.camara.gov.br/internet/orcament/principal](http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal) e [www.senado.gov.br/orcamento](http://www.senado.gov.br/orcamento)  
**E-mail:** [CONORF@camara.gov.br](mailto:CONORF@camara.gov.br) e [conorf@senado.gov.br](mailto: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 Túlio Cambraia, Luciano Henrique da Silva Oliveira e Wellington Pinheiro de Araujo.*

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

---



## CONGRESSO NACIONAL

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

### SUMÁRIO

1. Introdução .....	1
2. Visão Geral do PLOA 2012 .....	1
3. Cenário Macroeconômico .....	3
4. A Política Fiscal no PLOA 2012.....	5
5. Avaliação da Projeção da Receita.....	9
5.1. Receitas Primárias .....	9
5.2. Receitas financeiras e a “regra de ouro” .....	12
5.3. Renúncia de Receitas.....	13
6. Compatibilidade da proposta orçamentária com o Projeto de Lei do PPA/2012/2015 e com a LDO/2012 .....	16
7. Pessoal e Encargos Sociais (GND 1).....	17
8. Outras Despesas Correntes (GND 3) .....	20
9. Previdência e Assistência Social – Salário Mínimo .....	23
9.1 Previdência Social.....	23
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 .....	30
11. Transferências a Entidades Privadas.....	32
12. Investimentos (GND 4) .....	34
12.1 Orçamento Fiscal e da Seguridade .....	34
12.2. Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais.....	35
13. Inversões Financeiras (GND 5) .....	38
14. Dívida Pública Federal (GNDs 2 e 6).....	40
14.1. Estoque e Administração da Dívida Pública Mobiliária.....	40
14.2. Juros e Encargos (GND 2) .....	40
14.3. Amortização da Dívida (GND 6).....	42
15. Reserva de Contingência (GND 9).....	42
16. Cumprimento de Limites Constitucionais e Legais .....	45
16.1 Saúde.....	45
16.2. Educação.....	46
16.3. Irrigação.....	48
17. Lei Kandir e Fomento às Exportações .....	48
18. Autorização legislativa para a abertura de créditos suplementares .....	50
19. Obras com indícios de irregularidades graves.....	52
20. Conclusão.....	54



## 1. Introdução

Em cumprimento ao disposto no art. 154, § 2.º, da Resolução nº 1/2006-CN, a presente Nota Técnica contempla a análise do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2012 – PLOA 2012, constante do PL n.º 28, de 2011-CN (Mensagem nº 344/2011-CN, n.º 86/2011, na origem), para subsidiar as discussões e a apreciação da matéria.

A Mensagem Presidencial foi lida em sessão do Senado Federal, ocorrendo, na sequência, a publicação e a distribuição dos avulsos. O cronograma de tramitação do PLOA 2012, assim como os arquivos em meio eletrônico da proposta estão disponíveis na página da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).<sup>1</sup>

A presente Nota Técnica contém, inicialmente, análise sobre aspectos econômicos da proposta, contemplando os seguintes assuntos: a *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 2012; e a *avaliação da projeção da receita*, com as principais alterações previstas para 2012.

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 para embasar a análise da proposta, destacando-se: o valor do *salário mínimo* programado para 2012; o cumprimento dos *limites constitucionais e legais* referentes aos gastos com *saúde, educação e irrigação*; os aspectos sobre a *Lei Kandir e o fomento às exportações*. Apresentam-se, ainda, as possibilidades de *alteração da lei orçamentária* após sua aprovação e as informações relativas a *obras com indícios de irregularidades graves*.

O detalhamento das programações do PLOA 2012 poderá ser consultado pela Internet nos sistemas de informação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.<sup>2</sup>

## 2. Visão Geral do PLOA 2012

Luciano Henrique da Silva Oliveira – CONORF/SF  
Wellington Pinheiro de Araújo – COFF/CD

O valor total da proposta orçamentária para 2012 é de R\$ 2,23 trilhões, dos quais R\$ 653,3 bilhões referem-se ao refinanciamento (rolagem<sup>3</sup>) da dívida pública, de cunho meramente escritural, 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 n.º 101, de 2000, essa 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\$ 1,57 trilhão. Desse valor, R\$ 106,8 bilhões correspondem ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais federais e R\$ 1,47 trilhão aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

<sup>1</sup> <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2012/ciclos/Proposta.html>

<sup>2</sup> [http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/LOA/Elaboracao:PL](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/LOA/Elaboracao:PL)

<sup>3</sup> 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 2012, comparado com 2011, são apresentados na tabela a seguir:

**PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS PARA 2011 E 2012 – Grandes Números**

R\$ Bilhões

Descrição	2011		2012	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
1. Orçamento da União	2.048,1	2.048,1	2.225,1	2.225,1
2. Refinanciamento da Dívida Pública	678,5	678,5	653,2	653,2
3. Orçamento da União Efetivo (1 – 2) (*)	1.369,5	1.369,5	1.571,9	1.571,9
3.1. Orçamento de Invest. das Estatais	107,5	107,5	106,8	106,8
3.2. Orçamentos Fiscal e da Seg. Social	1.262,0	1.262,0	1.465,1	1.465,1
3.2.1. Orçamento Fiscal	799,0	749,3	942,3	876,3
3.2.2. Orçamento da Seg. Social (**)	463,0	512,7	522,7	588,7

Fontes: PLOA 2011/2012

(\*) Não inclui refinanciamento da dívida

(\*\*) Despesas com saúde, previdência e assistência social. Das despesas do Orçamento da Seguridade Social R\$ 66,0 bilhões são financiadas por transferências do Orçamento Fiscal. Para 2011, esse valor era de R\$ 49,7 bilhões.

Em relação à proposta de 2011, há um aumento de 16,1% nas dotações dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social efetivos e uma pequena redução, de 0,7%, 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\$ 66,0 bilhões das despesas da Seguridade Social. Para 2011, estimava-se esse montante em R\$ 49,7 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 DE NATUREZA DE DESPESA – GND**

R\$ Bilhões

Discriminação / GND	PLOA 2010	LOA 2010	PLOA 2011 (a)	LOA 2011 (b)	PLOA 2012 (c)	(d) = (c) - (b)	
						Valor	%
PESSOAL E ENC. SOCIAIS (GND 1)	183,06	184,15	199,59	199,77	203,24	3,5	1,75%
OUTRAS DESP. CORRENTES (GND 3)	580,7	593,93	670,12	678,22	763,68	85,5	12,6%
INVESTIMENTOS (GND 4)	44,51	58,11	51,44	63,99	57,93	(6,1)	(9,5)%
INVERSÕES FINANCEIRAS (GND 5)	41,45	41,09	44,43	44,48	47,31	2,8	6,4%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA (GND 9)	21,16	21,18	21,19	25,78	31,38	5,6	21,7%
<i>Recursos Livres</i>	9,48	5,03	7,95	5,87	16,25	10,4	176,7%
<i>Recursos Próprios e Vinculados</i>	11,68	16,15	13,24	19,91	15,13	(4,8)	(24,0)%
SUBTOTAL 1	870,88	903,49	986,77	1.012,23	1.103,54	91,3	9%
SERVIÇO DA DÍVIDA (2)	867,56	867,56	953,79	953,79	1.014,74	60,9	6,4%
JUROS E ENCARGOS (GND 2)	110,4	110,4	169,87	169,87	140,57	(29,3)	(17,2)%
AMORTIZAÇÃO (GND 6)	757,16	757,16	783,92	783,92	874,17	90,2	11,5%
<i>Amortização Efetiva</i>	74,42	74,42	80,59	79,29	128,03	48,7	61,5%
<i>Refinanciamento Div. Contr. e Mob.</i>	588,94	588,94	678,51	678,51	653,28	(25,2)	(3,7)%
<i>Saldo Negativo do Bacen</i>	93,8	93,8	24,82	26,11	92,85	66,7	255,6%
TOTAL = (1) + (2)	1.738,44	1.771,05	1.940,56	1.966,0	2.118,28	152,3	7,7%

Fonte: SIGA BRASIL e PLOA 2012

Em termos gerais, a tabela indica que o PLOA 2012, em relação à lei orçamentária para 2011, prevê aumento das despesas com pessoal e outras despesas correntes – custeio, previdência e transferências constitucionais e legais – e redução dos investimentos. No entanto,



## CONGRESSO NACIONAL

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

em relação ao PLOA 2011, os investimentos propostos para 2012 são 12,6% superiores. Os investimentos programados na Lei Orçamentária para 2011, superiores aos propostos no PLOA 2012, demonstram a atuação do Congresso, durante a tramitação da proposta, pode resultar no incremento dos recursos alocados a essa categoria de despesa.

Quanto às despesas financeiras, as projeções indicam aumento das despesas com juros e com amortização efetiva. O mesmo quanto à previsão de recursos para cobertura do Resultado Negativo Apurado no Banco Central do Brasil<sup>4</sup>.

Em atendimento à LDO, as despesas orçamentárias são classificadas em primárias e financeiras. Consideram-se financeiras as despesas cuja realização não produza impacto sobre o endividamento líquido do setor público, ao passo que, primárias, as que o façam. Quanto à cogência de sua realização, as despesas, primárias e financeiras, podem ser tanto obrigatórias quanto discricionárias.

A tabela a seguir mostra o elevado grau de rigidez orçamentária do orçamento da União, indicando que 72,5% da despesa primária é de caráter obrigatório. Em percentual do PIB, a despesa obrigatória estimada para 2012 representa 13,4%. Esse percentual é inferior aos 13,6% observados em 2010. Quanto às despesas discricionárias, o projeto prevê gastos ao redor de 5,1% do PIB, percentual superior ao projetado para 2011.

### DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS VS. DISCRICIONÁRIAS – 2009 a 2012 R\$ Bilhões

Despesas Primárias	Realizado 2009			Realizado 2010			Reprogramado 2011			PLOA 2012		
	Valor	%	% PIB	Valor	%	% PIB	Valor	%	% PIB	Valor	%	% PIB
Obrigatórias	449,3	73,6	14,2	501,0	72,8	13,6	536,1	74,2	13,0	607,1	72,5	13,4
Discricionárias	161,4	26,4	5,1	187,1	27,2	5,1	186,4	25,8	4,5	230,9	27,5	5,1
Total	610,7	100,0	19,2	688,1	100,0	18,7	722,5	100,0	17,6	838,0	100,0	18,5

Fonte: Quadro 9 do PLOA 2012

### 3. Cenário Macroeconômico

*José Rui Gonçalves Rosa – CONORF/SF*

Hipóteses realistas, como as de crescimento real do PIB, de inflação projetada e de comportamento da taxa de câmbio, constituem fator determinante para a elaboração de um orçamento equilibrado, pois permitem maior precisão tanto quando se estima a receita quanto por oportunidade da fixação da despesa. Hipóteses assim, bem elaboradas e consistentes, tendem a reduzir o que se convencionou denominar “risco orçamentário”<sup>5</sup>.

Além do exame de consistência entre as hipóteses adotadas, a verificação da adequação das projeções da Proposta para 2012 requer uma avaliação dos indicadores recentes da atividade econômica e do exame prospectivo da conjuntura internacional. A comparação das previsões da Proposta com aquelas formuladas por agentes econômicos privados e entidades de pesquisa também contribui para a avaliação correta das projeções orçamentárias.

O Projeto de Lei Orçamentária para 2012 baseia suas projeções fiscais na continuidade do crescimento econômico, conjugada à convergência da inflação para a meta que lhe é

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

<sup>5</sup> Este é um dos componentes do Anexo de Riscos Fiscais. O outro é o risco de dívidas, ou seja, possibilidade de aumento da dívida devido à variação imprevista nas taxas de juros e de câmbio dos títulos vincendos e a aumento de passivo contingente da União, decorrente de fatores imprevisíveis como os resultados de decisões judiciais. Os riscos fiscais de dívidas são importantes porque afetam diretamente a relação Dívida/PIB, principal indicador de solvência das contas públicas.



## CONGRESSO NACIONAL

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

correspondente. Na tabela abaixo, discriminam-se os principais parâmetros adotados na elaboração da proposta orçamentária para 2012.

### PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2012 – PRINCIPAIS PARÂMETROS

Discriminação	Reprog 2011 (a)	PLOA 2012 (b)	Diferença (c = b - a)
PIB – R\$ bilhões	4.109,40	4.537,50	428,10
PIB real (%)	4,50	5,00	0,50
IPCA Acum. (%)	5,80	4,80	-1,00
IGP-DI Acum. (%)	6,14	5,00	-1,14
Taxa de juros Selic % - média anual	11,87	12,40	0,53
Taxa de câmbio média (R\$)	1,61	1,64	0,03
Massa salarial (%)	13,36	9,79	-3,57
Petróleo - média: US\$/barril	112,52	ni	
Salário mínimo (R\$)	545,00	619,21	74,21
Reajuste Nominal do Salário Mínimo (%)	6,86	13,62	6,76
Reajuste Demais Benefícios Previdenc. (%)	6,46	5,70	-0,76

Fontes: PLOA 2012 e Relat. Receita-Despesa do 3º Bim de 2011 - SOF/MP

O crescimento real de 5,00% previsto para PIB em 2012, superior ao valor reprogramado para 2011, mostra-se inconsistente com a expectativa de convergência da inflação para o centro da meta de 4,50% a ser viabilizada pela manutenção de uma maior média anual da taxa de juros SELIC em 12,4%, relativamente à reprogramada para 2011. É incompreensível que uma taxa de juros média 4,4% superior a de 2011 leve a um aumento de 11% na taxa de crescimento do produto em 2012.

Porém, após a entrega da Proposta ao Congresso Nacional, o Copom surpreendeu os agentes econômicos reduzindo em 0,5 ponto percentual a taxa SELIC quando todos esperavam, ao menos, a sua manutenção em 12,5%. Com essa redução, aquela inconsistência foi suavizada, mormente se se levar em conta que poderá haver novas reduções dessa taxa.

O IBGE divulgou no começo de setembro a evolução do PIB no 2º bimestre de 2011 mostrando uma evolução de 0,8% sobre o trimestre anterior e sugerindo um crescimento anual de apenas 3,2%, bastante inferior à expectativa de 4,5% esperada pelo Governo. Essa previsão torna mais nítida e inexorável a desaceleração da atividade econômica, que resultaria das medidas fiscais, monetárias e creditícias restritivas adotadas desde o início do exercício, tendo em vista a redução da taxa de inflação.

É possível que o Copom, por força da desaceleração observada na economia e diante do esperado agravamento da crise internacional, esteja aguardando uma pronunciada queda no crescimento do PIB, maior até do que aquela projetada com base no comportamento efetivo da economia no segundo trimestre de 2011. Mas, sendo verdade, isso tornaria ainda mais irrealista a manutenção de crescimento do PIB em 5%.

As autoridades também parecem contar que, por força da desaceleração da economia mundial, haverá menor pressão sobre os preços das *commodities* e que isso ajudará a conter a evolução interna dos preços. Mas, pelas informações disponíveis, não está claro se isso acontecerá de modo a repetir o padrão do final de 2008 e início de 2009, quando a dimensão da crise foi substancialmente maior e configurou uma verdadeira recessão.



Adicionalmente, as autoridades governamentais afirmam, reiteradamente, que se busca a consecução da meta “cheia” de resultado primário, de modo que a política fiscal dê a sua contribuição para que se reduzam as pressões inflacionárias.

As informações do Bacen<sup>6</sup> dão conta de que os agentes econômicos prevêem crescimento menor e inflação maior do que os retratados nos índices em que se baseia a elaboração do PLOA2012. Para 2011 e 2012, espera-se a escalada dos preços, com o IPCA atingindo 6,38% e 5,32%, respectivamente. No tocante à produção, a expectativa é de que a taxa de crescimento do PIB se situe em 3,67% e 3,84% neste e no próximo ano, respectivamente, mostrando números mais conservadores que aqueles que embasaram a reprogramação de 2011 e o PLOA2012.

A iniciativa de reduzir a taxa SELIC e promover apertos fiscais parece embutir o propósito de estimular atividade econômica privada e diminuir a participação estatal na taxa de expansão da economia. Embora assim, o PLOA 2012 não contribui para isso, pois a proposta fixa despesas primárias brutas em montante que poderá elevá-las à participação de 18,5% do PIB, em 2012<sup>7</sup>, contra 17,6%, em 2011.

Em suma, na ausência de firmes sinalizações restritivas à expansão da demanda e na presença dos mecanismos de indexação ainda vigentes na economia brasileira (e.g. reajuste do salário-mínimo) e dos efeitos, mesmo que pouco significativos, ocasionados pelo comportamento dos preços das *commodities*, é muito provável que não haja a esperada tendência à convergência da inflação para o centro da meta oficial em 2012. Esse fato, conjugado a uma menor taxa de crescimento real do produto, poderá resultar na expansão do PIB nominal, em 2012, próxima à meta prevista no projeto de lei orçamentária, que é de 10,4%<sup>8</sup>.

#### 4. A Política Fiscal no PLOA 2012

*José Fernando Cosentino Tavares – COFF/CD  
Márcia Rodrigues Moura – COFF/CD*

Nos últimos anos, como assinala a Mensagem, o setor público apurou resultados primários expressivos, que permitiram a redução da dívida pública, tornando possível utilizar a política fiscal para atenuar os impactos de variações cíclicas na atividade econômica.

A dívida líquida do setor público era de 60,4% do PIB em dezembro de 2002 e estava, em julho de 2011, em 39,4% do PIB. Tal redução decorreu de superávits primários médios superiores a 3,3% do PIB ao ano e da redução da parcela de juros líquidos devidos sobre a dívida pública. Os dados do Banco Central mostram que esses juros representaram 8,5% do PIB em 2003, e passaram a 5,7% do PIB acumulados nos 12 meses encerrados em julho de 2011.

A tabela a seguir mostra como evoluíram as metas entre 2009 e 2012.

<sup>6</sup> FOCUS – Relatório de Mercado de 02.09.2011.

<sup>7</sup> Através da imprensa, informações não identificadas, mas atribuídas a funcionários do Governo, transmitiam a idéia de que o orçamento não tem maior importância no controle da demanda agregada sendo mais efetivo o controle na boca do caixa.

<sup>8</sup> A rigor, caso se verifique como mais provável a previsão do FOCUS para 2012, com um crescimento do produto da ordem de 3,84% e do IPCA de 5,32%, então o PIB nominal expandiria em 9,4%, 1 ponto de porcentagem abaixo da previsão do PLOA2012.

**EVOLUÇÃO DE RESULTADOS E METAS DO SETOR PÚBLICO, 2009-2012**

Discriminação	Real		Metas							
			2011				2012			
	2009	2010	Orçamento		Reprogramado		LDO		Projeto de Lei Orçamentária	
	% PIB	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
Setor Público	2,03	2,77	117.890,0	3,00	117.890,0	2,87	139.822,0	3,10	139.822,0	3,08
Governo Federal	1,28	2,13	83.383,6	2,12	81.760,0	1,99	96.973,0	2,15	96.973,0	2,14
Governo Central	1,33	2,14	83.383,6	2,12	81.760,0	1,99	96.973,0	2,15	96.973,0	2,14
Estaduais Federais	(0,05)	(0,02)	-	-	-	-	-	-	-	-
Governos Regionais	0,75	0,64	34.506,4	0,88	36.130,0	0,88	42.849,0	0,95	42.849,0	0,94
<u>Orçamentos Fiscal e da Seq. Social <sup>(1)</sup></u>										
Receita	23,25	25,06	990.474,8	25,22	972.436,0	23,66	1.066.334,8	23,64	1.097.340,8	24,18
Despesa <sup>(2)</sup>	21,96	22,96	939.091,1	23,91	890.676,0	21,67	969.361,8	21,49	1.000.367,8	22,05
Resultado	1,29	2,11	51.383,6	1,31	81.760,0	1,99	96.973,0	2,15	96.973,0	2,14
PPI/PAC <sup>(3)</sup>	0,56	0,60	32.000,0	0,81	...	...	40.600,0	0,90	25.600,0	0,56
Resultado II <sup>(4)</sup>	1,85	2,71	83.383,6	2,12	81.760,0	1,99	56.373,0	1,25	71.373,0	1,57
<u>Memorando</u>										
PPI/PAC <sup>(3)</sup>	0,56	0,60	32.000,0	0,81	...	...	40.600,0	0,90	25.600,0	0,56
Meta Federal sem PPI/PAC	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Recebíveis de Itaipu	0,04	0,04	...	...	...	...	...	...	...	...
Crescimento do PIB (%)	(0,64)	7,49	5,50		4,50		5,00		5,00	

Fonte: Banco Central do Brasil; Projeto de lei orçamentária de 2012; e SOF/MP. Elaboração dos autores.

<sup>(1)</sup> Inclui no resultado das estaduais de 2009 e 2010 os recebíveis de Itaipu, conforme relatórios de cumprimento de metas do Tesouro.

<sup>(2)</sup> Inclui como despesas as transferências a estados e municípios e discrepância estatística.

<sup>(3)</sup> Até 2009, PPI; a partir de 2010, PAC.

<sup>(4)</sup> Retira da meta/realizado as despesas atribuídas ao PPI/PAC.

Em 2009, na crise internacional, a queda da taxa de crescimento econômico foi relativamente branda porque a meta fiscal foi reduzida, e os recursos excedentes, usados para aumentar investimentos e preservar as despesas sociais. A essa estratégia combinaram-se o aumento do crédito público e outras medidas anticíclicas, o que permitiu a retomada da demanda interna no mesmo ano e crescimento notável em 2010. O superávit primário foi baixo, a economia se contraiu e a dívida subiu em proporção do PIB em 2009, interrompendo sua trajetória de queda.

Em 2010, a meta do setor público consolidado foi fixada em 3,1% do PIB, mas foram obtidos apenas 2,77% do PIB. O desvio decorreu do resultado insuficiente de estados, municípios e das estaduais federais. A meta do setor público foi formalmente cumprida porque a LDO permitiu o abatimento das despesas do PAC. A dívida líquida do setor público voltou a cair, de 42,8% do PIB em 2009 para 40,2% em 2010. A Mensagem silencia sobre o fato de que esse resultado foi possível graças a operação inédita com a Petrobras, abrangendo cessão onerosa de direito de lavra de 5 milhões de barris de petróleo à estatal e a subscrição de suas ações pela União, cujo saldo líquido foi positivo para o Tesouro em 0,87% do PIB.

Em 2011, a meta de superávit primário foi pela primeira vez fixada na LDO em valores nominais. Até julho o resultado primário do setor público já havia somado R\$ 92 bilhões, o que representa quase 72% da meta para o ano, de R\$ 127,89 bilhões após o aumento em R\$ 10 bilhões – anunciado em 29 de agosto, mas ainda não incorporado à LDO. Esse resultado foi





## CONGRESSO NACIONAL

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

fortemente influenciado pelo desempenho do governo federal, principalmente da arrecadação. Sua meta agora é de R\$ 91,76 bilhões, e até julho já havia realizado R\$ 66,9 bilhões (73%).

A fixação da meta em reais significou sua queda em percentagem do PIB, à medida que a projeção do PIB de 2011 veio sendo revista para incorporar um componente inflacionário crescente. Quando estabelecida originalmente na LDO, correspondia a 3,1% do PIB, e já se reduziu para 2,9% do PIB, no caso de todo o setor público, e de 2,15% do PIB, para 2% do PIB, no caso do governo federal. O aumento do esforço fiscal implicou trazer a meta de volta a 3,1% do PIB, e sugere ainda que a União compensará em parte o mau desempenho dos governos regionais caso a estimativa de seu resultado no exercício não se realize na proporção do PIB prevista – em 12 meses até julho, estados e municípios pouparam 0,77% do PIB. O esforço adicional incidindo na meta da União faz com que alcance 2,23% do PIB, tudo o mais, inclusive a estimativa do Produto, permanecendo constante. Os sucessivos excessos de arrecadação federal podem redundar em que o saldo em 2011 venha a ser ainda maior.

Em 2012, a proposta contempla a queda do resultado primário do setor público consolidado para 2,52% do PIB, incluída no cálculo a hipótese de uso pelo governo federal do abatimento das despesas executadas com o PAC no montante de R\$ 25,6 bilhões.

No entanto, a posição oficial é de que a meta cheia será alcançada novamente em 2012. O prognóstico é de redução do déficit nominal do setor público, da dívida pública e dos juros nominais, como consta da tabela abaixo:

### PROJEÇÃO DOS PRINCIPAIS RESULTADOS FISCAIS DO SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO

(% do PIB)

Resultado	Observado	Estimado	
	2010	2011	2012
Superávit Primário	2,8	3,1	3,1
Dívida Líquida	40,2	38,9	36,5
Juros Nominais	5,32	5,20	4,43
Resultado Nominal	-2,55	-2,42	-1,65

Fonte: Mensagem presidencial do Projeto de Lei Orçamentária de 2012.

Estimativas e elaboração da Consultoria.

Este ano, as autoridades econômicas têm enfatizado a importância da coordenação entre as políticas fiscal e monetária, tendo em mira combater a inflação. A Mensagem, referindo-se ao passado, valoriza o fato de que houve acomodação do crescimento da demanda interna e a atribui à adoção recente de medidas fiscais, monetárias e macroprudenciais, estas últimas a cargo do Conselho Monetário Nacional e do BCB, para disciplinar o mercado de crédito.

A Mensagem procura mostrar que a política fiscal proposta pelo governo para 2012 é coerente com as projeções para as economias global e nacional, uma vez que preserva os gastos sociais e os investimentos públicos do governo federal e de suas estatais e mantém constante o esforço fiscal. Diante de um cenário para 2012 em que ainda persistem incertezas nos países desenvolvidos, em que deverá caber aos países emergentes sustentar taxas de crescimento econômico acima da média mundial, e em que o Brasil se destaca pela capacidade demonstrada de reagir a recessões, a Mensagem sublinha as condições para a retomada do ciclo de crescimento do País na crise. Seriam os investimentos públicos e privados o eixo do



**CONGRESSO NACIONAL**

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

desenvolvimento, pois, além de sustentar a atividade produtiva, têm a função de acompanhar o consumo das famílias e atender à demanda decorrente do surgimento da nova classe média.

A proposta orçamentária de 2012 já chega ao Congresso desatualizada. No cotejo com as expectativas do mercado financeiro levantadas pelo Banco Central, ela subestima a inflação e superestima o crescimento real deste ano e do próximo. De acordo com a Mensagem, espera-se crescimento econômico mais rápido em 2012, graças ao dinamismo da demanda doméstica e à recuperação do comércio internacional, mas este último fator tem sido posto em dúvida pelas próprias autoridades. O mesmo ocorre com referência ao comportamento da taxa nominal de juros básicos, que a proposta supõe estável, e o Executivo agora prevê em queda, para fomentar o crescimento.

A tabela a seguir mostra, segundo o formato de apresentação das necessidades de financiamento pelo Tesouro Nacional, os principais agregados de receitas e despesas no período 2009 a 2012.

**DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL, 2009-2012**

Discriminação	2009		2010		2011		2012			
	Realizado		Realizado		LOA		Reprogramação		Projeto de Lei	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
I.RECEITA PRIMÁRIA TOTAL	740.627,8	23,25	921.054,9	25,06	990.474,8	25,22	972.436,0	23,66	1.097.340,8	24,18
I.1.Receita Administrada (Receita Federal do Brasil, exceto RGPS)	456.084,5	14,32	531.107,4	14,45	641.957,5	16,35	626.086,5	15,24	707.644,8	15,60
I.2.Arrecadação Líquida do Regime Geral da Previdência Social	182.008,4	5,71	211.968,4	5,77	240.055,4	6,11	240.055,4	5,84	266.296,4	5,87
I.3.Receita Não Administrada pela RFB	102.534,9	3,22	177.979,1	4,84	108.461,8	2,76	106.294,0	2,59	123.399,7	2,72
II.TRANSF. A ESTADOS E MUNICÍPIOS (REPARTIÇÃO) <sup>(1)</sup>	120.131,4	3,77	133.211,0	3,62	163.141,6	4,15	157.209,5	3,83	181.236,2	3,99
III.RECEITA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS (I - II)	620.496,5	19,48	787.844,0	21,44	827.333,1	21,07	815.226,5	19,84	916.104,6	20,19
IV.DESPESA PRIMÁRIA TOTAL <sup>(1)</sup>	610.758,2	19,18	688.117,5	18,72	771.954,8	19,66	722.515,2	17,58	837.992,1	18,47
IV.1.Pessoal e Encargos Sociais	155.822,0	4,89	170.478,8	4,64	184.533,7	4,70	181.033,8	4,41	188.208,3	4,15
IV.2.Benefícios da Previdência	226.312,5	7,11	254.819,9	6,93	278.404,9	7,09	276.905,0	6,74	313.885,5	6,92
IV.3.Outras Despesas Obrigatórias	67.192,6	2,11	75.711,5	2,06	88.462,5	2,25	78.193,5	1,90	104.995,6	2,31
IV.4.Desp.Discrecionárias & PAC	161.431,2	5,07	187.107,3	5,09	220.553,7	5,62	186.383,0	4,54	230.902,8	5,09
V.RESULTADO PRIMÁRIO POR COMPETÊNCIA (III-IV)	9.738,3	0,31	99.726,5	2,71	55.378,3	1,41	92.711,3	2,26	78.112,5	1,72
VI.OUTROS FATORES QUE AFETAM O RESULTADO	3.796,9	0,12	49.403,1	1,34	6.932,4	0,18	8.072,0	0,20	8.071,2	0,18
VI.1.Empréstimos Líquidos	(1.243,0)	(0,04)	75,7	0,00	720,2	0,02	720,2	0,02	11,6	0,00
VI.2.Subsídios Implícitos e Despesas Extra-Orçamentárias	5.039,8	0,16	49.327,3	1,34	6.212,2	0,16	7.351,8	0,18	8.059,7	0,18
VII.AJUSTE CAIXA/COMPETÊNCIA	33.274,1	1,04	28.642,9	0,78	2.937,6	0,07	(2.879,3)	(0,07)	1.331,8	0,03
VIII.RESULTADO PRIMÁRIO ACIMA DA LINHA (V-VI+VII)	39.215,5	1,23	78.966,3	2,15	51.383,6	1,31	81.760,0	1,99	71.373,0	1,57
IX.DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA/AJUSTE METODOLÓGICO	3.227,7	0,10	(243,0)	(0,01)	-	-	-	-	-	-
X.RESULTADO PRIMÁRIO ABAIXO DA LINHA (VIII+IX)	42.443,2	1,33	78.723,3	2,14	51.383,6	1,31	81.760,0	1,99	71.373,0	1,57
XI.RECURSOS PARA O PAC	17.934,8	0,56	22.082,0	0,60	32.000,0	0,81	-	-	25.600,0	0,56
XII.RESULTADO PRIMÁRIO CONFORME LDO, ART. 3º (X+XI)	60.378,0	1,90	100.805,3	2,74	83.383,6	2,12	81.760,0	1,99	96.973,0	2,14
XIII.JUROS NOMINAIS	(149.807,0)	(4,70)	(124.508,7)	(3,39)	(116.157,0)	(2,96)	(162.687,0)	(3,96)	(160.565,0)	(3,54)
XIV.RESULTADO NOMINAL (XII + XIII)	(107.363,8)	(3,37)	(45.785,5)	(1,25)	(32.773,4)	(0,83)	(80.927,0)	(1,97)	(63.592,0)	(1,40)
Memorando:										
XV.DESPESAS OBRIGATÓRIAS (IV.1 + IV.2 + IV.3)	449.327,1	14,11	501.010,2	13,63	551.401,1	14,43	536.132,3	13,05	607.089,4	13,38
XVI.DESPESAS OBRIGATÓRIAS NO TOTAL (XV/IV)%	73,57		72,81		71,43		74,20		72,45	

Fonte: Projeto de lei orçamentária de 2012; STN-MF; SOP-MPOG; cálculos da Consultoria.

<sup>(1)</sup> Despesas por competência.

A proposta orçamentária estima para 2012 receitas primárias brutas em alta, tanto as receitas administradas pela Receita Federal do Brasil, incluindo a arrecadação previdenciária (em quase 0,4% do PIB), quanto as demais receitas, chegando no próximo exercício a 24,2% do



PIB. Trata-se de expectativa otimista, com aposta em novo aumento da carga tributária. As receitas líquidas da União também serão mais elevadas.

As receitas, passada a crise, voltaram a crescer em 2010 (25% do PIB), por conta da venda de barris de petróleo para a Petrobras, e, descontados os ingressos dessa operação (equivalentes a 2,04% do PIB), aumentaram rapidamente em 2011, para 23,7% do PIB, retomando o recorde (sem CPMF) de 2008.

As despesas deverão aumentar 0,9% do PIB em relação a 2010. Benefícios previdenciários retomam sua trajetória de crescimento, com o reajuste de 13,6% daqueles de até 1 salário mínimo. Ainda do lado das despesas, destaques são nova queda, para volume historicamente baixo, das despesas com pessoal e seus encargos, e o aumento das despesas discricionárias a patamares de 2009 e 2010.

## 5. Avaliação da Projeção da Receita

### 5.1. Receitas Primárias

*Renato Friedmann – CONORF/SF*

O Projeto de Lei Orçamentária Anual estima as receitas primárias totais em R\$ 1.097,3 bilhões, o que representa um acréscimo de R\$ 124,9 bilhões (ou 12,8%) em relação aos últimos valores reprogramados para 2011. Apesar dessa estimativa de crescimento, o Ministério do Planejamento prevê uma leve queda em relação ao PIB, equivalente a 0,68 pontos percentuais.

Por outro lado, a previsão de receita primária líquida de transferências a estados e municípios é de um crescimento percentual ligeiramente menor, de 12,5% em relação à 3ª reavaliação de receitas de 2011.

As receitas primárias são tipicamente classificadas em três grupos: as receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), as receitas líquidas da Previdência Social e as receitas não administradas pela RFB. Note-se que as receitas da Previdência Social, embora estejam sob a competência da RFB, aparecem em rubrica separada, por razões históricas e pela sua importância quantitativa.

As receitas administradas incluem os principais impostos e contribuições sociais, como o imposto de importação (II), o imposto sobre produtos industrializados (IPI), o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e a contribuição para o financiamento da seguridade social (Cofins), entre outros.

As receitas da Previdência incluem as receitas de contribuições patronais e dos segurados.

As receitas não administradas compreendem uma série de receitas fora da alçada da RFB, tais como receitas de concessões de serviços públicos, dividendos pagos ao Tesouro Nacional por empresas públicas e sociedades de economia mista, as contribuições previdenciárias dos servidores federais, as compensações financeiras por exploração de recursos naturais (inclusive os *royalties* do petróleo) e a receita da contribuição social do salário-educação, entre outras.

A tabela a seguir resume a previsão de receitas de cada uma desses grupos, comparando com o total previsto na LOA de 2011 e com a última atualização da previsão de receita disponível, relativa ao Decreto nº 7.558, de 30 de agosto de 2011.



RECEITAS PRIMÁRIAS TOTAIS NOS PROJETOS DE ORÇAMENTO DE 2011 E 2012  
E NA 3ª REPROGRAMAÇÃO ANUAL DE 2011

	PLOA 2011		Reprogramado		PLOA 2012	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
1. Receita total	967,6	24,9%	972,4	23,7%	1.097,30	24,2%
Receitas administradas pela RFB, exceto contribuições ao RGPS	632,1	16,2%	626,3	15,2%	707,8	15,6%
Impostos	345,8	8,9%	339,0	8,3%	388,7	8,6%
Contribuições Sociais	252,7	6,5%	256,3	6,2%	283,5	6,3%
Outras	33,6	0,9%	31,0	0,8%	35,6	0,8%
Contribuições para o RGPS	233,9	6,0%	240,1	5,8%	266,3	5,9%
Receitas não-administradas pela RFB	98,9	2,5%	103,5	2,5%	120,4	2,7%
Complemento do FGTS	2,8	0,1%	2,8	0,1%	3,0	0,1%
Incentivos Fiscais	-0,1	0,0%	-0,2	0,0%	-0,1	0,0%
2. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	164,9	4,2%	162	3,9%	185,7	4,1%
3. RECEITA LÍQUIDA (=1-2)	802,8	20,6%	810,5	19,7%	911,7	20,1%

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

As projeções da receita orçamentária para 2012 tomam como ponto de partida as reestimativas para 2011, realizadas por ocasião da última reprogramação financeira, que resultou no Decreto nº 7.558/11. Aos valores reestimados adicionam-se os efeitos decorrentes de eventuais alterações na legislação tributária, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou outro fator tecnicamente justificado. A arrecadação para 2011, em que se baseiam as projeções de 2012, é uma composição, que inclui os valores realizados até o mês de julho de 2011 e a projeção das receitas para os meses subsequentes.

Do conjunto das receitas primárias previstas, R\$ 707,8 bilhões (64,5% do total) são receitas administradas pela RFB, exceto as do RGPS. As receitas previdenciárias somam outros R\$ 266,3 bilhões (24,3%). Em conjunto, as receitas sob a alçada da RFB somam R\$ 974,1 bilhões, e equivalem a quase 89% das receitas primárias previstas.

As receitas não administradas, por sua vez, devem atingir, na avaliação do MPOG, R\$ 123,4 bilhões, ou 11,3% do total das receitas primárias, e registrar um crescimento da ordem de 16,1%.

### Receitas administradas

O gráfico a seguir, elaborado pelo Poder Executivo, mostra a evolução da receita administrada, exceto as contribuições ao RGPS, em relação ao PIB. O gráfico destaca o impacto da CPMF nos exercícios anteriores à sua extinção (linha vermelha).



Fonte: MPOG.

Apesar de o gráfico indicar queda na arrecadação, como percentual do PIB, da PLOA 2011 (16,2%) para a PLOA 2012 (15,6%), o movimento inverte-se, se o ponto de referência for a reprogramação das receitas formalizada no Decreto 7.534/11 (15,2%). Mais relevante, porém, é notar que a perda de arrecadação da CPMF já foi neutralizada, estando as receitas administradas pela RFB no patamar anterior à extinção daquela contribuição, exceto por um breve período em que a política fiscal procurou acomodar os efeitos da crise financeira de 2008 e 2009.

### Arrecadação Líquida para o RGPS

A arrecadação líquida do RGPS prevista para 2012 é de R\$ 266,3 bilhões, o que representa um acréscimo de R\$ 26,2 bilhões (10,9%) em relação à arrecadação reprogramada para 2011, mantendo-se aproximadamente estável seu percentual relativamente ao PIB, levemente inferior a 6%. 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”.

Essas contribuições incidem sobre a folha de salários, e o aumento previsto reflete a expectativa de continuidade no aumento da massa salarial nominal (em 9,8%) e do valor do salário mínimo (para R\$ 619,21).

### Receitas não administradas

As receitas não administradas correspondem a um extenso rol de itens. As projeções deste item da receita são sensíveis a uma série de fatores que tipicamente não afetam as receitas administradas, ou a afetam de forma mais linear e previsível. Por exemplo, as receitas de dividendos respondem à inflação e ao crescimento do PIB, mas não de forma linear, como os principais tributos incidentes sobre valor adicionado ou faturamento. E as receitas de concessões dependem do calendário de licitações, que não necessariamente acompanha o desempenho dos principais parâmetros utilizados para a projeção das receitas.

Mesmo assim, nota-se que, para 2012, as projeções do desempenho das receitas não administradas é similar ao das receitas administradas, e a sua participação na renda nacional mantém-se em ligeira ascensão, de 2,6% para 2,7% do PIB.



## 5.2. Receitas financeiras e a “regra de ouro”

*Vincenzo Papariello Junior – CONORF/SF*  
*Luciano Henrique da Silva Oliveira – CONORF/SF*  
*Ingo Antonio Luger – COFF/CD*

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 quarto 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	653,2	Investimentos	57,9
Outras Operações de Crédito	191,2	Inversões Financeiras	47,3
		Amortização da Dívida	874,1
Total	844,4	Total	979,3
DIFERENÇA			-134,9

Fonte: PLOA 2012

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.

JUROS PAGOS COM RECEITA DE TÍTULOS	
Ano	Valores (R\$Bilhões)
2007 (Realizado)	108,2
2008 (Realizado)	85,5
2009 (Realizado)	41,7
2010 (Realizado)	65,9
2011 (Autorizado)	106,9
2012 (Proposto)	93,9

FONTES: SIAFI e PLOA 2012

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).



## CONGRESSO NACIONAL

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

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 2006 a 2010, considerando-se apenas os orçamentos fiscal e da seguridade social, apesar do desequilíbrio inicial nas respectivas propostas:

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

Itens	Exercício Financeiro					R\$ milhões
	2006	2007	2008	2009	2010	
Receita de Operação de Crédito (a)	542.168,2	535.239,6	409.521,5	497.743,8	579.902,8	
Despesas de Capital (b)	544.689,1	536.690,2	526.349,9	597.914,5	603.653,7	
Diferença (a – b)	(2.520,9)	(1.450,6)	(116.828,4)	(100.170,7)	(23.750,9)	

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária ([www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br)) e Business Object

### 5.3. Renúncia de Receitas

*Mauro Antônio Órrego da Costa – COFF/CD*

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 Projeto da Lei Orçamentária Anual para 2012 traz, em suas Informações Complementares, as estimativas dos gastos tributários e previdenciários para 2012, estimados pela RFB, conforme determina o inciso XI do Anexo II da Lei nº 12.465, de 2011 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 (LDO 2012), em atendimento do disposto no inciso II do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que regulou a aplicação do mandamento constitucional previsto no § 6º do art. 165 da CF.

Somados, os benefícios concedidos no âmbito da RFB envolvendo impostos e contribuições federais, bem como as contribuições para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), responderão por uma renúncia total de receitas da ordem de R\$ 170,4 bilhões em 2012, correspondente a 3,76% do PIB projetado de R\$ 4.537,5 bilhões para esse exercício.

No tocante à parcela da receita de impostos e contribuições (exceto RGPS), os benefícios são estimados em R\$ 146,0 bilhões para 2012, representando 3,22% do PIB, e os relativos à renúncia tributária previdenciária (RGPS) somam R\$ 24,4 bilhões, significando 0,54% do PIB.

A tabela a seguir mostra a estimativa da renúncia de receita para o exercício de 2012, classificados segundo o tipo de tributação.



**CONGRESSO NACIONAL**

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

**ESTIMATIVA DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS PARA 2012**

Receita Administrada pela RFB e RGPS - por tributo

(R\$ a preços correntes)

Tributo	Previsão	% PIB
Imposto de Importação	3.059.354.838	0,07
Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza	63.030.723.867	1,39
Pessoa Física	31.645.426.257	0,70
Pessoa Jurídica	30.931.249.760	0,68
Retido na Fonte	454.047.850	0,01
Imposto sobre Produtos Industrializados	21.661.717.666	0,48
Operações Internas	18.468.389.415	0,41
Vinculado à Importação	3.193.328.251	0,07
Imposto sobre Operações Financeiras	1.586.559.944	0,03
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural	30.007.701	0,00
Contribuição Social para o PIS-PASEP	8.145.191.315	0,18
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	6.975.996.458	0,15
Contribuição p/ Financiamento da Seguridade Social	41.376.366.947	0,91
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	111.556.390	0,00
Renúncia da Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	145.977.475.125	3,22
Renúncia Previdenciária - RGPS	24.412.323.482	0,54
Total das renúncias tributárias	170.389.798.607	3,76

Fonte: RFB - PIB de R\$ 4.537.476,5 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

R\$ Mil

Função Orçamentária	N	NE	CO	SE	S	Total
Assistência Social	141.116	820.757	600.293	4.169.352	1.100.432	6.831.953
Saúde	581.881	1.805.973	1.755.922	13.594.694	2.113.135	19.851.607
Trabalho	404.719	2.068.736	1.651.806	10.152.092	2.437.884	16.715.240
Educação	318.238	1.009.087	613.539	4.005.188	1.090.584	7.036.638
Cultura	30.031	64.974	47.423	1.100.689	735.252	1.978.370
Direitos da Cidadania	12.991	67.499	24.673	705.770	130.315	941.250
Habitação	88.792	577.939	297.964	4.680.142	767.773	6.412.612
Gestão Ambiental	5	6.104	3.170	113.917	4.968	128.166
Ciência e Tecnologia	89.356	218.178	63.933	4.123.141	765.700	5.260.309
Agricultura	1.482.863	1.178.262	818.005	5.324.590	3.418.603	12.222.325
Organização Agrária	1.539	14.939	551	4.964	8.011	30.007
Indústria	6.856.594	5.258.335	1.029.153	6.488.748	2.547.516	22.180.347
Comércio e Serviço	15.942.486	2.821.049	1.875.160	13.349.789	5.516.201	39.504.688
Comunicações	2.037	3.702	0	38.451	17.953	62.146
Energia	2.757	3.317.813	31.050	849.238	90.680	4.291.539
Transporte	48.334	183.296	60.596	1.585.489	82.061	1.959.779
Desporto e Lazer	21.984	74.404	45.193	362.312	66.595	570.490
Total	26.025.733	19.491.056	8.918.437	70.648.575	20.893.672	145.977.475

Fonte: RFB

Nota-se que a Região Sudeste absorve a maior parcela dos benefícios tributários, com R\$ 70,7 bilhões, representando 48,4% do total. A distribuição dos benefícios pelas demais





**CONGRESSO NACIONAL**

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

regiões dá-se do seguinte modo: Norte, com 17,8%; Sul, com 14,3%; Nordeste, com 13,4%; e Centro-Oeste, com 6,1%.

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 27,1%; indústria, com 15,2%; saúde, com 13,6%; trabalho, com 11,5%; agricultura, com 8,4%; educação, com 4,8%; assistência social, com 4,7%; e ciência e tecnologia, com 3,6%.

Os benefícios tributários previdenciários, cuja renúncia de receita estimada para 2012 atinge R\$ 24,4 bilhões, significando 0,63% do PIB, são apresentados na tabela a seguir. A sua maior concessão está concentrada no Sistema Simples Nacional, que representa 46,3% do total. Em seguida, destaca-se a renúncia em decorrência da desoneração tributária concedida às entidades filantrópicas com 32,5%.

**ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS PREVIDENCIÁRIAS PARA 2012**

RGPS - por tipo de desoneração

(R\$ a preços correntes)

Modalidade	Previsão	% PIB
Simples Nacional	11.291.943.754	0,290
Entidades Filantrópicas	7.925.563.549	0,204
Exportação da Produção Rural	2.749.360.124	0,071
Tecnologia da Informação e Comunicação - TI e TIC	1.057.593.751	0,027
Copa do Mundo	ND	ND
Microempreendedor Individual - MEI	414.000.000	0,011
Indústrias Moveleiras, de Confecções e Artefatos de Couro	973.862.304	0,025
<b>Total</b>	<b>24.412.323.482</b>	<b>0,627</b>

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

A Região Sudeste é a que absorve a maior parte dos benefícios previdenciários, com 54,4% do total. Seguem-na, por ordem de grandeza, a Região Sul, com 21,5%, a Nordeste, com 9,7%, a Centro-Oeste, com 8,0%, e a Região Norte, com 2,5%.

**ESTIMATIVA REGIONALIZADA DE RENÚNCIAS PREVIDENCIÁRIAS PARA 2012**

RGPS - por tipo de desoneração

(R\$ a preços correntes)

Modalidade	N	NE	CO	SE	S
Simples Nacional	337.200.351	1.299.207.132	809.767.717	6.263.144.411	2.582.624.143
Entidades Filantrópicas	123.713.918	722.596.611	403.059.738	5.060.996.451	7.925.563.549
Exportação da Produção Rural	106.261.972	208.707.135	522.499.790	1.042.370.232	2.749.360.124
Tecnologia da Informação e Comunicação - TI e TIC	8.025.055	36.011.734	181.545.360	717.394.177	1.057.593.751
Copa do Mundo	ND	ND	ND	ND	ND
Microempreendedor Individual - MEI	25.916.206	91.592.297	42.090.398	184.423.315	414.000.000
Ind. Moveleiras, de Confecções e Artefatos de Couro	4.835.538	170.823.574	15.568.053	456.908.355	973.862.304
<b>Total</b>	<b>601.117.502</b>	<b>2.358.114.909</b>	<b>1.958.963.004</b>	<b>13.268.328.584</b>	<b>5.251.937.178</b>

Fonte: RFB - ND: não disponível

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 15,6% no total de benefícios nas duas áreas.

## 6. Compatibilidade da proposta orçamentária com o Projeto de Lei do PPA/2012/2015 e com a LDO/2012

*Eugênio Greggianin – COFF/CD*  
*Fidelis Antônio Fantin Júnior – COFF/CD*

De acordo com a Constituição Federal (inciso I do § 3º do art. 166) e a LRF (art. 5º), o projeto de lei orçamentária anual deverá ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Quanto à compatibilidade com o Plano Plurianual 2012/2015 (Plano Mais Brasil), saliente-se que a concepção e a estrutura do plano enviado pelo Governo difere da do PPA vigente. Enquanto o PPA 2008-2011 contém programas e ações orçamentárias, ambos espelhados e reproduzidos anualmente nas LOAs, os novos programas propostos no projeto de PPA deixam de reproduzir a estrutura institucional e orçamentária, expressando as políticas públicas de forma mais abrangente, com uma linguagem focada nos resultados para a sociedade. Por isso, os novos programas são mais abrangentes e em menor número que os atuais programas (o PPA atual contempla 321 programas), quais sejam:

I – 65 *programas temáticos*: aqueles que expressam a agenda de governo por meio de políticas públicas, orientando a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade (somente os programas temáticos contém iniciativas); e

II – 44 *programas de gestão, manutenção e serviços ao estado*: aquele que reúne um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

Somente os programas e as Iniciativas que representam empreendimentos de grande porte é que são individualizados no Anexo III, com os respectivos valores. As ações orçamentárias não são mais detalhadas no PPA, apenas no orçamento. Uma nova nomenclatura foi formulada visando o convívio e integração entre plano e orçamento, a *iniciativa*.

Os programas, divididos em objetivos e iniciativas, tem indicadores, valor global e valor de referência. O *valor de referência* é o parâmetro que distingue os empreendimentos como de grande porte, a serem individualizados como iniciativas. O *indicador* é um instrumento que permite identificar e aferir, periodicamente aspectos relacionados a um programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação. O *valor global* indica uma estimativa dos recursos orçamentários necessários à consecução dos *objetivos* segregando as esferas fiscal e da seguridade da esfera de investimento das empresas estatais, com as respectivas categorias econômicas, e dos recursos de outras fontes.

O *Objetivo* tem um conceito semelhante ao dos antigos programas, expressando o que deve ser feito pelo governo, refletindo situações a serem enfrentadas pela implementação de um conjunto de *iniciativas* e tem como atributos: a) *órgão responsável*: é aquele cujas atribuições mais contribuem para a implementação do Objetivo; b) *meta*: é uma medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa; e, c) *iniciativa*, que identifica e declara as entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e de outras medidas de caráter não orçamentário.

O PPA apresenta 2.503 iniciativas, sendo 1.224 com ações orçamentárias associadas e 1.279 sem ações orçamentárias associadas.



## CONGRESSO NACIONAL

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

Os programas constantes do PPA 2012-2015 não podem ser alterados pelas leis orçamentárias anuais e seus créditos, nos termos do art. 8º do projeto. As ações orçamentárias serão discriminadas exclusivamente no orçamento anual. Constarão do PPA, como iniciativas, apenas os empreendimentos cujo valor global estimado seja igual ou superior ao *valor de referência* que caracteriza a intervenção de grande porte (art. 10 da lei do PPA).

O § 1º do art. 167 da Constituição Federal determina que nenhum investimento de duração plurianual será iniciado sem constar do PPA. O art. 18 do texto da lei do PPA relativiza essa obrigação, determinando que, para esse fim, considera-se que o investimento plurianual esteja incluído no *valor global* dos programas.

Conforme o texto do projeto de lei do PPA enviado pelo Executivo, a lei orçamentária anual detalhará os investimentos considerados de menor porte. O Poder Executivo fica autorizado, para compatibilizar as alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e seus créditos, a alterar o *valor global* dos programas, a incluir, excluir ou alterar *Iniciativas* e a adequar as vinculações entre *ações orçamentárias* e *iniciativas*.

No que tange ao exame da compatibilidade entre o PPA e a LOA, por exigência do inciso XIV do Anexo I da LDO 2012, o volume II do PLOA 2012 traz a demonstração completa da compatibilidade entre a programação constante dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do PLOA com o PPA 2012-2015. Vale salientar que uma determinada *iniciativa* pode estar relacionada a uma ou mais *ações orçamentárias* (no caso de grande porte) ou a inúmeras ações orçamentárias.

Relativamente à compatibilidade do PLOA com a LDO 2012, o citado art. 5º da LRF exige demonstração de que a programação orçamentária está compatível com o Anexo de Metas Fiscais, o que é formalmente atendido nas Informações Complementares.

Quanto à compatibilidade do PLOA com o Anexo de Prioridades e Metas da LDO 2012, lembramos que o Poder Executivo vetou todo o conjunto de prioridades que constavam da LDO aprovada no Congresso Nacional.

É importante ressaltar que, em virtude das emendas, os projetos de lei do PPA e da LOA podem ser alterados durante sua tramitação no Congresso Nacional, o que poderá criar novas condições ou situações de incompatibilidade. Os pareceres preliminares, nesse sentido, devem promover a atuação conjunta dos respectivos relatores, tendo em vista garantir a harmonia e a convivência entre os instrumentos de planejamento e orçamento.

### 7. Pessoal e Encargos Sociais (GND 1)

Eber Zoehler Santa Helena – COFF/CD  
Sérgio Tadao Sambosuke – COFF/CD  
José de Ribamar Pereira da Silva – CONORF/SF  
Ana Cláudia Castro Silva Borges – CONORF/SF

A proposta orçamentária para 2012 prevê gastos totais com pessoal e encargos sociais<sup>9</sup> (Grupo de Natureza de Despesa – GND 1) da ordem de R\$ 203,24 bilhões, correspondendo a um incremento de 1,8% sobre as projeções atuais dessas despesas na Lei Orçamentária para 2011.

Como se pode verificar na tabela a seguir, os valores do GND 1 apresentam crescimento acumulado de 242%, considerando-se o valor proposto para 2012 em relação ao liquidado em 2000. Para 2012, a estimativa contida na Mensagem é de que tais despesas

<sup>9</sup> 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).



## CONGRESSO NACIONAL

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

representem 32,85% da Receita Corrente Líquida – RCL, demonstrando redução substancial em relação a 2000, quando essa proporção correspondia a 40,1%.

### EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2000-2012

Ano	Dotação Inicial (A)	Autorizado (B = A + créditos)	Liquidado (C)	% execução (D = C/B)	RCL (E)	% da RCL (F = C/E)
2000	52.086,8	58.977,4	58.240,6	98,8	145.110,6	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	92,5 <sup>1</sup>	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	184.806,5	183.278,2	99,2	499.866,6	36,7
2011	199.765,9	199.758,7	127.588,7 <sup>2</sup>		554.779,8	36,0 <sup>3</sup>
2012	203.240,4				618.692,0 <sup>4</sup>	32,85

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 06.09.2011
3. Dotação prevista no LOA 2011
4. Com base na Mensagem Presidencial, fls. 59 .

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

Conforme a Exposição de Motivos, a despesa para 2012 do Poder Legislativo, incluído o TCU, representa 1,16% da RCL estimada para o exercício; a do Poder Judiciário, 3,78%; a do Poder Executivo, 27,42%, e a do MPU, 0,49%.

Nessas condições, os limites globais estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF (50% da RCL para a União, sendo 2,5% para o Legislativo, 6,0% para o Judiciário, 0,6% para o MPU e 40,9% para o Executivo), em conformidade com o art. 169 da Constituição, são respeitados, mesmo sem computar as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 da LRF.

O Anexo V do projeto traz um impacto de R\$ 2,12 bilhões para 2012 (anualizados representam R\$ 4,14 bilhões) decorrente da criação e/ou provimento de cargos, empregos e funções na esfera federal, incluindo substituição de terceirizados (R\$ 147,1 milhões em 2012 e R\$ 458,4 milhões anualizados). A proposta para alterações de estruturas de carreiras e aumento da remuneração dos servidores da União soma R\$ 1,65 bilhão para 2012, correspondendo a R\$ 2,71 bilhões anualizados, e contempla apenas carreiras do Poder Executivo. No total, o PLOA 2012 propõe aumento de R\$ 3,77 bilhões nos gastos em 2012, equivalentes a R\$ 6,86 bilhões anualizados.

Em relação aos subitens 5.1.20. (Aumento de Efetivos – Exercito), 5.1.21. (UFBA), 5.1.22. (UFRC), 5.1.23. (UFESBA), 5.1.24. (UNIFESSPA), 5.1.25. (Diversos) 5.2.2. (Substituição de Terceirizados) do item I do Anexo, que também contém autorizações genéricas para criação de cargos, o Poder Executivo deverá fazer a identificação dos projetos e dos créditos orçamentários respectivos, utilizando-se da autorização do § 2º do art. 78 da LDO 2012, 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.



Várias proposições legislativas, que criam ou aumentam despesas com pessoal e se encontram em tramitação no Congresso Nacional, não foram incluídas no Anexo V do PLOA 2012. São exemplos os PLs nº 2.197/2011 e 2.198/2011, relativos aos subsídios da Magistratura e do Ministério Público da União - MPU, e os PLs 6.613/2009, 6.697/2009 e 2.199/2011, relativos à reestruturação de carreiras do Poder Judiciário e do MPU. O impacto orçamentário-financeiro estimado da reestruturação dessas carreiras corresponde, segundo os autores dos projetos, a R\$ 7,7 bilhões em 2012. Na mesma situação encontram-se o PL 2.167/2011 (impacto declarado de R\$ 207 milhões) e o PL 1.863/2011 (impacto declarado de R\$ 303 milhões), que reestruturam respectivamente as carreiras de servidores da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, o PL 2.200/2011, que cria cargos e funções de confiança no quadro de pessoal da Escola Superior do MPU, o PL 2.201/2011, que institui a gratificação por exercício cumulativo de ofícios dos membros do MPU, o PL 2.202/2011, que dispõe sobre a criação de cargos de membros e cargos em comissão, no âmbito do Ministério Público Federal, e o PL 5.279/2009, que estabelece normas para as eleições de parlamentares do Mercosul.

O Poder Executivo, nos termos da Mensagem nº 355/2011, de 02.09.2011, encaminhou os pleitos do Poder Judiciário e do MPU, sem, todavia, indicar os recursos necessários à sua compatibilidade e adequação orçamentário-financeira. Depreende-se que tais projetos de lei não satisfazem, até a presente data, as condições presentes no art. 169, § 1º, da Constituição Federal, de existência de prévia autorização e de dotação orçamentária para sua apreciação no âmbito do processo legislativo ordinário. Contudo, como a proposta orçamentária para 2012 encontra-se em apreciação legislativa, os vícios podem ser suprimidos pela intervenção do Congresso Nacional, desde que as fontes financeiras sejam identificadas, para a correta e necessária inserção de autorização no Anexo V e de dotação orçamentária suficiente nas respectivas programações, respeitadas as condições impostas pelo art. 166, § 3º, da Constituição.

A não-inclusão das proposições mencionadas no Anexo V atrai a questão do conteúdo e da abrangência da iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista o envio da proposta orçamentária anual da União, nos termos em que se encontra prevista no art. 84, XXIII, da Constituição.

Os arts. 51, IV, 52, XIII, 99, § 1º, e 127, § 3º, da Constituição, atribuem às leis de diretrizes orçamentárias a competência para fixar o limite para as propostas orçamentárias dos demais Poderes e MPU. Tal atribuição é disciplinada, no tocante aos gastos com pessoal, pelos limites fixados no art. 73 da LDO/2012, *in verbis*:

*“Art. 73. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o MPU terão como base de projeção do limite para elaboração de suas propostas orçamentárias de 2012, relativo a pessoal e encargos sociais, a despesa com a folha de pagamento vigente em março de 2011, compatibilizada com as despesas apresentadas até esse mês e os eventuais acréscimos legais, inclusive o disposto nos arts. 78, 80 e 81 desta Lei, ou outro limite que vier a ser estabelecido por legislação superveniente.”*

Portanto, os gastos assegurados previamente ao Poder Judiciário e MPU, assim como a toda a União, restringem-se à folha de pagamento de março de 2011, a eventuais acréscimos legais e ao contido nos arts. 78 (Anexo V do PLOA/2012), 80 (revisão geral de remunerações e subsídios previsto no art. 37, X, da Constituição) e 81 (revisão geral da remuneração de militares e pensionistas).

Como requer a LDO 2012, o acréscimo admitido nos termos do art. 78 ao montante estabelecido pelo art. 73 deve necessariamente constar da programação de cada órgão e ser discriminado no Anexo V do PLOA 2012, para atendimento do art. 169 da Constituição Federal.



Consoante se verifica, não consta das programações correspondentes, nem integram o Anexo V do PLOA em análise, incremento nas despesas de pessoal relativo aos PLs mencionados.

O § 3º do art. 78 esclarece que os valores propostos pela Administração dos Poderes para aumento de gastos com pessoal representam acréscimo à proposta orçamentária regulada pelos dispositivos constitucionais, acompanhando-a, *ipsis litteris*:

“Art. 78 (...)

§ 3º Para fins de elaboração do Anexo previsto no § 1º deste artigo, os Poderes Legislativo e Judiciário e o MPU informarão e os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal submeterão a relação das modificações pretendidas à SOF/MP, junto com suas respectivas propostas orçamentárias, demonstrando a compatibilidade das modificações com as referidas propostas e com o disposto na LRF.”

Observe-se que as despesas com pessoal constantes do Anexo V não se caracterizam como despesas obrigatórias, inclusive sendo dotadas na “Reserva de Contingência - Financeira - Reserva de Contingência/Recursos para o Atendimento do Art. 169, § 1º, Inciso II da Constituição (Seq: 7865)”, passando a se constituir em despesa obrigatória somente após a sanção, promulgação e publicação da correspondente norma legal.

A proposta orçamentária para 2012 encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional observa os limites exigidos pelos arts. 51, IV, 52, XIII, 99, § 1º, e 127, § 3º, da Constituição, regulados pela LDO/2012.

O fato de não contemplar a pretensão de aumento manifestada por qualquer dos órgãos ou Poder, ainda que reconhecida a legitimidade do pleito, decorre do exercício da iniciativa privativa da Presidente da República consoante os contornos traçados na LDO 2012.

Cumprir informar a existência de alguns projetos em tramitação no Congresso, já autorizados pelo Anexo V da Lei Orçamentária de 2011, a exemplo dos PLs nºs 7.749/2010 (revisão do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal), 7.753/2010 (alteração do subsídio do Procurador-Geral da República), 7.429/2010 (remuneração dos membros do Conselho Nacional do Ministério Público), 319/2007 (altera dispositivos da Lei nº 11.416/2006, estendendo aos Técnicos Judiciários o Adicional de Qualificação) e 7.560/2006 (pagamento de retribuição pecuniária aos membros do Conselho Nacional de Justiça e aos juizes auxiliares), que não foram incluídos no Anexo V da proposta orçamentária para 2012.

Sendo assim, é válido supor que o Poder Executivo acredite na rejeição dos referidos projetos, razão pela qual não lhes propôs a fixação de despesas correspondentes aos impactos orçamentários no PLOA 2012, ou, de outro modo, espere que eles sejam aprovados ainda em 2011, porquanto já constam adequadamente contemplados nesse exercício. No segundo caso, vale consignar que as dotações orçamentárias de 2012 deverão ser ajustadas para refletir a repercussão que a aprovação dos projetos terá sobre as despesas.

## 8. Outras Despesas Correntes (GND 3)

Francisco Lúcio Pereira Filho – COFF/CD  
Carlos Murilo Espinola P. de Carvalho – CONORF/SF

As programações orçamentárias classificadas como “Outras Despesas Correntes” (GND 3) são integradas, principalmente, por despesas obrigatórias e discricionárias, associadas à previdência geral, às transferências constitucionais e legais e aos demais gastos com o custeio administrativo e operacional. Na comparação entre 2011 e 2012, é estável a razão entre essas



**CONGRESSO NACIONAL**

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

despesas e o PIB, que se situa próxima a 17%. Ressalte-se, no entanto, que, em termos absolutos, o acréscimo em 2012, frente ao ano anterior, é de quase R\$ 94 bilhões, revelando variação anual de 14%, contra apenas 5,9% na comparação entre 2009 e 2010. Deduzida a inflação prevista para 2012, verifica-se aumento real de 8,1% das despesas correntes, número bastante superior ao de previsão de crescimento real do PIB para 2012, que é de 5%.

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 2009 e 2012 constante nos projeto de lei orçamentária PLOAs:

**OUTRAS DESPESAS CORRENTES – GND3 – PLOA 2009 A 2012**

DESPESAS	PLOA 2009		PLOA 2010			PLOA 2011			PLOA 2012		
	Valor (R\$ Milhões)	% PIB	Valor (R\$ Milhões)	% PIB	% var 10/09	Valor (R\$ Milhões)	% PIB	% var 11/10	Valor (R\$ Milhões)	% PIB	% var 12/11
I - Despesas Primárias	548.084,60	17,2	580.116,20	17,6	5,8	669.665,30	17,2	15,4	763157,00	16,82	14,0
Transf. a Estados e Munic.	144.385,50	4,5	141.684,80	4,3	-1,9	162.690,10	4,2	14,8	181.236,23	3,99	11,4
Benefícios Previd. Social	228.642,80	7,2	243.246,40	7,3	6,4	275.111,90	7,1	13,1	313.885,53	6,92	14,1
Benefícios Assistenciais	29.982,70	0,9	35.461,20	1,1	18,3	38.894,30	1	9,7	48.630,00	1,07	25,0
Subsídios e Subvenções	6.591,40	0,2	5.568,60	0,2	-15,5	12.127,30	0,3	117,8	9.968,61	0,22	-17,8
Sentenças Judiciais	1.747,60	0,1	2.330,40	0,1	33,3	2.377,40	0,1	2	3.780,38	0,08	59,0
Abono Sal. e Seg. Desemprego (FAT)	24.349,50	0,8	28.802,50	0,9	18,3	30.090,20	0,8	4,5	39.575,44	0,87	31,5
Lei Kandir	3.900,00	0,1	-	0	-100	-	0	-	-	-	-
Outros Custeios	108.485,10	3,4	123.022,30	3,7	13,4	148.374,20	3,8	20,6	166.080,81	3,66	11,9
II - Despesas Financeiras	642,2	0	584,8	0	-8,9	458,6	0	-21,6	519,00	0,01	13,2
<b>Total</b>	<b>548.726,80</b>	<b>17,2</b>	<b>580.701,00</b>	<b>17,6</b>	<b>5,8</b>	<b>670.123,90</b>	<b>17,2</b>	<b>15,4</b>	<b>763676,00</b>	<b>16,83</b>	<b>14,0</b>

Fonte: PLOA 2012.

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, e Lei Kandir são tratadas, respectivamente, nos itens 9, 10 e 17 desta Nota Técnica.

Os benefícios assistenciais, que compreendem as despesas com o Programa de Transferência de Renda – o Bolsa Família, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e a Renda Mensal Vitalícia apresentaram, em 2012, crescimento nominal de 25% em relação à proposta de 2011. Esse comportamento responde pelo crescimento da razão entre essas despesas e o PIB em 1,07%.

Os gastos com abono salarial e seguro desemprego, no âmbito do Ministério do Trabalho, mostraram ligeiro aumento como percentual do PIB, mas crescimento nominal de 31% da proposta de 2011 para a de 2012, evidenciando, assim, perspectivas não tão otimistas para melhora no nível de emprego do 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 mas com um aumento nominal quase 60%.

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. As despesas fixadas à conta desse item cresceram, aproximadamente, 12% e revelam pequena diminuição como razão do PIB.



**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 apresenta as despesas de custeio discricionárias (GND 3, RP 2) dos órgãos orçamentários por volume de recursos.

**DESPESAS DE CUSTEIO DISCRICIONÁRIAS POR ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO**

Órgão (Cod/Desc)	PLOA 2012		PLOA 2011		Variação % (2012/2011)
	R\$ milhões	Part. %	R\$ milhões	Part. %	
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	16.008,9	23,3	12.394,1	20,3	29,2
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	11.873,8	17,3	9.222,0	15,1	28,8
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	5.276,3	7,7	6.061,9	9,9	-13,0
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	4.684,5	6,8	4.124,3	6,8	13,6
55000 - MINISTÉRIO DO DESENV SOCIAL E COMBATE À FOME	4.319,4	6,3	2.814,1	4,6	53,5
25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA	2.781,3	4,1	3.056,2	5,0	-9,0
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	2.559,2	3,7	2.909,0	4,8	-12,0
33000 - MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.693,5	2,5	1.682,4	2,8	0,7
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	1.578,9	2,3	1.985,6	3,3	-20,5
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	1.406,0	2,0	657,7	1,1	113,8
49000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	1.215,4	1,8	1.337,8	2,2	-9,1
14000 - JUSTIÇA ELEITORAL	1.111,2	1,6	682,5	1,1	62,8
22000 - MINISTÉRIO DA AGRIC, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	1.071,6	1,6	1.084,0	1,8	-1,1
38000 - MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	997,2	1,5	1.155,0	1,9	-13,7
28000 - MINISTÉRIO DO DESENV, IND E COMÉRCIO EXTERIOR	975,8	1,4	766,1	1,3	27,4
15000 - JUSTIÇA DO TRABALHO	952,9	1,4	744,0	1,2	28,1
51000 - MINISTÉRIO DO ESPORTE	942,4	1,4	732,5	1,2	28,7
35000 - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	887,5	1,3	1.002,5	1,6	-11,5
12000 - JUSTIÇA FEDERAL	820,8	1,2	757,5	1,2	8,4
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	774,3	1,1	803,6	1,3	-3,7
42000 - MINISTÉRIO DA CULTURA	736,2	1,1	847,6	1,4	-13,2
39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	680,4	1,0	736,1	1,2	-7,6
47000 - MINISTÉRIO DO PLANEJ, ORÇAMENTO E GESTÃO	632,8	0,9	687,3	1,1	-7,9
34000 - MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	557,6	0,8	509,1	0,8	9,5
56000 - MINISTÉRIO DAS CIDADES	521,2	0,8	534,8	0,9	-2,5
01000 - CÂMARA DOS DEPUTADOS	494,3	0,7	476,0	0,8	3,8
54000 - MINISTÉRIO DO TURISMO	437,7	0,6	543,9	0,9	-19,5
53000 - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	431,8	0,6	303,5	0,5	42,3
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	370,8	0,5	420,0	0,7	-11,7
02000 - SENADO FEDERAL	368,5	0,5	324,0	0,5	13,8
41000 - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	365,1	0,5	532,3	0,9	-31,4
11000 - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	167,0	0,2	154,1	0,3	8,4
58000 - MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA	158,4	0,2	205,3	0,3	-22,8
10000 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	155,4	0,2	130,7	0,2	18,8
16000 - JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	149,5	0,2	141,5	0,2	5,6
74000 - OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	142,2	0,2	142,3	0,2	0,0
03000 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	108,9	0,2	108,9	0,2	0,0
17000 - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	104,9	0,2	96,4	0,2	8,8
13000 - JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	36,8	0,1	35,3	0,1	4,4
59000 - CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	22,2	0,0	19,9	0,0	11,8
73000 - TRANSF A ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS	20,4	0,0	11,3	0,0	80,4
<b>Total</b>	<b>68.593,0</b>	<b>100,00</b>	<b>60.933,2</b>	<b>100,0</b>	<b>12,6</b>

Fonte: PLOA 2011/PLOA 2012

Como pode ser visto na tabela anteriormente exposta, as despesas correntes discricionárias alcançaram R\$ 68.593 milhões no PLOA 2012, o que corresponde a crescimento de 12,6% em relação à proposta do ano anterior.





## CONGRESSO NACIONAL

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

Os três primeiros órgãos, no tocante a volume de recursos, são os ministérios da Educação, da Saúde e da Defesa, os quais, somados, detêm 48,3% da despesa corrente discricionária proposta para 2012. Esse percentual se encontra distribuído na proporção de 23,3%, 17,3% e 7,7%, respectivamente.

Ao se observar as variações dos valores entre as duas últimas propostas, em termos absolutos, merecem destaque: Ministério da Educação, com aumento de R\$ 3.614,8 milhões; Ministério da Saúde, com crescimento de R\$ 2.659 milhões; Ministério da Defesa, com redução de R\$ 785,6 milhões; e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com elevação de R\$ 1.505,3 milhões.

Já em termos relativos, por apresentarem considerável crescimento, são destaques os seguintes órgãos: Encargos Financeiros da União (+113,8%), Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios (+80,4%), Justiça Eleitoral (+62,8%) e Ministério da Integração Nacional (+42,3%). Por sua vez, tiveram reduções significativas: Ministério das Comunicações (-31,4%), Ministério da Pesca e Aquicultura (- 22,8%) e Presidência da República (- 20,5%).

Convém ressaltar que, em decorrência das diversas mudanças promovidas pelos projetos do PPA e da LOA, para 2012, na classificação de programas e ações, ficou prejudicada a comparabilidade, na linha do tempo, das programações orçadas no âmbito de cada órgão.

### 9. Previdência e Assistência Social – Salário Mínimo

*André Miranda Burello – CONORF/SF  
Elisângela M. da Silva Batista – COFF/CD  
Maria Emília Miranda Pureza – COFF/CD*

#### 9.1 Previdência Social

O PLOA 2012 prevê que as despesas do RGPS alcançarão a cifra de R\$ 313,9 bilhões, representando um crescimento de 13,4% frente às projeções para 2011, contidas na 3ª Reavaliação Bimestral das despesas primárias. Desse total, R\$ 306,3 bilhões serão destinados ao pagamento de benefícios normais (aposentadorias, pensões, demais auxílios), R\$ 6,3 bilhões, ao cumprimento de sentenças judiciais e R\$ 1,3 bilhões a serem utilizados na compensação entre os regimes previdenciários. As projeções de despesas contemplam um crescimento vegetativo de 3,3% dos benefícios, a variação esperada do INPC em 2011 de 6,1% e o reajuste de 13,6% do salário mínimo que deverá vigorar a partir de janeiro de 2012.

Por outro lado, as receitas previdenciárias, assim consideradas aquelas constituídas pelas contribuições do trabalhador e as contribuições sobre a folha salarial a cargo dos empregadores, estão estimadas em R\$ 266,3 bilhões, correspondendo a um aumento nominal de cerca de 10,9% em relação ao projetado para o presente exercício. De acordo com a Mensagem Presidencial, esse incremento é explicado, principalmente, pela expectativa de crescimento da massa salarial nos últimos exercícios, da atividade econômica e a consequente recuperação do mercado formal de trabalho. Além disso, o reajuste do teto de contribuição e o do valor do salário mínimo também exercem influência sobre essa projeção.

Do confronto entre as receitas e despesas do RGPS verifica-se um déficit de R\$ 47,6 bilhões, refletindo um aparente agravamento na evolução desse indicador, quando comparado com a série histórica observada para os últimos nove anos. Contudo, é importante destacar que, quando avaliado em termos de sua participação no PIB, o resultado negativo da conta previdenciária situa-se num dos níveis mais baixos do período, correspondendo a 1,05% do PIB. Esse desempenho está fundado no crescimento do PIB nominal, porém também reflete a elevada capacidade arrecadatória da base de tributação sobre a folha salarial, que muito tem se

favorecido do atual contexto de crescimento dos níveis de atividade econômica e de formalização do emprego.

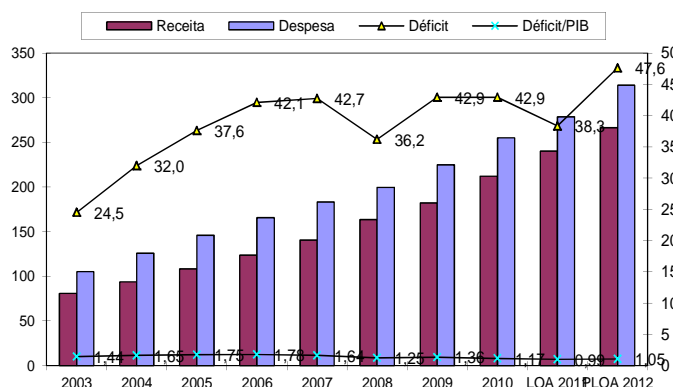
No bojo das despesas previstas para essa rubrica, acha-se incluído o pagamento de duas parcelas do passivo decorrente de decisão do Supremo Tribunal Federal relativa à aplicação do teto previsto nas Emendas Constitucionais nº 20, de 1998 e nº 41, de 2003, de, respectivamente, R\$ 1.200,00 e R\$ 2.400,00. Essa disputa judicial originou-se pelo fato de o Instituto Nacional de Previdência Social – INSS ter aplicado a norma com o entendimento de que os novos tetos somente seriam aplicáveis aos benefícios concedidos após a promulgação das referidas emendas constitucionais. Essa interpretação, contudo, não foi corroborada pelo STF, que decidiu pela aplicação do novo teto também nos casos de benefícios concedidos antes da alteração.

**EVOLUÇÃO DO RESULTADO DO RGPS**

Ano	Receita	Despesa	Deficit	
	R\$ Bilhões	R\$ Bilhões	R\$ Bilhões	% PIB
2003	80,7	105,3	24,5	1,44
2004	93,8	125,8	32	1,65
2005	108,4	146	37,6	1,75
2006	123,5	165,6	42,1	1,78
2007	140,4	183,1	42,7	1,64
2008	163,4	199,6	36,2	1,25
2009	182	224,9	42,9	1,36
2010	212	254,9	42,9	1,17
LOA 2011	240,1	278,4	38,3	0,99
PLOA 2012	266,3	313,9	47,6	1,05

Fonte: PLOA 2012

**EVOLUÇÃO DO RESULTADO DO RGPS  
(R\$ Bilhões)**



Fonte: Mensagem PLOA 2012.

Em face de alterações promovidas no art. 12 da LDO 2012, deixarão de ser discriminados, em categorias de programação específicas, os variados tipos e modalidades de benefícios previdenciários concedidos por meio do RGPS. Assim, informações desdobradas e



## CONGRESSO NACIONAL

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

detalhadas sobre pagamentos de benefícios na área rural, salário maternidade, auxílio doença e, até mesmo, os pagamentos de aposentadoria na área urbana serão suprimidas da peça orçamentária, que passará a contabilizar esses dados de forma agregada por meio de uma única ação, classificada com o código "00H3 - Pagamento de Benefícios Previdenciários". Inegavelmente, esse fato responderá por substancial perda na qualidade das informações concernentes aos programas de trabalho do RGPS, além de dificultar o adequado acompanhamento e a análise de sua execução orçamentária ao longo do exercício de 2012.

Por sua vez, as despesas com a previdência de inativos e pensionistas da União alcançará o montante de R\$ 75,5 bilhões em 2012. Nesse cômputo incluem-se não só os gastos previdenciários com os servidores civis e militares, mas também aqueles incorridos com outras categorias funcionais em cumprimento a disposições constitucionais ou legais, conforme detalhamento na tabela abaixo.

### DESPESAS COM INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO

Ação	R\$ Milhões PLOA 2012
0181 – Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Servidores Civis	47.222,6
0179 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Militares das Forças Armadas	25.799,9
0053 – Pagamento de Pessoal Inativo e Pensionistas dos Extintos Estados e Territórios	1.776,2
009K – Complementação de Aposentadorias e Pensões da RFFSA	539,5
0397 – Encargos Previdenciários com Aposentados e Pensionistas do Extinto Instituto de Previdência dos Congressistas - IPC	136,0
0054 - Pagamento de Pessoal Inativo e Pensionistas do Estado do Mato Grosso (Art. 27 da Lei Complementar nº 31/77)	24,8
0055 - Pagamento de Pessoal Inativo e Pensionistas da Extinta Via Férrea do Rio Grande do Sul - VIFER (Lei nº 3.887/69)	14,9
<b>TOTAL</b>	<b>75.513,9</b>

Fonte: PLOA 2012

O Regime Próprio de Previdência do Servidor Público Civil – RPPS, instituído pelo art. 40 da Constituição Federal, estabelece um regime de caráter contributivo e solidário, baseado na arrecadação de contribuições oriundas do ente patronal e dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas. No PLOA 2012, o valor previsto da contribuição ao RPPS é de R\$ 25,3 bilhões, dos quais R\$ 7,8 bilhões originam-se das contribuições do servidor civil ativo e R\$ 2,5 bilhões, dos servidores inativos e pensionistas. A parcela da receita referente à contribuição patronal corresponde a R\$ 15 bilhões, apurada pela aplicação da alíquota de 22% sobre a remuneração mensal dos servidores públicos ativos civis da União, autarquias, e fundações públicas federais, conforme disposto na Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.

No que toca às despesas com pessoal civil, estas deverão ser da ordem de R\$ 47,2 bilhões, o que representa um déficit do RPPS de R\$ 21,9 bilhões, ou 0,5% do PIB.

No caso dos servidores militares das forças armadas, deve-se reconhecer que o arcabouço jurídico nacional não lhes conferiu um sistema previdenciário de caráter contributivo devidamente estatuído. Assim, historicamente, a remuneração dos militares na inatividade, seja dos reformados, seja os da reserva, tem sido integralmente custeada pelo Tesouro Nacional. Contudo, os militares estão sujeitos à cobrança de contribuição para o custeio de pensões militares à alíquota de 7,5% sobre sua remuneração e sobre os proventos na inatividade, destinada exclusivamente ao pagamento de pensões aos dependentes. Em 2012, a receita da



contribuição para o custeio das pensões militares será de cerca de R\$ 2,0 bilhões, enquanto o total das despesas previstas com o pagamento de aposentadorias e pensões com militares das forças armadas será da ordem de R\$ 25,8 bilhões.

Assim, quando considerado o universo das despesas previdenciárias do pessoal civil e militar, frente à estimativa da receitas de contribuições de mesma natureza, é possível identificar a existência de um déficit equivalente a R\$ 48,2 bilhões, ou cerca de 1,06% do PIB, cuja comparação com anos anteriores pode ser verificada na tabela abaixo. Observa-se que, embora o valor do déficit seja muito elevado, constata-se que vem tendo continuidade o processo de contenção iniciado a partir de 2010, quando sua variação em relação ao PIB passou a declinar. De acordo com a Mensagem Presidencial que acompanha o PLOA, isso se deve ao crescimento do PIB nominal e ao encerramento do processo de reestruturação e reajuste de determinadas carreiras, cujo maior impacto ocorreu até o ano de 2010.

### EVOLUÇÃO DO RESULTADO DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Ano	Receita	Despesa	Déficit	
	R\$ Bilhões	R\$ Bilhões	R\$ Bilhões	% PIB
2008	51,3	18,3	25,3	0,84
2009	63,3	21,5	39,3	1,23
2010	69,5	24,0	43,5	1,18
2011*	74,0	26,0	46,7	1,14
PLOA 2012	75,5	27,3	48,2	1,06

\* Previsão

Fonte: Execução Orçamentária e PLOA 2012

## 9.2 Assistência Social

Estima-se um dispêndio de R\$ 54,1 bilhões na função *Assistência Social*. O pagamento do Benefício de Prestação Continuada – BPC, da Renda Mensal Vitalícia – RMV e do Bolsa-Família representam 89% das despesas previstas para essa função.

A proposta orçamentária registra uma previsão de dispêndio de R\$ 29,6 bilhões para o pagamento do BPC e da RMV, ante um dispêndio estimado de R\$ 24,9 para 2011. No que se refere ao quantitativo de pessoas atendidas, a proposta orçamentária para 2012 não traz esses registros. Em relação a 2011 a previsão é de 3,9 milhões de pessoas atendidas.

Como se observa no quadro a seguir, no PLOA 2012 as despesas relativas ao pagamento do BPC e da RMV foram agregadas. Tal agregação é reflexo de alteração implementada pelo Poder Executivo no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 e mantida no autógrafo aprovado pelo Poder Legislativo (art. 12). Apesar do respaldo legal, haverá perda da transparência e dificuldade no acompanhamento dos dispêndios para cada tipo de despesa.

No âmbito do Bolsa Família, a previsão é de ampliação dos dispêndios e do quantitativo de famílias atendidas. O benefício abrangerá mais 800 mil famílias, tendo o limite dos benefícios aumentado para contemplar até cinco filhos<sup>10</sup>, incorporando, assim, 1,3 milhão de crianças. Em 2012, o Programa deverá atender cerca de 13,6 milhões de famílias, com recursos da ordem de R\$ 18,7 bilhões, frente aos R\$ 14,7 autorizados para 2011.

<sup>10</sup> Medida Provisória 535, de 2 de junho de 2011.



**PREVISÃO DE DISPÊNDIOS COM O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E A RENDA MENSAL VITALÍCIA E QUANTITATIVO DE ATENDIMENTO PREVISTO**

Quantitativo em unidades  
Valores em milhões

Ação	2011		2012	
	Quantitativo de Pessoas Atendidas	Valor	Quantitativo de Pessoas Atendidas	Valor
0561 - Renda Mensal Vitalícia por Idade	65.836	425,2	-	-
0565 - Renda Mensal Vitalícia por Invalidez	205.100	1.324,5	-	-
0573 - Benefício de Prestação continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa	1.720.298	11.101,2	-	-
0575 - Benefício de Prestação continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência	1.865.316	12.045,8	-	-
00H5 - Pagamento de Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) à Pessoa Idosa	-	-	Não Informado	13.355,5
00IN - Pagamento de Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) à Pessoa com Invalidez	-	-	Não Informado	16.226,0
<b>Total</b>	<b>3.856.550</b>	<b>24.896,7</b>	<b>0,0</b>	<b>29.581,5</b>

### 9.3 Salário Mínimo

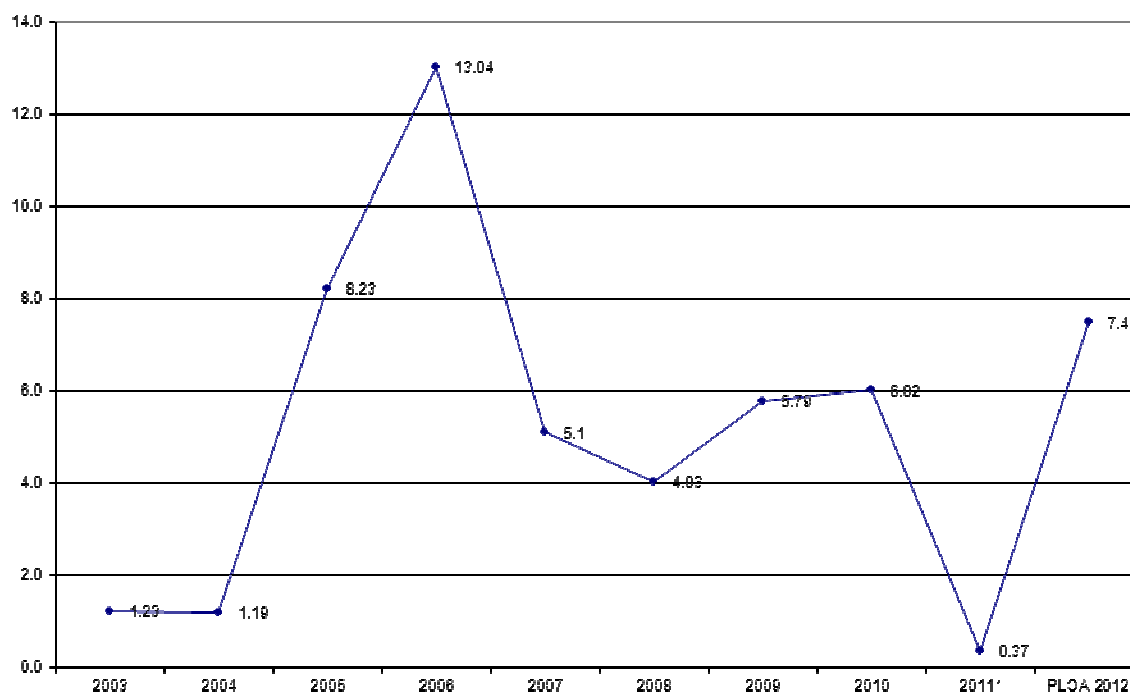
A Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, ao dispor sobre a política de preservação do valor do salário mínimo para o período 2012-2015, consagrou a política de reajustes adotada desde 2004, com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC acumulada nos doze meses anteriores ao mês do reajuste, acrescida da variação real do PIB verificada no ano anterior ao da apresentação do projeto de lei orçamentária.

Com a adoção dessa regra, prevê-se que a partir de 1º de janeiro de 2012, o salário mínimo será de R\$ 619,21, contando, assim com um crescimento de 13,6%, acompanhando a variação esperada do INPC em 2011 (5,7%) e o crescimento real do PIB em 2010 (7,5%).

Segundo destaca a Mensagem do Poder Executivo, um dos principais fatores determinantes do substancial incremento do déficit da previdência geral em 2012 consiste no aumento do salário mínimo, numa circunstância em que se conjugaram dois fatores fortemente incrementais: o repique inflacionário de 2011 e o crescimento recorde da variação real do PIB em 2010.

Os aumentos em termos reais no período de 2003 a 2011 foram, em média de 5,17%, fortemente influenciados pelos reajustes significativos ocorridos em 2005 e 2006, de 8,23% e 13,03%, respectivamente. O gráfico seguinte apresenta a evolução do aumento real do salário mínimo no período e suas previsões para 2011 e 2012.

**AUMENTOS REAIS DO SALÁRIO MÍNIMO (%)**



\*Previsão

Fonte: Dieese (até 2011)

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\$ 310,8 milhões as despesas orçamentárias impactadas por esse aumento e incrementa a receita previdenciária em R\$ 21,0 milhões. O resultado líquido do aumento de R\$ 1,00 no salário mínimo representa aumento de despesas da ordem de R\$ 298,8 milhões. Logo, estima-se que a variação no dispêndio para 2012, decorrente apenas do aumento do salário-mínimo na forma prevista no PLOA, alcance a cifra de R\$ 21,5 bilhões.

## 10. Transferências a Estados e Municípios

### 10.1. Transferências Constitucionais e Legais a Estados e Municípios

*Ingo Antonio Luger – COFF/CD*

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.

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

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	Liquidado	Lei+créditos	PLOA 2012
	2009	2010	2011	
	Valor	Valor	Valor	Valor
Fundo de Participação dos Estados (FPE)	35.908,5	40.044,1	50.341,3	55.031,5
Cota-parte Estados DF Exp IPI	2.269,7	3.013,8	3.393,3	3.940,6
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	39.756,3	43.950,8	55.499,1	60.790,6
Transferências ao FUNDEB	19.549,0	21.680,9	27.128,1	29.255,3
Transferências aos Municípios - ITR	339,7	379,9	193,6	425,6
Compensação e Fomento das Exportações <sup>1</sup>	2.269,7	3.510,0	3.510,0	-
Fundo Constitucional do DF <sup>2</sup>	7.603,3	7.685,4	8.748,3	9.967,9
Compensações Financeiras (MME)	14.681,4	15.375,8	17.410,2	20.827,3
Salário-Educação	6.412,2	6.520,8	7.142,5	8.591,2
CIDE – Combustíveis	1.124,4	1.804,4	2.003,6	2.281,9
Complementação do FPE e FPM	2.000,0	-	-	-
Outras Transferências	4.553,6	4.906,5	3.403,6	3.140,8
<b>TOTAL</b>	<b>136.467,8</b>	<b>148.872,4</b>	<b>178.773,6</b>	<b>194.252,7</b>

Fonte: LOA 2009/2010/2011, PLO 2012

1 - Não considera transferências ao FUNDEB.

2 - Inclui valores referentes a despesa com pessoal.

Percebe-se o arrefecer da crise financeira de 2008/2009 nos valores de transferência vinculados à arrecadação de receitas federais no exercício de 2010 e, novamente, no exercício de 2011.

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, a União transferiu, em 2009, a título de complementação do FPM, R\$ 2 bilhões aos municípios prejudicados<sup>11</sup>, rubrica que não é repetida, desde então.

Nota-se também, na proposta orçamentária para 2012, a ausência de recursos a serem transferidos a título de compensação aos estados exportadores (Lei Kandir), consoante com o veto presidencial a dispositivo da LDO 2012 (vide item 17 desta Nota Técnica).

Vale lembrar, em relação ao FPE, decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), de 24 de fevereiro de 2010 (ADI 875/DF), 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 os estados, como exigido pelo art. 161, inciso II, da Constituição Federal. Diante dessa decisão, o Congresso Nacional terá pouco mais de um ano para pronunciar-se sobre os novos coeficientes de distribuição dos recursos do FPE.

<sup>11</sup> Lei nº 12.058, de 13/10/2009.



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 – FCDF<sup>12</sup>. 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

*Túlio Cambraia – COFF/CD  
Luciano Souza – CONORF/SF  
Luiz Gonçalves – CONORF/SF*

São transferências voluntárias a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, exceto quando decorrente de determinação constitucional ou legal ou quando os recursos se destinem ao Sistema Único de Saúde. As principais regras que regulamentam a matéria encontram-se insculpidas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO 2012), no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e na Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008.

A LDO 2012 inovou em relação ao estatuto anterior nos seguintes pontos:

- a) redução do limite superior da contrapartida, de 40% para 20%, para os municípios com mais de 50.000 habitantes e fora das áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, das áreas da SUDENE, SUDAM e SUDECO;
- b) diminuição para metade da contrapartida exigida dos estados e do Distrito Federal;
- c) fixação do limite inferior da contrapartida em 1% no caso de transferências voluntárias para ações voltadas à educação superior;
- d) ampliação do rol de situações que possibilitam a redução dos limites mínimos de contrapartida, mediante justificativa do titular do órgão concedente, quando os recursos se destinarem:
  1. a ações de apoio a projetos produtivos em unidades de conservação, voltados a povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares;
  2. ao atendimento de programas de educação superior;
  3. a despesas com regularização ambiental;
  4. ao atendimento das ações de implantação do Sistema Integrado de Gestão da Informação e de Modernização da Infraestrutura de Tecnologia da Informação no Ministério Público da União;
  5. à transferência de renda incondicional, de acordo com as disposições da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, que trata da renda básica da cidadania;
- e) necessidade de comprovação, por parte dos entes federativos, do cumprimento das exigências para a realização de transferência voluntária apenas no momento da assinatura do respectivo convênio ou contrato, ou na assinatura dos correspondentes aditamentos de valor;
- f) atribuição facultativa (antes obrigatória) a instituições e agências financeiras intervenientes de agir como mandatárias da União para execução e fiscalização na impossibilidade de atuação do órgão concedente;

<sup>12</sup> 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.



- g) determinação expressa aos concedentes de inclusão do número de registro no SICONV e no SIAFI do convênio ou instrumento congênere nas informações que devem fornecer, na internet, sobre a respectiva execução física e financeira.

Ao apreciar os projetos de lei orçamentária, o Congresso Nacional tem acrescentado valores às dotações consignadas nas propostas originárias do Poder Executivo, fazendo-o por meio de emendas. Nesse sentido, é importante atentar para o teor do art. 39 da Lei nº 12.465, de 2011, segundo o qual a execução orçamentária e financeira das transferências voluntárias, cujos créditos orçamentários não identifiquem a localidade beneficiada, fica condicionada à prévia divulgação, via internet, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos.

**ACRÉSCIMOS DE VALORES REALIZADOS PELO CONGRESSO NACIONAL PARA  
TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DF, E MUNICÍPIOS PARA DESPESAS PRIMÁRIAS  
DISCRICIONÁRIAS(RP 2)**

Ano	R\$ milhões		
	Custeio	Investimento	Total
2007	499,46	7.623,33	8.122,79
2008	344,93	6.688,15	7.033,08
2009	-163,01	7.619,88	7.456,87
2010	1.513,52	9.590,20	11.103,72
2011	707,81	9.878,80	10.586,61

Fonte: Siga

A seguir, é demonstrada a evolução das transferências voluntárias, consideradas aquelas com RP 2 (despesas primárias discricionárias) e modalidade de aplicação 30 (transferências para estados e DF) e 40 (transferências para municípios):

**EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO PARA ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS  
(R\$ milhões)**

Modalidade de aplicação	Estados e DF			Municípios			Total Geral
	Custeio	Investimento	Total	Custeio	Investimento	Total	
Despesa							
Restos a pagar inscritos em 2011	1.665,81	6.562,93	8.228,74	1.323,14	17.628,21	18.951,35	27.180,09
Restos a pagar pagos em 2011	607,05	1.099,72	1.706,77	526,10	2.420,78	2.946,88	4.653,64
Execução RP 2011	36,4%	16,8%	20,7%	39,8%	13,7%	15,5%	17,1%
Autorizado 2010	3.967,54	4.989,99	8.957,53	3.958,62	11.753,83	15.712,44	24.669,98
Liquidado 2010	2.925,97	2.543,47	5.469,45	3.449,23	7.704,97	11.154,20	16.623,64
Execução orçamentária 2010	73,7%	51,0%	61,1%	87,1%	65,6%	71,0%	67,4%
Autorizado 2011	3.055,04	5.959,83	9.014,87	1.464,63	8.316,28	9.780,91	18.795,78
Liquidado 2011	800,76	265,74	1.066,50	87,51	126,60	214,11	1.280,61
Execução orçamentária 2011	26,2%	4,5%	11,8%	6,0%	1,5%	2,2%	6,8%
PLOA 2011	2.509,03	2.018,99	4.528,02	1.057,94	2.025,47	3.083,41	7.611,42
Dotação Inicial 2011	2.808,64	5.893,26	8.701,89	1.466,14	8.030,00	9.496,14	18.198,03
Acréscimo do CN	11,9%	191,9%	192,2%	38,6%	296,5%	308,0%	139,1%
PLOA 2012	2.193,01	2.409,35	4.602,36	1.368,31	2.335,66	3.703,98	8.306,34
PLOA 2012/PLOA 2011	87,4%	119,3%	101,6%	129,3%	115,3%	120,1%	109,1%

Fonte: SIGA.

Obs.: 1) Com referência à execução do exercício de 2011, os valores foram considerados até 31/08/2011.

2) A coluna "Custeio" refere-se a despesas classificadas com GND 3 e a coluna "Investimento", GND 4 e 5.

Segundo o critério de materialidade, os programas mais relevantes são os seguintes:

**PROGRAMAS MAIS RELEVANTES QUANTO À MATERIALIDADE**

(R\$ milhões)

Mod. Aplicação	Despesa	Unidade Orçamentária	Programa	PL
Estados e DF	Custeio	M.DO DES.SOCIAL E COMB À FOME	2069 - SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	548,78
		FNDE	2030 - EDUCAÇÃO BÁSICA	287,79
		INMETRO	2055 - DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO	280,00
	Investimento	FNDE	2030 - EDUCAÇÃO BÁSICA	566,72
		M.DO DES.SOCIAL E COMB À FOME	2069 - SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	349,78
		FNDE	2031 - EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA	288,72
Municípios	Custeio	FNDE	2030 - EDUCAÇÃO BÁSICA	579,46
		M.DO DES.SOCIAL E COMB À FOME	2069 - SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	175,30
		M. DO TRABALHO E EMPREGO	2044 - AUTONOMIA E EMANCIPAÇÃO DA JUVENTUDE	160,29
	Investimento	FNDE	2030 - EDUCAÇÃO BÁSICA	1.297,04
		FUNDO NACIONAL DE SAÚDE	2015 - APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)	198,25
		M. DO ESPORTE	2035 - ESPORTE E GRANDES EVENTOS ESPORTIVOS	194,04

Fonte: SIGA.

**11. Transferências a Entidades Privadas**

Mário Luiz Gurgel de Souza – COFF/CD  
 Elisângela M. da Silva Batista – COFF/CD

Para o próximo exercício, são dedicadas as normas dos arts. 30 a 35, da LDO 2012, às transferências destinadas a entidades sem fins lucrativos. Comparadas à legislação que regulou os orçamentos anteriores, não percebemos mudanças significativas nessas normas. Segundo dispõe o inciso III do art. 34 da LDO 2012, 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”. Contudo, importa mencionar que, consoante prevê o § 2º do citado art. 34, 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, via transferências, é potencialmente superior ao constante da tabela a seguir, que apresenta os montantes de recursos federais classificados nessa modalidade de aplicação, transferidos entre 2009 e 2012.



**CONGRESSO NACIONAL**

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

Valores em R\$

Órgão	Emp. 2009	Emp. 2010	Aut. 2011	PLOA 2012	2012/ 2011	2012/ 2010	2012/ 2009
MINISTERIO DA SAUDE	529.657.367	513.142.866	790.104.060	506.467.726	-35,9%	-1,3%	-4,4%
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	65.624.037	102.868.688	78.676.895	415.841.000	428,5%	304,2%	533,7%
MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	833.797.295	1.192.946.844	664.971.817	231.891.395	-65,1%	-80,6%	-72,2%
JUSTICA ELEITORAL	185.503.842	196.986.915	301.483.295	224.739.508	-25,5%	14,1%	21,2%
MIN. DA EDUCACAO	119.091.467	185.149.336	232.783.815	190.027.659	-18,4%	2,6%	59,6%
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	140.623.496	169.802.124	273.613.531	144.957.806	-47,0%	-14,6%	3,1%
MIN.DO ESPORTE+	93.150.650	162.563.849	146.557.773	129.672.606	-11,5%	-20,2%	39,2%
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	176.832.677	190.691.204	148.986.327	108.799.830	-27,0%	-42,9%	-38,5%
MIN.DO DESENV. AGRARIO	251.415.567	221.614.816	132.776.756	105.181.858	-20,8%	-52,5%	-58,2%
MIN. DO MEIO AMBIENTE	32.951.890	69.263.586	76.779.515	80.831.769	5,3%	16,7%	145,3%
MIN.DAS CIDADES	17.322.290	11.942.481	45.681.158	70.200.000	53,7%	487,8%	305,3%
MIN.DA CULTURA	189.131.556	318.110.400	153.581.184	48.044.000	-68,7%	-84,9%	-74,6%
MIN.DA FAZENDA	61.249.249	77.354.263	39.607.787	38.477.101	-2,9%	-50,3%	-37,2%
MIN.DAS COMUNICACOES	39.533.216	50.224.997	92.128.872	37.898.000	-58,9%	-24,5%	-4,1%
MIN.DO TURISMO	199.121.281	272.949.915	134.034.305	35.460.000	-73,5%	-87,0%	-82,2%
MIN.DA PESCA E AQUICULTURA	-	38.750.874	30.930.019	29.071.906	-6,0%	-25,0%	-
MIN.DA AGRIC., PECUARIA E ABASTECIMENTO	26.230.485	23.177.777	34.701.040	12.837.522	-63,0%	-44,6%	-51,1%
MIN.DA JUSTICA	58.452.336	62.787.000	25.679.879	12.713.311	-50,5%	-79,8%	-78,3%
MIN.DO DESENV.IND.E COMERCIO EXTERIOR	91.979.195	36.340.713	15.802.057	11.214.000	-29,0%	-69,1%	-87,8%
MIN.DA DEFESA	60.440.506	52.569.874	21.243.903	10.216.065	-51,9%	-80,6%	-83,1%
MIN.DA INTEGRACAO NACIONAL	30.890.216	24.338.418	10.353.803	4.640.000	-55,2%	-80,9%	-85,0%
MIN. DO PLANEJ. ORCAMENTO E GESTAO	11.311.405	17.541.091	850.000	600.000	-29,4%	-96,6%	-94,7%
MIN.DE MINAS E ENERGIA	8.659.700	5.407.353	5.276.920	211.400	-96,0%	-96,1%	-97,6%
MIN.DOS TRANSPORTES	25.309.998	27.208.013	5.720.600	30.000	-99,5%	-99,9%	-99,9%
CAMARA DOS DEPUTADOS	-	-	-	10.000	-	-	-
SENADO FEDERAL	197.951	214.726	977.000	6.000	-99,4%	-97,2%	-97,0%
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	46.040	65.911	36.509	-	-100,0%	-100,0%	-100,0%
Total	3.248.523.713	4.024.014.032	3.463.338.821	2.450.040.462	-29,3%	-39,1%	-24,6%

## 12. Investimentos (GND 4)

### 12.1 Orçamento Fiscal e da Seguridade

*Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt – CONORF/SF*

A tabela a seguir demonstra a evolução das despesas com investimentos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social desde 2008.

#### INVESTIMENTOS - COMPARATIVO 2008 – 2012 (PLOA) - ORÇ. FISCAL E SEG. SOCIAL

Ano	PL	Autorizado	Liquidado	Pago	Em R\$ milhões
					RP Pagos (1)
2008	28.790	47.864	36.210	8.941	17.191
2009	37.854	57.068	45.848	13.959	18.191
2010	44.507	68.238	53.364	21.512	23.169
2011	51.438	64.995 (2)	6.235 (2)	6.028 (2)	18.722 (2)
2012	57.928	--	--	--	--

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

(2) Execução orçamentária em 2011 até 09/set/2011; RP até 09 /set/2011.

Fonte: Sistema SIGA BRasil

Em função de emendas aprovadas na tramitação do orçamento e dos créditos adicionais posteriormente abertos, inclusive extraordinários, verificam-se acréscimos aos recursos que, no projeto de lei orçamentária, são alocados a investimentos. Os valores pagos em cada exercício fechado são bastante inferiores aos liquidados, o que reflete o crescente volume de investimentos inscritos em restos a pagar. A tendência de postergação da execução financeira e o conseqüente acúmulo de restos a pagar fazem com que montante pago à conta de investimentos aprovados em exercícios anteriores (coluna *RP pagos*) ultrapasse os valores pagos relativos ao orçamento do ano em curso.

No PLOA 2012, o montante de R\$ 57.928,1 bilhões alocados em investimentos, encontra-se regionalizado da seguinte forma:

#### INVESTIMENTOS (POR REGIÃO)

R\$ milhões

Região	PL
Nacional	30.108,2
Nordeste	9.514,6
Norte	3.205,5
Sudeste	6.908,8
Sul	4.016,0
Centro Oeste	4.174,7
Exterior	9,6
<b>TOTAL</b>	<b>57.928,1</b>

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, forte concentração dos investimentos em dotações não regionalizadas (51,98 % dessas dotações classificadas como “Nacionais”, sem a especificação da região ou da unidade da federação a serem beneficiadas). Tal definição ocorrerá quando da efetiva execução da despesa e somente será conhecida, se o for, por do 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 2012 corresponde a apenas 3,95% 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 infraestrutura 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

*Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt – CONORF/SF*

No PLOA 2012, estão alocados R\$ 106,85 bilhões no Orçamento de Investimento relativos a 73 empresas estatais. Em relação ao projeto para 2011, houve redução de cerca de 0,67 %.

#### PLOA 2012 - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS POR ÓRGÃOS

R\$ mil

ÓRGÃOS		VALOR
20000	Presidência da República	3.118.061
22000	M. Ag., Pec. e Abastecimento	19.267
24000	M. da Ciência e Tecnologia	28.680
25000	M. da Fazenda	5.023.865
28000	M. Desenv., Ind. Com. Exterior	93.717
32000	M. de Minas e Energia	96.928.258
33000	M. da Previdência Social	100.000
36000	M. da Saúde	263.838
39000	M. dos Transportes	90
41000	M. das Comunicações	1.247.201
52000	M. da Defesa	7.174
Total		106.830.155

Fonte: Sistema SIGA Brasil

As fontes de financiamento do Orçamento de Investimento das Estatais são: recursos próprios (R\$ 87,8 bilhões), aumento do patrimônio líquido das empresas (R\$ 11,4 bilhões), operações de crédito de longo prazo (R\$ 4,9 bilhões) e outros recursos de longo prazo (R\$ 2,6 bilhões). Destaca-se, em relação ao ano anterior, um substancial aumento do esforço dos acionistas das empresas (em especial, a União, como acionista controladora), aportando 11,4



## CONGRESSO NACIONAL

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

bilhões, em lugar dos 6,3 bilhões de 2011, valor que, somado a uma elevação do endividamento de longo prazo (que passa de 3,6 para 4,9 bilhões), permitirá cobrir parte da redução da geração de recursos próprios (que descende de 95,3 para 87,8 bilhões).

Destacam-se, neste Orçamento, os programas do Ministério das Minas e Energia, principalmente as ações relacionadas com petróleo, gás e derivados (Grupo Petrobrás), os quais representam 75,9% de todo o investimento das estatais para 2012. Os programas constantes do Orçamento de Investimentos no PLOA 2012 são:

### ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS NO PLOA 2012

R\$ mil

PROGRAMAS		VALOR
2053	Petróleo e Gás	46.200.690.000
2022	Combustíveis	34.540.367.000
2033	Energia Elétrica	10.199.940.858
0807	Programa de Gestão e Manutenção de Infraestrutura de Empresas Estatais Federais	5.516.361.294
2055	Desenvolvimento Produtivo	4.202.653.762
0781	Programa de Gestão de Manutenção de Infraestrutura de Instituições Financeiras Oficiais Federais	2.641.109.620
2017	Aviação Civil	1.801.137.489
2074	Transporte Marítimo	1.070.245.704
2025	Comunicações Para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia	407.176.060
2058	Política Nacional de Defesa	141.959.177
2119	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério de Minas e Energia	106.826.913
2015	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1.687.153

Fonte: SIGA Brasil

Observam-se no quadro os efeitos da nova estrutura programática adotada no Projeto de Lei do PPA, que reduz muito o número de programas, agrupando vários programas semelhantes, o que torna pouco significativa uma comparação individual em relação aos programas do ano anterior. Observa-se, porém, a continuidade da concentração dos investimentos na área de energia.

### 12.3 Programa de Aceleração do Crescimento – PAC

*Edson Martins de Moraes – COFF/CD*

O Governo Federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, em janeiro de 2007, visando integrar as medidas econômicas e investimentos em infraestrutura, com recursos públicos e privados, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. O compromisso era e continua a ser o de lançar o País em trajetória de crescimento sustentada e acelerada.

Consoante o “Balanço 4 Anos – 2007 – 2010”, do PAC13, os investimentos públicos dobraram entre 2007 e 2010, passando de 1,62% do PIB, em 2006, para 3,27% do PIB, nos doze meses encerrados em outubro de 2010. Os investimentos executados pelo programa chegariam a R\$ 619 bilhões até 31 de dezembro de 2010, o que representaria 94,1% dos R\$ 657,4 bilhões previstos para serem investidos pelo programa no período 2007-2010.

<sup>13</sup> Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/Pac\\_1\\_4.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/Pac_1_4.pdf)



## 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 PAC2 prevê realização de investimentos no montante de R\$ 955 bilhões no período de 2011 e 2014. Estão aí compreendidos os preparativos para a Copa das Confederações de 2013, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, a exemplo da construção e/ou reforma de estádios de futebol e aeroportos e a implantação de projetos de mobilidade urbana. As obras do programa com conclusão prevista nesse período totalizam R\$ 708 bilhões (74% do previsto), enquanto os restantes R\$ 247 bilhões se referem às obras a serem concluídas após 2014.

Os dados do primeiro balanço do PAC2<sup>14</sup> revelam que a execução orçamentária da segunda fase do programa (R\$ 10,3 bilhões), que inclui os recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, foi semelhante ao desempenho de 2010 (R\$ 10,5 bilhões), que teria sido o melhor ano do PAC.

O PLOA 2012 não distingue os investimentos remanescentes do PAC que não foram inteiramente executados até o final de 2010 daqueles investimentos programados no âmbito do PAC2, estando todos classificados com indicador de resultado primário (RP) igual a “3”, concernentes às despesas “abrangidas pelo PAC”, segundo definição dada pelo art. 7º, § 4º, III, b, da LDO 2012.

Constata-se que a proposta orçamentária para 2012 não está em consonância com as disposições do supracitado art. 7º da LDO. As únicas despesas do PAC classificadas com RP 3 estão inseridas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade. Embora cerca de 62% das obras do PAC estejam consignadas no Orçamento de Investimento<sup>15</sup>, nenhuma despesa desse orçamento está classificada em RP 3.

Ainda que se pudesse alegar que, no que tange ao Orçamento de Investimento, as despesas do PAC estariam classificadas com RP 4 (despesas do Orçamento de Investimento das empresas estatais que não impactam o resultado primário), o montante global divulgado pelo Ministério do Planejamento para as dotações do PAC a cargo das estatais, de R\$ 68,7 bilhões, não coincide com o total previsto para despesas com RP 4 no PLOA 2012, de R\$ 91,8 bilhões. Como consequência, não haveria como identificar individualmente, no projeto de lei orçamentária, os investimentos estatais englobados pelo PAC.

### PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC(ORÇAM. FISCAL E DA SEGURIDADE)

		R\$ milhões			
Órgão		GND 3 (Outras Despesas Correntes)	GND 4 (Investimentos)	GND 5 (Inversões Financeiras)	Total
20000	Presidência da República	115,3	221,4	611,3	948,0
26000	M. da Educação	0	2.845,8	0	2.845,8
30000	Ministério da Justiça	0	179,0	0	179,0
32000	M. de Minas e Energia	401,4	22,8	0	424,2
36000	M. da Saúde	0	1.848,0	0	1.848,0
39000	M. dos Transportes	454,8	15.338,9	70,2	15.863,9
42000	M. da Cultura	0,5	300,0	0	300,5
47000	M. do Plan. Orçamento e Gestão	0,8	1,2	0	2,0
49000	M. do Desenvolvimento Agrário	0	200,0	0	200,0
53000	M. da Integração Nacional	12,5	2.864,1	0	2.876,6
56000	M. das Cidades	11.259,3	5.708,6	0	16.968,0
71000	Encargos Financeiros da União	0	0	80,0	80,0
Total		12.244,7	29.529,8	761,5	42.536,0

Fonte: PLOA 2012

<sup>14</sup> Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/PAC2/index.html>

<sup>15</sup> Segundo notícia divulgada em 31/8/2011 no sítio do Ministério do Planejamento, disponível em [https://www.portalsof.planejamento.gov.br/20110901\\_1](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/20110901_1)



## CONGRESSO NACIONAL

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

Na tabela anterior constam os recursos totais previstos no PLOA 2012 para as ações com RP 3 nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, classificados por Órgão e GND (grupo de natureza de despesa).

Verifica-se que o total de R\$ 42,5 bilhões em dotações consignadas a obras do PAC, nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para 2012, supera aquele previsto no *caput* do art. 3º da LDO 2012 (R\$ 40,6 bilhões), artigo esse que autoriza a redução do superávit primário, caso a redução se faça necessária à execução das obras do dito programa. 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 2012, seja pela alteração para RP 3 de identificador de resultado primário diverso (diferente de 3) de outras ações orçamentárias, por meio de portaria da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, de que trata o art. 52, § 2º, III, a, da LDO 2012.

O inciso XIV do art. 4º do PLOA 2012 autoriza a abertura de créditos suplementares para suplementação das dotações das obras do PAC, mediante o remanejamento de até 30% do montante das dotações desse programa. Diversamente das disposições relativas aos subtítulos orçamentários em geral, o inciso supramencionado não faz menção a limite máximo de acréscimo ou cancelamento por subtítulo envolvido no remanejamento.

### 13. Inversões Financeiras (GND 5)

*Edson M. Tubaki – COFF/CD*  
*Ingo Antonio Luger – COFF/CD*  
*Joaquim Ornelas – CONORF/SF*

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

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

#### INVERSÕES FINANCEIRAS POR ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO

	2008	2009	2010	2011		2012
	Liquidado	Liquidado	Liquidado	PL	Autorizado	PL
M. da Agricultura e Abastecimento	654.379	2.888.255	1.257.050	2.300.000	2.300.000	2.300.000
M. do Trabalho e Emprego	9.514.622	9.626.125	11.586.084	12.941.151	12.941.151	14.515.856
M. do Desenvolvimento Agrário	931.059	997.117	752.251	1.011.806	938.332	1.345.707
M. da Integração Nacional	6.574.257	7.428.779	1.722	1.246	1.246	1.262
Operações Oficiais de Crédito	10.061.650	11.065.366	18.517.921	24.831.236	24.787.939	26.646.322
Encargos Financeiros da União	12.500.000	760.000	2.378.607	1.726.927	2.126.925	755.937
Outros	933.680	1.388.127	1.754.948	1.614.709	2.081.150	1.747.706
<b>Total</b>	<b>41.169.647</b>	<b>34.153.769</b>	<b>36.248.583</b>	<b>44.427.075</b>	<b>45.176.743</b>	<b>47.312.790</b>





## CONGRESSO NACIONAL

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

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;
- 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 constitua despesas tipicamente financeiras, um volume expressivo de inversões figura como despesas primárias e, portanto, influencia o cálculo do resultado primário. No PLOA 2012, do total de R\$ 47,3 bilhões classificados como inversões financeiras, R\$ 3,7 bilhões (cerca de 7,8%), constituem despesas primárias com as seguintes destinações:

### INVERSÕES FINANCEIRAS (RPs 1, 2 e 3)

Item de Despesa	R\$ mil PLOA 2012
Cumprimento de Sentenças Judiciais	625.627
Aquisição de Imóveis	899.804
Participação da União no Capital de Empresas	1.559.023
Aquisição de Títulos de Crédito	508.489
Outros	153.478
<b>Total</b>	<b>3.746.421</b>

FONTES: PLOA 2012



## 14. Dívida Pública Federal (GNDs 2 e 6)

*Edson M. Tubaki – COFF/CD  
Ingo Antonio Luger – COFF/CD  
Joaquim Ornelas – CONORF/SF*

### 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, que 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 determinar a composição, os prazos e os riscos da dívida bruta.

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 2012, estão relacionados a seguir:

#### ESTOQUE DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL INTERNA

	R\$ bilhões				
Dívida Pública Federal	Dez/2008	Dez/2009	Dez/2010	Dez/2011	Dez/2012
Dív. Mob. Fed. Interna – DPMFi	1.751,9	2.035,6	2.313,4	2.539,9	2.899,1
- em mercado	1.255,2	1.394,3	1.607,1	1.815,4	2.041,7
- na carteira do Bacen <sup>16</sup>	496,7	641,3	706,3	724,5	857,4

Fonte: Informações Complementares PLOA 2012.

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 adverso de eventuais flutuações nas taxas de juros e de câmbio.

Verifica-se que, entre dezembro de 2009 e dezembro de 2010, cresceu a participação de títulos prefixados (de 32,2% para 36,6%)<sup>17</sup>, ao passo que se reduziu a de títulos cambiais (de 6,6% para 5,1%) e daqueles vinculados à taxa Selic (de 34,5% para 31,6%).

Com relação aos prazos de maturação da dívida, verifica-se a manutenção do prazo médio da DPF e o aumento da parcela vincenda em 12 meses. Entre dezembro de 2009 e dezembro de 2010, esse prazo foi mantido em 3,5 anos, enquanto os vencimentos para 12 meses passaram de 23,6% para 23,9% do total da dívida.

### 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

<sup>16</sup> Títulos utilizados na gestão da política monetária.

<sup>17</sup> Tabela 7 da Mensagem - "Resultados para a Dívida Pública Federal (DPF) – Anos Selecionados, maio de 2011"



## CONGRESSO NACIONAL

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

principal corrigido (pago no vencimento da operação de crédito). Em vista disso, 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 2012, as despesas com juros e encargos da dívida estão classificadas em GND 2 (Juros e Encargos da Dívida), enquanto que as de amortização, em GND 6 (Amortização da Dívida) da programação.

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	
2009 (Liquidado)	124,6	
2010 (Liquidado)	122,4	
2011 (Autorizado)	169,9	
2012 (PL)	140,5	

Fontes: SIAFI e PLOA 2012

Observa-se que os dados acima discrepam 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	
2009 (Realizado)	149,8	
2010 (Realizado)	124,5	
2011 (Reprogramado)	162,7	
2012 (Previsto)	160,6	

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2012

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 2012 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)

Quanto às despesas com amortização, o PLOA 2012 reflete a elevação do estoque da dívida bruta, trazendo significativo aumento das expectativas de desembolsos para o próximo exercício, conforme demonstrado na tabela a seguir:

DESPESAS COM AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	
R\$ bilhões	
Ano	Valores
2009 (Liquidado)	517,9
2010 (Liquidado)	514,0
2011 (Autorizado)	804,2
2012 (PL)	874,2

Fonte: SIAFI e PLOA 2012

Na amortização da dívida no PLOA 2012 estão alocadas as seguintes principais fontes:

DESPESAS COM AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA – FONTES	
Fonte	Valor
143 - TÍTULOS DE RESPONSABILIDADE DO TESOUREO NACIONAL - REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA P	653.282.592.607
144 - TÍTULOS DE RESPONSABILIDADE DO TESOUREO NACIONAL - OUTRAS APLICAÇÕES	92.850.000.000
152 - RESULTADO DO BANCO CENTRAL	42.439.000.000
173 - RECURSOS DAS OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO - RETORNO DE OPERAÇÕES DE CRÉDIT	33.248.263.133
197 - DIVIDENDOS - UNIÃO	20.071.038.362
900 - RECURSOS ORDINÁRIOS	15.005.000.000
188 - REMUNERAÇÃO DAS DISPONIBILIDADES DO TESOUREO NACIONAL	6.442.107.685
159 - RECURSOS DAS OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO - RETORNO DE REFINANCIAMENTO DE C	5.134.695.674
100 - RECURSOS ORDINÁRIOS	3.724.547.237
148 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - EM MOEDA	1.062.670.000
171 - RECURSOS DAS OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO - RETORNO DE OPERAÇÕES DE CRÉDIT	607.905.265
186 - OUTRAS RECEITAS ORIGINÁRIAS	270.045.231
162 - REFORMA PATRIMONIAL - ALIENAÇÃO DE BENS	26.482.099
280 - RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS	500.000
250 - RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	391.166
<b>TOTAL</b>	<b>874.165.238.459</b>

Como se pode observar na tabela acima, a maior parte dos recursos utilizados na amortização da dívida é proveniente do refinanciamento do endividamento constituído no passado, 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)

Wellington Pinheiro de Araujo – COFF/CD

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 2012, em seu art. 13, define o montante mínimo da



reserva, calculado com base na receita corrente líquida (RCL)<sup>18</sup>, e a forma de utilização desses recursos.

No PLOA 2012, a dotação total alocada na rubrica Reserva de Contingência (GND 9) atinge R\$ 31.379,0 milhões. Identificam-se dois tipos de reserva de contingência no Projeto:

- a) reserva de contingência geral, no órgão 90000 – Reserva de Contingência, que soma um total de R\$ 16.245,0 milhões, calculada com base no caput do art. 13 da LDO 2012, equivalente a 2,5% da receita corrente líquida estimada pelo Poder Executivo;
- b) outras reservas, constituídas à conta de receitas próprias e vinculadas, sob responsabilidade de diversos órgãos, no total de R\$ 15.133,9 milhões.

No órgão 90000 – Reserva de Contingência, consta dotação de R\$ 6.187,8 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 2012 no Congresso Nacional. Em virtude do crescimento da estimativa da receita corrente líquida para 2012, esse valor é R\$ 728,9 milhões superior ao constante do PLOA 2011 (crescimento nominal de cerca de 13,3%).

Cumprir alertar, porém, que o Executivo utilizou fontes condicionadas (Fonte 900) para o cumprimento dos percentuais exigidos pela LDO. Neste caso específico, a realização dessa fonte depende da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 61/2011, que renova a DRU até 2015.

A outra parcela da reserva de contingência geral, correspondente a 1,5% da receita corrente líquida, constituirá a reserva de contingência exigida pela LRF. Para compô-la, o Poder Executivo utilizou, em parte, fontes condicionadas (Fonte 900), no valor de R\$ 6.187,8 milhões, e o restante de recursos provenientes da Fonte 178 – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, no valor de R\$ 3.869,5. No caso da Fonte 178, deve-se lembrar que essas receitas são vinculadas à Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL<sup>19</sup>, não podendo, ao longo do exercício de 2012, ser utilizadas em outras áreas governamentais.

Repetindo procedimento do ano anterior, o Poder Executivo formou essa reserva de contingência classificando-a como despesa financeira. Com isso, tais recursos não poderão financiar despesas primárias sem que o valor do superávit primário seja alterado. Como a compensação com outras fontes primárias será inevitável, no intuito de se manter inalterada a meta de resultado primário, pode-se considerar que a reserva de contingência não cumpre estritamente a função legal prevista na LRF. Entende-se, portanto, que não se deveria admitir, na LDO, a classificação da reserva de contingência como despesa financeira. 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.

<sup>18</sup> Segundo o dispositivo citado, a reserva equivalerá, no PLOA 2012, a, no mínimo, 2% da receita corrente líquida e, na LOA 2012, a 1%, sendo pelo menos metade da reserva, no PLOA 2012, considerada como despesa primária para efeito da apuração do resultado fiscal.

<sup>19</sup> 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**

**RESERVA DE CONTINGÊNCIA DOS ÓRGÃOS ORÇAMENTÁRIOS**

Órgão	Fonte de Recursos	PLOA 2012
20000 - Presidência da República	150 - Rec. Próprios Não-Financ.	74.654.035,00
	174 - Taxas e Multas pelo P. Polícia	1.885.402,00
	176 - Outras Contribuições Sociais	19.658.719,00
	250 - Rec. Próprios Não-Financ.	77.179.380,00
25000 - M. da Fazenda	280 - Rec. Próp. Financeiros	5.827.966,00
	150 - Rec. Próprios Não-Financ.	628.200.715,00
	174 - Taxas e Multas pelo P. Polícia	115.151.391,00
28000 - M. Desenv., Ind. Com. Exterior	180 - Rec. Próp. Financeiros	1.567.723.570,00
	150 - Rec. Próprios Não-Financ.	78.606.281,00
	174 - Taxas e Multas pelo P. Polícia	309.305.851,00
	180 - Rec. Próp. Financeiros	942.230.892,00
30000 - Ministério da Justiça	186 - Outras Receitas Originárias	148.213.994,00
	280 - Rec. Próp. Financeiros	103.682.210,00
	118 - Contrib Concursos de Prognóst	66.614.444,00
	139 - Alien. de Bens Apreendidos	8.267.494,00
	150 - Rec. Próprios Não-Financ.	4.040.415,00
32000 - M. de Minas e Energia	174 - Taxas e Multas pelo P. Polícia	62.876.791,00
	175 - Taxas por Serv Públicos	8.441.718,00
	180 - Rec. Próp. Financeiros	18.276.102,00
	129 - Rec. de Conces. e Permis.	16.251.667,00
	134 - Comp. Fin. Util. Rec. Hídricos	17.439.913,00
	141 - Comp. Financ. Recursos Min.	190.456.323,00
	142 - Comp Finan Expl Petr Gás Nat	5.023.253.701,00
150 - Rec. Próprios Não-Financ.	69.904.904,00	
33000 - M. da Previdência Social	172 - Outr. Contribuições Econômicas	549.702.878,00
	174 - Taxas e Multas pelo P. Polícia	247.457.011,00
	174 - Taxas e Multas pelo P. Polícia	5.461.294,00
41000 - M. das Comunicações	129 - Rec. de Conces. e Permis.	183.118.271,00
	172 - Outr. Contribuições Econômicas	898.939.369,00
	174 - Taxas e Multas pelo P. Polícia	33.832.875,00
	178 - Fundo de Fisc. das Telec.	712.755.486,00
	180 - Rec. Próp. Financeiros	775.136,00
42000 - M. da Cultura	250 - Rec. Próprios Não-Financ.	1.293.899,00
	280 - Rec. Próp. Financeiros	604.680.458,00
	118 - Contrib Concursos de Prognóst	20.289.420,00
	134 - Comp. Fin. Util. Rec. Hídricos	48.565.539,00
44000 - M. do Meio Ambiente	141 - Comp. Financ. Recursos Min.	3.471.367,00
	142 - Comp Finan Expl Petr Gás Nat	967.978.527,00
	174 - Taxas e Multas pelo P. Polícia	41.787.552,00
	175 - Taxas por Serv Públicos	4.529.464,00
52000 - M. da Defesa	135 - C.P Adic.Frete Renov.Mar.Merc.	36.393.803,00
	142 - Comp Finan Expl Petr Gás Nat	323.239.693,00
	250 - Rec. Próprios Não-Financ.	255.814.827,00
53000 - M. da Integração Nacional	250 - Rec. Próprios Não-Financ.	1.880.000,00
	280 - Rec. Próp. Financeiros	300.000,00
56000 - M. das Cidades	150 - Rec. Próprios Não-Financ.	361.694.207,00
	174 - Taxas e Multas pelo P. Polícia	174.352.137,00
	180 - Rec. Próp. Financeiros	48.407.749,00
71000 - Encargos Financeiros da União	186 - Outras Receitas Originárias	45.065.913,00
74000 - Operações Oficiais de Crédito	142 - Comp Finan Expl Petr Gás Nat	4.021.000,00
90000 - Reserva de Contingência	178 - Fundo de Fisc. das Telec.	3.869.489.346,00
	900 - Recursos Ordinários	12.375.584.734,00

Fonte: PLOA/2012

A tabela anterior apresenta os órgãos que têm recursos vinculados alocados em reserva de contingência, por fonte de recursos. Essas “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.

Os Ministérios de Minas e Energia, das Comunicações, da Fazenda e do Meio Ambiente são os que mais sofrem com esse procedimento<sup>20</sup>. A fonte vinculada mais alocada em reserva de contingência é a Fonte 142 – Compensação Financeira pela Exploração de Petróleo e Gás Natural (royalties do petróleo e gás natural), num total de R\$ 6.318,5 milhões (contra R\$ 4.467,1 milhões do ano anterior), o que representa aproximadamente 41,70% do total das reservas de contingência de recursos próprios e vinculados do PLOA 2011 (desconsiderando o Órgão 90000).

## 16. Cumprimento de Limites Constitucionais e Legais

### 16.1 Saúde

*Sidney Aguiar Bittencourt – COFF/CD*

O PLOA 2012 reserva ao Ministério da Saúde recursos da ordem de R\$ 85,8 bilhões<sup>21</sup>, o que representa cerca de 14,6% do Orçamento da Seguridade Social da União. Especificamente para financiar *ações e serviços públicos de saúde*, a proposta consigna R\$ 79,6 bilhões, o que representa acréscimo de 11,3%, em relação ao valor mínimo de aplicação projetado para 2011 em tais ações e serviços.

É de se lembrar que o piso de aplicação em *ações e serviços públicos de saúde* deveria estar, desde 2005, sob a égide de lei complementar, ainda pendente de aprovação pelo Congresso Nacional. A ausência da referida lei faz com que permaneçam válidas as regras estatuídas no inciso I, “b”, do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), previstas originariamente para os exercícios financeiros de 2001 a 2004<sup>22</sup>. Da mesma forma, a definição de *ações e serviços públicos de saúde*, para fins de cumprimento da determinação constitucional, continua sendo aquela ditada por sucessivas LDOs, e expressa, atualmente, no art. 48, § 1º, da LDO 2012<sup>23</sup>.

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-

<sup>20</sup> As unidades orçamentárias que mais sofrem com a esterilização de seus recursos vinculados no PLOA são: Agência Nacional do Petróleo (R\$ 3.596,1 milhões), Fundo de Garantia a Exportação (R\$ 2.067,7 milhões), Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST (R\$ 1.584,6 milhões) e Ministério do Meio Ambiente (R\$ 1.016,5 milhões).

<sup>21</sup> Além desse montante, consta ainda no PLOA 2012, vinculado ao Ministério da Saúde, o valor de R\$ 263,8 milhões, relativos ao Orçamento de Investimento da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS.

<sup>22</sup> Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000, o art. 77 do ADCT assim determina: “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.”

<sup>23</sup> Nos termos do § 1º do artigo 48 da LDO 2012 (Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011), “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”.

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 2012 deve ter como base de cálculo o piso previsto para 2011 – 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 2011 em relação ao de 2010.

Efetuados esses cálculos, constata-se que o montante mínimo projetado para a saúde em 2012 é da ordem de R\$ 79,9 bilhões, o que coloca a proposta encaminhada pelo Poder Executivo (R\$ 79,6 bilhões) ligeiramente abaixo do mínimo constitucional estabelecido. A defasagem, mantidos os pressupostos econômicos, é de cerca de R\$ 348,7 milhões, conforme mostrado no quadro a seguir:

### **AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE – 2010 A 2012**

(Em milhões)

Ações e serviços públicos de Saúde - ASPS	EXERCÍCIOS		
	Execução 2010	Autorizado 2011	PLOA 2012
Gastos com ações e serviços de Saúde (a)	61.965,2	71.494,8	79.598,5
Varição nominal do PIB, do ano anterior (b)	5,06%	15,38%	11,82%
Valor mínimo de aplicação (c)	61.215,8	71.494,8	79.947,2
Diferença (d) = (a) - (c)	749,4	0,0	-348,7

Obs: (a) Exercício de 2010 = valores Empenhados; 2011 = valor mínimo de aplicação previsto para o ano; e 2012 = valor constante do PLOA 2012. (b) Variação nominal do PIB do ano anterior (PIB em R\$ milhões: ano de 2008 = R\$ 3.031.864,0; de 2009 = R\$ 3.185.125,4; de 2010 = R\$ 3.674.964,4, e de 2011 = R\$ 4.109.431,9. (c) Valor mínimo de aplicação em ASPS (EC nº 29/2000).

Cumprir destacar que o déficit apontado não deverá ensejar qualquer medida especial por parte da CMO, uma vez que o mesmo deverá ser sanado já na fase da relatoria setorial com o simples atendimento de emendas individuais, que, no último processo orçamentário, resultou em recursos novos ao setor em montante superior a um bilhão de reais.

Examinada a proposta sob a ótica dos principais programas, observa-se que as maiores dotações do Ministério da Saúde ocorrem nos programas “2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)”, com R\$ 67,9 bilhões (79,0%), “0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União”, com R\$ 6,2 bilhões (7,3%), “2115 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Saúde”, com R\$ 9,6 bilhões (11,2%), e “2068 – Saneamento Básico”, com R\$ 926,6 milhões (1,1%).

## **16.2. Educação**

*Carlos Murilo Espinola P. Carvalho – CONORF/SF  
 Marcos Rogério Rocha Mendlovitz – COFF/CD*

### **Dotações destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino**

A receita de impostos, deduzidas as transferências constitucionais<sup>24</sup>, está estimada em R\$ 239,8 bilhões. Desse valor, R\$ 43,2 bilhões (18%) estão vinculados constitucionalmente à

<sup>24</sup> 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.





manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)<sup>25</sup>. Além disso, a arrecadação do salário-educação, deduzidas as transferências legais a estados e Distrito Federal, estimada em R\$ 5,7 bilhões, está vinculada a um subconjunto da manutenção e desenvolvimento do ensino: a educação básica<sup>26</sup>.

Assim, a arrecadação, prevista para o exercício de 2012, vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, é de cerca de R\$ 48,9 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<sup>27 28</sup>.

O PLOA 2012 prevê a aplicação de cerca de R\$ 54,9 bilhões nas despesas referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, R\$ 5,9 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 da Educação**

O art. 12, inciso XV, da LDO 2012 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.

Desse modo, verifica-se que, para essa finalidade, foram consignados R\$ 10,6 bilhões, alocados em subtítulo nacional, sem demonstrar as unidades federativas a serem beneficiadas por esses recursos. Essa abertura por estado consta somente da memória de cálculo integrante das informações complementares ao PLOA 2012, encaminhadas pelo Poder Executivo. Deverão receber complementação da União 10 (dez) estados: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco e Paraná.

A complementação da União ao FUNDEB para 2012 deverá ser equivalente, a, no mínimo, 10% do total da receita do FUNDEB, nos termos do inciso VI, alínea “d”, do art. 60 do ADCT. Conforme demonstrado nas informações complementares ao PLOA 2012, as receitas estimadas para o FUNDEB totalizam R\$ 106,7 bilhões, sendo R\$ 29,2 bilhões de receitas federais e R\$ 77,5 bilhões de receitas estaduais. O valor da complementação da União está estimado em R\$ 10,7 bilhões. No entanto, o valor orçado é de R\$ 10,6 bilhões, sendo 85% da complementação para 2012 (R\$ 9,1 bilhões) mais 15% da complementação devida de 2011 (R\$ 1,5 bilhão). Para fixação desse valor, desde o exercício de 2010, o Poder Executivo tem invocado 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 2012, mais uma vez, não atende ao que determina o art. 60 do ADCT, que fixa a complementação da União para 2012 em, pelo menos, 10% dos recursos do FUNDEB.

<sup>25</sup> “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.”

<sup>26</sup> “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).

<sup>27</sup> “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.”

<sup>28</sup> 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;”

O valor orçado de R\$ 10,6 bilhões da complementação da União está dividido entre duas fontes de recursos: 100 – Recursos Ordinários, com R\$ 7,4 bilhões, e 112 – Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, com R\$ 3,2 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**

*Marcelo de Rezende Macedo – COFF/CD*

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

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

*I – vinte por cento na Região Centro-Oeste;*

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

Tendo em vista a falta de regulamentação desse dispositivo quanto aos critérios específicos de consolidação e de aferição de dados, a seleção dos valores relativos à irrigação no Orçamento da União tem sido efetuada com base nas dotações classificadas na subfunção 607 – Irrigação, no âmbito do Orçamento fiscal e da Seguridade Social. Dessa forma, foi possível identificar a seguinte situação na Proposta Orçamentária para 2012:

#### **DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS PARA IRRIGAÇÃO**

<b>REGIÃO</b>	<b>PLOA 2012 (R\$ milhões)</b>	<b>%</b>
Centro-Oeste	132,9	20,01%
Nacional	123,3	18,56%
Nordeste	364,9	54,94%
Norte	12,9	1,94%
Sudeste	14,2	2,14%
Sul	16,0	2,41%
<b>Total</b>	<b>664,2</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: PLOA 2012

Conforme os dados dispostos, verifica-se que a Proposta Orçamentária para 2012 cumpriu o dispositivo constitucional referido, respeitando os limites mínimos de 20% para a Região Centro-Oeste e de 50% para a Região Nordeste.

### **17. Lei Kandir e Fomento às Exportações**

*Ingo Antonio Luger – COFF/CD*

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 por parte 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.<sup>29</sup>

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 o montante de R\$ 3,9 bilhões para aquela finalidade, ao qual foram acrescidos R\$ 1,3 bilhão à título de reserva com caráter financeiro.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> 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 2008. Em 2010, os recursos foram distribuídos conforme as regras definidas pela Lei nº 13.285, de 2011.

<sup>30</sup> 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.



Nos PLOA's 2010 e 2011 não houve previsão orçamentária para essa finalidade<sup>31</sup>, e a dotação correspondente teve que ser recomposta durante a tramitação da lei orçamentária, no Congresso Nacional.

A mesma situação repete-se na atual proposta para 2012, 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

*José de Ribamar Pereira da Silva – CONORF/SF  
Eber Zoehler Santa Helena – COFF/CD*

A autorização legislativa para abertura de créditos suplementares é a faculdade que o Congresso Nacional concede a Chefes de Poder ou órgão para, por meio de instrumentos infralegais, alterar dotações constantes da lei orçamentária.

A autorização antecipada para abertura de créditos suplementares prevista no art. 165, § 8º, da Constituição, mostra-se exceção ao princípio da pureza ou exclusividade das leis orçamentárias, que veda matérias estranhas à fixação da despesa e estimação da receita, apresentando-se como instrumento de governabilidade, desde que devidamente balizado por critérios razoáveis.

O tema orçamentário, origem dos parlamentos modernos, pressupõe a participação da sociedade, por seus representantes, na formulação das políticas públicas expressas no gasto a ser autorizado de forma específica e limitada pela lei de meios, nos estritos termos da vedação a créditos ilimitados presente no art. 167, VII, da Constituição.

A autorização, já na própria lei orçamentária anual, para alterações nela mesma é necessária e até conveniente, pois há diversas situações em que a administração pública, para atuar, não pode esperar pelos debates parlamentares e reuniões das casas legislativas, por natureza imprevisíveis quanto ao tempo e aos resultados. Além disso, a própria agenda legislativa tem sobrecarga de temas urgentes e não menos importantes, aguardando oportunidade para discussão e votação, o que recomenda ao Congresso Nacional abdicar de alterações orçamentárias de pequena monta.

Do modo como foi proposta a concessão para abertura de créditos suplementares, que segue o modelo aprovado nas últimas leis orçamentárias, não seria incorreto afirmar que resta ofendido o princípio da clareza, que programações e órgãos estão sendo privilegiados e que as competências do Poder Legislativo estão sendo afetadas.

O princípio da clareza orçamentária exige que a lei de meios se apresente em linguagem clara e compreensível por todos aqueles que, por ofício ou interesse, precisem manipulá-la. Tal como detalhadas na lei orçamentária vigente e no projeto proposto para 2012, as autorizações para alterações na lei orçamentária não são claras, porque pecam pela superposição de regras, excesso de detalhes e situações específicas, prejudicando a compreensão do conjunto.

<sup>31</sup> Com base no argumento de que a vinculação de valores prejudica a gestão orçamentária, o Poder Executivo vetou os §§5º e 6º do art. 12 da LDO 2012, que previa que tais programações deveriam corresponder, no PLOA 2012, no mínimo, aos montantes alocados na lei orçamentária de 2011 (R\$ 3,9 bilhões).



A multiplicidade de critérios e limites dificulta, quando não impede, a eficaz fiscalização e controle do cumprimento das normas. Como agravante, na abertura dos créditos, em regra, não há referência específica à disposição autorizativa.

Em 2002, por exemplo, a lei orçamentária estabeleceu 31 dispositivos sobre a abertura de créditos suplementares (Lei nº 10.307, de 2002, arts. 4º e 9º). Dez anos após, o PLOA 2012 propõe regulamentar o tema em 78 dispositivos, arts. 4º e 7º, ou seja, bem mais que o dobro de disposições, sem que tenha havido qualquer modificação substancial nas normas básicas (CF, Lei nº 4.320, de 1964, e LRF) no período.

Percebe-se claramente que as regras para abertura de créditos suplementares vêm se multiplicando pelo estabelecimento de preferências a órgãos ou despesas. Ora, do ponto de vista do beneficiário das políticas públicas, cada órgão público é necessário, cada despesa é essencial. Essa também parece ser a lógica do Poder Executivo, o que justificaria a existência de seus múltiplos ministérios e órgãos, razão pela qual não se justifica tratamento diferenciado na lei.

Produto de um processo de esgarçamento da cogência normativa da lei de meios, em razão das pressões da Administração por liberdade na formulação de suas políticas públicas, as autorizações, de forma tópica e crescente, foram sendo atendidas ao longo dos anos e apresentam-se hoje de forma caótica e fragmentadas com a inclusão, a cada nova proposta, de novos privilégios e diferenciações.

Exemplo desse processo pode ser aquilatado pelo novel inciso XVIII, que pretende facultar a suplementação, sem limites, à remuneração de agentes financeiros, no âmbito do Ministério da Fazenda, mediante a utilização de recursos provenientes do superávit financeiro da União, do excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional e da anulação de quaisquer dotações orçamentárias.

Nessa linha, não há dúvidas de que também são prioritários gastos com a saúde, com a educação, com a segurança do tráfego aéreo, com a proteção às crianças e aos idosos, com os investimentos em infraestrutura. No entanto, não parece coerente estabelecer favorecimentos na abertura de créditos para as programações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (art. 4º, XIV), por exemplo, em detrimento das urgências daquelas outras despesas, ou para o Fundo da Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust, sem considerar as necessidades igualmente importantes dos demais fundos e órgãos. Esses privilégios não estão previstos na LDO/2012, local próprio para o estabelecimento de prioridades.

No PLOA/2012, sem amparo criterioso na divisão de poderes e nas prerrogativas do Congresso Nacional em matéria orçamentária, o Poder Executivo propõe, além da manutenção do tratamento diferenciado a despesas e órgãos beneficiados nas leis anteriores, o aumento excessivo dos percentuais de abertura de crédito, por exemplo, ampliando de 10% para 20% a possibilidade de remanejamentos entre os subtítulos (art. 4º, I). Tal ampliação permite verdadeiras reconfigurações das programações orçamentárias aprovadas pelo Legislativo, com cancelamentos e alterações substanciais de políticas públicas ao exclusivo critério do Poder Executivo. Historicamente o limite para remanejamento genérico de dotações no art. 4º, I, tem-se mantido em 10%, ainda que inúmeras vezes tenha havido proposta de dilatação para 20% ou mais.

As autorizações com elevado grau de discricionariedade, crescentes à cada proposta orçamentária, aliadas à prerrogativa constitucional que o Poder Executivo já detém para abrir créditos extraordinários (art. 167, § 3º, CF), limitam o Congresso Nacional a atuar marginalmente em matéria orçamentária ao longo do exercício financeiro, e ainda sujeito aos vetos presidenciais, a exemplo dos opostos na LDO 2012.

As contribuições do Parlamento eventualmente aprovadas em um exercício não são aproveitadas para o exercício seguinte. Nessa linha, v.g., os dispositivos presentes na LOA/2011 protetivos do cancelamento das programações inseridas por emendas individuais, art. 4º caput, §§ 1º, 3º e 4º, não foram mantidos no PLOA 2012.

O uso intensivo do superávit financeiro como fonte para suplementação de despesas primárias, art. 4º, I “e”, IV “b”, V “e”, X “a”, XI “a” 3, “b” 3 e “c” 4, XIII “a”, “b” e “c”, XV “a”, XVI “a” e , finalmente, XVIII “a”, não são coerentes com as justificativas contidas no veto oposto pelo Executivo ao art. 54, § 10 da LDO/2012: *“A permissão para utilização do superávit financeiro, em particular, para financiar despesas primárias acarreta desequilíbrio no resultado primário, o que pode prejudicar o cumprimento da meta fixada na LDO”*. Ademais a utilização do superávit financeiro implica em maior contingenciamento sobre as programações aprovadas pelo Congresso Nacional.

Como alternativa à riqueza de detalhes prevista no PLOA 2012, os limites fixados no art. 4º poderão ser bastante simplificados, se consolidados e generalizados tal como redigido na própria Lei nº 4.320, de 1964, arts. 40 e seguintes. Para favorecer a clareza e, ao mesmo tempo, a atuação dos órgãos, pode-se conferir genericamente limites autorizativos inferiores para despesas agregadas, v. g., por programas ou por órgãos, e limites maiores na medida em que se detalham as dotações, sempre sem especificar órgãos ou despesas. A título de exemplo, 10% (dez por cento) no âmbito de cada órgão ou programa, limitados a 15% (quinze por cento) por subtítulo; no âmbito de cada subtítulo, poder-se-ia limitar a 20% (vinte por cento) a suplementação para cada grupo de natureza da despesa.

Nesse sentido, cabe ao texto da LOA 2012 fazer valer critérios que, cumprindo os mandamentos estabelecidos pela LDO 2012, preservem as vinculações constitucionais e legais e os níveis de investimentos aprovados no Congresso Nacional; e vedem a mistura de despesas discricionárias com despesas obrigatórias, tampouco de despesas financeiras com despesas primárias.

## 19. Obras com indícios de irregularidades graves

*Fernando Moutinho R. Bittencourt – CONORF/SF  
Romiro Ribeiro – COFF/CD*

O Anexo VI do PLOA 2012 trata da relação de obras e serviços com indícios de irregularidades graves, ou seja, os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

- a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou
- b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública.

A referida relação foi elaborada e encaminhada ao Poder Executivo pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em cumprimento ao art. 93 da Lei nº 12.465, de 2011 (LDO 2012), para os fins específicos de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária.

Constam, do referido Anexo VI, trinta e dois programas de trabalho (no PLOA 2011 eram vinte e nove) 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 2012.



Nada obsta que tais programações recebam dotações orçamentárias no PLOA 2012. No entanto, as programações permanecerão com sua execução suspensa até a solução das pendências, após deliberação da CMO (art. 91, § 2º, LDO 2012).

O Anexo VI da LOA 2011, por ocasião de sua sanção, apresentava seis obras ou serviços com indícios de irregularidades graves. Dos subtítulos indicados no projeto de 2012, cinco coincidem com aqueles constantes do Anexo VI da lei aprovada para 2011.

Esclareça-se, entretanto, que a relação constante do PLOA 2012 tem caráter preliminar, pois deverá ser atualizada pelo TCU em novembro de 2011, conforme previsto no art. 93, inciso II, da LDO 2012, ou mesmo posteriormente, caso novas ocorrências venham a ser identificadas ou apreciadas por aquela Corte de Contas.

De fato, dada a natureza contínua da fiscalização do TCU, a atualização das informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades provavelmente implicará alteração da atual lista. Além disso, gestores de obras e serviços apontados no Anexo VI do projeto de lei 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 2011) 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 2012. Em decorrência desse debate, o Congresso Nacional introduziu diversas alterações na LDO 2012 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) detalhamento do que consistem os indícios de irregularidades graves, segmentando-os entre aqueles: i) com recomendação de paralisação – IGP; ii) com recomendação de retenção parcial de valores – IGR; e iii) que não prejudiquem a continuidade – IGC; e
- b) determinação para que a classificação, pelo TCU, das constatações de fiscalização nas modalidades de IGP e IGR se dê por decisão monocrática ou colegiada, que deve ser proferida no prazo máximo de 40 (quarenta) dias corridos, a contar da conclusão da auditoria pela unidade técnica, dentro do qual deverá ser assegurada a oportunidade de manifestação preliminar, em 15 (quinze) dias corridos, aos órgãos e entidades aos quais foram atribuídas as supostas irregularidades.

O 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 previsível uma série de modificações relativamente ao conteúdo e à 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 2012, o Governo trabalha com perspectivas otimistas de crescimento da economia e controle da inflação, a despeito do recrudescimento da crise financeira internacional que vem se abatendo sobre a economia mundial.

Para 2012, o Governo espera contar com um aumento expressivo na receita primária, a qual deverá alcançar a marca de R\$ 1.097.340,0 bilhões (24,18% do PIB), representando um acréscimo de 0,5 ponto percentual do PIB em relação à receita reprogramada para 2011, a qual, por sua vez, já supera os níveis auferidos em 2010, num contexto em que a economia brasileira apresentou excelente índice de crescimento. Esse bom desempenho da receita esperada para 2012 decorre do crescimento da 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.

Com relação ao cumprimento das metas fiscais para 2012, embora o governo tenha anunciado recentemente que perseguiria “meta cheia” de superávit primário (2,15% do PIB), sem o abatimento das despesas do PAC, a meta de superávit primário prevista no PLOA 2012 foi reduzida em R\$ 25,6 bilhões. Isso significa que, mantido o compromisso de meta cheia em 2012, a execução orçamentária da LOA 2012 deverá contemplar contingenciamento inicial de R\$ 25,6 bilhões.

Observa-se que no PLOA 2012, foram cumpridos os limites constitucionais para educação e irrigação, porém o mesmo já não se pode dizer dos limites de gastos para saúde, que ficou ligeiramente abaixo do mínimo constitucional estabelecido (R\$ 348,7 milhões) o que poderá ser corrigido com o direcionamento de recursos para essa área, por meio da apresentação de emendas parlamentares.

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. Também não foram considerados os projetos de lei em tramitação relativos aos subsídios da Magistratura e do Ministério Público da União - MPU, assim como os relativos à reestruturação de carreiras do Poder Judiciário e do MPU. Tem-se, assim, dois elementos com elevado potencial de geração de pressões e demandas durante a tramitação da peça orçamentária.

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, 05 de outubro de 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*