

PLDO 2007 – PRINCIPAIS ASPECTOS

1. CENÁRIO MACROECONÔMICO PARA 2007

O PLDO/2007 fundamenta suas projeções fiscais na continuidade de um quadro de crescimento econômico e de manutenção da estabilidade de preços.

A projeção das principais variáveis para 2007 contidas na proposta, com indicativos para 2008 e 2009, é apresentada a seguir:

Indicadores	2007	2008	2009
PIB - % cresc. real (a. a.)	4,75	5,00	5,25
PIB – R\$ bilhões	2.295	2.515	2.766
Taxa de Juros (% a. a.)	14,00	12,81	12,17
Inflação IPCA (% acumulado 12 meses)	4,50	4,50	4,50
Inflação IGP-DI (% acumulado 12 meses)	3,74	4,00	4,44
Taxa de Câmbio (R\$/US\$) – média do ano	2,32	2,45	2,55
Salário Mínimo – R\$	378,0	407,0	438,0

O crescimento de 4,75% do PIB para 2007 é uma meta ambiciosa. É preciso lembrar, que a taxa de crescimento do PIB para 2006 é estimada em 3,4% pelo IPEA, em seu boletim conjuntura trimestral de março de 2006.¹ Já as expectativas do “mercado”, conforme auferidas pelo Relatório de Mercado da Gerin/BACEN de 28 de abril, apontam para um crescimento esperado do PIB de 3,5% em 2006 e 3,7% em 2007, configurando cenário menos otimista.

Como se observa, as projeções de órgãos de pesquisa, bem como as expectativas dos agentes do mercado apontam para a possibilidade de crescimento real da economia, em 2007, menor do que aquele esperado pelo Governo. Os dados recentes de conjuntura, interna e externa, e a expectativa de manutenção da taxa de juros reais em nível ainda elevado reforçam essa impressão.

2. METAS FISCAIS

Pelo quarto ano consecutivo, a meta de superávit primário do setor público foi fixada em 4,25% do PIB, sendo 2,45% para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, 0,70% para as estatais federais e 1,10% para os governos regionais.

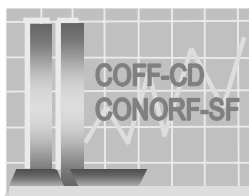
3. PROJETO PILOTO DE INVESTIMENTOS - PPI

Segundo a proposta do PLDO/2007, a meta de superávit poderá ser reduzida em até R\$ 4,6 bilhões, em decorrência da execução do Projeto Piloto de Investimentos – PPI. Esse valor é R\$ 1,6 bilhão superior ao estabelecido na LDO/2006. Além disso, a redução da meta poderá ser ampliada até o montante dos restos a pagar relativos ao PPI que venham a ser inscritos no final de 2006.

Em 2005, primeiro ano de existência do PPI, R\$ 3,6 bilhões² foram liquidados a esse título, dos quais R\$ 1,2 bilhão foi pago dentro do exercício. Não obstante, verifica-se que o efeito pretendido, de aumento de investimentos a conta de redução na meta de superávit primário, não foi alcançado, uma vez que o resultado foi de 4,8% do PIB, acima da meta fixada. Naquele ano, os investimentos pagos, inclusive PPI e exceto restos a pagar, somaram apenas R\$ 5,9 bilhões.

¹ A consultoria econômica LCA, estima, no seu “Cenário LCA” de 2 de maio, o crescimento do PIB em 2006 em 3,8% e, em 2007, em 3,5%.

² O valor autorizado original é de R\$ 2,8 bilhões.



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

4. CONTROLE DE DESPESAS CORRENTES

No PLDO/2007 foi estabelecido que a dotação autorizada para despesas correntes em 2007 deverá ser 0,1 ponto percentual do PIB (aproximadamente R\$ 2 bilhões) inferior ao estimado para 2006. A contenção das despesas correntes é uma medida que pode viabilizar a retomada dos investimentos, sem que se recorra a novas elevações da carga tributária. O PLDO/2007, no entanto, não explicita ou estabelece regras adicionais necessárias à viabilização daquele limite e sua repercussão nos diferentes itens que compõe o grupo de despesas correntes (pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários, demais despesas obrigatórias e despesas com custeio).

5. DISPOSIÇÕES SOBRE A LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O PLDO/2007 não apresentou nenhuma novidade, em relação às LDOs passadas, relativa a limitação orçamentária e financeira (contingenciamento). No entanto, diversos problemas vêm ocorrendo na execução das despesas primárias durante o ano, os quais dificultam a análise e a avaliação da política fiscal, prejudicando a transparência e o bom planejamento das contas públicas³.

6. ANEXO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS

Constatou-se a retirada de alguns itens, em relação à LDO/2006, do Anexo de Despesas Obrigatórias de Caráter Constitucional ou Legal (Anexo V ao PLDO/2007), lista de ações que não poderão ser objeto de limitação (contingenciamento). Com destaque para a chamada “Lei Kandir” - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores (Lei Complementar nº 87, de 13/9/1996). Como explicação para retirada mencionou-se que a referida lei complementar remete à lei orçamentária a definição dos valores e, portanto, não seria obrigatória.

7. DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS NA ESFERA FEDERAL

A restrição imposta com a inovação trazida pelo § 2º do art. 94 do PLDO/2007, de que somente poderão ser incluídas no anexo V da LOA as autorizações cujos projetos tenham sido encaminhados ao Congresso Nacional até 31 de julho de 2006, pode restringir a atuação dos parlamentares, uma vez que, aprovada essa regra, o anexo em questão não mais poderia sofrer alterações no decorrer do trâmite da proposta orçamentária no Poder Legislativo.

A inclusão da expressão “incisos I a V” do art. 59 da Constituição no art. 97 do projeto faz com que as hipóteses do inciso VI e VII (Resolução e Decreto Legislativo) também passem a depender de créditos adicionais específicos merece ser observada com cautela, haja vista que, mesmo havendo recursos orçamentários suficientes em dotação para pessoal no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, esses órgãos precisariam solicitar ao Poder Executivo crédito específico para eventuais despesas aprovadas por Resolução ou Decreto Legislativo.

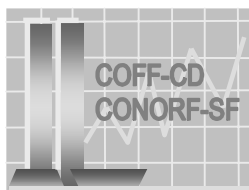
Há de ser expressamente disciplinada a correlação necessária entre os valores presentes nas autorizações constantes do Anexo V da LOA/2007 e as dotações presentes na programação de trabalho dos órgãos da mesma lei, de preferência com o código da programação sendo mencionado no Anexo V.

Tal medida mostra-se coerente com o controle pretendido pelo PLDO/2007, art. 2º, § 2º⁴, que englobaria não só os novos gastos com pessoal, mas também com benefícios previdenciários e assistenciais, e permitiria o acompanhamento e fiscalização da programação e execução desses gastos relevantes ao longo do exercício.

No PLDO/2007 não consta dispositivo correspondente àquele que, na LDO vigente, determina que os gastos com pessoal temporário sejam considerados como despesa com pessoal. No entanto, a LRF estabeleceu limites para a despesa de pessoal e dentre as hipóteses de exclusão, não se verifica os gastos relativos a pessoal temporário. Por essa razão, devem as despesas relativas a pessoal temporário ser contabilizadas como “gastos com pessoal e encargos”.

³ Para mais informações ver NT 54/2006, da CONORF/SF, distribuída na CMO.

⁴ Art. 2º § 3º As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, entendida aquela que constitui ou venha a se constituir em obrigação constitucional ou legal da União, além de atender ao disposto no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, para que se manifestem conjuntamente sobre a adequação orçamentária e financeira dessas despesas face ao disposto no § 2º deste artigo.



8. PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Poder Executivo apresenta as projeções atuariais do Regime Geral de Previdência Social para os próximos 20 anos. Supõe-se que não serão concedidos aumentos reais para o salário-mínimo, apenas a reposição inflacionária. A partir dos cálculos apresentados, a necessidade de financiamento do RGPS, que para 2006 foi estimada em R\$ 45,2 bilhões (2,15% do PIB), em 2015 alcançaria R\$ 91,7 bilhões (2,19% do PIB), e em 2025, R\$ 216,4 bilhões (2,72% do PIB).

No caso do regime dos servidores públicos, deve-se ressaltar que a Emenda Constitucional nº 41/2003 instituiu critérios mais rígidos para a concessão de benefícios, bem como previu a contribuição dos inativos, contribuindo para estabilizar os resultados futuros. Para 2006, é estimado um déficit de cerca de 1,1% do PIB, que seria reduzido a 1,0% do PIB, em 2010.

A projeção atuarial dos benefícios assistenciais da LOAS indica, em relação às projeções anteriores, alteração significativa no patamar dos benefícios em decorrência da aprovação do estatuto do idoso que alterou a idade mínima de 67 para 65 anos para concessão do benefício.

A trajetória de crescimento para os benefícios ao longo do tempo indica, em 2006, o atendimento de 2,48 milhões de benefícios de amparo assistencial ao idoso e ao portador de deficiência, chegando a 4,67 milhões de benefícios em 2025. No que tange aos gastos, estima-se que esse mudará do patamar atual de R\$ 10 bilhões, equivalentes a 0,478% do PIB, para R\$ 42 bilhões em 2025, equivalentes a 0,532% do PIB, sendo que em 2007 os gastos ficarão na ordem de R\$ 12 bilhões.

9. PRIORIDADES E METAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

As disposições quanto ao anexo de metas e prioridades previstas no PLDO/2007 preservam a regra geral adotada nas leis de diretrizes orçamentárias no sentido de que as prioridades públicas para 2007 são as constantes do Anexo I, as quais terão preferência na alocação das dotações e na aplicação dos recursos. Manteve-se, também, a determinação de que as áreas de menor Índice de Desenvolvimento Humano terão prevalência na aplicação dos recursos destinados a programas sociais.

Foi excluída a norma que inibia a criação de outros critérios de priorização de despesa, bem como a que determinava ao Poder Executivo a necessidade de justificar o atendimento de outras despesas discricionárias em detrimento das prioridades e metas constantes do Anexo I (§§ 1º e 3º do art. 4º da LDO/2006). Se mantidas as exclusões, o Executivo poderá, por decreto, criar outros meios de priorização, em detrimento dos estabelecidos na LDO, e poderá deixar de priorizar as ações constantes do Anexo I, sem que por isso tenha de se justificar.

Quanto ao teor do Anexo I, volta-se à forma da LDO/2005, com as ações e respectivos produtos e metas ligados aos programas, e inclui a vinculação dos programas aos respectivos desafios, já na forma da revisão do PPA em apreciação no Congresso Nacional. Estão extintas, portanto, as metas-síntese criadas na LDO/2006.

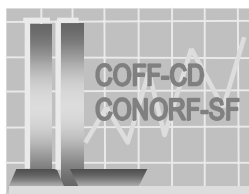
10. DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

O PLDO/2007 traz inovações relativamente à LDO vigente. Uma delas refere-se à exclusão de dispositivos que definem programa, atividade, projeto, operação especial e subfunção, possibilitando que a matéria seja disciplinada exclusivamente por meio de normas infralegais do Poder Executivo.

No que se refere à subfunção, é importante preservar o dispositivo contido na LDO vigente que conduz a um detalhamento mais adequado da função (assistência, educação, saúde, saneamento, etc), evitando-se a utilização das subfunções "845 Transferências" e "846 Outros Encargos Especiais". Assim, como a definição desses diferentes níveis de agregação da despesa interfere na forma de apresentação do orçamento e na transparência dos gastos públicos, recomenda-se o retorno ao texto da LDO das definições retiradas.

Outra mudança relevante é a antecipação do envio da proposta orçamentária dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União à Secretaria de Orçamento Federal, de 15 para 2 de agosto de 2006⁵, apresenta-se como exigência excessiva tendo em vista a necessidade do envio, antes para os Conselhos Nacionais da Justiça e do Ministério Público, sendo que os precatórios podem ser enviados pelos Tribunais até 20 de julho. Dessa forma, apresenta-se exíguo o prazo dado para que as informações devam ser processadas, apreciadas pelos Colegiados e ainda submetidas aos

⁵ Art. 14 do PLDO/2007.



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

Conselhos, alteradas, se for o caso, e finalmente consolidadas para envio ao Executivo. Assim, faz-se mister o retorno do prazo vigente na LDO/2006.

11. VEDAÇÕES

Em relação ao capítulo que trata das vedações, cabe destacar a inserção de dispositivo (art. 44 do PLDO/2007) que veda reajuste do auxílio-alimentação ou refeição, assistência pré-escolar e assistência médica e odontológica nos órgãos que tenham valores unitários superiores à média dos valores pagos pela União em 2006.

Vale ressaltar que, por determinação constitucional, as despesas dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público são fixadas de acordo com a LDO, que, nos arts. 19 e 88, determina quais os parâmetros que deverão ser observados para gastos para cada grupo de natureza de despesa. Os gastos citados no art. 44 encontram-se incluídos dentro dos estritos limites fixados para outras despesas correntes. O propósito de congelar o valor nominal de despesas de custeio específicas afronta a autonomia administrativa e financeira de cada Poder.

12. DAS ALTERAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA E DA EXECUÇÃO PROVISÓRIA DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA

No que se refere à abertura de créditos adicionais (art. 65), foram excluídos dispositivos que constam da LDO vigente e que visam possibilitar o acesso do Congresso Nacional a informações essenciais para o desempenho de suas atribuições, como por exemplo, o que exige a demonstração ou a adoção de providências que visam a não afetação do resultado primário anual previsto na lei orçamentária, quando da apresentação de projetos de lei relativos a créditos adicionais destinados a despesas primárias.

Além disso, o PLDO/2007 propõe a inclusão de dois novos artigos relativos a créditos adicionais. Pelas disposições do art. 74, o reforço de dotação relativa a crédito especial e extraordinário aberto no exercício dar-se-á, respectivamente, pela abertura de crédito especial e de crédito extraordinário. Tal dispositivo, além de acarretar a edição desnecessária de medidas provisórias, colide, frontalmente, com o conceito de crédito suplementar previsto no art. 41 da Lei nº 4.320, de 1964, uma vez que, incluída uma programação na lei orçamentária anual, eventual reforço de dotação somente poderá ser feito por meio de lei de crédito suplementar. Por essa razão, sugere-se a exclusão desse dispositivo.

Destaque-se que o art. 77 do PLDO/2007 propõe nova disciplina para os procedimentos a serem adotados para execução orçamentária, caso não ocorra a sanção da lei orçamentária anual até o encerramento do exercício de 2006, sugerindo que as programações constantes do projeto de lei orçamentária poderão ser executadas até o montante das respectivas dotações. Entende-se que a aprovação do dispositivo proposto atenta contra as prerrogativas do Congresso Nacional. Nesse caso, defende-se que a execução por duodécimo na forma prevista no art. 74 da LDO/2006 deva ser preservada.

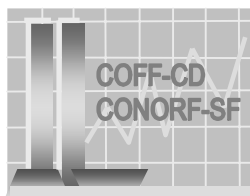
13. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Sobre as transferências voluntárias, o PLDO/2007 mantém praticamente as mesmas regras constantes da LDO vigente, assim como os limites mínimos e máximos de contrapartida exigidos dos entes federativos (arts. 45 a 54).

Os limites mínimos podem ser reduzidos por ato do titular do órgão concedente, quando os recursos transferidos pela União se destinarem a ações de assistência social, segurança alimentar, combate à fome, programas de educação básica, segurança pública, além de outros casos estabelecidos no PLDO/2007. A novidade é que os municípios beneficiados, incluídos nos bolsões de pobreza, serão identificados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

14. POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO

Há duas modificações relativas à divulgação de informações referentes aos recursos aplicados. A primeira impede que o demonstrativo consolidado dos recursos aplicados, integrante do relatório resumido da execução orçamentária, seja detalhado por agência de fomento. Estabelece, portanto, um maior nível de agregação, o que reduz a transparência relativa à atuação de cada agência de fomento.



Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

A outra alteração dispensa as agências de fomento de manter informações atualizadas na *internet* relativas aos recursos aplicados. Considera-se importante a atualização de informações no sítio de cada agência de fomento cada vez que realizar novas operações de concessão de financiamento e recebimento das prestações devidas. Essa mudança também prejudica a transparência quanto à aplicação dos recursos públicos.