



CONGRESSO NACIONAL

**COMISSÃO MISTA DE PLANOS,
ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO**

***PROJETO DE LEI DE
DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
PARA 2011***

(Projeto de Lei nº 04/2010-CN)

***RELATÓRIO PRELIMINAR
APRESENTADO***

Presidente: Deputado WALDEMIR MOKA (PMDB/MS)
Relator: Senador TIÃO VIANA (PT/AC)

17/05/2010



RELATÓRIO PRELIMINAR
PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2011

PL Nº 4, DE 2010-CN

SUMÁRIO

I – RELATÓRIO	1
1 PARTE GERAL	1
1.1 Avaliação do Cenário Econômico-Fiscal	1
1.2 Avaliação do Cenário Social	3
1.2.1 Assistência e Previdência Social	3
1.2.2 Trabalho	5
1.2.3 Saúde	6
1.2.4 Educação	6
1.3 Avaliação das Informações Constantes dos Anexos do PLDO 2009	6
1.3.1 Anexo de Metas e Prioridades	6
1.3.2 Anexo de Metas Fiscais	7
1.3.3 Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias	9
1.3.4 Anexo das Despesas que não serão Objeto de Limitação e Empenho	10
1.3.5 Anexo de Riscos Fiscais	11
2 PARTE ESPECIAL	13
2.1 Da Apresentação e do Número de Emendas	13
2.2 Do Emendamento para Elaboração do Anexo de Metas e Prioridades	14
2.3 Dos Critérios de Admissibilidade de Emendas	14
2.4 Dos Critérios de Atendimento de Emendas	15
II – VOTO	16



Relatório Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 4, de 2010-CN, que “*dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2011 e dá outras providências*”.

RELATOR: Senador Tião Viana

I – RELATÓRIO

Designado Relator do Projeto epigrafado, coube-nos a tarefa de propor este Relatório Preliminar sobre a matéria, previsto no art. 85 da Resolução nº 1, de 2006-CN, cuja estrutura é a seguinte:

- a) PARTE GERAL – avaliação dos cenários econômico-fiscal e social do projeto, dos parâmetros que foram utilizados para a sua elaboração e das informações constantes de seus anexos;
- b) PARTE ESPECIAL – regras, parâmetros e critérios que nortearão os trabalhos da relatoria, inclusive quanto à apresentação e acolhimento das emendas.

1 PARTE GERAL

1.1 AVALIAÇÃO DO CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL

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 internacional¹.

Esse mau desempenho em 2009, entretanto, foi influenciado pelas quedas do produto interno bruto-PIB ocorridas no último trimestre de 2008 (-3,5%) e no 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 nos países desenvolvidos. 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 promissor e o PLDO 2011 incorpora essa expectativa, conforme

¹ O produto brasileiro sofreu queda bastante inferior à experimentada pelas economias desenvolvidas que, em média, retraíram-se 3,4%.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO PRELIMINAR – PL Nº 4, DE 2010–CN

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%².

Nesse sentido, é promissora a retomada do crescimento da formação bruta de capital fixo da economia que, no último trimestre de 2009, mostrou, pela primeira vez naquele exercício, um aumento de 3,6% em relação ao mesmo período de 2008. 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.

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 fiscal.

A expectativa do mercado para o IPCA acumulado de 2010, que estava dentro da 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 2011³.

Nesse quadro, os agentes de mercado, diferentemente 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.

Cabe salientar que o Governo trata os parâmetros de inflação contidos no PLDO 2011 como metas a serem perseguidas e que, caso verifique mudanças

² 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).

³ Indicadores econômicos do BACEN.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO PRELIMINAR – PL Nº 4, DE 2010–CN

substanciais nessas expectativas, o próprio Poder Executivo se encarregará de revisá-las por ocasião do encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária para 2011.

No PLDO 2011, a meta para o resultado primário consolidado do setor público é mantida no mesmo patamar de 2010 (3,3% do PIB), embora tenha sido fixada em termos nominais no valor de R\$ 125,5 bilhões. Porém, não foi definido, como na LDO 2010, o montante das programações do PAC passível de ser reduzido da meta.

1.2 AVALIAÇÃO DO CENÁRIO SOCIAL

A avaliação do cenário social em que se insere o PLDO 2011 contempla a análise dos aspectos relativos às áreas da assistência e previdência social, trabalho, saúde e educação.

1.2.1 ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA SOCIAL

O PLDO 2011 estabelece que o projeto e a respectiva lei orçamentária deverão contemplar dotações necessárias ao reajuste dos benefícios da Seguridade Social, *garantindo-se aumento real do salário mínimo equivalente à taxa de variação real do PIB de 2009 ou segundo outra sistemática que venha a ser estabelecida em legislação superveniente*. A esse respeito, tramita no Senado Federal a Medida Provisória nº 474, de 23/12/2009, que estabelece que o reajuste do salário mínimo em 2011 corresponderá à soma das taxas relativas à variação do INPC em 2010 e ao crescimento real do PIB de 2009.

Considerando que o PIB apresentou retração de 0,2% em 2009, não se prevê aumento real do salário mínimo, mas apenas atualização decorrente da perda do poder aquisitivo da moeda medida pelo INPC de 2010, que foi de 5,08%. Em decorrência, prevê-se um salário mínimo de R\$ 535,91 para 2011, com acréscimo, portanto, de R\$ 25,91 em relação ao valor vigente.

1.2.1.1 Assistência Social

Na área da Assistência Social, os gastos obrigatórios relativos aos benefícios da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e do Programa Bolsa-Família constituem mais de 90% das despesas totais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Para o exercício de 2010, o total autorizado para essas despesas atinge o montante de cerca de R\$ 35,1 bilhões, o que inclui dotações relativas à Renda Mensal Vitalícia (R\$ 1,83 bilhão), aos benefícios de prestação continuada a pessoas com deficiência e idosos (R\$ 20,2 bilhões) e ao Bolsa-Família (R\$ 13,1 bilhões).

No caso do Bolsa-Família, o Governo Federal ampliou o valor do benefício em julho de 2009, por meio do Decreto nº 6.917, elevando o valor básico de R\$ 62,00 para R\$ 68,00 e do benefício variável de R\$ 20,00 para R\$ 22,00. Ao longo de 2009, o Presidente da República editou dois decretos que redefiniram o valor mínimo de renda familiar *per capita* necessária para configurar as situações de pobreza. O Decreto nº 6.824, de 16 de abril de 2009, fixou os limites das linhas de pobreza e extrema pobreza como sendo de R\$ 137,00 e R\$ 69,00, respectivamente. Já o Decreto nº 6.917, de 30 de julho de 2009, elevou o limite da extrema pobreza para R\$ 70 e da pobreza para R\$ 140. Esses valores definem os potenciais beneficiários do



Bolsa-Família, haja vista que somente podem postular o recebimento do benefício as famílias com renda mensal per capita até a linha de pobreza. Essa alteração de parâmetro fez com que o governo aumentasse a meta de famílias a serem atendidas pelo programa, passando a 12,7 milhões de famílias em 2010, quando em 2009 a meta era de 11,1 milhões.

No que refere aos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) da LOAS, tanto o volume de recursos despendidos a cada ano como o número de beneficiários evidenciam tendência de crescimento. Para 2010, estima-se atender cerca de 3,4 milhões de idosos e pessoas com deficiência, ante a meta de atendimento de 3,0 milhões em 2009. O gasto total estimado com o BPC para 2010 é de R\$ 20,2 bilhões, frente aos R\$ 16,7 bilhões autorizados para 2009. A variação deve-se ao aumento do salário-mínimo e ao aumento no quantitativo de pessoas atendidas.

1.2.1.2 Previdência Social

No que se refere ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, segundo os dados do Boletim Estatístico da Previdência Social de fevereiro de 2010, no 1º bimestre de 2010, o saldo previdenciário ficou negativo em cerca de R\$ 7,5 bilhões. A arrecadação líquida alcançou R\$ 29,3 bilhões, ao passo que os dispêndios com benefícios do RGPS atingiram R\$ 36,8 bilhões, nos dois primeiros meses do exercício. Em 2010, o reajuste do salário mínimo ocorreu a partir de 1º de janeiro, por meio da Medida Provisória nº 474, de 23/12/2009, antecipando-se um mês em relação ao ocorrido em 2009, o que impacta diretamente as contas previdenciárias.

No acumulado dos últimos 12 meses, encerrados em fevereiro de 2010, a necessidade de financiamento do RGPS (saldo previdenciário) alcançou R\$ 41,4 bilhões, sendo que o exercício de 2009 havia se encerrado com uma necessidade de financiamento anual de R\$ 42,9 bilhões (ante R\$ 36,2 bilhões em 2008 e R\$ 44,9 bilhões em 2007). Alguns aspectos merecem ser destacados:

a) exceto quanto ao exercício de 2008, o déficit previdenciário mantém trajetória crescente, muito em função da redução do ritmo de crescimento das receitas previdenciárias, e do acréscimo dos desembolsos advindos de decisões judiciais⁴; e

b) nos dois primeiros meses de 2010, constata-se uma retomada do crescimento da arrecadação líquida previdenciária. A arrecadação foi superior em cerca de 15,8% nominais relativamente ao arrecadado no 1º bimestre de 2009, o que sugere o reaquecimento do mercado de trabalho formal após a crise econômica.

Em relação à quantidade de benefícios concedidos pelo RGPS, constata-se um crescimento de 25% entre janeiro de 2004 e fevereiro de 2009. Atualmente, são cerca de 23,5 milhões, sendo 15,5 milhões de benefícios da clientela urbana e 8,0 milhões de benefícios da clientela rural. O valor médio dos benefícios era de R\$ 710,44, em fevereiro de 2010.

⁴ Desde 1995, o RGPS apura saldo previdenciário negativo.



O resultado do RGPS também é pressionado pela política de concessão de aumentos reais do salário-mínimo, na medida em que cerca de 62,6% do número de benefícios pagos têm esse valor⁵.

Quanto às concessões no 1º bimestre de 2010, o número de novos benefícios alcançou 647.551, representando crescimento de 0,45% relativamente aos benefícios concedidos no mesmo período de 2009.

1.2.2 TRABALHO

A quase totalidade dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT é gasta com políticas passivas de emprego, de natureza obrigatória, como o seguro-desemprego e o abono salarial. Valores pouco expressivos são destinados a políticas ativas de emprego, como a qualificação profissional e o apoio ao microcrédito.

O crescimento real do salário-mínimo, o aumento da formalização do emprego e a alta rotatividade da mão-de-obra formal levam a um consumo crescente dos recursos do FAT. Esses são fatores que reduzem o montante dos recursos que poderiam ser destinados a políticas de geração de emprego e renda.

Para uma visão geral da situação do orçamento do FAT, em 2009, do total pago de R\$ 36,8 bilhões, apenas 1% foi destinado a gastos referentes a políticas ativas de emprego e renda. Do restante, aproximadamente R\$ 26,8 bilhões foram despendidos com programações afetas ao pagamento de seguro desemprego e abono salarial, que exibem trajetória de forte crescimento real nos últimos exercícios. Outros R\$ 9,6 bilhões correspondem à transferência para o BNDES, determinada pelo art. 239, §1º, da Constituição Federal, para financiar programas de desenvolvimento econômico.

No cenário do mercado de trabalho, convém assinalar que, a partir de 2001, verifica-se um crescimento considerável na geração de empregos formais. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, no período de 2001 a 2005, o emprego formal cresceu em média 5,5% ao ano, taxa superior ao crescimento do PIB. Dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE demonstram que o percentual de empregados com carteira assinada em relação ao total de pessoas ocupadas, que era de 43,4% em setembro de 2004, alcançou 50,7% em fevereiro de 2010.

Os dados recentes do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED do Ministério do Trabalho e Emprego corroboram o crescimento do emprego formal. Em março de 2010, foram criados 266.415 postos de trabalho formal, recorde mensal na série histórica.

No que se refere à taxa de desocupação, os efeitos da crise financeira foram sentidos no mercado de trabalho, ao longo dos oito primeiros meses de 2009, chegando a um teto de 9,0% em março do referido ano. Já em dezembro de 2009, no entanto, o desemprego retornou a 6,8%, mesmo patamar de dezembro de 2008. Nos

⁵ Dados de fevereiro de 2010, divulgados pela Previdência Social, que não incluem os benefícios assistenciais pagos pelo INSS. Na área rural, o percentual dos benefícios pagos equivalentes ao salário mínimo alcança quase 99% do total.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO PRELIMINAR – PL Nº 4, DE 2010–CN

dois primeiros meses de 2010, o IBGE apurou taxas de 7,2% em janeiro e 7,4% em fevereiro, as mais baixas dos últimos anos para o 1º bimestre.

1.2.3 SAÚDE

Na parte referente ao financiamento da Saúde, permanecem no PLDO 2011 as regras que definem provisoriamente o conceito de ações e serviços públicos de saúde, a fim de nortear a elaboração e execução do orçamento, em conformidade com a referida Emenda Constitucional nº 29, de 2000. A regra que tem vigorado desde 2001, considera tais ações e serviços como sendo a totalidade da dotação do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida, a transferência de renda a famílias e despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

O caput do art. 51 evidencia que tanto o projeto quanto a respectiva lei orçamentária devem contemplar os recursos necessários ao cumprimento do mínimo constitucional ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

1.2.4 EDUCAÇÃO

A Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que conferiu nova redação ao art. 214 da Constituição, alterou o percentual de desvinculação de receitas da União (DRU) incidente sobre os recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino. Segundo essa Emenda, a partir de 2011, não mais haverá incidência da DRU sobre os recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino (fonte 112), o que proporcionará valores adicionais nessa fonte.

Além disso, a Emenda estendeu a obrigatoriedade do ensino gratuito a todas as etapas da educação básica e o atendimento a esses alunos por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Essa obrigatoriedade deverá ser implementada progressivamente até 2016, nos termos do PNE, com apoio técnico e financeiro da União.

Por fim, os recursos destinados à complementação da União ao FUNDEB para 2011 deverão ser equivalentes a, no mínimo, 10% do total da receita total desse Fundo, de acordo com o disposto no inciso VII, alínea “d” do art. 60 do ADCT.

1.3 AVALIAÇÃO DAS INFORMAÇÕES CONSTANTES DOS ANEXOS DO PLDO 2009

1.3.1 ANEXO DE METAS E PRIORIDADES

O Poder Executivo não encaminhou o anexo de metas e prioridades 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.

Para suprir o que entendemos ser uma falha, pois a Constituição Federal exige a explicitação das metas e prioridades na LDO, e por julgar que o Congresso



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO PRELIMINAR – PL Nº 4, DE 2010–CN

Nacional tem prerrogativas para legislar sobre orçamentos públicos, basta mencionar o disposto nos arts. 48, II, e 166 da Constituição Federal, estamos propondo a elaboração do referido anexo pelo Parlamento. As ações a integrá-lo decorrerão do processo de emendamento previsto nos arts. 87 a 91 da Resolução nº 1, de 2006-CN e das informações solicitadas ao Poder Executivo, nos termos dispostos no art. 84, § 1º, inciso I, da citada Resolução.

As regras para elaboração do anexo de metas e prioridades estão propostas na “Parte B – Especial” deste Relatório, que poderão ser aperfeiçoadas por emendas dos nossos pares. Preliminarmente, estamos propondo como prioritárias as emendas coletivas (de comissão e de bancada estadual) que tenham como objeto ação de grande vulto já iniciada.

1.3.2 ANEXO DE METAS FISCAIS

O Anexo de Metas Fiscais deve apresentar as metas anuais para a receita e a despesa, os resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se refere o PLDO e para os dois seguintes, além de demonstrativos outros e de avaliações sobre o cumprimento das metas pretéritas.

No entanto, o Anexo de Metas constante do PLDO 2011 (Anexo III) apenas contém, além da descrição de iniciativas e resultados de 2009, 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, assim como não consta no Anexo III.1.a o desdobramento das receitas, e despesas primárias, estimadas em 24,6% do PIB e 22,5% do PIB, respectivamente.

A tabela a seguir procura suprir as exigências 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 7.144/10) e os resultados dos governos regionais observados e previstos.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO PRELIMINAR – PL Nº 4, DE 2010–CN

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</u> ⁽¹⁾						
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. O superávit primário é o principal instrumento fiscal de controle da razão dívida/PIB. A política fiscal da União produziu superávits primários crescentes no período de 2003 a 2005⁶. 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 quadro de excesso de arrecadação inusitado que permitiu inclusive constituir o Fundo Soberano do Brasil.

⁶ 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.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO PRELIMINAR – PL Nº 4, DE 2010–CN

Em 2009, a política fiscal foi flexibilizada por causa da crise financeira internacional, que exigiu dos governos medidas de estímulo à atividade econômica. A meta primária consolidada baixou de 3,3% para 2,5% do PIB, e a dos orçamentos fiscal e da seguridade, de 2,15% para 1,4% do PIB, haja vista o aumento das despesas e à queda da arrecadação. Nesse ano, 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.

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 três anos, para a poupança do governo central, com o equivalente a 0,20% do PIB, e os governos regionais, com 0,95% do PIB.

Registre-se como novidade para 2011 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.

No que se refere às possibilidades de dedução da meta, o PLDO 2011 permite reduzir o superávit no montante das despesas do PAC. Porém, ao contrário do observado em anos anteriores, deixou-se de estabelecer um teto para esse abatimento.

1.3.3 DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS

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.

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 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.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO PRELIMINAR – PL Nº 4, DE 2010–CN

O demonstrativo não contém a memória de cálculo da estimativa dos ganhos de arrecadação, em termos de efeitos quantidade e legislação. Por outro lado, a redução da despesa esperada também não é acompanhada da memória de cálculo. Dessa forma, não se dispõe de dados que permitam analisar o embasamento técnico das projeções contidas nesse demonstrativo.

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.

1.3.4 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 LRF⁷. Está dividido em duas partes: a primeira relativa às despesas que constituem obrigações constitucionais e legais; a segunda, às despesas que, embora discricionárias, devem ser protegidas do contingenciamento. No decorrer da execução orçamentária de 2011, a legislação ordinária pode, ainda, criar despesas obrigatórias, as quais deverão ser incluídas no anexo..

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:

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

Como se verifica, as inclusões decorrem de imposição legal dos gastos, cujos amparos legislativos estão indicados entre parênteses.

⁷ 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.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO PRELIMINAR – PL Nº 4, DE 2010–CN

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 com a realização das eleições de 2010. De outro, foi incluído 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).

1.3.5 ANEXO DOS RISCOS FISCAIS

O dimensionamento dos riscos fiscais, exigido 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 riscos orçamentários e riscos da dívida pública. Os “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.

De acordo com o PLDO 2011, os riscos associados à realização da receita estão relacionados com o comportamento das taxas de variação do Produto Interno Bruto (PIB), da inflação, do câmbio e dos juros. Com respeito ao PIB, o risco resulta da correlação direta e positiva entre sua taxa de crescimento e o montante da arrecadação. De modo semelhante, a taxa de inflação afeta positivamente a maior parte das fontes de receita, de modo que quanto maior a inflação maior a arrecadação dessas receitas. A taxa de câmbio, por seu turno, também afeta positivamente 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.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO PRELIMINAR – PL Nº 4, DE 2010–CN

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.

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

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 a 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 tanto da identificação dos elementos que lhes dão origem, quanto de sua classificação. 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 PARTE ESPECIAL

2.1 DA APRESENTAÇÃO E DO NÚMERO DE EMENDAS

- 2.1.1** Considerando que o § 2º do art. 165 da Constituição Federal dispõe que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal e tendo em vista a ausência de anexo específico no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 (PLDO 2011), a CMO incluirá o Anexo de Metas e Prioridades, com base nos arts. 87 a 91 da Resolução nº 1, de 2006-CN.
- 2.1.2** Considera-se emenda de texto a que proponha alteração das seguintes partes do PLDO 2011:
- a) Texto do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (págs. 3 a 64 do Avulso);
 - b) Anexo I – Relação dos Quadros Orçamentários Consolidados (págs. 65 a 66 do Avulso);
 - c) Anexo II – Relação das Informações Complementares do Projeto de Lei Orçamentária de 2010 (págs. 67 a 71 do Avulso);
 - d) Anexo III.1.a – Anexo de Metas Anuais 2010 a 2012 (pág. 78);
 - e) Anexo III.10 – Renúncia de Receitas (págs. 216 a 265 do Avulso);
 - f) Anexo III.11 – Renúncias Previdenciárias (págs. 266 a 280 do Avulso);
 - g) Anexo III.12 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (págs. 281 a 282 do Avulso); e
 - h) Anexo IV – Despesas que não serão Objeto de Limitação de Empenho (págs. 283 a 286 do Avulso).
- 2.1.3** Não há limite ao número de emendas de texto.
- 2.1.4** A elaboração do Anexo de Metas e Prioridades será efetuada por meio das emendas de inclusão de ações constantes do PPA 2008-2011.
- 2.1.5** As emendas poderão ser apresentadas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, pelas bancadas estaduais e pelos Deputados Federais e Senadores do Congresso Nacional.
- 2.1.6** Denominam-se coletivas as emendas apresentadas por bancada estadual ou comissão permanente e individuais as apresentadas por Deputado Federal ou Senador.



2.2 DO EMENDAMENTO PARA ELABORAÇÃO DO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES

2.2.1 A apresentação de emenda para elaboração do Anexo de Metas e Prioridades deve observar os seguintes limites:

- a) 5 (cinco) emendas por comissão permanente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;
- b) 5 (cinco) emendas por bancada estadual do Congresso Nacional;
- c) 5 (cinco) emendas por Deputado Federal ou por Senador;

2.2.2 A emenda proposta ao Anexo de Metas e Prioridades deve ser justificada e identificar o programa, a ação, o produto, a unidade de medida e a meta física correspondente, vedado o uso de outros elementos de qualificação ou quantificação da ação ou da meta pretendida.

2.2.3 O menor nível de detalhamento do Anexo de Metas e Prioridades corresponde ao da ação orçamentária, como definida na Lei do Plano Plurianual 2008/2011.

2.2.4 Para subsidiar a elaboração de emendas ao Anexo de Metas e Prioridades, a CMO divulgará o produto, a unidade de medida e o custo unitário médio das ações que compõem o Plano Plurianual vigente.

2.2.5 Para efeito de apresentação de emendas ao Anexo de Metas e Prioridades, o sistema de elaboração de emendas ao PLDO 2011 disponibilizará apenas as ações integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social e constantes do Plano Plurianual 2008/2011 e suas alterações, incluindo os projetos de lei de créditos especiais aprovados no Congresso Nacional.

2.3 DOS CRITÉRIOS DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS

2.3.1 Somente será admitida a emenda ao PLDO 2011 que atenda às disposições constitucionais, legais e regimentais, especialmente no que se refere à compatibilidade com o Plano Plurianual 2008/2011, conforme § 4º do art. 166 da Constituição Federal e art. 90 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

2.3.2 A emenda ao Anexo de Metas e Prioridades deverá restringir-se à ação que integre a programação do orçamento fiscal ou da seguridade social.

2.3.3 Somente serão admitidas emendas de comissão permanente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal que sejam:

- a) acompanhadas da ata da reunião em que se decidiu por sua apresentação;
- b) restritas às competências regimentais da Comissão.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO PRELIMINAR – PL Nº 4, DE 2010–CN

- 2.3.4** As emendas de bancada estadual devem ser acompanhadas da ata da reunião em que se decidiu por sua apresentação, nos termos do disposto no art. 47, inciso I, da Resolução nº 1, de 2006-CN.
- 2.3.5** O Comitê de Admissibilidade de Emendas proporá à CMO, no uso de suas competências exclusivas, definidas pelo art. 25 da Resolução nº 1, de 2006-CN, a inadmissão da emenda proposta ao PLDO 2011.
- 2.3.6** É vedado ao Relator apresentar emenda que implique inclusão de ação ou meta no Anexo de Metas e Prioridades, salvo para corrigir erro ou suprir omissão de ordem técnica ou legal, de forma justificada.
- 2.3.7** O disposto no item 2.3.6 não impede o Relator de:
- a) alterar o produto ou a unidade de medida da meta identificada na emenda proposta, bem como promover ajustes de ordem técnica ou legal na programação constante da emenda, com a finalidade de adequá-la à programação constante do Plano Plurianual 2008/2011;
 - b) reduzir o valor da meta constante da emenda proposta, desde que o faça para adequá-lo ao limite financeiro aplicável ao conjunto de metas que deverão compor o Anexo de Metas e Prioridades;
 - c) apresentar emenda com o objetivo de agregar ações orçamentárias com a mesma finalidade, no âmbito de cada programa, desde que o faça justificadamente;
 - d) incluir no Anexo de Metas e Prioridades as ações informadas pelo Poder Executivo em atendimento à solicitação prevista no inciso I do § 1º do art. 84 da Resolução nº 1, de 2006-CN, que serão divulgadas na página da CMO na *internet*.
- 2.3.7.1** Caso as ações que integram o PAC não sejam enviadas tempestivamente, nos termos do item 2.3.7, “d”, o Relator poderá incluir, com vistas à elaboração do Anexo de Metas e Prioridades, o conjunto de ações assim caracterizadas nos registros do SIAFI no dia 17/05/2010, observadas as metas estabelecidas no PPA 2008-2011 para o exercício de 2011.

2.4 DOS CRITÉRIOS DE ATENDIMENTO DE EMENDAS

- 2.4.1** Para fins de atendimento, consideram-se prioritários os projetos de grande vulto que constituam objeto de emendas coletivas e que tenham valores liquidados em 2009 ou empenhados em 2010.
- 2.4.1.1** A CMO disponibilizará, para fins de subsidiar a elaboração de emendas de que trata o item 2.4.1, a relação dos projetos de grande vulto, por unidade da Federação, com os respectivos valores executados.
- 2.4.2** Também serão consideradas prioritárias:



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO PRELIMINAR – PL Nº 4, DE 2010–CN

- a) até 5 (cinco) ações de caráter “genérico” ou “nacional” propostas com maior frequência, dentre as emendas individuais dos parlamentares que beneficiem mais de uma unidade da federação;
 - b) até 3 (três) ações propostas com maior frequência, dentre as emendas individuais dos parlamentares de uma mesma unidade da Federação e que beneficiem exclusivamente o respectivo estado/DF.
- 2.4.3** No cálculo de que trata o item 2.4.2, será computada apenas uma emenda por ação apresentada por um mesmo Autor e não serão consideradas as ações já aprovadas por meio de emendas coletivas.
- 2.4.4** Em caso de empate, o Relator selecionará as ações, para fins do disposto no item 2.4.2, sucessivamente com base nos seguintes critérios:
- a) ações com maior percentual de dotação liquidada no exercício de 2009;
 - b) ações com maior percentual de dotação empenhada no exercício de 2010;
 - c) ações com maior valor previsto para 2011 no PPA 2008/2011;
 - d) ações de maior abrangência geográfica ou demográfica.
- 2.4.5** A emenda ao Anexo de Metas e Prioridades, quando relativa a obra, deve incluir meta física suficiente à conclusão de, pelo menos, uma etapa ou trecho.
- 2.4.6** O valor total implícito do Anexo de Metas e Prioridades do PLDO 2011 a ser incluído pela Relatoria não poderá ser superior ao valor total das ações que constarem das informações enviadas pelo Poder Executivo, nos termos da alínea “d” do item 2.3.7, ou, se for o caso, o valor das ações que venham a ser incluídas nos termos do item 2.3.7.1.
- 2.4.7** O valor total previsto no item 2.4.6 poderá ser aumentado em até 20% (vinte por cento), para o atendimento do conjunto das emendas individuais e coletivas aprovadas.

II – VOTO

Em face do exposto, somos pela aprovação do Relatório Preliminar sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 na forma ora apresentada.

Sala da Comissão, 17 de maio de 2010.

Senador TIÃO VIANA
Relator