

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

Nota Técnica Conjunta
n.º 03/2010

**Subsídios à Apreciação do Projeto de Lei de
Diretrizes Orçamentárias para 2011 – PLDO 2011
(PL nº 4, de 2010 – CN)**

Maio/2010

Endereços na Internet:

<http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal>

e-mail: conof@camara.gov.br

http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado

e-mail: conorf@senado.gov.br

SUMÁRIO EXECUTIVO

- Metas de resultado fiscal e os principais parâmetros e indicadores econômicos presentes nas projeções do PLDO 2011:

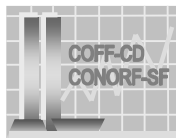
| META DE SUPERÁVIT PRIMÁRIO - % PIB | | | | |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| Componentes | LDO 2008 | LDO 2009 | LDO 2010 | PLDO 2011 |
| Governo Central | 2,20 | 1,40 | 2,15 | 2,15 |
| Empresas Estatais | 0,65 | 0,20 | 0,20 | 0,20 |
| Estados e Municípios | 0,95 | 0,90 | 0,95 | 0,95 |
| Setor Público Consolidado | 3,80 | 2,50 | 3,30 | 3,30 |

Fontes: LDOs 2008 a 2010 e PLDO 2011

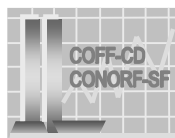
| PRINCIPAIS PARÂMETROS E INDICADORES ECONÔMICOS | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Parâmetros e Indicadores | 2011 | 2012 | 2013 |
| Crescimento Real do PIB - % | 5,50 | 5,50 | 5,50 |
| IPCA - % | 4,5 | 4,5 | 4,5 |
| Variação da Massa Salarial - % | 10,36 | 10,18 | 9,86 |
| Taxa de Câmbio – R\$/US\$ | 1,88 | 1,88 | 1,94 |
| Taxa Selic Média - % | 8,71 | 8,71 | 8,79 |
| Superávit Primário do Setor Público Não Financeiro - % PIB | 3,30 | 3,30 | 3,30 |
| Resultado Nominal do Governo Federal - % PIB | -0,27 | 0,01 | 0,21 |
| Dívida Líquida do Governo Federal - % PIB | 24,50 | 22,40 | 20,20 |

Fonte: PLDO 2011

- Para o triênio 2011-2013, o PLDO 2011 prevê meta constante de superávit primário, em 3,3% do PIB para as três esferas de governo, fixando-a, no entanto, em valores nominais para 2011 (R\$125,5 bilhões). Na prática, em valores percentuais, a meta poderá ser superior ou inferior aos 3,3% do PIB, a depender, respectivamente, de redução ou de crescimento do produto em relação às projeções do PLDO;
- A meta de resultado primário de R\$ 125,5 bilhões deve ser considerada como um ponto de partida na produção do resultado fiscal. Durante a elaboração do orçamento, essa meta poderá ser reduzida pelo valor que for consignado ao PAC nos orçamentos fiscal e da seguridade social. Posteriormente, durante a execução orçamentária, as possibilidades de redução decorrerão de pagamentos relativos a:
 - a) despesas relativas ao PAC, até o montante das dotações autorizadas para o exercício financeiro;
 - b) restos a pagar referentes ao PAC, até o montante dos valores inscritos no encerramento do exercício de 2010; e

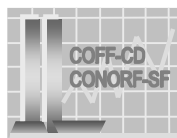


- c) restos a pagar e despesas programadas em créditos adicionais, até o montante do excesso de superávit primário que venha a ser apurado no exercício de 2010.
- Os valores que podem ser deduzidos da meta de resultado primário não estão fixados no PLDO 2011, o que permite afirmar que essa meta está indefinida. Em consequência, o resultado fiscal a ser produzido em 2011 poderá alcançar tanto valor superior a R\$ 125,5 bilhões, uma vez que nunca se fixou limite máximo, quanto valor bem inferior, podendo mesmo ser nulo ou negativo;
 - O estabelecimento da meta e a posterior apuração do resultado primário desconsideram, assim como na LDO 2010, as operações efetuadas pelo Grupo Petrobrás;
 - O PLDO 2011, contrariamente aos procedimentos adotados nos anos anteriores, não inclui o anexo de metas e prioridades. A conduta, no entanto, não impede o Congresso Nacional de criar o anexo por meio das emendas parlamentares;
 - O texto do PLDO 2011, art. 4º, estabelece como metas e prioridades as ações constantes do PAC, mas não as relaciona. Na prática, as ações serão conhecidas somente por ocasião do envio do PLOA 2011, se o Congresso não decidir identificá-las previamente na LDO;
 - De acordo com o PLDO 2011, a Mensagem que encaminhar o PLOA 2011 não mais terá que informar ao Congresso as medidas adotadas para o controle das despesas correntes primárias, tais como diárias, passagens, locomoção e publicidade;
 - O PLDO 2011 excluiu a possibilidade de realização de eventos de promoção do turismo no valor mínimo de R\$ 50 mil. Com isso, as ações correspondentes serão submetidas ao limite estabelecido pelo Decreto 6.170, de 2007, que é de R\$ 100 mil;
 - Quanto às transferências ao setor privado, o PLDO 2011, além de eliminar a necessidade de critérios prévios de seleção das entidades beneficiárias, torna facultativa a contrapartida a ser oferecida por tais entidades;
 - As disposições relativas às obras com indícios de irregularidades graves estabelecem uma série de condicionalidades para suspender a execução dos contratos, o que praticamente inviabiliza a sua paralisação preventiva. Além disso, suprimem a prerrogativa da CMO para deliberar sobre a matéria. Em audiência pública na CMO, o Ministro do Planejamento esclareceu, no entanto, não ser objetivo do Governo interferir nos trabalhos da Comissão Mista;
 - No caso de o PLOA 2011 não ser sancionado até o final do corrente exercício financeiro, o PLDO 2011 possibilita a execução total do PLOA, na base de 1/12 avos ao mês, para todas as despesas, independentemente de se tratar de gasto novo ou não. Para as despesas obrigatórias, permite-se a execução total. Na prática, a norma torna dispensável a aprovação da lei orçamentária pelo Congresso Nacional.



ÍNDICE

| | | |
|-------|---|----|
| 1. | APRESENTAÇÃO | 6 |
| 2. | CENÁRIO ECONÔMICO E FISCAL | 7 |
| 2.1. | Cenário Macroeconômico para o período 2010/2012 | 7 |
| 2.2. | Anexo de Metas Fiscais | 9 |
| 2.3. | Anexo de Riscos Fiscais | 12 |
| 2.4. | Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial | 14 |
| 2.5. | Alterações na Legislação Tributária | 16 |
| 2.6. | Benefícios Tributários e Previdenciários | 17 |
| 3. | METAS E PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL | 19 |
| 4. | ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS E DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS | 20 |
| 4.1. | Estrutura e Organização dos Orçamentos | 20 |
| 4.2. | Diretrizes Gerais para Elaboração e Execução dos Orçamentos | 20 |
| 4.2.1 | - SIASG e SICONV | 21 |
| 4.2.2 | - Benefícios aos servidores | 22 |
| 4.2.3 | - Reserva de Contingência | 23 |
| 4.3. | Diretrizes Específicas do Orçamento da Seguridade Social | 23 |
| 4.4. | Diretrizes Específicas do Orçamento de Investimento | 24 |
| 4.5. | Débitos Judiciais | 24 |
| 4.6 | Transferências Voluntárias | 25 |
| 4.7. | Transferências a Entes Privados | 26 |
| 4.7.1 | - Subvenções Sociais – Atendimento Direto | 27 |
| 4.7.2 | - Contribuições Correntes – Identificação da Entidade na LOA | 27 |
| 4.7.3 | - Aquisição de Equipamentos e Obras de Adequação | 28 |
| 4.7.4 | - Supressão da Exigência de Publicação de Critérios para Seleção | 28 |
| 4.7.5 | - Ressalva ao Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos - RIO 2016 | 28 |
| 4.7.6 | - Supressão da Seleção para Escolha de OSCIP | 28 |
| 4.7.7 | - Contrapartida das Entidades Privadas | 29 |
| 4.7.8 | - Subvenções Econômicas (art. 38 do PLDO 2011) | 29 |
| 4.8. | Alterações na Lei Orçamentária e Autorização para Execução Provisória | 29 |
| 4.9. | Disposição sobre Limitação Orçamentária e Financeira e Despesas que não serão Objeto de Limitação e Empenho | 31 |
| 5. | DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS | 33 |
| 6. | POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO | 34 |



| | |
|--|----|
| 7. FISCALIZAÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO DE OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES..... | 35 |
| 7.1. Controle de Custos de Obras e Serviços..... | 36 |
| 8. DEMONSTRATIVOS DAS INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES | 37 |
| 9. ANEXO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS E RESPECTIVA MARGEM DE EXPANSÃO..... | 38 |
| 9.1. Anexo das Despesas que Não Serão Objeto de Limitação de Empenho | 38 |
| 9.2. Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias..... | 39 |
| 10. AVALIAÇÃO DE PROJEÇÕES ATUARIAIS | 41 |
| 10.1. Regime Geral de Previdência Social – RGPS | 41 |
| 10.2 Regime Próprio de Previdência dos Servidores Civis – RPPS | 42 |
| 10.3. Regime Próprio de Previdência dos Militares..... | 42 |
| 10.4. Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT | 43 |
| 10.5. Amparos Assistenciais Previstos na Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS | 44 |

1. APRESENTAÇÃO

A presente Nota Técnica¹ tem por finalidade subsidiar, nos termos do § 2º do art. 154 da Resolução nº 1, de 2006-CN, a análise do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 - PLDO 2011 pelos membros do Congresso Nacional.

A elaboração da lei de diretrizes orçamentárias tem por fundamento constitucional o § 2º do art. 165, segundo o qual essa lei deve compreender as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Ademais, a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) incumbiu a LDO de dispor também sobre:

- equilíbrio entre receitas e despesas;
- critérios e forma de limitação de empenho;
- margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado;
- condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Segundo a LRF, o projeto da LDO deverá conter um Anexo de Metas Fiscais e a respectiva lei, um Anexo de Riscos Fiscais. A LRF exige, ainda, a apresentação de anexo que contenha os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis e as metas de inflação para o exercício subsequente.

A par disso, o conteúdo da LDO vem sendo ampliado ao longo dos anos, procurando suprir a inexistência de lei complementar prevista no art. 165, § 9º da Constituição Federal, a quem caberia dispor sobre diversas questões atualmente inseridas nessa lei.

O PLDO ora em tramitação no Congresso, lembre-se preliminarmente, foi elaborado por um governo em final de mandato. A lei dele decorrente se aplicará, portanto, sobre uma nova equipe governamental, sob a liderança de um novo chefe de governo. Disso decorre que o projeto, por precaução e em consideração ao novo mandatário, deveria ser comedido em inovações.

Entretanto, como a seguir se verá, o PLDO 2011 apresenta diversas alterações em relação às metas estabelecidas e às normas usualmente presentes nas diretrizes de anos anteriores, especialmente 2010.

¹ Esta Nota não reflete, necessariamente, a posição da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO.

2. CENÁRIO ECONÔMICO E FISCAL

2.1. Cenário Macroeconômico para o período 2010/2012

O PLDO 2011 assenta suas projeções fiscais na continuidade do crescimento econômico acelerado e na manutenção da estabilidade de preços, após o percalço ocorrido em 2009, quando a economia brasileira mostrou retração de 0,2%, reflexo da crise financeira internacional².

Esse mau desempenho em 2009, entretanto, foi influenciado pelas quedas do produto ocorridas no último trimestre de 2008 (-3,5%) e primeiro trimestre de 2009 (-0,9%), em relação aos trimestres imediatamente precedentes. A partir do segundo trimestre de 2009 a economia começou a mostrar recuperação, sendo que, no último trimestre desse exercício, já mostrava um desempenho vigoroso, crescendo 2,0% em relação ao trimestre anterior. Essa última taxa, anualizada, apontava para um crescimento anual do PIB da ordem de 8,2%.

A recuperação da atividade econômica nacional mostrou-se mais rápida e robusta do que a ocorrida no mundo desenvolvido. As primeiras informações de 2010 fazem crer que esse comportamento continua se mantendo neste exercício.

Portanto, o cenário macroeconômico nacional para o período de 2011 a 2013 mostra-se bastante promissor e o PLDO 2011 incorpora essa expectativa, conforme demonstrado na tabela a seguir.

PLDO 2011 - Projeções Macroeconômicas – 2010/2013

| Discriminação | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| PIB (crescimento real % a. a.) | 5,5 | 5,5 | 5,5 |
| Taxa Selic Efetiva (média % a.a) | 8,71 | 8,71 | 8,79 |
| Taxa de Câmbio (R\$/US\$ em dezembro) | 1,88 | 1,88 | 1,94 |
| IPCA acumulado em 12 meses | 4,5 | 4,5 | 4,5 |
| Dívida Líquida do Setor Público (% PIB) | 36,7 | 33,9 | 30,8 |
| Salário-Mínimo (R\$) | 535,9 | 588,9 | 649,2 |

Fonte: PLDO 2011

A expectativa implícita nas projeções do Projeto mostra que o crescimento real do PIB em 2010 pode alcançar 5,2%, fortalecendo-se nos anos vindouros, quando poderá atingir crescimento real anual de 5,5%³.

² O produto brasileiro sofreu queda bastante inferior à experimentada pelas economias desenvolvidas que, em média, retraíram-se 3,4%.

³ O mercado, ao esperar um crescimento real do PIB de 5,8% para 2010, mostra-se mais otimista do que o Governo. Entretanto, para 2011, as expectativas se invertem, pois o mercado estima aumento de 4,5% para o produto contra a estimativa de 5,5% do Governo (Bacen/Focus – Relatório de Mercado de 16/04/2010).

A sustentação desse crescimento dependerá, porém, da intensificação dos investimentos públicos e privados, sendo que, no caso do setor público, destacam-se os programas governamentais de ampliação e renovação da infraestrutura, com ênfase na exploração das jazidas de petróleo do pré-sal e na construção de novas usinas hidroelétricas, além de eventos esportivos.

Nesse sentido, é auspiciosa a retomada do crescimento da formação bruta de capital fixo, que passou a crescer no último trimestre de 2009 em relação ao mesmo período de 2009, variando 3,6%. Em relação ao terceiro trimestre de 2009, o crescimento foi de 6,6%.

O compromisso de retomada do crescimento econômico com a estabilidade de preços é reafirmado, esperando-se que a taxa de inflação se mantenha consistente com a meta de 4,5% do IPCA, fixada pelo Conselho Monetário Nacional.

Nesse aspecto, a visão do Poder Executivo é bastante otimista e demonstra certo grau de descolamento com a situação atual, pois conclui que aquela consistência entre a esperada evolução dos preços e a meta de inflação permitirá *que a taxa de juros permaneça fixa durante todo o período*.

Ora, os dados estatísticos recentes mostram que as pressões inflacionárias vêm se acumulando e exigirão uma elevação, ainda que temporária, da taxa de juros SELIC, uma vez que, no curto-prazo, pouco se pode fazer em termos de política fiscal além do cumprimento da meta de resultado primário.

A expectativa do mercado para o IPCA acumulado de 2010, que estava em linha com a meta de inflação no começo do exercício, está crescendo e agora alcança a marca de 5,3%. Para 2011, o mercado espera uma marca de 4,8%, acima do centro da meta de inflação.

Essa aceleração da inflação reflete o aumento do grau de utilização da capacidade instalada, medido pela FGV, que, de 79,8% em julho de 2009, passou para 82,1% em janeiro de 2010 e 83,5% em março de 2011⁴.

Nesse quadro, os agentes de mercado, ao contrário do Governo, esperam uma taxa média SELIC de 10,16% para 2010 e de 11,25% para 2011. Isso, provavelmente, explica o menor otimismo relativo desses atores com relação ao crescimento econômico de 2011, comparado com o projetado pelo PLDO 2011.

Após um período de relaxamento da austeridade fiscal, devido à necessidade de se praticar uma política fiscal anticíclica para contrabalançar os efeitos negativos da retração da atividade econômica em 2009, volta o compromisso de política fiscal menos frouxa para 2010. De fato, a LDO 2010 retornou a meta de resultado primário consolidado para o setor público para 3,3% do PIB, a qual, contudo, será reduzida em função de pagamentos que ocorram em 2010 relativos ao PAC (limitado a R\$ 29,8 bilhões) ou à conta do excesso de superávit primário apurado em 2009.

No PLDO 2011, a meta para o resultado primário consolidado do setor

⁴ Indicadores econômicos do BACEN.



público é mantida no mesmo patamar de 3,3% do PIB, embora tenha sido fixada em termos nominais no valor de R\$ 125,5 bilhões. As regras para a redução da meta foram mantidas. Porém, não foi definido, como na LDO 2010, o montante das programações do PAC até o qual a meta pode ser reduzida. Sem a fixação desse limite para 2011, chega-se a uma situação indesejável em que a meta efetiva para o superávit primário fica totalmente indefinida.

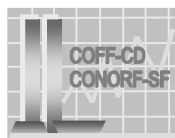
Por fim, vale mencionar que os parâmetros macroeconômicos contidos no PLDO 2011 embasam as metas fiscais definidas pelo Governo Federal em abril do corrente ano, quando teve de enviar o Projeto ao Congresso. Caso tais parâmetros se mostrem irrealistas, poderão ser revistos durante o processo de tramitação do Projeto de Lei Orçamentária para 2011. Para tanto, o próprio PLDO prevê, no item XXV do Anexo II, relativo à Relação das Informações Complementares ao PLOA 2011, a exigência de que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão encaminhe ao Presidente da CMO, até 21 de novembro de 2010, a atualização dos parâmetros macroeconômicos utilizados na elaboração da proposta orçamentária.

2.2. Anexo de Metas Fiscais

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

Além da descrição das iniciativas e resultados de 2009, o anexo incluído no Projeto em análise contém apenas uma tabela com a projeção de três parâmetros macroeconômicos para 2011-2013 e outra, também sucinta, com a trajetória da dívida líquida do setor público. Memória e metodologia não constam do documento. Receitas, beirando $\frac{1}{4}$ do PIB, e despesas, em grande parte obrigatórias, não estão desdobradas no Anexo III.1.

A tabela a seguir procura suprir as exigências do art. 4º, § 2º, II, da LRF e justificar as metas fiscais anuais, às quais acrescentamos, para comparar, os valores realizados de 2008 e 2009, as projeções constantes do Relatório de avaliação de receitas e despesas relativas ao primeiro bimestre de 2010 (Decreto nº 7.144, de 2010) e os resultados dos governos regionais observados e previstos.



Resultados e Projeções Fiscais - Governo Federal, União e Governos Regionais. 2008-2013

| | Realizado | | 2010 | Projeto de LDO para 2011 | | |
|--|-----------|----------|---------------------|--------------------------|----------|----------|
| | 2008 | 2009 | Decreto 7.144/10 | 2011 | 2012 | 2013 |
| <u>Setor Público Consolidado</u> | | | | | | |
| Resultado Primário do Setor Público Não Financeiro | 3,54 | 2,05 | 3,30 | 3,30 | 3,30 | 3,30 |
| Resultado Nominal do Setor Público Não Financeiro | (1,90) | (3,33) | ... | (0,56) | (0,31) | (0,10) |
| Dívida Líquida sem Reconhecimento de Passivos | ... | ... | ... | 36,4 | 33,6 | 30,5 |
| Reconhecimento de Passivos | ... | ... | ... | 0,31 | 0,27 | 0,26 |
| Dívida Líquida com Reconhecimento de Passivos | 38,39 | 42,80 | ... | 36,7 | 33,9 | 30,8 |
| <u>Governo Federal⁽¹⁾</u> | | | | | | |
| Receita Primária | 23,88 | 23,56 | 24,67 | 24,63 | 24,63 | 24,63 |
| Administrada pela RFB | 15,52 | 14,51 | 15,33 | ... | ... | ... |
| Arrecadação Líquida do INSS | 5,44 | 5,79 | 5,94 | 5,89 | 5,92 | 5,92 |
| Demais | 2,92 | 3,26 | 3,40 | ... | ... | ... |
| Despesa Primária ⁽²⁾ | 21,50 | 22,26 | 22,52 | 22,48 | 22,48 | 22,48 |
| Resultado Primário do Governo Central ⁽³⁾ | 2,37 | 1,31 | 2,15 | 2,15 | 2,15 | 2,15 |
| Resultado Primário Empresas Estatais Federais ⁽³⁾ | 0,08 | (0,06) | 0,20 | 0,20 | 0,20 | 0,20 |
| Resultado Primário do Governo Federal | 2,45 | 1,29 | 2,35 | 2,35 | 2,35 | 2,35 |
| Resultado Nominal do Governo Federal | (0,69) | (3,43) | ... | (0,27) | 0,01 | 0,21 |
| Dívida Líquida do Governo Federal | 23,44 | 28,88 | ... | 24,50 | 22,40 | 20,20 |
| <u>Governos Regionais</u> | | | | | | |
| Resultado Primário Governos Regionais | 1,09 | 0,76 | 0,95 | 0,95 | 0,95 | 0,95 |
| Resultado Nominal Governos Regionais | (1,21) | 0,10 | ... | (0,29) | (0,32) | (0,31) |
| Dívida Líquida Governos Regionais | 14,96 | 13,93 | ... | 12,20 | 11,50 | 10,60 |
| <u>Memorando</u> | | | | | | |
| Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (% do PIB) | 0,26 | 0,57 | 0,97 | ... | ... | ... |
| Déficit da Previdência Social (% do PIB) | 1,20 | 1,36 | 1,37 | 1,31 | 1,29 | 1,31 |
| Produto Interno Bruto (R\$ bilhões correntes) | 3.004,88 | 3.143,01 | 3.451,59 | 3.802,83 | 4.192,52 | 4.622,15 |

Fonte: PL nº 04, de 2010-CN; Secretaria de Orçamento Federal; Banco Central do Brasil; Secretaria do Tesouro Nacional.

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

⁽²⁾ Inclui transferências constitucionais e legais primárias, discrepância estatística e recebíveis de Itaipu como dedução da despesa, bem como despesas pagas do PPI/PAC. Nas projeções 2010 a 2013 não considera como despesa o PAC.

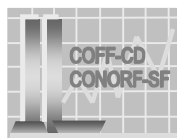
⁽³⁾ Não imputa às estatais federais o fluxo de recebíveis de Itaipu, coincidindo com o dado do Banco Central.

A proposta contempla perspectiva de pequena queda na carga tributária em 2011 e estabilidade a partir daí, com as receitas primárias do triênio no patamar de 24,6% do PIB. Contudo, não há informações mais detalhadas sobre o comportamento esperado das receitas administradas ou das não administradas. Com respeito à arrecadação previdenciária, o quadro acima indica que esta deixará de crescer no forte ritmo apresentado nos últimos anos, sendo esperado que se estabilize ao redor de 5,9% do PIB.

Estimam-se para o triênio despesas primárias de 22,5% do PIB, dado o tamanho da receita e em razão da meta de resultado primário fixada em 2,15% do PIB. Não há informações sobre o desdobramento da despesa primária em obrigatória ou discricionária.

O superávit primário é o principal instrumento fiscal de controle da razão dívida líquida/PIB. A política fiscal da União produziu superávits primários crescentes no período de 2003 a 2005⁵. O encerramento do acordo e a quitação da dívida com o FMI (2005) ensejou mudança dessa trajetória, estabilizando-se a meta nos anos de 2006 e 2007. Os resultados de 2008 foram melhores e refletiram um

⁵ As metas primárias, quando alteradas formal ou informalmente durante o exercício, visaram, desde 2000, a corrigir trajetória da dívida pública, nunca contemplar o ciclo econômico.



quadro de excesso de arrecadação inusitado que permitiu inclusive constituir o Fundo Soberano do Brasil.

Em 2009 a política fiscal foi afrouxada por causa da crise financeira internacional. A meta primária consolidada baixou de 3,3% do PIB para 2,5% do PIB, e a dos orçamentos fiscal e da seguridade, de 2,15% do PIB para 1,4% do PIB, para se ajustarem ao aumento de despesas e à queda da arrecadação. Outra iniciativa para prevenir o descumprimento da meta foi a substituição de despesas executadas do PPI (até R\$ 15,6 bilhões) pelas do PAC (até R\$ 28,5 bilhões), possibilitando uma redução maior da meta da União.

O setor público obteve superávit primário de 2,05% do PIB, o menor desde o exercício de 1998. A diferença de 0,45% do PIB em relação à meta fixada de 2,5% decorre da dedução das despesas executadas no âmbito do PAC.

O governo usou de alguns artifícios para chegar ao superávit. Lançou mão de ingressos que só ocorrem uma vez, tanto de receitas administradas pela RFB, como das demais; de receita extraordinária com o novo programa de recuperação fiscal; e usou o BNDES para converter despesas financeiras em receitas primárias. As despesas extraorçamentárias também recuaram muito para melhorar o resultado.

Para o triênio 2011-2013, o PLDO 2011 prevê meta de superávit primário constante, equivalente a 3,3% do PIB para as três esferas de governo, dando forma de lei ao compromisso da União com o resultado consolidado do setor público. Como sempre, pressupõe-se que a execução do Orçamento cubra eventual insuficiência de resultado de governos regionais, mas a compensação no sentido inverso não está prevista.

Empresas estatais federais contribuirão nesses 3 anos, para a poupança do governo central, com o equivalente a 0,20% do PIB, e os governos regionais, com 0,95% do PIB.

A grande novidade para 2011 é o estabelecimento da meta em termos nominais (R\$ 125,5 bilhões para o setor público consolidado, R\$ 81,8 bilhões para os orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 7,6 bilhões para as estatais federais). A fixação de metas nominais propicia maior previsibilidade da meta a ser alcançada, uma vez que independe do tamanho do PIB que só será conhecido de fato depois de encerrado o exercício e quando já não será mais possível efetuar ajustes.

Essa maior previsibilidade, entretanto, é anulada diante de outra novidade contida no PLDO: a possibilidade de reduzir a meta de superávit sem que seja estabelecido um teto para as despesas do PAC passíveis de dedução. Assim, a totalidade das despesas classificadas como PAC pagas em 2011, seja do orçamento vigente, seja de restos a pagar, poderão ser utilizadas para diminuir a meta a ser atingida. Uma ação integrar ou não o PAC depende da discricionariedade do Executivo que pode inclusive alterar sua programação durante o exercício sem prévia anuência do Legislativo. Resulta então que no PLDO, a economia primária do Setor Público para 2011 é uma incógnita e, a exemplo do que já acontece em 2010⁶,

⁶ Na ata da reunião do Copom, de 17 de março, o Banco Central projeta para 2010 superávit primário até 1,12% do PIB menor do que os 3,3% do PIB da LDO, em decorrência do PAC, ao mesmo tempo em que o Executivo,

fará com que os agentes econômicos, diante da incerteza, deterioreem seus prognósticos quanto ao desempenho fiscal.

Na mesma direção do afrouxamento fiscal, é mantido dispositivo que permite ainda maior redução da meta para 2011 pelo montante do excesso da meta realizado em 2010. Observe-se que esse excesso é calculado não com base na meta cheia, equivalente a 3,3% do PIB, mas com relação à meta ajustada pela dedução do PAC efetivamente pago⁷.

Para aplicação em um ano de previsão de crescimento robusto (5,5%) e de novo mandatário federal, o PLDO absteve-se de propor medidas saneadoras, tais como redução dos gastos correntes, limites ao crescimento dos restos a pagar, ou mesmo uma meta de superávit primário anticíclico que aproveitaria o período de bonança para reduzir mais fortemente a relação dívida/PIB, garantindo maior estabilidade econômica e redução mais rápida e duradoura das taxas de juros.

2.3. Anexo de Riscos Fiscais

O dimensionamento dos riscos fiscais constitui providência, no âmbito das diretrizes orçamentárias, prevista pela LRF. Tem o propósito de permitir a avaliação dos riscos contingentes, assim como daqueles que possam afetar, adversamente, as contas públicas durante a elaboração ou a execução dos orçamentos.

Conceitualmente, o PLDO 2011 classifica os riscos fiscais em duas categorias: a dos *riscos orçamentários* e a dos *riscos da dívida pública*. A categoria “riscos orçamentários” capta os fenômenos associados, de um lado, à estimativa da receita e à sua realização e, de outro, à fixação da despesa e à sua execução. No âmbito da receita, os riscos decorrem, basicamente, da possibilidade de que se verifique frustração da arrecadação; no da despesa, de que os valores fixados se situem aquém das efetivas necessidades públicas.

Por sua vez, a categoria “riscos da dívida pública” engloba o fenômeno representado pela dívida pública mobiliária federal e sua administração, assim como os passivos contingentes. Essa categoria centra-se no dimensionamento de impactos adversos que as taxas de juros, de inflação e de câmbio, bem como passivos contingentes (obrigações causadas por eventos que podem ou não ocorrer), podem ocasionar sobre a dívida e sobre as despesas dela decorrentes.

De acordo com o PLDO 2011, os riscos associados à realização da receita dizem respeito ao comportamento das taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), de inflação, de câmbio e de juros. Com respeito ao PIB, o risco resulta da correlação direta e positiva entre sua taxa de crescimento e o montante da arrecadação. Os principais tributos assim afetados são a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e o Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer

na 1ª avaliação orçamentária, programa dedução da meta equivalente a 0,97% do PIB. No Boletim Focus de 16 de abril, projeta-se resultado primário de 2,5% do PIB em 2010 e 3% do PIB em 2011.

⁷ Este entendimento está referendado na 1ª avaliação orçamentária de 2010 que apontou excesso de cumprimento de meta em 2009, ano em que a meta cheia era de 2,5% do PIB e o alcançado foi de 2,05%.

Natureza (IR). De modo semelhante, a taxa de inflação afeta a maior parte das fontes de receita. A taxa de câmbio, por seu turno, afeta a arrecadação em face da influência que ela exerce sobre alguns impostos específicos, tais como o Imposto de Importação (II), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), para a matéria tributável vinculada à importação, e o IR incidente sobre remessas ao exterior.

A tabela a seguir mostra os efeitos da variação de um ponto percentual nos valores previstos para o PIB, para a taxa de inflação, para o câmbio e para a taxa de juros sobre a estimativa de arrecadação. A tabela foi elaborada com base na tabela 1 do anexo V do PLDO 2011.

Impacto na projeção de receitas administradas decorrentes de alterações nos parâmetros macroeconômicos em um ponto percentual.

| Parâmetros | Variação na arrecadação (incluindo a previdenciária) |
|-------------------|---|
| PIB | 0,70% |
| Inflação | 0,68% |
| Taxa de câmbio | 0,10% |
| Taxa de juros | 0,04% |

Fonte: tabela 1 do anexo V do PLDO 2011.

Pelo lado da despesa, os riscos estão relacionados tanto a possíveis variações no montante das despesas obrigatórias imputáveis a mudanças na base legal, quanto a mudanças no cenário macroeconômico, que afetam os serviços públicos de saúde, os benefícios previdenciários e o seguro-desemprego, dentre outras despesas.

A tabela a seguir mostra o impacto anual sobre os gastos públicos resultante de variações no salário mínimo. Seu conteúdo reproduz quase na íntegra as informações constantes da tabela 5 do anexo V do PLDO 2011.

Impacto na projeção de despesas decorrentes de alterações no valor do salário mínimo em 2011 (R\$ milhões).

| Descrição | Impacto decorrente do aumento de R\$1,00 no salário mínimo | Impacto decorrente do aumento de 1% no salário mínimo |
|---|---|--|
| Déficit do regime geral de previdência social | 182,6 | 931,4 |
| Abono salarial e seguro-desemprego | 57,9 | 295,2 |
| Pagamento do benefício previsto na lei orgânica de assistência social | 39,2 | 200,0 |
| Renda mensal vitalícia | 3,0 | 15,5 |
| Total | 282,8 | 1.442,1 |

Fonte: tabela 5 do anexo V do PLDO 2011.

Na categoria dos *riscos da dívida pública*, figuram a dívida mobiliária federal e os passivos contingentes. Com relação à dívida mobiliária, o que se procura dimensionar são os impactos orçamentários adversos que decorrem de sua associação ao comportamento de variáveis macroeconômicas. As estimativas indicam que a depreciação do real em um ponto percentual implica elevar a despesa com a dívida em 0,003% do PIB, ao passo que elevação de um ponto percentual nas taxas de inflação e de juros acarreta, respectivamente, aumento da despesa em 0,017% e 0,040% do PIB.

No que diz respeito aos passivos contingentes, o dimensionamento dos riscos parte da identificação dos elementos que lhes dão origem, tanto quanto de sua classificação segundo esses mesmos elementos. Atualmente, os passivos contingentes abrangem: (i) demandas judiciais contra a União; (ii) demandas judiciais contra empresas estatais dependentes; (iii) demandas judiciais pertinentes à administração do Estado, a exemplo das relacionadas a privatizações, liquidação ou extinção de entidades; (iv) processos de reconhecimento de dívidas; (v) avais e garantias prestadas pela União; (vi) demandas judiciais contra o Banco Central do Brasil.

2.4. Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial

Os objetivos e os cenários das políticas monetária, creditícia e cambial apontam, em relação aos exercícios financeiros de 2010 e 2011, para (i) inflação de 4,5% ao ano, com intervalo de tolerância de dois pontos percentuais, (ii) expansão do mercado de crédito, acompanhada por gradual declínio da inadimplência, por tendência de alongamento dos prazos médios das operações de crédito e por redução das taxas de juros e (iii) superávit no balanço de pagamentos, combinando-se déficit em transações correntes e superávit nas contas financeira e de capital.

Lado a esses objetivos e cenários, o Poder Executivo prevê, no plano fiscal, superávit primário da ordem de 3,3% do PIB. Para alcançá-lo, considera fundamental que o nível da atividade econômica seja recuperado, alavancando a arrecadação de receitas. Espera-se que a arrecadação crescente propicie a cobertura necessária tanto à expansão das despesas públicas, notadamente das de natureza previdenciária, vinculadas que são ao salário mínimo, quanto à retomada da trajetória de redução do endividamento líquido do setor público.

Ao que tudo parece indicar, ainda não se logrou controle, em níveis adequados, sobre elementos centrais da política econômica. Esses elementos são os resultados fiscais, as relações financeiras com o exterior e o comportamento dos agregados monetários, particularmente da base monetária restrita. Por isso, tem-se atribuído ao regime de metas de inflação o papel de esteio da política econômica, cabendo a ele garantir-lhe a austeridade e a efetividade que, no presente, jamais seriam supridas por qualquer outro instrumento ou regime.

Há que se relativizar, portanto, o êxito até aqui alcançado com a política econômica, bem como os resultados que se esperam de sua continuidade. Não fazê-lo seria ignorar alguns eloquentes sinais exteriores de desequilíbrio, a exemplo do próprio fato de que, em última análise, o cumprimento das metas de inflação é extremamente caro, uma vez que se apóia na prática de taxas de juros sistematicamente elevadas. Também seria ignorar que parece haver correlação

fortemente positiva entre inflação e crescimento econômico, de modo que o crescimento, mesmo tímido, já faz eclodir pressões sobre os preços, ora ameaçando a consecução das metas de inflação, ora fazendo o quadro fiscal deteriorar-se.

Não nos parece que o relaxamento da meta de superávit primário, ainda que em proveito do PAC, venha em benefício da hígidez fiscal ou dos resultados esperados da política econômica. Esse relaxamento apenas reforça o papel central já atribuído ao regime de metas de inflação, exercendo peso potencialmente maior sobre as taxas de juros e, conseqüentemente, criando o risco de que se comprometa, cada vez mais, a capacidade futura de pagamento do setor público.

Se a política fiscal não cria as condições necessárias à redução dos juros, tampouco favorece as relações financeiras com o exterior. Nesse quadro, o ingresso de capitais estrangeiros continua a induzir superávit nas contas externas, e as pressões pela apreciação da moeda nacional somente são mitigadas, de um lado, pelo mau desempenho das transações correntes do País, particularmente pela queda nas exportações, e, do outro, pelas intervenções do Bacen no mercado, para comprar a moeda estrangeira excedente.

Naturalmente, quando as relações financeiras com o setor externo seguem rumos como esses, a base monetária tende a expandir-se. Para controlá-la, o Bacen pode contar com alguns instrumentos de política monetária, a exemplo de operações compromissadas com títulos públicos federais. Em última análise, o Bacen compra moeda estrangeira mediante a expansão da dívida pública interna, realimentando as pressões sobre os juros e a capacidade de pagamento do setor público e reduzindo a quantidade e a qualidade do crédito disponível aos investimentos genuinamente privados.

Não há evidências de que o público, no País, adote comportamento de elevar o nível de sua renda poupada à medida que o endividamento público se expanda. Num contexto assim, os canais de financiamento e refinanciamento da dívida pública, se não sofrem relativo estreitamento, dificilmente se ampliam ao longo do tempo. Ampliá-los significa manter ou aumentar a atratividade que os títulos públicos devem possuir na condição de ativos financeiros, o que, de certo modo, explica a grande dificuldade associada aos movimentos de redução das taxas de juros no País ou de alongamento do perfil de vencimento dos títulos representativos da dívida pública.

Cabe argumentar, por fim, que a redução das taxas de juros até níveis compatíveis com as praticadas noutros países é uma das condições necessárias à normalidade das operações realizadas por intermédio do mercado de câmbio. Observe-se, porém, taxas de juros mais baixas estimulam a redução da entrada de capital estrangeiro no país e a saída do capital nacional à procura de opções de investimento mais atrativas que aquelas encontradas internamente.

Essas relações entre juros e movimentos de capital explicam, ao menos parcialmente, a tímida atuação das instituições financeiras do País no mercado de câmbio, para quem os ativos financeiros em moeda estrangeira dificilmente permitem a recuperação do custo de oportunidade de não manter aplicações em moeda nacional. Num quadro como esse, somente o Bacen mantém ativos em moeda estrangeira, fazendo-o por motivações de ordem estritamente

macroeconômica.

2.5. Alterações na Legislação Tributária

O tratamento da matéria permanece fundamentado (i) na fixação das condições e requisitos para a aprovação de lei ou medida provisória que acarrete renúncia de receita tributária, (ii) na conceituação de incentivos e benefícios de natureza tributária com vistas à aplicação do art. 14 da LRF (art. 92) e (iii) no tratamento conferido às receitas condicionadas que constarem do projeto de lei orçamentária (art. 93).

Com respeito ao primeiro item, o art. 91 do PLDO reforça a aplicação do art. 14 da LRF, pois condiciona a aprovação de projeto de lei ou medida provisória, por meio dos quais se conceda ou amplie incentivo ou benefício tributário, à apuração da renúncia de receita e à concomitante comprovação, pelo autor da proposta, de que os efeitos da iniciativa estão contemplados na proposta orçamentária ou serão compensados por meio de medidas de aumento da arrecadação.

Nos termos do PLDO, é fixado o prazo máximo de cinco anos de vigência não só para as normas que acarretem renúncia de receita da União, mas também para as que estabeleçam quaisquer vinculações de receitas a despesas, órgãos ou fundos. Ao evitar a perpetuação de benefícios fiscais ou vinculações de receitas, a medida aprimora o controle sobre o resultado das políticas públicas, atribuindo ao Poder Público o poder-dever de avaliar, periodicamente, a conveniência de se manterem em vigor providências desse tipo.

Ligado a esse mesmo tema, o art. 123 define procedimentos a serem adotados pelos órgãos do Poder Público responsáveis pela apuração do impacto orçamentário e financeiro de projetos de lei e medidas provisórias que acarretem diminuição de receita ou aumento de despesa da União. As disposições ali contidas permitem ao Poder Legislativo o acesso tempestivo às informações necessárias à apreciação de proposição em tramitação, estabelecendo prazos para o envio dos dados, que deverão incluir o detalhamento da memória de cálculo utilizada na estimativa de redução de receita ou de aumento de despesa. Além disso, em seu § 5º, o dispositivo aprimora o escopo do art. 14 da LRF, ao estabelecer que as exigências para a concessão ou ampliação de incentivo tributário também sejam extensivas aos benefícios de natureza financeira, creditícia e patrimonial.

Por fim, o PLDO 2011 resguarda a possibilidade de inclusão na peça orçamentária das chamadas “Receitas Condicionadas”, assim consideradas aquelas receitas que ainda dependem de aprovação legislativa para se efetivarem. Estabelece que, nos casos em que as alterações propostas não sejam aprovadas até sessenta dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2011, ou o sejam apenas parcialmente, caberá ao Poder Executivo efetuar o cancelamento das dotações, mediante decreto presidencial. Alternativamente, o Governo também pode substituir as fontes condicionadas por excesso de arrecadação de outras fontes, inclusive operação de crédito, ou, mesmo, por superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior.

2.6. Benefícios Tributários e Previdenciários

Benefícios tributários e previdenciários são desonerações legais de tributos em favor de determinados setores, regiões ou grupo de indivíduos devido à sua importância econômica ou relevância social. Esses benefícios, também denominados gastos tributários, resultam em renúncia de receita para o Estado.

O PLDO 2011 traz, em seus Anexos III.10 e III.11, as estimativas dos benefícios tributários e previdenciários para o período 2011-2013, realizadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Em 2011, alcançarão R\$ 132,5 bilhões, correspondentes a 3,48% do PIB projetado para esse exercício.

No tocante somente às *Receitas Administradas pela RFB*, os valores dos benefícios estimados para 2011 somam R\$ 113,9 bilhões, representando 18,7% do total desses ingressos e 2,99% do PIB⁸.

A Tabela a seguir mostra a estimativa dos benefícios concedidos no âmbito da receita administrada pela RFB para 2011, regionalizados e classificados segundo a função orçamentária.

| PREVISÃO REGIONALIZADA DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS - POR FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA | | | | | | |
|---|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| Receita Administrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil - Exercício de 2011 | | | | | | |
| (em R\$ milhões correntes) | | | | | | |
| Função Orçamentária | Norte | Nordeste | Centro-Oeste | Sudeste | Sul | Total |
| Assistência Social | 104,4 | 527,9 | 434,6 | 3.059,1 | 758,8 | 4.884,8 |
| Saúde | 233,9 | 863,5 | 1.090,0 | 9.531,7 | 1.242,6 | 12.961,7 |
| Trabalho | 245,1 | 924,5 | 1.062,6 | 9.112,8 | 1.654,1 | 12.999,1 |
| Educação | 178,9 | 602,2 | 323,8 | 3.017,8 | 873,6 | 4.996,3 |
| Cultura | 29,7 | 65,5 | 77,4 | 1.401,2 | 131,7 | 1.705,4 |
| Direitos da Cidadania | 6,0 | 33,0 | 26,1 | 436,9 | 70,0 | 572,0 |
| Habitação | 79,8 | 303,0 | 191,0 | 2.147,6 | 441,8 | 3.163,2 |
| Saneamento | 8,7 | 21,3 | 17,3 | 192,5 | 38,2 | 278,1 |
| Gestão Ambiental | 0,0 | 6,1 | 3,2 | 113,6 | 5,0 | 127,8 |
| Ciência e Tecnologia | 30,8 | 164,9 | 72,2 | 4.459,5 | 594,9 | 5.322,3 |
| Agricultura | 1.352,9 | 1.021,8 | 613,5 | 5.361,4 | 894,4 | 9.244,1 |
| Organização Agrária | 1,0 | 2,7 | 5,4 | 13,9 | 7,3 | 30,3 |
| Indústria | 7.065,4 | 5.198,6 | 823,0 | 6.273,7 | 2.068,7 | 21.429,4 |
| Comércio e Serviço | 11.953,5 | 2.124,6 | 1.390,9 | 10.559,1 | 4.409,1 | 30.437,1 |
| Comunicações | 1,8 | 4,1 | 0,0 | 76,9 | 30,5 | 113,3 |
| Energia | 4,2 | 1.298,0 | 8,1 | 319,2 | 18,4 | 1.648,0 |
| Transporte | 163,7 | 191,8 | 154,6 | 2.766,5 | 284,2 | 3.560,8 |
| Desporto e Lazer | 3,7 | 19,5 | 11,0 | 295,0 | 68,0 | 397,2 |
| Total | 21.463,6 | 13.373,0 | 6.304,6 | 59.138,6 | 13.591,1 | 113.870,7 |

Fonte: PLDO2011, Anexo III.10

A Região Sudeste absorve a maior parcela dos benefícios tributários, com R\$ 59,1 bilhões, representando 51,9% do total das receitas administradas. Em seguida vem a Região Norte, com 18,8%; a Sul, com 11,9%; a Nordeste, com 11,7% e a Centro-Oeste, com 5,5%.

⁸ A rigor, depois da criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, as receitas administradas por ela incluem as tradicionalmente derivadas dos principais tributos (IR, II, IPI, IOF, ITR) e das contribuições sobre faturamento e lucro (COFINS, PIS/PASEP e CSLL), além de outros itens de menor expressão, bem como as receitas do regime geral da previdência social (contribuições dos empregados e empregadores ao INSS).

Do ponto de vista da composição funcional orçamentária do gasto tributário, a distribuição dos benefícios mais importantes, em termos de valor, é a seguinte: comércio e serviço, com 26,7%; indústria, com 18,9%; saúde, com 11,3%; trabalho, com 11,4%; agricultura, com 8,1%; ciência e tecnologia com 4,6%; educação, com 4,4% e assistência social, com 4,3%.

Por tributo, as desonerações tributárias relativas ao Imposto de Renda – IR representam a maior parcela dos benefícios tributários, com 38,6% do total, seguidas das relativas à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, com 30,8% e das relativas ao Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI com 16,0%.

A maior concentração de renúncia tributária na Região Sudeste decorre, em regra, de essa Região abrigar as maiores parcelas do PIB (56,8%)⁹ e da população (42,3%)¹⁰. Em outras palavras, ocorre em razão de essa região sediar o maior número de empresas e de contribuintes individuais.

Os benefícios previdenciários, por sua vez, têm uma renúncia de receita estimada para 2011 em R\$ 18,6 bilhões, que representa 0,49% do PIB projetado e 7,4% da arrecadação previdenciária estimada para esse exercício. A tabela a seguir mostra a estimativa dos benefícios previdenciários para 2011, por tipo de benefício e com os valores regionalizados.

| PREVISÃO REGIONALIZADA DOS GASTOS PREVIDENCIÁRIOS | | | | | | |
|---|--------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------------|-----------------|
| Exercício de 2011 | | | | | | |
| Descrição/Região | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | R\$ milhões correntes | |
| | | | | | Centro-Oeste | Total |
| Simplex Nacional | 260,1 | 989,1 | 5.204,5 | 2.093,3 | 623,6 | 9.170,6 |
| Entidades Filantrópicas | 108,5 | 568,9 | 4.201,4 | 1.453,4 | 334,6 | 6.666,9 |
| Exportação da Produção Rural | 113,5 | 200,7 | 884,6 | 991,2 | 537,6 | 2.727,6 |
| Tecnologia da Inform e Comunic - TI e TIC | 1,4 | 4,1 | 28,0 | 6,8 | 3,2 | 43,6 |
| Total | 483,5 | 1.762,8 | 10.318,5 | 4.544,8 | 1.499,0 | 18.608,7 |

Fonte: PLDO2011, Anexo III.11

O mais importante item gerador de renúncias de benefícios previdenciários é o sistema Simplex Nacional, que absorve 49,4% do total da renúncia. As entidades filantrópicas figuram em segundo lugar, com 35,8%, e a exportação de produtos rurais, em seguida, com 14,6%.

De modo assemelhado ao que ocorre no âmbito das receitas administradas, a Região Sudeste é a que absorve a maior parte da renúncia de benefícios previdenciários, com 55,4% do total. Seguem-na, por ordem decrescente, a Região Sul, com 24,4%; a Nordeste, com 9,5%; a Centro-Oeste, com 8,0%; e a Região Norte, com 2,6%.

Não obstante a Região Norte ostentar a menor das participações no conjunto regionalizado, sua participação, no âmbito dos benefícios associados aos

⁹ IBGE – 2006.

¹⁰ IBGE – estimativa para 2007.

tributos administrados pela RFB, é bem mais significativa. Isso decorre do regime de funcionamento da Zona Franca de Manaus, com benefícios tributários nas áreas do Imposto de Importação, Imposto sobre Produtos Industrializados e contribuições do PIS e COFINS, além dos estímulos tributários ao desenvolvimento da área da SUDAM. Assim, somados os dois tipos de benefícios, tributários e previdenciários, a Região Norte detém uma participação de 16,6% no total dos benefícios.

Finalmente, apesar da concentração dos incentivos se localizar na Região Sudeste, quando se emprega a relação Gastos Tributários/Arrecadação Federal Regional, os números informados pela RFB pendem mais para as regiões menos desenvolvidas do País. Assim, enquanto a Região Sudeste recebe R\$ 0,14 e a Região Sul recebe R\$ 0,19 de incentivo a cada real arrecadado nos seus espaços geopolíticos, as Regiões Norte e Nordeste recebem, respectivamente, R\$ 1,61 e R\$ 0,37. A Região Centro-Oeste é aquinhoadada com R\$ 0,09 e a média nacional é de R\$ 0,19 de estímulo para cada real arrecadado¹¹.

3. METAS E PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

O Poder Executivo não encaminhou as metas e prioridades na forma de anexo ao PLDO 2011, sob o argumento, expresso na Exposição de Motivos, de que a administração pública encontra dificuldade de estabelecer o conjunto de metas e prioridades no âmbito do Governo Federal, em face do elevado volume de vinculações constitucionais e legais existentes. A alegação, contudo, contradiz-se com disposto no art. 4º, o qual dispõe que as prioridades para 2011 correspondem às ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

A Constituição Federal (art. 165, § 2º) e a LRF (art. 4º) estabelecem que a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal. O PLDO 2011, no entanto, não cumpre a contento tais exigências, como geralmente tem ocorrido, pois, ao estabelecer no art. 4º que as prioridades correspondem ao PAC, o qual será detalhado em ações apenas no projeto de lei orçamentária para 2011, na prática omitiu as metas e prioridades.

O Poder Legislativo, por sua vez, detém prerrogativa para dar ao PLDO a concepção que lhe convier, dentro dos parâmetros constitucionais e regimentais, corrigindo equívocos, excluindo excessos, suprimindo omissões. A propósito, a Constituição estabelece apenas a amarra de que as emendas ao PLDO não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual (art. 166, § 4º).

As LDOs, usualmente, têm estabelecido as prioridades da administração federal em forma de anexo, ainda que o modelo e conteúdo deste tenham variado, até se estabilizar nos exercícios recentes. Apenas as LDOs para 1991, 1996, 2000 e 2004, remeteram para o plano plurianual subsequente a função de estabelecer as metas e prioridades¹².

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

12 Períodos relativos ao primeiro ano do mandato presidencial, em que se elaboraria também o plano plurianual correspondente.

O poder público é regido pelo princípio da publicidade. A elaboração do projeto das diretrizes orçamentárias sinaliza, para a economia em particular e para a sociedade como um todo, suas expectativas e propostas de atuação. O anexo de metas e prioridades, nesse contexto, é de grande importância, porque informa o conjunto programático que deve merecer atenção prioritária na destinação dos recursos públicos, influenciando, portanto, na conduta dos setores beneficiários e orientando a movimentação dos agentes privados e empreendedores interessados nas oportunidades ocorrentes.

A mera indicação das ações constantes do PAC, sem relacioná-las, como faz o PLDO 2011, não atende a esse mister de publicidade, porque, sendo tal “programa” uma denominação vaga da ação governamental, não é conhecido *a priori*, além do que, conforme as normas atuais, fica a critério único do Poder Executivo escolher o rol programático.

4. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS E DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS

4.1. Estrutura e Organização dos Orçamentos

No que se refere ao Capítulo II, que trata da estrutura e organização dos orçamentos, não se verificou alterações de grande destaque, em relação à LDO vigente. Algumas modificações, no entanto, são dignas de observação.

O PLDO 2011 não prevê, ao contrário da LDO 2010 (art. 9º, IV), demonstrativo com a *discriminação da legislação da receita e da despesa, referente aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade social* no projeto de lei orçamentária anual (PLOA). Tal discriminação auxilia o Congresso no conhecimento do embasamento normativo da criação da receita e da despesa.

De igual modo, o PLDO 2011 não exige as informações sobre *medidas adotadas para o controle das despesas correntes primárias, classificadas como obrigatórias ou discricionárias, destacando-se, dentre elas, as com diárias, passagens, locomoção e publicidade*, tal como previsto na LDO 2010 (art. 11, VII). Sem essas informações, a sociedade fica desinformada sobre se há algum controle do aumento dos gastos correntes e que controle seria este. O acompanhamento desse tipo de dispêndio é essencial para evitar o desequilíbrio das contas públicas.

4.2. Diretrizes Gerais para Elaboração e Execução dos Orçamentos

As diretrizes gerais para elaboração e execução dos orçamentos da União estão discriminadas na Seção I do Capítulo III do PLDO 2011, compreendendo os arts. 17 a 25.

O PLDO 2011 não repete o inciso IV do § 1º do art. 17, presente na LDO 2010. Esse inciso estabelece a divulgação, pela *internet*, pelos Poderes e pelo Ministério Público da União – MPU, de relatórios simplificados de gestão orçamentária, com o acompanhamento e a avaliação dos principais programas e ações de governo, por área temática ou órgão, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e

da Seguridade Social, contendo a execução orçamentária e financeira, inclusive restos a pagar. A disponibilização dessas informações na *internet* contribui para o acompanhamento das despesas pela sociedade, pelo que recomendamos a inclusão dessa exigência na LDO 2011.

Ainda no art. 17, o § 6º faculta ao MPU, a exemplo do que já acontece com os Poderes, realizar audiências públicas com a finalidade de estimular a participação popular no debate e aprimoramento do Projeto de Lei Orçamentária. Não nos parece que as atribuições constitucionais do Poder Judiciário e do MPU tenham relação com a elaboração orçamentária, salvo no que concerne às suas próprias programações. Assim, o dispositivo parece um excesso em relação a esses órgãos.

A alínea “c” do inciso VI do § 1º do art. 21 autoriza o pagamento, nas situações previstas no inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, *a qualquer título, a militar ou a servidor público, da ativa, ou a empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados, à conta de quaisquer fontes de recursos.*

À primeira vista, parece que o objetivo é permitir que os servidores que podem, sob determinadas condições, acumular remuneração de cargos públicos (e somente esses) também possam ser contratados e, em consequência, receber remuneração dos cofres públicos por serviços prestados, inclusive consultoria e assistência técnica. De pronto alguns questionamentos podem ser levantados:

- a) o dispositivo concede mais um privilégio aos professores e aos profissionais da saúde, qual seja a possibilidade de acúmulo de remuneração;
- b) o dispositivo não exige disponibilidade de horário para o desenvolvimento dos trabalhos de consultoria além do já comprometido com os dois cargos acumulados (a AGU já definiu em 60 horas a carga máxima horária semanal possível para os casos de acúmulo de cargos); e
- c) o dispositivo não fixa um número máximo de contratos de consultoria ou assistência técnica que o servidor poderá acumular com os seus dois cargos.

4.2.1 - SIASG e SICONV

Não foi previsto o dispositivo (presente no art. 19 da LDO 2010) que determinava aos órgãos e entidades integrantes dos orçamentos a disponibilização, no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, de informações referentes aos contratos e aos convênios ou instrumentos congêneres firmados.

Segundo consta da Exposição de Motivos, *a exclusão dos dispositivos que envolvem o SIASG e o SICONV decorre do entendimento de que a matéria está devidamente disciplinada em ato infralegal, não sendo necessária a sua inclusão na LDO.*

Preliminarmente, há que se registrar que ambos os sistemas cuidam de informações extremamente relevantes, não só para a transparência, mas também

para o próprio exercício da gestão e da fiscalização dos contratos e dos convênios firmados pelos diversos órgãos e entidades da administração pública.

Assim é que, segundo registrado na página do Portal dos Convênios¹³, o SICONV foi desenvolvido com o objetivo de reduzir custos operacionais, facilitar a automação do ciclo de transferências, simplificar e agilizar os procedimentos e facilitar a fiscalização e o controle das transferências realizadas por meio de convênios e instrumentos similares por qualquer órgão.

O SIASG, por sua vez, é um sistema *on-line* que tem por objetivo disponibilizar aos gestores ferramenta informatizada para as atividades de gestão de materiais, edificações públicas, veículos oficiais, comunicações administrativas, licitações e contratos. O dispositivo da LDO relativo ao SIASG objetiva determinar aos órgãos e entidades que mantenham atualizados os dados referentes aos contratos firmados pela Administração Pública, como a execução física e financeira.

O efeito, portanto, da supressão do art. 19 da LDO vigente, será o enfraquecimento desses sistemas na medida em que a legislação infralegal a que se refere a Exposição de Motivos não obriga os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público a inserirem os dados relativos a contratos e convênios nas respectivas bases de dados, tornando-as incompletas.

Desta forma, sugerimos a inclusão no PLDO 2011 do citado art. 19 da LDO vigente, com os ajustes pertinentes, com vistas à integração das informações existentes nos diversos sistemas dos Poderes.

4.2.2 - Benefícios aos Servidores

O art. 25 do PLDO 2011 introduz a vedação de reajuste, no exercício de 2011, dos benefícios *auxílio-alimentação* ou *refeição*, *assistência pré-escolar* e *assistência médica e odontológica*, quando o valor unitário vigente do benefício pago pelo órgão ou entidade no âmbito dos Poderes e do MPU for superior ao valor médio da União, para cada benefício, praticado no mês de março de 2010.

Tal como ocorrido em anos anteriores, o Poder Executivo, por meio do PLDO 2011, intenta impor limite a reajuste de benefícios sociais dos servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, propondo, por via transversa, um nivelamento do valor dos benefícios.

A proposta de congelamento é apresentada sem notas explicativas e sem mencionar informações básicas e importantes para a decisão. Não há, por exemplo, referências à evolução do custo da alimentação, educação e saúde do servidor público, pelo que não há fundamento econômico para sua imposição; nem há referência à jornada de trabalho dos beneficiários, que poderia justificar diferenças.

Ademais, do ponto de vista normativo, a regra proposta pode ser vista como ingerência indevida na administração financeira de cada Poder, como preconizam os arts. 2º, 51, IV, 52, XIII, 99, caput, da Constituição Federal.

¹³ https://www.convenios.gov.br/portal/manuais/APRESENTACAO_SICONV.pdf

4.2.3 - Reserva de Contingência

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

O PLDO 2011 prevê a destinação de recursos do orçamento fiscal equivalentes, no PLOA 2011 a, no mínimo, 2% (dois por cento) da receita corrente líquida e, na lei orçamentária, a 1% (um por cento), sendo pelo menos metade, no projeto de lei, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.

Ao permitir que até metade da reserva seja classificada, no PLOA, como despesa financeira, fica aberta a possibilidade de que a totalidade de seu valor remanescente na lei orçamentária seja computada como despesa financeira, o que de fato vem ocorrendo. Isso porque a parcela classificada como despesa primária vem tradicionalmente sendo utilizada para o atendimento das prioridades definidas no Congresso por meio de emendas ao projeto de lei orçamentária.

Uma vez classificada como despesa financeira, a reserva perde o seu papel de servir de fonte de recursos para abertura de créditos adicionais.

Na fase de execução orçamentária, não é possível a utilização da reserva classificada como financeira para a abertura de créditos destinados à cobertura de despesas primárias. Assim, não deve a LDO conter permissão para que a lei orçamentária contenha reserva de contingência de caráter financeiro, já que isso não atende aos objetivos fixados na LRF para aquela reserva, ou seja, a de servir de fonte de recursos para o atendimento de despesas decorrentes de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais não previstos no orçamento.

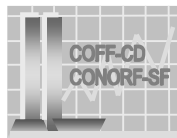
Permanece a possibilidade de serem constituídas reservas de contingência à conta de receitas próprias e vinculadas, também classificadas como despesa financeira, o que impede seu emprego pelos respectivos órgãos.

Esses mecanismos são utilizados com o objetivo de contribuir para a geração do resultado primário.

4.3. Diretrizes Específicas do Orçamento da Seguridade Social

O Orçamento da Seguridade Social é formado pelas dotações destinadas a atender às ações de saúde, previdência e assistência social, considerando o que dispõe a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, no que tange ao limite mínimo de gastos com ações e serviços públicos de saúde.

Devido à ausência da lei complementar regulamentadora, prevista no § 3º do art. 198 da CF, as LDOs têm definido provisoriamente o que se entende por ações e serviços públicos de saúde, a fim de nortear a elaboração e a execução do orçamento. A regra vigente desde 2001, repetida no parágrafo único do art. 51 do PLDO 2011, considera tais ações e serviços de saúde como sendo a totalidade da dotação do Ministério da Saúde, deduzidos (i) os encargos previdenciários da União,



(ii) os serviços da dívida, (iii) a transferência de renda a famílias e (iv) as despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

O caput do art. 51 evidencia que tanto o projeto quanto a lei orçamentária devem contemplar os recursos necessários ao cumprimento do mínimo constitucional pertinente ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Da mesma forma, e em atendimento ao art. 7º, IV da Constituição, devem também prever recursos para o atendimento do reajuste dos benefícios da Seguridade Social, garantindo-se ao salário mínimo uma correção correspondente à variação real do PIB de 2009 ou outra sistemática que seja estabelecida em legislação superveniente. A projeção do PLDO 2011 indica uma elevação dos atuais R\$ 510,00 para R\$ 535,90.

O Projeto repete a exigência da divulgação, pelo Poder Executivo, do demonstrativo das receitas e das despesas destinadas à seguridade social, juntamente com o relatório resumido de execução orçamentária. Tal demonstrativo nasceu da necessidade, identificada pelo Congresso Nacional e pelo TCU, de melhor acompanhamento da execução do orçamento da seguridade social.

4.4. Diretrizes Específicas do Orçamento de Investimento

O art. 54 do PLDO 2011 determina que o orçamento de investimento abrangerá as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, devendo constar todos os investimentos realizados, independentemente da fonte de financiamento utilizada. Ficam ressalvadas dessa ordenação as empresas estatais cuja programação conste integralmente do Orçamento Fiscal ou do Orçamento da Seguridade Social.

O PLDO 2011, para efeito de compatibilidade da programação orçamentária com a Lei nº 6.404/76 (Leis das S/A), acrescentou inciso ao § 1º, no sentido de que serão consideradas despesas de investimento, além da aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado e das benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais, as benfeitorias necessárias à infra-estrutura de serviços públicos concedidos pela União.

Houve, ainda, modificações na maneira pela qual devem ser detalhadas as fontes de financiamento do investimento. Por exemplo, o disposto no inciso IV do § 3º do art. 54, junta em uma só as fontes de operações de crédito internas e externas, o que pode prejudicar a transparência e, enfim, a análise do projeto de lei orçamentária pelo Congresso Nacional.

4.5. Débitos Judiciais

O PLDO 2011 é o primeiro elaborado sob a égide da Emenda Constitucional nº 62, de 2009, que alterou o art. 100 da Constituição Federal e acrescentou o art. 97 ao ADCT, instituindo regime especial de pagamento de precatórios, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Essa Emenda pretendeu equacionar o histórico problema dos contínuos atrasos no cumprimento das ordens judiciais referentes a precatórios em entes subnacionais. Para tanto, foi acrescentado o art. 97 ao ADCT, definindo um

regime especial de adimplemento dos precatórios em atraso.

O PLDO 2011 absorveu a nova regra, que determina ser aplicável para atualização monetária dos valores dos requisitórios, de sua expedição até o efetivo pagamento, o índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança. Para compensação da mora, incidem juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança.

O art. 28, § 6º, do PLDO estabelece que a atualização monetária dos precatórios (inclusive os parcelados segundo o art. 78 do ADCT) no exercício de 2011 observará a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - Especial - IPCA-E, para requisições expedidas até 1º de julho de 2009, e a remuneração básica das cadernetas de poupança, para requisições expedidas a partir de 2 de julho de 2009.

Além disso, PLDO 2011 consolida a nova sistemática de alocação dos créditos orçamentários relativos a precatórios e débitos de pequeno valor, iniciada no exercício de 2010, em que as dotações são inicialmente alocadas numa Unidade Orçamentária específica (Encargos Financeiros da União – Cumprimento de Sentenças Judiciais) e descentralizadas automaticamente aos tribunais que preferiram as decisões exequêndas¹⁴, imediatamente após a publicação da lei orçamentária e suas alterações, conforme o art. 29¹⁵.

No procedimento anterior, as dotações concernentes a precatórios da administração direta e a débitos de pequeno valor das administrações direta e indireta (exceto os débitos do INSS) eram alocadas nos tribunais já na elaboração orçamentária, o que gerava um aparente aumento das dotações do Poder Judiciário. Embora, para alguns, a nova sistemática não tenha respaldo constitucional, haja vista o art. 100, § 6º, da Constituição, determinar que as dotações serão consignadas diretamente ao Poder Judiciário, essa posição foi vencida na LDO vigente e o PLDO 2011 mantém a centralização das dotações em Unidade Orçamentária relativa a Encargos Financeiros da União, defendida pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento.

4.6 Transferências Voluntárias

O art. 25 da LRF, além de estabelecer as exigências para a realização de transferências voluntárias (transferências para outros entes da federação), atribui à lei de diretrizes orçamentárias a possibilidade de regular a matéria.

Inova o PLDO 2011 ao explicitar que a contrapartida exigida do ente será exclusivamente financeira. Apesar de a LRF exigir que a contrapartida esteja prevista na lei orçamentária do beneficiado e, portanto, já expressa e realizável apenas em termos financeiros, o Poder Executivo avaliou ser necessário reforçar o entendimento de que não serão aceitos bens e serviços como contrapartida.

¹⁴ Pela sistemática iniciada em 2010, não são alocadas em Encargos Financeiros da União as dotações de precatórios da Administração Indireta e de débitos de pequeno valor do INSS, que permanecem nas respectivas unidades orçamentárias.

¹⁵ A exceção envolve as causas processadas pela justiça comum estadual.

A redação do § 4º do art. 39 do PLDO 2011 foi alterada em relação à da LDO 2010, de modo a tornar evidente que constitui exigência para o recebimento de transferências voluntárias o atendimento a todas as normas publicadas pela União relativas à aquisição de bens e à contratação de serviços e obras, inclusive às normas relativas à modalidade pregão.

Constata-se que o *caput* do art. 40 foi modificado, em relação ao texto da LDO 2010, com a intenção de deixar claro que o momento de verificação do atendimento das condições necessárias à transferência é apenas o da assinatura do instrumento que a formalize. Assim, a liberação dos recursos ocorrerá sem que seja necessário verificar novamente a regularidade do beneficiário. Com isso, pretende-se reduzir a quantidade de parcelas suspensas por questões de não enquadramento dos entes e, por conseguinte, diminuir os prejuízos decorrentes dessas situações.

O texto do § 2º do art. 40 passa a dispor que o concedente deve comunicar qualquer irregularidade decorrente do uso dos recursos não só ao conveniente, mas também ao interveniente, quando houver, e não mais, como na LDO vigente, ao Chefe do Poder Executivo do ente recebedor. Dessa maneira, permite-se que os envolvidos atuem com mais celeridade para sanar as pendências necessárias à regularização. Ademais, o prazo para solução dos problemas foi reduzido de 45 para 30 dias, prorrogável por igual período.

A título de consideração, levando em conta que o referido art. 45, bem como o art. 41 do projeto, tratam de transferências de natureza distintas e não apenas de transferências voluntárias, a denominação mais adequada ao título da Seção IV do Capítulo III seria, por exemplo, “Das Transferências a Entes Federados”, em vez de “Das Transferências Voluntárias – Entes Federados”.

Ainda sobre a organização, sugere-se transferir o atual art. 41 do projeto (que dá caráter de obrigatoriedade às transferências para execução de ações de defesa civil) para o final da Seção, assim como reposicionar o atual art. 46 para imediatamente após o art. 43.

4.7. Transferências a Entes Privados

Foram realizadas diversas alterações nas disposições sobre as transferências aos entes privados, que objetivaram simplificar o texto e harmonizá-lo à legislação vigente. São exemplos dessas alterações:

i) referência à Lei nº 12.101, de 2009, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social nas áreas da saúde, educação e assistência social, bem como junção dos dispositivos relacionados ao assunto; e

ii) exclusão da entidade que atue na área da cultura como beneficiária de subvenção social, sem prejuízo de que possa receber contribuição corrente, o que encontra respaldo nas disposições contidas nos arts. 12, § 3º, I, e 16 da Lei nº 4.320, de 1964.

No entanto, outras alterações produzem efeitos que merecem exame mais cuidadoso por parte do Congresso Nacional.

4.7.1 - Subvenções Sociais – Atendimento Direto

No que se refere às subvenções sociais, a redação do art. 32, *caput*, não prevê o atendimento direto ao público como requisito de recebimento de recursos públicos. Deve-se atentar para essa alteração, uma vez que a certificação prevista na Lei nº 12.101, de 2009, prevê situações em que a entidade não precisa atuar diretamente junto ao público, como no caso previsto no art. 11 da citada norma, que prevê a substituição do atendimento pela realização de estudos, capacitação de pessoal, entre outros.

Em que pese tais atividades serem suficientes para justificar a certificação no campo da assistência social, não justificam a transferência de recursos, a título de subvenção social, sem a devida contraprestação em serviços. A exigência de atendimento direto é requisito presente nas LDOs desde 1994 e pressupõe a destinação de recursos federais a entidades que efetivamente atuem junto à população.

4.7.2 - Contribuições Correntes – Identificação da Entidade na LOA

A possibilidade de “escolha” da entidade beneficiária de contribuição corrente por meio da mera identificação no orçamento (art. 33, II, do PLDO), sem qualquer processo seletivo, fere o princípio constitucional da impessoalidade. A proposta acaba de fato com o processo seletivo na escolha das entidades e torna desproporcionais as exigências previstas para as subvenções sociais e aquelas previstas para as contribuições correntes.

A proposta altera o que estabelece a LDO 2010, a qual se preocupa em salvaguardar entidades que, pela sua importância e singularidade, não devem ou não têm como participar de seleção pública. Com essa preocupação, estabelece (art. 33, II) que, se determinada entidade for nominada no projeto “e” na lei orçamentária, apenas o Poder Executivo poderia indicar a entidade a ser contemplada com contribuição corrente.

Contudo, o que ora se propõe no PLDO 2011 alarga a possibilidade de transferência a título de contribuição, pois, além das inclusões franqueadas ao Poder Executivo, permite-se a aprovação de todas as emendas que nomeiem entidades no subtítulo da ação orçamentária e se garanta a elas a transferência de contribuição, mesmo que tais entidades não tenham participado de qualquer processo de seleção.

A propósito, o Acórdão TCU nº 1331/2008 – Plenário, em seu item 9.2.2, orienta no sentido de que os órgãos e entidades da Administração Pública instituem processo de chamamento e seleção públicos previamente à celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos. Quando a definição da instituição é feita desde a origem já na lei, veda-se obviamente a “concorrência” entre as entidades.

Há de se indagar, enfim, qual a razão de nada se exigir para a realização de transferências a título de contribuições correntes, mas se determinar o cumprimento de requisitos para a liberação de recursos a título de subvenções sociais. Estas transferências têm inegável importância social, porquanto se destinam a atender entidades que atuam junto às camadas mais carentes da população nas áreas da saúde, educação e assistência social.

4.7.3 - Aquisição de Equipamentos e Obras de Adequação

Como forma de viabilizar a modernização de entidades que prestam serviços de relevância pública, as LDO's anteriores permitiram a aquisição de equipamentos e a realização de obras de instalação desses aparelhos. Todavia, o PLDO 2011 (art. 36, I, "a" e "d") amplia a possibilidade desses gastos, de modo que a realização de obras não se circunscreverá à adequação das plantas físicas que receberão os equipamentos do convênio. Agora, as obras de adequação poderão destinar-se à instalação de equipamentos adquiridos também em exercícios anteriores, ainda que pela própria entidade.

A mudança aumenta as possibilidades de gastos em imóveis de entidades privadas, portanto integrada ao patrimônio particular, o que não se coaduna com a boa aplicação dos recursos públicos.

4.7.4 - Supressão da Exigência de Publicação de Critérios para Seleção

Há anos que a LDO vem estabelecendo a exigência de que o Poder Executivo publique normas e critérios para seleção de entidades privadas aptas a receberem transferências de recursos públicos federais (v. art. 36, VI, da LDO 2010).

O PLDO para 2011, em sentido contrário a esse mecanismo de transparência e publicidade, não previu dispositivo nessa linha.

4.7.5 - Ressalva ao Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos - RIO 2016

O PLDO 2011 afasta a necessidade de o Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos - RIO 2016 comprovar a regularidade de mandato da diretoria e a atividade regular nos últimos 3 (três) anos (art. 36, § 6º). Trata-se de um privilégio, uma vez que as normas devem valer para todos, em vista do princípio constitucional da igualdade. Na eventualidade de o Comitê não contar ainda com três anos de funcionamento, a regra deveria adequar-se ao prazo em que foi constituído, porém jamais isentá-lo de comprovar sua regularidade, especialmente porque a execução das despesas desses eventos internacionais de maior envergadura goza de maiores liberalidades.

4.7.6 - Supressão da Seleção para Escolha de OSCIP

O PLDO para 2011 não trouxe a exigência de processo de seleção, com ampla divulgação, para a escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP que celebrará Termo de Parceria com o governo federal, tal como previsto na LDO 2010 (art. 36, § 8º).

A exigência decorreu de emenda aprovada pelo Parlamento com a finalidade de reforçar a obrigatoriedade de seleção para destinação de recursos a entidades privadas, especificamente em relação às OSCIPs. Essas, segundo a lei de criação, devem atuar em parceria com a administração para atendimento em áreas onde a atuação estatal se mostre carente.

A adoção do processo seletivo está em consonância com as determinações da Corte de Contas constantes dos Acórdãos nº 1.777/2005-Plenário/TCU e 1.331/2008-Plenário/TCU. A necessidade de seleção é reforçada

pelo Decreto nº 3.100/1999 (art. 23), que expressamente prevê a realização de concurso com publicação de edital para escolha de tais entidades.

4.7.7 - Contrapartida das Entidades Privadas

Na LDO 2010 (art. 37) foi vetada a exigência de contrapartida das entidades privadas. O dispositivo foi incluído pelo Congresso Nacional por se entender inadequado estabelecer tratamento diverso entre entes públicos e entidades privadas. Na ocasião, considerou-se não ser razoável aceitar que Estados e Municípios prestem contrapartida, enquanto entidades privadas, que apenas complementam a atuação estatal, quando necessário, são dispensadas dessa mesma contrapartida.

O PLDO 2011, contudo, acaba com a obrigatoriedade, pois torna a contrapartida facultativa, e ainda prevê que a entidade possa atendê-la por meio de “bens ou serviços economicamente mensuráveis” (art. 37). Ora, se se exige contrapartida financeira para realização de transferências voluntárias, não se justifica deixar de exigí-las ou permitir que sejam oferecidas em bens e serviços nas transferências para o setor privado.

4.7.8 - Subvenções Econômicas (art. 38 do PLDO 2011)

No PLDO 2011, o Executivo propõe o remanejamento para a *Seção III - Das Transferências - Setor Privado* de dispositivo que nos últimos anos tem constado da *Seção V - Dos Empréstimos, Financiamentos e Refinanciamentos*. Trata-se de norma que vem regulando a destinação de recursos para equalização de encargos financeiros ou de preços, o pagamento de bonificações a produtores e vendedores e a ajuda financeira, a qualquer título, a entidades privadas com fins lucrativos ou a pessoas físicas (art. 49 da LDO para 2010).

Considerando o remanejamento proposto pelo Poder Executivo e o teor do § 2º do art. 38, tais despesas devem ser classificadas como subvenção econômica. Assim como as demais transferências previstas na Seção (subvenção social, auxílio e contribuição), a subvenção econômica também se encontra prevista na Lei nº 4.320, de 1964 (arts. 18 e 19), porém restrita a entidades com fins lucrativos e produtores (parágrafo único do art. 18 da Lei nº 4.320, de 1964).

Chama-nos atenção, porém, a existência atual de elemento de despesa que detalhe as demais transferências, mas não a subvenção econômica, bem como o fato de, até o momento, a maior parte dessas despesas estar sendo classificada como aplicação direta (MA 90), no elemento de despesa 45 (equalização de juros/bonificação).

Propõe-se a utilização da modalidade de aplicação 60 – Transferências a Entidades Privadas com Fins Lucrativos, que é a adequada para a subvenção econômica.

4.8. Alterações na Lei Orçamentária e Autorização para Execução Provisória

A Seção VIII do Capítulo III do PLDO 2011 traz algumas alterações, em relação às disposições da LDO em vigor.

O art. 55, III, acrescenta à faculdade atribuída ao Poder Executivo para alterar fontes, identificadores de uso e de resultado primário e modalidades de aplicação da programação orçamentária, a possibilidade de modificar as esferas orçamentárias das ações. E o inciso IV do mesmo artigo traz a necessidade de que seja observada a compatibilidade com o Plano Plurianual 2008-2011, quando da alteração de códigos, títulos, metas, produtos e unidades de medidas das ações. Tais alterações são oportunas, inclusive porque podem evitar a aprovação de erratas no Congresso, em decorrência de erros e omissões ocorrentes na tramitação legislativa do PLOA e dos projetos de créditos adicionais.

O art. 57, § 1º, incisos II e III, inclui os presidentes do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e do Conselho Nacional do Ministério Público no rol de autoridades passíveis de editar atos relacionados à abertura de créditos suplementares no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU. A medida é adequada, porque proporciona tratamento equânime aos dirigentes de órgãos que detêm autonomia financeira e orçamentária.

Ainda em relação ao art. 57, há a inclusão do § 9º, que trata da abertura de crédito que envolva mais de um órgão orçamentário, no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU. Nessas situações – apropriadas, pois permite o remanejamento de dotações ociosas entre os órgãos –, os créditos serão abertos por ato conjunto dos dirigentes dos órgãos abrangidos.

O PLDO 2011 introduz, em seu art. 63, limitações para o remanejamento de dotações orçamentárias relativas aos benefícios auxílio-alimentação ou refeição, assistência pré-escolar, assistência médica e odontológica, inclusive exames periódicos, e auxílio-transporte. Há previsão de que as disponibilidades porventura existentes em unidades orçamentárias no âmbito dos Poderes e do MPU somente poderão ser remanejadas para o atendimento de outras despesas dessas unidades se, comprovadamente, não houver necessidade de suplementação das referidas dotações de outras unidades orçamentárias dos respectivos Poderes e Órgão. Essa medida tem relação com o controle do crescimento das despesas correntes.

O PLDO 2011 não inclui o art. 64 da LDO 2010, o qual dispõe que o atendimento de programação cancelada em virtude da não aprovação ou da aprovação parcial de alterações na legislação tributária ou em contribuições far-se-á por intermédio da abertura de crédito suplementar. A ausência desse dispositivo não traz modificações significativas à sistemática de reincorporação na lei orçamentária das programações eventualmente canceladas, pois, como o cancelamento se dá por decreto, também por decreto dar-se-á a eventual reintegração do crédito ao orçamento. Além disso, esse modelo evita o envio de projetos de crédito ao Congresso Nacional, havendo simplificação burocrática e economia processual.

Por meio do art. 65, autoriza-se o Poder Executivo a abrir créditos adicionais ao Orçamento de Investimento, para o atendimento de despesas em execução em 2010, mediante a utilização, em favor da correspondente empresa estatal e da respectiva programação, de saldo de recursos do Tesouro Nacional repassados em exercícios anteriores ou inscritos em restos a pagar no âmbito dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social.

O dispositivo pretende desburocratizar o mecanismo de utilização de recursos transferidos a títulos de participação da União no capital das empresas incluídas no Orçamento de Investimentos, como compensação da não existência da figura dos restos a pagar nesse orçamento.

O art. 67, parágrafo único, estabelece medida de igualdade de tratamento entre os órgãos, pois possibilita também aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU, por meio de ato próprio e desde que observados os limites autorizados na Lei Orçamentária de 2011, o remanejamento dos recursos de contrapartida de empréstimos entre programações com a mesma finalidade.

O art. 68 trata da execução provisória do orçamento, no caso de o PLOA 2011 não ser sancionado pelo Presidente da República até 31/12/2010. Verifica-se que o PLDO 2011 amplia significativamente as possibilidades de execução, ao definir que poderá ser executado até 1/12 (um doze avos) do total de cada ação prevista no referido projeto de lei, multiplicando pelo número de meses decorridos até a sanção da respectiva lei. Ressalvam-se da regra do duodécimo os gastos referentes a despesas obrigatórias, tais como pessoal e encargos, cuja execução poderá ser integral.

Com isso, diferentemente da LDO 2010, o Governo teria liberdade para executar integralmente o orçamento, inclusive as dotações para investimentos e despesas correntes adiáveis. Consideramos que autorização com tal amplitude pode redundar num menor esforço e interesse por parte do Governo na tramitação e aprovação do PLOA no Congresso Nacional ainda em 2010. Consequentemente, ao permitir a execução total do PLOA na forma elaborada pelo Poder Executivo, mais difícil fica a atuação do Congresso Nacional para aprovar o projeto de lei orçamentária, com as mudanças decorrentes do emendamento, o que é agravado em anos eleitorais, como 2010.

4.9. Disposição sobre Limitação Orçamentária e Financeira e Despesas que não Serão Objeto de Limitação e Empenho

Tendo em vista a meta de resultado primário, o PLDO 2011 dispõe, em seus arts. 69 a 71, sobre cronograma anual de desembolso mensal e limitação de empenho e movimentação financeira. Em termos de conteúdo, as alterações propostas em relação aos últimos exercícios servem para explicitar práticas já adotadas, não tendo, portanto, reflexo na dinâmica do contingenciamento que vem sendo utilizado. No entanto, ao lado de regras que disciplinam o contingenciamento, quando este se impuser, é importante que a LDO contenha dispositivos que criem condições para reduzir ao máximo sua adoção.

Assim, com vistas à obtenção de um orçamento realista, é necessário criar condições para que as despesas autorizadas possam ser executadas, sejam as decorrentes da lei orçamentária anual e da abertura de créditos adicionais, sejam as relativas a orçamentos anteriores (restos a pagar).

Em decorrência da metodologia de resultado primário utilizada pela União, as despesas não impactam o resultado primário quando do empenho, mas apenas no pagamento. Isso faz com que o pagamento das despesas inscritas em restos a pagar – RAP (portanto, de exercícios pretéritos) concorra com o pagamento de despesas à conta do orçamento atual. Disso decorre o seguinte problema: o

exercício financeiro já se inicia, independentemente de outras condições, com um potencial de contingenciamento correspondente ao valor dos RAP inscritos. As alternativas para solucionar tal problema são:

- I) alterar a metodologia de apuração do resultado primário, de modo que saldos financeiros de exercícios anteriores possam ser utilizados no pagamento dos RAP;
- II) considerar nos orçamentos fiscal e da seguridade social um resultado primário implícito que permita quitar as obrigações relativas aos RAP sem que isso prejudique o cumprimento da meta fiscal fixada na LDO; ou
- III) permitir que a meta de resultado primário seja reduzida em função do pagamento de RAP.

Pode-se, ainda, combinar uma das alternativas acima apresentadas com um limite para a inscrição de RAP.

No que se refere à abertura de créditos, a Lei nº 4.320, de 1964, admite como fonte o superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior. No entanto, uma vez que atualmente a elaboração e execução do orçamento público devem observar necessariamente as metas fiscais, o superávit financeiro, que contém os superávits primários acumulados ao longo dos anos e que reduzem a dívida líquida, não se apresenta como fonte idônea. Portanto, não deve ser utilizado.

Assim, em geral, a abertura de créditos suplementares e especiais deve ser admitida apenas quando a fonte for o excesso de arrecadação de receitas primárias e/ou cancelamentos compensatórios de despesas primárias.

O excesso de arrecadação de receitas primárias é a fonte adequada para a abertura de créditos adicionais destinados às despesas primárias. No entanto, esse excesso tem sido utilizado para a abertura de crédito mesmo na vigência de contingenciamentos, o que encontra contradição com o art. 9º, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, que determina a recomposição de dotações contingenciadas quando do restabelecimento da receita prevista. Essa prática, portanto, deve ser evitada.

Outro aspecto relevante quanto ao uso do excesso de arrecadação é que este pode acontecer em relação à determinada fonte de recurso, mas não em relação ao total da receita arrecadada. Atualmente o Poder Executivo abre créditos adicionais com base em excesso de arrecadação verificado em apenas determinadas fontes de recurso. Esse excesso deveria possibilitar, tão somente, a troca de fonte de recursos, com base em autorização contida nas LDOs.

Quanto ao crédito extraordinário, não cabe à LDO fazer qualquer restrição sobre o tipo de recurso que deve ser utilizado, especialmente por ser um instrumento que visa a atender gastos urgentes, relevantes e imprevisíveis. No entanto, a LDO pode determinar que, quando a despesa primária decorrente do crédito extraordinário não for atendida por receita primária ou cancelamentos compensatórios, a meta de superávit primário será reduzida no montante do crédito aberto, até que o montante do crédito extraordinário seja deduzido do excesso de arrecadação, na forma prevista no art. 43, § 4º da Lei nº 4.320, de 1964.

Ao lado disso, as LDOs têm autorizado a aprovação do orçamento com receita condicionada à aprovação de proposição legislativa em tramitação no

Congresso Nacional. Caso estas proposições legislativas não sejam aprovadas, as dotações respectivas devem ser canceladas ou terem as fontes de recursos trocadas por outras geradas pelo excesso de arrecadação ou existentes no superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior. Essa última proposta do PLDO (utilização do superávit financeiro) é indesejável, pois representa mais uma circunstância que não contribui para a obtenção de um orçamento realista, estimulando o contingenciamento.

Para evitar o contingenciamento, as despesas primárias autorizadas não devem situar-se além das possibilidades financeiras da União, de modo que possam ser plenamente executadas sem prejudicar a meta fiscal exigida pela lei.

Cercando-se de todos os cuidados, no entanto, a necessidade de contingenciamento ainda poderá surgir, uma vez que pode haver frustração de receita. Neste caso, verifica-se a única circunstância em que a Lei Complementar nº 101, de 2000, permite o contingenciamento, conforme art. 9º, caput e § 1º, dessa norma.

Há, no entanto, a prática de estimar o montante do contingenciamento não apenas em decorrência da frustração de receita, mas também em função do aumento de despesas obrigatórias, mesmo que este aumento ainda não esteja considerado nos créditos adicionais abertos. Ora, o contingenciamento decorrente do aumento de despesa obrigatória não encontra respaldo na referida Lei Complementar, de modo que esse aumento é que deve ser incluído em créditos adicionais que respeitem a meta fiscal estabelecida na LDO, exigindo-se que, salvo no caso de uso de excesso de arrecadação, haja cancelamentos compensatórios de outras despesas primárias.

Verifica-se, portanto, que os procedimentos atualmente adotados proporcionam grande flexibilidade na alteração do orçamento, levando a uma situação indesejável na qual o valor das despesas autorizadas passe a situar-se muito além do montante da arrecadação. Por essa razão, pode-se afirmar que o contingenciamento, longe de representar redução da despesa pública, tem possibilitado que o Poder Executivo determine unilateralmente prioridades dentre as programações autorizadas no orçamento anual.

5. DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Há muito o Estado vem buscando disciplinar seus gastos com pessoal, seja por meio da Constituição, seja por meio de leis avulsas, como a LRF. As LDOs, por sua vez, têm criado, progressivamente, procedimentos que visam dar transparência e confiabilidade às informações relativas a essas despesas.

Para 2011, aproveitando iniciativa do Congresso Nacional integrada à LDO 2010, foi inserida a obrigatoriedade de se publicar todos os atos de provimentos e vacâncias de cargos efetivos e comissionados, bem como de funções de confiança, no âmbito dos Poderes e do MPU.

Os dados relativos à estrutura remuneratória e quadro geral de pessoal no âmbito do Poder Judiciário e do MPU serão organizados e disponibilizados respectivamente pelo Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público.

O PLDO 2011, entretanto, retrocede em alguns pontos. Por exemplo, no art. 80, excluiu a obrigatoriedade de demonstração do impacto-orçamentário da transformação de cargos e demais requisitos exigidos para a criação de cargos. É

fato que a transformação pode gerar despesas adicionais. E mesmo a transformação sem impacto deve trazer a demonstração da neutralidade, bem como passar pelo crivo dos órgãos de controle e do Poder Legislativo, pois traz implícita uma criação de cargo ou função. De se recordar que toda criação de cargo ou função, compensada ou não, deve ser motivo de autorização expressa, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição.

Da mesma forma, considera-se equívoco a disposição do § 1º do art. 81, que substitui os termos “projetos de lei ou medida provisória”, presente na LDO 2010, por “proposição”, tornando duvidosa a necessidade de se incluir as medidas provisórias no Anexo V da Lei Orçamentária, que trata das autorizações para aumento das despesas com pessoal.

Outra mudança do Projeto refere-se à exclusão da exigência de se especificar o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente nas autorizações para o provimento de cargos que ocorrerem pela primeira vez.

As alterações mencionadas impedem que o Congresso Nacional cumpra sua função constitucional de controlar a geração da mais rígida e permanente despesa pública, que são os gastos com pessoal. Cumpre lembrar que o Executivo foi o último Poder a aceitar a discriminação das proposições autorizadas no Anexo V da LOA, depois de dois anos seguidos de determinação presente nas LDOs.

Consideramos como aprimoramentos necessários sobre despesas com pessoal: (i) relação, no anexo V da LOA, dos subtítulos que contenham dotação para as autorizações constantes do próprio anexo V da LOA; (ii) exigência de parecer favorável do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, quanto a todos os requisitos da LDO nos projetos relacionados a aumento de gastos com pessoal no Poder Judiciário e no MPU, respectivamente; (iii) proibição de qualquer retroatividade de efeitos financeiros nos projetos de lei ou medidas provisórias que tratem de aumento de gastos com pessoal; e (iv) necessidade de se discriminar no anexo V da LOA os projetos que contenham transformações de cargos ou funções, inclusive aquelas sem impacto orçamentário.

6. POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO

O PLDO 2011, em relação a 2010, apresenta poucas alterações referentes aos critérios sob os quais as agências financeiras oficiais de fomento devem aplicar os recursos à sua disposição.

O art. 89, I, do projeto estabelece como prioridade para a Caixa Econômica Federal a redução do déficit habitacional e melhoria das condições de vida das populações mais carentes. Na LDO anterior, esse foco recaía especialmente sobre os idosos, pessoas portadoras de deficiência e mulheres chefes de família. No projeto atual, foram incluídos expressamente os militares das Forças Armadas que moram em áreas consideradas de risco.

Entre as prioridades para a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP e para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, foi incluída a promoção do desenvolvimento da infra-estrutura e da indústria, da

agricultura e da agroindústria, com ênfase no fomento à redução do impacto ambiental.

No § 5º do art. 89, foi estabelecido que as agências financeiras oficiais de fomento deverão manter atualizados na *internet* os relatórios de suas operações de crédito.

O projeto traz, assim como a LDO 2010, tratamento especial para diversos grupos sociais em diversos dispositivos. Contudo, essa dispersão se torna desnecessária, pois o art. 89, § 5º, dispõe que as agências deverão aplicar os recursos com observância da diretriz de redução do desemprego, bem como das desigualdades de gênero, raça, etnia, idade, região e deficiência.

Por fim, o texto do projeto, ao estabelecer prioridades para as agências, regra geral, não estabelece valores mínimos que deverão ser destinados a essas prioridades. Dessa forma, fica difícil saber se as prioridades foram realmente obedecidas, uma vez que qualquer montante aplicado pode servir como justificativa de atendimento. As exceções são as alíneas “a” e “k” do art. 89, que, pelo menos, definem uma meta de crescimento de 50% em relação à média dos três últimos exercícios das aplicações para cooperativas de produção, micro, pequenas e médias empresas e para os setores têxtil, moveleiro, floricultor e coureiro-calçadista.

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

O PLDO 2011 traz diversas alterações relativas a aspectos que envolvem a possibilidade de paralisação de obras com indícios de irregularidades graves apontadas pelo Tribunal de Contas da União - TCU.

O art. 9º, § 2º, por exemplo, explicita que o anexo específico sobre subtítulos que contenham indícios de irregularidades graves deve restringir-se àqueles que possuem dotação orçamentária no Projeto e na Lei. Pela legislação atual, o controle incide sobre o instrumento contratual (convênio, contrato, edital, projeto), independentemente da programação, pois isso evita, por exemplo, o pagamento de restos a pagar para obras com indícios de irregularidades graves ou a execução de programações incluídas ou reincluídas no orçamento por meio de créditos adicionais.

Por sua vez, o art. 94, caput, dá a entender que a proibição para a execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos em que foram identificados os indícios de irregularidades não está mais sujeita à prévia deliberação da CMO. Essa intenção é reforçada pela exclusão de dispositivo contido na atual LDO (art. 94, § 4º), que estabelece que os ordenadores de despesa e os órgãos setoriais de contabilidade devem providenciar o bloqueio, no SIAFI ou no SIASG, das dotações orçamentárias, das autorizações para execução e dos pagamentos relativos aos subtítulos com indícios de irregularidade, permanecendo nessa situação até a deliberação em contrário da Comissão Mista nos termos deste artigo.

Mantido o texto proposto, a decisão pela paralisação ou não da obra, assim como a adoção das medidas saneadoras, recairá sob a responsabilidade dos gestores do órgão ou entidade responsável. O anexo específico teria apenas caráter indicativo e não mais determinante da paralisação. Essa paralisação passaria a

depender também da avaliação do impacto social, econômico, ambiental, dos riscos à segurança da população e dos custos associados, a ser realizada pelos gestores (art. 95).

Por meio do art. 94, § 1º, IV, o PLDO restringe o conceito de irregularidade grave. Com a nova redação, os atos que caracterizem graves desvios relativamente aos princípios a que está submetida a Administração Pública não mais ensejam a paralisação da obra ou serviço.

Já o art. 95, *caput* e parágrafo único, prevê que a paralisação de obra deverá ser adotada somente depois de esgotadas as medidas administrativas cabíveis, considerada a avaliação dos diversos aspectos referidos.

Os ordenadores de despesas e os gestores dos contratos deverão adotar as medidas administrativas indispensáveis ao saneamento de possíveis falhas e, quando necessário, suspender os pagamentos integral ou parcialmente, podendo haver pagamento com descontos até o montante necessário para eliminar o risco de perda para o erário.

A paralisação da obra ou serviço somente após “esgotadas as medidas administrativas” e após “considerados” todas as condicionantes especificadas anula os eventuais benefícios pretendidos pelo mecanismo que é, justamente, agir tempestiva e cautelarmente para evitar a irreversibilidade do dano ao erário, ao meio ambiente ou a terceiros.

Na linha de alterações, o art. 97 amplia o prazo para que o TCU encaminhe à CMO as informações relativas a obras e serviços com indícios de irregularidades, de 30 para 90 dias, após o encaminhamento do PLOA 2011. Com isso, reduz de 83 para 22 dias o tempo disponível da CMO para análise das informações prestadas pelo TCU. Esse prazo inviabiliza a análise da matéria pelos Relatores Setoriais e pelo Comitê de Obras Irregulares, segundo o cronograma normal de tramitação da LOA, uma vez que as informações somente estarão disponíveis no início do mês de dezembro e a sessão legislativa termina no dia 22 desse mês. Na sistemática atual, o TCU deve encaminhar as informações em 30 de setembro e atualizá-las em 30 de novembro.

Cabe mencionar, ainda, o art. 94, § 5º, que exclui a execução de restos a pagar em 2011 de quaisquer restrições derivadas de bloqueio preventivo determinado em 2010. Assim sendo, libera a execução, a partir de janeiro de 2011, de quaisquer despesas inscritas em restos a pagar atualmente bloqueadas por indícios de irregularidades graves, anulando na prática o efeito dos bloqueios já estabelecidos.

Enfim, na audiência pública realizada dia 04/05/2010 para discussão do PLDO 2011, o Ministro do Planejamento, tratando da ambigüidade dos dispositivos relativos a obras com indícios de irregularidade quanto ao papel da CMO e do TCU, esclareceu que, em nenhum momento, o Poder Executivo pretendeu restringir a atuação da Comissão.

7.1. Controle de Custos de Obras e Serviços

No que se refere ao controle de custos de obras e serviços, o texto do PLDO mantém no seu art. 129 o regramento dos critérios de aceitabilidade de preços unitários, tendo os sistemas SINAPI e SICRO explicitamente como base dos

valores unitários que comporão o custo global das obras e serviços, nas mesmas condições do art. 112 da LDO 2010.

Este fato deve ser positivamente ressaltado, pois a manutenção de tais dispositivos é imprescindível à segurança que deve existir quanto às condições de contratação e fiscalização das obras. Tais disposições, aliás, têm ensejado a edição de atos normativos que regulamentam a matéria, a exemplo da recém-publicada Resolução 114/CNJ de 20 de abril de 2010, do Conselho Nacional de Justiça, estendendo os critérios legais para todo o Judiciário nacional e trazendo, por via da regulamentação, instrumentos da maior utilidade para a gestão das obras no âmbito desse Poder.

Cabe ressaltar também que esta regra fundamental é perfeitamente adequada a todas as modalidades de contratação previstas na legislação de compras públicas. Neste sentido, a especificação dos critérios específicos de medição e pagamento nas empreitadas por preço global, de uso crescente na Administração Federal, é inteiramente compatível com a composição do preço a partir de orçamentos detalhados tendo por limites os custos unitários do SINAPI ou SICRO - de fato, a orçamentação por preço unitário torna-se indissociável da correta contratação sob empreitada por preços globais.

8. DEMONSTRATIVOS DAS INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

O Anexo II do PLDO 2011 relaciona as informações complementares ao projeto de lei orçamentária para 2011. Trata-se de dados que, acompanhando a proposta orçamentária, não integrarão os autógrafos que o Congresso Nacional encaminhará ao Presidente da República para sanção. Assim ocorre porque essas informações servem tão somente ao propósito de auxiliar o trabalho de apreciação da proposta durante sua tramitação no Congresso Nacional. São informações que permitem, por exemplo, avaliar a compatibilidade da proposta orçamentária com as diretrizes estabelecidas para o exercício.

O Anexo II do PLDO 2011 suprime, em relação ao anexo da LDO vigente, a exigência de o Poder Executivo enviar demonstrativo das informações a respeito das ações que integram o Programa Minha Casa Minha Vida. Tendo em vista a importância desse programa, considera-se conveniente a manutenção do demonstrativo.

Além disso, seria conveniente, para o aperfeiçoamento da transparência da metodologia de apuração de receitas e das programações de governo, a inclusão dos seguintes dispositivos vetados na LDO vigente:

“XII - (...)

5. Receita de dividendos, discriminada por empresa, com a arrecadação estimada e a realizada nos exercícios de 2009 e 2010 e a estimada para 2011, indicando data de recolhimento, forma de pagamento, bem como os valores recolhidos a título de adiantamento, devendo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão encaminhar à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, em 30 de setembro e em 30 de novembro de 2010, demonstrativo atualizado dessa receita;”

“XXXIV - demonstrativo atualizado da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado de que trata o Anexo III.12 desta

Lei, em observância ao disposto no art. 5º, inciso II, da Lei Complementar no 101, de 2000;”

Sugere-se, ainda, incluir novo item com a seguinte redação:

“XXXVI - valor dos financiamentos concedidos pelo BNDES a fundo perdido, com a identificação dos beneficiários e os valores recebidos.”

Por fim, a nova redação do item XIII dispõe que o demonstrativo de gastos com assistência médica e odontológica, auxílio-alimentação/refeição e assistência pré-escolar seja feito não só quanto a cada órgão e Poder, mas também em relação ao MPU e ao consolidado da União. Além disso, o dispositivo incluiu exigência de que o demonstrativo desses gastos contenha a dotação orçamentária constante do PLOA 2011, o número de beneficiários, o custo médio e o valor *per capita* praticado em cada unidade orçamentária, além da especificação do número e da data do ato legal autorizativo do referido valor.

Quanto a essa última exigência, o art. 25, parágrafo único, do PLDO 2011 determina que os órgãos dos Poderes e do MPU encaminharão à SOF/MPOG, quando do envio dessas informações, cópia dos atos legais relativos aos valores *per capita* praticados em seu âmbito no mês de março de 2010, para servir de subsídio à política de reajuste desses benefícios em 2011, conforme dispõe o *caput* desse mesmo artigo.

9. ANEXO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS E RESPECTIVA MARGEM DE EXPANSÃO

9.1. Anexo das Despesas que Não Serão Objeto de Limitação de Empenho

O Anexo IV do PLDO 2011 refere-se às despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000¹⁶. Está dividido em duas partes: a primeira relativa às despesas que constituem obrigações constitucionais e legais e a segunda com outras despesas que, embora discricionárias, devem ser protegidas do contingenciamento, com fundamento no dispositivo da LRF acima citado.

No decorrer da execução orçamentária de 2011, a legislação ordinária pode, ainda, criar despesas obrigatórias não contidas no anexo em comento. Por esse motivo, o art. 119 do PLDO 2011 autoriza o Poder Executivo a atualizar o Anexo, desde que haja promulgação de emenda constitucional ou lei de que resultem obrigações para a União, ou incluir outras ações, desde que constituam obrigação constitucional ou legal.

Comparando-se o Anexo IV do PLDO/2011 com o correspondente da LDO/2010 (Anexo V), constata-se que foram acrescentados três itens à parte I, referente ao rol das despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União:

- “62. *Ressarcimento a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da perda de receita decorrente da arrecadação de ICMS*

¹⁶ Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias

sobre combustíveis fósseis utilizados para geração de energia elétrica (Lei nº 12.111, de 9/12/2009);

- 63. *Imunobiológicos para Prevenção e Controle de Doenças* (Lei nº 6.259, de 30/10/1975, e Lei nº 8.080, de 19/09/1990); e
- 64. *Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD* (Lei nº 12.058, de 13/10/2009)."

Em relação à parte II (Demais Despesas Ressalvadas), de um lado foram excluídas as despesas que não mais se justificam em 2011, como as com apoio técnico e administrativo à equipe de transição do candidato eleito ao cargo de Presidente da República e as despesas com a realização das eleições de 2010.

No entanto, foi incluído no rol o "*Pagamento das ações e serviços socio-assistenciais cofinanciados pelo Fundo Nacional de Assistência Social*". Tais serviços implicam a produção de ações continuadas, e por tempo indeterminado, voltadas à proteção social da população usuária da rede de assistência social (crianças, adolescentes, idosos, portadores de deficiência, etc).

9.2. Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias

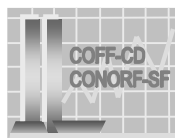
Ao prever o Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, em seu art. 4º, § 2º, V, a LRF procura assegurar que não haverá a criação de nova despesa sem que exista receita permanente para seu financiamento ou redução de outra despesa de caráter continuado. A importância desse dispositivo é indiscutível. No entanto, a forma como o Executivo o tem elaborado e apresentado, tanto no PLDO 2011 quanto em anos anteriores, não é suficiente para a análise do Legislativo sobre a real possibilidade de aumento de gastos obrigatórios.

A margem de expansão é, ao mesmo tempo, possibilidade e limite. Tem o significado de uma reserva de recursos, prevista na LDO e alocada na LOA, discriminada ou não (a exemplo da reserva de contingência), servindo, em qualquer caso, como compensação prévia para o ato futuro de criação ou aumento de despesas obrigatórias, ou para a renúncia de receita.

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

A metodologia adotada no PLDO 2011 e nas LDOs anteriores para o cálculo dessa margem de expansão considera, para efeito de compensação, que o crescimento real da atividade econômica equivale a uma ampliação da base de cálculo dos tributos em geral, dado que o mesmo eleva a grandeza econômica ou numérica sobre a qual se aplicam as alíquotas, aumentando a arrecadação total.

Houve, ainda, previsão para redução permanente de despesa, no montante de R\$ 113,2 milhões, correspondente ao decréscimo vegetativo dos benefícios da renda mensal vitalícia, uma vez que o montante desse tipo de



benefício, por não haver mais previsão legal de novas concessões, reduz-se, à medida que os beneficiários atuais chegam ao óbito.

A crítica recorrente sobre a forma do demonstrativo é a de que ele não é acompanhado da memória de cálculo dos ganhos de arrecadação, em termos de efeitos, quantidade e legislação. A redução da despesa esperada também não é acompanhada da memória de cálculo. Dessa forma, existe grande incerteza de que realmente é possível criar novas despesas obrigatórias de caráter continuado a partir da margem de expansão definida pelo Executivo.

Na metodologia adotada, o PLDO 2011 define como margem de expansão 100% do saldo total do item 7, ou seja, R\$ 19,9 bilhões, conforme demonstrado no quadro seguinte:

CÁLCULO DA MARGEM DE EXPANSÃO DA DESPESA OBRIGATÓRIA

(R\$ milhões)

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

Fonte: PLDO 2009, PLDO 2010 e PLDO 2011.

Creemos que a segregação, em item à parte, das transferências ao FUNDEB para os entes subnacionais não se justifica, em razão de caracterizar-se igualmente como transferência constitucional (item 2). Quanto às despesas obrigatórias previamente subtraídas do saldo inicial (item 6), repetem-se as mesmas

descrições dos anos anteriores, sem qualquer discriminação mais aprofundada que permita juízo de valor sobre a pertinência dos montantes lançados.

Não houve previsão para aumento real do salário mínimo (item 6.1), em razão de não ter ocorrido crescimento real do PIB em 2009, ano base para o cálculo do aumento. Desse modo, o aumento de salário mínimo previsto corresponde apenas à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, acumulada nos últimos onze meses que antecedem o pagamento do salário-mínimo assim reajustado, de forma a manter o seu poder de compra, conforme previsto no art. 7º, IV, da Constituição Federal. Entretanto, assim como não se considera inflação o aumento permanente de receita, por analogia, o aumento de despesa decorrente de índices de preços também não é considerado como aumento permanente de despesa obrigatória.

10. AVALIAÇÃO DE PROJEÇÕES ATUARIAIS

10.1. Regime Geral de Previdência Social – RGPS

As projeções relativas ao RGPS foram realizadas com base em modelo demográfico-atuarial, organizado em quatro módulos: desenho do plano previdenciário, demografia, mercado de trabalho e transições da condição de contribuinte para a de inativo. Os resultados das projeções são consequências de hipóteses acerca da evolução demográfica, estrutura do mercado de trabalho e probabilidades de entrada em benefícios, bem como de suposições sobre taxas de crescimento da inflação, produtividade, PIB e comportamento dos indivíduos em relação à decisão de se aposentar.

O modelo contém limitações advindas da difícil previsibilidade de um grande número de variáveis que o alimentam. Como admitido no Projeto, os resultados das projeções são extremamente sensíveis às hipóteses demográficas e de mercado de trabalho utilizadas, sendo que, enquanto as mudanças na estrutura demográfica são mais lentas e previsíveis, as alterações na composição da força de trabalho estão cada vez mais aceleradas em razão dos avanços tecnológicos, da flexibilização das relações laborais e da reestruturação dos processos produtivos. Variáveis como a taxa de atividade, grau de informalidade e taxa de desemprego, fundamentais para as projeções previdenciárias, são de difícil previsão, o que constituem limitações desse modelo em relação às estimativas do número de contribuintes. Neste estudo, em razão da ausência de informações sobre o comportamento futuro dessas variáveis, adotou-se a hipótese de manutenção da atual estrutura de mercado de trabalho para os próximos 20 anos.

Considerada essa hipótese, as projeções indicam que a necessidade de financiamento do RGPS¹⁷ para 2010 e 2011 foi estimada em R\$ 50,7 bilhões (1,47% do PIB) e em R\$ 49,9 bilhões (1,31% do PIB), respectivamente. A necessidade de financiamento em relação ao PIB deverá reduzir-se até 2012, devido ao menor reajuste do salário-mínimo no ano de 2011, uma vez que o PIB teve redução de 0,19% em 2009. A partir de 2013, a necessidade de financiamento deve

¹⁷ Definida pela diferença entre arrecadação da contribuição previdenciária e despesas com benefícios.

retomar a trajetória ascendente e poderá alcançar a cifra de R\$ 219,2 bilhões (1,67% do PIB) em 2030.

10.2 Regime Próprio de Previdência dos Servidores Civis – RPPS

Para avaliação atuarial do RPPS foram utilizadas, basicamente, informações das seguintes naturezas: (i) funcionais, referentes à situação atual do servidor, tais como órgão ao qual é vinculado, data da posse, data do último cargo etc.; (ii) financeiras (remuneração do servidor); e (iii) pessoais, como, por exemplo, composição familiar, data de nascimento etc.

Também, levou-se em conta toda a legislação aplicada ao assunto, em especial as normas estabelecidas pelas Emendas Constitucionais nºs 41/03 e 47/05 e pela Lei nº 10.887, de 2004.

As premissas e hipóteses definidas pelos órgãos responsáveis, bem como a condução de políticas de recursos humanos e previdenciárias dos servidores civis da União influenciam os resultados das projeções. Na situação apresentada, admitiu-se, dentre outras suposições, a de que não há reposição dos servidores ativos. Portanto, consideraram-se apenas os atuais servidores ativos e inativos e os pensionistas.

Nesse cenário, o déficit previdenciário aumenta, inicialmente, em virtude da redução de servidores ativos que passam para a inatividade. Uma vez que não há reposição de servidores, a receita de contribuições reduz e a despesa com benefícios aumenta. Essa circunstância se verificará até 2037. A partir de então, o déficit previdenciário começa a cair. Isso ocorre porque a quantidade de novos aposentados será superada pelos decrementos causados pela mortalidade do grupo de inativos.

Para os exercícios de 2010 e 2011, são estimados déficits de cerca de R\$ 24,3 e R\$ 32,4 bilhões, respectivamente. Consoante as previsões atuariais, o déficit afigura-se decrescente a partir do ano de 2038.

10.3. Regime Próprio de Previdência dos Militares

As projeções foram realizadas para um período de 75 anos e contemplam os compromissos financeiros a cargo da União, representados pelo pagamento de remunerações e proventos dos militares ativos e inativos das Forças Armadas, assim como do pagamento de pensões e do fluxo de receitas geradas pelas contribuições para pensão.

A análise está amparada em dados cadastrais e financeiros extraídos do Banco de Informações Estratégicas e Gerenciais do Ministério da Defesa (BIEG).

As premissas e hipóteses adotadas buscam representar, da melhor maneira possível, os fatos e características dos sistemas de remuneração dos militares e de pensões. Todavia, o modelo atuarial envolve amplo conjunto de variáveis de difícil previsão, de modo que seus resultados devem ser tomados com cautela. Por exemplo, existem pensões instituídas para pagamento de benefícios exclusivamente a ex-combatentes brasileiros e a seus dependentes sem a correspondente indicação das fontes de custeio. Não se tratam, portanto, de

benefícios regularmente concedidos aos dependentes de militares de carreira após seu falecimento, mas de pensões especiais.

No que tange aos resultados obtidos, o confronto dos recursos necessários ao pagamento das pensões militares com os valores arrecadados, mensalmente, com base na remuneração dos militares da ativa e da inatividade, acrescidos da contribuição patronal correspondente, evidencia déficit atuarial. Esse déficit, apesar de crescente, em face dos efeitos da nova legislação que regula a matéria, pode ser considerado controlado. Observa-se, também, que o aludido déficit deve assumir trajetória declinante a partir de 2039, em valores nominais. Para os anos de 2010 e 2011, tendo em conta apenas as pensões militares, estima-se déficit semelhante de cerca de R\$ 5,43 bilhões.

10.4. Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT

As receitas do FAT totalizaram em 2009 R\$ 34,89 bilhões, a preços de dezembro de 2009, apresentando redução de 2,07% em relação ao ano anterior. Já os desembolsos, incluindo as transferências para o BNDES, atingiram o montante de R\$ 37,26 bilhões, a preços de dezembro de 2009, apresentando um crescimento de 19,42% em relação a 2008.

Contrariamente aos resultados superavitários observados nos últimos anos, que contribuíram para a construção do atual patrimônio do FAT, a receita realizada em 2009 não foi suficiente para o pagamento das obrigações. O resultado negativo foi coberto com parte do patrimônio do FAT (superávit de exercícios anteriores).

A perspectiva é de que, mantida a Desvinculação das Receitas da União - DRU, a situação se perpetue, fazendo com que sejam necessários aportes de recursos do Tesouro Nacional ou a utilização de parte do patrimônio do FAT junto às instituições financeiras. Nenhuma das alternativas é agradável, tendo em vista que o aporte de maior volume de recursos demanda aumento de carga tributária ou compressão de despesas, enquanto a utilização do patrimônio do FAT para pagamento de despesas correntes constitui gasto da União.

A verdade é que as despesas com seguro-desemprego e abono salarial, financiadas pelo FAT, atingiram proporções que demandam maior reflexão. De acordo com os valores registrados no SIAFI, em 2004 o gasto com ambas as despesas foi de R\$ 9,47 bilhões, em valores nominais, correspondente a 0,49% do PIB. A previsão para 2013 é de que esse valor atinja o montante de R\$ 43,8 bilhões, correspondente 0,95% do PIB, ou seja, aumento no período de aproximadamente 94% em relação ao PIB.

Segundo a Nota Técnica nº 07/2010-CGFAT/SPOA/MTE, que trata da Avaliação Financeira do FAT, a razão do crescimento das despesas com seguro-desemprego e abono salarial está associada aos aumentos reais do salário-mínimo, bem como à ampliação do número de empregos formais combinada com a manutenção da alta rotatividade da mão-de-obra brasileira. Descortinam-se, assim, pontos que, mais cedo ou mais tarde, deverão ser equacionados: (i) as implicações, nas despesas da União, dos aumentos reais do salário mínimo; e (ii) a alta rotatividade da mão de obra do mercado de trabalho brasileiro.

10.5. Amparos Assistenciais Previstos na Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS

As projeções dizem respeito à Renda Mensal Vitalícia - RMV e ao benefício de prestação continuada - BPC¹⁸. A RMV foi extinta em 1996 e substituída pelo BPC. As projeções de quantitativo da RMV indicam decréscimo e são referentes aos indivíduos que até 1996 recebiam o benefício. Já as projeções do BPC indicam acréscimo ano a ano.

A partir de 2003, os gastos com o BPC aumentaram substancialmente. Estima-se um crescimento médio do quantitativo do BPC entre 2010 e 2013 de 8,73%, próximo ao verificado entre 2006-2009, de 8,59%. Ambas as taxas médias de crescimento são inferiores à verificada no período 2003-2005, de 13,55%, que foi fortemente influenciada pelos efeitos do Estatuto do Idoso¹⁹.

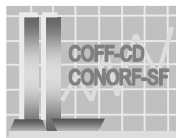
Da análise individual de cada uma das categorias, percebe-se que o crescimento anual do quantitativo da categoria idosos entre 2003 e 2009 foi sempre superior ao crescimento da categoria pessoas com deficiência. Contudo, a partir de 2010 estima-se que a trajetória se inverta.

| BPC - QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS ATIVOS E PERCENTUAL DE CRESCIMENTO NO ANO EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR | | | | | | |
|---|-------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| ANO | PESSOAS COM DEFICIÊNCIA (PCD) | | IDOSOS | | TOTAL | |
| | Quantidade | Variação % | Quantidade | Variação % | Quantidade | Variação % |
| 2003 | 1.036.365 | 6,16% | 664.875 | 13,73% | 1.701.240 | 8,99% |
| 2004 | 1.127.849 | 8,83% | 933.164 | 40,35% | 2.061.013 | 21,15% |
| 2005 | 1.211.761 | 7,44% | 1.065.604 | 14,19% | 2.277.365 | 10,50% |
| 2006 | 1.293.645 | 6,76% | 1.183.840 | 11,10% | 2.477.485 | 8,79% |
| 2007 | 1.385.107 | 7,07% | 1.295.716 | 9,45% | 2.680.823 | 8,21% |
| 2008 | 1.510.682 | 9,07% | 1.423.790 | 9,88% | 2.934.472 | 9,46% |
| 2009 | 1.625.625 | 7,61% | 1.541.220 | 8,25% | 3.166.845 | 7,92% |
| 2010 | 1.723.841 | 6,04% | 1.631.604 | 5,86% | 3.355.445 | 5,96% |
| 2011 | 1.933.226 | 12,15% | 1.765.843 | 8,23% | 3.699.069 | 10,24% |
| 2012 | 2.128.568 | 10,10% | 1.901.983 | 7,71% | 4.030.551 | 8,96% |
| 2013 | 2.365.221 | 11,12% | 2.059.614 | 8,29% | 4.424.835 | 9,78% |

CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO DO QUANTITATIVO DO BPC

¹⁸ O Benefício de Prestação Continuada-BPC, no valor de um salário-mínimo, é assegurado ao idoso acima de 65 anos e à pessoa portadora de deficiência incapazes para a vida independente e para o trabalho. Em ambos os casos exige-se que a renda familiar per capita seja inferior a ¼ do salário mínimo.

¹⁹ O Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) reduziu a idade para habilitação ao benefício de 67 para 65 anos. Além disso, o Estatuto previu que a renda advinda do BPC já recebida por um idoso na família, não seja computada no cálculo da renda familiar per capita, no caso de uma nova concessão no âmbito da mesma família.

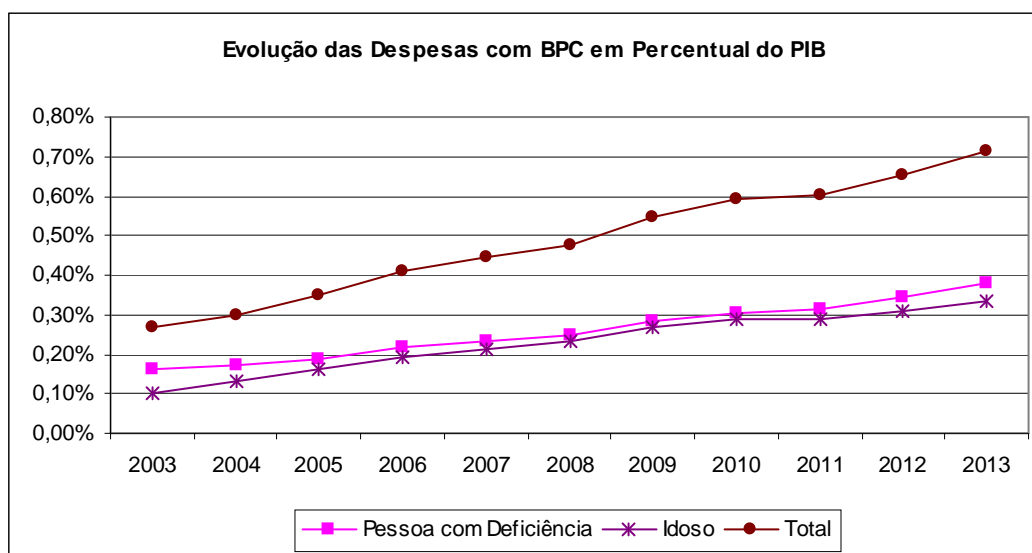


Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

| Período | PCD | Idosos | Total |
|----------------|------------|---------------|--------------|
| 2003-2005 | 7,48% | 22,76% | 13,55% |
| 2006-2009 | 7,63% | 9,67% | 8,59% |
| 2010-2013 | 9,85% | 7,52% | 8,73% |

Fonte: de 2003 a 2009: Base de Dados Histórico da Previdência Social; 2010: Lei Orçamentária Anual de 2010; 2011 a 2013: Avaliação Financeira e Atuarial dos Benefícios Assistências da Lei Orgânica de Assistência Social contida no PLDO 2011.

Com relação ao total gasto com o pagamento do BPC, a previsão de trajetória mantém-se crescente, passando, em 2003, de R\$ 4,5 bilhões, em valores nominais (0,27% do PIB), para R\$ 33 bilhões, em 2013 (0,71% do PIB). Os valores são influenciados tanto pelo número de benefícios em estoque quanto pelo aumento do salário mínimo.



Fonte: de 2003 a 2009: Base de Dados Histórico da Previdência Social; 2010: Lei Orçamentária Anual de 2010; 2011 a 2013: Avaliação Financeira e Atuarial dos Benefícios Assistências da Lei Orgânica de Assistência Social contida no PLDO 2011.

WAGNER PRIMO FIGUEIREDO JÚNIOR²⁰

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

ORLANDO DE SÁ CAVALCANTE NETO²¹

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

²⁰ Consultores designados - CD: Coordenadores: Maria Emilia M. Pureza, Eugênio Greggianin, Wellington P. Araújo, Ricardo Volpe; Colaboradores: Sérgio Tadao Sambosuke, Fidelis Antônio Fantin Júnior, Romiro Ribeiro, Cláudio R. Tanno, Eber Z. Santa Helena, Márcia R. Moura, José Fernando Cosentino Tavares, Flávio Tavares, Mauro Antonio O. da Costa, Sidney José de Souza Júnior, Francisco Lúcio P. Filho, Edson M. Tubaki, Tulio Cambraia, Sidney A. Bittencourt, Mario Luis Gurgel de Souza, Salvador R. Batista Júnior; Roberto M. Guimarães Filho, Ingo Antônio Luger.

²¹ Consultores designados - SF: Coordenadores: Luiz Fernando de Mello Perezino, José de Ribamar Pereira da Silva, Maurício Ferreira de Macedo, Luciano Henrique da Silva Oliveira, Laerte Ferreira Morgado, Vincenzo Papariello Júnior, Augusto Bello de Souza Neto; Colaboradores: Ana Cláudia Castro Silva, André Miranda Burello, Carlos Mello Marshall, Carlos Murilo Espínola P. de Carvalho, Eduardo Andres Ferreira Rodriguez, Fernando Veiga Barros e Silva, Joaquim Ornelas Neto, Luiz Gonçalves de Lima Filho, Luís Otávio Barroso da Graça; Helena Assaf Bastos, Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt; José Rui Gonçalves Rosa, Oádía Rossy Campos, José Lacerda Gomes, Renato Jorge Brown Ribeiro, Cláudia Cristina Pacheco Moreira.