



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2012

(Projeto de Lei nº 02/2011-CN)

NOTA INFORMATIVA

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

Presidente: Senador VITAL DO RÊGO (PMDB/PB)

Relator: Deputado MÁRCIO REINALDO MOREIRA (PP/MG)

26/04/2011

PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2012

NOTA INFORMATIVA

A presente nota tem o objetivo de proporcionar informações preliminares acerca dos principais aspectos constantes do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 – PLDO 2012¹.

O Projeto tem, no contexto de suas variadas atribuições constitucionais² e legais³, a importante função de orientar a elaboração da lei orçamentária, devendo informar os parâmetros macroeconômicos e definir metas fiscais que embasarão a fixação da despesa e a estimativa da receita para 2012.

Principais parâmetros econômicos considerados no Projeto:

PARÂMETROS ECONÔMICOS DO PLDO2012

ITENS	2011	2012	2013	2014
PIB - valor em R\$ trilhões	ni	4,51	5,02	5,59
PIB - variação real em %	4,50	5,00	5,50	5,50
IPCA - variação acumulada em %	5,00	4,50	4,50	4,50
IPCA - variação média em %	5,80	4,60	4,50	4,50
IGP-DI - variação acumulada em %	6,30	4,50	4,50	4,50
IGP-DI - variação média em %	9,10	5,40	4,50	4,50
Salário Mínimo - em R\$	545,00	616,34	676,35	745,66
Taxa de Câmbio - R\$/US\$ em dezembro	ni	1,79	1,83	1,89
Taxa de Câmbio - R\$/US\$ - média	1,69	1,76	1,82	1,86
Massa Salarial Nominal - variação média em %	10,98	9,93	9,27	9,06
Taxa de Juros Selic - % em dezembro	11,75	10,75	10,00	8,50
Taxa de Juros Selic - % médio	ni	10,76	10,08	8,75

Fonte: MP, citando a SPE/MF - grade de 08.04.2011, e Anexo III do PLDO2012

A expectativa é de que, em 2011, por força da política de combate à inflação, o crescimento seja de 4,5%, inferior aos 5,5% previsto na LOA 2011. Para 2012, com a inflação convergindo para o centro da meta oficial, o crescimento subiria um pouco e atingiria 5,0%. Nos demais anos prevê-se um crescimento de 5,5%, que seria compatível com a inflação estabilizada na meta de 4,5%. Há uma tendência de longo prazo de queda da Taxa de Juros Selic e de elevação da taxa de câmbio média.

¹ As Consultorias de Orçamento do Congresso Nacional elaborarão, também, Nota Técnica Conjunta com análise detalhada dos principais aspectos do PLDO 2012.

² Art. 165 ...

"§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento."

³

Art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para 2012, estima-se um aumento real do PIB de 5,0%, superior aos 4,5% previstos para 2011. Nos anos vindouros, em virtude da Copa do Mundo de Futebol a ser realizada no Brasil, o crescimento projetado é de 5,5%, mantida a estabilidade de preços consistente com a meta de 4,5% para o IPCA, fixada pelo Conselho Monetário Nacional.

Em comparação com as estimativas do mercado, o PLDO 2012 é otimista. Segundo o Relatório Focus do Bacen, de 15/04/2011, o mercado espera um crescimento real do PIB de 4,0% para 2011 e 4,25% para 2012. A inflação do IPCA para o mercado seria de 6,29% em 2011 e de 5,00% em 2012.

PRINCIPAIS ASPECTOS DO PLDO 2011

1. META DE RESULTADO PRIMÁRIO

Repetindo procedimento adotado na LDO vigente, o Projeto fixa a meta de resultado primário para o setor público em valor nominal, não em percentual do PIB. Deve-se observar, todavia, que a meta para 2012 corresponde a 3,1% do PIB e que, em termos relativos, é igual àquela prevista para o exercício de 2011.

A meta de resultado primário para o setor público consolidado foi fixada em R\$ 139,8 bilhões⁴, assim distribuída:

- Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social: R\$ 97,0 bilhões (2,15% do PIB);
- Programa de Dispêndios Globais, excluídas a Petrobrás e a Eletrobrás (0,0% do PIB);
- Estados e Municípios: R\$ 42,8 bilhões (0,95% do PIB).

As parcelas de meta previstas para os orçamentos fiscal e da seguridade e para o Programa de Dispêndios Globais poderão ser compensadas entre si.

O projeto prevê que a meta poderá ser reduzida em função:

- das despesas do PAC que venham a ser executadas à conta do orçamento de 2012 (até R\$ 40,6 bilhões) e de orçamentos de exercícios anteriores (restos a pagar); e
- das despesas que venham a ser executadas com respaldo no excesso de superávit primário apurado em 2011 (orçamentos fiscal e da seguridade), relativamente à meta para o exercício.

Autorizações idênticas de redução da meta foram previstas na LDO vigente, sendo que o montante do PAC que pode ser diminuído da meta de superávit primário de 2011 é de R\$ 32,0 bilhões. No corrente exercício o governo tem perseguido a meta cheia (sem a redução do PAC), diferentemente do que constou no projeto e na lei orçamentária para 2011, o que causou um aumento equivalente no contingenciamento.

Cumprе mencionar que, caso a estimativa de superávit primário prevista no âmbito estadual e municipal não se verifique, a meta de R\$ 139,8 bilhões



haverá de ser cumprida com um esforço fiscal maior por parte da União.

Considerados os parâmetros macroeconômicos, a manutenção de resultados primários expressivos associados ao crescimento econômico e à queda da taxa de juros permitirá que a relação Dívida Líquida/PIB caia de 37,8% em 2011 para 34,9% em 2012, 31,9% em 2013 e 28,5% em 2014. Aqui há divergência com o mercado que espera 39,40% do PIB em 2011 e 38,00% do PIB em 2012.

2. TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO

Em relação aos auxílios para entidades sem fins lucrativos, o PLDO 2012 ampliou o rol das beneficiárias de transferência com as seguintes entidades:

- as registradas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas – CNEA do Ministério do Meio Ambiente e qualificadas para desenvolver atividades de preservação ambiental, desde que formalizado instrumento jurídico que assegure a destinação de recursos oriundos de programas governamentais a cargo da referida pasta;
- as associações e cooperativas integradas por pessoas em situação de risco social e voltadas diretamente às atividades de extrativismo, manejo de florestas de baixo impacto, pesca e agricultura de pequeno porte realizadas por povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares.

Também foi inserido o § 9º ao art. 34 (equivalente ao art. 35 da LDO vigente), o qual estabelece que o órgão ou entidade federal que não utilize o SICONV para registro dos atos e procedimentos relativos às transferências de recursos somente poderá efetuar as transferências caso disponha de sistema que permita disponibilizar na internet todos os atos praticados pelas instituições receptoras dos recursos no decorrer da execução da despesa.

3. EXECUÇÃO PROVISÓRIA DO ORÇAMENTO

O PLDO 2012, ao tratar da execução provisória do projeto de lei orçamentária, amplia as hipóteses de execução da despesa em relação ao que consta da LDO 2011.

Caso a Lei Orçamentária para 2012 não seja sancionada até 31/12/2011, poderá ser executado o total das despesas obrigatórias, além de outras consideradas essenciais no projeto, tais como os investimentos e inversões financeiras no âmbito do PAC.

A par disso, o PLDO autoriza a execução até o limite de 1/12 do total de cada ação, multiplicado pelo número de meses decorridos até que ocorra a sanção da Lei, das seguintes despesas:

- outras despesas correntes de caráter inadiável;
- projetos e atividades constantes do orçamento de investimento, salvo quando relativas ao início de obra;
- inversões financeiras relativas à participação da União no capital de empresas, quando necessárias à despesa com a execução de projetos e atividades constantes do Orçamento de Investimento.



4. METAS E PRIORIDADES

O Projeto não contempla anexo de metas e prioridades. Limita-se a indicar, no art. 4º, que tais metas e prioridades correspondem às ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e à superação da extrema pobreza, sem discriminá-las.

Porém, a simples indicação de ações do PAC e da superação da extrema pobreza como prioritárias, sem o respectivo detalhamento das metas a serem atingidas, não permite uma melhor verificação, acompanhamento e fiscalização de sua execução.

5. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES

Segundo o projeto de lei, as indicações feitas pelo TCU ao Congresso Nacional para paralisação de obras ou serviços com indícios de irregularidades graves incidirão tão-somente sobre os casos para os quais já exista *decisão monocrática de Ministro do TCU ou Acórdão, que tenham apreciado as razões apresentadas pelos gestores aos quais foram atribuídas as supostas irregularidades* (art. 91, § 1º, inc. IV, alínea 'c').

Tal exigência oferece a possibilidade de exame mais aprofundado dos indícios de irregularidades graves apontados nos processos fiscalizatórios. Todavia, deve-se atentar para a possibilidade de utilização de expedientes processuais procrastinatórios desenvolvidos a partir das razões apresentadas pelos gestores, que podem comprometer a tempestividade e a eficácia das ações. O mecanismo atual está assentado no princípio da eficácia da cautelar, motivada pelo fundado receio de dano de difícil reparação.

O Projeto mantém o atual dispositivo da LDO vigente, por meio da qual a CMO, na decisão de paralisar ou não obra ou serviço, deve promover audiências públicas para avaliar as razões apresentadas pelos órgãos em favor da continuidade da obra, bem assim os impactos econômicos e sociais decorrentes do atraso.

Ressalte-se ainda a inserção do seguinte dispositivo no PLDO 2012:

Art. 91. ...

§ 8º A suspensão de que trata o § 7º deste artigo poderá ser evitada caso os órgãos e entidades executoras ou concedentes adotem medidas corretivas para o saneamento das possíveis falhas.

A redação não é clara, deixando transparecer que os próprios gestores dos órgãos e entidades responsáveis pelas obras e serviços poderiam evitar o bloqueio da execução, caso entendam que foram adotadas as medidas corretivas de saneamento das falhas, independentemente de apreciação pelo Congresso Nacional.

6. SALÁRIO MÍNIMO

O Projeto estatui que o reajuste do salário mínimo deve observar a política de valorização de longo prazo, conforme dispõe a Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011. Isso acarretará a elevação dos atuais R\$ 545,00 para R\$ 616,34, em face da reposição da inflação medida pelo INPC, estimada para o exercício de

2011 em 5,21%, e do ganho real equivalente à variação do PIB real em 2010, de 7,49%. De acordo com os parâmetros informados, o salário mínimo aumenta 13,1% em 2012; 9,7% em 2013; 10,2% em 2014.

7. LIMITES PARA OS RESTOS A PAGAR

O Projeto não estabelece restrições à inscrição de restos a pagar, cujo montante assume valor cada vez mais elevado e, por isso, gera uma competição com as programações orçadas para o exercício financeiro, em detrimento da qualidade do planejamento governamental. Não existe no projeto qualquer indicação de critérios para inscrição, cancelamento ou a manutenção do atual estoque dos restos a pagar.

8. DESPESAS RESSALVADAS DO CONTINGENCIAMENTO (Seção II do Anexo IV)

O anexo IV da LDO contempla relação de despesas que não serão objeto de limitação de empenho. Tradicionalmente esse anexo é dividido em duas seções: I - despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União; e II - demais despesas ressalvadas.

No PLDO 2012 foi excluída a seção II, onde tradicionalmente eram incluídos dispositivos com o objetivo de ressalvar do contingenciamento despesas consideradas relevantes, de acordo com o disposto no § 2º do art. 9º da LRF.

9. PAC

O PLDO 2012 não fixa um montante específico para o conjunto das obras e atividades do PAC, apenas determina o montante dessa programação que pode ser abatido da meta de superávit primário, correspondente a R\$ 40,6 bilhões. Esse valor correspondente a uma elevação de 26,9% sobre o montante constante da LDO 2011 (R\$ 32 bilhões) e de 1.253,3% sobre o valor originalmente aprovado para o programa, na LDO 2006 (R\$ 3 bilhões), quando ainda era denominado Projeto Piloto de Investimentos – PPI.

A grande questão em relação ao Programa não é seu valor, mas a faculdade conferida pela lei ao Poder Executivo para abatê-lo da meta de superávit estabelecida para o exercício. Nessa linha, o Poder Executivo utiliza a prerrogativa apenas para elaboração do projeto da lei orçamentária, apropriando as despesas, mas persegue a meta cheia na execução, contingenciando despesas discricionárias.

10. COPA DO MUNDO E OLIMPÍADAS

O PLDO 2012 nada dispõe sobre a prioridade, os critérios de seleção e o rol dos empreendimentos necessários à realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e das Olimpíadas de 2016. Tampouco identificou-se regramento especial que reforce a necessidade de cumprimento de cronograma e fiscalização dos mesmos. O tema é relevante diante da recorrente polêmica sobre a capacidade de o País cumprir com seus compromissos em relação à infra-estrutura necessária, sob risco de exposição negativa internacional.

11. ALTERAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA

O PLDO 2012 confere liberdade plena ao Poder Executivo para alterar as dotações dentro de um mesmo subtítulo, observadas as vinculações legais. Assim, por exemplo, se as dotações forem aprovadas pelo Congresso Nacional para custeio, o Executivo poderá alterá-las na totalidade para investimentos.

A flexibilidade prevista atinge a esfera orçamentária, o GND, a fonte de recursos, a MA, os identificadores de uso e de resultado primário, as fontes de financiamento do orçamento de investimentos e, quando constatado erro material ou legal, os códigos e títulos das ações. Além disso, permite a criação dos GNDs 3 – Outras Despesas Correntes, 4 – Investimentos e 5 – Inversões Financeiras em subtítulo existente.

Ainda de acordo com a proposta, as dotações incluídas pelo Congresso Nacional na modalidade de aplicação 99 poderão ser alteradas diretamente no SIAFI pelas unidades orçamentárias, sem qualquer restrição.

12. LEI KANDIR

O PLDO 2012 prevê categorias de programação específicas para o auxílio financeiro aos Estados, DF e Municípios para fomento às exportações e para as transferências aos citados entes, com vistas à compensação da desoneração das exportações. Contudo, não fixa limites.

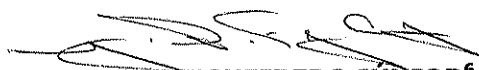
13. LIMITAÇÃO ÀS DESPESAS CORRENTES

O PLDO 2012 não traz qualquer diretriz acerca da necessidade de limitação do aumento dos gastos correntes em prol da melhoria dos investimentos públicos. O Congresso Nacional já inseriu, em exercícios anteriores, dispositivos tratando do tema. A LDO para 2011 continha dispositivo, vetado pelo governo, determinando que os investimentos públicos deveriam ter crescimento percentual superior ao das despesas correntes primárias discricionárias.

A necessidade e o mérito dos investimentos em relação aos gastos correntes são amplamente reconhecidos pelos analistas em geral e até pela própria área econômica do Governo. A ampliação das despesas correntes de caráter continuado perpetuam obrigações e exaurem o investimento público, tendo consumido a maior fatia do aumento das receitas arrecadadas pela União nos últimos anos.



ORLANDO DE SÁ CAVALCANTE NETO⁵
Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização e
Controle - CONORF/SF



WAGNER PRIMO FIGUEIREDO JÚNIOR⁶
Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira - COFF/CD

⁵ Consultores designados: Maurício F. Macedo, José de Ribamar, Renato Friedman.

⁶ Consultores designados: Eugênio Greggianin, Túlio Cambraia, Wellington P. de Araújo.