



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2013 (Projeto de Lei nº 24/2012-CN)

PARECER PRELIMINAR

PARTE “A” - GERAL

**Senador ROMERO JUCÁ (PMDB/RR)
Relator-Geral**

**Deputado PAULO PIMENTA (PT/RS)
Presidente da CMO**

Brasília – DF, 20/11/2012



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

PARECER PRELIMINAR sobre o Projeto de Lei nº 24, de 2012 – CN, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013”.

RELATOR-GERAL: Senador ROMERO JUCÁ

INTRODUÇÃO

Em atendimento ao disposto no art. 51 da resolução nº 1, de 2006 - CN, submetemos ao plenário da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) o Parecer Preliminar sobre o projeto de lei nº 24, de 2012 – CN que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013” (PLOA 2013). O PLOA 2013 foi encaminhado ao Congresso Nacional, pelo Poder Executivo, por intermédio da mensagem nº 91, de 2012 - CN (nº 387/2011, na origem), dando cumprimento ao disposto no art. 166, § 5º, da Constituição.

Nos termos do art. 52 da Resolução nº 01, de 2006 – CN, a estrutura deste Parecer Preliminar compõe-se de duas partes: Parte A – Geral e Parte B – Especial. A Parte A – Geral oferece visão global do projeto, proporciona análise das metas fiscais implícitas na proposta orçamentária e faz a verificação da compatibilidade do projeto com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Nela também se faz a análise da proposta para 2013 à luz da execução recente do orçamento e se apresentam as despesas por seus grupos constitutivos ou de classificação. Apresentam-se, ainda, as programações a cargo dos diversos órgãos orçamentários, bem como as principais despesas, distribuídas por área temática. Vale ressaltar que o aprofundamento do trabalho de análise, por área temática, será efetuado, oportunamente, pelos relatores setoriais. Por sua vez, a Parte B - Especial, define as regras que deverão nortear o processo de apreciação e eventual alteração da peça orçamentária, no âmbito do Congresso Nacional. Essas regras contemplam: condições para remanejamento e cancelamento de dotações pelas relatorias; ajustes na despesa, decorrentes da aprovação do Relatório da Receita, da reavaliação de despesas obrigatórias e da movimentação de recursos à cona da Reserva de Contingência; critérios para distribuição da Reserva de Recursos; competências temáticas das relatorias; orientações para a apresentação e a apreciação de emendas; limite de valor aplicável às emendas individuais, bem como origem dos recursos necessários ao seu atendimento; valor mínimo, por bancada estadual, para o atendimento das emendas de apropriação; medidas saneadoras para a correção de erros ou omissões.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

PARTE “A” – GERAL

I – Visão Geral do PLOA 2013

O PLOA 2013 traz receitas de R\$2.250,9 bilhões e despesas por igual valor. Desse montante, R\$610,1 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública, R\$110,6 bilhões ao orçamento de investimento das estatais e R\$1.530,2 bilhões aos orçamentos fiscal e da seguridade social, conforme apresentado na tabela 1, abaixo.

Descrição	em bilhões de reais					
	2012		2013		Variações (%)	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
1. Orçamento da União	2.225,1	2.225,1	2.250,9	2.250,9	1,2	1,2
2. Refinanciamento da Dívida Pública	653,2	653,2	610,1	610,1	(6,6)	(6,6)
3. Orçamento da União Efetivo (1-2)	1.571,9	1.571,9	1.640,8	1.640,8	4,4	4,4
3.1. Orçamento de Investimento das Estatais	106,8	106,8	110,6	110,6	3,6	3,6
3.2. Orçamento Fiscal e Seguridade Social	1.465,1	1.465,1	1.530,2	1.530,2	4,4	4,4
3.2.1. Orçamento Fiscal	942,3	876,3	925,1	886,4	(1,8)	1,2
3.2.2. Orçamento da Seguridade Social ⁽¹⁾	522,7	588,7	605,1	643,8	15,8	9,4

Fonte: PLOA 2012 e 2013.
¹⁾ Despesas com saúde, previdência e assistência social.

O orçamento proposto para 2013 é apenas 1,2% maior que aquele representado pelo projeto de lei orçamentária para 2012. Desconsiderada a rolagem da dívida, em declínio, há acréscimo nominal nos orçamentos restantes de 4,4%. Os investimentos programados das estatais também se apresentam crescentes (3,6%).

No tocante à distribuição de receitas dos orçamentos, chama a atenção o expressivo crescimento das receitas da seguridade (15,8%) em face das receitas fiscais (queda de 1,8%). Destacam-se os comportamentos das contribuições previdenciárias, da Cofins e da CSLL (juntas, crescem R\$73,6 bilhões, em relação ao PLOA 2012). Como consequência, projeta-se menor aporte de recursos do orçamento fiscal para a seguridade social, na comparação entre os exercícios de 2013 e 2012 (R\$38,7 bilhões, em 2013, contra R\$66 bilhões, em 2012). Em grande medida, a queda na arrecadação de receitas fiscais pode ser explicada pela redução no volume de emissão de títulos públicos dissociados do refinanciamento da dívida.

A tabela 2, a seguir, discrimina a programação dos orçamentos fiscal e da seguridade social por grupo de natureza de despesa (GND):



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

Tabela 2 - Comparativo por Grupo de Natureza de Despesa - GND

Descrição / GND	PLOA 2011	LOA 2011	PLOA 2012 (a)	LOA 2012 (b)	PLOA 2013 (c)	em bilhões de reais		
						(d)=(c)-(b)	(e)=(c)-(a)	
						Valor	Valor	%
Pessoal e Encargos Sociais (GND 1)	199,59	199,77	203,24	203,24	225,98	22,74	22,74	11,2
Outras Despesas Correntes (GND 3)	670,12	677,68	763,68	777,28	848,93	71,65	85,25	11,2
Investimentos (GND 4)	51,44	62,92	57,93	80,33	65,78	(14,55)	7,86	13,6
Inversões Financeiras (GND 5)	44,43	44,48	47,31	48,18	63,12	14,94	15,81	33,4
Reserva de Contingência (GND 9)	21,19	25,75	31,38	26,69	36,39	9,70	5,01	16,0
Subtotal (1)	986,77	1.010,60	1.103,54	1.135,72	1.240,20	104,48	136,67	12,4
Juros e Encargos (GND 2)	169,87	169,87	140,57	140,57	163,48	22,91	22,91	16,3
Amortização (GND 6)	783,92	783,92	874,17	874,17	736,57	(137,60)	(137,60)	(15,7)
Amortização Efetiva	81,91	81,91	128,04	125,83	126,50	0,67	(1,53)	(1,2)
Refinanciamento da Dívida	678,51	678,51	653,28	655,49	610,07	(45,42)	(43,21)	(6,6)
Resultado (Negativo) do Banco Central	23,50	23,50	92,85	92,85	-	(92,85)	(92,85)	(100,0)
Subtotal (2) - Serviço da Dívida	953,79	953,79	1.014,74	1.014,74	900,05	(114,68)	(114,68)	(11,3)
Total = (1) + (2)	1.940,56	1.964,39	2.118,27	2.150,46	2.140,26	(10,20)	21,98	1,0

Fonte: PLOA 2011, 2012 e 2013. SIGA Brasil/SF.

As despesas com pessoal, depois de crescerem menos de 2%, em 2012, devem sofrer expansão de 11,2%, em 2013. Da mesma forma, as outras despesas correntes, inclusive transferências constitucionais a estados e municípios, crescem 11,2%. Antes da intervenção do Congresso Nacional, programa-se elevação de 13,6% nos investimentos.

As inversões financeiras, por seu turno, crescem R\$15,8 bilhões, ou 33,4%. Esse comportamento se deve, principalmente, à inclusão de despesas do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR, Programa minha casa minha vida), no montante de R\$9 bilhões, classificadas em GND 5. No PLOA 2012, as despesas do FAR somaram R\$8,3 bilhões e foram classificadas em GND 3.

Com relação ao serviço da dívida, espera-se queda de R\$114,7 bilhões ou 11,3% em relação ao PLOA 2012. A programação com juros e encargos, a despeito da significativa queda da taxa básica de juros, contempla desembolsos de R\$22,9 bilhões acima do que constou do PLOA 2012. As despesas com amortização da dívida, por outro lado, caem R\$137,6 bilhões, podendo-se imputar essa queda, essencialmente, ao fato de que não se projeta resultado negativo do Banco Central e, portanto, a necessidade de recursos para oferecer-lhe cobertura em 2013.

A tabela 3, a seguir, apresenta as despesas primárias obrigatórias, descontadas as transferências constitucionais por repartição da receita, bem como as despesas discricionárias.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

Tabela 3 - Despesas Primárias Obrigatórias e Discricionárias - 2010 a 2013 ⁽¹⁾

Despesas Primárias	em bilhões de reais											
	2010			2011			2012			2013		
	Realizado			Reprogramação			PLOA					
	Valor	Part.	% PIB	Valor	Part.	% PIB	Valor	Part.	% PIB	Valor	Part.	% PIB
Obrigatórias	501,0	72,8	13,6	569,6	75,2	13,7	603,9	74,0	13,5	693,1	73,5	13,9
Discricionárias	187,1	27,2	5,1	187,5	24,8	4,5	212,4	26,0	4,7	249,4	26,5	5,0
RP 1	74,8	10,9	2,0	69,7	9,2	1,7	89,9	11,0	2,0	85,0	9,0	1,7
RP 2	82,7	12,0	2,2	82,1	10,8	2,0	79,9	9,8	1,8	112,1	11,9	2,3
RP 3	29,6	4,3	0,8	35,7	4,7	0,9	42,6	5,2	0,9	52,2	5,5	1,1
Total	688,1	100,0	18,7	757,1	100,0	18,3	816,3	100,0	18,2	942,5	100,0	19,0

Fonte: PLOA 2013 - Quadro 9.

⁽¹⁾ Despesas primárias orçamentárias. Exclui transferências a Estados e Municípios.

As despesas obrigatórias são de R\$693,1 bilhões e correspondem a 73,5% do total das despesas primárias. Os demais R\$249,4 bilhões representam 26,5% da despesa primária e correspondem às despesas discricionárias. No entanto, o Executivo, ao divulgar esse montante (quadro 9 do PLOA 2013), inclui, em sua base de cálculo, despesas identificadas como RP 1 – despesas obrigatórias. Reformulando essa metodologia de cálculo e, portanto, excluindo-se do total das despesas discricionárias aquelas de natureza legal (indicador de resultado primário – RP 1), o grau de discricionabilidade do gasto público reduz-se, no PLOA 2013, a R\$164,3 bilhões ou 17,5% das dotações do orçamento.

II – Cenário Macroeconômico

A elaboração do orçamento demanda emprego de hipóteses sobre o comportamento das principais variáveis econômicas. Hipóteses bem elaboradas e consistentes tendem a reduzir o que se convencionou chamar de “risco orçamentário”. Basicamente, o risco orçamentário está associado à previsão de receitas de realização pouco provável e, conseqüentemente, à programação de um conjunto inexecutável de despesas¹.

Além do exame de consistência entre as hipóteses adotadas, a verificação da adequação das projeções do PLOA 2013 requer avaliação tanto dos indicadores recentes da atividade econômica quanto do cenário prospectivo da conjuntura internacional. A comparação das previsões da proposta com aquelas formuladas por agentes econômicos privados e entidades de pesquisa também contribui para que se avaliem, adequadamente, as projeções orçamentárias.

¹ Este é um dos componentes do Anexo de Riscos Fiscais. O outro é o risco de dívidas, ou seja, possibilidade de aumento da dívida devido à variação imprevista nas taxas de juros e de câmbio dos títulos vencidos e a aumento de passivo contingente da União, decorrente de fatores imprevisíveis como os resultados de decisões judiciais. Os riscos fiscais de dívidas são importantes porque afetam diretamente a relação Dívida/PIB, principal indicador de solvência das contas públicas.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

A tabela 4, a seguir, contém os principais parâmetros empregados na elaboração do PLOA 2013, comparados com os adotados na 3ª e na 4ª Avaliação Bimestral de Receitas e Despesas Primárias de 2012, as projeções mais recentes do mercado, para 2012 e 2013, bem como os resultados dos dois últimos anos.

Tabela 4 – Parâmetros e Indicadores Macroeconômicos, 2010/2013 (valores estimados e realizados)

Parâmetros	2010	2011	2012					2013		
	Realizado		PLOA 2012	Lei	PLDO 2013	Avaliação 3º Bimestre PLOA	Avaliação 4º Bimestre	Mercado 19/10/12	PLOA 2013	Mercado 19/10/12
Variação real do PIB (%)	7,53	2,73	5,00	4,50	4,50	3,00	2,00	1,54	4,50	4,00
PIB (R\$bilhões)	3.770,1	4.143,0	4.537,5	4.510,1	4.539,6	4.483,2	4.474,8	...	4.973,6	...
IPCA acum (%)	5,91	6,50	4,80	6,00	4,70	4,70	4,70	5,44	4,50	5,42
IGP-DI acum (%)	11,31	5,01	5,00	6,00	4,90	6,19	8,17	8,45	4,90	5,16
INPC acum (%)	6,47	6,08	4,50	...	4,50	5,00	5,00	5,79	4,50	5,31
Massa salarial (%)	14,90	16,19	9,79	9,79	12,01	12,51	12,51	...	10,87	...
Taxa Selic média (% a.a.)	9,78	11,62	12,45	10,50	...	8,86	8,59	8,47	8,03	7,44
Taxa Selic-fim de período (% a.a.)	10,66	10,90	12,50	...	9,75	8,00	7,50	7,25	8,00	8,00
Câmbio médio (R\$/US\$)	1,76	1,67	1,64	1,80	1,76	1,95	1,96	1,95	2,03	2,01
Câmbio fim de período (R\$/US\$)	1,69	1,88	1,69	...	...	2,03	2,07	2,01	2,03	2,01
Petróleo-preço médio (US\$)	79,47	112,26	111,64	104,00	...	113,87	113,87	...	114,59	...

Fonte: Relatórios de avaliações; Relatórios de cumprimento de metas quadrimestrais; PLDO 2013; PLOA 2012; PLOA 2013; SOF/MPOG; STN/MF; Boletim Focus.

O Poder Executivo constrói suas projeções fiscais tendo como horizonte a retomada sustentada da atividade econômica e do investimento em 2013. Entende que esse cenário seja possível em virtude da capacidade produtiva disponível e da demanda interna, ainda robusta, marcada por ampliação do mercado consumidor do País, da renda real e do crédito, o que permitiria elevar a taxa de crescimento do PIB, em 2013, para 4,5%, aproximando-a do nível anterior à crise internacional, sem gerar pressões inflacionárias. Não obstante, analistas de mercado nutrem expectativas, quanto ao crescimento, mais moderadas (4%), porém com mais inflação.

A inflação medida pelo IPCA foi prevista em 4,7%, para 2012, na proposta. Em 2013, voltaria ao centro da meta de inflação, 4,5%. O índice já acumula 3,77% até setembro e 5,28% em 12 meses. O mercado prevê para o ano 5,44%, e cairia para 5,42% em 2013. Alguns avaliam, por outro lado, que a redução das tarifas de energia elétrica poderia arrefecer a variação dos preços entre ½ ponto e 1 ponto percentual, em 2013, embora considerem que outros fatores possam alimentar a inflação, a exemplo do eventual aumento nos preços dos combustíveis e do fim de algumas desonerações do IPI.

A proposta previu estabilidade da taxa básica de juros, que permaneceria em patamar baixo - 8,0% a.a. até dezembro de 2013 - alcançado até o encaminhamento da proposta orçamentária. Agora, depois de mais duas reduções seguidas da taxa Selic, que a trouxeram para 7,25%, os analistas de mercado concordam com o



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

Executivo quanto à taxa em final de período: para eles, depois dessa redução recente, a taxa seria mantida nesse patamar até setembro de 2013, elevando para 7,5% e 8% a partir dos meses de outubro e novembro.

O cambio médio está estimado, em 2012, em R\$1,96, e, em 2013, em R\$2,03 por dólar americano. Como referência, a moeda norte-americana valeu em média R\$1,93 até outubro. O mercado concorda com uma pequena alta em 2013 (R\$2,01).

III – Metas Fiscais

A mensagem de encaminhamento do PLOA 2013 assevera que, nos últimos anos, a sustentabilidade do quadro macroeconômico interno, mesmo em cenário global de incerteza, resultou de decisões acertadas no âmbito, entre outros, da política fiscal. Disso decorreu evolução nos indicadores da dívida do setor público, a exemplo do alongamento de seu prazo médio, da redução na parcela exigível no curto prazo, da diminuição da parcela exposta à volatilidade de mercado, como câmbio e taxa Selic e da trajetória declinante do endividamento líquido, apurado como a razão entre a dívida líquida e o PIB.

A dívida líquida do setor público, que foi de 60,4% do PIB, em dezembro de 2002, recuou para 35,1%, em agosto de 2012. Esse desempenho se deve, em parte, à redução das despesas com os juros incidentes sobre a dívida pública. Os dados do Banco Central mostram que as despesas com juros, tendo representado 8,5% do PIB, em 2003, estão situadas em 5,2% do PIB, considerando os valores acumulados nos 12 meses encerrados em agosto de 2012.

A redução da dívida decorreu também do nível da poupança pública realizada no período. O saldo primário foi positivo e ficou, em média, pouco acima de 3,4% do PIB ao ano, entre 2003 e 2008. Nos anos de crise, o desempenho foi mais fraco. Em 2009, a dívida interrompeu sua trajetória de queda, como razão do PIB, pois, tendo-se verificado recessão naquele ano, a meta fiscal foi reduzida para, em combinação com outras medidas anticíclicas, abrandar o quadro econômico adverso. Por isso, o superávit foi de apenas 2% do PIB. Em 2010, o resultado primário situou-se, novamente, abaixo de 3,1% do PIB e, em 2011, retornou à meta, criando cenário prospectivo encorajador, como mostra a tabela 5, abaixo.

	Tabela 5 - Principais Resultados Fiscais (2011 - 2013)		
		(% do PIB) (*)	
	Observado 2011	Projetado 2012 2013	
Superávit Primário do Setor Público Não Financeiro	3,1	3,1	3,1
Dívida Líquida do Setor Público	36,4	34,3	32,0
Resultado Nominal do Setor Público	-2,6	-1,5	-0,8
Juros Nominais	5,7	4,6	3,9

Fonte: Mensagem Presidencial, PL 24, de 2012-CN. Estimativa dos autores.
(*) Valores arredondados na tabela original.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

No PLOA 2013, prevê-se que a dívida líquida seja reduzida a 32% do PIB, ao final de 2013, depois de cair a 34,3% do PIB, até o encerramento de 2012.

Combinadamente com o efeito de outros indicadores, o prognóstico é de redução, a passos largos, do déficit nominal do setor público: para 0,8%, em 2013 – foi de 2,6% do PIB, em 2011, e 2,7% do PIB, até agosto deste ano. Os juros nominais, que representaram 5,7% do PIB, em 2011, cairiam para 3,9% do PIB.

A tabela 6, logo abaixo, traz a evolução dos resultados e das metas primárias entre 2010 e 2013.

Tabela 6 - Evolução de Resultados e Metas Primárias do Setor Público, 2010-2013

Discriminação	Realizado		Metas									
			2012					2013				
	2010	2011	LDO	PLOA	LOA	3ª Avaliação		4ª Avaliação		LDO	PLOA	
			% PIB			Valor	% PIB	Valor	% PIB	% PIB	Valor	% PIB
Setor Público	2,70	3,11	3,10	3,08	3,10	139,8	3,12	139,8	3,12	3,10	155,9	3,13
Governo Federal	2,07	2,26	2,15	2,14	2,15	97,0	2,16	97,0	2,17	2,15	108,1	2,17
<i>Governo Central</i>	<i>2,09</i>	<i>2,25</i>	<i>2,15</i>	<i>2,14</i>	<i>2,15</i>	<i>97,0</i>	<i>2,16</i>	<i>97,0</i>	<i>2,17</i>	<i>2,15</i>	<i>108,1</i>	<i>2,17</i>
<i>Estatais Federais</i>	<i>-0,02</i>	<i>0,01</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Governos Regionais	0,63	0,85	0,95	0,94	0,95	42,8	0,96	42,8	0,96	0,95	47,8	0,96
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (*)												
Receita (**)	24,43	23,92	23,64	24,18	25,00	1.090,3	24,32	1.090,8	24,38	24,39	1.229,5	24,72
Despesa (***)	22,38	21,70	21,49	22,05	22,84	993,4	22,16	993,8	22,21	22,24	1.146,4	23,05
Resultado	2,05	2,22	2,15	2,14	2,15	97,0	2,16	97,0	2,17	2,15	83,1	1,67
<i>PPI/PAC (****)</i>	<i>0,90</i>	<i>0,56</i>	<i>0,57</i>	-	-	-	-	-	<i>25,0</i>	<i>0,50</i>
Resultado II (*****)**	...	...	**1,25	1,57	1,58	97,0	2,16	97,0	2,17	2,15	108,1	2,17
Memorando												
<i>PPI/PAC (****)</i>	<i>0,59</i>	<i>0,68</i>	<i>0,9</i>	<i>0,56</i>	<i>0,57</i>	-	-	-	-	-	<i>25,0</i>	<i>0,50</i>
<i>Recebíveis de Itaipu</i>	<i>0,04</i>	<i>0,03</i>	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
<i>Crescimento PIB (%)</i>	<i>7,53</i>	<i>2,73</i>	<i>5,0</i>			<i>3,0</i>		<i>2,0</i>		<i>5,5</i>	<i>4,5</i>	

Fonte: Banco Central do Brasil; Projetos de Lei Orçamentária de 2012 e 2013; e SOF/MP. Elaboração das Consultorias.

(*) Inclui no resultado das estatais de 2010 e 2011 os recebíveis de Itaipu, conforme relatórios de cumprimento de metas do Tesouro.

(**) Inclui em 2010 receitas extraordinárias da venda de 5 bilhões de barris de petróleo pela União, equivalentes a 1,98% do PIB.

(***) Inclui nas despesas as transferências a estados e municípios e discrepância estatística, que não a referente a recebíveis de Itaipu. Inclui em 2010 despesa extraordinária com a capitalização da Petrobras equivalente a 1,14% do PIB.

(****) Até 2011, despesas realizadas. Em 2013, são projetos de investimento prioritários os do PAC e os do Plano Brasil sem Miséria.

(*****) Calcula o resultado se as despesas atribuídas ao PPI/PAC fossem usadas para abatimento da meta.

Em 2010, a meta, fixada em 3,1% do PIB, frustrou-se, não obstante o fortíssimo crescimento da economia e a realização de operação inédita com a Petrobrás, cujo saldo a favor do Tesouro foi equivalente a 0,87% do PIB. A meta foi formalmente cumprida mediante o abatimento das despesas do PAC, a exemplo do que ocorreu em 2009, conforme facultado pela LDO.

Em 2011, a meta do setor público consolidado foi estabelecida, pela primeira vez, em reais (valor nominal), no montante de R\$117,9 bilhões. Em agosto daquele ano, o governo federal comprometeu-se, diante



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

do bom desempenho da arrecadação, a ampliar a meta de superávit primário em R\$10,0 bilhões. Foram realizados R\$128,7 bilhões, apesar da frustração verificada no resultado de estados e municípios. A iniciativa de ampliar o superávit decorreu da percepção de que a ampliação do esforço fiscal permitiria ao Banco Central iniciar, naquele mês, um novo ciclo de redução da taxa de juros. A importância da coordenação entre as políticas fiscal e monetária, com o objetivo de combater a inflação, tem sido crescentemente enfatizada desde então.

Para 2012, considerando o cenário econômico-fiscal que prevalecia quando da elaboração do projeto de lei orçamentária, a meta primária consolidada de R\$139,8 bilhões já tinha aumentado dos 3,1% do PIB, estabelecidos na LDO, para 3,12% do PIB, e a de 2,15% do PIB, para 2,16% do PIB, aplicável à União e às estatais federais.

Em virtude do baixo crescimento e de seu reflexo na arrecadação, há piora do desempenho das finanças federais no presente exercício. Dados até agosto indicam que também estados e municípios apresentam desempenho sofrível no tocante à economia de R\$42,8 bilhões que lhes é aplicável. No entanto, ainda não se pode descartar a consecução da meta primária deste ano, haja vista os redobrados esforços de arrecadação que a União está envidando.

A fixação das metas em reais significou seu aumento, como percentagem do PIB, também em 2013, à medida que as projeções do crescimento foram sendo revistas. A LDO de 2013 previa o PIB crescendo 5% em 2013, mas a projeto de lei orçamentária contempla número menor – 4,5%. As metas primárias, considerando os parâmetros da proposta, já se elevaram para 3,13% do PIB, em 2013, no caso de todo o setor público (R\$139,8 bilhões), e para 2,17% do PIB, no caso da União (R\$108,1 bilhões).

A rigor, a proposta contempla, para 2013, queda do resultado primário do setor público consolidado, dos 3,1% do PIB pretendidos na LDO, para 2,63% do PIB, com a hipótese de uso, pelo governo federal, da faculdade de abater despesas do PAC e do PBSM, no montante de R\$25 bilhões². A LDO vai além e permite o abatimento da meta em R\$45,2 bilhões, ou 0,91% do PIB, que, se utilizado plenamente, levaria o saldo primário consolidado a 2,22% do PIB, e o da União, de 2,17% do PIB a 1,26% do PIB. A posição das autoridades, contudo, é, a exemplo de 2012, de que a “meta cheia” deva ser alcançada.

A mensagem procura mostrar que a política fiscal, proposta pelo governo para 2013, é coerente com as projeções para as economias global e nacional, dado que preserva os gastos sociais e os investimentos públicos do governo federal e de suas estatais, contribuindo para a melhoria das expectativas em relação à demanda agregada futura. A par disso, o investimento afeta, positivamente, a produtividade, a competitividade e o crescimento do País. As políticas de redistribuição de renda (aumentos reais concedidos ao salário mínimo, Programa Bolsa Família) estariam sendo complementadas por outros mecanismos de incentivo ao consumo, do qual fazem parte as políticas de desoneração fiscal, a exemplo da redução do IPI em diversos setores.

A tabela 7, a seguir, mostra, segundo o formato de apresentação das necessidades de financiamento pelo Tesouro Nacional, os principais agregados de receitas e despesas do governo central no período 2010 a 2013, bem como explicita o superávit primário a ser alcançado.

² Nos termos da Mensagem, pg. 59: “Para 2013, os projetos totalizam R\$52,2 bilhões, valor correspondente a 1,0% do PIB, mas o Poder Executivo estima abater R\$25,0 bilhões da meta fiscal definida no art. 2º da LDO 2013”.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

Tabela 7 – Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central, 2010-2013

Discriminação	Realizado 2010		Realizado 2011		Reprogramação 2012		PLOA 2013	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
I. RECEITA PRIMÁRIA TOTAL	921.054,9	25,1	991.037,9	23,9	1.090.324,2	24,3	1.229.512,7	24,7
I.1. Receita Administrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (líquida de restituições e incentivos fiscais e exceto RGPS)	531.107,4	14,5	628.621,1	15,2	676.628,7	15,1	762.872,8	15,3
I.2. Arrecadação Líquida do Regime Geral da Previdência Social	211.968,4	5,8	245.891,9	5,9	272.300,0	6,1	314.075,3	6,3
I.3. Receitas Não Administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil	177.979,1	4,8	116.524,8	2,8	141.395,4	3,2	152.564,6	3,1
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA (empenho liquidado)	133.211,0	3,6	158.434,2	3,8	173.702,3	3,9	199.795,7	4,0
III. RECEITA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS (I -II)	787.844,0	21,4	832.603,7	20,1	916.621,8	20,4	1.029.717,0	20,7
IV. DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (empenho liquidado)	688.117,5	18,7	757.059,4	18,3	816.287,7	18,2	942.543,5	19,0
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais	170.478,8	4,6	183.546,4	4,4	188.206,7	4,2	208.000,0	4,2
IV.2. Benefícios da Previdência	254.819,9	6,9	282.468,1	6,8	308.405,5	6,9	348.290,5	7,0
IV.3. Outras Despesas Obrigatórias (*)	75.711,5	2,1	103.545,8	2,5	107.253,9	2,4	136.853,9	2,8
IV.4. Despesas Discricionárias & PAC	187.107,3	5,1	187.499,2	4,5	212.421,6	4,7	249.399,1	5,0
V. RESULTADO PRIMÁRIO -REGIME ORÇAMENTÁRIO (III -IV)	99.726,4	2,7	75.544,3	1,8	100.334,1	2,2	87.173,5	1,8
VI. OUTROS FATORES QUE AFETAM O RESULTADO	49.403,1	1,3	7.198,1	0,2	5.377,3	0,1	5.235,3	0,1
V.1. Empréstimos Líquidos	75,7	0,0	720,8	0,0	11,6	0,0	382,9	0,0
V.2. Subsídios implícitos e outras despesas extra-orçamentárias	49.327,3	1,3	6.477,3	0,2	5.365,7	0,1	4.852,4	0,1
VII. AJUSTE REGIMES CAIXA / ORÇAMENTÁRIO	28.642,9	0,8	25.173,5	0,6	2.016,2	0,0	1.151,8	0,0
VIII. RESULTADO PRIMÁRIO ACIMA DA LINHA (V-VI+VII)	78.966,3	2,1	93.519,7	2,3	96.973,0	2,2	83.090,0	1,7
IX. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA/AJUSTE METODOLÓGICO	-243,0	0,0	-484,2	0,0				
X. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL ABAIXO DA LINHA (VIII + IX)	78.723,2	2,1	93.035,5	2,2	96.973,0	2,2	83.090,0	1,7
XI. RECURSOS PARA O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO -PAC	22.082,0	0,6					25.000,0	0,5
XII. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL CONFORME ART. 3º DA LDO 2012 (X + XI)	100.805,2	2,7	93.035,5	2,2	96.973,0	2,2	108.090,0	2,2
XIII. JUROS NOMINAIS	-124.508,7	-3,4	-180.554,0	-4,4	-151.336,0	-3,4	-140.297,0	-2,8
XIV. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL	-45.785,5	-1,2	-87.518,5	-2,1	-54.363,0	-1,2	-32.207,0	-0,6
XV. RECEITAS FINANCEIRAS	636.584,9	17,3	724.514,9	17,5	1.082.037,9	24,1	910.743,1	18,3
XV.1. Refinanciamento da Dívida	371.530,0	10,1	474.099,6	11,4	653.282,6	14,6	610.065,7	12,3
XV.2. Emissão de Títulos	127.800,6	3,5	91.613,8	2,2	187.892,4	4,2	124.253,2	2,5
XV.3. Operações Oficiais de Crédito	51.409,7	1,4	62.413,5	1,5	59.475,0	1,3	66.358,6	1,3
XV.4. Remuneração das Disponibilidades do Tesouro	34.499,3	0,9	41.255,2	1,0	36.052,8	0,8	40.270,7	0,8
XV.5. Demais	51.345,3	1,4	55.132,8	1,3	145.335,0	3,2	69.794,8	1,4
XVI. DESPESAS FINANCEIRAS	683.622,7	18,6	761.337,7	18,4	1.102.498,2	24,6	997.916,6	20,1
XVI.1. Juros e Encargos da Dívida	122.422,1	3,3	131.122,4	3,2	140.572,5	3,1	163.483,2	3,3
XVI.2. Amortização da Dívida	514.040,7	14,0	577.339,3	13,9	874.166,6	19,5	736.569,8	14,8
XVI.3. Demais	47.159,9	1,3	52.876,1	1,3	87.759,1	2,0	97.863,7	2,0

(*) Considera: Abono e Seguro Desemprego, Anistiados, Apoio Financeiro aos Municípios / Estados / Desoneração MP 563, Benefícios de Legislação Especial, Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV, Complemento do FGTS, Créditos Extraordinários, Despesas Custeadas com Convênios/Doações, Fundef / Fundeb – Complementação, Fundo Constitucional do DF, Despesas Discricionárias dos Poderes Legislativo/Judiciário/MPU, Lei Kandir (LCs nº 87/96 e 102/00), Reserva de Contingência Primária, Ressarcimento a Estados e Municípios -combustíveis fósseis, Sentenças Judiciais de Custeio e Capital, Subsídios, Subvenções e Proagro e Transferência ANA -Receitas Uso Recursos Hídricos.

IV. Compatibilidade do PLOA 2013 com o PPA e as prioridades de governo

O Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 define as políticas públicas do governo federal com o objetivo de organizar-lhe a atuação. Estruturado em programas, objetivos e iniciativas, o PPA vigente deve direcionar a gestão pública, sendo as iniciativas constantes do próprio Plano o elo entre o PPA e o orçamento. Vale lembrar, no entanto, que, na proposta de lei orçamentária, o crédito orçamentário (valor autorizado da despesa) está associado à ação orçamentária, inexistindo a classificação “iniciativa”. A associação entre as ações orçamentárias e as iniciativas consta, no entanto, de relação anexa (Volume II) ao PLOA.

A partir dessa estrutura, o modelo atual de planejamento pode significar algumas dificuldades à verificação direta da compatibilidade entre os recursos orçamentários alocados no PLOA 2013, em programas e ações, e o cumprimento das metas estabelecidas nas iniciativas do PPA.

Outro fator a ser observado refere-se ao processo de redução do conteúdo informativo das ações orçamentárias, como categoria de programação da despesa, à medida que seus títulos vêm perdendo conteúdo



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

e força descritiva, tornando-se menções genéricas das propostas de intervenção governamental. As ações, na forma como propostas, podem contemplar inúmeras realizações, o que impede, na perspectiva da necessidade de avaliação da ação do governo, conhecer e criticar o preciso objeto da despesa pública. As iniciativas, previstas no PPA e relacionadas em documento anexo ao PLOA 2013, não parecem suprir a deficiência mencionada, pois estão distantes da precisão e do nível de detalhamento requerido.

A adoção de classificações genéricas, muitas vezes de classificações que não estabelecem vínculos entre o PPA e a LOA, confere maior flexibilidade ao gestor administrativo durante a execução orçamentária. O resultado é a consignação, nas leis orçamentárias, de dotações de amplo espectro, de conteúdo genérico e de finalidades e objetivos nem sempre precisamente definidos.

O próprio Congresso Nacional tem procurado atuar no sentido de tornar o orçamento mais preciso, ao estabelecer, na resolução nº 1, de 2006-CN, que as emendas de bancada determinem, em seus títulos, especificamente, o que se deve executar ou onde as ações devam ser executadas, valendo consignar, para esse fim, apenas localidades.

O Poder Executivo, para compensar a perda de informação, na lei orçamentária, resultante do conteúdo genérico de sua programação, tem buscado adotar expedientes administrativos adicionais, a exemplo de portais, na *internet*, para divulgar suas realizações, além de iniciativas como o denominado “Plano Orçamentário – PO”, nova forma de detalhamento, adotada no plano infralegal, da classificação da despesa³.

Conforme o Manual Técnico de Orçamento - MTO-2013, o “PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo (localizador de gasto) da ação. Em outros termos, o PO foi criado para viabilizar a reestruturação da programação de acordo com a produção pública: ações finalísticas, com produtos finais; ações-meio, com produtos intermediários. Identificando aos beneficiários o que interessa, a contraprestação do Estado sob a forma de produtos e serviços finais”.

O Plano Orçamentário supre à lei orçamentária a função de evidenciar, por completo, a programação de trabalho governamental. A lei orçamentária, ao seu tempo, passa à condição de instrumento de caráter geral, cabendo ao administrador público definir e determinar o detalhamento da ação de governo.

IV.1. Prioridades do Governo – PAC e Plano Brasil Sem Miséria – PBSM

A lei de diretrizes orçamentárias para 2013 definiu como prioridades e metas da administração pública federal para 2013 as ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento e ao Plano Brasil Sem Miséria. As ações do PAC podem ser, hoje, identificadas por meio da classificação orçamentária de resultado fiscal (RP 3 e RP 5). No que diz respeito às ações do PBSM, sua identificação é feita por intermédio de dados e informações anexos ao PLOA 2013 (Anexo XXIX).

³ O Congresso Nacional, na tramitação do PLDO 2013, aprovou a possibilidade da existência de Planos Orçamentários com uma série de ressalvas e salvaguardas. As mesmas, no entanto, foram vetadas. Para maiores informações, vide Nota Técnica Conjunta nº 5/2012 acerca dos vetos da LDO 2013: http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/ldo2013/NTC_pldo2013.pdf



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

V - Análise da Programação Orçamentária

V.1. A Receita no PLOA 2013

No relatório de avaliação da receita do PLOA 2013, elaborado pelo Comitê de Avaliação da Receita, aprovado por esta Comissão em 31.10.12, as receitas primárias, totais e líquidas de transferências a estados e municípios, foram reestimadas para R\$1.253,37 milhões e R\$1.048,49 milhões, respectivamente, gerando um acréscimo bruto de R\$23.853,3 milhões e líquido de R\$22.005,3 milhões com relação aos valores da Proposta para 2013, conforme tabela 8 abaixo:

Tabela 8 – Receitas Primárias 2013 (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

em milhões de reais

Discriminação	Proposta Orçamentária [A]		Congresso Nacional [B]		Diferença [B - A]	
	Valor	%PIB	Valor	%PIB	Valor	%PIB
RECEITA TOTAL	1.229.512,7	24,72	1.253.366,0	25,25	23.853,3	0,53
Receita Administrada pela RFB	762.872,8	15,34	776.308,6	15,64	13.435,8	0,30
IOF	34.342,6	0,69	37.075,8	0,75	2.733,2	0,06
COFINS	201.275,7	4,05	204.275,7	4,11	3.000,0	0,07
PIS/PASEP	53.348,7	1,07	53.716,7	1,08	368,0	0,01
CSLL	68.770,1	1,38	72.920,1	1,47	4.150,0	0,09
Outras Administradas pela SRF ⁽¹⁾	27.558,2	0,55	30.742,8	0,62	3.184,6	0,07
Demais Receitas Administradas ⁽²⁾	377.577,6	7,59	377.577,6	7,61	-	0,01
Contribuição dos Servidores ao PSSS	11.544,7	0,23	11.544,7	0,23	-	0,00
Arrecadação Líquida do INSS ⁽³⁾	314.075,3	6,31	316.766,1	6,38	2.690,8	0,07
Receitas Não Administradas	141.019,9	2,92	152.746,6	3,08	7.726,7	0,16
Concessões	3.323,0	0,07	6.622,0	0,13	3.299,0	0,07
Dividendos	26.311,8	0,53	28.639,4	0,58	2.327,7	0,05
Royalties/Comp. Financeiras	45.105,3	0,91	47.205,3	0,95	2.100,0	0,04
Demais Rec. Não Administradas ⁽⁴⁾	66.279,8	1,33	66.279,8	1,34	-	0,00
TRANSFER ESTADOS MUNICÍPIOS	203.031,2	4,08	204.879,2	4,13	1.848,0	0,04
Compensações Financeiras	28.322,2	0,57	30.170,2	0,61	1.848,0	0,04
Demais Transferências	174.709,0	3,51	174.709,0	3,52	-	0,01
RECEITA LÍQUIDA	1.026.481,5	20,64	1.048.486,8	21,12	22.005,3	0,48
Memorando:						
Produto Interno Bruto (R\$Bilhões)	4.973,6		4.964,3			

Fonte: SOF; RFB; IBGE; Banco Central do Brasil; Avaliações e decretos citados. Elaboração dos autores.

(1) Deveria incluir na proposta a cota-parte do adicional ao frete para a renovação da Marinha Mercante, por força da Lei 12.599/12.

(2) Inclui Imposto de Importação, Imposto de Renda, IPI e Cide.

(3) A arrecadação previdenciária está acrescida da desoneração estimada da folha prevista no art. 9º, da Lei 12.546, de 2011.

(4) Inclui receitas próprias, salário-educação, FGTS, operações com ativos e demais receitas não administradas.

V.2. Execução Orçamentária Recente – Fiscal e Seguridade Social - Despesa

As tabelas 9 e 10, a seguir, retratam a execução da despesa, nos exercícios de 2009 a 2012, assim como comparam os valores da execução com aqueles propostos para 2013. Enquanto a tabela 9 cuida das despesas primárias, a 10 é dedicada às financeiras. A execução da despesa é retratada com base nos valores autorizados, nos empenhos liquidados, nos empenhos pagos e no pagamento das despesas que restaram a pagar desde exercícios anteriores. A fim de oferecer referência que permita aquilatar quão significativos são os valores



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

discriminados nessas tabelas, os dados também são apresentados como razão do PIB. Nesse particular, utiliza-se, tanto para receitas quanto para despesas, o valor médio do PIB nominal de cada exercício, uma vez que se adota a premissa simplificadora de que as despesas, no curso de sua execução, distribuem-se, ao longo de cada exercício financeiro, uniformemente. Por fim, cabe esclarecer que o pano de fundo para a análise da execução orçamentária recente é, sem dúvida alguma, o PLOA 2013, razão pela qual todos os comentários são feitos com o exclusivo propósito de esclarecer ao menos uma parte do estado atual da proposta orçamentária e das finanças públicas.

Tabela 9. Execução da despesa primária - 2009 a 2012 - despesa autorizada, empenhos liquidados, valores pagos e restos a pagar pagos - e valores propostos para 2013

em bilhões de reais

Exercício/GND	Primário					Total
	GND 1 - PES	GND 3 - ODC	GND 4 - INV	GND 5 - IFI	GND 9 - RES	
2009						
Aut.	157,0	561,4	57,1	3,8	0,6	779,8
Aut/PIB %	5,0%	17,9%	1,8%	0,1%	0,0%	24,9%
Emp Liq	155,8	526,2	45,8	3,1	-	730,9
Emp Pg	154,2	483,5	14,0	1,6	-	653,4
RP Pg	0,7	27,1	18,2	0,3	-	46,3
Pg/PIB %	4,9%	16,3%	1,0%	0,1%	0,0%	22,3%
2010						
Aut.	171,0	615,9	69,2	4,8	0,2	861,1
Aut/PIB %	4,9%	17,6%	2,0%	0,1%	0,0%	24,6%
Emp Liq	170,5	595,0	53,4	2,5	-	821,3
Emp Pg	169,5	546,2	21,5	1,2	-	738,4
RP Pg	1,2	33,8	23,2	0,5	-	58,7
Pg/PIB %	4,9%	16,5%	1,3%	0,0%	0,0%	22,7%
2011						
Aut.	184,9	704,5	67,6	4,3	1,8	963,2
Aut/PIB %	4,7%	17,8%	1,7%	0,1%	0,0%	24,3%
Emp Liq	183,5	680,6	48,4	2,9	-	915,5
Emp Pg	182,3	620,9	16,7	2,3	-	822,2
RP Pg	0,7	43,9	25,3	1,4	-	71,2
Pg/PIB %	4,6%	16,8%	1,1%	0,1%	0,0%	22,6%
2012						
Aut.	188,4	774,4	90,1	12,2	0,0	1.065,2
Aut/PIB %	4,3%	17,8%	2,1%	0,3%	0,0%	24,5%
Emp Liq	137,0	497,8	11,9	3,6	-	650,3
Emp Pg	136,5	496,4	11,3	3,5	-	647,8
RP Pg	0,8	45,9	19,5	0,9	-	67,2
Pg/PIB %	3,2%	12,5%	0,7%	0,1%	0,0%	16,4%
2013						
Prop	208,0	848,0	65,8	13,8	6,7	1.142,3
Prop/PIB %	4,4%	17,8%	1,4%	0,3%	0,1%	24,0%

Fonte: SIGA Brasil/SF, PLOA 2013 e Banco Central do Brasil.

Valores autorizados (AUT.), empenhos liquidados (EMP LIQ), empenhos pagos (EMP PG) e restos a pagar pagos (RP PG).

* Os dados de execução do exercício de 2012 estão atualizados até 1º de outubro, com base no SIAFI, e o último mês fechado de execução é agosto.

Como era natural esperar, as despesas primárias notabilizam-se por comportamento francamente estável, a exemplo do que se verificou no tocante às receitas primárias. Seus maiores grupos, em ordem decrescente de valor ou importância, são as “outras despesas correntes” (GND 3), as despesas com pessoal e encargos sociais (GND 1) e os investimentos (GND 4). Há certa tendência à elevação da participação relativa dos



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

grupos GND 3 (outras despesas correntes) e GND 4 (investimentos), e essa tendência é facilmente explicável pelas políticas de gastos consubstanciadas em planos e programas governamentais prioritários, a exemplo do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil sem Miséria (PBSM). As despesas correntes, especialmente as classificadas em GND 3, têm sofrido forte expansão por conta de ações previdenciárias, assistenciais e de saúde, transferências a pessoas (Bolsa Família, por exemplo) e intervenções na área da educação, especialmente educação básica. No tocante aos investimentos, despesas classificadas em GND 4, são notáveis as aplicações em transporte rodoviário, infraestrutura urbana, saneamento básico, defesa, ensino superior e assistência hospitalar e ambulatorial. As despesas com pessoal, por seu turno, têm-se mantido estáveis como razão do PIB, e, para isso, têm contribuído os fatos de que não há política de manutenção, na linha do tempo, do valor real das remunerações e de que quaisquer aumentos de remuneração, tanto quanto contratação de pessoal, estão sujeitos a ritos de aprovação relativamente demorados e incertos.

Tabela 10. Execução da despesa financeira - 2009 a 2012 - despesa autorizada, empenhos liquidados, valores pagos e restos a pagar pagos - e valores propostos para 2013

em bilhões de reais

Exercício/GND	Financeiro						Total
	GND 1 - PES	GND 2 - JUR	GND 3 - ODC	GND 5 - IFI	GND 6 - AMO	GND 9 - RES	
2009							
Aut.	12,2	164,9	0,6	45,4	682,3	19,9	925,4
Aut/PIB %	0,4%	5,3%	0,0%	1,4%	21,8%	0,6%	29,5%
Emp Liq	11,2	124,6	0,6	31,1	517,9	-	685,5
Emp Pg	11,1	124,0	0,2	25,0	517,7	-	678,0
RP Pg	0,3	0,0	-	1,7	0,0	-	2,0
Pg/PIB %	0,4%	4,0%	0,0%	0,8%	16,5%	0,0%	21,7%
2010							
Aut.	13,8	138,4	0,6	43,7	777,2	13,4	987,1
Aut/PIB %	0,4%	3,9%	0,0%	1,2%	22,2%	0,4%	28,2%
Emp Liq	12,8	122,4	0,6	33,8	514,0	-	683,6
Emp Pg	12,5	122,0	0,1	28,2	513,3	-	676,0
RP Pg	0,1	0,2	0,0	2,9	0,1	-	3,2
Pg/PIB %	0,4%	3,5%	0,0%	0,9%	14,6%	0,0%	19,4%
2011							
Aut.	15,2	169,9	0,5	43,1	804,2	17,6	1.050,5
Aut/PIB %	0,4%	4,3%	0,0%	1,1%	20,3%	0,4%	26,5%
Emp Liq	13,9	131,1	0,5	38,5	577,3	-	761,3
Emp Pg	13,5	131,0	0,1	30,4	576,9	-	751,9
RP Pg	0,1	0,0	-	2,7	0,1	-	2,9
Pg/PIB %	0,3%	3,3%	0,0%	0,8%	14,6%	0,0%	19,1%
2012							
Aut.	15,0	140,6	0,5	45,8	899,3	26,4	1.127,6
Aut/PIB %	0,3%	3,2%	0,0%	1,1%	20,7%	0,6%	25,9%
Emp Liq	9,4	117,1	0,0	24,9	552,9	-	704,4
Emp Pg	9,4	117,1	0,0	24,9	552,9	-	704,3
RP Pg	0,1	0,0	-	3,7	0,1	-	3,8
Pg/PIB %	0,2%	2,7%	0,0%	0,7%	12,7%	0,0%	16,3%
2013							
Prop	18,0	163,5	0,9	49,3	736,6	29,7	997,9
Prop/PIB %	0,4%	3,4%	0,0%	1,0%	15,5%	0,6%	20,9%

Fonte: SIGA Brasil/SF, PLOA 2013 e Banco Central do Brasil.

Valores autorizados (AUT.), empenhos liquidados (EMP LIQ), empenhos pagos (EMP PG) e restos a pagar pagos (RP PG).

* Os dados de execução do exercício de 2012 estão atualizados até 1º de outubro, com base no SIAFI, e o último mês fechado de execução é agosto.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

As despesas financeiras, por seu turno, estão concentradas, basicamente, nos juros e encargos (GND 2) e na amortização (GND 6) da dívida pública. Há alguma flutuação no peso e na participação relativa desses dois grupos de despesa ao longo da série analisada, mas as pequenas variações observadas não chegam a desfazer a impressão de que as despesas financeiras também gozam de razoável estabilidade em seus montantes. Andam, *pari passu*, com as receitas financeiras associadas às operações de crédito, igualmente estáveis.

No plano geral, a execução da política orçamentária parece vir cumprindo o seu papel de permitir um difícil equilíbrio entre a pressão exercida pelas necessidades públicas e a exigência de cumprir obrigações assumidas no passado, especialmente as representadas pela dívida pública.

V.3. Despesas – proposta de fixação

Como já dito, a fixação da despesa é proposta, no PLOA 2013, pelo valor de R\$2.250,9 bilhões.

A despesa proposta no PLOA 2013 está distribuída entre 29 funções, 104 subfunções, 119 programas e 2.414 ações. Da combinação dessas categorias de classificação da despesa resultam 4.461 diferentes programações orçamentárias, a cargo dos órgãos e das entidades que integram o projeto de lei, distribuídas, por tipo de localidade, entre 241 municípios, os 26 estados e o Distrito Federal e as 5 regiões do país, além de programações que visam à realização de despesas de abrangência nacional e no exterior. Vale consignar que, em 2013, as 2.414 ações propostas resultam do rearranjo de 3.117 ações existentes até o exercício de 2012. Esse trabalho de rearranjo denota ter-se verificado não apenas mudanças nos descritores das ações, mas, também, efetiva fusão e transformação de ações existentes até 2012.

Adotando-se o valor proposto como critério de relevância, verifica-se que os principais grupos de despesa, em ordem decrescente, são: entre as despesas primárias, as “outras despesas correntes” (GND 3 – ODC), as com “pessoal e encargos sociais” (GND 1 – PES) e as com “investimentos” (GND 4 – INV); entre as despesas financeiras, as com “juros e demais encargos da dívida pública” (GND 2 – JUR) e as com “amortização da dívida pública” (GND 6 – AMO). A tabela 11, abaixo, discrimina a despesa proposta, no PLOA 2013, por grupo de natureza de despesa (GND), valendo observar que a despesa total proposta deverá atingir, em 2013, a cifra de R\$2.250,9 bilhões.

em bilhões de reais	
GND (Cod/Abrev)	PL
1-PES (pessoal e encargos sociais)	226,0
2-JUR (juros e encargos da dívida pública)	163,5
3-ODC (outras despesas correntes)	848,9
4-INV (investimentos)	176,4
5-IFI (inversões financeiras)	63,1
6-AMO (amortização da dívida pública)	736,6
9-RES (reserva de contingência)	36,4
Total	2.250,9

Fonte: PLOA 2013 e SIGA Brasil/SF.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

V.3.1. GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais (PES)

As despesas com pessoal e encargos sociais, classificadas como GND 1 - PES, compreendem gastos com servidores civis e militares, ativos e inativos, e pensionistas dos órgãos e entidades da administração pública federal, bem como com servidores do Distrito Federal e com remanescentes dos quadros de pessoal dos extintos territórios federais. Também contemplam os encargos sociais com o regime próprio de previdência dos servidores públicos federais (despesa financeira, da ordem de R\$18,0 bilhões).

A proposta orçamentária para 2013 fixou essas despesas em R\$226,0 bilhões, sendo R\$162,9 bilhões em despesas do Poder Executivo, R\$23,9 bilhões do Poder Judiciário, R\$3,2 bilhões do Ministério Público da União, R\$7,9 bilhões do Poder Legislativo, R\$16,9 bilhões de outros encargos⁴ e R\$11,1 bilhões de reserva de contingência⁵. A tabela 12, a seguir, traz a distribuição das despesas com pessoal e encargos sociais por Poder, além daquela com os servidores do Ministério Público da União (MPU), e, no âmbito de cada Poder e do MPU, por órgão.

Tabela 12. PLOA 2013: despesa com pessoal e encargos sociais (GND 1 - PES), por poder e órgão

em bilhões de reais

Poder	Órgão	Valor PLOA 2013	Participação %
PODER EXECUTIVO	52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	46,3	20,5%
	26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	30,1	13,3%
	25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA	15,7	7,0%
	36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	15,3	6,8%
	47000 - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	12,7	5,6%
	33000 - MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	10,4	4,6%
	30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	6,7	3,0%
	22000 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	5,1	2,2%
	39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	3,7	1,6%
	38000 - MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	2,5	1,1%
	63000 - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	2,2	1,0%
	24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	1,9	0,8%
	41000 - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	1,3	0,6%
	44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	1,3	0,6%
	35000 - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	1,2	0,5%
	53000 - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	1	0,4%
	32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	1	0,4%
	20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	0,9	0,4%
	49000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	0,9	0,4%
	DEMAIS ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO (15 ÓRGÃOS)	2,8	1,3%
PODER EXECUTIVO		162,9	72,10%

⁴ As despesas propostas para outros encargos dizem respeito às transferências constitucionais e legais a estados e ao Distrito Federal e aos valores a pagar decorrentes de decisões judiciais que afetam as despesas com pessoal.

⁵ Os recursos alocados na reserva de contingência (R\$11,1 bilhões) estão associados às repercussões, sobre orçamento da União, da concessão de vantagens e aumentos de remuneração, da criação de cargos, empregos e funções, da alteração da estrutura de carreiras e da admissão ou contratação de pessoal. São R\$315,3 milhões para o Poder Legislativo, R\$1.158,0 milhões para o Poder Judiciário, R\$147,3 milhões para o Ministério Público da União e R\$9.510,5 milhões para o Poder Executivo.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

Tabela 12. PLOA 2013: despesa com pessoal e encargos sociais (GND 1 - PES), por poder e órgão

em bilhões de reais

Poder	Órgão	Valor PLOA 2013	Participação %
PODER JUDICIÁRIO	15000 - JUSTIÇA DO TRABALHO	11,8	5,2%
	12000 - JUSTIÇA FEDERAL	6	2,6%
	14000 - JUSTIÇA ELEITORAL	3,2	1,4%
	16000 - JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	1,4	0,6%
	11000 - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	0,7	0,3%
	13000 - JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	0,3	0,2%
	10000 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	0,3	0,1%
	17000 - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	0	0,0%
PODER JUDICIÁRIO		23,9	10,60%
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	34000 - MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	3,2	1,4%
	59000 - CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	0	0,0%
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO		3,2	1,4%
PODER LEGISLATIVO	01000 - CÂMARA DOS DEPUTADOS	3,9	1,7%
	02000 - SENADO FEDERAL	2,9	1,3%
	03000 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	1,2	0,5%
PODER LEGISLATIVO		7,9	3,5%
OUTROS ENCARGOS	73000 - TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	12,3	5,5%
	71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	4,6	2,0%
OUTROS ENCARGOS		16,9	7,5%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	90000 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	11,1	4,9%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA		11,1	4,9%
Total		226,0	100,0%

Fonte: PLOA 2013 e SIGA Brasil/SF.

A mensagem presidencial não faz menção à revisão geral obrigatória para todos os servidores (art. 37, inciso X, da Constituição), nem ao reajuste dos benefícios dos servidores inativos (art. 40, § 8º, da Constituição). Porém, o anexo V do PLOA 2013 traz um impacto de R\$3,1 bilhões, em 2013 (nos anos seguintes, será de R\$5,2 bilhões ao ano), decorrente da criação ou provimento de cargos, empregos e funções na esfera federal, que inclui substituição de terceirizados (R\$100,0 milhões em 2013, e R\$353,1 milhões em cada ano subsequente). A proposta para alterações de estruturas de carreiras e aumento da remuneração dos servidores da União soma R\$11,3 bilhões, em 2013, correspondendo a R\$20,8 bilhões anualizados, e contempla diversas carreiras da administração pública. No total, o PLOA 2013 propõe aumento de R\$14,4 bilhões nos gastos, em 2013, equivalentes a R\$26,0 bilhões em bases anualizadas.

Em relação aos subitens 2.3.3. (Ampliação de Gabinetes dos TRF's), 3.5. (Criação de cargos no MPT), 4.1.19. (Efetivos do Exército), 4.1.20. (DCTA/MD e ITA/MD), 4.1.21. (DPU/MJ), 4.1.22. (Docentes MEC), 4.1.23. (Diversos), 4.1.24. (Polícia civil do DF) e 4.2.3. (Diversos), todos eles integrantes do item I do anexo V, e subitens 1.1.1., 1.2.1., 1.3.1., 2.1., 3.1. e 4.2., do item II, que tratam da reestruturação ou aumento de remuneração de cargos, funções e carreiras no âmbito dos três poderes e do Ministério Público da União, o Poder Executivo deverá fazer a identificação dos projetos e dos créditos orçamentários respectivos, com base na autorização do



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

§ 2º do art. 76 da LDO 2013, que permite a atualização do anexo V até o prazo fixado pelo art. 166, § 5º, da Constituição, ou seja, até o início da votação do Relatório Preliminar na CMO, nos termos do art. 28 da resolução nº 1, de 2006-CN.

Várias proposições legislativas que reestruturam carreiras da administração pública encontram-se em tramitação no Congresso Nacional, a exemplo dos projetos de lei de números 7.749/2010, 2.197/2011 e 4.360/2012, relativos aos subsídios da magistratura; projetos de lei de números 7.753/2010, 2.198/2011 e 4.358/2012, relativos aos subsídios do Ministério Público da União (MPU); projetos de lei de números 6.613/2009, 6.697/2009, 2.199/2011, 2.517/2011, 4.362/2012 e 4.363/2012, que reestruturam as carreiras dos servidores do Poder Judiciário, do MPU e do Conselho Nacional do Ministério Público; projetos de lei de números 4.368/2012, 4.369/2012 e 4.371/2012, que dispõe sobre a remuneração de diversas carreiras do Poder Executivo; projeto de lei de número 1.863/2011, que reestrutura a carreira dos servidores do Tribunal de Contas da União; projeto de lei de número 2.167/2011, que reestrutura a carreira dos servidores da Câmara dos Deputados; projeto de lei de número 326/2012, que altera o plano de carreira dos servidores do Senado Federal.

Os R\$11,3 bilhões previstos, no anexo V, para reestruturar as carreiras, correspondem a pouco mais de 5,5% das despesas com pessoal fixadas para 2012. Algumas carreiras foram excluídas do aumento de remuneração, divulgado como sendo de 5%, em 2013, e outras carreiras, cargos e funções terão aumento diferenciado, a exemplo dos militares, dos docentes e dos cargos comissionados do Poder Executivo.

As carreiras não contempladas nos projetos de lei já em tramitação no Congresso Nacional sujeitam-se à limitação de que trata o disposto no § 1º do art. 76 da LDO 2013. Segundo esse dispositivo, somente se permite inclusão de recursos no orçamento, para aumento de remuneração, quando houver proposição iniciada até 31 de agosto de 2012. Some-se a esse o fato de que o art. 63 da Constituição veda aumento de despesa, pelo Legislativo, nos projetos de iniciativa privativa dos outros Poderes.

As propostas orçamentárias originariamente encaminhadas ao Poder Executivo pelo Poder Judiciário e o Ministério Público da União foram remetidas ao Congresso Nacional, nos termos dos itens 3 a 6 da exposição de motivos nº 00201/2012/MP, de 30 de agosto de 2012, relativa ao Projeto de Lei Orçamentária para 2013, compondo o volume VII do Projeto. Essas propostas se referem à elevação de salários do funcionalismo desses órgãos, com impacto total de R\$8,3 bilhões, em 2013. Esse total não integra, efetivamente, o conjunto das programações do projeto de lei orçamentária para 2013, constituindo-se apenas em informação complementar à proposta.

Conforme a exposição de motivos, essas propostas não puderam ser contempladas integralmente no projeto de lei orçamentária, em razão do cenário econômico atual, que demanda a necessidade de um quadro de responsabilidade fiscal que permita a geração de resultados primários compatíveis com a redução da dívida pública e com a execução de investimentos e de políticas públicas essenciais que garantam o controle da inflação e os estímulos ao investimento e ao emprego.

Esclarece ainda que o Poder Executivo estudou cenários prospectivos para os próximos anos e, dadas as condicionantes advindas das receitas projetadas e da evolução natural das despesas obrigatórias da União, chegou a um espaço fiscal que indicou a possibilidade de reajuste para as carreiras do Poder Judiciário e do



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

Ministério Público similar ao negociado com as carreiras do Poder Executivo, equivalente a 15,8% em três anos, sendo 5% ao ano no período de 2013 a 2015, com impacto de R\$1,1 bilhão em 2013.

No tocante à observância dos limites totais de despesa com pessoal e encargos sociais previstos no art. 169 da Constituição e fixados pelos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF⁶, os mesmos foram respeitados. A Exposição de Motivos informa que a despesa com pessoal para 2013 do Poder Legislativo, incluído o TCU, representa 1,23% da RCL estimada para o exercício; a do Poder Judiciário, 3,72%; a do Poder Executivo, 28,12%; e a do MPU, 0,50%.

A partir da evolução das despesas com pessoal em série histórica que se inicia no exercício de 2000 e termina nas projeções para 2013, é possível observar marcada tendência à redução do peso relativo dessas despesas como razão da RCL. A trajetória descendente sofre eventuais interrupções, quase sempre associadas à concessão de reajustes e aumentos salariais, a exemplo do que ocorreu, em 2009, quando o Poder Executivo concedeu aumentos a seus servidores. Em 2013, a razão cresce ligeiramente, situando-se em 33,56% da RCL, em função dos reajustes salariais concedidos aos servidores de todos os Poderes.

Com respeito ao PIB, a razão apresenta comportamento mais estável. Situa-se, quase que invariavelmente, entre 4,5% e 5,0% do PIB, ao longo de toda a série, e, em 2013, deverá permanecer no intervalo entre 4,5% e 4,6%.

V.3.1.1. Despesas de natureza previdenciária de responsabilidade da União (GND 1)

As despesas classificadas em GND 1 de natureza previdenciária, de responsabilidade da União, alcançam o montante de R\$78,4 bilhões, segundo a proposta para 2013. Nesse cômputo incluem-se não apenas os gastos com os servidores inativos e pensionistas, civis e militares, mas, também, aqueles a serem realizados com outras categorias funcionais, no cumprimento de disposições constitucionais ou legais, conforme os dados e as informações detalhadas na tabela 13 abaixo.

Tabela 13. Despesas de natureza previdenciária de responsabilidade da União

Ação	em milhões de reais
	PLOA 2013
0181 – Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Servidores Civis	49.161,5
0179 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Militares das Forças Armadas	26.176,3
0053 – Pagamento de Pessoal Inativo e Pensionistas dos Extintos Estados e Territórios	1.779,4
009K – Complementação de Aposentadorias e Pensões da RFFSA	669,5
00FB – Pagamento de Passivos Judiciais/Administrativos – Aposentados e Pensionistas	484,6
0397 – Encargos Previdenciários com Aposentados e Pensionistas do Extinto Instituto de Previdência dos Congressistas - IPC	135,9
0054 – Pagamento de Pessoal Inativo e Pensionistas do Estado do Mato Grosso (Art. 27 da Lei Complementar nº 31/77)	24,8
0055 – Pagamento de Pessoal Inativo e Pensionistas da Extinta Via Férrea do Rio Grande do Sul – VIFER (Lei nº 3.887/69)	16,0
Total	78.448,0

Fonte: PLOA 2013

⁶ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

O Regime Próprio de Previdência do Servidor Público Civil (RPPS), instituído pelo art. 40 da Constituição Federal, institui sistema previdenciário de caráter contributivo e solidário, baseado na arrecadação de contribuições oriundas do ente patronal e dos servidores ativos e inativos, assim como dos pensionistas. No PLOA 2013, o valor previsto da contribuição devida ao RPPS é de R\$29,5 bilhões, sendo R\$8,9 bilhões originados das contribuições do servidor civil ativo e R\$2,6 bilhões, dos servidores inativos e pensionistas. A parcela da receita referente à contribuição patronal corresponde a R\$18,0 bilhões, apurada pela aplicação da alíquota de 22% sobre a remuneração mensal dos servidores públicos civis, em atividade, da União e de suas autarquias e fundações públicas, de acordo com o disposto na lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.

Conforme pode ser verificado pela Tabela 17 acima, no que toca exclusivamente às despesas incorridas com o pagamento de aposentadoria e pensões dos servidores civis, seu montante é da ordem de R\$49,2 bilhões. Contudo, para uma correta avaliação das despesas com o regime próprio dos servidores públicos civis, a esse montante devem ser acrescidas as despesas com pagamento de pessoal inativo e pensionistas dos extintos Estados e Territórios (R\$1.779,4 milhões), bem como as despesas com passivos judiciais e administrativos (R\$484,6 milhões), o que totaliza um valor de R\$51,4 bilhões. Nesses termos, o déficit previdenciário previsto com os servidores civis será de R\$21,9 bilhões.

No caso dos servidores militares das Forças Armadas, deve reconhecer-se que o arcabouço jurídico nacional não lhes conferiu um sistema previdenciário de caráter contributivo devidamente estatuído. Assim, historicamente, a remuneração dos militares, na inatividade, seja dos reformados, seja dos da reserva, tem sido integralmente custeada pelo Tesouro Nacional. Contudo, os militares estão sujeitos à cobrança de contribuição para o custeio de pensões militares, pela alíquota de 7,5%, incidente sobre sua remuneração e sobre os proventos da inatividade, destinada, exclusivamente, ao pagamento de pensões aos dependentes. Em 2013, a receita da contribuição para o custeio das pensões militares está prevista pelo valor de R\$2,2 bilhões, enquanto o total das despesas previstas com o pagamento de aposentadorias e pensões com militares das Forças Armadas será da ordem de R\$26,2 bilhões.

Assim, o déficit do Regime Próprio dos Servidores Públicos, civis e militares, deve alcançar o montante de R\$45,9 bilhões. De acordo com a Mensagem Presidencial, o valor do déficit, apesar de elevado tem apresentado queda em relação ao PIB. Isso se deve: ao crescimento do PIB nominal; ao encerramento do processo de reestruturação e reajuste de determinadas carreiras, cujo maior impacto ocorreu até o ano de 2010; e às reformas constitucionais e legais que objetivaram adequar o sistema previdenciário dos servidores ao caráter contributivo e solidário. A mensagem destaca a promulgação da lei nº 12.618, de 2012, que prevê a criação de até três fundos de previdência complementar (um para cada Poder), no prazo de 180 dias, contados a partir da publicação da lei. No regime de previdência complementar, os servidores que vierem a ingressar no serviço público ou que optarem pelo novo regime terão o teto de aposentadoria igual ao do RGPS, pagando contribuição semelhante à dos demais contribuintes do regime geral.

V.3.2. GND 3 – Outras Despesas Correntes (ODC)

De acordo com os dados da tabela 14, as despesas primárias classificadas em GND 3 - ODC, nas esferas fiscal (F) e da seguridade social (SS), ascendem ao valor de R\$848,0 bilhões. Desse total, R\$767,8 bilhões



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

(90,54%) dizem respeito a despesas obrigatórias; R\$75,0 bilhões (8,85%), a despesas discricionárias; e R\$5,2 bilhões (0,61%), ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Os R\$767,8 bilhões de despesas primário-obrigatórias, classificadas em GND 3 – ODC, estão distribuídos por uma variada programação de trabalho⁷.

Tabela 14. Outras Despesas Correntes (GND 3 - ODC) por esfera e classificador de resultado fiscal

Esfera	GND	Resultado Primário	em bilhões de reais	
			Valor PLOA 2013	Participação %
F + S	3-ODC	1 - PRIMÁRIO OBRIGATÓRIA	767,8	90,54%
		2 - PRIMÁRIO DISCRICIONÁRIO	75,0	8,85%
		3 - PRIMÁRIO DISCRICIONÁRIO - PAC	5,2	0,61%
			848,0	100,00%

Fonte: PLOA 2013 e SIGA Brasil/SF.

De acordo com os dados da tabela 15, a seguir, nessa programação se destacam as ações de previdência básica, com R\$341,7 bilhões ou 44,51% do total, contemplando benefícios previdenciários urbanos e rurais, no valor de R\$340,3 bilhões.

Tabela 15. Outras despesas correntes (GND 3 - ODC) classificadas como primário-obrigatórias, por esfera, GND e Subfunção

Classificador de Resultado Fiscal	Esfera	GND	Subfunção	em bilhões de reais		
				Valor PLOA 2013	Participação %	Participação % Acumulada
1 - PRIMÁRIO OBRIGATÓRIA	F + S	3-ODC	271 - PREVIDÊNCIA BÁSICA	341,7	44,5%	44,5%
			845 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	159,3	20,8%	65,3%
			847 - TRANSFERÊNCIAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	53,9	7,0%	72,3%
			331 - PROTEÇÃO E BENEFÍCIOS AO TRABALHADOR	41,3	5,4%	77,7%
			302 - ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	35,6	4,6%	82,3%
			846 - OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	28,6	3,7%	86,0%
			244 - ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	22,2	2,9%	88,9%
			301 - ATENÇÃO BÁSICA	18,8	2,5%	91,4%
			242 - ASSISTÊNCIA AO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	18,3	2,4%	93,7%
			241 - ASSISTÊNCIA AO IDOSO	14,7	1,9%	95,7%
			306 - ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	7,8	1,0%	96,7%
			303 - SUPORTE PROFILÁTICO E TERAPÊUTICO	6,6	0,9%	97,5%
			605 - ABASTECIMENTO	6,4	0,8%	98,4%
			305 - VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA	4,1	0,5%	98,9%
			608 - PROMOÇÃO DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA	3,6	0,5%	99,4%
			368 - EDUCAÇÃO BÁSICA	0,6	0,1%	99,5%
DEMAIS DESPESAS EM ODC	4,2	0,6%	100,0%			
Total			767,8	100,0%	100,0%	

Fonte: PLOA 2013 e SIGA Brasil/SF.

⁷ Ao todo, são 59 programas e 108 ações, distribuídos entre 17 subfunções.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

Um segundo importante grupo é formado pelas transferências obrigatórias (subfunção “845 – outras transferências”), cujo valor é de R\$159,3 bilhões e nas quais são de especial relevo os fundos de participação de estados e municípios (FPE e FPM), as participações na produção de petróleo e gás natural e a cota-parte dos exportadores (estados e o Distrito Federal) na arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

As dotações orçamentárias correspondentes às transferências a estados, Distrito Federal e municípios são constituídas a fim de que se dê cumprimento a esquemas constitucionais e legais de repartição, com os esses entes da Federação, das receitas arrecadadas pela União, provenientes do Imposto de Renda (IR), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do Imposto sobre Operações Financeiras sobre o Ouro (IOF – Ouro), do Salário-Educação, da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis (CIDE - Combustíveis) e do Imposto Territorial Rural (ITR). Incluem, também, recursos para o pagamento das despesas com segurança, saúde e educação do Distrito Federal, sob responsabilidade da União, e, ainda, compensações financeiras (essencialmente *royalties*) aos entes federados em função da utilização de recursos hídricos, de recursos minerais e da exploração de petróleo e gás natural.

As transferências para a educação básica de R\$53,9 bilhões contemplam R\$31,6 bilhões para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); R\$10,7 bilhões, a título de complementação da União, também para o FUNDEB; R\$9,8 bilhões como cota-parte do salário-educação; e R\$1,8 bilhão a título de recursos aplicados, diretamente, nos estabelecimentos de ensino da educação básica.

Da análise dos últimos exercícios, percebe-se que, passado o pior momento da crise financeira de 2008 e 2009, os valores de transferências vinculados à arrecadação de receitas federais vêm apresentando elevação. Na proposta orçamentária para 2013, importa destacar a ausência de previsão de transferência de recursos da CIDE – Combustíveis. Isso decorre da redução de sua alíquota a zero, conforme estabelecida pelo decreto nº 7.764, de 22 de junho de 2012, por ocasião do aumento de preços dos combustíveis, nas refinarias, realizado naquela data.

Verifica-se, novamente, no PLOA 2013, a ausência de recursos a serem transferidos a título de compensação aos estados exportadores (Lei Kandir), consoante o veto presidencial a dispositivo da LDO 2013 (§ 2º do art. 12).

Vale lembrar, em relação ao FPE, decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), de 24 de fevereiro de 2010, que declarou a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, dos dispositivos da lei complementar nº 62, de 1989, que disciplinam o rateio do Fundo de Participação dos Estados (FPE), mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2012. O STF entendeu que os coeficientes em vigor não promovem o equilíbrio socioeconômico entre os estados, como exigido pelo art. 161, inciso II, da Constituição. Diante dessa decisão, o Congresso Nacional tem até o final deste ano para pronunciar-se sobre os novos coeficientes de distribuição dos recursos do FPE.

Quanto às transferências para o DF, a matéria está disciplinada pela lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, que instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)⁸. O art. 2º dessa lei estabelece que o

⁸ O FCDF tem por finalidade atender o disposto no art. 21, XIV, da Constituição, que atribui à União a competência para organizar e



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

aporte anual de recursos orçamentários ao FCDF deve ser corrigido com base na variação da receita corrente líquida (RCL) da União.

Outro importante grupo é representado pelas despesas propostas na subfunção “331 – proteção e benefícios ao trabalhador”, com R\$41,3 bilhões. Nessa subfunção, merecem especial destaque as ações de seguro-desemprego, para a qual estão propostos R\$25,1 bilhões, e de abono salarial, com R\$15,0 bilhões. A assistência hospitalar e ambulatorial, por sua vez, conta com R\$35,6 bilhões. Esses recursos são integralmente destinados ao custeio dos procedimentos de alta e média complexidade.

Por fim, cabe chamar a atenção para as subfunções “846 – outros encargos especiais” e “244 – assistência comunitária”. Nos encargos especiais, destacam-se as despesas para compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social em decorrência da desoneração da folha salarial de diversos setores econômicos, nos termos da lei nº 12.546, de 2011⁹, no valor de R\$15,2 bilhões; as com sentenças judiciais transitadas em julgado (R\$10,4 bilhões)¹⁰; e as com o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), com R\$1,3 bilhão. Na assistência comunitária figuram R\$21,4 bilhões em auxílios financeiros a pessoas em condições de extrema pobreza – o programa Bolsa Família.

A tabela 16, abaixo, traz a distribuição por subfunção das despesas primário-discrecionárias, classificadas em GND 3 – ODC, cujo montante é de R\$75,0 bilhões. A subfunção “122 – administração geral” figura como a principal destinação dos recursos, absorvendo R\$10,7 bilhões, dos quais R\$9,9 bilhões são carreados a órgãos do Poder Executivo; R\$0,7 bilhão, a órgãos do Judiciário; e o restante, cerca de R\$22,0 milhões, a demais usos e órgãos, inclusive ao Poder Legislativo.

As subfunções de ensino (superior e profissional) e educação básica respondem por outros R\$17,0 bilhões em despesas classificadas em GND 3 – ODC. Em “364 – ensino superior” figuram dezoito diferentes ações, dentre as quais se destacam as despesas com o funcionamento das instituições federais de ensino superior (R\$2,9 bilhões), com a concessão de bolsas de estudo (R\$2,9 bilhões), com a reestruturação e expansão das instituições federais de ensino superior (R\$1,1 bilhão) e com a assistência ao estudante de ensino superior (R\$0,6 bilhão). Na “363 – ensino profissional”, têm relevo as ações de apoio à formação profissional, científica e tecnológica e as despesas com o funcionamento das instituições federais de educação profissional e tecnológica, para as quais são propostos recursos da ordem de R\$2,4 bilhões e R\$1,3 bilhão, respectivamente. Por seu turno, a “educação básica” contempla catorze diferentes ações, em meio às quais se destacam as de produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos, com R\$2,0 bilhões, e de concessão de bolsas de apoio, com outro R\$1,0 bilhão.

manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao DF para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.

⁹ Segundo a mensagem de encaminhamento do PLOA 2013, “o resultado do RGPS não sofre impactos decorrentes da publicação da Medida Provisória nº 563, de 3 de abril de 2012, que alterou a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários de diversos setores econômicos. Seguindo o que determina o art. 9º do inciso IV da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, a União compensará o Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do RGPS”.

¹⁰ Do total das sentenças transitadas em julgado, R\$6,54 bilhões são de responsabilidade do Fundo do Regime Geral de Previdência Social. Esse montante somado às dotações consignadas nas ações vinculadas à subfunção 271-Previdência Básica perfaz o total do orçamento do Fundo, correspondente a R\$348,3 bilhões.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

As demais despesas primário-discricionárias estão distribuídas por uma grande variedade de ações, notadamente ações nas áreas de saúde, assistência social, ciência & tecnologia e defesa.

Tabela 16. Outras despesas correntes (GND 3 - ODC) classificadas como primário-discricionárias por esfera, GND e Subfunção

Classificador de Resultado Fiscal	Esfera	GND	Subfunção	em bilhões de reais		
				Valor PLOA 2013	Participação %	Participação % Acumulada
2 - PRIMÁRIO DISCRICIONÁRIO	F + S	3-ODC	122 - ADMINISTRAÇÃO GERAL	10,7	14,3%	14,3%
			364 - ENSINO SUPERIOR	8,5	11,3%	25,6%
			363 - ENSINO PROFISSIONAL	4,3	5,7%	31,3%
			368 - EDUCAÇÃO BÁSICA	4,2	5,6%	36,9%
			302 - ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	4,2	5,6%	42,4%
			126 - TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	3,1	4,2%	46,6%
			571 - DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO	2,9	3,9%	50,5%
			303 - SUPORTE PROFILÁTICO E TERAPÊUTICO	2,8	3,7%	54,1%
			244 - ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	2,8	3,7%	57,8%
			061 - AÇÃO JUDICIÁRIA	2,3	3,1%	61,0%
			572 - DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E ENGENHARIA	2	2,7%	63,7%
			846 - OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	1,8	2,4%	66,1%
			151 - DEFESA AÉREA	1,6	2,2%	68,2%
			306 - ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	1,3	1,7%	70,0%
			DEMAIS DESPESAS EM ODC	22,5	30,0%	100,0%
Total			75,0	100,0%	100,0%	

Fonte: PLOA 2013 e SIGA Brasil/SF.

A programação do PAC constitui o último conjunto de despesas classificadas no GND 3 – ODC. O valor total dessa programação é de R\$5,2 bilhões de reais e, a bem de maior clareza, optou-se por demonstrá-la não com base nas subfunções orçamentárias, mas, sim, nos programas. A tabela 17 discrimina o GND 3 – ODC – PAC por classificador de resultado fiscal, esfera, GND e programa orçamentário. Desde logo, observa-se haver grande concentração de recursos no programa 2049 – Moradia Digna, que contempla ações pelo valor de R\$3,7 bilhões e representa 71,63% do total da programação em GND 3 – ODC – PAC.

Basicamente, o Moradia Digna destina recursos ao abrigo da lei nº 11.977, de 2009, que, entre outras providências, criou o denominado programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV). Em conexão com essa iniciativa, também se destinam recursos à regularização de assentamentos, à melhoria das condições de habitabilidade e ao apoio à produção de unidades habitacionais, adotando-se, como critérios essenciais, tanto o interesse social ou a precariedade dos assentamentos, tratando-se daqueles já existentes, quanto o nível de renda das pessoas que figurem como destinatárias da ação pública, nível para o qual a legislação em vigor estabelece teto. No Moradia Digna figuram, como principais ações, a concessão de subvenção econômica a projetos de interesse social em áreas urbanas e rurais, com R\$2,2 bilhões, a concessão de subvenção econômica



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

a projetos habitacionais em cidades com menos de cinquenta mil habitantes, com R\$1,0 bilhão, e as transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), com R\$0,3 bilhão¹¹.

Tabela 17. Outras despesas correntes (GND 3 - ODC - PAC) classificadas como primário-discricionárias - PAC, distribuídas por esfera, GND e Programa

Classificador de Resultado Fiscal	Esfera	GND	Programa	em bilhões de reais		
				Valor PLOA 2013	Participação %	Participação % Acumulada
3 - PRIMÁRIO DISCRICIONÁRIO - PAC	F + S	3-ODC	2049 - MORADIA DIGNA	3,7	71,63%	71,63%
			2075 - TRANSPORTE RODOVIÁRIO	0,4	7,72%	79,34%
			2126 - PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	0,2	4,73%	84,07%
			2069 - SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	0,2	4,37%	88,44%
			2053 - PETRÓLEO E GÁS	0,2	3,14%	91,58%
			2041 - GESTÃO ESTRATÉGICA DA GEOLOGIA, DA MINERAÇÃO E DA TRANSFORMAÇÃO MINERAL	0,1	2,29%	93,86%
			2040 - GESTÃO DE RISCOS E RESPOSTA A DESASTRES	0,1	2,14%	96,00%
			2072 - TRANSPORTE FERROVIÁRIO	0,1	1,39%	97,39%
			2074 - TRANSPORTE MARÍTIMO	0,1	1,37%	98,76%
			DEMAIS DESPESAS EM ODC	0,1	1,24%	100,00%
Total			5,2	100,00%	100,00%	

Fonte: PLOA 2013 e SIGA Brasil/SF.

Os demais programas ao abrigo do GND 3 – ODC – PAC representam R\$1,5 bilhão em destinações variadas de recursos. As programações propostas contemplam o transporte rodoviário, o ferroviário e o marítimo, com ações totalizando R\$0,5 bilhão, a área de petróleo, gás e energia elétrica, com R\$0,2 bilhão, a segurança alimentar e nutricional, com R\$0,2 bilhão, e outras vinte e três ações, totalizando R\$0,5 bilhão.

V.3.3. GND 4 – Investimentos (INV)

O grupo de natureza de despesa GND 4 – INV abrange dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização de obras, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, bem como constituição ou aumento do capital de empresas que não tenham caráter comercial ou financeiro.

Os investimentos foram classificados quanto ao resultado primário, nas três esferas orçamentárias, da seguinte forma:

1. despesas primário-obrigatórias (RP 1);

¹¹ O FDS tem por objetivo melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda, financiando projetos de investimento havidos como de relevante interesse social, nas áreas de habitação popular, saneamento básico, infraestrutura urbana e equipamentos comunitários, e vedando-se o financiamento de projetos propostos por entes públicos.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

2. despesas primário-discricionárias (RP 2);
3. despesas primário-discricionárias – PAC (RP 3);
4. despesas livres de impacto no resultado fiscal - Orçamento de Investimentos (RP 4);
5. despesas primárias - PAC - Orçamento de Investimentos (RP 5).

Com a exceção das despesas classificadas como primário-obrigatórias (RP 1), todos os demais investimentos têm caráter estritamente discricionário, sendo que, na hipótese daqueles considerados prioritários ou associados ao PAC, nesse último caso agrupados no classificador RP 3, há a faculdade de desconsiderar-lhes os impactos sobre o resultado fiscal primário, nos termos do disposto nos arts. 3º e 4º da lei nº 12.708, de 2012, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para 2013. Além dessa faculdade, o art. 7º da mesma lei já exclui da apuração do resultado primário os investimentos classificados em RP 4 e RP 5, valendo notar que os investimentos classificados em RP 5 também integram o PAC. A programação em GND 4 – INV encontra-se retratada na tabela 18, a seguir.

Tabela 18. Investimentos (GND 4 - INV) por esfera e classificador de resultado fiscal

Esfera	GND	Classificador de Resultado Fiscal	em bilhões de reais	
			Valor PLOA 2013	Participação %
F + S	4-INV	1 - PRIMÁRIO OBRIGATÓRIA	1,4	2,1%
		2 - PRIMÁRIO DISCRICIONÁRIO	28,4	43,2 %
		3 - PRIMÁRIO DISCRICIONÁRIO - PAC	36,0	54,7 %
F + S			65,8	37,3 %
I	4-INV	2 - PRIMÁRIO DISCRICIONÁRIO	2,9	2,6%
		3 - PRIMÁRIO DISCRICIONÁRIO - PAC	2,5	2,3%
		4 - SEM IMPACTO COM O RESULTADO PRIMÁRIO	33,6	30,4%
		5 – PRIMÁRIO	71,6	64,7%
I			110,6	62,7%
Total			176,4	100,0%

Fonte: PLOA 2013 e SIGA Brasil/SF.

Em nível das regiões, dos estados e Distrito Federal e dos municípios, a programação proposta no PLOA 2013 contempla investimentos de R\$97,9 bilhões. São R\$26,1 bilhões do orçamento fiscal, R\$3,2 bilhões do orçamento da seguridade social e R\$68,6 bilhões do orçamento das empresas estatais.

V.3.3.1. Programa de Aceleração do Crescimento – PAC

Vale consignar que a programação de investimentos abrangida pelo PAC encontra-se agrupada nos classificadores RP 3 e RP 5, nos termos previstos na lei nº 12.708, de 2012, totalizando R\$110,1 bilhões,

¹² A LDO 2013, no § 4º do art. 7º, reserva dois identificadores de Resultado Primário (RP) para as ações abrangidas pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC: “3” e “5”. O RP = 5 identificaria a despesa primária discricionária que atendesse simultaneamente a três condições: a) estar abrangida pelo PAC; b) constar do Orçamento de Investimento; e c) não ter sido considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta a que se refere o art. 2º da LDO 2013. Depreende-se dos §§ 4º e 6º do artigo supracitado que o RP = 3 identificaria todas as demais programações do PAC, que seriam despesas primárias discricionárias consideradas na apuração



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

distribuídos entre as esferas fiscal e da seguridade social, com R\$36,0 bilhões, e de investimento das estatais¹³, com os demais R\$74,1 bilhões.

A tabela 19, abaixo, traz a programação de investimentos do PAC, constante das esferas fiscal e da seguridade social, distribuída por subfunção. As treze subfunções discriminadas na tabela contemplam 92,21% dos R\$36,0 bilhões destinados ao PAC, ao que passo que outras treze subfunções, agrupadas como “demais investimentos”, abrangem os 7,79% restantes. Apreciam-se, em seguida, pela relevância dos valores envolvidos, as programações em transporte rodoviário, recursos hídricos, áreas urbanas (saneamento, transporte e infraestrutura) e educação infantil.

Tabela 19. Investimentos primário-discricionários - PAC (RP 3), esferas fiscal e da seguridade social, por subfunção

Esfera	Classificador de Resultado Fiscal	Subfunção	em bilhões de reais		
			Valor PLOA 2013	Participação %	Participação % Acumulada
F + S	3 - PRIMÁRIO DISCRICIONÁRIO - PAC	782 - TRANSPORTE RODOVIÁRIO	12,8	35,6%	35,6 %
		544 - RECURSOS HÍDRICOS	4,6	12,9%	48,5 %
		512 - SANEAMENTO BÁSICO URBANO	4,2	11,8%	60,3 %
		365 - EDUCAÇÃO INFANTIL	2,0	5,5%	65,8 %
		783 - TRANSPORTE FERROVIÁRIO	1,8	4,9%	70,7 %
		453 - TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS	1,6	4,5%	75,2 %
		451 - INFRAESTRUTURA URBANA	1,5	4,1%	79,3 %
		368 - EDUCAÇÃO BÁSICA	1,2	3,3%	82,6 %
		301 - ATENÇÃO BÁSICA	1,2	3,2%	85,8 %
		784 - TRANSPORTE HIDROVIÁRIO	0,7	1,9%	87,7 %
		607 - IRRIGAÇÃO	0,7	1,8%	89,5 %
		811 - DESPORTO DE RENDIMENTO	0,5	1,4%	90,9 %
		511 - SANEAMENTO BÁSICO RURAL	0,5	1,3%	92,2 %
DEMAIS INVESTIMENTOS	2,8	7,8%	100,0 %		
Total		36,0	100,0 %	100,0 %	

Fonte: PLOA 2013 e SIGA Brasil/SF.

Sob a subfunção “transporte rodoviário” figuram cento e cinquenta diferentes ações, contemplando projetos, especificamente, em malha rodoviária de vinte e seis estados, do Distrito Federal e da região Centro-Oeste. Além dessas localidades, também há programação em nível nacional. A distribuição espacial dos investimentos é feita nas seguintes proporções: 27,5% (R\$3,5 bilhões) para a região Nordeste; 23,6% (R\$3,0 bilhões) para a região Sul; 17,9% (R\$2,3 bilhões) para a região Sudeste; 17,0% (R\$2,2 bilhões) para a região

do resultado primário para cumprimento da meta, independentemente da esfera orçamentária em que se inserissem (fiscal, da seguridade social ou do orçamento de investimento das estatais federais).

¹³ De acordo com informações constantes no portal do Ministério do Planejamento, o conjunto de empresas estatais do Governo Federal é composto atualmente por 127 empresas das quais 18 são denominadas dependentes do Tesouro Nacional (e por isso integram os orçamentos fiscal e da seguridade Social), enquanto 72 participam do orçamento de investimento. Todas essas empresas são acompanhadas pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, Orçamento e Gestão – DEST, daquele Ministério.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

Norte; 13,1% (R\$1,7 bilhão) para a região Centro-Oeste; 1% (R\$0,1 bilhão) para programações de âmbito nacional. As ações incluem manutenção, adequação e construção de trechos e contornos rodoviários, implantação de postos de pesagem, construção de pontes, acessos e anéis rodoviários, adequação de travessias urbanas e realização de obras complementares em rodovias.

Os investimentos em recursos hídricos totalizam R\$4,6 bilhões e contemplam programações nas regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul e, também, programação de âmbito nacional. As ações no Nordeste representam 63,4% dos investimentos em recursos hídricos, equivalentes a R\$2,9 bilhões, e incluem: integração de bacias hidrográficas, obras em adutoras, integração de sistemas de abastecimento d'água e obras em barragens. Nas demais regiões e em nível nacional, com 36,6% dos investimentos, ou R\$1,7 bilhão, a programação visa ao aumento da oferta de água e à melhoria de seu abastecimento, à construção de barragens e ao combate à erosão em bacias hidrográficas.

Em áreas urbanas, os investimentos totalizam R\$7,3 bilhões, sendo R\$4,2 bilhões para saneamento básico urbano, R\$1,6 bilhão para transportes coletivos urbanos e R\$1,5 bilhão para infraestrutura urbana. Em infraestrutura urbana, a programação contempla ações distribuídas em nível nacional, regional (todas as regiões) e estadual (Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro). Essa programação inclui a urbanização de assentamentos precários e melhoria de suas condições de habitabilidade, a macrodrenagem de bacias hidrográficas e o controle da erosão marinha e fluvial. Em transportes coletivos urbanos, propõe-se que a maior parte dos recursos – R\$1,5 bilhão – seja destinada a uma ação geral – de apoio a sistemas de transporte coletivo urbano – de âmbito nacional. Os demais recursos, cerca de R\$0,1 bilhão, estão distribuídos, em ordem decrescente de valor, entre os estados de Pernambuco, Bahia, Ceará e Minas Gerais. Em saneamento básico urbano, os recursos estão distribuídos entre ações de abrangência regional (R\$2,6 bilhões) e, novamente, nacional (R\$1,6 bilhão). Trata-se de ações gerais que contemplam o esgotamento sanitário, a coleta, tratamento e destinação de resíduos sólidos, obras de saneamento integrado, o abastecimento d'água, a drenagem e manejo de águas pluviais e a redução e controle do desperdício de água.

A educação infantil, por seu turno, representa programação de R\$2,0 bilhões, estando circunscrita a uma ação isolada, também ela de abrangência nacional: a implantação de escolas para a educação infantil.

Na esfera de investimento das empresas estatais, há dois conjuntos de programações abrigadas no PAC. O primeiro conjunto está retratado na tabela 20, logo a seguir, e diz respeito aos investimentos classificados em RP 3. Essa programação, em sua maior parte, é custeada com recursos oriundos da esfera fiscal, mediante aportes de recursos, via Secretaria de Portos e Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), para aumento de capital, respectivamente, de empresas portuárias (Companhia Docas em vários estados) e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero). O segundo conjunto consta da tabela 21, está classificado em RP 5 e será objeto de comentários posteriormente.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

Tabela 20. Investimentos primário-discricionários - PAC (RP 3), esfera de investimento das empresas estatais, por subfunção

em bilhões de reais				
Esfera	Classificador de Resultado Fiscal	Subfunção	Valor PLOA 2013	Participação %
I	3 - PRIMÁRIO DISCRICIONÁRIO - PAC	781 - TRANSPORTE AÉREO	1,4	54,5 %
		784 - TRANSPORTE HIDROVIÁRIO	1,2	45,5 %
Total			2,5	100,0 %

Fonte: PLOA 2013 e SIGA Brasil/SF.

Na programação em RP 3 (PAC), propõem-se investimentos de R\$2,5 bilhões, sendo R\$1,4 bilhão em transporte aéreo, por intermédio da Infraero, e R\$1,2 bilhão em transporte hidroviário, por meio das empresas portuárias. Os investimentos em transporte aéreo contemplam a aviação civil (aeroportos) e a defesa nacional (sistemas de proteção ao voo), enquanto os hidroviários, o transporte marítimo. Por ordem decrescente de valor, são alcançados pelas ações propostas, na aviação civil, os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Amazonas, Rio Grande do Sul, Ceará, Santa Catarina, Espírito Santo, Goiás, Bahia, Mato Grosso, Amapá, Rio Grande do Norte, Paraná, São Paulo e Pará e, no transporte marítimo, o Ceará, o Espírito Santo, a Bahia, São Paulo, o Pará, o Rio de Janeiro e o Rio Grande do Norte.

A programação de investimentos do PAC, sob a classificação RP 5, no âmbito do orçamento de investimento das empresas estatais, é sumarizada na tabela 21, que a demonstra por subfunção. Observa-se que as subfunções “combustíveis minerais” e “energia elétrica” comportam a maior parte dos investimentos, seguidas, por ordem decrescente de valor, pelas de produção industrial, de transportes especiais e hidroviários e de biocombustíveis. Os investimentos estão a cargo de vinte e seis diferentes empresas estatais, sendo que há empresas que realizam investimentos em mais de uma subfunção. Isso entendido, verifica-se figurarem três empresas em produção industrial, quinze em energia elétrica, seis em combustíveis minerais, uma em biocombustíveis e três em transportes especiais.

Tabela 21. Investimentos primários - PAC (RP 5), esfera de investimento das empresas estatais, por subfunção

em bilhões de reais					
Esfera	Classificador de Resultado Fiscal	Subfunção	Valor PLOA 2013	Participação %	Participação % Acumulada
I	5 - PRIMÁRIO	753 - COMBUSTÍVEIS MINERAIS	61,3	85,7 %	85,7 %
		752 - ENERGIA ELÉTRICA	4,2	5,9 %	91,5 %
		662 - PRODUÇÃO INDUSTRIAL	3,0	4,2 %	95,7 %
		785 - TRANSPORTES ESPECIAIS	1,9	2,7 %	98,4 %
		784 - TRANSPORTE HIDROVIÁRIO	1,0	1,4 %	99,8 %
		754 - BIOCOMBUSTÍVEIS	0,2	0,3 %	100,0 %
Total			71,6	100,0 %	100,0 %

Fonte: PLOA 2013 e SIGA Brasil/SF.

A Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás) é, de longe, a empresa que mais investe individualmente. Sua programação de trabalho, somente em RP 5 (PAC), ascende a R\$51,9 bilhões, sendo R\$49,7 bilhões em



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

combustíveis minerais, R\$1,4 bilhão em transportes especiais e R\$0,7 bilhão em produção industrial. Propõe-se que os recursos sejam destinados a uma variada gama de ações – trinta e sete diferentes ações –, dentre as quais têm particular relevância, em função de seu valor, a exploração de petróleo e gás natural em bacias sedimentares marítimas (R\$8,9 bilhões), a implantação de refinaria no complexo petroquímico do Rio de Janeiro (R\$6,6 bilhões), a produção de petróleo e gás natural na área do pré-sal (R\$5,6 bilhões) e o desenvolvimento e manutenção da produção de petróleo e gás natural nas bacias de Campos e do Espírito Santo (R\$8,2 bilhões). Geograficamente, os investimentos da Petrobrás destinam-se a projetos de âmbito nacional (R\$20,0 bilhões) e regional (R\$14,7 bilhões) – Sudeste, Norte e Nordeste –, além de intervenções nos estados do Rio de Janeiro, de São Paulo, da Bahia, de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul, do Paraná, do Maranhão, do Rio Grande do Norte, do Amazonas, do Ceará e do Espírito Santo (R\$17,1 bilhões, no conjunto desses estados).

Também há investimentos relevantes propostos na programação de trabalho de outras empresas. Citam-se: em produção industrial, os da Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco – Citepe (R\$2,3 bilhões); em combustíveis minerais, os da Refinaria Abreu e Lima S.A. (R\$7,9 bilhões) e da Petrobrás Netherlands B.V. (R\$3,3 bilhões); em transporte hidroviário, os da Petrobrás Transporte S.A. (R\$1,0 bilhão); em energia elétrica, os da Eletrobrás Termonuclear S.A. (R\$2,8 bilhões).

V.3.3.2. Orçamento das Estatais – investimentos sem impacto no resultado primário

A tabela 22, logo a seguir, traz a programação classificada em RP 4 (investimentos sem impacto no resultado primário), por subfunção, das empresas estatais. Esse conjunto de investimentos abrange a programação a cargo de instituições financeiras federais e suas subsidiárias e controladas, assim como as dos grupos Petrobrás e Eletrobrás. A razão para excluir a programação dessas empresas da apuração do resultado primário é de dupla ordem. No caso dos grupos Petrobrás e Eletrobrás, a razão é de ordem convencional. A lei nº 12.708, de 2012, a LDO para 2013, simplesmente determina, no § 1º de seu art. 2º, a desconsideração da programação de trabalho desses dois grupos empresariais da meta e da apuração do resultado primário. Muito possivelmente, essa convenção está escorada no raciocínio de que esses grupos têm, diante de si, um ambicioso programa de investimentos, haja vista o desafio de explorar as jazidas do pré-sal (Petrobrás) e o de manter a oferta de energia elétrica em compasso com a crescente demanda (Eletrobrás). Esses investimentos deverão exigir que as empresas operem, pelo menos episodicamente, com graus mais elevados de endividamento. No tocante às instituições financeiras federais, a exclusão parece resultar do fato de que, para operar, essas instituições estão na contingência de recorrer, sistematicamente, a recursos de terceiros ou “alavancagem” financeira, o que significa trabalhar com graus mais elevados de endividamento. A esse ainda é somado outro entendimento: o de que as instituições financeiras, no curso de suas operações precípuas (empréstimos e financiamentos), não concorrem pela poupança, pois atuam como meros intermediários, tomando crédito dos agentes econômicos superavitários para devolvê-lo à economia, imediatamente, canalizando-o aos agentes deficitários.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

Tabela 22. Investimentos sem impacto no resultado primário (RP 4), esfera de investimento das empresas estatais, por subfunção

Esfera	Classificador de Resultado Fiscal	Subfunção	Valor PLOA 2013	Participação %	em bilhões de reais
					Participação % Acumulada
I	4 - SEM IMPACTO COM O RESULTADO PRIMÁRIO	753 - COMBUSTÍVEIS MINERAIS	15,6	46,5%	46,5%
		752 - ENERGIA ELÉTRICA	6,5	19,2%	65,7%
		694 - SERVIÇOS FINANCEIROS	3,4	10,2%	75,9%
		126 - TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	2,9	8,5%	84,4%
		785 - TRANSPORTES ESPECIAIS	2,7	8,1%	92,5%
		122 - ADMINISTRAÇÃO GERAL	1,3	3,9%	96,4%
		692 - COMERCIALIZAÇÃO	0,9	2,5%	98,9%
		784 - TRANSPORTE HIDROVIÁRIO	0,1	0,4%	99,3%
		662 - PRODUÇÃO INDUSTRIAL	0,1	0,4%	99,7%
		CONSERVAÇÃO DE ENERGIA E BIOCMBUSTÍVEIS	0,1	0,3%	100,0%
Total			33,6	100,0%	100,0%

Fonte: PLOA 2013 e SIGA Brasil/SF.

De um modo ou de outro, o certo a dizer é que os investimentos classificados em RP 4 são dominados, tal qual ocorreu nos demais grupos analisados até aqui, por aqueles em combustíveis minerais e energia elétrica, capitaneados por Petrobrás e Eletrobrás. Essas duas subfunções, conforme retrata a tabela 27, acima, representam 65,7% da programação em RP 4, seguindo-as, em ordem decrescente de valor, os serviços financeiros, a tecnologia da informação, os transportes especiais, a administração geral, a comercialização, o transporte hidroviário, a produção industrial, a conservação de energia e os biocombustíveis.

Adotando-se o valor, por ação orçamentária, como critério de relevância, as mais importantes programações estão a cargo de empresas do grupo Petrobrás e do Banco do Brasil. No grupo Petrobrás, merecem destaque as programações da Petrobrás Netherlands B.V., relativa à aquisição de bens destinados às atividades e lavra de jazidas de petróleo e gás natural (R\$4,9 bilhões), da Petrobrás International Braspetro, para a adequação da infraestrutura de exploração e produção de petróleo e gás natural no exterior (R\$3,2 bilhões), da própria Petrobrás, para a manutenção da infraestrutura de exploração de petróleo e gás natural e transporte dutoviário de petróleo e seus derivados (R\$3,5 bilhões), e do Banco do Brasil, para a manutenção de sua infraestrutura de atendimento ao público (R\$1,4 bilhão).

V.3.3.3. Demais investimentos

Os últimos dois grupos de investimento, constantes das três esferas orçamentárias (vide tabela 18), são formados pelas despesas primário-discrecionárias (RP 2) e primário-obrigatórias (RP 1). Ambos os grupos são considerados na apuração do resultado primário e, em conjunto, representam investimentos de R\$32,7 bilhões, dos quais R\$2,9 bilhões constituem programações integrantes da esfera de investimento das estatais e o restante, R\$29,8 bilhões, das esferas fiscal e da seguridade social.

Os R\$2,9 bilhões encontram-se distribuídos por programação de vinte diferentes empresas estatais. Essa programação abrange oito subfunções, a saber: administração geral; telecomunicações; comunicações postais;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

tecnologia da informação; suporte profilático e terapêutico; transporte hidroviário; produção industrial; transporte aéreo.

No âmbito das esferas fiscal e da seguridade social, há R\$1,4 bilhão em investimentos primário-obrigatórios e R\$28,4 bilhões em primário-discricionários. Os investimentos obrigatórios mais relevantes alcançam as subfunções de transferências para a educação básica e demais transferências (R\$1,0 bilhão), atenção básica em saúde (R\$0,2 bilhão) e vigilância epidemiológica (R\$0,2 bilhão). Por sua vez, os primário-discricionários, até em virtude de seu maior valor, contemplam leque de subfunções significativamente maior (oitenta e cinco subfunções), dentre as quais destacamos a defesa aérea (R\$3,0 bilhões), a defesa naval (R\$3,0 bilhões), o ensino superior (R\$2,9 bilhões), a educação básica (R\$1,7 bilhão), a assistência hospitalar e ambulatorial (R\$1,7 bilhão), o desenvolvimento tecnológico e a engenharia (R\$1,5 bilhão), o ensino profissional (R\$1,3 bilhão), a defesa terrestre (R\$1,1 bilhão) e o policiamento (R\$1,1 bilhão).

V.3.3.4. Obras com indícios de irregularidades graves

O anexo VI do PLOA 2013 trata da relação de obras e serviços nos quais o Tribunal de Contas da União (TCU) identificou indícios de irregularidades graves. Trata-se daqueles atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado com potencialidade para ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

1. possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou
2. configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública.

A referida relação foi elaborada e encaminhada ao Poder Executivo pelo Tribunal de Contas da União (TCU), dando cumprimento ao art. 95 da lei nº 12.708, de 2012 (LDO 2013), para os fins específicos de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária.

Constam, do referido anexo VI, vinte e cinco programas de trabalho¹⁴ que poderão ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa pelo Congresso Nacional, caso os respectivos gestores não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências, até a aprovação do PLOA 2013. Desses 25, quatro já constam do anexo VI da LOA 2012.

Não há impedimento legal para que tais programações recebam dotações orçamentárias no PLOA 2013. Entretanto, se isso ocorrer, as programações deverão ficar bloqueadas até a regularização das pendências. O desbloqueio deve ser autorizado pela CMO, por meio de decreto legislativo, nos termos estabelecidos no § 2º do art. 93 da LDO 2013.

Releva acrescentar, entretanto, que a relação constante do PLOA 2013 tem caráter preliminar, pois deverá ser atualizada pelo TCU em novembro de 2012, conforme previsto no art. 95, inciso II, da LDO 2013, ou, mesmo, posteriormente, caso novas ocorrências venham a ser identificadas ou apreciadas por aquela Corte de Contas.

¹⁴ No PLOA 2012, eram trinta e dois programas de trabalho.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

Caberá ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) examinar as informações prestadas pelo TCU e apresentar relatório para deliberação da CMO, nos termos previstos nos arts. 24 e 123 da resolução nº 1, de 2006-CN.

O art. 94 da LDO 2013 estabelece que o Congresso Nacional deve levar em consideração, ao deliberar sobre o bloqueio ou o desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves, as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, em especial:

1. os impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
2. os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
3. a motivação social e ambiental do empreendimento;
4. o custo da deterioração ou perda das parcelas executadas;
5. as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados;
6. as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
7. as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados; e
8. o custo total e o estágio de execução física e financeira de contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas.

V.3.4. GND 2 e GND 6 – Juros e Encargos e Amortização da Dívida

As despesas propostas para juros e encargos e para a amortização da dívida pública federal estão concentradas, basicamente, no orçamento fiscal (R\$900,0 bilhões). Também há proposta de fixação de despesas, para esses mesmos grupos, ao abrigo do orçamento da seguridade social, mas essas despesas têm valor relativo consideravelmente menor – R\$15,2 milhões –, razão pela qual não puderam ser discriminadas na tabela 23, apresentada logo a seguir, cujos valores são demonstrados em bilhões de reais.

Tabela 23. Orçamento Fiscal: despesas com juros e demais encargos (GND 2 - JUR) e com amortização da dívida pública federal (GND 6 - AMO), por esfera e elemento de despesa

			em bilhões de reais	
Esfera	GND	Elemento de Despesa	Valor PLOA 2013	Participação %
F	2-JUR	JUROS SOBRE A DIVIDA POR CONTRATO	3,1	0,3%
		OUTROS ENCARGOS SOBRE A DIVIDA POR CONTRATO	0,7	0,1%
		JUROS, DESÁGIOS E DESCONTOS DA DIVIDA MOBILIÁRIA	159,6	17,7%
	2-JUR		163,5	18,2%
	6-AMO	PRINCIPAL DA DÍVIDA CONTRATUAL RESGATADO	6,3	0,7%
PRINCIPAL DA DÍVIDA MOBILIÁRIA RESGATADO		120,1	13,3%	



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

Tabela 23. Orçamento Fiscal: despesas com juros e demais encargos (GND 2 - JUR) e com amortização da dívida pública federal (GND 6 - AMO), por esfera e elemento de despesa

		em bilhões de reais		
Esfera	GND	Elemento de Despesa	Valor PLOA 2013	Participação %
		PRINCIPAL CORRIGIDO DA DIVIDA MOBILIARIA/CONTRATUAL REFINANCIADO	610,1	67,8%
	6-AMO		736,5	81,8%
Total			900,0	100,0%

Fonte: PLOA 2013 e SIGA Brasil/SF.

As despesas com juros e encargos ascendem a R\$163,5 bilhões, enquanto as com amortização, a R\$736,5 bilhões, totalizando R\$900,0 bilhões em programação associada ao serviço da dívida pública. Parcela esmagadora dessa programação refere-se à dívida mobiliária – 98,6% do total, equivalentes a R\$887,6 bilhões, entre juros, encargos e amortização –, refletindo a supremacia dessa modalidade de ativo financeiro (valores mobiliários, a exemplo dos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional) como instrumento para o financiamento de déficits ou o refinanciamento de dívida.

O refinanciamento do principal da dívida, tanto contratual quanto mobiliária, representa programação no valor de R\$610,1 bilhões¹⁵. No refinanciamento da dívida mobiliária, o Tesouro Nacional emite títulos (ativos financeiros), colocando-os em mercado como que para substituir os ativos financeiros representativos das parcelas vincendas de suas obrigações.

As demais operações em GND 2 – JUR e GND 6 – AMO são efetivamente liquidadas em moeda, o que não significa dizer que R\$289,9 bilhões (R\$900,0 bilhões *menos* R\$610,1 bilhões), entre juros, encargos e amortização do principal, venham a ser, de fato, abatidos do montante da dívida pública para reduzir-lhe a expressão líquida¹⁶. Exatamente por isso é que se apuram os resultados fiscais, especialmente o primário, para o qual, em 2013, há meta fixada em R\$108,1 bilhões, aplicável em nível federal¹⁷. São esses resultados que dão a medida mais aproximada da capacidade de pagamento dos compromissos assumidos, pelo setor público, tanto no presente quanto no passado. Nesse contexto, a contribuição do orçamento para 2013, no tocante ao resgate da dívida pública, está limitada à já citada meta de superávit primário. E essa meta reflete que a efetiva capacidade de pagamento gerada no curso da execução orçamentária e financeira.

V.3.5. GND 9 – Reserva de Contingência

A Reserva de Contingência é formada com arrimo em preceitos da legislação vigente, particularmente da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 (LDO 2013), cujos artigos 7º, 13 e 76 são a ela dedicados. No PLOA 2013, são consignados recursos, na Reserva de Contingência, no montante de R\$36.385,6 milhões, dos quais

¹⁵ Segundo o inciso III do art. 3º do texto do PLOA 2013, o refinanciamento da dívida pública, tanto mobiliária quanto contratual, está proposto em R\$610.065.700.590,00.

¹⁶ O conceito de dívida pública líquida contempla o total das obrigações, representadas pelos passivos que compõem a dívida bruta, deduzido de bens e direitos que integram o ativo financeiro da União.

¹⁷ A meta de superávit primária está fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013. O art. 2º estabelece essa meta em R\$108.090.000.000,00. Ela se aplica aos orçamentos fiscal e da seguridade social. As empresas estatais têm, como meta, o equilíbrio primário, e as empresas dos grupos Petrobrás e Eletrobrás foram excluídas de toda essa disciplina fiscal.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

R\$29.651,7 milhões têm natureza financeira (RP 0), e R\$6.733,6 milhões, natureza primário-discrecionária (RP 2). Os recursos classificados como RP 2 foram reservados a teor do disposto no art. 13 da LDO 2013 e podem ser movimentados, livremente, durante a tramitação da proposta orçamentária no Congresso Nacional.

A tabela 24, abaixo, demonstra a distribuição dos recursos alocados à Reserva de Contingência por identificador de resultado fiscal e fonte. Ao todo, vinte diferentes fontes de recursos constituem a Reserva, sendo mais relevantes as associadas a: compensação por exploração de petróleo e gás natural (fonte 142), fundo de fiscalização das telecomunicações (fonte 178), recursos ordinários do Tesouro Nacional (fonte 100) e contribuições incidentes sobre a remuneração devida ao trabalhador e relativa à demissão sem justa causa (fonte 184).

Tabela 24. Reserva de Contingência - distribuição por identificador de resultado e fonte

Identificador de Resultado (RP)	Fonte	em milhões de reais	
		PLOA 2013	Valor
0 - FINANCEIRO	100		1.520,7
	118		27,7
	129		353,8
	134		91,1
	135		48,4
	139		1,1
	141		174,7
	142		9.953,6
	145		1.500,7
	150		972,0
	172		1.236,2
	174		1.185,9
	175		21,2
	176		76,6
	178		6.434,9
	180		1.882,3
	184		2.441,8
	186		609,9
	250		304,6
	280		814,5
0 – Financeiro			29.651,7
2 – Primário Discrecionário	100		6.733,9
Total			36.385,6

Fonte: PLOA 2013.

VI – Análise das Despesas por Área Temática

Os recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade destinados a cada uma das áreas temáticas listadas no art. 26 da Resolução nº 1/2006-CN são apresentados na tabela 25 a seguir, comparando-se os valores autorizados e executados em 2012 com as dotações constantes do PLOA 2013.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

Tabela 25 - Despesas por Área Temática – Orçamentos Fiscal e Seguridade (LOA 2012 e PLOA 2013)

em milhões de reais

Área Temática	Execução Orçamentária - 2012 (*)				PL 2013
	Lei	Lei + Créditos	Liquidado	Pago	
I -Infraestrutura	35.918,9	36.476,8	7.750,5	7.707,2	36.582,5
II - Saúde	91.754,8	93.313,3	57.531,3	57.390,0	94.643,8
III –Integração Nacional e Meio Ambiente	11.350,7	13.633,3	3.895,9	3.848,1	11.901,6
IV – Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte	87.514,4	94.862,9	48.430,9	47.994,8	93.053,8
V – Planejamento e Desenvolvimento Urbano	30.235,9	30.497,8	6.632,8	6.569,7	36.227,0
VI – Fazenda, Desenvolvimento e Turismo	1.288.707,4	1.317.023,6	879.427,5	879.280,4	1.208.526,1
VII – Justiça e Defesa	77.231,0	81.730,1	48.275,8	48.001,5	77.127,0
VIII – Poderes do Estado e Representação	52.901,4	54.767,2	38.198,7	37.902,9	57.163,5
IX – Agricultura e Desenvolvimento Agrário	15.736,8	17.620,2	6.756,4	6.600,3	14.171,0
X – Trabalho, Previdência e Assistência Social	446.188,4	447.281,8	336.587,8	336.434,5	486.260,5
Relatoria Geral	12.919,1	6.650,2	-	-	24.599,1
Total	2.150.459	2.193.857	1.433.488	1.431.729	2.140.256

Fonte: PLOA 2013, SIGA Brasil/SF e SIAFI.

*Os dados referentes ao exercício de 2012 refletem a execução havida até 23/10/2012.

As programações do PLOA 2013 referentes à cada área temática serão objeto de análise dos respectivos relatores-setoriais designados por esta Comissão. No âmbito desse Relatório, serão analisados, em seguida, alguns aspectos relevantes da programação dos órgãos orçamentários vinculados às respectivas áreas temáticas. O Anexo X a este Relatório Preliminar apresenta os valores constantes da tabela 25, por órgão orçamentário e grupo de despesa (GND).

O orçamento da **Área Temática I (Infraestrutura)** abrange as programações de trabalho relativas às unidades orçamentárias do Ministério de Minas e Energia, do Ministério dos Transportes e do Ministério das Comunicações. Do total de investimentos previstos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do PLOA 2013 (R\$65,8 bilhões), cerca de R\$15,8 bilhões estão vinculados a esta área temática, sendo a quase totalidade (R\$15,6 bilhões) no Ministério dos Transportes. A exemplo de anos anteriores, parte de receitas próprias vinculadas figuram em reservas de contingência no Ministério das Minas e Energia (R\$7,9 bilhões) e no Ministério das Comunicações (R\$2,8 bilhões). (Vide Anexo V)

Os investimentos previstos no âmbito do Ministério dos Transportes destinam-se prioritariamente à adequação e à construção de trechos rodoviários, constando do PLOA 2013 cerca de R\$12,9 bilhões para essas finalidades. Praticamente todas essas obras estão incluídas no PAC.

No Ministério das Minas e Energia, por sua vez, o maior volume de investimentos será executado por empresas estatais que estão sob sua supervisão, onde estão alocados R\$99,4 bilhões para 2013, o que corresponde a cerca de 90% do total de R\$110,6 bilhões programado no Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

A **Área Temática II (Saúde)** abrange a programação do Ministério da Saúde, que está contemplado no PLOA 2013 com R\$94,5 bilhões¹⁸, o que representa cerca de 14,7% do orçamento da seguridade social da União.

Com relação ao cumprimento do piso constitucional de saúde, destacamos que a Lei Complementar nº 141/2012 definiu a base de cálculo e fixou regras, diretrizes e condições para identificar as despesas passíveis de serem consideradas como “ações e serviços públicos de saúde”. Com base nesses critérios, o mínimo a ser aplicado, em 2013, alcança o montante de R\$82,2 bilhões, segundo os cálculos efetuados pelas consultorias do Congresso Nacional, ou R\$86,5 bilhões, de acordo com o entendimento do Poder Executivo. Essa divergência tem origem na interpretação que se faz da Lei Complementar nº 141/2012, notadamente no tocante à abrangência do conceito “ações e serviços públicos de saúde”.

A **Área Temática III (Integração Nacional e Meio Ambiente)**, contemplada com R\$11,8 bilhões no PLOA 2013, abrange a programação do Ministério da Integração Nacional (R\$4,4 bilhões) e do Ministério do Meio Ambiente (R\$7,4 bilhões).

No Ministério da Integração Nacional estão alocados os recursos para irrigação, num total de R\$772,7 milhões para 2013. O art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabelece a obrigatoriedade de aplicação de vinte por cento desses recursos na Região Centro-Oeste e cinquenta por cento na Região Nordeste. No PLOA 2013 os estados do Centro-Oeste estão contemplados com R\$154,6 milhões (20%) e estados do NE com R\$400,7 milhões (52%), cumprindo-se, portanto, o dispositivo constitucional.

A **Área Temática IV (Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte)**, com uma programação para 2013 de R\$93,0 bilhões, é composta pelos seguintes órgãos: Ministério da Educação (R\$79,1 bilhões); Ministério da Cultura (R\$2,7 bilhões); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (R\$9,1 bilhões); e Ministério do Esporte (R\$1,8 bilhões).

O orçamento do Ministério da Educação destina-se principalmente ao pagamento de pessoal (R\$30,2 bilhões) e despesas correntes (R\$37,9 bilhões), onde está inserido o valor da complementação da União devida ao FUNDEB (art. 60 do ADCT), que foi estimado para 2013 em R\$10,72 bilhões.

No que se refere à vinculação constitucional de parcela das receitas tributárias ao desenvolvimento e manutenção do ensino (MDE)¹⁹, verifica-se que a receita de impostos, deduzidas as transferências constitucionais²⁰, está estimada em R\$251,1 bilhões. Desse valor, R\$45,2 bilhões (18%) estão vinculados, constitucionalmente, à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Além disso, a arrecadação do salário-educação, deduzidas as transferências legais a estados e Distrito Federal, estimada em R\$6,5 bilhões, está vinculada a um subconjunto da manutenção e desenvolvimento do ensino: a educação básica²¹.

¹⁸ Além desse montante, consta ainda no PLOA 2013, vinculado ao Ministério da Saúde, o valor de R\$331,3 milhões, relativos ao Orçamento de Investimento da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS.

¹⁹ “CF, art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

²⁰ A partir do exercício de 2011, por força do disposto na Emenda Constitucional nº 59, de 2009, para cálculo dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, não mais se aplica a dedução do percentual de 20% da DRU – Desvinculação de Receitas da União.

²¹ “CF, art. 212, §5º. A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação,



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

Assim, a arrecadação, prevista para o exercício de 2013, vinculada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, é de cerca de R\$51,7 bilhões, sendo que o PLOA 2013 prevê a aplicação de cerca de R\$58,8 bilhões para essa finalidade, o que representa R\$7,1 bilhões acima do valor mínimo exigido constitucionalmente, consideradas, nesse total, as duas receitas vinculadas (18% da receita de impostos e a cota federal do salário-educação).

A **Área Temática V (Planejamento e Desenvolvimento Urbano)**, com um valor total de R\$36,2 bilhões para 2013, abrange as programações orçamentárias relativas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (R\$15,2 bilhões) e ao Ministério das Cidades (R\$20,9 bilhões).

Na programação a cargo do Ministério do Planejamento cabe destacar a alocação de R\$1,1 bilhão destinado a “Apoio à Realização de Grandes Eventos”. Tais recursos serão direcionados à modernização das forças de segurança pública por meio de aquisição de equipamentos, uso de tecnologia e realização de cursos para os profissionais que atuarão na Copa do Mundo de 2014 e nas Olimpíadas de 2016.

O Ministério das Cidades traz em sua proposta orçamentária R\$13,9 bilhões consignados no programa orçamentário Moradia Digna, principalmente para Integralização de Cotas do Fundo de Arrendamento Residencial (R\$9,0 bilhões), ação constante do PAC, que dá suporte ao Programa Minha Casa, Minha Vida.

A **Área Temática VI (Fazenda, Desenvolvimento e Turismo)** compreende os órgãos: Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Ministério do Turismo; Encargos Financeiros da União; Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios; e Operações Oficiais de Crédito. No PLOA 2013, esses órgãos foram contemplados com um total de R\$1.208,4 bilhões, conforme a tabela 26 a seguir.

Tabela 26 - Despesas Área Temática VI (por Órgão)

Órgãos	em milhões de reais
	PLOA 2013
Ministério da Fazenda	24.339,0
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	2.542,1
Ministério do Turismo	799,7
Encargos Financeiros da União	318.130,1
Transferências a Estados, DF e Municípios	213.519,8
Operações Oficiais de Crédito	41.277,1
Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal	607.918,3
Total	1.208.526,1

Fonte: PLOA 2013

Verifica-se na Tabela 27, abaixo, que esta área temática comporta os maiores volumes nominais de recursos, por incluir as programações destinadas ao serviço da dívida (juros e amortização), às transferências constitucionais (outras despesas correntes) e à concessão de financiamentos (inversões financeiras).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

Tabela 27 - Despesas Área Temática VI (por GND)

em milhões de reais	
Grupo de Natureza de Despesa	PLOA 2013
Pessoal e Encargos Sociais (GND 1)	33.227,5
Juros e Encargos da Dívida (GND 2)	162.402,8
Outras Despesas Correntes (GND 3)	241.017,9
Investimentos (GND 4)	1.993,6
Inversões Financeiras (GND 5)	29.831,2
Amortização da Dívida (GND 6)	735.250,9
Reserva de Contingência (GND 9)	4.802,3
Total	1.208.526,1

Fonte: PLOA 2013

No que se refere às transferências, cabe destacar que, passado o pior momento da crise financeira de 2008 e 2009, os valores de “transferências constitucionais e legais” vinculados à arrecadação de receitas federais, tendem à elevação. A ausência de previsão de transferência de recursos da CIDE – Combustíveis, na proposta, decorre da redução de sua alíquota a zero (decreto nº 7.764, de 22 de junho de 2012). Com relação à “Lei Kandir”, registre-se que o PLOA 2013 não traz recursos a título de compensação aos estados exportadores.

A **Área Temática VII (Justiça e Defesa)**, contemplada no PLOA 2013 com R\$77,1 bilhões, abrange as propostas orçamentárias para o Ministério da Justiça (R\$10,8 bilhões) e Ministério da Defesa (R\$66,4 bilhões). A programação do Ministério da Defesa prevê R\$8,0 bilhões em investimentos na aquisição, modernização e revitalização de equipamentos destinados às atividades operacionais da Marinha, Exército e Aeronáutica.

A **Área Temática VIII (Poderes do Estado e Representação)** compõe-se da programação orçamentária integral dos órgãos do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e do Ministério Público da União, além da programação da Presidência da República, diversas secretarias e unidades administrativas e do Ministério das Relações Exteriores. Os valores, por Poder, são apresentados na tabela 28, a seguir.

Tabela 28 – Despesas por Poder – Área Temática VIII

em milhões de reais					
	Execução Orçamentária - 2012 (*)				PLOA 2013
	Lei	Lei + Créditos	Liquidado	Pago	
Legislativo	8.964,2	9.243,5	6.616,2	6.573,2	9.834,0
Judiciário	30.074,9	30.677,8	22.293,0	22.212,4	30.668,9
Executivo	9.848,8	10.817,2	6.596,7	6.401,6	12.403,6
Ministério Público	4.013,5	4.028,6	2.892,5	2.890,0	4.257,0
Total	52.901,4	54.767,2	38.398,4	38.077,2	57.163,5

Fonte: PLOA 2013, SIGA Brasil/SF e SIAFI.

(*) Os dados referentes ao exercício de 2012 refletem a execução havida até 26/10/2012.

O valor orçado para 2013 soma R\$57,2 bilhões, excluídas as dotações do orçamento de investimento das estatais. O montante programado é superior ao autorizado para 2012, em R\$2,4 bilhões (4,4%). A maior parcela



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

das dotações, cerca de 53,7%, está alocada nos órgãos do Poder Judiciário. O Poder Executivo fica com 21,7% das dotações, o Legislativo com 17,2%, restando 7,4% para o Ministério Público da União.

No âmbito do Poder Executivo, as dotações (R\$12,3 bilhões) são destinadas à Presidência da República, ao Ministério das Relações Exteriores, e a diversas secretarias e unidades administrativas que anteriormente estavam vinculadas à Presidência da República, mas que, no PLOA 2013, foram transformadas em órgãos orçamentários, conforme mostrado na tabela 29 abaixo:

Órgão	em milhões de reais	
	PLOA 2013	
Gabinete da Vice-Presidência da República	9,0	
Secretaria de Assuntos Estratégicos	331,2	
Secretaria de Aviação Civil	4.760,5	
Advocacia-Geral da União	2.470,9	
Secretaria Especial de Direitos Humanos	255,0	
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	68,6	
Controladoria-Geral da União	701,3	
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	26,3	
Secretaria Especial de Portos	2.456,4	
Total	11.079,2	

Fonte: PLOA 2013, SIGA Brasil/SF e SIAFI.

Compõem ainda a Área Temática VIII, no âmbito do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais, as programações da Infraero (R\$1,5 bilhão), vinculada à Secretaria de Aviação Civil, e das Companhias Docas (R\$1,4 bilhão), vinculadas à Secretaria Especial de Portos.

A **Área Temática IX (Agricultura, Desenvolvimento Agrário, Pesca e Aqüicultura)**, cujo total de dotações no PLOA 2013 é de R\$14,2 bilhões, compreende os seguintes órgãos: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (R\$9,2 bilhões); Ministério do Desenvolvimento Agrário (R\$4,6 bilhões); Ministério da Pesca e Aqüicultura (R\$248,6 milhões).

Cabe destacar nesta área temática os recursos destinados à Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização (R\$2,6 bilhões), Inovações para a Agropecuária (R\$523,4 milhões), Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária (R\$1,2 bilhões) e Agricultura Familiar (R\$1,3 bilhão).

Vale lembrar que esses valores não levam em conta importantes dotações destinadas ao fomento do crédito rural e à implementação da política de garantia de preços mínimos, que estão alocadas na programação a cargo da Unidade Orçamentária “Operações Oficiais de Crédito – Recursos sob Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional” que, por sua vez, faz parte da Área Temática VI – Fazenda, Desenvolvimento e Turismo. Dentre as mencionadas programações, merecem destaque os recursos alocados para “Equalização de Juros para a Agricultura Familiar” (R\$3,35 bilhões); “Equalização de Juros nas Operações de Custeio Agropecuário” (R\$1,6 bilhão); “Equalização para Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários”



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

(R\$1,7 bilhão); “Equalização de Juros e Outros Encargos Financeiros em Operações de Investimento Rural e Agroindustrial” (R\$1,7 bilhão).

A **Área Temática X (Trabalho, Previdência e Assistência Social)**, com dotações globais de R\$486,3 bilhões no PLOA 2013, abrange as programações dos seguintes órgãos: Ministério da Previdência Social; Ministério do Trabalho e Emprego; e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

As despesas totais do Ministério da Previdência Social constantes no PLOA 2013 alcançaram a soma de R\$361,4 bilhões, sendo R\$348,3 bilhões (96,4%) alocadas no Fundo do Regime Geral da Previdência Social, e destinadas, especialmente, ao pagamento de benefícios normais (aposentadorias, pensões, demais auxílios). As receitas previdenciárias estão estimadas em R\$314,1 bilhões, acusando aumento nominal de 17,9% em relação ao PLOA 2012. Do confronto entre as receitas e despesas do RGPS resulta déficit de R\$34,2 bilhões. Além disso, a renúncia de receita previdenciária, instituída pela MP nº 563/2012, não afetará o resultado do RGPS, tendo em vista a compensação da União ao FRGPS determinada pelo art. 9º, inc. IV da Lei nº 12.546/2011.

As despesas totais do Ministério do Trabalho e Emprego constantes no PLOA 2013 alcançaram a soma de R\$62,9 bilhões, sendo que o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT concentra a maior parte desses recursos (R\$57,5 bilhões). Vale destacar que o programa “Trabalho, Emprego e Renda”, o maior no âmbito do FAT, apresenta dotação da ordem de R\$40,3 bilhões destinando-se ao “Pagamento de Seguro Desemprego” (R\$25,0 bilhões) e ao “Pagamento do Benefício Abono Salarial” (R\$14,9 bilhões).

A dotação orçamentária do órgão Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, no valor de R\$61,7 bilhões, destina-se principalmente ao atendimento das programações associadas ao Bolsa Família (R\$21,3 bilhões) e aos Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Renda Mensal Vitalícia (RMV) à Pessoas Idosas e com Invalidez²² (R\$32,9 bilhões). Ressalte-se que, conforme as Informações Complementares ao PLOA 2013 (Inciso XXIX) diversas ações do MDS compõem o Plano Brasil sem Miséria, que é considerado prioritário pelo Governo Federal.

Cabe destacar que as despesas dessa área temática tais como, abono e seguro desemprego, benefícios previdenciários e benefícios assistenciais (benefício de prestação continuada previsto na Lei Orgânica de Assistência Social e renda mensal vitalícia), sofrem repercussões decorrentes de variações do salário mínimo.

O valor do salário mínimo considerado na elaboração do PLOA 2013 corresponde a R\$670,95, resultante do reajuste nominal de 7,87%, que contempla variação esperada do INPC de 5,0%, em 2012, e crescimento real do PIB de 2,73%, em 2011.

Segundo informações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cada acréscimo de R\$1,00 no valor do salário mínimo responde por aumento de R\$332,3 milhões no total dessas despesas e incrementa a receita previdenciária em outros R\$23,5 milhões. Diante disso, estima-se que o impacto orçamentário, decorrente do aumento do salário-mínimo que vigorará em 2013, na forma prevista proposta orçamentária, seja de R\$15,1 bilhões.

²² O Benefício de Prestação Continuada, no valor de 1 salário-mínimo, é pago à pessoa idosa a partir de 65 anos e à pessoa com deficiência com renda familiar per capita inferior a ½ salário mínimo.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL nº 24, DE 2012 – CN (PLOA 2013)

VII – Texto da Lei – Autorizações para Abertura de Créditos Suplementares (art. 165, § 8º, da Constituição)

A autorização antecipada para a abertura de créditos suplementares apresenta-se como faculdade prevista no art. 165, § 8º, da Constituição, constituindo exceção ao princípio da pureza ou exclusividade das leis orçamentárias, que veda matérias estranhas à fixação da despesa e estimação da receita. A autorização legal prévia para a abertura de créditos suplementares, já no texto da lei orçamentária anual, exigida pelo art. 167, V, da Constituição, é instrumento de governabilidade. A autorização, já na própria lei orçamentária anual, demonstra-se necessária e, até, conveniente, pois há diversas situações em que a administração pública, para atuar, não pode esperar pelos debates parlamentares e reuniões das casas legislativas, por natureza imprevisíveis quanto ao tempo e aos resultados. Além disso, a própria agenda legislativa tem sobrecarga de temas urgentes e não menos importantes, aguardando oportunidade para discussão e votação, o que recomenda ao Congresso Nacional abdicar de alterações orçamentárias de pequena monta ou gravidade.

O PLOA 2013 regulamenta o tema em seus arts. 4º e 7º. O Poder Executivo propõe, além da manutenção do tratamento diferenciado a despesas e órgãos beneficiados nas leis anteriores, ampliação dos percentuais aplicáveis à abertura de crédito, aumentando, por exemplo, de 10% para 20%, a possibilidade de remanejamentos entre os subtítulos (art. 4º, I). Também incluiu novas hipóteses para a utilização de superávit financeiro como fonte para a suplementação de despesas primárias (mais 5). Prevê, ainda, a possibilidade da inclusão de novo GND no subtítulo com o uso de crédito suplementar, alterando o entendimento atual de que o menor nível da categoria de programação é o subtítulo.

Quanto à possibilidade de remanejamento de valores das programações contempladas no PAC, classificadas com o identificador de resultado primário “3”, o Poder Executivo mantém autorização, inciso XVII do art. 4º do PLOA 2013, correspondente a até 30% (trinta por cento) do montante (R\$52,2 bilhões) das dotações orçamentárias desse plano, consignadas no orçamento fiscal e no da seguridade social. Essa autorização dá ao governo grande flexibilidade de remanejamento de dotações aprovadas no âmbito do PAC.