

CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica Conjunta
n.º 02/2012

**Subsídios à Apreciação do Projeto de Lei de
Diretrizes Orçamentárias para 2013 – PLDO 2013
(PL nº 3, de 2012 – CN)**

Maio/2012

Endereços na Internet:

<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>

e-mail: conof@camara.gov.br

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

e-mail: conorf@senado.gov.br





ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	1
SUMÁRIO EXECUTIVO	2
1. CENÁRIO ECONÔMICO E FISCAL	5
1.1. Aspectos Macroeconômicos	5
1.2. Anexo de Riscos Fiscais	7
1.3. Anexo dos Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial	8
1.4. Anexo de Metas Fiscais	9
1.4.1. Metas Fiscais para a União	10
1.4.2. Metas Fiscais para o Setor Público Consolidado	11
1.4.3. Redutor da Meta de Resultado Primário	11
1.4.4. Avaliação do Cumprimento da Meta de Resultado Primário	12
2. AVALIAÇÃO DO CENÁRIO SOCIAL	13
2.1. Assistência e Previdência social	13
2.2. Trabalho	15
2.3. Saúde	16
2.4. Educação	17
3. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS	18
4. DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO	19
4.1. Restos a pagar	20
4.2. Reserva de Contingência	21
4.3. Limitação de Empenho e de movimentação financeira	21
5. DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	22
6. DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA O ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO	23
7. DÉBITOS JUDICIAIS	23
8. DAS ALTERAÇÕES DA LOA	24
9. DA AUTORIZAÇÃO PARA EXECUÇÃO PROVISÓRIA DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA	25
10. DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	25
11. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	26
12. TRANSFERÊNCIAS A ENTES PRIVADOS E A PESSOAS FÍSICAS	28
12.1. Subvenções Sociais	28
12.2. Disposições Gerais - Conclusão de Obras Iniciadas até 2000	28
12.3. Disposições Gerais - Manifestação Prévia do Setor Técnico e da Assessoria Jurídica	28
12.4. Disposições Gerais - Recursos para Entidades Dirigidas por Agente Político	28
13. DÍVIDA PÚBLICA	29
14. POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO	30
15. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	31



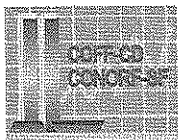


CONGRESSO NACIONAL

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

16. FISCALIZAÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO, OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES E CUSTOS DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA	32
17. DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO.....	34
18. VEDAÇÕES	34
19. ANEXO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS	37
20. DEMONSTRATIVOS DA AVALIAÇÃO DE PROJEÇÕES ATUARIAIS.....	37
20.1. Regime Geral de Previdência Social – RGPS	37
20.2. Regime Próprio de Previdência dos Servidores Cíveis da União – RPPS.....	38
20.3. Regime Próprio de Previdência dos Militares da União – RPPM	39
21. DEMONSTRATIVO RELATIVO À AVALIAÇÃO DE PROJEÇÕES ATUARIAIS (FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR – FAT E AMPAROS ASSISTENCIAIS DA LOAS)	39
21.1. Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.....	39
21.2. Benefícios Assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS	40
22. DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO.....	41
23. ANEXO DE METAS E PRIORIDADES	45





CONGRESSO NACIONAL

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

APRESENTAÇÃO

No cumprimento das disposições da Resolução nº 1, de 2006-CN, as Consultorias de Orçamentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados tornam pública esta Nota Técnica Conjunta, com a finalidade de auxiliar os trabalhos legislativos na apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 – PLDO 2013.

Nesta Nota, as Consultorias destacam os pontos do projeto que mais têm despertado o interesse legislativo nos últimos exercícios financeiros, fazendo sobre eles análises críticas, embora breves pela necessidade de concisão, e apresentando alternativas.

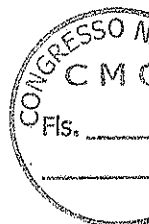
Necessário destacar que esta Nota se ampara em entendimentos técnicos de ambas as Consultorias, não refletindo, necessariamente, a posição da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização ou de qualquer outro colegiado ou membro do Congresso Nacional.

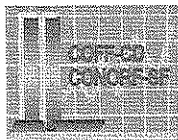




SUMÁRIO EXECUTIVO

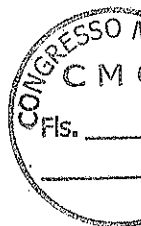
- 1.O PLDO 2013 assenta suas projeções fiscais na continuidade do crescimento econômico (5,5%, 6,0% e 5,5% do PIB para 2013, 2014 e 2015, respectivamente), conjugada com a manutenção da estabilidade de preços (IPCA em 4,5%, para cada ano de 2013 a 2015).
- 2.A meta de superávit primário para o setor público, fixada em termos nominais, é de R\$ 155,8 bilhões, correspondente a 3,1% do PIB (sendo R\$ 108,1 bilhões para a União – 2,15% do PIB), podendo ser reduzida em até R\$ 45,2 bilhões para execução do PAC, mesmo que relativo a restos a pagar. Não há meta ou diretriz específica no texto da lei para o resultado nominal. No anexo de metas fiscais, o resultado nominal e estoque da dívida são apenas indicativas.
- 3.A meta prevista para estados e municípios soma R\$ 47,8 bilhões, a qual, se não cumprida, ensejará maior esforço fiscal da União para compensar a parcela descumprida, muito embora esta premissa não esteja expressa no texto da lei;
- 4.O PLDO 2013 mantém as empresas dos grupos Petrobrás e Eletrobrás excluídas do esforço para alcançar a meta de resultado primário. A meta de resultado primário para as empresas estatais mantém-se neutra (zero), não podendo o conjunto delas incorrer em déficit primário.
- 5.Projeta-se aumento para o salário mínimo de 7,35%, em 2013, , que deverá elevá-lo a R\$ 667,75. Em 2014 e 2015, deverá atingir R\$ 729,20 e R\$ 803,93, respectivamente. Não há dispositivo que determine a inclusão no orçamento de recursos que viabilizem o reajuste do salário mínimo, em virtude da aprovação de lei permanente que trata da matéria.
- 6.O Projeto não contempla anexo de metas e prioridades, que tem base no § 2º do art. 165 da Constituição Federal. Limita-se a indicar, no art. 4º, que tais metas e prioridades correspondem às ações do PAC e do Programa Brasil Sem Miséria, sem, no entanto, discriminá-las.
- 7.O PLDO 2013 não apresenta mais, como nas leis anteriores, a definição de ações e serviços públicos de saúde, haja vista a aprovação da Lei Complementar nº 141, de 2012, que regulamentou a Emenda Constitucional nº 29, de 2000. Todavia, é necessário normatizar os critérios sobre aplicação mínima, de forma a conferir transparência ao cumprimento da legislação.
- 8.O Projeto prevê a apresentação agregada dos pagamentos de benefícios do Regime Geral de Previdência Social. No entanto, é necessária a segregação, de modo a favorecer a análise e a fiscalização individualizada dos gastos, no âmbito urbano e rural, com aposentadorias, pensões, auxílios, salário-maternidade, entre outros.
- 9.As disposições sobre publicidade e transparência na gestão não estabelecem quais órgãos e autoridades, em cada Poder e no MPU, são responsáveis pela divulgação, nem os sítios eletrônicos em que as informações devem estar disponíveis.
10. Apesar de todas as discussões atuais sobre os restos a pagar, do expressivo montante em estoque que rotineiramente vem se transportando de exercício para exercício e do impacto que tal montante exerce sobre a execução

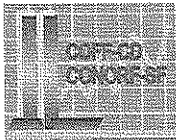




orçamentária, o PLDO 2013 não inclui disciplina sobre a inscrição, a liquidação e o pagamento dessas despesas.

11. O PLDO 2013 prevê maior flexibilidade para ajustar dotações entre Grupos de Natureza da Despesa - GND num mesmo subtítulo (art. 37, §1º, I). A proposição permite maior agilidade de ajuste durante a execução orçamentária. No entanto, como os títulos das ações nem sempre identificam precisamente o objeto a ser alcançado, a aprovação da proposta poderá favorecer a aplicação dos recursos em objetos completamente distintos dos pretendidos pelo Legislativo, de tal modo que, investimentos se convertam em despesas correntes, ou o inverso.
12. No rol dos gastos passíveis de execução provisória, se o PLOA não for sancionado até o encerramento do exercício, foram incluídos (i) os *investimentos e as inversões financeiras do PAC*, bem como (ii) *as despesas que compoñham o Orçamento de Investimento, exceto quando se tratar de obras novas*. Também foi aberta a possibilidade de execução de qualquer despesa que o Executivo considere inadiável. Diante de tanta flexibilidade, o governo pode não envidar esforços pela aprovação do PLOA 2013 no Congresso Nacional.
13. O PLDO 2013 amplia a possibilidade de transferências de recursos correntes classificados como subvenções sociais (áreas de saúde, assistência social e educação) e flexibiliza exigências constantes das disposições gerais. Amplia, ainda, a relação de entidades dirigidas por agentes políticos que podem receber recursos federais.
14. O texto estabelece prioridades para as agências financeiras oficiais de fomento (Banco do Brasil, Caixa Econômica, BNDES, Banco da Amazônia). No entanto, não fixa valores, ainda que em percentual. Entre as prioridades da Caixa Econômica Federal, está a redução do déficit habitacional e melhoria das condições de vida dos povos e comunidades tradicionais; para o Banco do Nordeste do Brasil, o Banco da Amazônia, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal exige-se estímulo à criação de empregos e ampliação da oferta de produtos de consumo. Em diferentes dispositivos, há referência à necessidade de tratamento especial a grupos sociais menos favorecidos: idosos, pessoas portadoras de deficiência, mulheres, afro-descendentes e indígenas.
15. Os dispositivos que tratam da fiscalização pelo Poder Legislativo e das obras e serviços com indícios de irregularidades graves praticamente não foram alterados, trazendo certa estabilização às normas.
16. A disciplina acerca dos custos de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União flexibiliza as regras que pretendem combater o *jogo de planilhas* e afasta o Congresso Nacional do controle dos custos de obras e serviços de engenharia, quando realizados por meio de transferências voluntárias.
17. O Anexo que ressalva as despesas do contingenciamento não contém gastos discricionários. A inclusão de tais gastos é admitida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
18. Na parte das vedações, o PLDO 2013 flexibiliza as ressalvas às proibições de



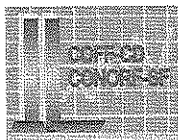


CONGRESSO NACIONAL

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

gasto, ao extinguir a necessidade de especificação da despesa a ser ressalvada por meio de natureza de despesa constante da LOA e ao permitir essa identificação quando da execução, o que dificulta o controle *ex ante*. Além disso, excetua os professores universitários da proibição de recebimento de pagamento por serviços de consultoria, assistência técnica ou assemelhados.





1. CENÁRIO ECONÔMICO E FISCAL

1.1. Aspectos Macroeconômicos

O PLDO 2013 assenta suas projeções fiscais tendo como pano de fundo a recuperação do crescimento econômico conjugada com a manutenção da estabilidade de preços.

Depois do crescimento econômico observado em 2010, igual a 7,5% do PIB, a política econômica do Governo para 2011 foi orientada para conter as pressões inflacionárias que já se anunciavam ao final do exercício precedente.

Como resultado, o crescimento do PIB em 2011 caiu para 2,7%. A queda foi mais forte a partir do segundo semestre, quando apresentou crescimento zero na comparação do terceiro trimestre contra o segundo trimestre. Ao final de 2011, mostrou leve recuperação, crescendo 0,3% no último trimestre em relação ao anterior.

A Tabela a seguir apresenta os principais parâmetros econômicos empregados no PLDO 2013.

PARÂMETROS ECONÔMICOS DO PLDO 2013

ITENS	2012	2013	2014	2015
PIB - em R\$ bilhões	4.539,6	5.027,5	5.568,9	6.139,6
PIB - variação real em %	4,50	5,50	6,00	5,50
IPCA - variação média em %	5,16	4,76	4,50	4,50
IGP-DI - variação média em %	3,94	5,62	4,50	4,50
Salário Mínimo - em R\$	622,00	667,75	729,20	803,93
Taxa de Câmbio - RS/US\$ - em dezembro	nd	1,86	1,88	1,89
Taxa de Câmbio - RS/US\$ - média	1,79	1,84	1,87	1,88
Massa Salarial Nominal - variação média em %	11,73	10,34	10,25	10,43
Taxa de Juros Selic - % em dezembro	9,75	9,00	8,50	8,00
Taxa de Juros Selic Efetiva - média em %	10,48	9,43	8,75	8,09
Petróleo - US\$ barril	111,64	nd	nd	nd

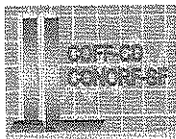
Fonte: MPOG, citando SPE/MF (grade 12.03.2012); Anexo IV e Anexo IV.5 PLDO.

No exercício de 2012, segundo as primeiras informações, o ritmo de crescimento voltou a se debilitar, mostrando na média do primeiro bimestre uma queda de 0,3% no IBC-Br¹ em relação ao valor registrado em dezembro de 2011.

A produção industrial segue fraca, com queda de 3,4% acumulada em janeiro e fevereiro de 2012 em relação a igual período do ano anterior. No acumulado dos

¹ Índice de Atividade Econômica do Banco Central, o qual considera uma aproximação do comportamento esperado para o PIB calculado pelo IBGE.





últimos doze meses até fevereiro deste ano, observa-se queda de 1,0%, contra queda de 0,2% no mesmo indicador para janeiro de 2012.

O volume de vendas a varejo (ampliado) também mostra tendência declinante, com os últimos doze meses até janeiro de 2012 crescendo 6,4%, frente a um crescimento de apenas 5,5%, em fevereiro.

A despeito disso, as autoridades econômicas esperam recuperação da atividade econômica com desempenho mais acelerado, a partir do segundo trimestre deste exercício, quando os efeitos da redução da taxa básica de juros SELIC já se farão sentir mais plenamente, depois de cumprida a defasagem de cerca de seis a oito meses, entre a adoção da medida monetária e a resposta da atividade econômica.

Contam também as autoridades com uma melhora na oferta de crédito para o consumo e investimento, viabilizada simultaneamente com a redução dos *spreads* bancários. Também concorre para um melhor desempenho econômico uma política fiscal que privilegia os investimentos públicos, ao mesmo tempo em que assegura a realização dos resultados primários considerados na lei orçamentária.

Com isso, esperam alcançar o crescimento do PIB de 4,5% para 2012 e de 5,5% para 2013. Os agentes de mercado², contudo, esperam crescimento de 3,2%, em 2012, e 4,3%, em 2013.

As expectativas mais otimistas do PLDO 2013 decorrem da aceleração dos investimentos do PAC, principalmente no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, e outros ligados à Copa do Mundo de Futebol e às Olimpíadas. Atuam na mesma direção os projetos industriais relacionados à construção de apoio logístico e à fabricação de equipamentos para a indústria do petróleo, com vistas à exploração das jazidas do pré-sal.

Essa retomada de crescimento é esperada pelo Governo para acontecer concomitantemente com a redução das pressões inflacionárias, com a expectativa de que a taxa de inflação atinja 4,7% no acumulado do IPCA para dezembro de 2012, convergindo assim para o centro da meta oficial de 4,5%, em 2013.

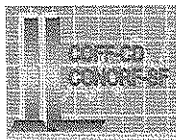
Informações recentes do comportamento da inflação corroboram esta expectativa, uma vez que o índice oficial vem apresentando sucessivas quedas na medida dos últimos doze meses, saindo do pico de 7,31%, atingido em agosto de 2011, para 5,24%, em março de 2012. Previsão do Banco Central estima que em abril de 2012 a inflação acumulada caia, ainda que levemente, para abaixo da marca de 5%.

Para 2012, os agentes de mercado mostram uma expectativa de evolução dos preços na mesma direção, embora com uma redução de menor intensidade, pois esperam IPCA de 5,08%³. Para 2013, ao contrário, o mercado estima esse índice em 5,5%, sinalizando piora no comportamento da inflação.

²Focus – Relatório de Mercado, do Bacen, de 13 de abril de 2012.

³Focus – Relatório de Mercado, do Bacen, de 13 de abril de 2012.





1.2. Anexo de Riscos Fiscais

Por exigência da LRF, a LDO deve dimensionar os riscos fiscais identificados, que se classificam em “riscos orçamentários” e “riscos da dívida pública”.

Os “riscos orçamentários” referem-se a contingências associadas à estimativa e realização da receita e à fixação e execução da despesa. No âmbito da receita, os riscos decorrem, basicamente, da possibilidade de frustração da arrecadação frente ao valor estimado, e, no da despesa, de programação aquém das efetivas necessidades.

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.

IMPACTO NA PROJEÇÃO DE RECEITAS ADMINISTRADAS DECORRENTES DE ALTERAÇÕES NOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

PARÂMETRO	RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB	
	EXCETO PREVIDENCIÁRIA	PREVIDENCIÁRIA
PIB	0,59%	0,08%
Inflação (IER)	0,58%	0,08%
Câmbio	0,09%	-
Massa Salarial	0,07%	0,90%
Juros (OVER)	0,04%	-

Fonte: Anexo VI do PLDO 2013.

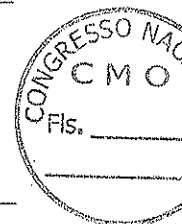
O impacto sobre os gastos públicos resultante de variações no salário mínimo, cuja estimativa no PLDO é de R\$ 667,75 para 2013, é demonstrado na tabela a seguir:

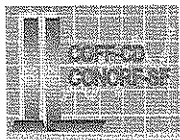
IMPACTO NA PROJEÇÃO DE DESPESAS DECORRENTES DE ALTERAÇÕES NO VALOR DO SALÁRIO MÍNIMO EM 2012

Em R\$ milhões

Descrição	Aumento de R\$ 1,00 no salário mínimo	Aumento de 1% no salário mínimo
Déficit do RGPS	236,6	1.582,6
Abono salarial e seguro-desemprego	69,8	465,9
Pagamento de benefícios – LOAS	46,6	311,4
Renda mensal vitalícia	2,5	17,0
Impactos Totais	355,5	2.376,9

Fonte: Anexo VI do PLDO 2013, p. 5.





Os “riscos da dívida pública” refletem os impactos adversos que os juros, a inflação, o câmbio e os passivos contingentes podem ocasionar sobre a dívida e as despesas dela decorrentes. A esse respeito, o Anexo VI informa que⁴:

“No que tange à relação DLSP/PIB, projetando-se os ativos e passivos do governo para dezembro de 2012, um aumento (redução) de um ponto percentual na taxa de câmbio real/dólar, mantido ao longo de 2013, provocaria redução (aumento) de 0,13% na razão DLSP/PIB. Estima-se ainda que um aumento (redução) de 1 ponto percentual ao ano na taxa de juros Selic geraria um aumento (redução) de 0,23% na razão DLSP/PIB em 2013. Finalmente, no que se refere à variável inflação, a análise demonstra que o aumento (redução) de um ponto percentual ao ano na taxa de inflação eleva (reduz) em 0,11% a razão DLSP/PIB em 2013”.

Em relação aos *passivos contingentes*, o dimensionamento dos riscos parte da identificação dos elementos que lhes dão origem. Os mais expressivos são: (i) demandas judiciais contra empresas estatais (R\$ 5,8 bilhões); (ii) passivos da União oriundos de dívidas em reconhecimento (R\$ 100,4 bilhões, especialmente em função do FCVS); e (iii) passivo dos fundos constitucionais (R\$ 12,2 bilhões).

Aos passivos contingentes se contrapõem os *ativos contingentes*, isto é, direitos da União cujo recebimento está condicionado a decisão judicial. O principal item desses ativos refere-se à Dívida Ativa da União, que fechou o ano de 2011 com um estoque de créditos (tributários, inclusive previdenciários, e não-tributários) de R\$ 998,7 bilhões. Já a arrecadação desse ativo somou R\$ 13,6 bilhões no mesmo ano.

1.3. Anexo dos Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial

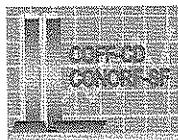
De acordo com o Anexo I do PLDO 2013, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial são, respectivamente:

- a) alcance, pelo Banco Central do Brasil, da meta de inflação fixada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN);
- b) manutenção das condições prudenciais e regulamentares para que a expansão do mercado de crédito ocorra em ambiente que preserve a estabilidade do sistema financeiro nacional;
- c) flutuação cambial.

Segundo o referido Anexo, a política monetária continuará a ser pautada de forma coerente com o regime de metas para a inflação, tendo como objetivo a manutenção da estabilidade monetária. A meta de inflação para o ano de 2013, a mesma desde 2005, é de 4,5%, com tolerância para mais ou para menos de dois pontos percentuais, de acordo com as Resoluções nº 3.880, de 2010, e nº 3.991, de 2011, do Conselho Monetário Nacional – CMN.

Em 2011, de janeiro a julho, o Comitê de Política Monetária – Copom elevou a taxa básica até 12,5% a.a., com o intuito de cumprir a meta. A partir de agosto, diante de cenário de desaquecimento dos principais blocos econômicos, com o ambiente internacional manifestando viés desinflacionário, o Copom passou a priorizar a

⁴ Pág. 10 do Anexo VI do PLDO 2013. Nessa mesma página ressalta-se que “o sinal negativo da variação cambial sobre a DLSP/PIB deve-se ao elevado volume de reservas internacionais que suplanta o valor da dívida. Como o estoque destas é superior ao da dívida atrelada ao câmbio, um cenário de desvalorização cambial gera redução, e não aumento, da DLSP”.



atividade econômica do País, que já apresentava sinais de redução. Assim, a taxa Selic começou a ser reduzida desde então e, em novembro, quando da última reunião do Comitê no ano, foi estabelecida em 11%. A inflação efetiva, por sua vez, atingiu o limite superior da banda de tolerância (IPCA de 6,5%).

Em 2012, ainda diante de queda generalizada e de magnitude nas projeções de crescimento das principais economias mundiais, somada à moderação da atividade econômica interna, o Copom prossegue com cortes na taxa básica de juros. Na reunião em 18 de abril, decidiu reduzir a taxa Selic para 9% a.a., abaixo da previsão para o final do exercício, constante do PLDO 2013, de 9,75%.

Em relação à política creditícia, o PLDO 2013 não informa meta a ser alcançada. Revela apenas propósito de expansão do crédito como resultado da atividade econômica e da política monetária. A manutenção de condições prudenciais e regulamentares é entendida como necessária para a expansão do mercado de crédito.

Em 2011, o volume de operações de crédito representou 49% do PIB, sendo que, em 2010, esse percentual foi de 45,2%. Para 2012, o PLDO 2013 estima que o saldo total de crédito atingirá 51% do PIB, 2 p.p. superiores ao do ano anterior. Para tanto, são considerados a expectativa de aumento da atividade econômica e, em particular, indicadores favoráveis de emprego e renda (crescimento da massa salarial de 12%). Para o ano seguinte, todavia, o PLDO 2013 não informa o volume esperado das operações de crédito nem sua participação no PIB.

No tocante à política cambial, o Anexo I não traz informação de meta para a taxa de câmbio em 2013⁵. O objetivo consiste na manutenção do regime de câmbio flutuante.

1.4. Anexo de Metas Fiscais

O PLDO 2013 dispõe sobre metas fiscais para a União e para o setor público consolidado no Anexo de Metas Fiscais (demonstrativos “IV.1 – Anexo de Metas Fiscais Anuais” e “IV.2. Avaliação do Cumprimento das Metas do Ano Anterior – 2011”) e nos arts. 2º e 3º.

De acordo com o § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, é no Anexo de Metas Fiscais que devem ser estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para três exercícios.

Ainda que o Governo há muitos anos anuncie a diretriz de redução do déficit nominal, metas específicas para resultado nominal nunca foram estabelecidas como norma nos textos das LDOs, fazendo-se apenas uma referência de caráter indicativo no Anexo IV da LDO, o que se aplica também à meta relativa ao estoque da dívida líquida.

Quando da apreciação do PLDO 2012, o Congresso Nacional aprovou regra que estabelecia um limite para o déficit nominal, a qual, no entanto, foi vetada⁶.

⁵ Nos parâmetros macroeconômicos do anexo de metas fiscais, contudo, projeta-se taxa de R\$ 1,86 para o final de 2013.

⁶ Art. 2º, §§ 3º e 5º vetados no PLDO 2012: (...)





Ressalte-se que o estabelecimento de meta de resultado nominal aumentaria a credibilidade da política fiscal.

1.4.1. Metas Fiscais para a União

No demonstrativo “IV.1 – Anexo de Metas Fiscais Anuais” são estabelecidas metas para os exercícios de 2013 a 2015. No que se refere ao exercício de 2013, as metas para a União são as apresentadas na seguinte tabela:

PLDO 2013 – METAS FISCAIS DA UNIÃO PARA 2013

Discriminação	2013	
	R\$ bilhões	% PIB
I. Receita Primária	1.226,4	24,39
II. Despesa Primária	1.118,3	22,24
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	108,1	2,15
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	0,0	0,00
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	108,1	2,15
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-31,4	-0,63
VII. Dívida Líquida Governo Federal	1.113,1	22,10

Fonte: Anexo IV.1 do PLDO, p. 85.

As projeções relativas à receita primária, à despesa primária e ao resultado primário para 2013 são mantidas, em percentual do PIB, para 2014 e 2015. Quanto ao resultado nominal, espera-se que o déficit de 0,63% do PIB previsto para 2013, caia para 0,27%, em 2014. Em 2015, já haveria superávit nominal de 0,03% do PIB.

Estima-se que a manutenção do superávit primário, combinado com o crescimento econômico e redução da taxa de juros, permita que a dívida líquida da União chegue, ao final de 2013, a 22,10% do PIB, passando a 20,4% e 18,7%, em 2014 e 2015, respectivamente.

O superávit primário que a União pretende fazer de R\$ 108,1 bilhões não é suficiente para suportar os encargos da dívida, de modo que se projeta um déficit nominal de R\$ 31,4 bilhões para 2013. Isso significa que a União opera com déficit fiscal e não pôde ainda alcançar o equilíbrio das contas públicas.

O PLDO 2013 mantém a exclusão das empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras da meta de resultado primário. Mantém, também, a previsão de que,

§ 3º A política fiscal, em articulação com as políticas monetária, cambial e creditícia, atuará de forma a manter a estabilidade econômica e o crescimento sustentado, permitindo a continuidade da trajetória de queda da dívida pública líquida, compatível com os resultados nominais previstos no Anexo III desta Lei.

§ 5º O déficit nominal, no exercício de 2012, observados o conjunto de premissas e parâmetros do Anexo III desta Lei, não poderá ser superior a 0,87% (oitenta e sete centésimos por cento) do Produto Interno Bruto - PIB para o setor público não-financeiro.





durante a execução orçamentária, possa haver compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e empresas estatais. Deve-se lembrar que a meta de resultado primário igual a 0% não significa que elas estejam fora do esforço fiscal. Na verdade a lei prevê que o conjunto dessas empresas deve estar equilibrado e não incorra em déficit primário.

1.4.2. Metas Fiscais para o Setor Público Consolidado

Considerando-se a participação de Estados e Municípios, as metas para superávit primário, déficit nominal e dívida líquida do setor público são as seguintes para o exercício de 2013:

PLDO 2013 – METAS FISCAIS PARA O SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO

Variáveis	R\$ bilhões	% PIB
Superávit Primário do Setor Público Consolidado	155,9	3,10
União – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	108,1	2,15
União – Empresas Estatais	0,0	0,00
Estados e Municípios	47,8	0,95
Dívida Líquida do Setor Público Consolidado	1.633,9	32,5
Resultado Nominal do Setor Público Consolidado	-39,2	-0,78

Fonte: Anexo IV.1 do PLDO e informações complementares.

A meta de resultado primário para o setor público consolidado, estabelecida para 2013 em 3,1% do PIB, é mantida para 2014 e 2015. Quanto à dívida líquida, prevê-se que passará de 32,5% do PIB, em 2013, para 30% e 27,5%, em 2014 e 2015, respectivamente. O déficit nominal, estimado em 0,78% do PIB para 2013, passaria a 0,41% e 0,1%, em 2014 e 2015, respectivamente.

O Anexo de Metas Fiscais informa que, caso a estimativa de superávit primário de R\$ 47,8 bilhões prevista para estados e municípios não se verifique, a União deverá gerar resultado primário maior, de forma que a meta de R\$ 155,9 bilhões estabelecida para o setor público consolidado seja cumprida. Essa compensação não está prevista no art. 2º do PLDO 2013. Porém, a menção desse procedimento no referido anexo significa que, a depender do desempenho dos demais entes da Federação, a União poderá empreender maior esforço fiscal e, se não puder fazê-lo por meio do aumento da arrecadação, utilizará o contingenciamento de despesas.

1.4.3. Redutor da Meta de Resultado Primário

A meta de resultado primário pode ser reduzida até o montante de R\$ 45,2 bilhões relativos ao PAC, conforme mencionado no Anexo de Metas Fiscais e no art. 3º do PLDO 2013. No entanto, como esse programa, de acordo com o art. 4º, faz parte das prioridades da administração pública federal, considera-se que esse valor já está computado no total da despesa primária que consta do demonstrativo “IV.1.a - Anexo de Metas Anuais 2013 a 2015”, que para 2013 soma R\$ 1.118,3 bilhões.





Durante a elaboração do projeto de lei orçamentária, o redutor da meta tem, na verdade, permitido aumentar o total programado da despesa nos orçamentos fiscal e da seguridade social, por força da autorização do art. 3º. Desse modo, não fica comprometido o equilíbrio entre receita primária, despesa primária e superávit primário.

Porém, com a utilização do redutor, o superávit programado no orçamento poderá ser de apenas R\$ 62,9 bilhões (R\$ 108,1 bilhões – R\$ 45,2 bilhões), e não R\$ 108,1 bilhões, uma vez que a margem fiscal obtida com a redução da meta (de até R\$ 45,2 bilhões) é utilizada na programação da despesa.

Sabendo-se que durante a execução orçamentária o Poder Executivo buscará a meta cheia, que corresponde a R\$ 108,1 bilhões, o valor do redutor utilizado na programação acaba representando a parcela inicial que comporá o montante a ser contingenciado já no início de 2013.

Não obstante a prática adotada de se utilizar o redutor para incluir novas programações no orçamento, o que acarreta maior contingenciamento no início do exercício financeiro, se houver dificuldades que impeçam o Poder Executivo de cumprir a meta cheia, um resultado primário menor (até o valor do redutor) será considerado dentro da previsão legal.

Em resumo, o redutor da meta de resultado primário tem diversos efeitos que merecem ser enfatizados:

- a) permite ao Poder Executivo incluir, já na proposta orçamentária, programações além do que permitiria a arrecadação prevista caso fosse considerada a meta cheia (R\$ 108,1 bilhões);
- b) implica a necessidade de contingenciamento inicial das programações aprovadas na LOA, no valor do redutor utilizado, mesmo que a receita estimada na LOA seja integralmente confirmada; e
- c) amplia a flexibilidade do governo na condução da política fiscal, porque qualquer valor de superávit primário gerado em 2013 que seja igual ou maior que a meta reduzida será considerado adequado do ponto de vista legal.

1.4.4. Avaliação do Cumprimento da Meta de Resultado Primário

Desde o exercício de 1999, a meta de resultado primário é estabelecida como percentagem do PIB⁷. Em 2011, essa meta passou a ser fixada em valor nominal⁸. Em agosto daquele ano, entretanto, a meta de superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social foi elevada em R\$ 10 bilhões, de modo a alcançar R\$ 127,89 bilhões, equivalentes a 3,1% do PIB, mesmo percentual implícito na LDO.

O acréscimo nunca foi incorporado à LDO, entendendo o Poder Executivo que tais alterações podem ser feitas sem autorização legal. Ao se subtrair do Congresso a decisão sobre a mudança da meta fiscal e suas consequências, alija-se o mesmo de decidir acerca das alterações necessárias na programação e nas prioridades estipuladas no orçamento.

⁷ A meta de resultado primário passou a ser prevista na LDO a partir de 2000.

⁸ O Anexo de Metas Fiscais apresenta também a meta em percentual do PIB, o que não representa, contudo, a meta a ser perseguida.





Ao final do exercício, o setor público teve superávit igual a 3,1% do Produto Interno Bruto. Em reais, a meta primária consolidada foi ultrapassada em R\$ 820 milhões. Resultado maior da União compensou frustração da meta de estados e municípios.

As despesas com juros nominais, em queda até 2010, voltaram a aumentar em 2011 em proporção do PIB (de 5,18% para 5,72%), com a elevação da Selic na primeira metade do ano. O déficit nominal igualmente, depois de um mínimo histórico de 2% do PIB, em 2008, subiu de 2,48% do PIB, em 2010, para 2,61% do PIB, em 2011.

Em 2011, a dívida líquida do setor público recuou 2,7 pontos percentuais do PIB, em relação a 2010, para o equivalente a 36,5% do PIB. Com a crise internacional, a dívida bruta tinha avançado para 62% do PIB, em 2009, mas recuou a 54,3% do PIB, em 2011.

2. AVALIAÇÃO DO CENÁRIO SOCIAL

A avaliação do cenário social contempla basicamente a análise dos aspectos relativos às áreas da assistência e previdência social, trabalho, saúde e educação.

2.1. Assistência e Previdência social

A política governamental de resguardar aumentos reais do salário-mínimo, mantida nos últimos anos, pressiona as despesas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, na medida em que 63% dos beneficiários recebem salário-mínimo, o que corresponde a 43% do montante pago⁹. Os dispêndios com o benefício de prestação continuada, o abono salarial e o seguro-desemprego também são pressionados pelo aumento do salário-mínimo. Vale lembrar que o benefício e o abono correspondem a um salário-mínimo.

No PLDO 2013, foi excluído o dispositivo que determinava a inclusão de recursos no projeto e na lei orçamentária suficientes para adequar o montante das despesas ao valor correspondente ao reajuste do salário mínimo previsto. A exclusão foi alicerçada na aprovação da Lei nº 12.382, de 2011, que estabelece a política de valorização do salário mínimo a ser adotada no período de 2012 a 2015 e observa parâmetro de correção adotado em LDOs anteriores, qual seja crescimento real do PIB e INPC.

De acordo com essa Lei, o valor do salário-mínimo, observados os parâmetros estabelecidos, será fixado por Decreto Presidencial, o que evitará as contínuas discussões anuais no Congresso Nacional acerca do piso salarial.

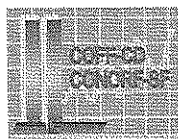
De acordo com os parâmetros informados no PLDO 2013, o valor do salário-mínimo a partir de 1º de janeiro de 2013 sofrerá reajuste de 7,36%, passando de R\$ 622,00 para R\$ 667,75, correspondente a crescimento real do PIB de 2,73% e inflação medida pelo INPC de 4,5%.

2.1.1. Assistência Social

Na área da Assistência Social, os gastos obrigatórios relativos aos benefícios

⁹ Fonte : Boletim da Previdência Social – Fevereiro/2012





da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, da Renda Mensal Vitalícia e do Programa Bolsa-Família constituem a grande maioria dos dispêndios totais, atingindo mais de 88% das despesas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Para o exercício de 2012, o valor autorizado total para essas despesas atinge o expressivo montante de R\$ 48,2 bilhões¹⁰. Tais rubricas constituem os gastos assistenciais que mais cresceram nos últimos anos.

Os dispêndios com o Bolsa-Família têm apresentado evolução crescente. Em 2007, os gastos correspondiam 0,33% do PIB (R\$ 8,7 bilhões); em 2012, a previsão é de que alcancem 0,41% (R\$ 18,7 bilhões). Atualmente, são atendidas pelo Programa cerca de 13,3 milhões de famílias, com benefício mensal médio por família de R\$ 118,00.

No que se refere aos Benefícios de Prestação Continuada - BPC da LOAS, tanto o volume de recursos despendidos a cada ano quanto o número de beneficiários evidenciam tendência de crescimento. Para 2012, estima-se atender cerca de 3,8 milhões de idosos e pessoas com deficiência, ante a meta de 3,6 milhões de beneficiados em 2011. O gasto total estimado com o BPC para 2012 é de R\$ 27,8 bilhões, frente aos R\$ 23,4 bilhões executados em 2011. A variação deve-se ao aumento do salário-mínimo e do quantitativo de pessoas atendidas.

2.1.2. Previdência Social

A necessidade de financiamento do RGPS, em 2011, atingiu o montante de R\$ 35,5 bilhões, apresentando ligeiro decréscimo em percentual do PIB, em relação ao observado no ano anterior, conforme apresentado no quadro a seguir. Tal trajetória decrescente tem sido observada nos últimos anos em razão do aumento da arrecadação em taxas superiores ao pagamento de benefícios. De 2006 a 2011, a taxa de crescimento anual médio da arrecadação previdenciária foi de 14,6%, enquanto dos benefícios previdenciários foi de 11,8%. O crescimento da arrecadação decorre do aumento da formalização do mercado de trabalho e do esforço de arrecadação da Previdência Social.

RESULTADO PREVIDENCIÁRIO

Ano	Arrecadação Líquida	Benefícios Previdenciários	Saldo Previdenciário (Arrec Líq- Benef Previd)	Saldo Previdenciário em % do PIB	Taxa de Crescimento Anual	
					Arrecadação Líquida	Benefícios Previdenciários
2006	123.520.195.510	165.585.299.855	(42.065.104.345)	-1,8%	13,9%	13,4%
2007	140.411.787.731	185.293.440.942	(44.881.653.210)	-1,7%	13,7%	11,9%
2008	163.696.675.653	199.562.013.446	(36.206.741.687)	-1,2%	16,6%	7,7%
2009	182.381.492.044	224.876.365.725	(42.867.921.755)	-1,3%	11,4%	12,7%
2010	212.401.028.723	254.858.554.385	(42.890.175.928)	-1,1%	16,5%	13,3%
2011	245.891.941.195	281.438.219.544	(35.546.278.349)	-0,9%	15,8%	10,4%

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social – Fluxo de Caixa

¹⁰ Incluas as dotações da Renda Mensal Vitalícia, que respondem por cerca de R\$ 1,76 bilhão. As dotações com os benefícios de prestação continuada a pessoas com deficiência e idosos atingem R\$ 27,8 bilhões, ao passo que o Bolsa-Família alcança aproximadamente R\$ 18,7 bilhões.





No que se refere à arrecadação previdenciária, importa registrar que a Lei nº 12.546, de 2011, estabelece a substituição da alíquota da contribuição previdenciária incidente sobre a folha de pagamentos (20%) por alíquota incidente sobre a receita bruta das empresas de tecnologia da informação e comunicação (2,5%). Essa substituição poderá impactar significativamente os resultados previdenciários. Contudo, o PLDO 2013 não apresenta estimativas relativas ao impacto esperado.

O quadro a seguir apresenta o estoque de benefícios previdenciários para o período de doze meses finalizado nos meses de fevereiro de 2008 a 2012. Atualmente, constam mais de 25,3 milhões de benefícios emitidos, sendo 16,8 milhões urbanos e 8,5 milhões rurais. Em particular, cabe destacar o elevado crescimento do item "Auxílio Doença" nos anos de 2011 e 2012, o qual havia apresentado queda em 2009 e 2010, e o item "Demais Benefícios Previdenciários", que cresceu em razão do incremento nas concessões de auxílio acidente e salário maternidade.

QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS EMITIDOS DO RGPS – ACUMULADO NO ANO

Composição	Fev/2008	%	Fev/2009	%	Fev/2010	%	Fev/2011	%	Fev/2012	%
1.1 Previdenciários	21.358.401	97%	22.022.488	97%	22.721.560	97%	23.683.926	97%	24.435.052	97%
Aposentadorias	13.967.483	63%	14.550.867	64%	15.139.268	64%	15.678.167	64%	16.218.160	64%
Pensões por morte	6.118.679	28%	6.305.451	28%	6.481.123	28%	6.655.067	27%	6.823.463	27%
Auxílio Doença	1.189.119	5%	1.068.527	5%	986.959	4%	1.219.608	5%	1.251.464	5%
Demais Benefícios Previdenciários (1)	83.120	0%	97.643	0%	114.210	0%	131.084	1%	141.965	1%
1.2 Acidentários	767.962	3%	793.818	3%	777.231	3%	826.823	3%	831.881	3%
Total	22.126.363	100%	22.816.306	100%	23.498.791	100%	24.510.749	100%	25.266.933	100%

FONTE: Boletim Estatístico da Previdência Social (fevereiro de 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012)

(1) Indut auxílio acidente, auxílio reclusão, salário maternidade, abono de permanência em serviço, pecúlio especial aposentadoria, abono de servidor

No que se refere ao aumento de concessões de auxílio doença, no passado recente essa questão foi objeto de atenção por parte do governo federal, que adotou medidas gerenciais visando estabelecer maior controle sobre a concessão e duração desses benefícios. Essas medidas aparentemente foram bem sucedidas nos anos de 2009 e 2010. No entanto, os anos de 2011 e 2012 revelam uma reversão dessa tendência.

2.2. Trabalho

Na área de Trabalho, a quase totalidade dos recursos é canalizada para o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Grande parte dos dispêndios do FAT é





destinada a políticas passivas de emprego (de natureza obrigatória, como o pagamento de seguro-desemprego e abono salarial), sendo destinados valores pouco expressivos para políticas ativas de emprego. Incluem-se como políticas ativas de emprego itens como qualificação profissional e apoio ao microcrédito.

É oportuno destacar que fatores como o crescimento real do salário-mínimo, o aumento da formalização do emprego e a alta rotatividade da mão-de-obra formal elevam os dispêndios com seguro-desemprego e abono salarial e levam a crescente compressão dos recursos orçamentários vinculados ao Fundo destinados a políticas ativas de emprego.

Para uma visão geral da situação do orçamento do FAT, em 2011, dos R\$ 48,3 bilhões executados (liquidados), apenas cerca de 1% foi destinado a gastos referentes a políticas ativas de emprego e renda. Do restante, R\$ 34,2 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\$ 13,5 bilhões correspondem à transferência para o BNDES, determinada pelo art. 239, §1º, da Constituição Federal.

2.3. Saúde¹¹

Com a edição da Lei Complementar nº 141, de 2012 (LC nº 141, de 2012), que regulamenta a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, elimina-se a necessidade de se inserir na LDO a definição de ações e serviços públicos de saúde, para fins de cumprimento da aplicação mínima em saúde. Em função disso, o PLDO 2013 deixou de abordar esse assunto.

Todavia, se essa questão está superada, sente-se a necessidade de a LDO normatizar outros aspectos relativos à aplicação mínima, tais como sugerido a seguir, de forma a conferir a transparência necessária ao cumprimento da legislação em vigor.

2.3.1. Marcador do Piso da Saúde

A LC nº 141, de 2012, estabeleceu diretrizes, exigências e condições para que uma despesa possa ser computada no mínimo de aplicação em saúde. Com as novas regras, não basta que a despesa simplesmente conste do programa de trabalho do Ministério da Saúde. Outros aspectos devem ser considerados, como a necessidade de o gasto se destinar a “serviço ou ação de acesso universal, igualitário e gratuito” (art. 2º, I) ou ser específico do setor saúde, “não se aplicando a despesas relacionadas a determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população” (art. 2º, III).

Dessa forma, os requisitos constantes da referida lei devem ser observados tanto na elaboração do orçamento quanto em sua execução, o que exige que a lei orçamentária identifique objetivamente a parcela de recursos que se destina às “ações e serviços públicos de saúde”, à luz do que estabelece a LC nº 141, de 2012.

Ademais, a citada LC nº 141, de 2012, prevê em seu art. 25 que “eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos

¹¹ Sobre o tema, veja a Nota Técnica nº 10/2011 no sítio: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/nt10.pdf>



[Handwritten signature]



mínimos deve ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis". Ou seja, por força desse dispositivo, o orçamento poderá contemplar despesas de saúde destinadas a repor montante mínimo não atingido em orçamentos anteriores e, por essa razão, não poder ser essa parcela computada no valor mínimo exigido para o exercício financeiro a que se refere o orçamento.

Em face do exposto, é indispensável que se tenha marcador específico na base de dados orçamentária que propicie, a qualquer tempo, a extração de informações quanto aos recursos que efetivamente estão sendo computados no piso da saúde e a que exercício financeiro se referem. Tendo em vista que no orçamento atual não há condições de se obter tais informações, torna-se imperioso que a LDO 2013 normatize essa questão.

2.3.2. Definição do PIB para Apuração do Piso da Saúde

Prevê o art. 5º da LC nº 141, de 2012, que a União aplique em ações e serviços públicos de saúde o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do PIB ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual.

Verifica-se, pois, que a aferição do montante a ser aplicado pela União depende não só do valor empenhado no ano anterior como também dos valores do PIB dos dois exercícios financeiros anteriores ao orçamento – dados esses necessários para se calcular a variação nominal do PIB constante da norma. Todavia, tanto as projeções quanto as apurações finais dos valores dos PIB estão sujeitas a constantes revisões, conforme se verifica nos valores divulgados periodicamente pelo IBGE, fato esse que gera insegurança na aplicação do piso constitucional da saúde.

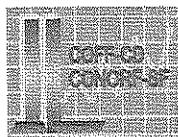
Para afastar essa insegurança e evitar controvérsias quanto aos PIB a serem considerados na apuração do piso de aplicação em saúde, é fundamental que a LDO 2013 estabeleça critério objetivo quanto aos valores do PIB a serem utilizados na apuração desse mínimo, tanto na apreciação do PLOA 2013 quanto na ulterior execução da referida lei orçamentária.

2.4. Educação

O PLDO 2013 estabelece que as prioridades da administração pública federal para o exercício de 2013, atendidas as despesas contidas no Anexo V (Obrigações Constitucionais ou Legais da União) e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao PAC e ao Programa Brasil sem Miséria.

Relativamente ao Fundeb, os recursos destinados à complementação da União para 2013 deverão ser equivalentes a, no mínimo, 10% do total da receita total do Fundeb, de acordo com o disposto no inciso VII, alínea "d", do art. 60 do ADCT.

Espera-se que a proposta orçamentária para 2013 contemple esses recursos em sua integralidade, o que não ocorreu nas propostas de 2010 a 2012. Nessas proposições, o Poder Executivo destinou à dotação de Complementação da União ao Fundeb 85% do valor devido para o exercício de competência mais 15% da complementação devida do exercício anterior. Justificou aquele Poder, com base no § 1º do art. 6º da Lei nº 11.494, de 2007 (norma que trata de desembolso financeiro),



que o repasse dos 15% restantes pode ocorrer até 31 de janeiro do exercício subsequente, e, portanto, serão considerados como despesa do exercício seguinte. Essa decisão não é compatível com a boa técnica orçamentária.

3. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

Foram realizadas alterações de alguns dispositivos relativos ao Capítulo II, que trata da estrutura e organização dos orçamentos, em relação à LDO 2012.

No art. 6º, § 8º, o PLDO inclui codificações para as Modalidades de Aplicação relativas às aplicações indiretas realizadas mediante delegação a administração estadual (MA 32) e municipal (MA 42) e a consórcio público (MA 72). Sob tal classificação, serão identificados os recursos aplicados em ações de responsabilidade exclusiva da União que impliquem preservação ou acréscimo no valor de bens públicos federais (art. 7º, §7º, III, do PLDO). Nesse caso, portanto, o ente beneficiado atua como delegatário da União.

No art. 12, que trata da alocação das dotações em programações específicas, foi retirada a exigência em relação às operações realizadas no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados e dos Municípios (inciso IX).

No mesmo artigo, inciso XX, foi suprimida a discriminação de despesas com contribuições e anuidades pagas a organismos nacionais. Na LDO 2012, o dispositivo previa que, além de constar de categoria de programação específica, deveria haver a identificação nominal de cada beneficiário.

A exigência de identificação de cada organismo em categoria de programação específica implica a criação de subtítulo para cada entidade beneficiada, mesmo que para realização de pequenas despesas, o que não é razoável. Todavia, a simples exclusão do inciso, como proposto no PLDO 2013, afasta a informação referente aos recursos aplicados sem qualquer contraprestação direta em bens e serviços para a União ou para a sociedade.

Por outro lado, foi incluída no art. 12 a necessidade de identificação das despesas relativas (i) à capitalização do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP, (ii) ao pagamento de pensões especiais concedidas por legislações específicas, não classificadas como “Pessoal e Encargos Sociais” e (iii) ao pagamento de despesas com o fardamento dos militares das Forças Armadas (incisos XXV a XXVII).

Quanto ao inciso III do art. 12, ou seja, quanto à discriminação dos pagamentos de benefícios do RGPS, tradicionalmente a proposta orçamentária continha a especificação detalhada dos gastos com benefícios previdenciários, Benefício de Prestação Continuada - BPC, Renda Mensal Vitalícia – RMV e seguro-desemprego, o que facilitava a análise e o acompanhamento da evolução dessas despesas.

Em razão de alteração contida no art. 12 do PLDO 2012, mantida pelo Poder Legislativo, tais despesas foram agregadas na LOA 2012 em uma única ação orçamentária: “00H3 - Pagamento de Benefícios Previdenciários”, o que provoca perda da transparência e dificuldade no acompanhamento dos dispêndios para cada tipo de despesa.





Da análise do art. 12 do PLDO 2013, observa-se a repetição da redação do PLDO 2012, mantendo-se, portanto, os problemas apontados. Assim, sugere-se a alteração desse artigo, de modo a restar consignada a necessidade de que sejam identificadas as despesas relativas aos benefícios previdenciários, por tipo de clientela (urbana e rural), bem como da RMV e do BPC, separadamente, e por tipo de beneficiário (idoso e pessoa com deficiência), e do seguro-desemprego por modalidade de benefício.

Quanto aos anexos, houve algumas alterações na composição dos Anexos II – Relação dos Quadros Orçamentários Consolidados e III – Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2013.

Uma delas decorre da entrada em vigor na Lei nº 12.593, de 2012, que institui o PPA 2012-2015. De acordo com o § 3º do art. 8º daquela Lei, a LOA deve evidenciar a vinculação entre as ações orçamentárias e as iniciativas constantes dos programas do PPA.

Alguns itens do Anexo III (Informações Complementares) estão sendo suprimidos, em relação à LDO 2012, entre eles as informações relativas:

- a) ao resultado do Banco Central do Brasil, especificando os principais elementos que contribuíram para o resultado alcançado (inciso XIV da lei em vigor);
- b) ao Orçamento de Investimento, com a indicação, por empresa, das fontes de financiamento, distinguindo os recursos originários da empresa controladora e do Tesouro Nacional (inciso XV);
- c) às estimativas das receitas de concessões e permissões, por serviço outorgado, com os valores totais e mensais (inciso XXII);
- d) ao efeito tabela, incidente sobre o Imposto de Renda Pessoa Física - IRPF e Imposto de Renda Retido na Fonte - Trabalho (inciso XXIX); e
- e) à relação das operações de crédito incluídas no projeto de lei orçamentária, pendentes de contratação, especificando a finalidade, o valor da operação, a respectiva programação custeada com essa receita e, quando possível, o agente financeiro (inciso XXX).

4. DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

No que concerne às diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos da União e suas alterações, as LDOS dos últimos exercícios vem mantendo, em essência, inalteradas as principais disposições.

No que tange à publicidade e transparência na gestão, continua a exigência de divulgação, pelos Poderes e pelo MPU, de relatórios simplificados da gestão orçamentária dos principais programas e ações de governo.

No entanto, não se deixa claro quais órgãos e autoridades, tanto nos Poderes quanto no MPU, serão os responsáveis pela divulgação, nem em quais sítios eletrônicos as numerosas e variadas informações estarão disponíveis.

De acordo com a Exposição de Motivos que acompanha a Mensagem Presidencial, buscou-se reestruturar o PLDO 2013, agrupando assuntos afins, criando



novos capítulos ou seções, bem como reordenando as diversas matérias tratadas nessa Lei.

Nesse sentido, o projeto de lei, comparado ao texto da LDO 2012, realoca para o novo Capítulo XI – Da Transparência (art. 102) as disposições relativas à observância de determinados preceitos na elaboração, na aprovação dos projetos da lei orçamentária de 2013 e de créditos adicionais, bem como na execução das respectivas leis.

A limitação referente ao reajuste do auxílio alimentação ou refeição aos servidores federais foi realocada para o Capítulo VI – Das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais e Benefícios aos Servidores, Empregados e seus Dependentes.

Foi excluído o dispositivo que permitia ao órgão central do Sistema de Contabilidade Federal expedir normas e instruções necessárias à coordenação e integração das informações referentes ao sistema de custos da Administração Pública Federal. A Exposição de Motivos justifica que as normas e instruções sobre sistema de custos foram fixadas por meio da Portaria STN nº 157, de 9 de março de 2011, a qual está amparada na Lei nº 10.180, de 2001, e no Decreto nº 6.976, de 2009.

Excluiu-se, também, dispositivo que permitia expressamente aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao MPU acrescentarem recursos às dotações destinadas às despesas com benefícios assistenciais decorrentes da criação e reestruturação de cargos e funções previstas em leis específicas, para fins de elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias para 2013.

Essa exclusão se justifica, porque o art. 83 já possibilita sejam considerados eventuais acréscimos legais na base de projeção do limite para elaboração das propostas orçamentárias de 2013 dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU, relativa ao auxílio-alimentação ou refeição, à assistência pré-escolar, e à assistência médica e odontológica.

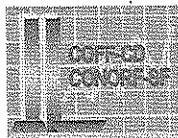
Além dessas exclusões, foram também suprimidas as seguintes disposições:

- a) determinação de que as dotações orçamentárias das agências reguladoras considerem a fixação e o cumprimento de metas finalísticas de desempenho, constantes de planos ou programas definidos em lei, que estejam relacionadas à qualidade da regulação, bem como à melhoria dos instrumentos de transparência decisória; e
- b) possibilidade de serem incluídas ações destinadas à realização de estudos e elaboração de projetos técnicos no âmbito dos programas orçamentários.

Diversos dispositivos do texto do PLDO 2013 devem ser reparados, tanto para se adequar à técnica legislativa, quanto para evitar ambiguidades e tornar a norma clara. Como no art. 22, em que falta claramente a referência ao ato legislativo referido, qual seja a própria LDO 2013, a ser referenciada por “desta Lei”.

4.1. Restos a pagar

Os restos a pagar correspondem a dotações empenhadas e não pagas em determinado exercício. Dessa forma, essas despesas deverão ser quitadas nos exercícios subsequentes, em concorrência com as despesas ordinárias do exercício,



tendo em vista a necessidade de se garantir as metas de resultado fiscal fixadas.

Apesar de todas as discussões atuais sobre o tema, do expressivo montante em estoque que se vem acumulando a cada exercício e do impacto que tal montante exerce sobre a execução orçamentária, o PLDO 2013 não incluiu disciplina sobre a inscrição, a liquidação e o pagamento das despesas inscritas.

O regramento sobre restos a pagar encontra-se hoje estabelecido basicamente por decretos do Poder Executivo, de que são exemplos o Decreto nº 7.418, de 2010, e o Decreto nº 7.468, de 2011, que prorrogaram a validade dos restos a pagar inscritos até o exercício de 2010. Tais normativos geraram muita tensão na relação do Poder Executivo com o Legislativo, uma vez que os critérios estabelecidos não foram discutidos previamente.

Por conta disso, entende-se que o Substitutivo ao PLDO 2013 poderia suprir essa lacuna e estabelecer critérios legais, tanto para a inscrição, quanto para a liquidação, a execução e o prazo de validade das despesas inscritas em restos a pagar. Além disso, poderia disciplinar a respeito de reserva financeira que garanta sua efetiva execução, na medida em que a inscrição em si denota interesse da administração no objeto da despesa.

4.2. Reserva de Contingência

No que se refere ao art. 13, que trata da Reserva de Contingência, todos os dispositivos incluídos pelo Congresso Nacional na LDO 2012 foram vetados.

As normas preservadas restringem-se a definir o percentual da reserva em relação à receita corrente líquida (2%), sendo que na proposta orçamentária pelo menos metade desse percentual deverá corresponder a despesas primárias.

4.3. Limitação de Empenho e de movimentação financeira

No texto do PLDO 2013, as disposições relativas à limitação financeira e orçamentária encontram-se nos arts. 48 e 49. Essas disposições abrangem a elaboração, pelos Poderes e o Ministério Público da União (MPU), do cronograma anual de desembolso mensal, bem como a aplicação de medidas de limitação do empenho e de movimentação financeira, nos termos em que as prevê a LRF.

O cronograma anual de desembolso cumpre o propósito de estabelecer sincronia entre a arrecadação de receitas e o pagamento de despesas, de modo a garantir a consecução das metas fiscais, notadamente da de superávit primário.

Quando a arrecadação prevista não é suficiente para fazer face às despesas autorizadas e, ao mesmo tempo, gerar a economia necessária ao cumprimento da meta de resultado primário, a LRF determina que os Poderes e o Ministério Público promovam limitação de empenho e de movimentação financeira, procedimento conhecido como contingenciamento.

A causa comumente lembrada do contingenciamento é a frustração de receita. No entanto, é necessário destacar que, mesmo que não ocorra queda da receita, ainda assim o contingenciamento pode ser necessário, em virtude de aumento da despesa obrigatória, aprovação de créditos extraordinários, pagamento de restos a





pagar, reabertura de créditos adicionais, decisão de perseguir meta de superávit primário em percentual diferente do programado.

O aumento da despesa obrigatória gera a necessidade de fontes de financiamento. Se não houver aumento na receita, faz-se necessário o contingenciamento de despesas discricionárias. A abertura de créditos adicionais, inclusive extraordinários, gera efeito semelhante.

No caso dos restos a pagar, as despesas por eles representadas constituem dívidas que o estado deve honrar. No entanto, as receitas correspondentes são aquelas arrecadadas no exercício do pagamento, razão pela qual deixam de ser destinadas à cobertura das despesas programadas inicialmente, para serem alocadas ao pagamento dos referidos restos a pagar.

Em relação à meta de superávit primário, a essência desta é a própria redução dos gastos. Isso significa dizer que, quanto maior a meta pretendida, maior contingenciamento das despesas.

Quanto aos dispositivos constantes do PLDO 2013 sobre a implicação na execução orçamentária dos diversos fatores que levam ao contingenciamento acima elencados, pouco se tem avançado nas últimas LDOs. Esse é um assunto que deveria ser a principal pauta de discussão da LDO quanto às dificuldades de se executar plenamente as leis orçamentárias aprovadas, mesmo quando se tem sucessivos recordes de arrecadação.

5. DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

O Orçamento da Seguridade Social é formado pelas despesas nas áreas da saúde, previdência e assistência social.

Há algumas regras que conferem tratamento fiscal diferenciado para o setor saúde e para as despesas previdenciárias, cumprindo citar:

- a) o limite mínimo dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, definida pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000;
- b) a disposição, contida no art. 167, XI, da Constituição, que vincula as receitas de contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas relativas ao regime geral de previdência, sobre a qual não poderá incidir a Desvinculação de Receitas da União (DRU);
- c) a aplicação das receitas da contribuição para o plano da seguridade social do servidor exclusivamente no pagamento de encargos previdenciários da União, sendo esse mandamento previsto no art. 35, II, do PLDO 2013.

As últimas LDOs têm previsto a necessidade de a LOA incluir recursos que viabilizem o reajuste do salário mínimo e para a aplicação mínima em saúde, bem como disposição específica definindo "ações e serviços públicos de saúde" para fins da Emenda Constitucional nº 29, de 2000.

O PLDO 2013 deixa de contemplar tais matérias em função da aprovação da Lei nº 12.382, de 2011, que definiu política de valorização de longo prazo do salário mínimo, e da LC nº 141, de 2012, que regulamentou a EC 29, de 2000, e definiu "ações e serviços públicos de saúde" em todo o território nacional.



Deixa de haver previsão no sentido de as ações e serviços públicos de saúde e de assistência social obedecerem ao princípio da descentralização. A legislação permanente sobre as matérias já dispõe sobre tal necessidade, bem como a própria Constituição (art. 198, I, e art. 204, I, da CF).

O PLDO 2013 suprime ainda a determinação de que a distribuição regional dos recursos destinados a investimentos em saúde considere prioritariamente critérios que visem reduzir as desigualdades na oferta de ações e serviços públicos de saúde. Tal supressão é coerente, uma vez que a LC nº 141, de 2012, já determina tal prioridade na alocação dos investimentos (art. 17, §2º).

Ainda em relação ao Orçamento da Seguridade Social, a proposta encaminhada deixa de contemplar a exigência de divulgação, pelo Poder Executivo, de 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.

6. DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA O ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO

As normas destinadas ao orçamento de investimento já estão estabilizadas, de modo que praticamente não sofrem alteração. No PLDO 2013, estão disciplinadas no art. 36, cuja única alteração realizada em relação à LDO 2012 destinou-se apenas a especificar o tipo de fonte de recursos relacionadas às estatais, qual seja "495".

No mais, as disposições estabelecem 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.

As empresas abrangidas pelo Orçamento de Investimento não observam o regime contábil, execução e demonstrações contábeis previstos pela Lei nº 4.320, de 1964. Contudo, deverão manter atualizada a sua execução orçamentária no Sistema de Informações das Estatais – SIEST, de forma "on-line".

7. DÉBITOS JUDICIAIS

O PLDO 2013 apresenta poucas alterações em relação à LDO 2012, no que se refere a débitos judiciais. Em seu art. 25, X, o PLDO 2013 inova, exigindo que seja especificada a natureza do valor do precatório, isto é, se se refere ao objeto da causa julgada, a honorários sucumbenciais legais ou a honorários sucumbenciais contratuais.

A sistemática de alocação dos créditos orçamentários relativos a precatórios e débitos de pequeno valor – RPV, iniciada no exercício de 2010, é mantida no PLDO 2013. As dotações são inicialmente alocadas numa unidade orçamentária específica (Encargos Financeiros da União – Cumprimento de Sentenças Judiciais) e descentralizadas automaticamente aos tribunais que proferiram as decisões



exequendas¹², imediatamente após a publicação da lei orçamentária e suas alterações, conforme o art. 28¹³.

O PLDO 2013 também inova em seu art. 26, ao exigir que o Poder Judiciário encaminhe mensalmente à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SOF/MP, à Advocacia-Geral da União, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN e aos órgãos e as entidades devedoras a relação dos precatórios e das requisições de pequeno valor pagos. Com a iniciativa, o art. 26 contribui para maior transparência na execução dos débitos judiciais.

Por meio do art. 31, o PLDO 2013 passa a obrigar os órgãos dos Poderes e do MPU a encaminharem à SOF/MF, até 15 de junho de 2012, informação quanto à necessidade de recursos orçamentários para atender ao pagamento de débitos judiciais periódicos vincendos e de débitos decorrentes de sentenças judiciais proferidas contra empresas estatais dependentes.

8. DAS ALTERAÇÕES DA LOA

O PLDO 2013 pretende conceder ao Poder Executivo maior flexibilidade para ajustar dotações entre Grupos de Natureza da Despesa - GND no âmbito de um mesmo subtítulo (art. 37, §1º, I). Para tanto, bastaria um decreto presidencial para alterar dotações entre os GNDs "Outras Despesas Correntes", "Investimentos" e "Inversões Financeiras", bem como entre os GNDs "Juros e Encargos da Dívida" e "Amortização da Dívida", alterações essas há anos limitadas a 10% do valor total do subtítulo (art. 53, §14, da atual LDO).

Tal proposição permite maior agilidade de ajuste durante a execução orçamentária. Como se trata de adaptação às situações ocorrentes, estaria garantida a imutabilidade do valor total de cada subtítulo aprovado.

Há de se observar, no entanto, que os nomes das ações e respectivos subtítulos nem sempre identificam precisamente o objeto a ser alcançado pela iniciativa. Diante disso, uma vez que as naturezas das despesas serão diretamente afetadas, as alterações pretendidas poderão favorecer a aplicação em finalidades completamente distintas das aprovadas pelo Legislativo, de tal modo que recursos alocados para investimentos poderão ser totalmente convertidos em despesas correntes, ou ocorrer o inverso.

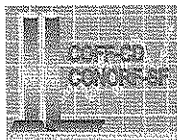
A redação do PLDO 2013 atribui ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - DEST, a responsabilidade pela edição de portaria de alteração de fontes de financiamento, identificadores de uso e de resultado primário, códigos e títulos das ações e subtítulos do Orçamento de Investimento (art. 37, §1º, II). A medida daria tratamento similar à que hoje é conferida à SOF/MP quanto aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Adicionalmente, pela nova redação, elimina-se a exigência de portaria do

¹² Pela sistemática iniciada em 2010, não são alocadas em Encargos Financeiros da União as dotações de precatórios da Administração Indireta (art. 12, XX) e de débitos de pequeno valor do INSS, que permanecem nas respectivas unidades orçamentárias.

¹³ A exceção envolve as causas processadas pela Justiça Comum Estadual (art. 28, *caput*).





dirigente máximo de cada órgão para redução das dotações de modalidade de aplicação incluída pelo Congresso Nacional (art. 52, §2º, II, da atual LDO), bastando que a alteração seja realizada diretamente no SIAFI pela unidade orçamentária (art. 37, §3º).

9. DA AUTORIZAÇÃO PARA EXECUÇÃO PROVISÓRIA DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA

Por meio do art. 50, o PLDO 2013 traça normas necessárias à continuidade da ação pública, mesmo quando tarda a sanção do projeto de lei orçamentária anual. Nesse contexto, tem-se admitido um rol de temas e objetos para os quais a despesa pública pode ser executada, desde que nos limites dos créditos orçamentários propostos no PLOA e de acordo com as condições estabelecidas pela própria LDO.

No entanto, ao encaminhar o PLDO 2013, o Poder Executivo propõe mudanças. Em primeiro lugar, permite a execução de qualquer despesa que entenda ser de caráter inadiável. Essa proposta, por si só, dispensaria todas as demais, pois é abrangente o suficiente para que o governo execute todo o orçamento sem depender da aprovação da LOA pelo Congresso Nacional, ainda que na forma de duodécimo por mês.

A seguir, amplia o rol de temas e objetos passíveis de execução, acrescentando *os investimentos e as inversões financeiras do PAC*, bem como *as despesas que componham o Orçamento de Investimento, exceto quando se tratar de obras novas*.

Entende-se que as despesas do PAC e as do Orçamento de Investimento, por seu vulto e importância, devem submeter-se ao crivo do Congresso Nacional, que sobre elas deve dispor. Como as despesas do PAC não se encontram definidas por lei em sentido estrito, o Poder Executivo pode incluir ou excluir ação nesse programa, de modo a viabilizar a execução orçamentária nos termos autorizados no referido art. 50.

Portanto, permanecendo como proposto, o dispositivo pode desestimular o governo a envidar esforços pela aprovação do PLOA 2013 no Congresso Nacional.

10. DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

O PLDO 2013 incorporou, no capítulo relativo às despesas da União com Pessoal e Encargos Sociais, as disposições relativas ao pagamento de benefícios aos servidores, empregados e seus dependentes, conferindo maior visibilidade ao tema.

Entre as inovações, há os §§ 3º e 4º do art. 70, que estabelecem não constituir despesa com pessoal e encargos sociais o pagamento de assistência pré-escolar de dependentes de servidores civis, militares e empregados, saúde suplementar de servidores civis, militares, empregados e seus dependentes, diárias, fardamento e auxílios alimentação ou refeição, moradia e transporte de qualquer natureza, bem como as despesas decorrentes da concessão de pensões especiais previstas em leis específicas não vinculadas a cargo público federal.





Embora a inovação legislativa expresse entendimento em parte contraditável¹⁴, a classificação agora legislada já vem sendo seguida há bastante tempo pela Administração pública.

Na Seção que trata das Despesas com Benefícios aos Servidores, Empregados e seus Dependentes, o projeto introduziu os artigos 83 e 84, aumentando o controle e a transparência nas despesas relativas ao auxílio-alimentação ou refeição, à assistência pré-escolar, à assistência médica e odontológica e ao auxílio-transporte.

O art. 86 passa a vedar o reajuste da assistência pré-escolar quando o valor *per capita* vigente do benefício pago pelo órgão ou entidade no âmbito dos Poderes e do MPU for superior ao valor *per capita* da União praticado no mês de março de 2012. A vedação na LDO 2012 refere-se somente ao auxílio-alimentação.

O art. 77, § 1º, da LDO 2012, reproduzido pelo art. 74, § 1º, PLDO 2013, passou a dispensar os pareceres dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, somente nos projetos de lei referentes exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça, Ministério Público Federal e Conselho Nacional do Ministério Público.

Portanto, não estão dispensados de tais pareceres os projetos de iniciativa do Supremo Tribunal Federal ou da Procuradoria-Geral da República que atinjam todo o Poder Judiciário ou Ministério Público da União, a exemplo dos projetos que tratem de planos de carreira de servidores ou de seus membros.

11. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

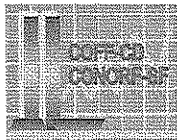
A Lei Complementar nº 101, de 2000, estabelece que a realização de transferências depende do atendimento de diversas exigências e condições previstas na citada lei complementar e nas leis de diretrizes orçamentárias.

Dentre as exigências, encontra-se a necessidade de comprovação, por parte do beneficiário, de previsão orçamentária de contrapartida e de regularidade quanto a tributos, empréstimos, financiamentos e prestações de contas de recursos anteriormente recebidos.

Nesse contexto, o art. 57 do PLDO 2013 trata das contrapartidas exigidas dos estados, DF e municípios para a realização de transferências voluntárias. Com relação ao normativo anterior, deixou de elencar exaustivamente os casos em que o titular do órgão conveniente pode reduzir os limites mínimos de contrapartida. Essa alteração importa em simplificação do texto do PLDO, sem prejuízos à flexibilidade estabelecida nas últimas LDOs.

¹⁴ Art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000: "Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência."





Ainda no art. 57, observa-se a retirada da fixação do limite mínimo de contrapartida de 1% para as ações voltadas à educação superior. Tendo em vista a proposta não mais contemplar previsão específica dos casos passíveis de alteração dos limites, não se justifica a manutenção tão-somente para ações de educação superior.

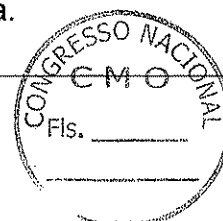
Por sua vez, mantém-se determinação no sentido de que, para as transferências de recursos no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS efetivadas mediante convênios ou similares, sejam exigidas contrapartidas dos entes federados nos mesmos limites das outras transferências. O dispositivo se justifica como forma de distinguir as "transferências obrigatórias" das "transferências voluntárias" no âmbito da saúde, uma vez que o art. 25 da LRF alcançou tão-somente a primeira espécie, ao dispor sobre transferências realizadas por determinação constitucional, legal ou destinadas ao Sistema Único de Saúde.

O art. 58 do PLDO 2013 suprime dois dispositivos, em relação à LDO 2012. O primeiro diz respeito à obrigatoriedade de o concedente comunicar ao conveniente e ao interveniente, quando houver, quaisquer irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica ou legal, fixando prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias, prorrogável por igual período, para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos (§ 2º do art. 37 da LDO 2012). A possibilidade de fixação de prazo para saneamento de irregularidade é um importante instrumento na fiscalização do convênio por parte do concedente, pelo que seria proveitoso o retorno da regra.

O segundo se refere à obrigatoriedade de a STN/MF manter na internet, para consulta, relação atualizada das exigências cumpridas pelos Estados, Distrito Federal e municípios para a realização de transferências voluntárias, bem como daquelas exigências que demandam comprovação por parte desses entes (§ 3º do art. 37 da LDO para 2012). Segundo a Exposição de Motivos, tal supressão deve-se à recente entrada em vigor da Lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação), que disciplina a publicação de informações de interesse coletivo ou geral por órgãos e entidades públicas.

A citada lei permanente, todavia, regula a divulgação de "repasses ou transferências" sem tratar das exigências "cumpridas" e "pendentes de comprovação" para a realização das citadas transferências. Além disso, a norma disciplina a divulgação por ente federado das informações por ele produzidas, quando o dispositivo da LDO previa que a STN – como representante da esfera repassadora – divulgasse o atendimento das exigências por parte dos entes a serem beneficiados. Dessa forma, mostra-se conveniente a manutenção do dispositivo como instrumento de fiscalização e de controle social.

O PLDO 2013 também deixou de tratar da obrigatoriedade de as transferências da União, para a execução de ações de defesa civil, observarem o disposto na Lei nº 12.340, de 2010. A citada lei dispõe sobre as transferências de recursos da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de resposta e recuperação nas áreas atingidas por desastre, bem como sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas. Tendo em vista a existência de lei permanente que disponha sobre a matéria, mostra-se desnecessária a manutenção de dispositivo na LDO cuja única função é alertar sobre o cumprimento de outra norma.





12. TRANSFERÊNCIAS A ENTES PRIVADOS E A PESSOAS FÍSICAS

O PLDO 2013 amplia a possibilidade de transferências de recursos correntes classificados como subvenções sociais (áreas de saúde, assistência social e educação) e flexibiliza exigências constantes das disposições gerais.

12.1. Subvenções Sociais

No caso de Subvenção Social, o PLDO 2013 amplia a relação de hipóteses de *dispensa de certificação* de entidade beneficente de assistência social prevista Lei nº 12.101, de 2009, incluindo aquelas que se dedicam a *“prevenção, promoção e atenção às pessoas com HIV e hepatites virais”* (art. 51, parágrafo único, II, do PLDO).

A certificação de que trata a Lei nº 12.101, de 2009, tem como requisito o atendimento aos princípios da universalidade e da gratuidade. Por sua vez, a Lei Complementar nº 141, de 2012 (que regulamentou a Emenda da Saúde – EC nº 29, de 2000), exige o atendimento de tais princípios para que o gasto possa ser considerado para fins de apuração dos recursos mínimos em *“ações e serviços públicos de saúde”*. Dessa forma, algumas das despesas em saúde *realizadas sem a citada certificação* poderão não ser computadas para fins de cumprimento da EC nº 29/00.

12.2. Disposições Gerais - Conclusão de Obras Iniciadas até 2000

Em relação às transferências de capital, vedou-se a possibilidade de dar continuidade a construções em entidades privadas iniciadas até o ano de 2000. Tratava-se de norma de caráter temporário, cuja finalidade era apenas viabilizar, excepcionalmente, a conclusão de despesas já iniciadas e não concluídas até aquele exercício. Portanto, justifica a vedação.

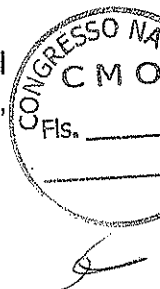
12.3. Disposições Gerais - Manifestação Prévia do Setor Técnico e da Assessoria Jurídica

Por meio do Acórdão nº 1.331/2008 – Plenário, o Tribunal de Contas da União recomendou à Secretaria do Tesouro Nacional que disciplinasse a obrigatoriedade de o setor técnico e a assessoria jurídica do órgão concedente se manifestarem expressamente, quando da celebração de convênios e instrumentos congêneres, sobre a adequação do instrumento às normas estabelecidas nas leis de diretrizes orçamentárias, em especial, no que toca às vedações e transferências para o setor privado.

Acolhendo a manifestação do TCU, o Parlamento inseriu dispositivo com tal determinação na LDO de 2010 e nas que se seguiram. O PLDO 2013, contudo, suprimiu a determinação.

12.4. Disposições Gerais – Recursos para Entidades Dirigidas por Agente Político

A proposta amplia a relação de entidades dirigidas por agentes políticos que podem receber recursos federais (art. 55, § 3º). A ressalva prevista nas LDOs anteriores sempre esteve adstrita à existência de lei, fosse prevendo a possibilidade





de nomeação de agente político, fosse fixando determinada competência pública à entidade.

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde e o de Secretários Municipais de Saúde (inciso I do § 3º do art. 34 da LDO 2012) encontram respaldo na Lei nº 8.142, de 1990. Além disso, o art. 14-B, da Lei nº 8.080, de 1990, reconhece tais conselhos como entidades representativas dos entes estaduais e municipais para tratar de matérias referentes à saúde e são declarados de utilidade pública e de relevante função social. Prevê-se, ainda, que tais conselhos recebam recursos do orçamento geral da União para auxiliar no custeio de suas despesas institucionais (§1º do art. 14-B).

Portanto, os Conselhos de Secretários de Saúde contam obrigatoriamente com agentes políticos representantes do governo local (Secretários de Saúde), mas desempenham competência legal específica na representação dos entes públicos em matéria de saúde.

Em relação aos incisos II e III, a situação é semelhante. Há previsão expressa no art. 4º, VIII, da Lei nº 11.107, de 2005, no sentido de que o Chefe do Poder Executivo do ente da Federação consorciado seja representante legal do consórcio público. Logo, a vedação da LDO não se aplicaria a tal entidade.

A situação se repete ainda no tocante aos serviços sociais autônomos. Tais entidades foram criadas por lei para ministrar assistência ou ensino a determinadas categorias sociais e essas leis contêm dispositivos que determinam a participação de representantes do Poder Público nos órgãos deliberativos, como se observa no Decreto-Lei nº 9.403, de 1946 (art. 6º); Decreto-Lei nº 4.048, de 1942 (art. 3º); Decreto-Lei nº 9.853, de 1946 (art. 6º); Decreto-Lei nº 8.621, de 1946 (art. 10); Lei nº 11.080, de 2004 (arts. 3º, 4º e 6º); Lei nº 10.668, de 2003 (arts. 4º, 5º, 6º e 7º); Lei nº 8.246, de 1991 (art. 5º); Lei nº 8.315, de 1991 (art. 2º); Lei nº 8.706, de 1993 (art. 6º) e na Lei nº 8.029, de 1990 (arts. 8º e 10). Portanto, também há previsão legal para a participação de agente político na administração dos serviços sociais, não se aplicando a vedação constante do dispositivo da LDO.

Tais premissas foram mantidas até a LDO 2011, quando mesmo na ausência de competência legal, surge a possibilidade de beneficiar o Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED. Esse Conselho tem por finalidade promover a integração das Secretarias Estaduais de Educação e, em termos legais, há tão-somente a atribuição de a entidade indicar representante para compor a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (art. 12 da Lei nº 11.494, de 2007), o que ocorre também em relação à União Nacional dos Dirigentes de Educação – UNDIME (art. 12 da Lei nº 11.494, de 2007).

O PLDO 2013 mantém o CONSED e ainda propõe incluir a UNDIME, o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS e o Fórum Nacional de Secretarias de Assistência Social – FONSEAS, que parecem também não desempenhar competência fixada por lei.

13. DÍVIDA PÚBLICA

A abordagem sobre a dívida pública federal no âmbito da LDO já goza de certa estabilidade. Assim, as disposições respectivas no PLDO 2013 não sofreram





alteração em relação à LDO vigente. Assim, os critérios de correção monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada são os mesmos. Também o são tanto a exigência de que as despesas com o refinanciamento da dívida mereçam, no orçamento, classificação própria e exclusiva, quanto a previsão de que haja autorização legal específica para que despesas possam ser realizadas com recursos oriundos da emissão de títulos da dívida pública.

Igualmente, o PLDO 2013 mantém a previsão de que os recursos de operações de crédito contratadas junto aos organismos multilaterais que, por sua natureza, estejam vinculados à execução de projetos com fontes orçamentárias internas deverão ser destinados ao pagamento da dívida externa ou à substituição de receitas de outras operações de crédito externas.

Uma vez que não são estabelecidas restrições quanto às despesas que possam ser realizadas com recursos obtidos a partir de emissões de títulos da dívida, nem fixada meta de resultado nominal cujo cumprimento deva ser perseguido pelo Poder Executivo, constata-se que o PLDO 2013 não contém disposições que impeçam o aumento do endividamento público, especialmente no que se refere à dívida pública bruta.

14. POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO

O PLDO 2013 mantém, em relação a 2012, os mesmos critérios sob os quais as agências financeiras oficiais de fomento devem aplicar os recursos à sua disposição. No entanto, alguns aspectos merecem ser examinados.

O texto estabelece prioridades que devem ser observadas pelas agências. No entanto, não são estabelecidos valores, ainda que na forma de percentuais sobre os recursos disponíveis, que devem ser aplicados para cumprir cada prioridade. Ora, as agências realizam diversas atividades, dentre as quais as relacionadas às prioridades estabelecidas na LDO.

Assim, não havendo uma meta prevista para as políticas previstas na LDO, qualquer que seja o volume das operações, será suficiente para dar cumprimento à lei. Há, no entanto, duas exceções a essa constatação. Trata-se das alíneas "a" e "k" do inciso IV do art. 87 onde, embora não constem na forma de percentuais sobre os recursos disponíveis, definem meta de crescimento de 50% em relação à média dos três últimos exercícios das aplicações voltadas para cooperativas de produção, micro, pequenas e médias empresas e para os setores têxtil, moveleiro, fruticultor e coureiro-calçadista.

Em diferentes dispositivos, há tratamento especial a grupos sociais menos favorecidos: idosos, pessoas portadoras de deficiência, mulheres, afrodescendentes e indígenas. Essas especificações revelam-se desnecessárias, pois já se encontram adequadamente contempladas pelas referências contidas no inciso II do § 5º do art. 87, que determina a aplicação dos recursos com a observância da diretriz de redução das desigualdades de gênero, raça, etnia, geracional, regional e de pessoas com deficiência, uma vez que esse dispositivo se aplica a todas as agências.

O PLDO 2013 continua mantendo entre as prioridades da Caixa Econômica Federal, a redução do déficit habitacional e melhoria das condições de vida dos povos



e comunidades tradicionais. De igual modo, o projeto também mantém entre as prioridades do Banco do Nordeste do Brasil, do Banco da Amazônia, do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, o estímulo à criação de empregos e ampliação da oferta de produtos de consumo popular, mediante apoio à expansão e ao desenvolvimento das atividades desenvolvidas pelos povos e comunidades tradicionais.

15. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A compatibilização entre o processo legislativo e orçamentário tem sua fundamentação em várias disposições constitucionais, como nos arts. 63¹⁵, 167¹⁶, 169¹⁷, 195, §§ 2º e 5º¹⁸. Essa compatibilização ocorre em relação a matérias de grande impacto orçamentário e socioeconômico, como aumento de despesas com pessoal e da seguridade social e aumento ou renúncia de receita.

A necessidade de observância do princípio do equilíbrio fiscal acolhido pelo art. 167, da Carta Magna (incisos II, III, V e VII), pelo art. 7º, § 1º, da Lei nº 4.320, de 1964, e expresso no regime da responsabilidade fiscal estruturado pela Lei Complementar nº 101, de 2000, obriga todos os Poderes e agentes públicos quanto ao dever de demonstrar a neutralidade fiscal na imposição de obrigações para o Erário, sob as mais variadas modalidades de proposições legislativas, inclusive as propostas de emenda à Constituição.

O texto apresentado no art. 89 do PLDO 2013 corresponde ao art. 88 da LDO 2012, exceto pelos vetos presidenciais opostos aos §§ 6º e 8º. Nos últimos exercícios, os aperfeiçoamentos propostos pelo Congresso Nacional nas LDOs, em termos de adequação orçamentária das alterações na legislação permanente, têm sido muitas vezes incompreendidos pelo Poder Executivo e, por isso, motivo de vetos.

¹⁵ Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

¹⁶ Art. 167. (...) II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

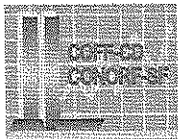
¹⁷ Art. 169 (...) § 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

18 Art. 195 (...) § 2º - A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

§ 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.



Exemplo dessa dicotomia pode ser verificado no § 6º, vetado, o qual estabelecia que a redução da receita ou o aumento da despesa seria considerada em termos nominais, sendo que a simples presunção de compensação por fatos ou efeitos econômicos ou financeiros decorrentes da proposição legislativa não dispensa a estimativa e a compensação orçamentário-financeira¹⁹.

Nesse mesmo diapasão, o § 8º exigia que as proposições que determinem ou autorizem a indexação ou a atualização monetária de despesas públicas, inclusive aquelas tratadas nos incisos IV e V do art. 7º da Constituição, contivessem estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação.

Por incompreensão do ali preceituado, o dispositivo foi vetado sob o argumento de que: *"A indexação deve ser desestimulada em virtude do risco a ela inerente de potencializar a memória inflacionária, culminando em uma indesejada inflação inercial."*

Estranha-se o veto, porque o dispositivo suprimido vai ao encontro das razões apresentadas, ou seja, a indexação de despesas deve ser desestimulada em virtude do risco a ela inerente de potencializar a memória inflacionária, culminando em uma indesejada inflação inercial.

O PLDO 2013, ao criar novo capítulo destinado exclusivamente às transferências, traz a lume questão pungente relativa ao disciplinamento do processo de criação e alteração de transferências obrigatórias. Muitas proposições declaram despesas como obrigatórias, sem discriminarem devidamente seus beneficiários, responsáveis pelo encargo ou os mecanismos de implementação e de transferência do benefício. A perfeita conformação do serviço a ser prestado ou do bem a ser fornecido pelo estado é essencial na instituição de despesas obrigatórias, que se traduzem em direito subjetivo de terceiros contra o estado.

A inserção de nova seção no capítulo aqui analisado, conceituando e fixando exigências mínimas para a intitulação de uma despesa como transferência obrigatória ou não, aprimoraria o processo de alocação dos recursos federais e traria maior equidade no tratamento das inúmeras transferências realizadas pela União.

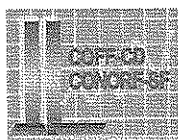
16. FISCALIZAÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO, OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES E CUSTOS DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

O capítulo que trata das disposições sobre a fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves praticamente não sofreu alterações, trazendo certa estabilização nas normas depois de longo período de acaloradas discussões.

Por outro lado, os dispositivos acerca dos custos de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União foram agora agregados em Capítulo específico. Tais disposições atendem ao estabelecido no art. 4º, I, da LRF.

¹⁹ O veto desconsiderou os mecanismos de compensação fixados pelos arts. 14 e 17 da LRF, tendo o Poder Executivo alegado que: *"O dispositivo exclui a possibilidade de instituição de medidas para o aperfeiçoamento da legislação tributária que acarretem a redução de receitas ou para a ampliação da ação do Estado com base no crescimento da arrecadação decorrente de efeitos econômicos."*





Como sobressai da LRF, as normas relativas a controles de custos dos programas financiados com recursos dos orçamentos não precisam se restringir a obras públicas. No que atine aos custos de obras e serviços de engenharia, o PLDO 2013 inova em dois pontos que merecem destaque:

- a) a flexibilização das normas até então vigentes que pretendiam combater a irregularidade jogo de planilhas; e
- b) o afastamento do Congresso Nacional do controle dos custos de obras e serviços de engenharia, quando realizados por meio de transferências voluntárias.

O dispositivo que enseja flexibilização das normas dispõe, *in verbis*:

"Art. 101. (...)

§ 5º (...)

II - em casos excepcionais e devidamente justificados, a diferença a que se refere o inciso I deste parágrafo poderá ser reduzida para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, devendo ser assegurada a manutenção da vantagem da proposta vencedora ante à da segunda colocada na licitação e a observância, nos custos unitários dos aditivos contratuais, dos limites estabelecidos no *caput* deste artigo para os custos unitários de referência;"

Tal inciso II guarda relação com o inciso I do mesmo artigo, *in verbis*:

"I - a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço obtido a partir dos custos unitários do sistema de referência utilizado não poderá ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária;"

A irregularidade conhecida por *jogo de planilha* consiste na redução, por meio de aditivos ao contrato, durante sua execução, de serviços com descontos unitários significativos, para, em compensação, majorar os quantitativos de outros serviços, estes com pequenos descontos ou até mesmo com preços superiores aos referenciais de custos.

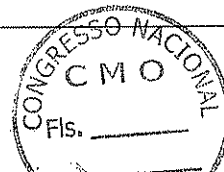
O texto do inciso I foi incluído em LDOs pretéritas com o intuito de evitar o dito vício. Assim, o objetivo das últimas três LDOs foi resguardar a equidade dos contratos administrativos, protegendo a Administração Pública de alterações contratuais que desvirtuassem o desconto inicialmente obtido na licitação.

O novo inciso do PLDO 2013 flexibiliza a regra geral para casos que sejam considerados excepcionais e devidamente justificados, assegurada a manutenção da vantagem da proposta vencedora ante à da segunda colocada na licitação e a observância dos limites de custos unitários nos aditivos contratuais.

O outro ponto relevante foi a inclusão do § 9º do art. 101 que implica o afastamento dos dispositivos da LDO quanto ao controle dos custos de obras e serviços de engenharia, quando realizados por transferências voluntárias, remetendo-se a matéria para regramento exclusivo do Poder Executivo.

"Art. 101. (...)

§ 9º O disposto nos §§ 1º a 8º deste artigo não se aplica às transferências voluntárias da União, que deverão observar as regras





estabelecidas em ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Controladoria-Geral da União.”

Ao excepcionar as transferências voluntárias de uma série de disposições sobre o controle dos custos de obras e serviços de engenharia, retira-se do Poder Legislativo parcela importante de sua atuação no controle de custos dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

A aprovação da LDO 2013 na forma proposta vai gerar assimetria entre os procedimentos destinados às obras e serviços executados diretamente pela União e aquelas realizadas com recursos de transferências voluntárias.

Para ilustrar, do montante de recursos públicos que deixariam de se submeter ao rito da LDO, em 2010, por exemplo, as transferências voluntárias atingiram quase R\$ 30 bilhões, crescendo 94% em relação aos cinco anos imediatamente anteriores (dados retirados do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, exercício 2010, Tribunal de Contas da União).

No que se refere aos custos diretos, os referenciais de uso obrigatório pelo gestor público na execução de obras e serviços de engenharia com recursos da União, conforme as mais recentes LDOs, são o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal – Caixa, e, no caso de obras e serviços rodoviários, do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias – Sicro. Para garantir a qualidade dos referenciais, o Congresso Nacional conta com o apoio do TCU, que monitora tais sistemas.

O impacto de grandes compras na redução de preços unitários merece destaque na discussão sobre referenciais de preços. A elaboração de estudos para que fosse considerada a economia de escala, ou efeito barganha, na estimativa dos preços, foi uma das determinações do TCU, ainda em 2007, à Caixa Econômica Federal (gestora do Sinapi) e tinha por objetivo sanar as falhas identificadas na coleta e tratamento estatístico dos preços dos insumos. Essa determinação foi reiterada pelo Tribunal em 2009 (Acórdãos 1736/2007 – Plenário e 157/2009 – Plenário).

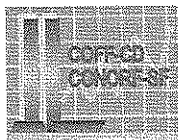
Outro efeito que deve ser lembrado quando da discussão de referenciais de preços de obras é o da pesquisa de preços. Espera-se que o vencedor da licitação, embora esteja sujeito a um orçamento da Administração elaborado com valores médios, compre os materiais pelo preço mínimo de sua própria pesquisa de preços. Também conhecido como *efeito cotação*, ele poderia ser incorporado aos orçamentos de obras públicas por meio da adoção do 1º quartil, em vez da mediana, do referencial de custo.

17. DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO

O PLDO 2013 não inclui seção específica no Anexo V, para elencar as “Demais Despesas Ressalvadas”, conforme previsto no art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000. Assim, restam ressalvadas do contingenciamento apenas as despesas obrigatórias constitucionais e legais.

18. VEDAÇÕES

Desde 1990, as LDOs sistematicamente proibiram a destinação de recursos



públicos para determinadas finalidades, como “aquisição, início de obras para construção ou ampliação, novas locações ou arrendamentos de imóveis, inclusive residenciais, para a administração pública” (art. 3º da Lei nº 7.800, de 1989 – LDO para 1990); “aquisição de mobiliário e equipamento para unidades residenciais de representação funcional” (art. 4º da Lei nº 7.800, de 1989 – LDO para 1990); e “aquisição e manutenção de veículos de representação” (art. 5º da Lei nº 7.800, de 1989 – LDO para 1990).

Todavia, considerando a existência de situações concretas que excepcionalmente podem exigir a realização dessas despesas, as LDOs também previram a possibilidade de a proibição ser afastada em situações especiais.

Para permitir a análise do Congresso Nacional e conferir maior controle no cumprimento da norma, as leis de diretrizes exigiam que tais despesas se encontrassem identificadas e discriminadas no Orçamento, como se verifica também desde 1990 nas ressalvas às citadas vedações das despesas²⁰.

Tal procedimento visava dar transparência às exceções e permitir que o Parlamento avaliasse a realização da despesa antes de sua execução, sendo mantido ao longo dos últimos 20 anos.

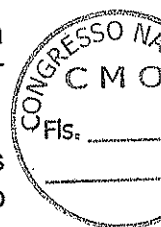
No PLDO para 2011 (art. 20, §1º), o Executivo propôs pela primeira vez afastar a apreciação *ex-ante* do Congresso Nacional sobre tais despesas, uma vez que a redação suprimia a necessidade de a despesa se encontrar discriminada na peça orçamentária. Na ocasião, foi alegada a dificuldade operacional de identificação das despesas por categoria de programação (o que exigiria detalhamento até subtítulo).

Acatando parcialmente o argumento, o Legislativo aprovou a necessidade de discriminação “*em categoria de programação ou em natureza de despesa específica*”. A classificação por natureza de despesa é responsável por informar a categoria econômica da despesa, o grupo a que pertence, a modalidade de aplicação e o elemento de despesa, sendo prevista nos arts. 8º, 12 e 13 da Lei nº 4.320, de 1964, e discriminada no Anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001. E apesar de o projeto de lei orçamentária vir discriminado até subtítulo (menor nível da categoria de programação), é exigido que seja apresentado em meio magnético de processamento eletrônico detalhamento das dotações até elemento de despesa (art. 14 do PLDO 2013).

No PLDO para 2013 (§ 1º do art. 18), a redação proposta passa a exigir que a despesa, para ser ressalvada das vedações, seja tão só discriminada em categoria de programação específica ou *identificada na execução*. Portanto, afasta do Poder Legislativo a apreciação prévia do tipo e do montante dos gastos ressalvados para execução, uma vez que qualquer forma de identificação na execução passa a ser suficiente para suprimir as restrições da LDO.

Tendo em vista que se trata de ressalva a regra proibitiva, o ideal seria que tais despesas se encontrassem discriminadas em categoria de programação específica, o que permitiria ao Parlamento autorizar, com segurança, a realização da despesa excepcional. Todavia, considerando o texto já aprovado nas duas últimas LDOs (2011

²⁰ “ressalvadas as relacionadas com as prioridades estabelecidas nos anexos desta Lei e expressamente especificadas na lei orçamentária” (parte final do art. 3º da Lei nº 7.800, de 1989 – LDO para 1990) e “ressalvadas ... todas expressamente especificadas na lei orçamentária” (parte final do art. 4º da Lei nº 7.800, de 1989 – LDO para 1990).



[Handwritten signature]



e 2012), seria conveniente resgatar o texto anterior para manter a exceção apenas no caso de o gasto estar discriminado em categoria de programação ou em natureza de despesa específica.

Consta do art. 18 do PLDO 2013 rol de despesas para as quais a lei orçamentária não poderá destinar recursos. Os §§ 1º, 2º e 5º do artigo em referência estabelecem uma série de exceções às vedações previstas. O projeto, exceto alguns ajustes de redação, não traz modificações significativas, em relação à LDO vigente.

Chama a atenção, apenas, o texto do § 1º, VI, b, 2, do art. 18, que excetua os professores universitários da proibição de recebimento de pagamento por serviços de consultoria, assistência técnica ou assemelhados.

A intenção da redação original era alcançar apenas a situação de professor universitário que acumula cargo técnico (art. 37, XVI, b, da CF), uma vez que aqueles que acumulam dois cargos de magistério se encontram impedidos de desempenhar outras atividades por força de normativos específicos da carreira.

Conforme prevê o Decreto nº 94.664, de 1987, tais profissionais são submetidos a dois tipos de regime: (i) dedicação exclusiva ou (ii) tempo parcial de vinte horas semanais.

"Art. 14. O Professor da carreira do Magistério Superior será submetido a um dos seguintes regimes de trabalho:

I - dedicação exclusiva, com obrigação de prestar quarenta horas semanais de trabalho em dois turnos diários completos e impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada;

II - tempo parcial de vinte horas semanais de trabalho."

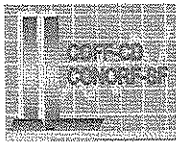
Como se verifica, há impedimento expresso para o "*exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada*", situação reforçada pelo disposto no § 2º do art. 26 da Lei nº 4.881, de 1965: "*§ 2º Os professores em regime de tempo integral não poderão acumular.*"

Portanto, os professores submetidos a regime de tempo integral não podem acumular outro cargo de professor ou outro cargo técnico, nem mesmo desempenhar qualquer outra atividade remunerada. Também aos professores em regime parcial de 20 horas semanais, mas que acumulem dois (02) cargos de magistério e, portanto, desempenham 40 horas semanais, não lhes é permitido o desempenho de outras atividades remuneradas.

Justamente em função dessa situação, a ressalva da LDO alcançava tão somente aqueles profissionais que acumulavam cargo técnico e de professor (art. 37, XVI, b, da CF) e, mesmo assim, quando verificada a compatibilidade de horários. Tal previsão da LDO conformava-se com a legislação vigente e com as atribuições das leis de diretrizes, no sentido de fixar regras e exigências para realização de despesas públicas sem deixar de dar cumprimento às normas permanentes.

Por outro lado, não cabe à LDO, como lei temporária, autorizar aquilo que foi proibido por norma permanente. Assim, a prestação de serviços técnicos profissionais especializados por professor universitário não pode ocorrer sem a observância das normas que se aplicam à respectiva carreira. A nova redação não pode, enfim, levar ao entendimento de que o Texto Constitucional pode ser violado.





19. ANEXO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS

O Anexo V do PLDO 2013 tem como fundamento o art. 9º, § 2º, da LRF, que permite sejam excepcionadas do contingenciamento as despesas que constituem obrigações constitucionais e legais que, embora discricionárias, devam, a juízo do legislador, ser ressalvadas.

O PLDO 2013, da forma como encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, traz apenas o rol das despesas que não devem ser objeto de contingenciamento (ou de limitação de empenho e movimentação financeira) em razão de exigências expressas em dispositivos constitucionais ou em normas legais que não a própria LDO.

Desse modo, reproduz algo já ocorrido em 2012, quando a LDO foi promulgada e publicada sem que dela constasse uma seção II, com lista de despesas excluídas do mecanismo de contingenciamento, em decorrência de decisão tomada no âmbito de tramitação legislativa das diretrizes orçamentárias.

Nada impede, porém, que o Congresso Nacional, no momento oportuno, faça incluir no atual projeto de lei despesas discricionárias que devam ser ressalvadas da limitação de empenho e movimentação financeira.

No que toca à comparação entre o anexo V do PLDO 2013 com o correspondente da LDO 2012 (anexo IV), na parte relativa às despesas constitucionais e legais (despesas obrigatórias), constata-se o acréscimo de três itens:

- a) 64. Remissão de Dívidas Decorrentes de Operações de Crédito Rural (Lei nº 12.249, de 11/06/2010);
- b) 65. Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS (Lei nº 12.546, de 14/12/2011); e
- c) 66. Fardamento dos Militares das Forças Armadas (alínea "h" do inciso IV do art. 50 da Lei nº 6.880, de 9/12/1980, art. 2º da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31/08/2001, e arts. 61 a 64 do Decreto nº 4.307, de 18/07/2002).

20. DEMONSTRATIVOS DA AVALIAÇÃO DE PROJEÇÕES ATUARIAIS

Em atenção ao disposto no art. 4º, § 2º, IV, a, da LRF, foram encaminhadas pelo Poder Executivo as projeções atuariais do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Cíveis da União - RPPS e do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Militares da União - RPPM.

20.1. Regime Geral de Previdência Social – RGPS

A avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, datada de março de 2012, apresenta as projeções para os próximos vinte anos. O modelo desenvolvido contém limitações advindas da difícil previsibilidade de um grande número de variáveis e da adoção da hipótese pouco plausível de que a estrutura de mercado de trabalho, envolvendo taxa de atividade,





grau de informalidade e taxa de desemprego, não sofrerá alterações ao longo do período sob análise.

A análise baseou-se em projeções demográficas do IBGE, apontando que, nos próximos vinte anos será mantida a tendência observada nas últimas décadas de declínio da taxa de crescimento da população, a qual passará de 1,2% na década passada para 0,4% no período entre 2020 e 2030. A redução da taxa de fecundidade aliada ao aumento da expectativa de vida são fatores determinantes para o progressivo crescimento da participação de idosos na população.

O documento também faz referência à limitada cobertura do sistema previdenciário brasileiro. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2009, do total de 84,4 milhões de pessoas ocupadas com idade entre 16 e 59 anos, 27,8 milhões (33% da população ocupada total) não estão protegidas por qualquer tipo de seguro social. Contudo, esse número vem caindo, uma vez que a mesma pesquisa realizada em 2001 apontava que cerca de 40,7 milhões de pessoas (53,9% da população ocupada total), não contavam com seguro social.

O estudo alerta que o progressivo envelhecimento da população combinado à baixa cobertura previdenciária da população em idade ativa é extremamente preocupante tanto para a presente quanto para as próximas gerações, dado que isso compromete a base de sustentação da previdência social, podendo gerar grandes pressões por mudanças nas políticas previdenciárias. Além disso, no futuro, os trabalhadores que hoje não estão filiados à Previdência representarão forte pressão sobre o aumento dos gastos assistenciais.

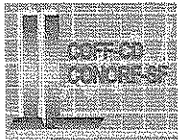
De acordo com os resultados das projeções, a necessidade de financiamento do RGPS em 2012, situar-se-á em torno de R\$ 40,4 bilhões (0,89% do PIB), devendo atingir, em 2036, o patamar de R\$ 236,4 bilhões, equivalente a 1,17% do PIB.

20.2. Regime Próprio de Previdência dos Servidores Civis da União – RPPS

A Avaliação Atuarial do RPPS refere-se à situação observada em 31 de dezembro de 2011. Os cálculos consideraram as alíquotas de contribuição atualmente em vigor para os servidores ativos (11%) e para a União (22%), bem como a contribuição de aposentados e pensionistas de 11% sobre a parcela do benefício que exceda o teto previdenciário de R\$ 3.916,20. Ali foram adotados os pressupostos de taxa de desconto de 6% ao ano, crescimento salarial de apenas 1% ao ano e taxa de reposição de servidores de 1 para 1, na qual cada servidor aposentado ou falecido é substituído por outro servidor, com as mesmas características funcionais, financeiras e pessoais.

A metodologia adotada pressupõe a manutenção do regime próprio de previdência do servidor civil nos moldes vigentes, ignorando, assim, as recentes medidas aprovadas pelo Congresso Nacional que preveem a criação do Fundo de Previdência Complementar dos Servidores Civis – FUNPRESP, aplicável aos que ingressarem no serviço público (Lei nº 12.618, de 30/04/2012). Esse fato prejudica os resultados obtidos pelo estudo, pois desconsidera os efeitos futuros decorrentes da adoção de um regime de capitalização individual, com características totalmente diversas do atual.





Ainda assim, os resultados podem ser úteis para se avaliar uma hipotética evolução do déficit, caso não fosse implementado o novo regime. Nessa hipótese, o déficit atuarial seria de R\$ 48,8 bilhões, em 2012, e de R\$ 180 bilhões, em 2036.

20.3. Regime Próprio de Previdência dos Militares da União – RPPM

A presente edição da Avaliação Atuarial do RPPM sofreu profunda alteração relativamente à metodologia aplicada em avaliações anteriores, o que torna inadequada qualquer comparação com estudos pretéritos. Tal alteração mostra-se necessária, uma vez que vinham sendo utilizadas premissas incorretas que conferiam ao pessoal militar as mesmas regras aplicáveis ao regime próprio da previdência do servidor civil. Essa prática gerou distorções na apuração do fluxo de caixa ao longo dos anos, particularmente por computar, de forma indevida, o ingresso de receitas de contribuição da União equivalente ao dobro do valor da contribuição dos servidores ativos.

O arcabouço jurídico nacional não conferiu aos militares um sistema previdenciário de caráter contributivo, sendo a sua remuneração na inatividade integralmente custeada pelo Tesouro Nacional²¹.

O documento registra que esse caráter torna inadequada a aplicação de uma lógica atuarial, pois a inatividade que vige hoje não é uma contraprestação previdenciária, e sim uma situação de “disponibilidade remunerada”, conforme se depreende do art. 3º, § 1º, alínea “b”, da Lei nº 6.880, de 1980 (Estatuto dos Militares).

Feita essa ressalva, o documento informa que “o objetivo do estudo é analisar as pensões militares abrangidas pela Lei nº 3.765, de 1960, para as quais existe a contribuição regular compulsória para militares ativos e inativos pela alíquota de 7,5%.” A data base dos cálculos foi posicionada em 30 de outubro de 2011, com projeções alcançando um horizonte prospectivo de 75 anos, cujas premissas envolvem taxa de retorno de 6% ao ano, taxa real de crescimento salarial de -1% e taxa real de crescimento de benefícios de -2% e uma taxa de reposição de 1 para 1 (para cada militar que sai da ativa, outro é empossado), exceto para o Comando da Marinha, onde se prevê aumento do efetivo em 375 militares por ano.

De acordo com os resultados obtidos, as previsões indicam que após atingir R\$ 4,9 bilhões, em 2012, o déficit do sistema de pensões militares chegaria ao auge com R\$ 5,3 bilhões, em 2021, e apresentaria tendência de queda a partir de então.

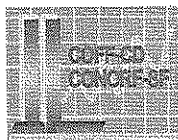
21. DEMONSTRATIVO RELATIVO À AVALIAÇÃO DE PROJEÇÕES ATUARIAIS (FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR – FAT E AMPAROS ASSISTENCIAIS DA LOAS)

21.1. Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT

O Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2013 contém a avaliação da situação financeira do FAT. O FAT é um fundo contábil de natureza financeira, vinculado ao

²¹ V. Nota Técnica nº 3/2012, do Núcleo de Trabalho, Previdência e Assistência Social da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.





Ministério do Trabalho e Emprego. Sua principal fonte de recursos é composta pelas contribuições para o PIS/PASEP. As demais receitas do FAT são preponderantemente advindas da remuneração dos recursos do FAT em poder das instituições financeiras (empréstimos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDES, depósitos especiais e aplicações no Extramercado).

As receitas do FAT financiam gastos obrigatórios como o seguro-desemprego, o abono salarial e a transferência constitucional ao BNDES (prevista no art. 239, §1º, da Constituição Federal). Também cabe ao Fundo financiar dispêndios com as ações de qualificação profissional e outras destinações. É importante assinalar que, nos exercícios de 2009 e 2010, o FAT exibiu resultado nominal negativo, ou seja, o conjunto de suas receitas próprias foi insuficiente para fazer face às despesas. No entanto, em 2011, o FAT obteve superávit de R\$ 780,1 milhões. Esse resultado positivo decorreu de arrecadação atípica do PIS/PASEP, em função de depósito judicial no montante de R\$ 4.056,0 milhões.

Em relação às projeções para o resultado nominal do FAT, o documento encaminhado pelo Poder Executivo apresenta o seguinte resultado:

ESTIMATIVA DE RESULTADOS DO FAT

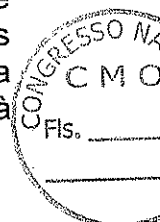
Em R\$ milhões				
ITEM	2012	2013	2014	2015
Receitas (a)	55.304,7	62.182,3	69.643,6	78.525,1
PIS/PASEP	37.044,0	40.840,0	45.238,5	49.874,3
Recursos do Tesouro Nacional	5.531,1	7.592,5	9.707,6	12.614,4
Receitas de Remunerações	12.038,7	12.975,6	13.845,5	14.984,9
Outras Receitas	690,9	774,2	852,0	1.051,4
Despesas (b)	40.144,6	45.846,3	51.548,2	58.575,4
Seguro-Desemprego	26.164,3	28.501,9	31.366,5	34.872,1
Abono Salarial	13.281,3	15.469,1	18.142,7	21.481,9
Outras Despesas Correntes	699,0	1.875,3	2.039,0	2.221,4
Empréstimos ao BNDES (c)	15.816,3	16.336,0	18.095,4	19.949,7
Resultado Nominal (d) = (a)-(b)-(c)	(656,2)	0,0	0,0	0,0

Fonte: Nota Técnica nº 026/2012 – CGFAT/SPOA/SE/TEM

Conforme se pode observar da tabela, entre os exercícios de 2013 e 2015, para possibilitar o equilíbrio orçamentário do Fundo, foram projetados aportes de recursos do Tesouro Nacional. Esses aportes financeiros, na verdade, compensam os valores do PIS/PASEP que deixam de ser transferidos ao FAT em decorrência da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Mesmo com aporte equivalente à redução de recursos decorrentes da DRU, em 2012, projeta-se novo déficit no FAT.

21.2. Benefícios Assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS

As projeções encaminhadas no Anexo IV.8, integrante do Anexo de Metas Fiscais, dizem respeito aos benefícios da Renda Mensal Vitalícia - RMV e de Prestação Continuada - BPC. A RMV foi extinta em 1996 e substituída pelo BPC. As





projeções de quantitativo de beneficiários da RMV indicam tendência de decréscimo, visto que se refere somente a indivíduos que até 1996 recebiam o benefício. Já as projeções do BPC indicam acréscimo ano a ano.

O BPC consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a pessoa idosa com 65 anos ou mais, que não possua meios de prover sua manutenção nem de tê-la provida por sua família (critério de renda familiar per capita igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo). Atende também a pessoa com deficiência de qualquer idade, incapacitada para a vida independente e para o trabalho, enquadrada no mesmo critério de renda familiar dos idosos.

No caso dos idosos, a taxa anual de crescimento do quantitativo dos benefícios tem se reduzido nos últimos anos, não obstante mantenha-se significativa. De 2006 a 2011, o número de benefícios subiu 42,6%, correspondente a um crescimento médio anual de 7,99%. As projeções do número de beneficiários devem levar em conta não somente o progressivo envelhecimento populacional do País, mas também o fato de o crescimento vegetativo do BPC para idosos se manter superior às estimativas de crescimento da população acima de 65 anos.

Em relação às pessoas com deficiência, a evolução da quantidade de benefícios nos últimos anos também revela crescimento. No período de 2006 a 2011, registrou-se um percentual médio anual positivo de 7,86% para o crescimento do número de benefícios ativos. Nesse interregno, o crescimento total do quantitativo atingiu 47,5%.

Da análise individual de cada clientela, verifica-se tendência de aceleração da velocidade de crescimento do estoque de benefícios concernentes a pessoas com deficiência, diferentemente do BPC para idosos, cujo comportamento tem mostrado redução na velocidade de crescimento do estoque de benefícios, mesmo com o envelhecimento populacional. Entre 2012 e 2014, prevê-se aumento de 15,2% do número de benefícios para pessoas com deficiência e de 7,9% para idosos. Nesse período, é previsto aumento nominal de 29,8% nos gastos com o BPC.

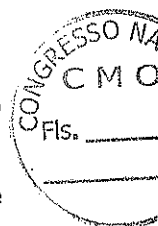
22. DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO

O Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado integra o Anexo de Metas Fiscais previsto na LRF no art. 4º, § 2º, V. Esse inciso é desdobrado na LDO em dois demonstrativos: a) da estimativa e compensação da renúncia de receita (Anexo IV.10 e IV.11); e b) da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (Anexo IV.12).

Para o atendimento da primeira parte, o Poder Executivo enviou rol exaustivo e detalhado por tipo de tributo, com a previsão dos gastos tributários e de sua descrição legal²².

A segunda parte (Anexo IV.12) é atendida com o envio do seguinte demonstrativo, além das explicações metodológicas:

²² O citado demonstrativo faz uma previsão das renúncias considerando-se mantida a atual legislação. Na atual sistemática, eventuais novas renúncias para 2013 serão consideradas na estimativa da receita do PLOA 2013.



**MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS
DE CARÁTER CONTINUADO - DOCC**

Em R\$ milhões	
Eventos	Valor Previsto para 2013
1. Aumento de Receita Permanente	59.543
2. Transferências Constitucionais	9.304
3. Transferências ao FUNDEB	2.083
4. Complementação da União ao FUNDEB	177
5. Saldo Final do Aumento Permanente de Receita (1-2-3-4)	47.979
6. Redução Permanente de Despesa	217,1
7. Margem Bruta (5+6)	48.196
8. Saldo Utilizado da Margem Bruta	15.664
8.1. Crescimento vegetativo dos gastos sociais	9.722
8.2. Aumento real do salário mínimo	5.942
9. Margem Líquida de Expansão de DOCC (7-8)	32.532

Fonte: PL nº 3, de 2012 – CN (pág. 585 do Avulso do CN)

Esse demonstrativo integra os instrumentos da ação fiscal planejada do regime da responsabilidade fiscal. Possui finalidade distinta das metas de resultado fiscal, que, em suma, condiciona, a partir da projeção dos principais itens de receita e despesa permanentes, as chamadas despesas discricionárias (investimentos e custeio administrativo). Vale ressaltar ainda que, uma vez aprovada a legislação de gastos permanentes, a fixação de limites no orçamento e na execução orçamentária apenas atinge despesas discricionárias.

No caso das despesas obrigatórias, tais mecanismos se revelam ineficazes. Despesas obrigatórias, uma vez criadas ou aumentadas, não se sujeitam às limitações orçamentárias autorizativas ou ao contingenciamento. Daí a necessidade de serem reguladas desde sua efetiva geração, ou seja, quando da aprovação de leis, medidas provisórias e atos administrativos normativos.

A LRF, para combater a tendência do crescente comprometimento do orçamento com despesas obrigatórias, passou a exigir, quando do ato de criação ou expansão de gastos obrigatórios, um sistema de compensação, vinculando-os ao aumento permanente da receita²³ ou à redução permanente de despesas.

O demonstrativo não apresenta valores totais, mas apenas uma estimativa da variação dos itens de receita e despesa permanentes.

²³ Nos termos do § 3º do art. 17, o aumento permanente da receita é o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Em um momento posterior à edição da LRF, interpretou-se que o crescimento real do PIB é uma forma de ampliação da base de cálculo.



O ponto de partida na elaboração do demonstrativo da margem de expansão é o aumento permanente previsto para a receita em 2013. Depois são feitos os ajustes, inclusive em relação ao crescimento da despesa obrigatória projetada com base na atual legislação.

A margem, da forma como está colocada, pode levar à conclusão de que todo o ganho poderia ser comprometido com novas despesas obrigatórias. Nesse sentido, vale dizer que o fato de o aumento permanente da receita poder ser utilizado para viabilizar novos gastos obrigatórios, não significa que todo ganho deva ser integralmente comprometido. Se isso fosse verdade estaríamos cancelando, a cada ano, o aumento do nível de rigidez do Orçamento da União, dificultando e fragilizando, inclusive, o próprio controle das metas de resultado fiscal.

Assim, o Poder Legislativo pode definir, como política fiscal, limites de expansão inferiores ao aumento permanente da receita. Um limite de expansão líquida igual a zero, por exemplo, representaria a observância estrita do atual nível de despesas obrigatórias, significando que, durante o próximo exercício financeiro, estariam vedadas novas proposições que concedessem aumentos de gastos obrigatórios, ou seja, a despesa obrigatória estaria circunscrita ao estabelecido na legislação em vigor.

Outro ponto que deve ser salientado é o de que a margem de expansão somente se tornará fonte de compensação que viabilize alteração na legislação que aumente despesa, caso seja feita a devida provisão no projeto e na lei orçamentária. Feita a provisão no PLOA, tal reserva de recursos pode ser indicada para compensar aumento de despesa previsto em proposições legislativas. O eventual saldo do aumento permanente de receita não alocado em provisão específica pode ser utilizado para a ampliação das despesas discricionárias.

O Demonstrativo tem o potencial de fixar parâmetro ou limite exclusivo para a aprovação de novas proposições que impliquem aumento ou criação de despesas obrigatórias, não atingindo quaisquer gastos decorrentes de legislação já vigente.

A LDO, como instrumento de orientação da elaboração e execução orçamentária, pode e deve estabelecer critérios ou condições para o crescimento das despesas obrigatórias, por meio do referido Anexo, que tem caráter indicativo, ou também pela inclusão de disposições no texto da LDO. Para possuir eficácia como critério ou limite global para a expansão dos gastos legislados deveria constar também do texto da LDO, nos mesmos moldes que se define a meta global de resultado primário, além de se permitir sua atualização quando do envio do PLOA.

Vale lembrar que a experiência com o controle de gastos com pessoal, categoria de despesa obrigatória, revelou a dificuldade de se fixar quantitativos específicos ao nível da LDO, uma vez que esse instrumento é limitado quanto à capacidade de prever com precisão o conjunto de fontes de recursos e despesas do orçamento do ano seguinte. Assim, no caso dos gastos com pessoal, esse equacionamento foi remetido para o PLOA, em anexo específico (Anexo V) que contempla limites qualitativos e quantitativos para a expansão de gastos com pessoal.

A metodologia adotada no PLDO 2013 e nas LDOs anteriores para o cálculo da 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 ocorre a elevação da grandeza econômica ou numérica sobre a qual se aplicam as alíquotas, aumentando, assim, a arrecadação total.

O Poder Executivo, na metodologia aplicada no PLDO 2013, observou, para calcular o aumento permanente de receita de R\$ 59,5 bilhões, o acréscimo resultante da variação real do Produto Interno Bruto – PIB, estimado em 5,5% para o período em pauta, do crescimento do volume de importações, de 8,53%, e de outras variáveis com menor impacto no conjunto das receitas.

O demonstrativo prevê também redução permanente de despesa no montante de R\$ 217,1 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.

O saldo da margem de expansão, para o exercício de 2013, comparado com os exercícios anteriores, encontra-se no quadro a seguir:

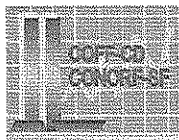
CÁLCULO DA MARGEM DE EXPANSÃO DA DESPESA OBRIGATÓRIA

ITEM	Em R\$ milhões			
	2010	2011	2012	2013
1. Aumento de Receita Permanente	30.671	38.448	44.317	59.543
2. Transferências Constitucionais	4.604	7.302	7.474	9.304
3. Transferências ao FUNDEB	1.068	1.747	1.974	2.260
4. Cancelamento de despesas obrigatórias		113	211	217
5. Saldo (1-2-3+4)	24.999	29.513	35.079	48.196
6. Saldo já utilizado	13.901	9.526	17.479	15.664
6.1. Impacto do aumento real do salário mínimo	5.183	0	6.936	5.942
6.2. Crescimento vegetativo dos gastos sociais	2.640	8.741	10.543	9.722
6.3. Reestruturações de Pessoal já aprovadas	6.077	784	0	0
7. Margem de Expansão (5-6)	11.099	19.987	17.600	32.532

Fonte: PLDO 2010, PLDO 2011, PLDO 2012 e PLDO 2013.

Observa-se 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.

Segundo o demonstrativo, o impacto nas contas da União provocado pela correção real do valor do salário mínimo será de R\$ 5,9 bilhões, equivalentes ao crescimento real do PIB em 2011 (2,73%). Adicionalmente, foi calculado em R\$ 9,7 bilhões o montante correspondente ao crescimento vegetativo dos benefícios



previdenciários, do seguro-desemprego, do abono salarial e dos benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

Não houve previsão para reestruturações de carreiras do serviço público federal (item 6.3), em qualquer dos Poderes e do MPU, sinalizando que o Anexo V da LOA 2013 virá com poucas alterações.

Não é considerada, no impacto do aumento do salário mínimo, a correção de acordo com a 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. Tal procedimento se justifica em razão de a inflação ser igualmente desconsiderada no cálculo do aumento permanente de receita.

Vale ressaltar, enfim, que as últimas tentativas realizadas pelo Congresso Nacional em dar concretude ao instrumento criado pela LRF com o objetivo de impor limites ao crescimento das despesas obrigatórias, expresso nesse Demonstrativo, têm se mostrado infrutíferas em razão dos reiterados vetos presidenciais opostos às alterações procedidas.

23. ANEXO DE METAS E PRIORIDADES

O Poder Executivo decidiu não enviar ao Congresso Nacional o usual *Anexo de metas e prioridades*, documento integrante da LDO que contempla o conjunto de prioridades e metas que deveriam ser utilizados para a elaboração do projeto de lei orçamentária em cada exercício.

A expressão “metas e prioridades”, dentro do contexto constitucional, já consagrada nas LDOs anteriores, refere-se às metas físicas, definidas no Manual Técnico de Orçamento 2012 como a quantidade de produto a ser ofertado para o alcance de objetivos, denominando-se ainda como prioritárias o atributo de programações que têm precedência na alocação de recursos.

O PLDO 2013 determina apenas, no art. 4º, **caput**, do texto, que as prioridades para 2013 correspondem genericamente às ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e do Programa Brasil sem Miséria - PBSM.

O PAC é uma designação cunhada para expressar um conjunto de ações do governo. Não é um programa orçamentário. Além disso, é gerido apenas pelo Poder Executivo, que define privativamente as ações do Programa²⁴.

O PBSM, por igual, não se constitui em programa de ações exclusivamente orçamentárias, haja vista que sua finalidade não é apenas entregar bens a essa parcela da sociedade, mas também garantir direitos e assegurar o exercício pleno da cidadania²⁵.

Ademais, a mera indicação das ações constantes do PAC e do PBSM, sem relacioná-las, como o faz o PLDO 2013, não atende ao mister de publicidade, porque, sendo tais “programas” desprovidos da nomenclatura orçamentária, configuram-se,

²⁴ Decreto nº 6.025, de 2007.

²⁵ Decreto nº 7.492, de 2011.



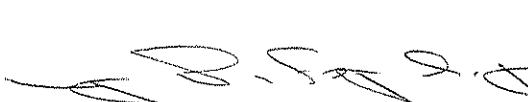


na verdade, em denominação vaga da ação governamental, pois não são conhecidos *a priori*, além do que, conforme as regras vigentes, fica a critério único do Poder Executivo escolher o rol programático.

Disso decorre que o PLDO 2013, se convertido em lei tal como consta, não atenderia plenamente à Constituição Federal, porque a finalidade da lei de diretrizes é basicamente orientar a elaboração do orçamento. Além disso, as programações orçamentárias inerentes àqueles programas não estão especificadas no Projeto, transformando as prioridades em objeto desconhecido e impreciso, fora da necessária aferição do Congresso Nacional e da sociedade.

Em 2010, quando da tramitação do PLDO 2011, o Poder Executivo não encaminhou o Anexo, sob o argumento, expresso na Exposição de Motivos, de que a administração pública encontrava 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, contradizia-se com disposto no art. 4º do Projeto, ao dispor que as prioridades para 2011 correspondem às ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. A tese não prosperou e o Congresso incluiu o referido Anexo por intermédio das emendas parlamentares.

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, 2004 remeteram para o plano plurianual subsequente a função de estabelecer as metas e prioridades²⁶.


WAGNER PRIMO FIGUEIREDO JÚNIOR²⁷

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


ORLANDO DE SÁ CAVALCANTE NETO²⁸

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

²⁶ Períodos relativos ao primeiro ano do mandato presidencial, em que se elaboraria também o plano plurianual correspondente.

²⁷ Consultores designados - CD: Coordenação: Márcia R. Moura, Eugênio Greggianin, Tulio Cambraia e Mário Luis Gurgel de Souza. Consultores: Carlos Antônio M. R. Lessa, Eber Z. Santa Helena, Edson Martins de Moraes, Edson M. Tubaki, Elisângela M. Batista, Flávio L. Tavares, Francisco Lúcio Pereira Filho, Helio Martins Tollini, Homero de Souza Junior, Ingo Antonio Luger, Marcos Rogério Rocha Mendlovitz, Maria Emília Miranda Pureza, Mauro Antônio Órrego da Costa e Silva, Raquel Dolabela de Lima, Romiro Ribeiro, Salvador Roque Batista Junior, Sérgio Tadao Sambosuke, Sidney A. Bittencourt, Sidney J. Souza Júnior, Silvana Léda Lima, Vander Gontijo, Wellington P. Araújo.

²⁸ Consultores designados - SF: Coordenação: Luiz Fernando de Melo Perezino, José de Ribamar Pereira da Silva e Maurício Ferreira de Macêdo. Consultores: Ana Cláudia Castro Silva, André Miranda Burello, Carlos Mello Marshall, Carlos Murilo Espinola P. de Carvalho, Eduardo Andres Ferreira Rodriguez, Joaquim Ornelas Neto, Luiz Gonçalves de Lima Filho, Luís Otávio Barroso da Graça, Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, José Rui Gonçalves Rosa, José Lacerda Gomes, Oádia Rossy Campos, Fernando Veiga Barros e Silva, Renato Jorge Brown Ribeiro, Cláudia Cristina Pacheco Moreira, Augusto Bello de Souza Neto, Laerte Ferreira Morgado, Vincenzo Papariello Júnior, Luciano de Souza Gomes, Robison Gonçalves de Castro e Luciano Henrique da Silva Oliveira.

