

Congresso Nacional
Outubro/2012

Nota Técnica Conjunta Nº 8, de 2012

*Subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para 2013 – PL nº 24/2012-CN
(Mensagem nº 91/2012-CN - 387/2012, na origem).*



Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – Senado Federal

Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira – Câmara dos Deputados

Endereços na internet:

<http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/><http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

1. INTRODUÇÃO.....	4
2. CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL	5
2.1. ESTADO GERAL DA ECONOMIA	5
2.2. A POLÍTICA FISCAL NO PLOA 2013	8
2.2.1. CAPACIDADE DE PAGAMENTO E META DE RESULTADO PRIMÁRIO	13
3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA RECENTE – FISCAL E SEGURIDADE SOCIAL.....	16
3.1. EXECUÇÃO 2009-2012.....	16
3.2. REFLEXOS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	23
4. PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2013 – VISÃO GERAL.....	26
4.1. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO PLOA 2013.....	26
4.2. RECEITAS ESTIMADAS	27
4.3. RENÚNCIA DE RECEITAS	30
4.4. DESPESAS – PROPOSTA DE FIXAÇÃO	31
4.4.1. GND 1 – PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (PES)	33
4.4.1.1. DESPESAS DE NATUREZA PREVIDENCIÁRIA DE RESPONSABILIDADE DA UNIÃO (GND 1)	37
4.4.2. GND 3 – OUTRAS DESPESAS CORRENTES (ODC).....	38
4.4.3. GND 4 – INVESTIMENTOS (INV)	43
4.4.3.1. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC	45
4.4.3.2. ORÇAMENTO DAS ESTATAIS – INVESTIMENTOS SEM IMPACTO NO RESULTADO PRIMÁRIO	49
4.4.3.3. DEMAIS INVESTIMENTOS	51
4.4.3.4. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES	51
4.4.4. GND 2 E GND 6 – JUROS E ENCARGOS E AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	53
5. COMPATIBILIDADE DO PLOA 2013 COM O PPA E AS PRIORIDADES DE GOVERNO	54
5.1. DISSOCIAÇÃO ENTRE A PROGRAMAÇÃO DO PLOA 2013 E O PLANO PLURIANUAL (PPA)	54
5.2. PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – BSM	57
5.3. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC	60
6. CUMPRIMENTO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	63
6.1. EDUCAÇÃO	63
6.1.1. DOTAÇÕES DESTINADAS À MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	63
6.1.2. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	63
6.2. SAÚDE	65
6.2.1. VIGÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR Nº 141, DE 2012	65
6.2.2. PISO CONSTITUCIONAL DA SAÚDE A PARTIR DAS DISPOSIÇÕES DA LC Nº 141/2012	66
6.2.3. IDENTIFICAÇÃO DO PISO CONSTITUCIONAL DA SAÚDE NO PLOA 2013.....	67
6.2.4. O SANEAMENTO BÁSICO NA LC Nº141/2012	68
6.2.5. PROJEÇÃO DO PISO CONSTITUCIONAL DA SAÚDE PARA 2013	69
6.3. RECURSOS DESTINADOS À IRRIGAÇÃO	70
6.4. RECEITAS FINANCEIRAS E A “REGRA DE OURO”	71
7. TÓPICOS ESPECIAIS.....	72
7.1. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS.....	72
7.1.1. TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	72



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

7.1.2. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	74
7.2. TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS.....	76
7.3. TRANSFERÊNCIAS PARA AUMENTO DE CAPITAL E FINANCIAMENTO DO BNDES/OUTRAS ESTATAIS – UTILIZAÇÃO DE TÍTULOS PÚBLICOS	78
7.4. SALÁRIO MÍNIMO	79
7.5. ASSISTÊNCIA SOCIAL	80
7.6. PREVIDÊNCIA SOCIAL	82
7.6.1. FUNDO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS).....	82
7.7. FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT).....	85
7.8. AUTORIZAÇÕES NA LEI ORÇAMENTÁRIA PARA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES (ART. 165, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO)	88
8. ASPECTOS RELEVANTES – PRINCIPAIS CONCLUSÕES	91
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS	98



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

1. Introdução

Esta Nota Técnica Conjunta¹ é elaborada em cumprimento ao disposto no art. 154, § 2º, da resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional, que dispõe sobre a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e trata da tramitação das matérias a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição. Na Nota Técnica Conjunta faz-se análise do PLOA 2013 – PL nº 24/2012-CN, encaminhado por intermédio da Mensagem nº 91/2012-CN (387/2012, na origem). A análise tem o propósito de oferecer elementos que venham em auxílio da discussão da proposta orçamentária durante a sua tramitação no Congresso Nacional. Participam da elaboração da Nota Técnica Conjunta a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF/SF), do Senado Federal, e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização (CONOF/CD), da Câmara dos Deputados.

A Nota Técnica Conjunta, se não esgota toda a temática que perfaz a proposta do orçamento, abrange aqueles temas que se imagina serem do mais direto interesse do cidadão, representado, no Congresso Nacional, pelos parlamentares. Nesse sentido, abordam-se temas como: as características gerais do PLOA 2013, com respeito tanto a receitas e despesas quanto a planos e a programas de trabalho a cargo de órgãos e entidades da administração pública federal; o cenário econômico, a política fiscal, a dívida pública e as despesas que restam a pagar ao final dos exercícios fiscais; as relações financeiras da União com empresas estatais, com entidades privadas e com estados e municípios, inclusive, nesse último caso, as relações de esteio constitucional e legal; a renúncia de receita; as despesas com pessoal e encargos sociais; a programação da previdência e assistência social e do trabalho; o cumprimento de limites constitucionais e legais; os investimentos públicos e as prioridades governamentais; a abertura de créditos adicionais; as obras com indícios de graves irregularidades.

Também importa consignar que todos os dados e as informações relativas ao PLOA 2013 e à sua tramitação no Congresso Nacional são divulgados, formalmente, por órgãos legislativos competentes do Congresso Nacional, além da CMO, da CONORF/SF e da CONOF/CD. Os dados e as informações são de caráter quantitativo e qualitativo e contemplam todas as fases de elaboração daquela que será a Lei Orçamentária para 2013 (LOA 2013). Sua divulgação é feita, oficialmente, por intermédio da publicação de avulsos impressos e, na *internet*, por meio de mídia eletrônica, na forma de planilhas, textos e bases de dados, a exemplo, no caso das bases de dados, daquelas desenvolvidas pelo Senado Federal (SIGA Brasil) e a Câmara dos Deputados (Orçamento Brasil). O acesso à mídia eletrônica é oferecido a partir dos portais, na *internet*, tanto do Senado Federal quanto da Câmara dos Deputados².

¹ Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, nem da Comissão Mista de Orçamentos. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citados os autores.

² Os endereços são os seguintes:

<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2013>;

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

<http://www2.camara.gov.br/a-camara/estruturaadm/conof/consultaconvenios.html>.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

2. Cenário Econômico-Fiscal

2.1. Estado geral da economia

A elaboração do orçamento demanda o emprego de hipóteses factíveis sobre o comportamento das principais variáveis econômicas, visando evitar equívocos no planejamento que tornem as autorizações de despesa de difícil, senão impossível, realização. A cuidadosa estimativa do crescimento real do PIB, da inflação esperada, da evolução da taxa de juros básica e do comportamento da taxa de câmbio é necessária à elaboração de um orçamento equilibrado, pois permite maior precisão na estimação da receita e na fixação da despesa. Hipóteses bem elaboradas e consistentes tendem, assim, a reduzir o que se convencionou denominar “risco orçamentário”. O risco orçamentário eclode da previsão de receitas que dificilmente se realizam, e, conseqüentemente, da inclusão de volume de despesa sem recursos suficientes para custeá-las³.

Além do exame da consistência entre as hipóteses adotadas, a verificação da adequação das projeções do PLOA 2013 requer avaliação dos indicadores recentes da atividade econômica e exame prospectivo da conjuntura internacional. A comparação das previsões do governo com aquelas formuladas por agentes econômicos privados e institutos de pesquisa também contribui para referendar ou não as projeções orçamentárias.

A proposta do Executivo para 2013 baseia suas projeções fiscais na retomada do ritmo mais forte do crescimento econômico, conjugada à convergência da inflação para a meta oficial de 4,5%.

A tabela 1 contém os principais parâmetros empregados na elaboração do PLOA 2013, comparados com os adotados na LOA 2012, na reprogramação 2012 e na 3ª Avaliação Bimestral das Receitas e Despesas Primárias de 2012⁴.

Tabela 1. Parâmetros empregados no PLOA 2013 comparados com os adotados na LOA 2012; na reprogramação orçamentária de 2012 e na avaliação bimestral da receita e despesa de 2012

Parâmetros	LOA 2012 (a)	Reprog 2012 (b)	Aval. 3º bim 2012 (c)	PLOA 2013 (d)
PIB real - variação %	4,5	4,5	3,0	4,5
PIB nominal - R\$ bilhões	4.510,00	4.753,60	4.483,20	4.973,61
IPCA acumulado - variação %	6,00	4,70	4,70	4,70
IGP-DI acumulado - variação %	6,00	4,99	6,19	4,90
Taxa Over Selic - média %	10,50	10,48	8,86	8,03
Taxa de Câmbio - média - R\$/US\$	1,80	1,79	1,95	2,03
Massa Salarial Nominal - variação %	9,79	11,73	12,51	10,87

³ 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 vincendos e de 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.

⁴ O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias é uma publicação bimestral, em cumprimento ao disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, e ao art. 67 da Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012.

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD**Tabela 1. Parâmetros empregados no PLOA 2013 comparados com os adotados na LOA 2012; na reprogramação orçamentária de 2012 e na avaliação bimestral da receita e despesa de 2012**

Parâmetros	LOA 2012 (a)	Reprog 2012 (b)	Aval. 3º bim 2012 (c)	PLOA 2013 (d)
Petróleo - média - US\$/barril	104,00	111,64	113,87	ni
Salário Mínimo - R\$	623,00	622,00	622,00	670,95
Reajuste Nom. Salário Mínimo - variação %	14,31	14,13	14,13	7,87
Reajuste Demais Benefícios Prev. - variação %	5,52	6,08	6,08	5,00

Fonte: LOA 2012; Relatório de Reavaliação Orçamentária de 2012; Relatório de Avaliação Receita e Despesa para 2012 do 3º bimestre; e PLOA 2013.
Ni = não informado.

Verifica-se que a expectativa de crescimento econômico real para 2012 era, inicialmente, otimista. O otimismo foi arrefecendo ao longo do tempo e, na 3ª Avaliação da Receita e Despesa Primárias do Poder Executivo, a expectativa caiu para apenas 3,0%⁵. Na realidade, se levarmos em conta informações mais recentes, essa expectativa sequer alcança 2,0% de crescimento neste exercício⁶.

O ritmo de crescimento econômico começou a claudicar a partir do início do segundo semestre de 2011, quando o IBGE divulgou que a variação do PIB no terceiro trimestre havia sido negativa em 0,2%, com relação ao trimestre precedente. Depois disso, a recuperação sempre esperada vem sendo adiada, pois no quarto trimestre daquele exercício e no primeiro trimestre de 2012 a variação do produto foi de apenas de 0,1%⁷. Apenas no segundo trimestre de 2012 houve alguma melhora, com variação de 0,4%, na mesma base de comparação.

Esse fraco desempenho econômico deveu-se, de um lado, às medidas de contenção monetária adotadas no início de 2011, com vistas a reprimir a expansão inflacionária que ameaçava fechar o ano acima do limite superior da meta de inflação, e, de outro, ao agravamento da crise internacional que refletiu internamente na atividade econômica nacional⁸.

Em agosto de 2011, ao perceber a profundidade da crise, o Banco Central do Brasil iniciou processo vigoroso de redução da taxa de juros básica SELIC que havia sido elevada para 12,5% a.a. no decorrer do exercício. A partir daí, essa taxa começou a cair consistentemente e, hoje, encontra-se em 7,25% ao ano, a menor taxa nominal da história. Em termos reais, com base na inflação prospectiva esperada pelo mercado de 5,5% para doze meses, aquela taxa representa inédito encargo financeiro real inferior a 2,0%.

Em paralelo a isso, para viabilizar essa redução, o governo começou a praticar política fiscal austera, com vistas a cumprir a meta “cheia” de resultado primário de 3,10% do PIB, tanto em 2011 quanto em 2012.

⁵ O PLOA2012 era ainda mais otimista, pois previa crescimento de 5,0%. O Congresso Nacional, na apreciação da receita, reduziu esse crescimento para 4,50%.

⁶ FOCUS – Relatório de Mercado de 14.09.2012, há mais de quatro semanas consecutivas ocorre redução na expectativa de crescimento, com a previsão de 2012 sendo agora de apenas 1,57%. O Ministro da Fazenda, em entrevista de 13.09.2012, embora continue relativamente otimista, finalmente reduziu a sua expectativa de crescimento de 2012 para 2,0%.

⁷ O crescimento real do PIB em 2011 foi de apenas 2,7%

⁸ Na realidade, a inflação medida pelo IPCA chegou a ficar, considerando os últimos doze meses, superior ao teto da meta. Assim, em janeiro de 2011, atingiu 5,99%; em abril, 6,51%; em setembro, o máximo de 7,31%; e, em dezembro, fechou no teto superior da meta de 6,50%.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Não obstante a austeridade, o governo vem adotando, desde o princípio do ano, diversas medidas de desoneração tributária, tendo em vista estimular o consumo de bens industriais selecionados (e.g. linha branca, automóveis, materiais de construção) e, indiretamente, fomentar o aumento da produção industrial, que vinha caindo desde o ano anterior. A despeito dessas medidas, no acumulado de janeiro a julho de 2012, a produção industrial mostrava queda de 3,7% em relação ao mesmo período de 2011. No acumulado de 12 meses, terminado em julho, a queda foi de 2,5%.

Ao mesmo tempo em que a produção industrial seguia em queda, o consumo das famílias continuou a crescer, ainda que a taxa mais modesta. No segundo trimestre de 2012, considerando o acumulado de 12 meses, essa demanda cresceu 2,5%.

Dada a queda da produção industrial, o aumento da demanda interna foi suprido pelo aumento das importações que, nos últimos doze meses contados no segundo trimestre de 2012, mostra crescimento de 5,0%.

À época de apreciação do projeto de lei das diretrizes orçamentárias para 2013 (PLDO 2013) a expectativa governamental de crescimento do PIB em 2012 – de 4,5%, em termos reais – já parecia impraticável. Para atingir um nível de crescimento como esse, a expansão econômica teria que ser superior a 2,0% nos três últimos trimestres, com relação ao primeiro trimestre do ano, no qual o desempenho da economia havia sido sofrível.

Depois disso, e a despeito das medidas fiscais e monetárias adotadas, o quadro agravou-se, levando o governo a reconhecer, no Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias, relativo ao terceiro bimestre, redução na expectativa de crescimento real do PIB em 2012, trazendo-a de 4,50% para 3,0%, ainda assim superestimada.

Em nosso entendimento, esse número afigura-se, de fato, otimista, pois, ainda que a economia trabalhe em ritmo de crescimento anual de 4,0% nos dois últimos meses do ano, esse desempenho não permitirá que o número anual, para 2012, venha a superar 2,0% de crescimento real.

O governo espera que, devido às defasagens de transmissão dos efeitos da política de afrouxamento monetário, a retomada mais forte do crescimento comece a ocorrer ao final do ano, mantendo-se ao longo de 2013 e, assim, tornando viável o esperado crescimento do PIB de 4,50% para esse exercício. No âmbito externo, embora não espere firme retomada do crescimento da economia mundial, tampouco parece trabalhar com a hipótese de agravamento da crise internacional.

Se não há consenso em relação a um cenário como esse, pois suas premissas denotam certo otimismo, a dissonância não tem sido contundente a ponto de descartá-lo.

É nesse contexto que as expectativas dos agentes econômicos, há quatro semanas consecutivas, têm apontado crescimento do PIB, em 2013, da ordem de 4,0%⁹. Cabe lembrar que, devido ao efeito estatístico, boa parte desse crescimento de 4,0% já estará assegurada se, ao final de 2012, a economia estiver operando a uma taxa anual como a esperada pelo Governo.

⁹ FOCUS – *op.cit.*



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

No tocante à inflação, o Poder Executivo trabalha, no PLOA 2013, com a convergência do índice para o centro da meta, de 4,50%, em 2012, o que, estatisticamente, afigura-se uma possibilidade bastante remota.

O Relatório do terceiro bimestre prevê, para 2012, IPCA acumulado de 4,70%, embora, nos últimos meses, tenha havido recrudescimento das pressões inflacionárias, refletindo a desvalorização cambial recente e o aumento de preços de *commodities*. Com isso, o IPCA, no acumulado dos últimos doze meses, que, inicialmente havia caído de 6,22%, em janeiro, para 4,92%, em junho, voltou a subir em julho para 5,20% e, em agosto, registrou 5,24%.

Os agentes econômicos parecem céticos quanto à convergência da inflação para a meta, em 2012. Constantemente, dão mostras de expectativas de inflação mais elevada para esse exercício, hoje situada em 5,26%. A própria autoridade monetária, o Bacen, admitiu, conforme veiculado pelo Jornal Valor Econômico, em 13 de setembro passado, que não será possível promover a convergência.

Para 2013, os agentes econômicos, quanto à inflação, têm expectativas menos otimistas que as do governo, embora, no Relatório FOCUS de setembro, a inflação esperada tenha sido reduzida de 5,54% para 5,50%. Essa nova avaliação pode estar sendo alimentada parcialmente pelas expectativas de redução dos custos da economia com o suprimento de energia elétrica, haja vista as recentes medidas adotadas, pelo governo federal, nessa área.

Não obstante, a percepção de que o nível da inflação será mantido acima da meta oficial de 4,50% permanece em 2013, pois, com a possível aceleração do crescimento, tende a haver maior pressão de demanda, a despeito do efeito contrário de medidas como a redução dos custos de energia elétrica, da menor variação esperada para o salário-mínimo, da concessão de desonerações tributárias e da relativa estabilidade da taxa cambial.

Em suma, tanto para 2012 quanto para 2013, a expectativa de inflação contida no PLOA 2013 está, aparentemente, subestimada, em sentido oposto àquele do crescimento econômico. No entanto, diante das magnitudes envolvidas, é provável que esses movimentos se compensem e que a evolução do PIB nominal, *proxy* da expansão da base tributária da economia, ocorra da forma como se espera na proposta¹⁰.

2.2. A política fiscal no PLOA 2013

Assinala a mensagem de encaminhamento do PLOA 2013 que, nos últimos anos, a sustentabilidade do quadro macroeconômico interno, mesmo em cenário global de incerteza, foi resultado de decisões acertadas no âmbito da política fiscal, como, de resto, no da política econômica. Disso decorreu a melhora nos indicadores da dívida do setor público, como o alongamento de seu prazo médio, a redução da parcela exigível no curto prazo, a diminuição da parcela exposta à volatilidade de mercado, encetada pelo câmbio e pela taxa Selic, e a trajetória declinante da dívida líquida como proporção do PIB.

¹⁰ Ainda que o indicador relevante de expansão dos preços para o PIB seja o deflator implícito e não o IPCA.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

A dívida líquida do setor público recuou de 60,4% do PIB, em dezembro de 2002, para 34,9%, em julho de 2012. Esse desempenho, em parte, deve-se à redução dos juros incidentes sobre a dívida pública, os quais, segundo dados do Banco Central, de 8,5% do PIB, em 2003, passaram a representar 5,3%, nos doze meses acumulados até julho de 2012.

A redução da dívida decorreu também 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 proporção do PIB. Para abrandar a recessão econômica de 2009, houve redução da meta de resultado fiscal, combinada com outras medidas anticíclicas. Por isso mesmo, o superávit foi de apenas 2% do PIB. No ano subsequente, 2010, o resultado primário foi, novamente, inferior a 3,1% do PIB e, em 2011, retornou à meta, criando cenário prospectivo encorajador, como demonstrado na tabela 2, apresentada a seguir.

Tabela 2. Principais resultados fiscais, 2011-2013

Itens	Observado 2011	Projetado PLOA 2013	
		2012	2013
Superávit Primário do Setor Público Não Financeiro	3,1	3,1	3,1
<i>Dívida Líquida do Setor Público</i>	36,4	34,3	32,0
<i>Resultado Nominal do Setor Público</i>	-2,6	-1,5	-0,8
<i>Juros Nominais</i>	5,7	4,6	3,9

Fonte: mensagem presidencial, PL 24, de 2012-CN. Estimativa das consultorias do Congresso Nacional.
(*) Valores arredondados na tabela original.

A proposta orçamentária prevê que a dívida líquida chegue a 32% do PIB, ao final de 2013, depois de cair a 34,3% do PIB, no encerramento de 2012.

Combinado 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, contra 2,6% do PIB, em 2011, e 2,3%, até julho deste ano. Espera-se que os juros nominais, que representaram 5,7% do PIB em 2011, e 5,1% em 2012, em posição acumulada até julho, caiam para 3,9% do PIB em 2013.

A tabela 3, abaixo, mostra a evolução de resultados e metas primárias entre 2009 e 2012, assim como os números esperados para 2013.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
 Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Tabela 3. Evolução de resultados e metas primárias do Setor Público, 2009-2013

em bilhões de reais

Discriminação	Realizado			Metas											
	2009	2010	2011	2012						2013					
				LDO	Projeto de Lei Orçamentária		Orçamento		Reprogramado (3ª Avaliação)		(4ª Avaliação)		LDO	PLOA	
				% PIB	% PIB	R\$	% PIB	R\$	% PIB	R\$	% PIB	R\$	% PIB	% PIB	R\$	% PIB
Setor Público	2,0	2,7	3,1	3,1	139,8	3,1	139,9	3,1	139,8	3,1	139,8	3,1	3,1	155,9	3,1
Governo															
Federal	1,3	2,1	2,3	2,2	97	2,1	97,1	2,2	97	2,2	97	2,2	2,2	108,1	2,2
Governo Central Estatais	1,3	2,1	2,3	2,2	97	2,1	97,1	2,2	97	2,2	97	2,2	2,2	108,1	2,2
Federais	-0,1	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Governos Regionais	0,7	0,6	0,9	1,0	42,8	0,9	42,8	1,0	42,8	1,0	42,8	1,0	1,0	47,8	1,0
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (*)															
Receita (**)	22,9	24,4	23,9	23,6	1.097,30	24,2	1.127,30	25,0	1.090,30	24,3	1.089,00	24,3	24,4	1.229,50	24,7
Despesa (***)	21,6	22,4	21,7	21,5	1.000,40	22,1	1.030,30	22,8	993,4	22,2	992	22,2	22,2	1.146,40	23,1
Resultado	1,3	2,1	2,2	2,2	97	2,1	97,1	2,2	97	2,2	97	2,2	2,2	83,1	1,7
PPI/PAC (****)	...	...	...	0,9	25,6	0,6	25,6	0,6	-	-	-	-	-	25	0,5
Resultado II (****)	...	...	...	1,3	71,4	1,6	71,5	1,6	97	2,2	97	2,2	2,2	108,1	2,2
Memorando															
PPI/PAC (****)	0,6	0,6	0,7	0,9	25,6	0,6	25,6	0,6	-	-	-	-	-	25	0,5
Meta Federal sem PPI/PAC	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Recebíveis de Itaipu	0,0	0,0	0,0	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Crescimento PIB (%)	-0,3	7,5	2,7	5,0	5,00		4,50		3,00		2,00		5,50	4,50	

Fonte: Banco Central do Brasil; projetos de lei orçamentária de 2012 e 2013; e SOF/MP. Elaboração das consultorias do Congresso Nacional.

(*) Inclui no resultado das estatais de 2009 e 2010 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 2009, PPI; a partir de 2010, PAC. 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 Petrobras, 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 Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010.

Em 2011, a meta do setor público consolidado foi estabelecida, pela primeira vez, em valores nominais, no montante de R\$117,9 bilhões. Em agosto daquele ano, o governo federal comprometeu-se, diante 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 do 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 sido aumentada dos 3,1% do PIB, estabelecidos na LDO, para 3,12% do PIB, e a de 2,15% para 2,16% do PIB, no que tangia à União e suas estatais.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

As reestimativas de receitas e despesas vêm denotando deterioração do desempenho das finanças federais no presente exercício. Dados até julho indicavam que o desempenho de estados e municípios também se deteriorava, tornando de difícil realização a meta de R\$42,8 bilhões que lhes cabia. No entanto, ainda não pode ser descartado o atingimento da meta primária deste ano, diante dos redobrados esforços de arrecadação que a União tem envidado. A meta quadrimestral da União, referente ao final de agosto, dava mostras de que seria cumprida, embora a realização de mais da metade da poupança primária do exercício estivesse prevista para os últimos quatro meses.

A fixação das metas em reais significou seu aumento em porcentagem do PIB também em 2013, à medida que as projeções do crescimento vieram sendo revistas. A LDO de 2013 previa o PIB crescendo 5,5% em 2013, mas o projeto de lei orçamentária contempla apenas 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 admite, para 2013, queda do resultado primário do setor público consolidado, de 3,1% do PIB, fixados na LDO, para 2,63% do PIB, caso se confirme o uso, pelo governo, da faculdade de abater investimentos prioritários do PAC e do Programa Brasil sem Miséria (PBSM), no montante de R\$ 25 bilhões.¹¹ A posição das autoridades, contudo, parece ser, a exemplo do que ocorreu em 2012, de produzir a totalidade da meta fiscal, ou “meta cheia”, sem que se promovam, portanto, os abatimentos facultados na LDO.

A mensagem procura mostrar que a política fiscal proposta pelo governo é, para 2013, coerente com as projeções para as economias nacional e global, pois 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. Entende-se que o investimento possa produzir repercussões positivas sobre a produtividade, a competitividade e o crescimento do país. As políticas de redistribuição de renda (aumentos reais concedidos ao salário mínimo e Programa Bolsa Família, entre outras iniciativas) estariam sendo complementadas pelos mecanismos de incentivo ao consumo, do qual fazem parte as políticas de desoneração fiscal, a exemplo da redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente nas operações de diversos setores.

A tabela 4 traz, sob a forma das necessidades de financiamento do Tesouro Nacional, os principais agregados de receitas e despesas do governo central no período 2010 a 2013.

¹¹ 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”. A LDO permitia que esse abatimento da meta fosse de até R\$45,2 bilhões, ou 0,91% do PIB, cuja utilização, caso se concretizasse, levaria o saldo primário consolidado a 2,22% do PIB, e o da União, de 2,17% a 1,26% do PIB.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
 Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Tabela 4. Demonstrativo dos resultados primário e nominal do Governo Central, 2010-2013

em bilhões de reais

Discriminação	Realizado 2010		Realizado 2011		Reprogramação 2012		PLOA 2013	
	Reais	% PIB	Reais	% PIB	Reais	% PIB	Reais	% PIB
1. Receita primária total	921,1	25,1	991,0	23,9	1.090,3	24,3	1.229,5	24,7
1.1. Receita administrada pela Receita Federal do Brasil (exceto RGPS)	531,1	14,5	628,6	15,2	676,6	15,1	762,9	15,3
1.2. Arrecadação líquida do Regime Geral da Previdência Social	212,0	5,8	245,9	5,9	272,3	6,1	314,1	6,3
1.3. Receitas não administradas pela Receita Federal do Brasil	178,0	4,8	116,5	2,8	141,4	3,2	152,6	3,1
2. Transf. a Estados e Municípios por repartição de receita (empenho liquidado)	133,2	3,6	158,4	3,8	173,7	3,9	199,8	4,0
3. Receita líquida de transferências (1 - 2)	787,8	21,4	832,6	20,1	916,6	20,4	1.029,7	20,7
4. Despesa primária total (empenho liquidado)	688,1	18,7	757,1	18,3	816,3	18,2	942,5	19,0
4.1. Pessoal e encargos sociais	170,5	4,6	183,5	4,4	188,2	4,2	208,0	4,2
4.2. Benefícios da Previdência	254,8	6,9	282,5	6,8	308,4	6,9	348,3	7,0
4.3. Outras despesas obrigatórias (*)	75,7	2,1	103,5	2,5	107,3	2,4	136,9	2,8
4.4. Despesas discricionárias & PAC	187,1	5,1	187,5	4,5	212,4	4,7	249,4	5,0
5. Resultado primário - regime orçamentário (3 - 4)	99,7	2,7	75,5	1,8	100,3	2,2	87,2	1,8
6. Outros fatores que afetam o resultado	49,4	1,3	7,2	0,2	5,4	0,1	5,2	0,1
6.1. Empréstimos líquidos	0,1	-	0,7	-	0,0	-	0,4	-
6.2. Subsídios implícitos e outras despesas extra-orçamentárias	49,3	1,3	6,5	0,2	5,4	0,1	4,9	0,1
7. Ajuste regimes caixa/orçamentário	28,6	0,8	25,2	0,6	2,0	-	1,2	-
8. Resultado primário acima da linha (5-6+7)	79,0	2,1	93,5	2,3	97,0	2,2	83,1	1,7
9. Discrepância estatística/ajuste metodológico	(0,2)	-	(0,5)	-	-	-	-	-
10. Resultado primário do governo central abaixo da linha (8 + 9)	78,7	2,1	93,0	2,2	97,0	2,2	83,1	1,7
11. Recursos para Aceleração do Crescimento e Brasil sem Miséria - PAC/PBSM	-	-	-	-	-	-	25,0	0,5
12. Resultado primário do governo central cf. art. 3º da LDO 2013 (10 + 11)	100,8	2,7	93,0	2,2	97,0	2,2	108,1	2,2
13. Juros nominais	(124,5)	(3,4)	(180,6)	(4,4)	(151,3)	(3,4)	(140,3)	(2,8)
14. Resultado nominal do governo central	(45,8)	(1,2)	(87,5)	(2,1)	(54,4)	(1,2)	(32,2)	(0,6)
15. Receitas financeiras	636,6	17,3	724,5	17,5	1.082,0	24,1	910,7	18,3
15.1. Refinanciamento da dívida	371,5	10,1	474,1	11,4	653,3	14,6	610,1	12,3
15.2. Emissão de títulos	127,8	3,5	91,6	2,2	187,9	4,2	124,3	2,5
15.3. Operações Oficiais de Crédito	51,4	1,4	62,4	1,5	59,5	1,3	66,4	1,3
15.4. Remuneração das Disponibilidades do Tesouro	34,5	0,9	41,3	1,0	36,1	0,8	40,3	0,8
15.5. Demais	51,3	1,4	55,1	1,3	145,3	3,2	69,8	1,4
16. Despesas financeiras	683,6	18,6	761,3	18,4	1.102,5	24,6	997,9	20,1
16.1. Juros e encargos da dívida	122,4	3,3	131,1	3,2	140,6	3,1	163,5	3,3
16.2. Amortização da dívida	514,0	14,0	577,3	13,9	874,2	19,5	736,6	14,8
16.3. Demais	47,2	1,3	52,9	1,3	87,8	2,0	97,9	2,0

Fonte: Projeto de Lei Orçamentária para 2013 (PLOA 2013).

(*) 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.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

2.2.1. Capacidade de pagamento e meta de resultado primário

O primeiro dos componentes que determinam a capacidade de pagamento do setor público são as receitas primárias. Elas o fazem porque sua arrecadação não é fato gerador de novas obrigações (aumento do passivo), tampouco implica reduzir o montante de bens e direitos que já compõem o patrimônio público (redução do ativo). Quando são arrecadadas e, depois, recolhidas ao caixa do Tesouro Nacional, as receitas primárias implicam, necessariamente, aumentar o ativo. Ao fazê-lo, reduzem o endividamento líquido do setor público. Por isso mesmo, são fontes de receita hábeis ao efetivo pagamento de qualquer despesa, especialmente ao pagamento do serviço da dívida pública. Como exemplos dessa categoria de receita, podem ser citados os tributos de todas as espécies e as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico.

O outro grande componente que define a capacidade de pagamento, em âmbito de política fiscal, são as denominadas despesas primárias. Se as receitas primárias contribuem para a redução do endividamento líquido, as despesas primárias, por seu turno, levam a sua expansão. O que singulariza essas despesas, diferenciando-as das financeiras, é o fato de que elas jamais estão associadas a déficits ocorridos em exercícios passados e, portanto, à dívida já constituída pelo setor público. Elas são um componente autônomo, novo, estranho ao patrimônio público, mas o afetam a partir do momento em que são pagas, pois implicam drenar a disponibilidade de recursos públicos. Ao concorrerem pelos recursos disponíveis, as despesas primárias consomem receitas primárias e, portanto, reduzem a capacidade de pagamento das despesas financeiras associadas à dívida pública.

Nesse contexto, a meta de resultado primário traduz o esforço para gerar os meios necessários ao pagamento de déficits que se vão acumulando ao longo do tempo. Em linguagem bem simples, a meta é fixada e apurada pela diferença entre o total da receita primária, de um lado, e o total da despesa primária, do outro. Para 2013, a meta aplicável aos orçamentos fiscal e da seguridade social, em âmbito federal, é de superávit (excesso de receitas em relação a despesas), e o superávit está fixado em R\$108,1 bilhões. Isso significa dizer que, nos orçamentos fiscal e da seguridade social, há a expectativa de que as receitas primárias excedam as despesas da mesma categoria pelo supracitado valor. E é esse superávit primário que define a capacidade de o setor público pagar a própria dívida ao longo do exercício de 2013.

A tabela 5, abaixo, discrimina as despesas primárias por GND, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social. As despesas primárias propostas são de R\$1.142,3 bilhões, e, cabe notar, não há despesas desse gênero classificadas em GND 2 – JUR (juros e encargos da dívida), tampouco em GND 6 – AMO (amortização do principal da dívida pública).

Tabela 5. PLOA 2013 - despesas primárias por esfera e grupo de natureza

Esfera	Classificador de Resultado Fiscal	GND	em bilhões de reais
			Valor PLOA 2013
F + S	DESPEAS PRIMÁRIAS	1 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	208,0
		3 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	848,0
		4 - INVESTIMENTOS	65,8
		5 - INVERSÕES FINANCEIRAS	13,8
		9 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	6,7
		TODOS OS GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA	1.142,3

Fonte: PLOA 2013.

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Por sua vez, a tabela 6, a seguir, discrimina as receitas primárias do orçamento fiscal e do da seguridade social. As receitas são discriminadas por esfera, classificador de resultado fiscal, grupo de classificação e origem. Importa notar que os grupos de classificação distinguem a arrecadação entre a “administrada” (no caso, administrada pela Receita Federal do Brasil – RFB), a do INSS e as “não administradas” (arrecadação de órgãos e entidades fora do âmbito da RFB e do INSS).

Tabela 6. PLOA 2013 receitas primárias por esfera, grupo de classificação e origem em bilhões de reais

Esfera	ID Primário (Cod/Desc)	Origem	Valor PLOA 2013
F + S	P - RECEITA PRIMÁRIA	RECEITA TRIBUTÁRIA	416,1
		RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	667,5
		RECEITA PATRIMONIAL	76,6
		RECEITA AGROPECUÁRIA	0,0
		RECEITA INDUSTRIAL	1,2
		RECEITA DE SERVIÇOS	8,1
		TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	1,0
		OUTRAS RECEITAS CORRENTES	54,5
		ALIENAÇÃO DE BENS	4,3
		TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	0,1
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	0,0		
Total			1.229,5

Fonte: PLOA 2013.

Por ordem decrescente de valor, a arrecadação da receita primária distribui-se em: receita administrada, com R\$762,9,0 bilhões; arrecadação líquida do INSS, com R\$314,1 bilhões; receitas não administradas, com R\$152,6 bilhões. A arrecadação total estimada atinge a cifra de R\$1.229,5 bilhões.

Em regime estritamente orçamentário, o resultado primário projetado para 2013, considerando a estimativa da receita e a proposta de fixação da despesa, deve ser de R\$87,2 bilhões (R\$1.229,5 bilhões *menos* R\$1.142,3 bilhões). Esse resultado é menor que a meta fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 (LDO 2013), que é de R\$108,1 bilhões, em função de dois fatos. Por um lado, a meta de resultado primário implícita no PLOA 2013 encontra-se expressa sob a ótica orçamentária, desconsiderando, portanto, impactos esperados sobre o caixa do Tesouro Nacional. Esses impactos devem responder por desembolsos líquidos da ordem de R\$4,0 bilhões. Por outro lado, o Poder Executivo, ao confeccionar o PLOA 2013, fez uso parcial da faculdade que lhe confere o art. 3º da LDO 2013, segundo o qual a meta de superávit pode ser reduzida em até R\$45,2 bilhões, em face de programação considerada como “investimento prioritário”. No uso dessa faculdade, o Executivo trabalhou com redução menor, da ordem de R\$25,0 bilhões. Nesse contexto, somando-se os R\$87,2 bilhões aos R\$25,0 bilhões de redução e, depois, subtraindo-se do montante apurado outros R\$4,0 bilhões em desembolsos



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

líquidos de caixa, chega-se à cifra de R\$108,2 bilhões, que é valor aproximado da meta de superávit primário fixada para 2013.

Portanto, no balanço estritamente fiscal das operações orçamentárias, considerando-se, além delas, as repercussões, sobre a capacidade de pagamento do setor público, de ingressos e desembolsos a ocorrer no caixa do Tesouro Nacional, deve a dívida pública líquida federal sofrer impacto fiscal, por conta do superávit primário, de R\$108,2 bilhões. Mas esse impacto, cabe frisar, somente será produzido integralmente se o Poder Executivo realizar a totalidade da meta de superávit primário de 2013. A fim de que o faça, deverá contingenciar despesas pelo valor mínimo de R\$25,0 bilhões, exatamente o valor por ele deduzido, no PLOA 2013, da meta de superávit primário fixada pela LDO 2013.

Caso estejam corretas, as estimativas oficiais parecem demonstrar que a dívida líquida federal deverá atingir R\$1.594,1 bilhões, no início de 2013, e R\$1.626,4 bilhões, ao final do exercício. Na média, portanto, a dívida líquida federal, em 2013, poderá situar-se em torno de R\$1.610,2 bilhões.

A razão entre o montante do superávit primário (R\$108,2 bilhões) e o valor médio da dívida líquida (R\$1.610,2 bilhões), em 2013, é, nesse contexto, de 6,7%. Essa razão representa o máximo custo efetivo médio da dívida líquida que o setor público federal pode suportar, anualmente, caso pretenda reduzir o endividamento líquido de 35,0%, no início de 2013, para 32,7% do produto interno bruto (PIB), ao final do exercício. Nesse cálculo estão implícitos: (i) taxa real de crescimento e deflator implícito do PIB de 4,5%; (ii) valor do PIB, em preços correntes, no início e ao final de 2013, respectivamente, de R\$4.554,5 bilhões e R\$4.973,6 bilhões.

Naturalmente, essas estimativas e projeções não consideram o conjunto de fatores e elementos, todos de caráter extra-orçamentário, que podem afetar tanto a dívida e o nível de endividamento público quanto o seu custo de financiamento. Esses fatores e elementos contemplam, principalmente:

1. as relações financeiras com o exterior, cujo saldo responde, essencialmente, por variações no montante das reservas internacionais, no dos títulos públicos, da carteira do Banco Central do Brasil (BACEN), em poder do mercado, e no da base monetária;
2. em associação com o item anterior, o comportamento das taxas de câmbio do real, que produzem repercussões diretas sobre o valor das reservas internacionais, dos demais ativos e dos passivos denominados em moeda estrangeira;
3. as relações financeiras do Tesouro Nacional com as empresas estatais, especialmente com as empresas cujas operações estejam excluídas da base de cálculo dos resultados fiscais – grupos Petrobrás e Eletrobrás e instituições financeiras oficiais de crédito – ou aquelas que envolvam, em negócios com as empresas, a emissão e a colocação direta de títulos públicos por parte do Tesouro Nacional.

Ainda cabe asseverar que o elevado grau de vinculação de receitas a despesas, a fundos, a órgãos, a entidades ou a finalidades específicas faz da administração da política fiscal um enorme desafio, reduzindo os graus de liberdade para efeito da gestão da dívida pública, notadamente no tocante à destinação dos recursos que compõem o superávit primário. As evidências indicam que o instituto da vinculação de receitas carece de adequada regulação em norma infraconstitucional, especialmente para que se ofereça tratamento, juridicamente seguro, à forma pela qual os vínculos que atam a receita a objetos ou propósitos determinados



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

devam ser respeitados ou, em certas hipóteses, mereçam ser afrouxados ou desfeitos. O que não se pode admitir é que fechemos os olhos para o fato de que uma parte relevante da arrecadação da receita pública esteja sendo destinada, sistematicamente, à conta única do Tesouro Nacional, lá permanecendo estéril e improdutiva não apenas por razões de ordem monetária, mas, também, por limitações antecedentes de ordem jurídica, fiscal e tributária.

Em posição de agosto de 2012, as disponibilidades do Tesouro Nacional junto ao BACEN superavam os R\$460,0 bilhões. Se for certo considerar que esses recursos, do ponto de vista monetário, sejam disponibilidades tão boas quanto as que resultariam da mera emissão de base monetária, também será correto afirmar que uma parcela significativa desses recursos ainda deva permanecer associada a fins que, de forma indeterminada no tempo, continuem a limitar ou a impedir sua livre destinação.

Finalmente, é importante considerar que a circulação de ativos financeiros, especialmente de títulos da dívida pública federal, não altera, no conjunto, a quantidade de moeda em circulação na economia. Isso não obstante, esses ativos financeiros criam elos ou nós adicionais na cadeia de circulação da moeda, criando como que “desvios” na distribuição da riqueza e restringindo a quantidade de crédito ofertado aos demais agentes econômicos. Exatamente por isso, a expressão líquida da dívida constitui medida fiscal importante, mas não mais importante que a sua expressão bruta, especialmente quando em pauta de discussão a gestão da parcela mobiliária da dívida.

3. Execução Orçamentária Recente – Fiscal e Seguridade Social

3.1. Execução 2009-2012

As tabelas 7, 8 e 9, a seguir, retratam as execuções da receita e da despesa, nos exercícios de 2009 a 2012, assim como comparam os valores da execução com aqueles propostos para 2013. A execução da receita é retratada a partir dos dados da arrecadação líquida de cada exercício, enquanto a da despesa, 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 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 receitas e 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.

Os dados da tabela 7 permitem entender que a receita estimada para 2013 e realizada entre 2009 e 2012, ao abrigo dos orçamentos, gira em torno de 45% do PIB, verificando-se variações, para mais ou para menos, conforme o exercício financeiro, particularmente em função do cenário econômico específico de cada ano. Normalmente, as receitas primárias representam em torno da metade do valor da arrecadação, sendo



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
 Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

digno de nota o fato de que elas, as receitas primárias, exibem comportamento bem mais estável que aquele demonstrado pelas receitas financeiras. Em grande medida, as receitas primárias são formadas pela arrecadação de tributos (impostos e taxas) e contribuições (sociais e de intervenção no domínio econômico), além das receitas patrimoniais, outra importante origem da arrecadação, seguidas pelas demais fontes de receita retratadas na tabela 7. Favorece a estabilidade das receitas primárias o fato de que os tributos e as contribuições constituem matéria reservada à lei em sentido estrito e, exatamente por isso, matéria sujeita a ritos que visam salvaguardar o contribuinte de arroubos fiscais ou excessos de exação. Por seu turno, as origens financeiras concentram-se, basicamente, nas operações de crédito, seguindo-as, em ordem decrescente de valor, outras origens de receitas, como, por exemplo, as decorrentes das relações financeiras entre o Tesouro Nacional e o Banco Central do Brasil (BACEN). Portanto, o núcleo financeiro das receitas é composto por operações de crédito associadas à dívida pública e pelas relações entre o Tesouro Nacional e o BACEN, particularmente as movidas pela remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional, cujo depósito é feito junto à autoridade monetária, e pela transferência dos resultados do BACEN, apurados nos balanços de final de ano, ao Tesouro Nacional.

Tabela 7. Execução da receita (arrecadação líquida) e receita estimada para 2013

em bilhões de reais

Classificador de Resultado Fiscal	Origem	Exercício Financeiro									
		2009	%PIB	2010	%PIB	2011	%PIB	2012*	%PIB	PLOA 2013	%PIB
Primária	11 - RECEITA TRIBUTARIA	240,6	7,7%	281,8	8,0%	338,6	8,6%	245,0	5,6%	416,1	8,7%
	12 - RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	400,4	12,8%	475,4	13,6%	545,5	13,8%	416,9	9,6%	667,5	14,0%
	13 - RECEITA PATRIMONIAL	49,9	1,6%	55,8	1,6%	54,4	1,4%	47,1	1,1%	76,6	1,6%
	15 - RECEITA INDUSTRIAL	0,7	0,0%	0,7	0,0%	0,7	0,0%	0,7	0,0%	1,2	0,0%
	16 - RECEITA DE SERVICOS	4,4	0,1%	5,0	0,1%	6,0	0,2%	5,9	0,1%	8,1	0,2%
	17 - TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	0,1	0,0%	0,3	0,0%	0,5	0,0%	0,6	0,0%	1,0	0,0%
	19 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES	39,9	1,3%	26,3	0,8%	30,8	0,8%	46,6	1,1%	54,5	1,1%
	22 - ALIENAÇÃO DE BENS	0,5	0,0%	0,7	0,0%	1,5	0,0%	1,1	0,0%	4,3	0,1%
	24 - TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	0,1	0,0%	0,1	0,0%	0,1	0,0%	0,1	0,0%	0,1	0,0%
Subtotal	Primária	736,7	23,5%	846,2	24,1%	978,1	24,7%	763,9	17,6%	1.229,5	25,8%
Financeira	12 - RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	11,0	0,3%	12,2	0,3%	13,3	0,3%	8,5	0,2%	18,0	0,4%
	13 - RECEITA PATRIMONIAL	8,8	0,3%	9,4	0,3%	11,3	0,3%	9,5	0,2%	10,4	0,2%
	16 - RECEITA DE SERVICOS	30,6	1,0%	35,5	1,0%	42,0	1,1%	32,1	0,7%	41,1	0,9%
	19 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,4	0,0%	0,4	0,0%
	21 - OPERACOES DE CREDITO	497,7	15,9%	502,3	14,3%	568,0	14,4%	447,2	10,3%	735,5	15,4%
	22 - ALIENAÇÃO DE BENS	0,0	0,0%	0,1	0,0%	0,5	0,0%	0,4	0,0%	1,8	0,0%
	23 - AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS	25,7	0,8%	24,8	0,7%	28,9	0,7%	24,3	0,6%	35,3	0,7%
25 - OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	216,1	6,9%	52,2	1,5%	58,8	1,5%	183,1	4,2%	68,3	1,4%	
Subtotal	Financeira	789,9	25,2%	636,5	18,2%	722,9	18,3%	705,6	16,2%	910,7	19,1%
Total		1.526,6	48,7%	1.482,7	42,3%	1.701,0	43,0%	1.469,5	33,8%	2.140,3	44,9%

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

*Os dados referentes ao exercício de 2012 refletem a arrecadação havida até setembro, mas o mês ainda permanece aberto, sujeitando os dados a mudanças.

Situando-se entre 23% (arrecadação de 2009) e 26% (proposta para 2013) do PIB, a arrecadação das receitas primárias tem-se apoiado, basicamente, nos impostos, nas contribuições previdenciárias e para a seguridade social e na gestão do patrimônio estatal. Em âmbito tributário, nos impostos sobre a renda e o patrimônio (IR), a produção e a circulação (IPI) e o comércio exterior (II). No das contribuições, naquelas associadas ao Regime Geral da Previdência Social e ao financiamento da seguridade social, nas incidentes sobre



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

o lucro das pessoas jurídicas e para o PIS/PASEP, na do salário-educação e na destinada ao custeio do Regime Próprio de Previdência do Servidor Público. No plano patrimonial, pelos dividendos pagos, por empresas estatais, à União, pelas participações e *royalties* associados à produção e à exploração de petróleo e gás natural e por pagamentos decorrentes de concessões e permissões para a exploração de recursos minerais e serviços públicos, a exemplo dos serviços de comunicação.

Naturalmente, as receitas patrimoniais devem ganhar peso relativo maior ao longo do tempo, haja vista as perspectivas de crescimento da produção na área do pré-sal e os maciços investimentos que o governo federal tem feito no setor de petróleo e gás natural, especialmente por intermédio da Petrobrás e das empresas de seu grupo. Se os efeitos do crescimento da produção realmente se alastrarem pela economia, desdobrando-se pelas sucessivas cadeias produtivas centradas na indústria do petróleo, esses efeitos certamente repercutirão sobre a renda e a produção dos demais setores econômicos, agindo, ao final das contas, como alavanca adicional da própria arrecadação geral de impostos e contribuições federais.

No tocante à execução das receitas financeiras, são dignos de nota dois fenômenos, especialmente importantes por motivos opostos. De um lado, as operações de crédito, que, no conjunto da série de exercícios coligidos, ostenta elogiável estabilidade como proporção do PIB. Situando-se ao redor de 15% do produto interno bruto anual, pelo menos desde 2009, o volume estável de receitas associadas às operações de crédito retrata a bem-sucedida combinação, já em curso há muitos anos, de uma política especificamente talhada para propiciar ajustada administração da dívida pública, melhorando os seus muitos perfis, com uma disciplina fiscal centrada na geração sistemática de superávits primários, permitindo controlar o endividamento público. Do outro lado, as receitas financeiras decorrentes das operações entre o Tesouro Nacional e o BACEN, adversamente afetadas pelas magnitudes dos valores envolvidos nas transações, pela amplitude das taxas de juros praticadas no país e pelas idas e vindas associadas à crescente inserção do Brasil no cenário da economia internacional. Movimentam as receitas financeiras, essencialmente, a remuneração dos depósitos do Tesouro junto ao BACEN, catapultada tanto pelo volume depositado (algo entre R\$400 bilhões a R\$500 bilhões, aproximadamente) quanto pelos juros incidentes sobre esse volume, além dos oscilantes resultados anuais do BACEN, muito afetados pelo descasamento entre os retornos proporcionados por seus ativos e o custo representado por seus passivos, assim como pelas torrentes de capital que cruzam as fronteiras internacionais, desestabilizando não apenas a taxa de câmbio do real, mas, também, a própria oferta de moeda.

A despeito de as receitas financeiras serem subproduto de um cenário operacional mais agressivo, a política econômica, ao longo dos anos, tem logrado manter em razoável estado de equilíbrio dinâmico todas as variáveis-chave para a estabilidade da economia, executando programação monetária rigorosa, administrando o câmbio, gerindo as reservas internacionais, mantendo os preços sob relativo controle e buscando a redução do custo financeiro da dívida pública. Muitos dos movimentos feitos nesse sentido são como que sumarizados pelos dados da tabela 10, também retratados no gráfico 1, apresentados adiante, nos quais se pode verificar o comportamento de alguns fatores condicionantes da base monetária. Esses números são de importância estratégica para a gestão econômica e, também, refletem a complementaridade das políticas fiscal, monetária, cambial e de crédito. Verifique-se, no que tange à interdependência desses ramos da política econômica, quão importante tem sido o efeito de contração que os depósitos líquidos, na conta única do Tesouro Nacional, têm produzido sobre a base monetária, estabilizando a oferta de moeda. De 1998 para cá, o comportamento da

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

conta única, ditado pela política fiscal e, em seu âmbito, pela política orçamentária, tem demonstrado ser um dos carros-chefes da estabilidade da moeda, contribuindo para amortecer os impactos, por vezes adversos, das quase imprevisíveis operações com o setor externo.

O comportamento da conta única, assim como o volume e o sentido das operações com o setor externo, está associado, umbilicalmente, à política orçamentária e, em seu bojo, à de gastos, de endividamento público e de juros. As tabelas 8 e 9, de relance, proporcionam visão da forma como a despesa pública, executada entre 2009 e 2012, pode ter afetado a conta única e as operações com o exterior, assim como permite vislumbrar o que se pode esperar da proposta para 2013 no que tange a essas duas variáveis. Enquanto a tabela 8 cuida das despesas primárias, a 9 é dedicada às financeiras.

Tabela 8. 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

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

encargos sociais (GND 1) e os investimentos (GND 4). Há certa tendência à elevação da participação relativa dos 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 9. 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**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

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.

Tabela 10. Fatores condicionantes da base monetária - 1998 a 2012

em bilhões de reais

Data	Fatores Condicionantes da Base Monetária						
	Títulos Públicos	Conta Única	Operações com o Setor Externo	Depósitos Instituições Financeiras	Outras Operações Autoridade Monetária	Redesconto	Derivativos
1998	27,9	-15,1	-21,4	20,3	0,2	-	-
1999	34,9	-15,6	-14,9	2,1	0,0	-	-
2000	21,4	-26,5	4,4	1,5	-0,8	-0,6	-
2001	41,3	-11,9	-18,6	-1,8	-3,4	-	-
2002	90,7	-20,5	-26,4	-33,8	-1,3	0,4	10,9
2003	11,2	-1,1	0,6	6,7	-1,9	0,0	-15,6
2004	57,8	-48,3	14,6	-2,4	-0,1	0,0	-6,0
2005	2,8	-43,0	52,4	2,4	0,6	0,0	-2,7
2006	-0,7	-59,5	74,4	-0,8	1,0	0,0	5,4
2007	-74,0	-55,6	155,4	-10,6	1,5	0,0	8,8
2008	34,1	-74,3	-12,1	57,0	1,1	0,0	-4,8
2009	11,3	-52,3	62,9	-3,4	3,2	0,0	-3,2
2010	249,5	-51,2	75,6	-236,9	3,8	0,0	-
2011	70,2	-125,6	85,2	-24,4	2,8	0,0	-0,7
2012*	-40,5	-69,5	36,1	76,7	-12,8	0,0	-0,7
Acumulado	537,9	-670,1	468,1	-147,4	-6,2	-0,2	-8,6

Fonte: Banco Central do Brasil, séries temporais.

* Dados até agosto de 2012.

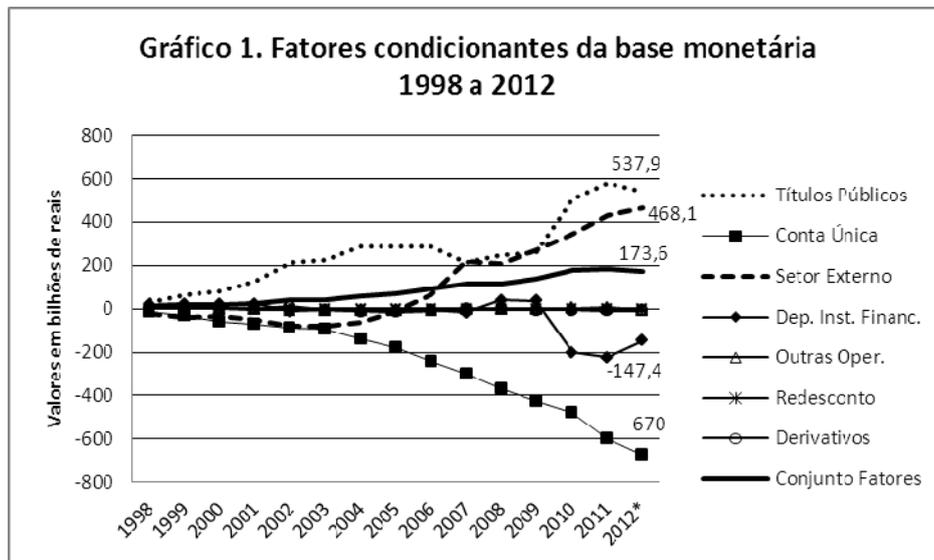
Como já se afirmou aqui, a disciplina fiscal e orçamentária tem-se refletido no comportamento exibido pelos fatores que condicionam a base monetária (vide tabela 10, acima, e gráfico 1, abaixo), sendo digno de nota o relevante papel exercido pela conta única do Tesouro Nacional. Isso não obstante, algumas questões ainda permanecem sem resposta na política econômica, como é o caso das taxas de juros praticadas no país, ainda elevadas no plano internacional, a despeito dos recentes movimentos no sentido de fazer cair os juros SELIC. Logicamente, juros elevados constituem irresistível fator de atração de capitais estrangeiros, principalmente quando algumas das principais economias do mundo se encontram tisonadas pela combinação tóxica da recessão, da fragilidade financeira dos mercados bancários, do desequilíbrio fiscal e do dilema representado pelo binômio asfixia-descontrole monetário. Sem dúvida alguma, muitos fatores podem contribuir para que os juros sejam reduzidos, no país, consistentemente, mas nenhum se afigura tão importante quanto o



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

desempenho das contas públicas. Contas públicas adequadamente equilibradas podem constituir barreira ao contágio do Brasil por crises que tenham sido gestadas noutros países.



Fonte: Banco Central do Brasil.

Nesse particular, no do desempenho das contas públicas, verifica-se que uma das condições necessárias à aplicação e ao êxito da disciplina fiscal é, inegavelmente, a publicidade. Muito especialmente, a publicidade inerente aos orçamentos públicos e aos processos atinentes à sua elaboração, aprovação, execução e avaliação. Para que a mesma funcione e cumpra o seu papel, é importante que os orçamentos não percam a sua essência, que se faz exteriorizar pela abrangência das leis orçamentárias, pela clareza de suas disposições e pelo primado do instituto da representação, pelo Congresso Nacional, da população brasileira – destinatário, por excelência, da ação pública.

Para esse efeito, do controle das contas públicas e do desempenho fiscal, os orçamentos deveriam contemplar cabal demonstração das mutações da dívida pública federal, tanto realizadas quanto projetadas, como, também, metas ou, pelo menos, indicativos de comportamento para a evolução do nível de endividamento ao longo de cada exercício financeiro. A demonstração abrangeria as mutações de todo gênero, inclusive especificando seus fatos geradores e montantes esperados, servindo não apenas de baliza para o desempenho fiscal, mas, igualmente, de autorização necessária à constituição de dívida ao longo dos exercícios. Hoje, sabe-se que uma parte nada desprezível das operações de constituição de dívida ocorre ao largo dos orçamentos e das metas fiscais que eles encerram, sendo igualmente notório o fato de que o controle do endividamento público não é mais do que um reflexo parcial da disciplina fiscal encetada por normas como as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

3.2. Reflexos do planejamento governamental na execução orçamentária

O resultado fiscal implícito no PLOA 2013 tem reflexos significativos nos valores disponíveis para a execução orçamentária e, conseqüentemente, no planejamento orçamentário dos diversos órgãos. O presente tópico aborda, sucintamente, as principais razões de caráter financeiro que condicionam a execução do orçamento federal e que tornam rotineiro e cada vez mais representativo o contingenciamento de dotações, tanto daquelas propostas pelo Executivo quanto das aprovadas pelo Congresso Nacional. Muito especialmente, em função do uso do mecanismo de contingenciamento, aborda a crescente concentração de poder discricionário, em matéria orçamentária, nas mãos do Executivo.

Para esse efeito, cabe iniciar pelo entendimento do que seja o crédito orçamentário, base sobre a qual está assentado o orçamento público.

O orçamento público compreende o crédito orçamentário inicial, proveniente da lei orçamentária anual, e os créditos adicionais abertos e reabertos durante o exercício financeiro. Como instrumento de planejamento, todas as ações dele constantes deveriam, em tese, ser objeto de execução pela administração pública durante o exercício financeiro ao qual se refere.

É importante observar que, ainda que as previsões de receita se confirmem plenamente, garantindo-se recursos financeiros para o pagamento de todas as despesas orçadas, o atual arranjo legal orçamentário-financeiro faz com que as ações governamentais previstas no orçamento da União não possam, por definição, ser plenamente executadas. Isso ocorre porque sempre há excesso de autorizações para o pagamento de despesas, tornando cronicamente insuficientes os recursos disponíveis. O processo conduz, inevitavelmente, à limitação de empenho e de movimentação financeira, fazendo eclodir o chamado contingenciamento da despesa.

Cabe notar que o contingenciamento, previsto no art. 9º da lei complementar nº 101, de 2000, deveria ser desencadeado, tão-somente, para o caso de a arrecadação prevista ser insuficiente para fazer face às despesas autorizadas e, ao mesmo tempo, gerar a economia necessária ao cumprimento da meta de resultado primário. O contingenciamento, em hipótese alguma, deveria eclodir por conta de excesso de autorizações para o pagamento de despesas.

As causas que levam a que as autorizações para o empenho da despesa (LOA e créditos abertos e reabertos) e as autorizações para o pagamento de despesas (LOA, créditos abertos e reabertos e restos a pagar) excedam os recursos que possam efetivamente ser utilizados para os pagamentos podem ser assim resumidas:

1. o uso de redutor da meta de resultado primário na lei orçamentária, considerando-se que o Poder Executivo tem buscado cumprir sempre a “meta cheia”;
2. abertura de créditos adicionais com recursos do superávit financeiro de anos anteriores, deixando de utilizar as fontes primárias do excesso de arrecadação e/ou cancelamentos compensatórios como fonte de recursos;
3. a reabertura de créditos especiais e extraordinários, para os quais não se constitui reserva de recursos do exercício anterior para fazer face às despesas;



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

4. o estoque acumulado de restos a pagar, para o qual não se constitui reserva de recursos dos exercícios anteriores que possibilite efetuar os respectivos pagamentos.

Redutor da meta de resultado primário

A autorização para elaborar a lei orçamentária com meta fiscal reduzida em relação àquela utilizada na execução é o primeiro fator que determina excesso de autorização para a realização de despesa. Esse excesso pode ser medido pelo valor do redutor da meta de resultado primário.

A meta de resultado primário, fixada em R\$108,1 bilhões para os orçamentos fiscal e da seguridade social (2,15% do PIB)¹², no PLOA 2013, foi reduzida em R\$ 25 bilhões. Isso significa que, já no início do exercício de 2013, e mantidas todas as demais condições e hipóteses, a persecução da “meta cheia” levará a um contingenciamento inicial de R\$ 25 bilhões.

Deve-se destacar que a meta reduzida tem sido utilizada na elaboração e aprovação da lei orçamentária com o propósito de acomodar mais despesas em relação ao montante que poderia ser atendido caso fosse considerada a “meta cheia”. O Poder Executivo, conforme declarações das autoridades econômicas, sempre persegue a “meta cheia” para o resultado primário, não a meta reduzida. Assim, o valor do redutor da meta considerado no projeto e na lei orçamentária representará parcela intrínseca e inicial que comporá o montante a ser contingenciado em 2013.

Se o Poder Executivo sempre persegue a “meta cheia”¹³, a LDO não deveria permitir redutor na meta fiscal durante a elaboração da lei orçamentária. Faria mais sentido a utilização de um redutor apenas durante a execução orçamentária, de modo que, diante de dificuldades financeiras, a União estivesse autorizada a gerar superávit primário menor. Um redutor de meta de resultado primário a ser utilizado, exclusivamente, durante a execução orçamentária não geraria excesso de autorização de gastos e, portanto, não contribuiria para o contingenciamento.

Abertura de crédito adicional à conta de superávit financeiro

Também a abertura de crédito adicional à conta de superávit financeiro implica excesso de autorização para o pagamento de despesas.

O superávit financeiro acumula economias produzidas pelos superávits primários gerados em anos anteriores e, por isso, já está comprometido com a redução da dívida líquida. Assim, o uso dos recursos oriundos de superávit financeiro implica expandir a dívida líquida. Portanto, os recursos que o compõem não estão efetivamente disponíveis para a realização de novos gastos.

O comprometimento do superávit financeiro com a redução da dívida líquida deveria impedir sua indicação como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais destinados a atender a despesas primárias, conforme prevê o § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964. Tratando-se de superávit financeiro formado por recursos vinculados, sua utilização somente poderia ser permitida no caso em que a abertura de crédito adicional também implicasse realizar cancelamentos compensatórios de programações contidas no

¹² Para o setor público consolidado, a meta para o resultado primário é de R\$ 155,9 bilhões (3,1% do PIB).

¹³ A Ministra do Planejamento, em entrevista coletiva dada logo após o encaminhamento do PLDO 2013 ao Congresso Nacional, ao mencionar o redutor da meta, enfatizou que, como sempre, será perseguida a “meta cheia” durante o exercício de 2013.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

orçamento. Em hipótese alguma, essa compensação poderia ser feita, quando da abertura do crédito adicional, mediante o contingenciamento de despesas.

Abertura de crédito extraordinário sem indicação de fonte

Ainda que a Constituição não exija, formalmente, a indicação de fonte para a abertura de crédito extraordinário, haja vista a urgência, a relevância e a imprevisibilidade de determinados gastos, se a abertura desse tipo de crédito não se dá à conta de excesso de arrecadação ou de cancelamentos compensatórios de programações da LOA, a nova autorização de gasto sempre implica ampliar o contingenciamento.

A LDO não pode obrigar a indicação de fontes, mas poderia e deveria prever que, se não forem indicadas fontes primárias, a meta de resultado primário seja reduzida pelo montante do crédito extraordinário aberto, tendo em mira evitar contingenciamentos.

Reabertura de créditos extraordinários e especiais

A reabertura de créditos extraordinários e especiais, se não há recursos reservados do ano anterior para atender às despesas correspondentes¹⁴, deveria comprometer o excesso de arrecadação ou exigir cancelamentos compensatórios da LOA. Como não há previsões dessa natureza na LDO, a reabertura de crédito conduz à necessidade de contingenciamento.

Estoque de Restos a pagar

O contingenciamento deveria ser medida extrema e excepcional, pois busca assegurar meios adicionais para o cumprimento da meta de resultado primário, cuja apuração, no âmbito da União, é feita com base no regime de pagamento das despesas. A apuração das metas pelo regime de caixa tem possibilitado que o contingenciamento seja menos inflexível no que se refere à limitação de empenho, de modo que se verifique o empenho de despesas ainda que não haja a cobertura dos recursos necessários ao seu pagamento. São essas as despesas que, posteriormente, vêm a ser inscritas em restos a pagar.

Deve-se reconhecer que é razoável haver resíduos passivos a serem pagos no exercício seguinte, em decorrência dos prazos dos atos a serem praticados pela administração pública e por seus credores. Esses resíduos passivos devem estar fundados na despesa legalmente empenhada, a qual representa uma obrigação de pagar após o implemento de condições pactuadas. Os resíduos passivos não poderiam estar baseados, tão-somente, em “nota de empenho” emitida pelo SIAFI.

No entanto, a inscrição de restos a pagar decorre do excesso, cada vez maior, de autorizações em relação aos recursos disponíveis, revelando-se expediente para o diferimento da vigência das dotações orçamentárias, que, a rigor, deveria ser restrita ao exercício financeiro em que foram constituídas as dotações. Por essa razão, pode afirmar-se que esse diferimento representa, na prática, verdadeira autorização de despesa

¹⁴ Reserva que poderia, por exemplo, ser constituída com o excesso de superávit primário do exercício anterior. Neste caso, a LDO deveria admitir que, no exercício seguinte, a meta de resultado primário seria reduzida pelo montante de despesas realizadas à conta de créditos reabertos. Essa mesma solução vale para os restos a pagar. Se há fontes primárias para cada despesa, o adiamento dos pagamentos respectivos importaria em maior economia de recursos, a qual poderia ser utilizada nos pagamentos a serem efetuados no exercício seguinte.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

a ser executada em exercício futuro, pois, em muitos casos, sequer ocorre o comprometimento da despesa na forma da celebração de vínculos formais, como em contratos e convênios.

Em um primeiro momento, os restos a pagar sem reserva de recursos decorrem de autorizações de despesas em volume que não respeita o montante da receita prevista, deduzida a economia necessária para a geração do superávit primário.

Em um segundo momento, porém, os montantes inscritos passam a ser causa do contingenciamento, uma vez que seu pagamento irá concorrer com o pagamento de despesas do orçamento aprovado para o exercício.

Se os restos a pagar inscritos em um exercício constituem consequência do excesso de autorização, no exercício seguinte passam a ser uma de suas causas, criando-se um círculo vicioso em que o estoque de restos a pagar é crescente a cada exercício financeiro. O estoque de restos a pagar chegou a R\$140,9 bilhões, em dezembro de 2011, não existindo recursos reservados para que os pagamentos sejam efetuados.

4. Projeto de Lei Orçamentária para 2013 – Visão Geral

4.1. Características gerais do PLOA 2013

O PLOA 2013 estima a receita em R\$2.250,9 bilhões e fixa a despesa por igual valor. Sua programação de trabalho está organizada nestas três peças orçamentárias: o Orçamento Fiscal (OF); o Orçamento da Seguridade Social (OSS); o Orçamento de Investimento (OI). O OF contempla os fundos, os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, nos três Poderes da União, inclusive as fundações instituídas e mantidas pelo poder público. É a esfera fiscal. O OSS, por seu turno, abrange as entidades e os órgãos que atuam no âmbito da seguridade social, da Administração Pública Federal direta e indireta, também nos três Poderes da União, além dos fundos e das fundações instituídas e mantidas pelo poder público. É a esfera da seguridade social. Por fim, o OI traz a programação dos investimentos das empresas públicas federais e das sociedades de economia mista em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto, direta ou indiretamente. É a esfera de investimento das empresas estatais. Vale esclarecer que as esferas orçamentárias constituem convenção de caráter jurídico, administrativo e orçamentário e têm por objetivo agrupar a programação de trabalho vinculada: (i) na esfera da seguridade, à previdência social, à saúde ou à assistência social; (ii) na de investimento, as empresas estatais; (iii) na fiscal, as programações de trabalho dissociadas da seguridade social e das empresas estatais que integrem o OI.

A receita e a despesa encontram-se distribuídas, pelas três peças orçamentárias, desta forma:

1. o OF comporta receitas de R\$925,1 bilhões e despesas de R\$886,4 bilhões, além de outros R\$610,1 bilhões em receitas e, por igual valor, em despesas associadas ao refinanciamento da dívida pública federal;
2. o OSS, receitas de R\$605,1 bilhões e despesas de R\$643,8 bilhões;



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

3. o OI, receitas de R\$110,6 bilhões e despesas por igual valor.

Importa consignar que, no OF, há superávit (R\$38,7 bilhões) entre receitas (R\$925,1 bilhões) e despesas (R\$886,4 bilhões), e o superávit destina-se à cobertura do déficit do OSS. A comunicabilidade entre as esferas orçamentárias, assim consideradas a fiscal, a da seguridade social e a de investimento das empresas estatais, assegura absoluto equilíbrio entre receitas e despesas, sempre que as três esferas forem consideradas de forma conjunta.

4.2. Receitas estimadas

A tabela 11, a seguir, discrimina as receitas estimadas no PLOA 2013 por esfera, origem, rubrica e, por vezes, alíneas. As esferas fiscal (F) e da seguridade social (SS) representam 95,1% das receitas, ao passo que a do investimento das empresas estatais, os demais 4,9%. Em valores, as receitas da esfera fiscal montam a R\$1.535,2 bilhões, as da seguridade, a R\$605,1 bilhões, e as de investimento das empresas estatais, a R\$110,6 bilhões.

Baseado na natureza da receita¹⁵, as receitas estimadas no orçamento originam-se:

1. nas esferas fiscal e da seguridade social:

- a) impostos, no valor de R\$406,4 bilhões, abrangendo seis diferentes tributos, cuja base econômica de incidência é o comércio exterior (R\$33,6 bilhões), o patrimônio e renda (R\$277,3 bilhões) e a produção e circulação (R\$95,5 bilhões);
- b) taxas pelo exercício do poder de polícia, no valor de R\$8,1 bilhões, distribuídos por quinze diferentes tributos, entre os quais se destaca a Taxa de Fiscalização das Telecomunicações, com arrecadação estimada, para 2013, em R\$5,5 bilhões;
- c) taxas e emolumentos pela prestação de serviços, no valor de R\$1,6 bilhão, com destaque para a Taxa de Utilização do Sistema Integrado de Comércio Exterior – SISCOMEX (R\$0,7 bilhão) e emolumentos e custas judiciais (R\$0,5 bilhão);
- d) contribuições sociais, no valor de R\$657,9 bilhões, com destaque para as contribuições previdenciárias para o Regime Geral da Previdência Social – RGPS (R\$302,0 bilhões), a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (R\$197,6 bilhões), Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas (R\$66,8 bilhões), contribuições para o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP (R\$51,8 bilhões), contribuições para o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público (R\$29,5 bilhões) e Contribuição Social do Salário-Educação (R\$16,3 bilhões);

¹⁵ Existem variados critérios ou óticas de classificação da receita. Neste trecho, utilizamos a classificação econômica da receita, detalhada por origem, espécie, rubrica e alínea. Outro importante critério de classificação é o que agrupa as receitas de conformidade com sua repercussão sobre os resultados fiscais, discriminando-a, basicamente, entre receita primária e receita financeira. De qualquer modo, as receitas serão objeto de análise aprofundada por oportunidade da elaboração do Relatório da Receita.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

- e) contribuições de intervenção no domínio econômico, no valor de R\$9,6 bilhões, sendo especialmente relevantes a Cota-Parte do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (R\$3,2 bilhões), Contribuição pela Licença de Uso, Aquisição ou Transferência de Tecnologia (R\$2,1 bilhões) e Contribuição sobre a Receita das Empresas Prestadoras de Serviços de Telecomunicações (R\$1,8 bilhão);
 - f) receita patrimonial, no valor de R\$87,0 bilhões, notadamente receitas imobiliárias (R\$1,3 bilhão) e de valores mobiliários (R\$36,7 bilhões), concessões e permissões (R\$3,3 bilhões), compensações financeiras associadas a petróleo, gás e outros recursos minerais (R\$45,1 bilhões);
 - g) demais receitas correntes, no valor de R\$106,1 bilhões, destacando-se as receitas de serviços (R\$49,1 bilhões), multas e juros de mora (R\$21,8 bilhões), indenizações e restituições (R\$3,7 bilhões), a receita da dívida ativa (R\$10,5 bilhões), receita de participação do seguro (DPVAT) do Sistema Nacional de Trânsito (R\$3,8 bilhões);
 - h) receitas operações de crédito, no valor de R\$735,5 bilhões, incluindo R\$610,1 bilhões de emissão de títulos do Tesouro Nacional para o refinanciamento da dívida pública federal;
 - i) receitas de alienação de bens, no valor de R\$6,1 bilhões;
 - j) receitas de amortização de empréstimos e financiamentos, no valor de R\$35,3 bilhões, destacando-se R\$24,4 bilhões das de amortização de empréstimos e financiamentos, junto à União, por parte de estados e municípios;
 - k) R\$68,3 bilhões oriundos das demais receitas de capital, incluindo R\$27,4 bilhões de resultado positivo do Banco Central do Brasil (BACEN) e R\$40,3 bilhões de remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional;
2. na esfera de investimento das empresas estatais:
- a) geração própria de recursos, no valor de R\$77,4 bilhões;
 - b) recursos para aumento do capital social, no valor de R\$16,0 bilhões, sendo R\$3,5 bilhões provenientes do Tesouro Nacional e R\$12,5 bilhões de empresas controladoras;
 - c) operações de crédito, no valor de R\$9,0 bilhões, sendo R\$3,0 bilhões oriundos de créditos internos e R\$6,0 bilhões de créditos externos;
 - d) relações financeiras com empresas controladoras e com outras empresas estatais, no valor de R\$8,2 bilhões.

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD**Tabela 11. Estimativa da receita no PLOA 2013, por esfera, origem e rubrica**

em bilhões de reais

Esfera	Origem	Rubrica	PL	
F + S	RECEITA TRIBUTÁRIA	IMPOSTOS SOBRE A PRODUÇÃO E A CIRCULAÇÃO	95,5	
		IMPOSTOS SOBRE O COMÉRCIO EXTERIOR	33,6	
		IMPOSTOS SOBRE O PATRIMÔNIO E A RENDA	277,3	
		TAXA PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	1,6	
		TAXA PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	8,1	
	RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	CONTRIBUIÇÕES DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO	9,6	
		CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	675,8	
	RECEITA PATRIMONIAL	COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS (RECURSOS MINERAIS)	45,1	
		RECEITAS MOBILIÁRIAS	36,7	
		RECEITAS IMOBILIÁRIAS	1,3	
		CONCESSÕES E PERMISSÕES	3,3	
		DEMAIS RECEITAS PATRIMONIAIS	0,6	
	OUTRAS RECEITAS CORRENTES	RECEITAS DE SERVIÇOS	49,2	
		MULTAS E JUROS DE MORA	21,8	
		INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	3,7	
		DÍVIDA ATIVA	10,5	
		SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO (DPVAT)	3,8	
		DEMAIS RECEITAS CORRENTES	17,4	
		OPERAÇÕES DE CRÉDITO	REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA IMOBILIÁRIA	610,1
			DEMAIS OPERAÇÕES DE CRÉDITO	125,5
ALIENAÇÃO DE BENS		ALIENAÇÃO DE BENS	6,1	
AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS		AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS	35,3	
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	RESULTADO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL	27,4		
	REMUNERAÇÃO DAS DISPONIBILIDADES DO TESOURO NACIONAL	40,3		
	DEMAIS RECEITAS DE CAPITAL	0,7		
Subtotal		2.140,3		
I	RECURSOS PRÓPRIOS	GERAÇÃO PRÓPRIA	77,4	
	RECURSOS PARA AUMENTO DO CAPITAL SOCIAL	TESOURO NACIONAL E CONTROLADA	16,0	
	OPERAÇÕES DE CRÉDITO DE LONGO PRAZO	INTERNAS E EXTERNAS	9,0	
		CONTROLADORA	1,2	
	OUTROS RECURSOS DE LONGO PRAZO	OUTRAS ESTATAIS	7,0	
Subtotal		110,6		
Total		2.250,9		

Fonte: PLOA 2013.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

4.3. Renúncia de receitas

Gastos tributários e previdenciários são desonerações de incidências tributárias e de contribuições concedidas legalmente a determinados setores, regiões ou grupo de contribuintes, devido à sua importância econômica ou relevância social, e que resultam em renúncia de receita para o Estado.

O Projeto da Lei Orçamentária Anual para 2013 (PLOA 2013) traz, a título de informação complementar, as estimativas dos gastos tributários e previdenciários para 2013, estimados pela RFB, conforme determina o inciso VIII, b, do anexo III da lei nº 12.708, de 2012, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 (LDO 2013), em atendimento do disposto no inciso II do art. 5º da lei complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que regulou a aplicação do mandamento constitucional previsto no § 6º do art. 165 da Constituição.

Somados, os benefícios concedidos no âmbito da RFB, relativos a impostos e contribuições federais, bem como às contribuições para o custeio do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), respondem por renúncia total de receitas da ordem de R\$203,8 bilhões, em 2013, o que corresponde a 4,1% do PIB projetado para esse exercício, de R\$4.973,6 bilhões.

No tocante à parcela da receita de impostos e contribuições (exceto RGPS), os benefícios são estimados em R\$170,0 bilhões para 2013, representando 3,42% do PIB, e os relativos à renúncia tributária previdenciária (RGPS) somam outros R\$33,7 bilhões, perfazendo 0,68% do PIB.

A tabela 12, abaixo, mostra a estimativa da renúncia de receita para o exercício de 2013, classificados segundo as principais espécies tributárias.

Tributo	em bilhões de reais	
	Previsão (R\$)	% PIB
Imposto de Importação	3,4	0,1
Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza	74,4	1,5
Pessoa Física	37,4	0,8
Pessoa Jurídica	36,5	0,7
Retido na Fonte	0,6	0,0
Imposto sobre Produtos Industrializados	25,0	0,5
Operações Internas	21,8	0,4
Vinculado à Importação	3,2	0,1
Imposto sobre Operações Financeiras	1,9	0,0
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural	0,0	0,0
Contribuição Social para o PIS-PASEP	9,1	0,2
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	8,8	0,2
Contribuição p/ Financiamento da Seguridade Social	46,1	0,9
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	0,2	0,0
Renúncia da Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	170,0	3,4
Renúncia Previdenciária - RGPS	33,7	0,7
Total das renúncias tributárias	203,8	4,1

Fonte: RFB - PIB de R\$ 4.973.607 milhões

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Do ponto de vista da composição funcional do gasto tributário, a distribuição dos benefícios mais importantes, em termos de valor, é a seguinte: comércio e serviço, com 28,9%; indústria, com 17,4%; saúde, com 12,3%; trabalho, com 10,6%; agricultura, com 7,7%; educação, com 4,7%; assistência social, com 4,7%; e ciência e tecnologia, com 3,6%.

Os benefícios tributários previdenciários, cuja renúncia de receita estimada para 2013 atinge R\$33,7 bilhões, que significa 0,68% do PIB, são apresentados na tabela 13, a seguir. A mais importante modalidade de concessão, por ordem de grandeza do benefício, está concentrada no Sistema Simples Nacional, que representa 44,0% do total. Em seguida, destaca-se a renúncia em decorrência da desoneração tributária concedida às entidades filantrópicas, com 26,3%.

Tabela 13. Estimativa de renúncias previdenciárias para 2013 - RGPS - por tipo de desoneração

Modalidade	em milhões de reais	
	Previsão	% PIB
Simples Nacional	14.850,1	0,3
Entidades Filantrópicas	8.867,7	0,2
Exportação da Produção Rural	4.306,0	0,1
Tecnologia da Informação e Comunicação - TI e TIC	1.467,0	0,0
Copa do Mundo	ni	ni
Microempreendedor Individual - MEI	497,9	0,0
Indústrias de Transformação	3.695,2	0,1
Setor Hoteleiro	58,7	0,0
Total	33.742,7	0,7

Fonte: RFB - PIB de R\$ 4.973.607 milhões – ni: não informado

4.4. 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 tabela 14, a seguir, discrimina a despesa proposta por classificador de resultado fiscal, esfera e grupo de natureza de despesa (GND).

Tabela 14. Proposta de fixação da despesa no PLOA 2013, por classificador de resultado fiscal, esfera e GND

Classificador de Resultado Fiscal	Esfera	GND	em bilhões de reais
			Valor PLOA 2013
1 - PRIMÁRIO OBRIGATÓRIA	F + S	1-PES	208,0
		3-ODC	767,8
		4-INV	1,4
		5-IFI	0,7
1 - PRIMÁRIO OBRIGATÓRIA			978,0
2 - PRIMÁRIO DISCRICIONÁRIO	F + S	3-ODC	75,0
		4-INV	28,4
		5-IFI	1,9
		9-RES	6,7
2 - PRIMÁRIO DISCRICIONÁRIO			112,1

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD**Tabela 14. Proposta de fixação da despesa no PLOA 2013, por classificador de resultado fiscal, esfera e GND**

em bilhões de reais

Classificador de Resultado Fiscal	Esfera	GND	Valor PLOA 2013
3 - PRIMÁRIO DISCRICIONÁRIO - PAC	F + S	3-ODC	5,2
		4-INV	36,0
		5-IFI	11,1
3 - PRIMÁRIO DISCRICIONÁRIO - PAC			52,2
Subtotal Despesas Primárias (F+S)			1.142,3
0 - FINANCEIRO	F + S	1-PES	18,0
		2-JUR	163,5
		3-ODC	0,9
		5-IFI	49,3
		6-AMO	736,6
		9-RES	29,7
0 - FINANCEIRO			997,9
Subtotal (F+S)			2.140,3
2 - PRIMÁRIO DISCRICIONÁRIO	I	4-INV	2,9
3 - PRIMÁRIO DISCRICIONÁRIO - PAC		4-INV	2,5
4 - SEM IMPACTO COM O RESULTADO PRIMÁRIO		4-INV	33,6
5 - PRIMÁRIO		4-INV	71,6
Subtotal (I)			110,6
Subtotal Despesas Primárias (F+S+I)			1.253,0
Total			2.250,9

Fonte: PLOA 2013 e SIGA Brasil/SF.

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, sendo sensíveis a redução do nível de detalhamento de dados e informações veiculados pela lei orçamentária e as dificuldades opostas à comparabilidade dos orçamentos públicos ao longo dos sucessivos exercícios financeiros.

Some-se a esse o fato de que muitos dos propalados planos e programas governamentais, a exemplo do Plano Brasil sem Miséria e do Programa Brasil Carinhoso, nem sempre encontram correspondência exata e perfeita com a organização programática da peça orçamentária. Trata-se de iniciativas que se sobrepõem a programas e ações do orçamento, conforme a legislação de Direito Financeiro os prevê, e que contribuem para desconstruir a ideia de que a lei orçamentária deva primar por conteúdo autoelucidativo.

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



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

da dívida pública” (GND 6 – AMO). A tabela 15, 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.

Tabela 15. Despesas por grupo de natureza (GND)

GND (Cod/Abrev)	PL	em bilhões de reais
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.

4.4.1. 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 encargos¹⁶ e R\$11,1 bilhões de reserva de contingência¹⁷. A tabela 16, 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
 Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Tabela 16. 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%
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.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

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 § 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 dispõem 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.



CONGRESSO NACIONAL

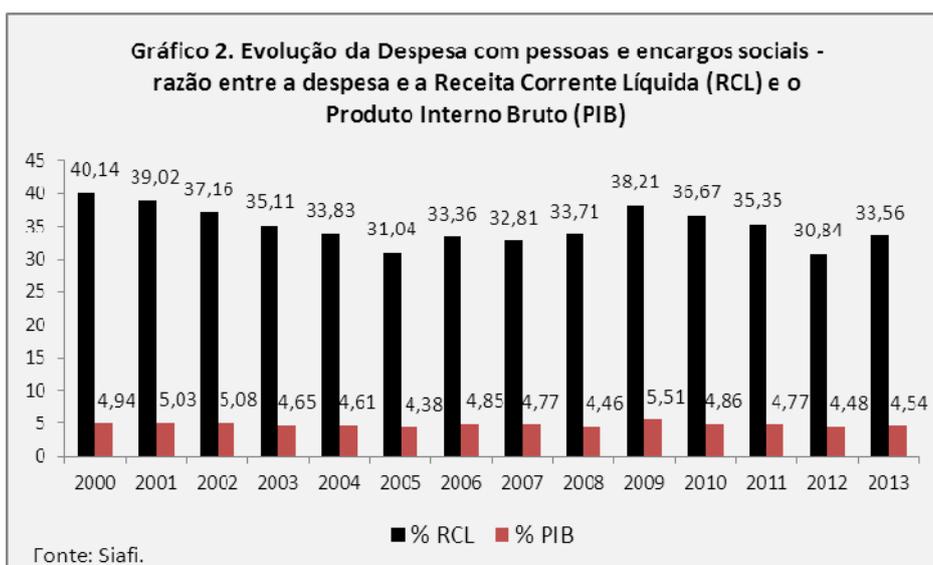
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

As propostas orçamentárias originariamente encaminhadas ao Poder Executivo pelo Poder Judiciário e 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 desse Projeto. Tais proposições referem-se 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 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 – LRF¹⁸, 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%.



¹⁸ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

O gráfico 2 mostra a evolução das despesas com pessoal em série histórica que se inicia no exercício de 2000 e termina nas projeções para 2013. Essa evolução é demonstrada com base nas razões entre, de um lado, as despesas com pessoal e, do outro, a receita corrente líquida (RCL) e o produto interno bruto (PIB).

Como é possível observar, o peso relativo dessas despesas apresenta marcada tendência à redução 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%.

4.4.1.1. 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 17.

Tabela 17. Despesas de natureza previdenciária de responsabilidade da União

	em milhões de reais
Ação	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

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



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

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.

4.4.2. GND 3 – Outras Despesas Correntes (ODC)

De acordo com os dados da tabela 18, 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 (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 trabalho¹⁹.

¹⁹ Ao todo, são 59 programas e 108 ações, distribuídos entre 17 subfunções.

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD**Tabela 18. 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 19, 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.

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 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.

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 2011²⁰, no valor de R\$15,2 bilhões; as com sentenças judiciais transitadas em julgado (R\$ 10,4 bilhões)²¹; e as com o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária

²⁰ 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”.

²¹ 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

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
 Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

(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.

Tabela 19. Outras despesas correntes (GND 3 - ODC) classificadas como primário-obrigatórias, por esfera, GND e Subfunção

Classificador de Resultado Fiscal	Esfera	GND	Subfunção	Valor PLOA 2013	Participação %	em bilhões de reais
						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.

A tabela 20, abaixo, traz a distribuição por subfunção das despesas primário-discricionárias, 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

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

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.

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

Tabela 20. Outras despesas correntes (GND 3 - ODC) classificadas como primário-discrecionárias por esfera, GND e Subfunção

em bilhões de reais

Classificador de Resultado Fiscal	Esfera	GND	Subfunção	Valor PLOA 2013	Participação %	Participação % Acumulada
2 - PRIMÁRIO DISCRECIONÁRIO	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 21 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

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

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 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 bilhão²².

Tabela 21. Outras despesas correntes (GND 3 - ODC - PAC) classificadas como primário-discricionárias - PAC, distribuídas por esfera, GND e Programa

em bilhões de reais

Classificador de Resultado Fiscal	Esfera	GND	Programa	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.

Cabe consignar, por fim, que a despesa classificada em GND 3 – ODC não se favorece por grande detalhamento de sua programação, especialmente no que diz respeito à regionalização de suas ações. Dos

²² 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

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

R\$848,0 bilhões destinados a esse grupo de despesa, R\$763,5 bilhões dizem respeito a ações de caráter nacional, dos quais R\$461,8 bilhões ao abrigo do orçamento da seguridade social e R\$301,7 bilhões, do orçamento fiscal. As despesas restantes estão distribuídas entre o exterior, as cinco regiões, os 26 estados, além do Distrito Federal, e 8 municípios. Assinaladas como programações de abrangência “nacional”, há 959 diferentes ações em GND 3 – ODC, ao passo que os demais tipos de localidade (exterior, regiões, estados e municípios) contemplam 343 ações, figurando 247 nas regiões e exterior, 17 nos municípios e 94 nos estados. As ações que apontam para o exterior, as regiões, os estados e os municípios contemplam R\$85,4 bilhões em despesas.

4.4.3. 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);
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 22, a seguir.

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD**Tabela 22. Investimentos (GND 4 - INV) por esfera e classificador de resultado fiscal**

em bilhões de reais

Esfera	GND	Classificador de Resultado Fiscal	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.

Antes de avançar à análise da programação, importa assinalar que o expediente de excluir despesas da apuração dos resultados fiscais não significa mais que a tentativa de conciliar as políticas sempre contraditórias de manter elevado o nível de investimentos e de operar nos estritos limites da disciplina fiscal prevista na legislação em vigor. Isso porque se afigura difícil ignorar ou argumentar contra o fato de que a realização de despesas sempre implica adiar, ao menos parcialmente, a solução da dívida pública e, mesmo no caso de despesas em GND 4, também deslocar, no concurso pela poupança da economia, os agentes privados que também queiram investir.

Logicamente, os investimentos públicos devem ostentar, em qualquer cenário, viabilidade macroeconômica, e o custo de oportunidade que baliza a viabilidade dos investimentos não pode ser outro que não o da dívida pública – a toda evidência, a alternativa possível para a canalização do superávit fiscal. Viabiliza-se o investimento quando ele estimula o crescimento da produção, de modo que o crescimento se demonstre, pelo menos, tão vigoroso quanto o próprio custo de financiamento da dívida. Em última análise, a política de investimentos bem-sucedida deve servir de alavanca para o aumento da renda e do emprego privados, sem que se permita que o risco de expansão do endividamento público seja materializado efetivamente²³.

Importa assinalar, ainda, que a programação da despesa classificada em GND 4 – INV, no valor total de R\$176,4 bilhões, nem sempre se favorece do mais adequado grau de detalhamento necessário à caracterização dos projetos de investimento.

No plano da regionalização da despesa, observe-se que R\$78,5 bilhões do total de investimentos, aproximadamente, são destinados a programações de abrangência nacional, não obstante se trate, em muitos

²³ A medida de endividamento público é dada pela razão entre a dívida pública e o produto interno bruto (PIB). Quando a política de investimentos é bem-sucedida, ela pode contribuir para uma menor razão de endividamento, haja vista que o PIB tende a crescer a um ritmo diferenciado e maior que o representado pelo custo da dívida. Essa conclusão, na prática, nem sempre é evidente ou passível de cabal comprovação, pois eventos imponderáveis afetam os comportamentos da dívida, do produto e da economia, sendo muito difícil, para não dizer impossível, aquilatar precisa e claramente a viabilidade macroeconômica de quaisquer investimentos realizados por governos.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

casos, de projetos absolutamente passíveis de identificação em nível local. São R\$42,1 bilhões do orçamento de investimento das estatais, R\$7,4 bilhões do orçamento da seguridade social e R\$29,1 bilhões do orçamento fiscal. Citam-se, a título de exemplo de programação genericamente definida como de abrangência nacional, as ações de construção de escolas para a educação infantil (R\$2,0 bilhões), de infraestrutura para a educação básica (R\$1,6 bilhão), de apoio a sistemas de transporte coletivo urbano (R\$1,5 bilhão) e de apoio à realização de grandes eventos (R\$0,7 bilhão), somente no âmbito do orçamento fiscal. No orçamento da seguridade social, por sua vez, destacam-se as ações de implantação de unidades básicas de saúde (R\$1,2 bilhão), de esgotamento sanitário (R\$0,6 bilhão), de estruturação de unidades de atendimento especializado em saúde (R\$0,5 bilhão), de construção, ampliação e implantação de unidades de pronto atendimento (R\$0,4 bilhão) e de acesso à água para a produção de alimentos (R\$0,3 bilhão).

Vale consignar, com respeito à ação de apoio a grandes eventos, que se trata da ação 14VN, abrigada no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Sua descrição, no cadastro de ações, é muito pouco esclarecedora, haja vista que a ação 14VN contempla “apoio à modernização das forças de segurança pública e de defesa do território e patrimônio nacionais e da infraestrutura de espaços públicos, por meio de aquisição de equipamentos, uso de tecnologia, realização de cursos para os profissionais que atuarão nos grandes eventos, implantação de centros de operações e melhorias de espaços públicos. Além disso, coordenação e supervisão, estimulando a integração entre órgãos federais, estaduais e municipais”. Salvo melhor juízo, a ação 14VN contempla, praticamente, qualquer tipo ou forma de intervenção local, o que agride a ideia que preside o planejamento e a programação da despesa. De mais a mais, ela não parece estar alinhada com a missão institucional do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Cumpre assinalar, por fim, que essa mesma ação também apresenta programação de despesa em GND 3 – ODC, pelo valor de outros R\$350,6 milhões de reais, igualmente destinada a intervenções de âmbito nacional.

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.

4.4.3.1. 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 2012²⁴, totalizando R\$110,1 bilhões,

²⁴ 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 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).

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

distribuídos entre as esferas fiscal e da seguridade social, com R\$36,0 bilhões, e de investimento das estatais²⁵, com os demais R\$74,1 bilhões.

A tabela 23, 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 23. Investimentos primário-discricionários - PAC (RP 3), esferas fiscal e da seguridade social, por subfunção em bilhões de reais

Esfera	Classificador de Resultado Fiscal	Subfunção	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 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,

²⁵ 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**

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

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 abrangidas no PAC. O primeiro conjunto está retratado na tabela 24, 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 26, está classificado em RP 5 e será objeto de comentários posteriormente.

Tabela 24. 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.

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

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 25, 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 25. 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 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



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

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).

4.4.3.2. Orçamento das Estatais – investimentos sem impacto no resultado primário

A tabela 26, 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, ao endividamento ou “alavancagem” financeira, o que significa recorrer ao endividamento pesada e sistematicamente. 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.

Naturalmente, razões e argumentos como esses sempre são passíveis de questionamento, pois as empresas estatais de que se trata têm porte suficiente para afetar as finanças públicas e, por extensão, a economia privada, inclusive adversamente, na hipótese de malogro em seus negócios. Por isso mesmo, afigura-se de extrema importância o acompanhamento do desempenho microeconômico dessas empresas, notadamente, no caso dos bancos, o acompanhamento de suas condições de solvência, alavancagem e rentabilidade e, no dos grupos Petrobrás e Eletrobrás, da rentabilidade, do endividamento e da eficiência na produção e comercialização (produtividade e escala). É sempre certo dizer que vultosas aplicações de recursos em bens e direitos permanentes, tratando-se de empreendimentos com fins lucrativos, amplia a base dos ativos a serem remunerados, exigindo, em contrapartida, que a expansão dos lucros seja, pelo menos, proporcional à

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

experimentada pelos ativos em seu conjunto. Obviamente, a expansão dos lucros, sendo ela a resultante do confronto entre custos e retornos, põe em relevo:

1. no âmbito das instituições financeiras, a política de crédito, especialmente as taxas de juros praticadas e a qualidade das carteiras de operações ativas, bem como os denominados “overhead costs”, representados pelas despesas não financeiras, as quais, por rateio, são combinadas às financeiras e afetam o custo efetivo total com que se defrontam as instituições;
2. no âmbito dos dois grupos empresariais, o custo total (financeiro e não financeiro) por unidade de bens e serviços produzidos, a ele acrescido do custo de oportunidade do capital próprio ou de risco, tendo em vista verificar o comportamento do ponto de equilíbrio (break-even) das empresas e as possíveis repercussões que os novos investimentos devam ocasionar na lucratividade ou nos preços que as empresas praticam junto ao consumidor.

Tabela 26. 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



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

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).

4.4.3.3. Demais investimentos

Os últimos dois grupos de investimento, constantes das três esferas orçamentárias (vide tabela 23), são formados pelas despesas primário-discricionárias (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; 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).

4.4.3.4. 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.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Constam, do referido anexo VI, vinte e cinco programas de trabalho²⁶ 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.

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.

²⁶ No PLOA 2012, eram trinta e dois programas de trabalho.

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD**4.4.4. 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 27, apresentada logo a seguir, cujos valores são demonstrados em bilhões de reais.

Tabela 27. 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%	
		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 bilhões²⁷. 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 líquida²⁸. Exatamente por isso é que se apuram os resultados fiscais, especialmente o primário, para o

²⁷ 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.

²⁸ O conceito de dívida pública líquida contempla o total das obrigações, representadas pelos passivos que compõem a dívida bruta,



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

qual, em 2013, há meta fixada em R\$108,1 bilhões, aplicável em nível federal²⁹. 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.

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

5.1. Dissociação entre a programação do PLOA 2013 e o Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, segundo Mensagem do Poder Executivo encaminhada em 2011, define todas as políticas públicas do governo federal com o objetivo de organizar sua atuação, buscando obter mais resultados com menos recursos – eficiência, eficácia e efetividade – além de permitir à sociedade a confirmação de que o governo esteja cumprindo os compromissos por ele firmados. Estruturado em programas, objetivos e iniciativas, o PPA vigente deve direcionar, na própria visão do governo, a gestão pública, centrando-a nas mudanças na vida do cidadão, não no volume de insumos utilizados no curso da execução de suas ações.

Nesse novo modelo, o elo entre o PPA e o orçamento deixa de ser a ação orçamentária, passando às “iniciativas” constantes do próprio Plano. Inexiste, na proposta de lei orçamentária, a classificação “iniciativa” associada ao crédito orçamentário (valor autorizado da despesa). Consta, tão-somente, relação anexa (Volume II) ao PLOA com a associação entre as *ações orçamentárias* e as *iniciativas*.

O modelo impõe grande dificuldade em se acompanhar de forma direta se os recursos orçamentários alocados no PLOA 2013 em programas e ações são compatíveis com o cumprimento das metas estabelecidas nas iniciativas do PPA.

Somem-se a essa dificuldade mais dois aspectos. Em primeiro lugar, ainda que assim o defina o § 4º do art. 165 da Constituição, o PPA não é devidamente levado em conta no seu papel de núcleo de planificação do governo. Assim, os planos e os programas nacionais, regionais e setoriais deveriam ser elaborados em consonância com o PPA. Não obstante, há inúmeros “planos” e “programas” anunciados ou iniciados pelo governo sem relação direta com as classificações, programas e metas constantes do PPA 2012-2015 ou das próprias leis orçamentárias. A título de exemplo, citem-se o Programa Brasil Sem Miséria, o Plano Brasil Carinhoso, o Programa Mais Educação, o Programa Saúde da Família, o Programa Rede Cegonha, o Programa Saúde Não Tem Preço, o Programa Olhar Brasil, o Programa Brasil Sorridente, o Programa Bolsa Verde e o Programa Brasil Maior, entre tantos outros.

deduzido de bens e direitos que integram o ativo financeiro da União.

²⁹ 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

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

É bastante difícil, para qualquer cidadão, verificar quanto estão custando os “planos/programas/iniciativas/ações” do governo. Os dados apresentados em extensivos relatórios de realizações não são passíveis de análise crítica e objetiva, pois não se possuem a precisão e o rigor inerentes às categorias de classificação utilizadas na elaboração e na execução das leis orçamentárias.

As poucas correlações existentes entre os programas do PPA e os divulgados pelo governo são estabelecidas, quase sempre, sob ressalvas, a exemplo da feita no item XXIX das informações complementares ao PLOA 2013, que identifica as ações relativas ao Plano Brasil Sem Miséria. Nesse item, o Poder Executivo explica ser “importante notar que os recursos destinados à superação da extrema pobreza podem não corresponder ao valor global da ação” por meio da qual ocorre a intervenção governamental. Naturalmente, isso dificulta o acompanhamento da execução do Plano Brasil Sem Miséria, pois não se sabe quanto da ação orçamentária está reservado ao Plano, a despeito do fato de que se trata de prioridade de governo indicada na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013, ao lado do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC.

Em segundo lugar, observa-se processo de esvaziamento do significado das ações orçamentárias, como categoria de programação da despesa, à medida que seus títulos vêm perdendo conteúdo 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 suprem 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, tem como pano de fundo oferecer 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 quase indefinidos, em prejuízo da maior precisão, tão caros à transparência e ao controle.

O Poder Executivo, para compensar a perda de informação, na lei orçamentária, resultante do conteúdo genérico de sua programação, tem buscado adotar expedientes administrativos paralelos, 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 despesa³⁰.

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 qualitativa de acordo com a produção pública: ações finalísticas, com produtos finais; e ações-meio, com produtos intermediários. Identificando aos beneficiários o que interessa, a contraprestação do Estado sob a forma de produtos e serviços finais”.

³⁰ 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

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Com o Plano Orçamentário retira-se da lei orçamentária a função de evidenciar, por completo, a programação de trabalho governamental. A lei orçamentária, ao seu tempo, passa a ser um instrumento de trabalho de caráter geral, cabendo ao administrador público definir e determinar o detalhamento da ação de governo. Ademais, o advento dos vetos na LDO acerca da disciplina dos POs criou insegurança jurídica quanto à natureza e aos elementos em que se baseia a nova estruturação, além de contribuir para a ausência de padronização e definição do vínculo dessa classificação com aquela utilizada no atual sistema de planejamento e orçamento. O risco é que as atuais ações orçamentárias venham a sofrer um processo de adensamento e perda da função legal que lhes seria inerente.

Como exemplo das alterações processadas pelo Poder Executivo cita-se a nova Ação 20VR Recuperação e Preservação de Bacias Hidrográficas, criada no PLOA 2013, que foi resultado da aglutinação das seguintes ações que constaram da LOA 2012:

- 101U Implantação de Banco de Dados Ambientais das Bacias Hidrográficas com Vulnerabilidade Ambiental;
- 20VR Recuperação e Preservação de Bacias Hidrográficas;
- 101P Recuperação e Preservação da Bacia do Rio São Francisco;
- 101Q Recuperação e Preservação da Bacia dos Rios Tocantins/Araguaia;
- 101R Recuperação e Preservação da Bacia do Rio Paraíba do Sul;
- 2B76 Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável na Bacia do Alto Paraguai;
- 20AO Apoio a Projetos de Controle da Poluição por Resíduos em Bacias Hidrográficas com Vulnerabilidade.

Todas as ações aglutinadas podem, a partir de agora, ser executadas por meio da ação genérica 20VR, constante do PLOA 2013. Se e quando for conveniente ao gestor, ele poderá informar, por meio do PO, no curso da execução, a destinação específica dos recursos (construção de banco de dados, projetos de controle da poluição, etc.). Em resumo, identifica-se um retrocesso da lei orçamentária como o instrumento de orientação e publicidade da utilização de recursos públicos pelo Estado.

Outro exemplo do distanciamento que se vem materializando entre os planos e a programação orçamentária pode ser colhido na área de rodovias. Muito recentemente, o governo federal ainda lançou o “Programa de Investimentos em Logística: Rodovias e Ferrovias”. Não se trata de um programa definido em nível da lei orçamentária. O programa refere-se a concessões de rodovias federais à iniciativa privada, em arranjo no qual está prevista a aplicação de recursos, ao que tudo indica, públicos, da ordem de R\$79,5 bilhões, ao longo de cinco anos. Não obstante as leis orçamentárias prevejam, sistematicamente, a aplicação de recursos em rodovias federais, não há clareza quanto à forma pela qual esses R\$79,5 bilhões serão acomodados no âmbito da programação existente.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Todos os problemas aqui relatados permitem concluir que os instrumentos propostos estão aquém das necessidades de acompanhamento e avaliação do trabalho governamental, além de perpetrarem a dissociação entre a lei orçamentária e o papel que lhe é reservado como meio para a autorização da despesa pública.

Os itens seguintes mostram como as duas grandes prioridades eleitas pelo governo na LDO 2013 – Plano Brasil Sem Miséria e PAC –, na ótica e classificação pela qual o governo os enxerga e avalia.

5.2. Plano Brasil Sem Miséria – BSM

O Plano Brasil Sem Miséria foi instituído pelo decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, com a finalidade de direcionar ações do governo para o enfrentamento da situação de extrema pobreza da população, fazendo-o por meio da integração e da articulação de políticas, programas e ações existentes na área social.

Para efeito do BSM, considera-se em extrema pobreza a população com renda familiar per capita mensal de até R\$70,00 (setenta reais). O Plano está estruturado em três eixos de atuação: garantia de renda, acesso aos serviços públicos e inclusão produtiva, sendo digno de nota o fato de que o “eixo” não constitui um conceito definido no âmbito das leis orçamentárias.

Garantia de Renda

O Programa Bolsa Família (PBF), instituído em 2003, apresenta-se como principal instrumento do Plano Brasil Sem Miséria, correspondendo, no PLOA 2013, a 65% do volume de recursos que compõem esse Plano, de acordo com o item XXIX do anexo que veicula informações complementares ao PLOA 2013. Desde sua criação, o PBF saltou de 3,6 milhões de famílias beneficiárias para 13,5 milhões, em 2012 (vide tabela 28, a seguir). Os valores dos benefícios pagos pelo PBF variam de acordo com as características de cada família, considerando a renda mensal da família por pessoa, o número de crianças e adolescentes com até 17 anos, de gestantes, de nutrízes e de componentes da família³¹.

O PBF estrutura-se a partir de três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e ações e programas complementares. A transferência de renda promove a garantia de renda mínima. As condicionalidades, por seu turno, reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Finalmente, as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

³¹ O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS trabalha com cinco tipos de benefícios que variam em valores e também de acordo com a característica da família.

a) Benefício Básico: o valor repassado mensalmente é de R\$ 70,00 e é concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 70 per capita, mesmo não tendo crianças, adolescentes, jovens, gestantes ou nutrízes;

b) Benefício Variável: no valor de R\$ 32,00 e concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 140,00 per capita, desde que tenham crianças ou adolescentes de até 15 anos, gestantes ou nutrízes. Cada família pode receber até cinco Benefícios Variáveis, ou seja, até R\$ 160,00;

c) Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ): é concedido valor de R\$ 38,00 a todas as famílias que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois BVJs;

d) Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE): pago às famílias dos Programas Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, cuja migração para o Bolsa Família causasse perdas financeiras;

e) Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP): pago às famílias com crianças de zero a seis anos, que mesmo recebendo os benefícios financeiros do PBF continuam em situação de pobreza extrema (renda per capita mensal de até R\$ 70,00). O valor do benefício correspondente ao necessário para que a família supere os R\$ 70,00 mensais por pessoa.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

O Plano Brasil Sem Miséria ampliou os benefícios do PBF, em 2011, a partir de três medidas, que incluem ações do programa Brasil Carinhoso (pagamento de benefícios para a superação da pobreza na infância):

1. aumento no número de “benefícios variáveis” aos quais pode fazer jus cada família, que passou de três para cinco diferentes tipos, tendo em vista atender às famílias com mais de três crianças e adolescentes (de zero a quinze anos). O aumento resultou no pagamento de 1,3 milhão de novos “benefícios variáveis”;
2. inclusão de “benefício variável” destinado a ajudar na nutrição de bebês durante os seis primeiros meses de vida. O valor é o de um “benefício variável”, isto é, R\$ 32, e não exclui o pagamento do “benefício variável” a que a família faz jus por passar a ter um novo membro de zero a 15 anos, o próprio bebê;
3. inclusão de “benefício variável” destinado à proteção das mulheres grávidas, também no valor de R\$ 32, pago nove vezes, contadas a partir do momento em que a mulher é identificada pela rede de saúde como gestante.

A ampliação no número de famílias beneficiárias, a partir dos novos tipos de benefícios concedidos, somada ao reajuste dos valores dos benefícios³² e ao aumento da quantidade de benefícios a que cada família faz jus, resultou em acréscimo de, aproximadamente, R\$3,1 bilhões no total de desembolsos esperados com a execução do programa, superando em 22% os valores realizados em 2010.

Tabela 28. Programa Bolsa Família (2008-2013)

Ano	Valor Médio Benefício (R\$ 1,00)	Nº Beneficiários do Programa (milhões)	Dotações Orçamentárias (Liquidado ¹) R\$ bilhões	% de Crescimento ²
2013	137,00	13,8	22,1	7%
2012 ³	137,00	13,5	20,6	20%
2011	120,20	13,3	17,2	22%
2010	97,00	12,7	14,1	15%
2009	95,00	12,4	12,3	11%
2008		10,6	11,1	-

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

¹ Os valores para 2013 correspondem ao PLOA 2013 e os de 2012, ao autorizado na LOA 2012.

² Crescimento do valor do programa em relação ao ano anterior.

³ Posição de setembro de 2012, disponível em www.mds.gov.br.

Segundo informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), das 13,3 milhões de famílias atendidas pelo BSM, em 2011, 51% residem na região Nordeste; 25%, no Sudeste; 11%, no Norte; 7%, no Sul; e 6%, no Centro-Oeste.

³² O valor do benefício médio aumentou de R\$ 97,00 para R\$ 134,00, entre 2010 e 2012, reajuste de 41% decorrente das mudanças promovidas pelo Brasil Sem Miséria.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Acesso a Serviços Públicos

O BSM prevê aumento e aprimoramento dos serviços públicos ofertados com vistas à melhoria da qualidade de vida da população.

Na área da educação, essas ações envolvem a educação infantil e os programas Brasil Alfabetizado e Mais Educação, cujos objetivos são a alfabetização de jovens e adultos e o estímulo à educação integral, respectivamente.

Na área da saúde, o BSM engloba os seguintes programas de governo: Saúde da Família; Rede Cegonha (redução da mortalidade materna e neonatal com acompanhamento desde a gravidez até o parto); Programa Saúde Não tem Preço (fornecimento de medicamentos para hipertensão e diabetes); Brasil Sorridente (saúde bucal); e Olhar Brasil (identificação de problemas visuais em alunos da rede pública).

Devido à profusão de nomes dos programas de governo dissociados da classificação orçamentária, não foi possível identificar os valores alocados, no PLOA 2013, em proveito desses programas, tampouco fazê-lo nas leis orçamentárias anteriores. Nas informações complementares encaminhadas por intermédio do já citado anexo XXIX, não há elementos que permitam identificar, no PLOA 2013, as dotações orçamentárias relativas a esses programas.

Inclusão Produtiva

Esse eixo tem como objetivo propiciar o acesso da população, em condição de extrema pobreza, a oportunidades que lhe ofereçam ocupação e renda, mediante a adoção de estratégias diferenciadas para o meio urbano e o rural.

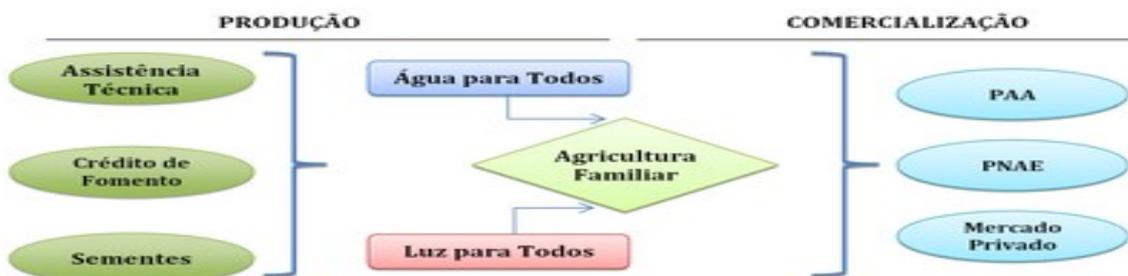
No campo, onde se encontram 47% do público-alvo do Brasil Sem Miséria, o objetivo é fortalecer as atividades realizadas pelas famílias da agricultura familiar, aumentando a capacidade produtiva e a entrada de seus produtos nos mercados consumidores (Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e incentivo à compra da produção por hospitais públicos, universidades, presídios, creches), promovendo orientação e acompanhamento técnico (assistência técnica, fomento e sementes) e ofertando os insumos e a água necessária à produção (Programa Água para Todos e o Programa Luz para Todos).

Em relação ao meio ambiente, as famílias que desenvolvem atividades de conservação em florestas nacionais, reservas extrativistas ou de desenvolvimento sustentável federais, assim como em assentamentos ambientalmente diferenciados, além de territórios ocupados por ribeirinhos, extrativistas, populações indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais, receberão o pagamento trimestral de R\$300,00, por conta do Programa Bolsa Verde. O objetivo do Programa é a conservação de ativos ambientais, e a sua meta é o atendimento de 73 mil famílias até 2014.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD



Fonte: Plano Brasil Sem Miséria – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

Para as cidades, a inclusão produtiva articula ações e programas que favoreçam a inserção no mercado de trabalho, seja por meio do emprego formal, seja mediante o empreendedorismo ou os empreendimentos de economia solidária. Reúne iniciativas de oferta de qualificação sócio-profissional e intermediação de mão-de-obra (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec e o Programa Mulheres Mil), que visam à colocação dos beneficiários em postos formais de emprego, com carteira de trabalho e previdência, e ao apoio a microempreendedores e a cooperativas de economia solidária. Na linha do empreendedorismo, os objetivos são estimular a ampliação e o fortalecimento dos pequenos negócios e apoiar o microempreendedor individual, dando prioridade àqueles que são beneficiários do Bolsa Família.

5.3. Programa de Aceleração do Crescimento – PAC

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), concebido inicialmente para promover investimentos em setores estratégicos, assim identificados pelo governo, encontra-se, desde 2011, em nova fase, denominada PAC 2. Ao PAC 2 foram incorporadas ações que também visam ao enfrentamento de problemas sociais e urbanos decorrentes do rápido crescimento e do adensamento das cidades. O PAC 2 é apresentado, a seguir, na ótica pela qual o governo o enxerga e avalia, estruturando-o nestes seis eixos distintos:

- Eixo 1 Cidade Melhor** – com o objetivo de enfrentar os principais desafios das grandes aglomerações urbanas, como saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade e pavimentação, propiciando conforto e melhor qualidade de vida à população.
- Eixo 2 Comunidade Cidadã** – com o objetivo de assegurar a presença do Estado nos bairros populares, aumentando a oferta de serviços à população, com ações de saúde, educação, cultura e esporte.
- Eixo 3 Minha Casa, Minha Vida** – com o objetivo de reduzir o déficit habitacional, dinamizando o setor de construção civil e gerando trabalho e renda.
- Eixo 4 Água e Luz para Todos** – com o objetivo de universalizar o acesso à energia elétrica, de expandir o abastecimento de água tratada e revitalizar as bacias hidrográficas.
- Eixo 5 Transportes** – com o objetivo de viabilizar uma matriz de transporte diversificada, menos poluente e capaz de reduzir os custos logísticos.

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Eixo 6 Energia – com o objetivo de garantir a segurança do suprimento de energia a partir de matriz energética baseada em fontes renováveis e limpas, com investimentos na geração e na transmissão de energia elétrica, exploração de petróleo e gás, combustíveis renováveis e pesquisa mineral.

De acordo com a mensagem de encaminhamento do PLOA 2013 ao Congresso Nacional, contemplam despesas nos montantes discriminados na tabela 29, apresentada logo a seguir. Por ordem de grandeza, os recursos destinados aos eixos “transporte” e “habitação” perfazem mais de 49% das despesas propostas, seguidos pelas programações atinentes à cidadania e à provisão de água e energia.

Tabela 29. Valores do PAC 2, por eixos

Eixos do PAC	Valor PLOA 2013	em bilhões de reais	
		Participação	
		%	
1 - Cidade Melhor	6,7	12,8%	
2 - Comunidade Cidadã	6,1	11,7%	
3 - Minha Casa, Minha Vida	13,9	26,6%	
4 - Água e Luz para Todos	5,8	11,1%	
5 - Transportes	19,1	36,6%	
6 - Energia	0,4	0,8%	
Gestão do Programa	0,2	0,4%	
Total	52,2	100%	

Fonte: PLOA 2013.

Na perspectiva das categorias de classificação orçamentária da despesa (subfunção), constantes do PLOA 2013, o PAC 2 pode ser apresentado nos termos discriminados na tabela 30, abaixo.

Tabela 30. PLOA 2013 - despesas do PAC por subfunção

Subfunção	Valor PLOA 2013	em bilhões de reais	
		Participação	
		%	
782 - TRANSPORTE RODOVIÁRIO	13,2	25,3%	
845 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	9,3	17,8%	
846 - OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	5,3	10,1%	
544 - RECURSOS HÍDRICOS	4,8	9,2%	
512 - SANEAMENTO BÁSICO URBANO	4,2	8,1%	
365 - EDUCAÇÃO INFANTIL	2,0	3,8%	
783 - TRANSPORTE FERROVIÁRIO	1,8	3,5%	
453 - TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS	1,6	3,1%	
451 - INFRA-ESTRUTURA URBANA	1,5	2,9%	
368 - EDUCAÇÃO BÁSICA	1,2	2,2%	
301 - ATENÇÃO BÁSICA	1,2	2,2%	
784 - TRANSPORTE HIDROVIÁRIO	0,7	1,3%	
607 - IRRIGAÇÃO	0,7	1,3%	
511 - SANEAMENTO BÁSICO RURAL	0,5	1,0%	
121 - PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	0,5	1,0%	
811 - DESPORTO DE RENDIMENTO	0,5	1,0%	

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD**Tabela 30. PLOA 2013 - despesas do PAC por subfunção**

Subfunção	em bilhões de reais	
	Valor PLOA 2013	Participação %
302 - ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	0,4	0,8%
781 - TRANSPORTE AÉREO	0,4	0,8%
813 - LAZER	0,4	0,8%
127 - ORDENAMENTO TERRITORIAL	0,3	0,6%
391 - PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E ARQUEOLÓGICO	0,3	0,6%
122 - ADMINISTRAÇÃO GERAL	0,3	0,6%
482 - HABITAÇÃO URBANA	0,3	0,5%
812 - DESPORTO COMUNITÁRIO	0,2	0,4%
753 - COMBUSTÍVEIS MINERAIS	0,2	0,3%
541 - PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	0,1	0,3%
663 - MINERAÇÃO	0,1	0,2%
571 - DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO	0,1	0,2%
Total	52,2	100%

Fonte: PLOA 2013 e SIGA Brasil/SF.

O PAC 2 contempla vinte e oito subfunções orçamentárias e constitui prioridade de governo, assim definida na LDO 2013. Nessa condição, tem recursos garantidos e execução física e financeira acompanhada pelos gestores do próprio Plano, reservando-se para a sua execução, em 2013, recursos da ordem de R\$52,2 bilhões. Esse valor supera em R\$5,0 bilhões as dotações autorizadas para 2012, e o acréscimo, em boa parte, distribuiu-se entre o Programa Minha Casa, Minha Vida (+ R\$1,5 bilhão), o transporte rodoviário (+ R\$1,4 bilhão) e o transporte aéreo (+R\$1,8 bilhão). O Programa Minha Casa, Minha Vida, combinado aos investimentos em transporte rodoviário e aéreo, soma R\$28,4 bilhões, no PLOA 2013, absorvendo cerca de 50% dos recursos destinados ao PAC.

Vale ressaltar que há intervenções, ao abrigo do PAC, partilhadas com o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). Isso ocorre no caso dos programas de saneamento e no âmbito do Água e Luz para Todos, que se fazem presentes em ambas as programações de trabalho.

Devido às dificuldades de identificação das ações orçamentárias que integram o PBSM e o PAC, haja vista a falta de correspondência entre as categorias de classificação orçamentária e os eixos de atuação a partir dos quais esses planos são estruturados, o texto da LDO pra 2013, conforme aprovado pelo Congresso Nacional, continha dispositivo que obrigava a divulgação, na *internet*, dos valores correspondentes à execução orçamentária e financeira, por subtítulos constantes do orçamento, inclusive com a especificação do estágio de execução da obra, bem como da unidade da federação beneficiada. Essa regra, entretanto, mereceu veto presidencial, de modo que somente as ações do PAC podem ser, hoje, identificadas por meio da classificação orçamentária (RP 3 e RP 5). No que diz respeito às ações do PBSM, afigura-se impossível identificá-las apenas com base nas classificações orçamentárias utilizadas na elaboração dos orçamentos públicos.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

6. Cumprimento de Limites Constitucionais e Legais

6.1. Educação

6.1.1. Dotações destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino

A receita de impostos, deduzidas as transferências constitucionais³³, está estimada em R\$251,1 bilhões. Desse valor, R\$45,2 bilhões (18%) estão vinculados, constitucionalmente, à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)³⁴. 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 básica³⁵.

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. Esses recursos, no entanto, não podem ser aplicados em programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, os quais devem ser atendidos por contribuições sociais e recursos orçamentários de outras fontes^{36 37}.

O PLOA 2013 prevê a aplicação de cerca de R\$ 58,8 bilhões nas despesas referentes à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, 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).

6.1.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

O art. 12, inciso XV, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2013 estabelece que a lei do orçamento deve discriminar, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

³³ 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.

³⁴ “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.”

³⁵ “CF, art. 212, §5º. A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006).

³⁶ “CF, art. 212, § 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.”

³⁷ Lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), estabelece: “Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: (...) IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;”



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Verifica-se que, para essa finalidade, foram consignados R\$10,7 bilhões na proposta de orçamento para 2013, alocados em subtítulo de abrangência nacional, sem, portanto, que se demonstrem as unidades federativas às quais serão destinados esses recursos. A estadualização dos recursos é feita somente na memória de cálculo da distribuição dos recursos, memória essa integrante das informações complementares ao PLOA 2013, encaminhadas pelo Poder Executivo. Nesse contexto, deverão receber complementação da União dez estados: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte.

A complementação da União ao FUNDEB, para 2013, deverá ser equivalente a, no mínimo, 10% do total da receita do FUNDEB, nos termos do inciso VI, alínea “d”, do art. 60 do ADCT.

Conforme demonstrado nas informações complementares ao PLOA 2013, as receitas estimadas para o FUNDEB totalizam R\$107,2 bilhões. Desse total, R\$31,6 bilhões são oriundos de receitas federais repartidas com os demais entes da federação e apurados com a aplicação da alíquota de 20% sobre os montantes que constituem os valores inicialmente apurados para o FPM, o FPE, o IPI-Exportação e o ITR. Se, no PLOA 2013, houvessem sido previstos recursos a serem transferidos com base na lei complementar nº 87, de 1996 (Lei Kandir), do valor inicial também seriam destacados 20% para o FUNDEB.

A outra parcela que compõe o FUNDEB, de R\$75,6 bilhões, é oriunda de receitas estaduais e é apurada com a aplicação de alíquota de 20% sobre o IPVA, o ITCD e o ICMS.

O valor da complementação da União está estimado em R\$10,72 bilhões. Entretanto, o valor orçado é de R\$10,713 bilhões, dos quais 85% correspondem à complementação para 2013 (R\$ 9,112 bilhões) e 15% correspondem à complementação devida desde 2012 (R\$1,601 bilhão). Para a determinação desse valor, desde o exercício de 2010, o Poder Executivo tem invocado o art. 6º, §1º, da lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que estabelece regras relativas à transferência dos recursos, facultando o repasse de 15% até 31 de janeiro do exercício seguinte.

Verifica-se, portanto, que a proposta orçamentária para 2013, mais uma vez, não atende às determinações do art. 60 do ADCT, que fixa a complementação da União, para 2013, em, pelo menos, 10% dos recursos do FUNDEB. Não atende porque não foi incluída, na proposta orçamentária, a quantia de R\$1,608 bilhões da complementação referente a 2013, parcela que, segundo a lei mencionada, pode ser transferida até 31 de janeiro de 2014.

O valor orçado de R\$ 10,7 bilhões da complementação da União está dividido entre duas fontes de recursos: 100 – Recursos Ordinários, com R\$ 7,5 bilhões; e 112 – Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, com R\$ 3,2 bilhões. Essa composição de fontes atende ao disposto no inciso VIII do art. 60 do ADCT, segundo o qual os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, por força do art. 212 da Constituição (fonte 112), suportará, no máximo, 30% da complementação da União ao FUNDEB.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

6.2. Saúde

O PLOA 2013 reserva ao Ministério da Saúde R\$94,64 bilhões³⁸, o que representa cerca de 14,7% do orçamento da seguridade social da União. Especificamente para financiar “ações e serviços públicos de saúde”, a proposta consigna cerca de R\$86,63 bilhões classificados com identificador de uso de código 6, que passa a identificar o piso da saúde a partir de 2013³⁹.

Essa classificação, contudo, pode vir a sofrer ajustes com o fito de adequá-la às disposições da lei complementar nº 141, de 2012 (LC nº 141, de 2012), que regulamenta a emenda constitucional nº 29, de 2000 (Emenda da Saúde).

6.2.1. Vigência da lei complementar nº 141, de 2012

Desde 2005, a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde deveria ser regida pela lei complementar a que faz alusão o art. 198, §3º, da Constituição. A falta dessa lei tem mantido vigentes as regras transitórias estabelecidas no art. 77 do ADCT, inicialmente previstas para os exercícios de 2001 a 2004⁴⁰, e também convalidou a definição de ações e serviços públicos de saúde estabelecida por sucessivas leis de diretrizes orçamentárias, segundo as quais essas ações e serviços compreenderiam “a totalidade das dotações do órgão Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida, as transferências de renda a famílias e as despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, e ressalvada disposição em contrário que vier a ser estabelecida pela lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, da Constituição”⁴¹.

Como se percebe, as próprias diretrizes orçamentárias definiram as ações de saúde passíveis de cômputo no piso constitucional e dispuseram sobre a própria eficácia, cuja condição resolutive seria o início da vigência da lei complementar da saúde (art. 48, §1º, *in fine*, da LDO/2012, transcrito anteriormente).

Além disso, a regulamentação da emenda constitucional nº 29, de 2000, previu sua entrada em vigor na data de publicação (art. 48 da lei complementar nº 141, de 2012). Portanto, a partir de janeiro de 2012, a norma complementar que regula o piso constitucional da saúde passou a vigor em todo o território nacional.

³⁸ 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.

³⁹ Cf. art. 7º, §11, inciso VII da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 (LDO/2013).

⁴⁰ O art. 77 do ADCT: “Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de Saúde serão equivalentes: I – no caso da União: a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de Saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento; b) do ano 2001 a 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB.”

⁴¹ Segundo o art. 48, §1º, da Lei nº 12.465, de 12 agosto de 2011 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 - LDO/2012) “Para os efeitos do inciso II deste artigo, consideram-se exclusivamente como ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações do órgão Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida, as transferências de renda a famílias e as despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, e ressalvada disposição em contrário que vier a ser estabelecida pela lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, da Constituição”.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Dessa forma, eventuais conflitos entre o orçamento vigente em 2012 e a nova lei complementar devem ser resolvidos por meio de créditos adicionais⁴².

6.2.2. Piso constitucional da saúde a partir das disposições da LC nº 141/2012

A nova lei manteve, no âmbito da União, a previsão de que o valor a ser aplicado em um exercício tomasse por base o “o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior” (base móvel⁴³), acrescido da “variação nominal do Produto Interno Bruto do ano anterior” (art. 5º da LC nº 141/2012).

Todavia, a norma fixou também regras, diretrizes e condições para identificar as despesas passíveis de serem consideradas como “ações e serviços públicos de saúde”, inclusive para fins de apuração da base de despesas executadas no denominado “exercício financeiro anterior” (art. 5º da LC nº 141/2012). Assim sendo, torna-se necessário recalcular as despesas de saúde realizadas em 2011 - agora com base nos dispositivos da LC nº 141/2012 –, a fim de que se estime o mínimo a ser aplicado, em 2012, e o valor projetado de aplicação para 2013.

Segundo as disposições da LC nº 141, de 2012, pode-se agrupar os principais requisitos da regulamentação em: gerais de atendimento cumulativo (art. 2º da LC 141/2012); específicos afetos ao objeto do gasto: computáveis no piso (art. 3º da LC 141/2012) e não computáveis no piso (art. 4º da LC 141/2012); específicos afetos às fontes de recursos: computáveis no piso (arts. 5º, 6º, 7º da LC 141/2012) e não computáveis no piso (arts. 4º, X, e 24, §4º, da LC 141/2012); e específicos afetos ao estágio da despesa (art. 24, incisos I e II, da LC 141/2012). O tema é abordado de forma mais detalhada na Nota Técnica nº 014, de 2012 – CONOF/CD⁴⁴.

Em função dos citados requisitos, o recálculo do piso implica afastar de seu cômputo as despesas relacionadas a saneamento (art. 4º, V, da LC nº 141/2012); resíduos sólidos (art. 5º, VI, da LC nº 141/2012); assistência médica a servidores (art. 4º, III, da LC nº 141/2012); fontes de operações de crédito (art. 24, §4º, I, da LC nº 141/2012); farmácia popular (art. 2º, I, da LC nº 141/2012), Hemobrás (arts. 2º e 3º da LC nº 141/2012); hospitais universitários do MEC (art. 2º, III, da LC nº 141/2012); Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS (art. 2º, I, da LC nº 141/2012) e academias de saúde (art. 2º, III, da LC nº 141/2012). Consideradas essas exclusões, o valor empenhado no Ministério da Saúde, em 2011, para fins de apuração do piso constitucional, passa a ser de R\$69,1 bilhões, nos termos discriminados na tabela 31, abaixo.

⁴² Caso implique a necessidade de aumento de dotações orçamentárias prevista para o exercício.

⁴³ Conforme Decisão nº 143/2002 do TCU, que interpreta o mandamento constitucional sob a ótica da “base móvel”, pela qual o valor despendido em um ano se incorpora à base de cálculo do piso de aplicação do ano subsequente

⁴⁴ <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2012/nt14.pdf>.

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD**Tabela 31. Piso constitucional da saúde - apuração**

		em R\$ milhões		
Itens	Emp. 2011	Aut. 2012	PLOA 2013	
Total do MS (a)	78.536,91	92.422,19	94.643,80	
Serviço da Dívida (b)	28,14	6,38	10,84	
Encargos Previdenciários (c)	6.176,48	6.237,05	6.919,65	
Outras Despesas de Saúde não computadas no piso constitucional por força da LC nº 141, de 2012	Saneamento (art. 4º, V, da LC nº 141/2012)	856,83	1.037,53	862,07
	Resíduos Sólidos (art. 5º, VI, da LC nº 141/2012)	181,22	347,35	67,50
	Assist. Méd. a Servidores (art. 4º, III, da LC nº 141/2012)	347,46	340,18	339,90
	Fonte de Operações de Crédito (art. 24, §4º, I, da LC nº 141/2012)	53,30	203,48	293,00
	Farmácia Popular (art. 2º, I, da LC nº 141/2012)	914,13	1.352,00	448,72 ⁽¹⁾
	Hemobrás (arts. 2º e 3º, da LC nº 141/2012)	10,00	200,00	200,00
	Hospitais Universitários do MEC (art. 2º, III, da LC nº 141/2012)	684,55	587,00	630,00
	Academias de Saúde (art. 2º, III, da LC nº 141/2012)	0,00	0,00	120,00
	ANS (art. 2º, I, da LC nº 141/2012)	195,15	207,83	223,11
Subtotal de despesas não computadas no piso (LC nº 141/2012) (e) = (b) + (c) + (d)	9.447,26	10.518,81	10.114,79	
ASPS à luz da LC nº 141/2012 (f) = (a)-(e)	69.089,65	81.903,38	84.529,01	

Fonte: (a) Exercício de 2011 = valores empenhados segundo a Lei Complementar nº 141/2012; exercício de 2012 = valor total autorizado segundo a lei complementar nº 141/2012, atualizado até set/2012; e exercício de 2013 = valor constante do PLOA 2013, segundo a lei complementar nº 141/2012.

OBS: ⁽¹⁾ foram consideradas somente as parcelas referentes a co-pagamento (ação 20YS).

Deve, ainda, esclarecer-se que as despesas não classificadas como “ações e serviços públicos de saúde” continuam a ser despesas do setor, porém não são computáveis no piso constitucional da saúde. Assim sendo, a execução não se submete às disposições da emenda constitucional nº 29, de 2000.

6.2.3. Identificação do piso constitucional da saúde no PLOA 2013

Prevê a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013⁴⁵, no inciso VII do §11 do art. 7º, que seja utilizado o identificador de uso - IU de “código 6” para classificar os recursos que se destinem à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde. Entretanto, o PLOA 2013 contempla algumas despesas classificadas com tal identificador que, salvo melhor juízo, não atendem às disposições da LC nº 141, de 2012, razão pela qual poderão vir a sofrer reclassificação para IU código “0” (recursos não destinados a contrapartida) durante o processo orçamentário. A tabela 32, abaixo, discrimina os valores que teriam sido inadequadamente considerados em ações e serviços públicos de saúde.

⁴⁵ Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012.

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD**Tabela 32. PLOA 2013 e o piso constitucional da saúde**

Motivo para Eventual Reclassificação da Despesa de Saúde	Ação (Cod)	em milhões de reais	
		ID Uso	Valor
ANS (art. 2º, I, da LC nº 141/2012)	09HB; 2000; 2010; 2011; 2012; 20TP; 4572; 4641; 8727; 2000; 20TP; 4339; 8727	6	223,11
Hemobrás (arts. 2º e 3º, da LC nº 141/2012)	09LP	6	200,00
Hospitais Universitários do MEC (art.2º, III, da LC nº 141/2012)	20G8	6	630,00
Resíduos Sólidos (art. 5º, VI, da LC nº 141/2012)	20AM; 20YF	6	67,50
Saneamento (art. 4º, V, da LC nº 141/2012)	20AG; 20YG; 20YH	6	862,07
Academia de Saúde (art. 2º, III, da LC nº 141/2012)	20YL	6	120,00
Total			2.102,68

Fonte: PLOA 2013.

Em se considerando tal reclassificação do identificador de uso, o montante em “ações e serviços públicos de saúde” passaria de R\$86,63 bilhões para R\$84,53 bilhões.

6.2.4. O saneamento básico na LC nº141/2012

A lei nº 11.445, de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, define (art. 3º, I) saneamento básico como o “conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas”.

Todavia, a lei complementar nº 141, de 2012, especificou as despesas de saneamento básico passíveis de cômputo no piso constitucional da saúde, determinando que fossem consideradas somente aquelas com: “saneamento domiciliar ou de pequenas comunidades” (art. 3º, VI, da LC nº 141, de 2012); “saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos” (art. 3º, VII, da LC nº 141, de 2012); “manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças” (art. 3º, VIII, da LC nº 141, de 2012).

Para eliminar dúvidas, a lei complementar nº 141, de 2012, determinou, ainda, no art. 4º, que não constituiriam despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração do piso: “saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade” (art. 4º, V, da LC nº 141, de 2012); “limpeza urbana e remoção de resíduos” (art. 4º, VI, da LC nº 141, de 2012); “preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais” (art. 4º, VII, da LC nº 141, de 2012). Portanto, a norma, específica e textualmente, afastou qualquer possibilidade de cômputo, no piso constitucional, de gastos com “limpeza urbana e remoção de resíduos” e de saneamento não previsto em seu art. 3º.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Ocorre que o PLOA 2013 já contempla, no piso constitucional, despesas com: a) melhorias sanitárias domiciliares (ação orçamentária 7652), que atende ao art. 3º, VI, da LC nº 141, de 2012; b) saneamento básico em comunidades rurais, tradicionais e especiais (ação orçamentária 7656), previsto no art. 3º, VI, da LC nº 141, de 2012; c) saneamento básico em aldeias indígenas (ação orçamentária 7684), alcançado pelo art. 3º, VII, da LC nº 141, de 2012; d) saneamento ambiental e serviços de drenagem e manejo das águas pluviais (ações orçamentárias 6908 e 3883), autorizados pelo art. 3º, VIII, da LC nº 141, de 2012. Não havendo previsão legal para computar, no piso despesas, com saneamento e resíduos sólidos “em municípios de até 50.000 habitantes” (ações orçamentárias: 20AG⁴⁶, 20YF⁴⁷, 20YG⁴⁸ e 20YH⁴⁹)

Importa destacar que o saneamento em “pequenas comunidades” (previsto no art. 3º, VI, da LC nº 141, de 2012) não se aplica às ações de saneamento e resíduos sólidos em municípios de até 50.000 habitantes. Nos termos da lei nº 11.445, de 2007 (art. 3º, VIII), considera-se “localidade de pequeno porte: vilas, aglomerados rurais, povoados, núcleos, lugarejos e aldeias, assim definidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)”. Portanto, caso se pretenda computar essas despesas no piso, o descritor das ações deve sofrer ajuste para substituir a referência populacional pela expressão prevista na lei nº 11.445, de 2007.

Deve destacar-se, ainda, que, segundo os elementos de representação⁵⁰ utilizados pelo IBGE, o conceito de vila remete à localidade com o mesmo nome do distrito a que pertença e no qual está sediada a autoridade distrital, excluídos os distritos das sedes municipais; aldeia significa a localidade habitada por indígenas, assim como todas as demais localidades consideradas como áreas “não definidas legalmente como urbanas”. Portanto, os descritores das ações deveriam ser ajustados para “Vilas, Aglomerados Rurais, Povoados Rurais ou Lugarejos Rurais”, uma vez que o saneamento indígena já está previsto no PLOA 2013 e se encontra a cargo do Fundo Nacional de Saúde (ação orçamentária 7684).

6.2.5. Projeção do piso constitucional da saúde para 2013

Efetuada os ajustes mencionados anteriormente, constata-se que o montante mínimo projetado para a saúde, em 2013, é da ordem de R\$ 82,16 bilhões, o que coloca a proposta encaminhada pelo Poder Executivo (R\$ 84,53 bilhões) acima do mínimo constitucional estabelecido. O excesso é de cerca de R\$2,52 bilhões, conforme demonstrado na tabela 33, a seguir.

⁴⁶ 20AG - Apoio à Gestão dos Sistemas de Saneamento Básico em Municípios de Até 50.000 Habitantes;

⁴⁷ 20YF - Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos Para Prevenção e Controle de Doenças e Outros Agravos, em Municípios com População de Até 50.000 Habitantes, Exclusive de Regiões Metropolitanas ou RIDE;

⁴⁸ 20YG - Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Abastecimento de Água para Prevenção e Controle de Doenças e Outros Agravos, em Municípios Com População de Até 50.000 Habitantes, Exclusive de Regiões Metropolitanas ou RIDE;

⁴⁹ 20YH - Implantação e Melhoria De Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário para Prevenção e Controle de Doenças e Outros Agravos, em Municípios com População de Até 50.000 Habitantes, Exclusive de Regiões Metropolitanas ou RIDE;

⁵⁰ Vide http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/manual_nocoos/elementos_representacao.html

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
 Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Tabela 33. Ações e serviços públicos de saúde - 2011 a 2013

em milhões de reais

Ações e serviços públicos de Saúde - ASPS	EXERCÍCIOS			
	2011	2012	2013	
	Execução	Autorizado	Despesas Classificadas como Piso da Saúde (Id. Uso igual a 6)	Despesas Ajustadas como Piso da Saúde cf. LC nº 141/2012
Gastos com ações e serviços de Saúde (a)	69.089,65	81.903,38	86.631,69	84.529,01
Variação nominal do PIB, do ano anterior (b)	16,38%	9,89%	8,21%	8,21%
Valor mínimo de aplicação (c)	69.089,65	75.923,84	81.754,74 ⁽²⁾	82.158,02
Diferença (d) = (a) - (c)	0,00	6.008,22 ⁽¹⁾	4.876,95	2.519,83

Fonte: (a) Exercício de 2011 = valores empenhados segundo a Lei Complementar nº141/2012; **Exercício de 2012** = valor total autorizado e mínimo de aplicação previsto para o ano, segundo a Lei Complementar nº141/2012, atualizado até set/2012; e Exercício de 2013 = valor constante do PLOA 2013 com Id. Uso 6 e segundo a Lei Complementar nº141/2012. (b) Variação nominal do PIB do ano anterior (PIB em R\$ milhões: ano de 2009=R\$ 3.239,4; de 2010=R\$ 3.770,1; de 2011= R\$ 4.143,0, e de 2012= R\$ 4.483,2. (c) Valor mínimo de aplicação em ASPS (EC nº 29/2000), segundo a Lei Complementar nº 141/2012.

OBS: (1) há a possibilidade de execução acima do piso, uma vez que existe dotação autorizada, mas não obrigatoriedade. Só ao fim do exercício haverá a informação do montante executado. (2) para cálculo do piso constitucional de 2013 foi considerado o empenhamento mínimo em 2012 de R\$ 75.923,84 milhões, corrigidos pela variação nominal do PIB de 8,21%.

Conforme mencionado anteriormente, a redução da projeção do piso deve-se à adequação das despesas, tanto as executadas em exercícios anteriores quanto as previstas para 2013, às disposições da lei complementar nº 141, de 2012. Entretanto, o fato de uma despesa estar excluída do piso não inviabiliza sua execução, tampouco a consignação de dotações, em excesso frente ao piso, afronta a legislação ou é vedada por ela.

Examinada a proposta sob a ótica dos principais programas, observa-se que as maiores dotações do Ministério da Saúde ocorrem nos programas “2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)”, com R\$74,9 bilhões (79,1% do total programado), “0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União”, com R\$6,9 bilhões (7,3% do total programado), “2115 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Saúde”, com R\$10,2 bilhões (10,8% do total programado); “2068 – Saneamento Básico”, com R\$1,1 bilhão (1,2% do total programado).

6.3. Recursos destinados à irrigação

No tocante aos recursos totais destinados à irrigação, 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:

Art. 42. Durante 25 (vinte e cinco) anos, a União aplicará, dos recursos destinados à irrigação:

I – vinte por cento na Região Centro-Oeste;

II – cinquenta por cento na Região Nordeste, preferencialmente no semi-árido.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Tendo em vista a falta de regulamentação do dispositivo acima reproduzido, notadamente quanto aos critérios específicos de consolidação e de aferição de dados, a seleção dos valores relativos à irrigação, nos orçamentos públicos, tem sido efetuada com base nas dotações classificadas sob a subfunção 607 – Irrigação, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Nesse contexto, é possível identificar, no PLOA 2013, a situação retratada na tabela 34, a seguir.

Tabela 34. Distribuição dos recursos da irrigação no PLOA 2013

Região	R\$ milhões	em milhões de reais
		Participação %
Centro-Oeste	154,6	20,01%
Nacional	152,4	19,72%
Nordeste	400,7	51,85%
Norte	33,6	4,35%
Sudeste	7,7	1,00%
Sul	23,8	3,08%
Total	772,8	100,00%

Fonte: PLOA 2013 e SIGA Brasil/SF.

Conforme os dados apresentados, verifica-se que PLOA 2013 cumpre a determinação constitucional, respeitando os limites mínimos de 20% para a região Centro-Oeste e de 50% para a Nordeste. Cabe ressaltar que as informações complementares à proposta, em demonstrativo específico exigido pela LDO 2013, também apresentam memória de cálculo que reproduz os números relacionados na tabela acima.

6.4. Receitas financeiras e a “regra de ouro”

Com o objetivo de evitar que o governo utilize receitas oriundas de operações de crédito, inclusive a emissão de títulos, para o pagamento de despesas correntes, o que tende a lançar a dívida em trajetória de crescimento descontrolado, o art. 167, III, da Constituição vedou a realização de operações de créditos (endividamento) que excedam o montante das despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida), consagrando, no ordenamento jurídico pátrio, a chamada “regra de ouro” das finanças públicas.

Pelo quinto ano consecutivo, a proposta orçamentária coloca-se de acordo com a “regra de ouro” no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Em anos anteriores (2003 a 2008), somente se lograva atender a essa regra quando, em sua aplicação, também eram consideradas as despesas de investimento das empresas estatais. A tabela 35, logo a seguir, apresenta os dados relativos às operações de crédito e às despesas de capital, conforme propostos no PLOA 2013. Observa-se diferença de, aproximadamente, R\$130 bilhões, sendo essa a diferença que assegura o cumprimento da “regra de ouro”, segundo a qual as despesas correntes não devem ser custeadas com recursos de terceiros, mediante a constituição de dívida.

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD**Tabela 35. PLOA 2013 – orçamentos fiscal e da seguridade social – aplicação da “regra de ouro” das finanças públicas**
em bilhões de reais

Operações de Crédito		Despesas de Capital	
Refinanciamento da Dívida Pública	610,1	Investimentos	65,8
Outras Operações de Crédito	125,4	Inversões Financeiras	63,1
		Amortização da Dívida	736,6
Total	735,5	Total	865,5
Diferença			-130,0

Fonte: PLOA 2013 e SIGA Brasil/SF.

A tabela 36, abaixo, evidencia as despesas com juros e encargos da dívida pública financiadas mediante a emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional (fonte 144). Essa operação contribui para o cumprimento da “regra de ouro”, notadamente quando computadas apenas as despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Tabela 36. Juros pagos mediante a emissão de títulos da dívida pública
em bilhões de reais

Ano	Valores
2008 (Realizado)	85,5
2009 (Realizado)	41,7
2010 (Realizado)	65,9
2011 (Realizado)	77,1
2012 (Autorizado)	93,9
2013 (Proposto)	122,5

Fontes: SIAFI e PLOA 2013

Importa observar que a verificação do cumprimento da “regra de ouro” não se restringe à fase de elaboração da proposta orçamentária. Também cabe verificá-lo ao final de cada exercício, quando a apuração tem por base o total de receitas realizadas com operações de crédito, cujo montante é confrontado com o volume das despesas de capital executadas (art. 53, § 1º, I, da LRF).

7. Tópicos Especiais

7.1. Transferências a estados e municípios

7.1.1. Transferências constitucionais e legais a estados e municípios

Os recursos destinados às transferências estão alocados no Órgão 73.000 e constam da tabela 37, abaixo. 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 –

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

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.

Tabela 37. Transferências constitucionais e legais a estados, Distrito Federal e municípios – valores liquidados, lei + créditos e valores propostos

em bilhões de reais

Item	Liquidado 2010	Liquidado 2011	Lei + créditos 2012	PLOA 2013
Fundo de Participação dos Estados (FPE)	40,0	47,8	56,1	59,1
Cota-parte dos Estados e DF Exportadores no IPI	3,0	3,3	4,1	4,9
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	44,0	52,6	62,0	65,3
Transferências ao FUNDEB	21,7	25,7	30,3	31,6
Transferências aos Municípios - ITR	0,4	0,5	0,4	0,5
Fundo Constitucional do DF ²	7,7	8,7	10,0	10,7
Compensações Financeiras (MME)	16,1	18,8	20,8	28,3
Salário-Educação	6,5	7,9	9,3	9,8
Compensação e Fomento das Exportações ¹	3,5	3,5	3,5	-
CIDE – Combustíveis	1,8	2,1	2,3	-
Complementação do FPE e FPM	1,2	-	-	-
Outras Transferências	3,0	3,1	3,2	3,2
Total	148,9	174,1	202,0	213,5

Fontes: execução orçamentária 2010 e 2011; LOA 2012; PLOA 2013

1- Não considera transferência ao FUNDEB.

2 -Inclui valores referentes a despesa com pessoal.

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 no período acima demonstrado. 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



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

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)⁵¹. O art. 2º dessa lei estabelece que o aporte anual de recursos orçamentários ao FCDF deve ser corrigido com base na variação da receita corrente líquida (RCL) da União.

7.1.2. Transferências voluntárias a estados e municípios

Constitui transferências voluntárias a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional ou legal ou que não seja destinada ao Sistema Único de Saúde. As principais regras que regulamentam a matéria encontram-se previstas na lei complementar nº 101, de 2000, na LDO 2013, no decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e na portaria interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011.

No que tange às normas regulamentadoras, elas estabelecem limites mínimos para celebração de convênios entre a União e os demais entes federativos. No caso de convênios cujo objeto seja constituído por obras e serviços de engenharia, o limite é de R\$250 mil. Nas demais situações, esse limite é de R\$100 mil. Contudo, os limites opostos à celebração de convênios são passíveis de questionamento, a exemplo do que faz o PDC nº 558, de 2012, em tramitação na Câmara dos Deputados, cuja providência é propor a sustação do art. 2º, I, do decreto nº 6.170, de 2007, e do art. 10, I, da portaria interministerial CGU/MF/MP nº 507/11, que versam sobre os referidos limites, com fulcro no art. 49, V, da Constituição.

Diferentemente do estatuto anterior, a LDO 2013 deixou de ser taxativa quanto ao rol de situações que permitem a redução dos limites mínimos de contrapartida. Assim como já ocorria com os limites máximos, a redução ou a ampliação dos limites decorrem da necessidade de tornar viável a execução das ações ou de condições estabelecidas em contratos de financiamento ou acordos internacionais. Agora, cabe ao titular do órgão concedente indicar e justificar, previamente, as razões para esse procedimento. Também foi suprimido o limite mínimo de 1%, fixado para contrapartida, no caso de ações voltadas à educação superior. Ademais, afirmou-se a necessidade de observância dos limites de contrapartida para as transferências, no âmbito do SUS, realizadas por meio de convênios ou ajustes similares.

⁵¹ O FCDF tem por finalidade atender o disposto no art. 21, XIV, da Constituição, que atribui à União a competência para organizar e 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.

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD**Tabela 38. Acréscimos de valores, pelo Congresso Nacional, em dotações classificadas sob as modalidades de aplicação 30 (transferências a estados e DF) e 40 (transferências a municípios)**

Ano	em bilhões de reais		
	Custeio	Investimento	Total
2008	0,3	6,7	7,0
2009	(0,2)	7,6	7,5
2010	1,5	9,6	11,1
2011	0,7	9,9	10,6
2012	(3,9)	14,8	10,9

Fonte: SIGA Brasil/SF.

Conforme dados da tabela 38, acima, o Congresso Nacional tem acrescentado valores às dotações constantes dos projetos de lei orçamentária durante a sua apreciação, notadamente sob as modalidades de aplicação 30 (por intermédio dos estados) e 40 (por intermédio dos municípios). Nesse sentido, é importante atentar para o teor do art. 59 da lei nº 12.708, de 2012, segundo o qual a execução orçamentária e financeira das transferências voluntárias, cujos créditos orçamentários não identifiquem a localidade beneficiada, fica condicionada à prévia divulgação, na *internet*, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos.

A seguir, na tabela 39, é demonstrada a evolução das transferências voluntárias, consideradas aquelas com RP 2 (despesas primário-discrecionárias) e modalidade de aplicação 30 (transferências a estados e DF) e 40 (transferências a municípios).

Tabela 39. Evolução das transferências voluntárias da União a estados, DF e municípios

Modalidade de aplicação	em bilhões de reais					
	Estados e DF		Municípios		Total Geral	
	Custeio	Investimento	Custeio	Investimento		
Restos a pagar inscritos em 2012	1,33	5,21	0,97	13,99	21,50	
Restos a pagar pagos em 2012	0,49	1,10	0,28	2,63	4,51	
Execução RP 2012 (%)	37,0%	21,1%	28,7%	18,8%	21,0%	
Autorizado 2011	3,47	6,85	1,45	8,82	20,59	
Liquidado 2011	2,44	2,66	0,80	4,57	10,48	
Execução orçamentária 2011 (%)	70,4%	38,8%	55,2%	51,8%	50,9%	
Autorizado 2012	3,48	9,70	2,00	13,21	28,39	
Liquidado 2012	1,17	1,37	0,13	1,30	3,97	
Execução orçamentária 2012 (%)	33,7%	14,1%	6,4%	9,8%	14,0%	
PLOA 2012	3,99	2,55	4,57	2,73	13,85	
Dotação Inicial 2012	2,81	8,63	1,89	11,43	24,75	
Acréscimo do CN (%)	-29,6%	237,8%	-58,8%	318,3%	78,7%	
PLOA 2013	1,78	2,14	1,74	2,48	8,14	
PLOA 2013/PLOA 2012 (%)	44,7%	83,9%	38,0%	90,7%	58,8%	

Fonte: SIGA Brasil/SF.

Obs.: 1) Com referência à execução do exercício 2012, os valores foram considerados até 31/08/2012.

2) A coluna "Custeio" refere-se à despesas classificadas com GND 3 e a coluna "Investimento", GND 4.

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Os valores das transferências voluntárias, propostos no PLOA 2013, são apresentados na tabela 40, abaixo, a partir dos programas mais relevantes, assim considerados pelo critério de materialidade das dotações, discriminados por unidade orçamentária, modalidade de aplicação e grupo de despesa.

Tabela 40. Maiores transferências a estados, DF e municípios, por unidade orçamentária e programa

em bilhões de reais

Mod. Aplicação	Despesa	Unidade Orçamentária	Programa	PLOA 2013
Estados e DF	Custeio	FNDE	2031 - EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA	0,3
		INMETRO	2055 - DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO	0,3
		FUNDO NACIONAL DE SAÚDE	2015 - APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)	0,1
	Investimento	FNDE	2030 - EDUCAÇÃO BÁSICA	0,5
		FNDE	2031 - EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA	0,3
		FUNPEN	2070 - SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA	0,3
Municípios	Custeio	FNDE	2030 - EDUCAÇÃO BÁSICA	0,6
		M.DO DES.SOCIAL E COMB À FOME	2030 - EDUCAÇÃO BÁSICA	0,5
		FUNDO NACIONAL DE SAÚDE	2015 - APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)	0,1
	Investimento	FNDE	2030 - EDUCAÇÃO BÁSICA	1,6
		M. DO TURISMO	2076 - TURISMO	0,2
		FUNDO NACIONAL DE SAÚDE	2015 - APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)	0,1

Fonte: Siga Brasil/SF.

7.2. Transferências a entidades privadas sem fins lucrativos

As transferências a entidades privadas sem fins lucrativos, para o exercício de 2013, submetem-se a normas específicas, consignadas nos arts. 51 a 56 da LDO 2013. Segundo dispõe o inciso III do art. 55 dessa lei, a destinação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos depende de a execução ocorrer na modalidade de aplicação “50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos”. Importa mencionar, entretanto, que não se aplica a exigência de utilização da modalidade 50 quando a transferência de recursos ocorrer por intermédio de fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais, nos termos da legislação pertinente (cf. § 2º do art. 55 da LDO 2013). Dessa forma, uma vez que nem todas as transferências a entidades privadas encontram-se classificadas na modalidade “50”, pode afirmar-se que o montante de recursos federais destinados ao setor privado, por meio de transferências, é, quase certamente, superior ao constante da tabela 41, a seguir apresentada.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
 Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Tabela 41. Transferências a entidades privadas sem fins lucrativos – valores empenhados, autorizados e propostos, por órgão

em milhões de reais

Código órgão	Órgão	Emp. 2009	Emp. 2010	Emp. 2011	Aut. 2012	PLOA 2013	Variações Percentuais			
							2013/2012	2013/2011	2013/2010	2013/2009
26000	MINISTERIO DA EDUCACAO	119,09	185,15	663,90	849,79	1.859,10	119%	180%	904%	1461%
36000	MINISTERIO DA SAUDE	529,66	513,14	594,24	1.442,52	478,87	-67%	-19%	-7%	-10%
55000	MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	65,62	102,87	101,61	322,54	283,58	-12%	179%	176%	332%
14000	JUSTICA ELEITORAL	185,50	196,99	307,32	326,12	232,73	-29%	-24%	18%	25%
24000	MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	833,80	1.192,95	852,73	687,63	173,88	-75%	-80%	-85%	-79%
51000	MINISTERIO DO ESPORTE	93,15	162,56	171,68	133,79	132,98	-1%	-23%	-18%	43%
38000	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	140,62	169,80	56,94	154,29	86,20	-44%	51%	-49%	-39%
42000	MINISTERIO DA CULTURA	189,13	318,11	30,30	62,09	84,35	36%	178%	-73%	-55%
44000	MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	32,95	69,26	81,24	84,07	82,45	-2%	1%	19%	150%
49000	MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	251,42	221,61	65,08	78,19	69,18	-12%	6%	-69%	-72%
20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	176,83	190,69	90,14	115,73	43,57	-62%	-52%	-77%	-75%
32000	MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	8,66	5,41	2,66	14,78	36,43	147%	1269%	574%	321%
25000	MINISTERIO DA FAZENDA	61,25	77,35	37,82	48,23	34,99	-27%	-8%	-55%	-43%
56000	MINISTERIO DAS CIDADES	17,32	11,94	48,84	69,15	23,11	-67%	-53%	93%	33%
64000	SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS	--	--	--	--	19,15	--	--	--	--
22000	MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO	26,23	23,18	14,19	19,40	8,91	-54%	-37%	-62%	-66%
30000	MINISTERIO DA JUSTICA	58,45	62,79	21,71	27,51	7,97	-71%	-63%	-87%	-86%
28000	MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO, INDUSTRIA E COMERCIO EXTERIOR	91,98	36,34	29,82	19,02	7,65	-60%	-74%	-79%	-92%
65000	SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES	--	--	--	--	5,36	--	--	--	--
52000	MINISTERIO DA DEFESA	60,44	52,57	17,21	113,74	2,76	-98%	-84%	-95%	-95%
66000	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	--	--	--	--	1,33	--	--	--	--
67000	SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL	--	--	--	--	1,09	--	--	--	--
02000	SENADO FEDERAL	0,20	0,21	0,13	0,98	0,98	-1%	653%	355%	394%
47000	MINISTERIO DO PLANEJAMENTO,	11,31	17,54	0,75	0,60	0,60	0%	-19%	-97%	-95%



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
 Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Tabela 41. Transferências a entidades privadas sem fins lucrativos – valores empenhados, autorizados e propostos, por órgão

em milhões de reais

Código órgão	Órgão	Emp. 2009	Emp. 2010	Emp. 2011	Aut. 2012	PLOA 2013	Variações Percentuais			
							2013/2012	2013/2011	2013/2010	2013/2009
54000	ORÇAMENTO E GESTAO MINISTERIO DO TURISMO	199,12	272,95	39,33	35,45	0,50	-99%	-99%	-100%	-100%
01000	CAMARA DOS DEPUTADOS	0,00		0,00	0,01	0,01	0%	--	--	--
33000	MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	--	--	0,36	0,00	--	--	-100%	--	--
35000	MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	0,05	0,07	0,04	0,00	--	--	-100%	-100%	-100%
39000	MINISTERIO DOS TRANSPORTES	25,31	27,21	23,70	2,69	--	-100%	-100%	-100%	-100%
41000	MINISTERIO DAS COMUNICACOES	39,53	50,22	71,85	49,82	--	-100%	-100%	-100%	-100%
53000	MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	30,89	24,34	20,56	5,01	--	-100%	-100%	-100%	-100%
58000	MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	--	38,75	10,08	26,56	--	-100%	-100%	-100%	--
Total		3.248,52	4.024,01	3.354,23	4.689,71	3.677,75	-22%	10%	-9%	13%

Fonte: projeto de lei orçamentária para 2013 (PLOA 2013) e SIAFI 2009 a 2012, até 13 de setembro de 2012.

OBS: foram consideradas apenas as dotações classificadas na modalidade de aplicação 50.

7.3. Transferências para aumento de capital e financiamento do BNDES/outras estatais – utilização de títulos públicos

No PLOA 2013, a receita de títulos públicos (fonte 144) somente será utilizada para financiar despesas com: (i) o pagamento de juros da dívida interna e externa (R\$ 122,5 bilhões - GND 2); (ii) o PROES – MP nº 2.192/2001 (R\$ 113 milhões – GND 5); e (iii) o PROEX – Lei nº 10.184/2001 (R\$ 1,0 bilhão – GND 3).

Por outro lado, constam da proposta diversas rubricas que autorizam a participação da União no aumento de capital de empresas estatais (“Participação da União no Capital” – GND 5), entre as quais se destacam: a Alcântara Cyclone Space, a FINEP, o CESPE, a HEMOBRÁS, a TELEBRÁS, o TAV (trem de alta velocidade), a Companhia das Docas do Pará, a Companhia das Docas de São Paulo, a Companhia Docas do Espírito Santo, a Companhia Docas do Rio de Janeiro, a Companhia Docas da Bahia, a Companhia Docas do Rio Grande do Norte e a Companhia Docas do Ceará.

Na programação proposta para 2013, consta rubrica destinada à concessão de subvenção econômica ao BNDES, tendo em vista a equalização de taxas em operações de financiamento de que tratam a lei nº 12.096, de 2009, e a lei nº 12.409, de 2011, no valor de R\$257 milhões⁵². Boa parte desses financiamentos refere-se a operações enquadradas no programa PSI – Bens de Capital.⁵³

⁵² A União participa de diversos programas executados pelo BNDES por meio da equalização de taxas de juros, o que caracteriza



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Vale observar ainda que os vultosos créditos (empréstimos) concedidos pelo Tesouro Nacional ao BNDES, nos últimos anos⁵⁴, são passíveis de serem cobertos, pela União, também pela emissão de títulos da dívida pública mobiliária federal, sob a forma de colocação direta em favor do banco, devendo ser definidas as características desses títulos pelo Ministro da Fazenda. Nesse contexto, trata-se de operações que somente transitarão pelo orçamento por ocasião do resgate, ou do refinanciamento, dos títulos originalmente emitidos e colocados, diretamente, no BNDES.

7.4. Salário mínimo

A Constituição atribui ao salário mínimo papel de extrema relevância na elaboração do orçamento da seguridade social. Isso decorre: do art. 201, § 2º, que vincula o piso dos benefícios previdenciários ao valor do salário mínimo; do art. 203, inciso V, por meio do qual o Poder Público obriga-se a conceder um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; do art. 239, § 2º, por meio do qual é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual aos empregados que percebam até dois salários mínimos, de remuneração mensal, da parte de empregadores que contribuam para o PIS ou o PASEP.

A política de correção do salário mínimo apresenta, portanto, íntima vinculação com o desempenho das contas públicas, em particular com o resultado previdenciário, uma vez que variações no salário mínimo afetam dois em cada três benefícios concedidos.

A matéria é, atualmente, regida pela lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, que “dispõe sobre a política de preservação do valor real do salário mínimo no período 2012-2015”. Essa norma consagrou a metodologia de reajustes adotada desde 2004, baseada na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, acumulada nos doze meses anteriores ao mês do reajuste, acrescida da variação real do PIB do ano anterior ao da apresentação do projeto de lei orçamentária.

Nesses termos, 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.

subvenção econômica e consta do orçamento fiscal. Assim, para 2012, existe dotação de cerca de R\$ 2,7 bilhões, em função de operações de financiamento efetuados pelo BNDES em virtude das mesmas Leis nº 12.096/2009 e nº 12.409/2011.

⁵³ O BNDES – PSI Bens de Capital tem como objetivo o financiamento aos seguintes itens: (i) produção e a aquisição isolada de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, credenciados no BNDES, inclusive agrícolas, e o capital de giro a eles associados; (ii) aquisição de ônibus, caminhões, chassis, caminhões-trator, carretas, cavalos-mecânicos, reboques, semirreboques, aí incluídos os tipo dolly, tanques e afins, novos, de fabricação nacional, e credenciados no BNDES; e (iii) aquisição de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, credenciados no BNDES, associados a projeto de investimento. O BNDES PSI - Bens de Capital também contempla a aquisição dos bens mencionados destinados a operações de arrendamento mercantil.

⁵⁴ Ver, a título de exemplo, a Lei nº 11.805, de 2008 (fonte adicional de recursos para o financiamento de projetos de investimento em até R\$ 15 bilhões), a Lei nº 11.948, de 2009 (fonte adicional de recursos para o financiamento de projetos de investimento em até R\$ 180 bilhões), ou a Lei nº 12.397, de 2011 (fonte adicional de recursos para viabilizar a participação do BNDES em oferta de ações da Petrobrás em até R\$ 30 bilhões).



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Contrastando com o reajuste nominal de pouco mais de 13%, ocorrido em 2012, fruto do recrudescimento da inflação, em 2011, e do crescimento recorde do PIB, em 2010, observa-se que, no ano de 2013, será possível retornar a patamares mais moderados na taxa de variação do salário mínimo. Segundo destaca a mensagem do Poder Executivo, que acompanha o PLOA 2013, esse aspecto é um dos fatores determinantes para a redução esperada do déficit nominal do regime geral da previdência social, que deverá cair dos atuais R\$ 42,0 bilhões (0,9 % do PIB) para R\$ 34,2 bilhões (0,7 % do PIB).

Nos últimos onze anos, o crescimento real médio no valor do salário mínimo foi de 5%. O gráfico abaixo ilustra essa evolução.



As despesas que sofrem repercussões decorrentes de variações do salário mínimo são: abono e seguro desemprego, benefícios previdenciários e benefícios assistenciais (benefício de prestação continuada previsto na Lei Orgânica de Assistência Social e renda mensal vitalícia). 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.

7.5. Assistência Social

A quase totalidade dos valores destinados à função Assistência Social encontra-se alocada no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, constituindo dotações no valor de R\$61,4 bilhões. O restante está alocado em programação no órgão Operações Oficiais de Crédito, para a subvenção econômica de

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

operações de financiamento para a aquisição de bens e serviços de tecnologia assistida, destinados a pessoas com deficiência (lei nº 12.613, de 2012), no valor de R\$16,9 milhões.

Desde o surgimento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2005, que incorporou as funções do antigo Ministério da Assistência Social, o montante das despesas do órgão elevou-se consideravelmente, passando de R\$15,7 bilhões (0,7% do PIB) para despesas propostas, em 2013, de R\$61,8 bilhões (1,2% do PIB). A variação deve-se, em grande parte, ao aumento dos gastos com programa Bolsa Família, com o benefício de prestação continuada à pessoa idosa e à pessoa com deficiência (BPC) e, em menor medida, com a renda mensal vitalícia paga ao idoso e ao deficiente (RMV). Essas despesas, somadas, alcançam a cifra de R\$54,4 bilhões, representando 87,9% do total de recursos previstos para o órgão em 2013.

Comparado ao exercício de 2012 (valores autorizados), estima-se incremento, em 2013, no programa Bolsa Família, de R\$1,4 bilhão (7,4%), com as dotações passando de R\$20,6 bilhões para R\$22,1 bilhões. No que se refere ao quantitativo de famílias atendidas, o aumento é menos expressivo, da ordem de 75 mil (0,5%), passando de 13,72⁵⁵ milhões para 13,8 milhões de famílias. Atualmente, o valor médio do benefício, por família, está em torno de R\$137,00.

Os dispêndios com o benefício de prestação continuada à pessoa idosa e à pessoa com deficiência e a renda mensal vitalícia por idade e por invalidez estão estimados em R\$32,9 bilhões, contra os R\$29,6 bilhões autorizados em 2012, representando variação 11,3% de um ano para o outro. A variação deve-se ao aumento do salário mínimo e ao aumento na quantidade de pessoas atendidas. A previsão é de que o benefício de prestação continuada contemple 3,9 milhões de pessoas, frente aos 3,7 milhões estimados para 2012. Quanto à renda mensal vitalícia a ser paga ao idoso e ao deficiente, a variação deve-se ao aumento do salário mínimo, uma vez que o quantitativo de pessoas atendidas é decrescente ao longo dos anos, em razão da extinção do benefício. A expectativa de atendimento da programação de renda mensal vitalícia é de 211 mil pessoas, contra as 227 mil estimadas para 2012. A tabela 42, abaixo, discrimina os valores relativos às principais programações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Tabela 42. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – principais programações de trabalho

em bilhões de reais

Detalhamento	LIQUIDADO 2011	PL 2012	AUTORIZADO 2012 (16.09.2012)	PL 2013	Variação			
					PL 2013-PL 2012		PL 2013-Autorizado 2012	
					R\$	%	R\$	%
Bolsa Família	16,6	18,7	20,0	21,4	2,8	14,8%	1,47	7,4%
BPC e RMV	25,1	29,6	29,6	32,9	3,3	11,3%	3,34	11,3%
Demais	4,2	6,2	7,1	7,5	1,3	20,4%	0,35	4,9%
Total	45,9	54,5	56,7	61,8	4	13,5%	5,16	9,1%

Fonte: SIGA Brasil/SF

⁵⁵ Posição de setembro de 2012, disponível em www.mds.gov.br



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
 Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Com a implantação do plano de enfrentamento à extrema pobreza, em 2011, denominado Plano Brasil sem Miséria, outras despesas do órgão também sofreram razoável incremento, com destaque para as ações relacionadas na tabela 43, apresentada logo a seguir.

Tabela 43. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - ações do Plano Brasil Sem Miséria - maiores acréscimos (exclusive Bolsa Família)

Detalhamento	Liquidado 2011	PLOA 2012	Autorizado 2012 ¹	PLOA 2013	em milhões de reais			
					Variação			
					PLOA 2013/ PLOA 2012		PLOA 2013/ Autorizado 2012	
R\$	%	R\$	%					
2060 Ações Socioeducativas para Crianças e Adolescentes Identificadas em Situação de Trabalho Infantil	236,6	297,9	297,9	377,9	80,0	26,90	80,0	26,90
20V5 Ações Complementares de Proteção Social Básica	-	-	-	120	120,0	-	120,0	
2A60 Serviços de Proteção Social Básica às Famílias	502,2	1.134,70	1.200,00	1.234,70	100,0	8,80	34,7	2,90
20GD Fomento às Atividades Produtivas Rurais	7,4	77,2	153,9	238,4	161,2	209,00	84,5	54,90
2792 Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos	61,8	69,0	69,0	82,0	13,0	18,80	13,0	18,80
20TR Apoio à Manutenção da Educação Infantil	-	-	238,5	448,4	448,4	-	209,9	88,00
8446 Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família	325,2	560,1	560,1	604	43,9	7,80	43,9	7,80

Fonte: SIAFI.

1 – Valores de 16/09/2012.

7.6. Previdência Social

7.6.1. Fundo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

O PLOA 2013 prevê que as despesas do RGPS alcançarão a cifra de R\$348,3 bilhões, representando um crescimento de 10,2% frente às projeções para 2012, contidas na 4ª Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, referente ao quarto bimestre de 2012. Desse total, R\$340,3 bilhões serão destinados ao pagamento de benefícios normais (aposentadorias, pensões, demais auxílios), R\$6,5 bilhões ao cumprimento de sentenças judiciais e R\$1,5 bilhão a serem utilizados na compensação entre os regimes previdenciários. As projeções de despesas contemplam um crescimento vegetativo de 3,2% dos benefícios, a variação esperada do INPC, em 2013, de 5,0%, e o reajuste de 7,9% do salário mínimo, que deverá vigorar a partir de janeiro de 2013.

Por outro lado, as receitas previdenciárias, assim consideradas aquelas constituídas pelas contribuições do trabalhador e as contribuições sobre a folha salarial a cargo dos empregadores, estão estimadas em R\$314,1 bilhões, no PLOA 2013, correspondendo a aumento nominal 17,9% em relação ao PLOA 2012. De acordo com a mensagem presidencial, esse incremento é explicado por fatores que têm perdurado nos últimos exercícios, sobretudo o crescimento da massa salarial e do mercado formal de trabalho. Além disso, o reajuste do teto de contribuição e do valor do salário mínimo também exercem influência sobre essa projeção.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Do confronto entre as receitas e despesas do RGPS, verifica-se a ocorrência de déficit de R\$34,2 bilhões (0,69% do PIB), apresentando redução significativa em relação ao déficit previsto para 2012 (R\$ 42,0 bilhões ou 0,93% do PIB). A melhora no resultado do RGPS deve-se, principalmente, ao decréscimo da taxa de reajuste do salário mínimo, que será inferior à média dos últimos quatro anos (7,9% em 2013 contra média de 10,7% entre 2009 e 2012), suavizando os impactos sobre o volume de despesas com benefícios previdenciários. Também contribuirá a elevada capacidade arrecadatória da base de tributação sobre a folha salarial, que muito tem se favorecido do crescimento econômico e da formalização do emprego.

No bojo das despesas previstas para essa rubrica, acham-se incluídos os seguintes eventos:

1. pagamento da última parcela do passivo decorrente de decisão do Supremo Tribunal Federal, relativa à aplicação do teto previsto nas emendas constitucionais nº 20, de 1998, e nº 41, de 2003, de, respectivamente, R\$1.200,00 e R\$2.400,00. Essa disputa judicial originou-se do fato de o Instituto Nacional de Previdência Social – INSS ter aplicado a norma com o entendimento de que os novos tetos somente seriam aplicáveis aos benefícios concedidos após a promulgação das referidas emendas constitucionais. Essa interpretação, contudo, não foi acolhida pelo STF, que decidiu pela aplicação do novo teto também nos casos de benefícios concedidos antes da alteração;
2. reajustes nos valores de alguns benefícios previdenciários, como pensão por morte, auxílio-reclusão, auxílio-doença, auxílio-acidente e pensão por morte em acidente de trabalho, concedidos entre 1999 e 2009, bem como o pagamento da primeira de dez parcelas anuais de atrasados, por força de decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, que determinou alteração da forma de cálculo dos benefícios, com a consequente revogação do decreto nº 3.265, de 1999, pelo decreto nº 6.939, de 2009.

A mensagem presidencial assevera que a redução da alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários de diversos setores econômicos, instituída pela medida provisória nº 563, de 2012, não afetará o resultado do RGPS, uma vez que a União compensará o Fundo do Regime Geral de Previdência no valor correspondente à estimativa de renúncia de receita, nos termos da lei nº 12.546, de 2011. Para tanto, são consignadas, no PLOA 2013, dotações da ordem de R\$15,2 bilhões de reais.

Tabela 44. Evolução do resultado do RGPS – 2003 a 2013

Ano	Receita Valor	Despesa Valor	em bilhões de reais	
			Déficit Valor	% PIB
2003	80,7	105,3	24,5	1,4
2004	93,8	125,8	32,0	1,7
2005	108,4	146	37,6	1,8
2006	123,5	165,6	42,1	1,8
2007	140,4	183,1	42,7	1,6
2008	163,4	199,6	36,2	1,3
2009	182	224,9	42,9	1,4
2010	212	254,9	42,9	1,2
2011	245,9	282,5	36,6	0,9
LOA 2012	274,1	316,1	42,0	0,9
PLOA 2013	314,1	348,3	34,2	0,7

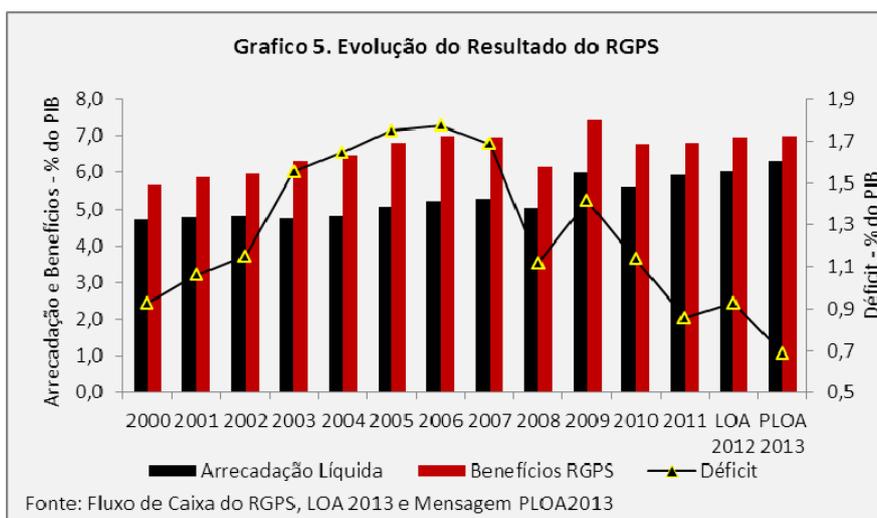
Fonte: PLOA 2013.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

A tabela 44, acima, e o gráfico 5, abaixo, apresentam a evolução do resultado do RGPS, em série que se estende de 2003 a 2013. Releva notar que os valores relativos a 2012 são os autorizados na lei orçamentária, ao passo que os de 2013, os propostos no projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional. Com algumas inversões episódicas de tendência ao longo da série, o déficit do RGPS apresenta clara trajetória de redução e, em 2013, se as estimativas de receita e as projeções de despesa forem confirmadas, deverá atingir-se o menor déficit, como razão do PIB, desde 2003.



Finalmente, cabe ressaltar que, em face de alterações promovidas no art. 12 da LDO 2012, mantidas na LDO 2013, deixam de ser discriminados, em categorias de programação específicas, os variados tipos e modalidades de benefícios previdenciários concedidos por meio do RGPS. Assim, informações desdobradas e detalhadas sobre pagamentos de benefícios na área rural, salário-maternidade, auxílio-doença e, até mesmo, os pagamentos de aposentadoria na área urbana, serão suprimidas da peça orçamentária, que passará a contabilizar esses dados, de forma agregada, por meio de duas ações, classificadas segundo a clientela, sob os códigos OE81 – Benefícios Previdenciários Urbanos e OE82 – Benefícios Previdenciários Rurais. Inegavelmente, esse fato responderá por substancial perda na qualidade das informações concernentes aos programas de trabalho do RGPS, além de dificultar o adequado acompanhamento, a análise e a avaliação da execução orçamentária e das políticas públicas correspondentes.

Há que se ter extremo cuidado com a supressão, a transformação, a fusão ou a eliminação de categorias de programação, pois não apenas se perdem dados e informações essenciais, mas, igualmente, suprime-se, das leis orçamentárias, o atributo da comparabilidade.

Por derradeiro, ressalte-se que o adequado detalhamento da programação orçamentária constitui elemento estritamente necessário ao uso, pelo Congresso Nacional, de suas competências constitucionais precípuas, notadamente a de manifestar-se sobre a proposta anual de orçamento, bem como sobre a sua execução.



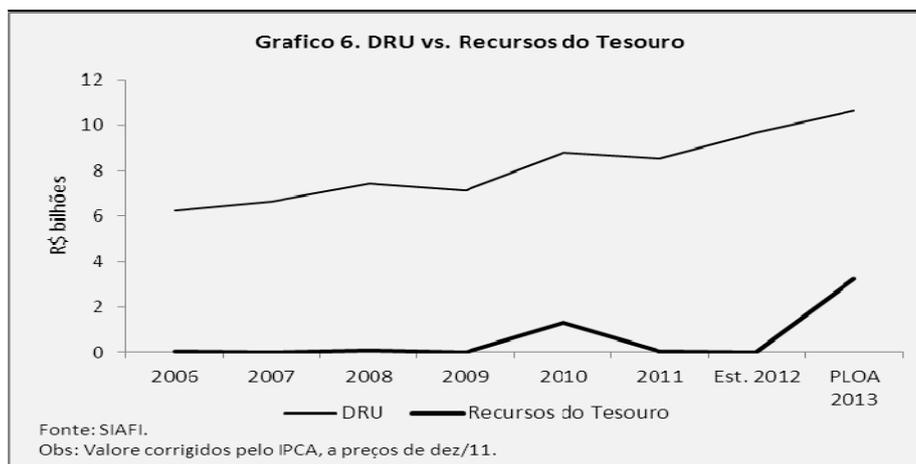
CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

7.7. Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), instituído pela lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, é um fundo contábil, de natureza financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego. Ele concentra a maior parte dos recursos dessa pasta, cuja receita se compõe, basicamente, do montante da arrecadação das contribuições devidas ao PIS/PASEP e do produto da arrecadação da cota-parte da contribuição sindical, bem como de retornos financeiros representados pela remuneração (correção monetária e juros) sobre depósitos constitucionais, depósitos especiais e reserva mínima de liquidez.

A principal receita do Fundo é representada pela arrecadação do PIS/PASEP, que sofre a incidência da DRU – desvinculação de receitas da União. Em face disso, 20% do referido montante deixam de compor a receita do FAT, sendo carreados aos cofres do Tesouro Nacional. Para compensar essa perda, algumas despesas do Fundo são atendidas com recursos do Tesouro, porém em valores bem inferiores, conforme retratado no gráfico 6.



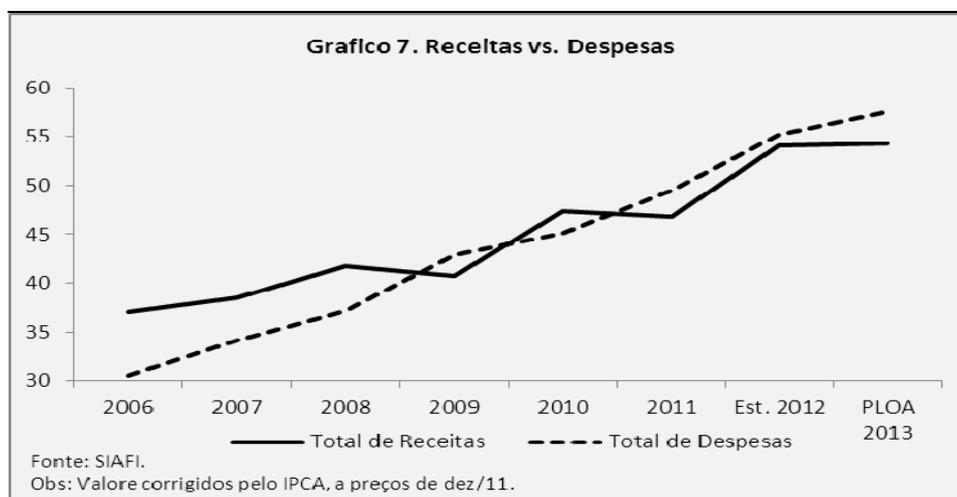
As receitas do FAT são destinadas ao pagamento do seguro-desemprego, do abono salarial, da intermediação de mão de obra, de programas de qualificação profissional e de linhas de crédito ligadas a programas de geração de emprego e renda ou apoio a microempreendimentos.

Ao confrontarmos as receitas do FAT com suas despesas, verificamos que as despesas se têm elevado em ritmo mais pronunciado que as receitas, conforme demonstrado no gráfico 7, abaixo. Os dispêndios com seguro-desemprego e abono salarial influenciam bastante esse comportamento. Esses dispêndios, juntamente com as transferências para o BNDES, representam mais de 99,0% das despesas do Fundo e têm apresentado crescimento maior do que os recursos do PIS/PASEP, superiores a 96,0% das receitas primárias do FAT. A fim de inverter essa tendência, foi editado o decreto nº 7.721, de 16 de abril de 2012, com o objetivo de tornar mais rigorosa a condição para recebimento do seguro-desemprego. Relativamente às transferências para o BNDES, não é demais dizer que, por razões óbvias, elas não podem crescer a ritmo maior que o da arrecadação do PIS/PASEP.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
 Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD



O crescimento mais acelerado das despesas, em comparação com as receitas, aliado ao fenômeno da DRU, tem resultado em déficits primários e nominais no FAT. A tabela 45, a seguir, apresenta o resultado primário e nominal do FAT, em série relativa aos exercícios de 2006 a 2013.

Tabela 45. Demonstrativo Sintético do Resultado do FAT

Item	em milhões de reais							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Receitas primárias	29.153	26.875	30.424	29.156	36.070	34.994	40.043	43.033
Despesas	30.586	34.177	37.163	42.834	45.125	49.463	55.234	57.484
Resultado primário	-1.433	-7.302	-6.740	-13.678	-9.055	-14.468	-15.191	-14.451
Receitas financeiras	7.839	11.577	11.347	11.613	11.223	11.755	14.066	11.201
Resultado nominal	6.407	4.275	4.608	-2.065	2.168	-2.714	-1.125	-3.250

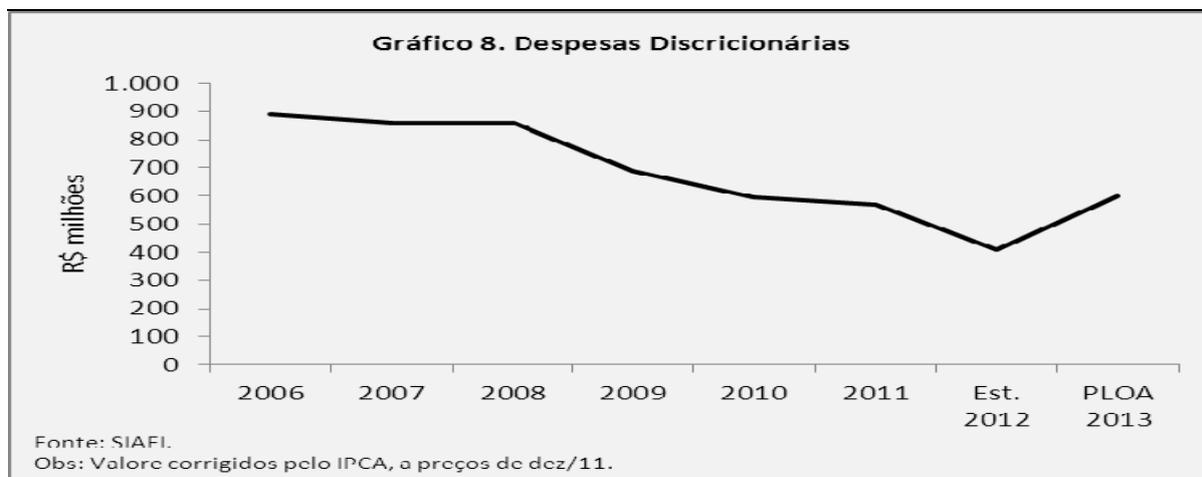
Fonte: PLOA 2013 e SIAFI.

Como consequência desse desempenho retratado na tabela 46, ajustes das despesas cobertas com recursos do FAT talvez venham a revelarem-se necessários. O aumento das despesas com o pagamento de seguro-desemprego e abono salarial tem sido responsável pela estagnação dos gastos com o custeio dos demais programas financiados pelo Fundo, como aqueles relacionados com a intermediação de mão-de-obra e com a qualificação profissional. Proporcionalmente, isso equivale à redução dos recursos necessários para atendimento das despesas discricionárias dos programas sob a responsabilidade do Fundo. O gráfico 8, abaixo, retrata o comportamento das despesas discricionárias ao longo dos anos.

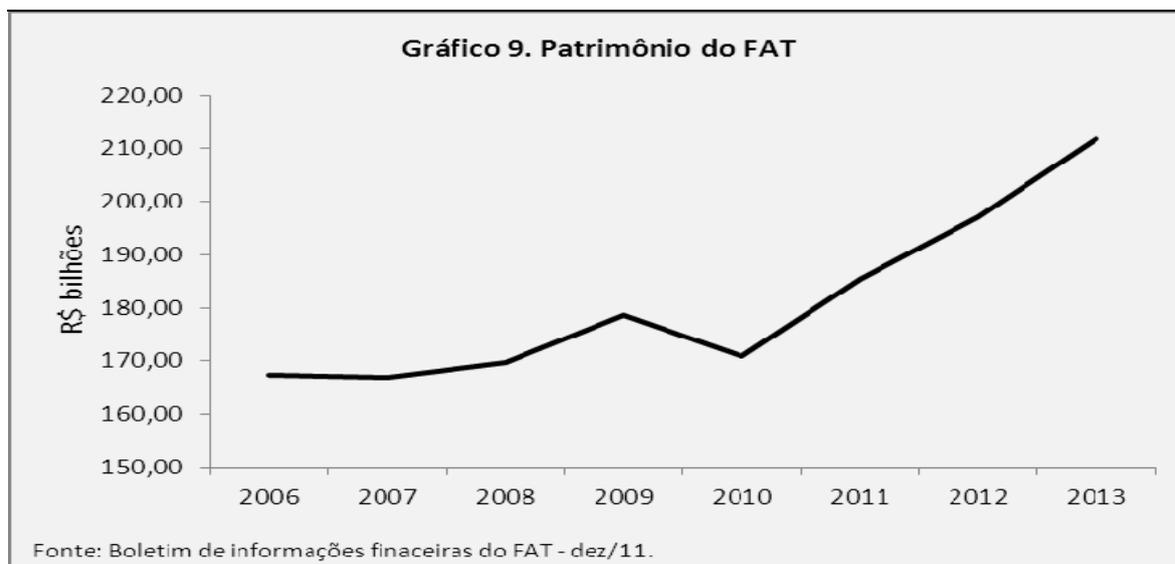


CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD



Apesar do déficit persistente, o patrimônio do FAT tem crescido. Esse comportamento pode ser explicado pelo comando constitucional que determina a transferência de 40% do produto da arrecadação do PIS/PASEP ao BNDES. Por conseguinte, o FAT concentra grande parte de sua receita primária, anualmente, na constituição de ativos associados às transferências a essa instituição financeira. Para fazê-lo, reduz despesas discricionárias, tendo em vista compensar as transferências obrigatórias, o que contribui para a acumulação de patrimônio pelo fundo. O gráfico 9, apresentado a seguir, retrata o comportamento do patrimônio do FAT entre 2006 e 2013.





CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

7.8. Autorizações na lei orçamentária 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, 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, desde que devidamente balizada por critérios de razoabilidade.

O tema orçamentário, origem dos parlamentos modernos, pressupõe a participação da sociedade, por seus representantes, na formulação das políticas públicas expressas no gasto a ser autorizado de forma específica e limitada pela lei de meios, nos estritos termos da vedação a créditos ilimitados, vedação essa presente no art. 167, VII, da Constituição.

A autorização, já na própria lei orçamentária anual, para alterações nela mesma é 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.

Também vale lembrar que o princípio da clareza orçamentária exige que a lei de meios se apresente em linguagem clara e compreensível por todos aqueles que, por ofício ou interesse, precisem manuseá-la. Da forma como detalhadas na lei orçamentária vigente e no projeto proposto para 2013, as autorizações para alterações na lei orçamentária não são claras, pois pecam pela superposição de regras, excesso de detalhes e situações específicas, prejudicando a compreensão do conjunto e dando azo ao casuísmo.

A multiplicidade de critérios e limites dificulta, quando não impede, a eficaz fiscalização e controle do cumprimento das normas. Como agravante, quando da abertura dos créditos, em regra, não há referência específica à disposição autorizativa.

Em 2002, por exemplo, a lei orçamentária estabeleceu 31 dispositivos sobre a abertura de créditos suplementares (lei nº 10.307, de 2002, arts. 4º e 9º). Onze anos após, o PLOA 2013 propõe regulamentar o tema em 96 dispositivos, arts. 4º e 7º, ou seja, bem mais que o triplo de disposições, sem que tenha havido qualquer modificação substancial nas normas básicas (CF, Lei nº 4.320, de 1964, e LRF), no período, que justifiquem essa profusão de disposições regulamentares.

Percebe-se claramente que as regras para a abertura de créditos suplementares se vêm multiplicando, notadamente por meio do estabelecimento de preferências a órgãos ou despesas. Ora, do ponto de vista do beneficiário das políticas públicas, cada órgão público é necessário, toda despesa é essencial. Essa também parece ser a lógica do Poder Executivo, o que justificaria a existência de seus múltiplos ministérios e órgãos, razão pela qual não se justifica tratamento diferenciado na lei.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Produto de um processo de esgarçamento da cogência normativa da lei de meios, em razão das pressões da Administração por liberdade na formulação e execução de suas políticas públicas, as autorizações, de forma tópica e crescente, foram-se multiplicando ao longo dos anos e apresentam-se, hoje, de forma caótica e fragmentada, com a inclusão, a cada nova proposta, de novos privilégios e diferenciações.

No PLOA 2013, sem amparo criterioso na independência de poderes e nas prerrogativas do Congresso Nacional em matéria orçamentária, o Poder Executivo propõe, além da manutenção do tratamento diferenciado a despesas e órgãos beneficiados nas leis anteriores, o aumento excessivo dos percentuais de abertura de crédito, ampliando, por exemplo, de 10% para 20%, a possibilidade de remanejamentos entre os subtítulos (art. 4º, I). Essa ampliação permite verdadeiras reconfigurações, em nível administrativo, das programações orçamentárias aprovadas pelo Legislativo, com cancelamentos e alterações substanciais de políticas públicas ao exclusivo critério do Poder Executivo. Historicamente, o limite para remanejamento genérico de dotações no art. 4º, I, tem-se mantido em 10%, ainda que inúmeras vezes tenha havido proposta de dilatação para 20% ou mais.

As autorizações com elevado grau de discricionariedade, crescentes a cada proposta orçamentária, aliadas à prerrogativa constitucional que o Poder Executivo já detém para abrir créditos extraordinários (art. 167, § 3º, da Constituição), constroem o Congresso Nacional a atuar apenas marginalmente em matéria orçamentária ao longo do exercício financeiro, estando ainda sujeito aos vetos presidenciais, a exemplo daqueles opostos nas últimas LDOs.

As contribuições do Parlamento eventualmente aprovadas em um exercício não são aproveitadas para o exercício seguinte. Nessa linha, v.g., os dispositivos presentes na LOA 2012, protetivos do cancelamento das programações inseridas por emendas individuais e de iniciativa popular, art. 4º, *caput*, inciso XXVII, “a”, e §§ 3º e 4º, não foram mantidos no PLOA 2013.

O PLOA 2013, a exemplo de seus anteriores, faz uso abusivo do superávit financeiro como fonte para suplementação de despesas primárias em 20 (vinte) hipóteses diferentes, inclusive superando propostas de exercícios anteriores, a exemplo das 15 hipóteses previstas no PLOA 2012.

O uso indiscriminado do superávit financeiro como fonte para créditos suplementares conflita com a justificativa contida no veto oposto pelo Executivo ao art. 54, § 10, da LDO 2012: “A permissão para utilização do superávit financeiro, em particular, para financiar despesas primárias acarreta desequilíbrio no resultado primário, o que pode prejudicar o cumprimento da meta fixada na LDO”.

Ademais, a utilização do superávit financeiro implica maior contingenciamento das programações aprovadas pelo Congresso Nacional, em geral contemplando despesas primárias, cuja execução é limitada para manter a meta fiscal primária ao longo do exercício, impactada por despesas primárias suplementadas com receitas financeiras, como o superávit financeiro.

O PLOA 2013, no § 4º do art. 4º, ao prever a possibilidade da inclusão de novo GND no subtítulo com o uso de crédito suplementar, conflita flagrantemente com o veto oposto pelo próprio Executivo ao § 17 do art. 38 da LDO 2013, que disciplinava a classificação de créditos suplementares, cujo dispositivo previa:



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

§ 17. Para fins do disposto no art. 165, § 8º, da Constituição, e no § 1º deste artigo, considera-se crédito suplementar a criação de grupo de natureza de despesa em subtítulo existente.

Em suas razões dos vetos o Poder Executivo arguiu que:

A matéria tratada nesses artigos encontra-se devidamente disciplinada pela Lei nº 4.320, de 1964, e por legislação esparsa, sendo descabida a manutenção de tais disposições em lei de caráter transitório.

Na análise das Consultorias, NTC 05/2012⁵⁶, foi alertado para a consequência do veto:

O § 17, por sua vez, constitui fundamento legal para que o crédito suplementar, que pode ser aberto por decreto nos limites permitidos pela lei orçamentária, possa criar GND em subtítulo existente. Sem essa autorização a criação de GND somente poderá ser feita por crédito especial ou extraordinário.

Como alternativa à riqueza de detalhes prevista no PLOA 2013, os limites fixados no art. 4º poderão ser bastante simplificados, se consolidados e generalizados tal como redigido na própria lei nº 4.320, de 1964, arts. 40 e seguintes. Para favorecer a clareza e, ao mesmo tempo, a atuação dos órgãos, pode conferir-se, genericamente, limites autorizativos inferiores para despesas agregadas, v. g., por programas ou por órgãos, e limites maiores na medida em que se detalhem as dotações, sempre sem especificar órgãos ou despesas. A título de exemplo, 10% (dez por cento) no âmbito de cada órgão ou programa, limitados a 15% (quinze por cento) por subtítulo; no âmbito de cada subtítulo, poder-se-ia limitar a 20% (vinte por cento) a suplementação para cada grupo de natureza da despesa.

Nesse sentido, cabe ao texto da LOA 2013 fazer valer critérios que, cumprindo os mandamentos estabelecidos pela LDO 2013, preservem as vinculações constitucionais e legais e os níveis de investimentos aprovados no Congresso Nacional, além de vedar a mistura de despesas discricionárias com despesas obrigatórias, bem assim de despesas financeiras com despesas primárias.

Por fim, e não menos importante, o Poder Executivo mantém, no inciso XVII do art. 4º do PLOA 2013, ampla autorização de remanejamento de valores das programações contempladas no PAC, classificadas com o identificador de resultado primário “3”, correspondente a até 30% (trinta por cento) do *montante* (R\$ 52,2 bilhões) das dotações orçamentárias desse Programa no orçamento fiscal e seguridade social.

Destaque-se que, diversamente das disposições relativas às autorizações de remanejamento em geral, que levam em conta o valor do subtítulo, a autorização proposta no inciso XVII do projeto dá ao governo grande flexibilidade na execução do PAC, reduzindo-se a importância e o poder do Congresso na aprovação dos montantes para cada empreendimento. A título de exemplo, veja-se que qualquer dotação para obra, com valor aprovado na LOA de R\$ 100 milhões, pode, teoricamente, ser reduzida a zero ou aumentada, por meio de decreto, para dotação com valor de até R\$ 15,7 bilhões (30% de R\$ 52,2 bilhões).

⁵⁶ http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/ldo2013/NTC_pldo2013.pdf



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

8. Aspectos Relevantes – Principais Conclusões

1. A proposta do Executivo para 2013 baseia suas **projeções fiscais** na retomada de ritmo mais forte de crescimento econômico, conjugada à convergência da inflação para a meta oficial de 4,5%. O crescimento econômico projetado para 2012, conforme se propõe, é de 3 %, valor otimista, contrastando com a expectativa de mercado, que aponta crescimento abaixo de 2,0% (item 2.1).
2. O Banco Central do Brasil iniciou, em agosto de 2011, processo de redução da taxa de juros básica SELIC, que passou de 12,5% ao ano para os atuais de 7,25% ao ano, a menor taxa nominal da história. A redução tornou-se possível, dentre outros fatores, pela política fiscal austera, fundada no cumprimento da meta “cheia” de resultado primário, de 3,10% do PIB, tanto em 2011 quanto em 2012.
3. Não obstante a austeridade, o governo vem adotando, desde o princípio do ano, diversas medidas de desoneração tributária para o estímulo da economia. Essas medidas, aliadas à queda da arrecadação, podem dificultar o atingimento da meta primária “cheia” em 2012. Para 2013, a meta de **resultado primário** da União é de R\$ 108,1 bilhões, o que corresponde a 2,17% do PIB, sendo passível de redução em até R\$ 45,2 bilhões para fins de realização de investimentos do PAC e do Programa Brasil sem Miséria (PBSM). No projeto, a meta de resultado proposta encontra-se reduzida pelo valor de R\$ 25 bilhões.
4. As estimativas e projeções do valor do superávit primário não consideram, pelos menos explicitamente, o conjunto de fatores e elementos, todos de caráter extra-orçamentário, que podem afetar o nível de endividamento público e o custo de financiamento da dívida, a exemplo das relações financeiras do Tesouro com o BACEN, com as empresas estatais e com o exterior (2.2.1).
5. A geração do superávit primário é feita, principalmente, com a esterilização de fontes vinculadas. Essas fontes de receita pública são depositadas na conta única do Tesouro Nacional, lá permanecendo estéreis não apenas por razões de ordem monetária, mas, também, em função de limitações de ordem jurídica, fiscal e tributária. Nesse sentido, é importante observar, ao lado da dívida líquida, a evolução da sua expressão bruta.
6. Quanto à inflação, tanto para 2012 quanto para 2013, a expectativa contida no PLOA 2013 encontra-se, aparentemente, subestimada, em sentido oposto àquele do crescimento econômico. No entanto, diante das magnitudes envolvidas, é provável que esses movimentos se compensem e que a evolução do PIB nominal, *proxy* da expansão da base tributária da economia, ocorra, aproximadamente, como se espera na proposta.
7. A mensagem do PLOA 2013 destaca a melhoria nos indicadores da **dívida do setor público**, com o alongamento de seu prazo médio, a redução da parcela exigível no curto prazo, a diminuição da parcela exposta à volatilidade de mercado, encetada pelo câmbio e pela taxa Selic, e a trajetória declinante da dívida líquida como proporção do PIB. A dívida líquida do setor público recuou de 60,4% do PIB, em dezembro de 2002, para 34,9%, em julho de 2012. A proposta orçamentária prevê que a dívida líquida chegue a 32% do PIB, ao final de 2013.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

8. Espera-se que os **juros nominais** de 2013, que representaram 5,7% do PIB em 2011, e 5,1% em 2012, em posição acumulada até julho, caiam para 3,9% do PIB. Assim, mantido o superávit primário, o prognóstico é de redução do déficit nominal do setor público: para 0,8% em 2013, contra 2,6% do PIB, em 2011, e 2,3%, até julho deste ano.
9. Há uma série de elementos que condicionam a execução do orçamento federal e tornam rotineiro e cada vez mais significativo o **contingenciamento** de dotações aprovadas na lei orçamentária, dando causa a crescente concentração de poder discricionário nas mãos do Executivo (2.2.2).
10. Ainda que as previsões de receita se confirmem plenamente, garantindo-se recursos para o pagamento de todas as despesas orçadas, o atual arranjo orçamentário-financeiro faz com que as ações previstas não possam ser plenamente executadas. As causas mais importantes que levam a **excesso de autorizações em relação aos recursos disponíveis** são: a) o uso de redutor da meta de resultado primário na elaboração da lei orçamentária; b) a abertura de créditos adicionais com recursos do superávit financeiro, apurado em anos anteriores; c) a reabertura sistemática de créditos especiais e extraordinários, sem a devida reserva ou provisão; e, d) o estoque de restos a pagar, para o qual não se constitui reserva adequada de recursos hábeis ao seu pagamento.
11. O PLOA 2013 estima as **receitas** totais do OF e OSS em R\$ 2.140,3 bilhões, sendo R\$ 1.229,5 bilhões de natureza primária. Situando-se entre 23% (arrecadação de 2009) e 26% (proposta para 2013) do PIB, a arrecadação das receitas primárias tem-se apoiado, basicamente, nos impostos, nas contribuições previdenciárias e para a seguridade social e na gestão do patrimônio estatal. No tocante às receitas financeiras, preponderam as operações de crédito (item 3). O orçamento das estatais apresenta receitas de R\$110,6 bilhões.
12. Quanto às **renúncias de receitas**, assim considerados os benefícios fiscais concedidos no âmbito da RFB, relativos a impostos e contribuições federais, e as contribuições para o custeio do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), seu valor total é da ordem de R\$203,8 bilhões, em 2013, o que corresponde a 4,1% do PIB projetado para esse exercício, de R\$4.973,6 bilhões.
13. A deterioração no desempenho das finanças federais, no presente exercício, tem afetado, adversamente, a arrecadação, tornando-a sistematicamente menor que os valores previstos.
14. 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.
15. Quanto à complementaridade das políticas fiscal, monetária, cambial e de crédito, ressalte-se o efeito de contração que os depósitos líquidos, na conta única do Tesouro Nacional, têm produzido sobre a base monetária. Para o controle das contas públicas e do desempenho fiscal, os orçamentos deveriam contemplar demonstrações completas da dívida pública federal e de suas mutações, tanto realizadas quanto projetadas.
16. A análise da execução da **despesa primária** mostra, no que tange às despesas com pessoal (GND 1), tendência de queda em relação ao PIB. As despesas correntes classificadas em GND 3 tem aumentado



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

ao longo do tempo por conta da elevação das ações previdenciárias, assistenciais e de saúde, incluindo transferências a pessoas (Bolsa Família, por exemplo) e intervenções na área da educação. No tocante aos investimentos, despesas classificadas em GND 4, os acréscimos observados em relação ao PIB ainda não se mostram significativos (item 3).

17. A proposta orçamentária para 2013 fixou as **despesas com pessoal** 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 encargos (contribuição patronal) e R\$11,1 bilhões de reserva de contingência (Anexo V).
18. A mensagem presidencial não faz menção à revisão geral obrigatória, para todos os servidores (art. 37, inciso X, da Constituição), tampouco ao reajuste dos benefícios dos servidores inativos (art. 40, § 8º, da Constituição). Porém, o anexo V do PLOA 2013 prevê alterações de estruturas de carreiras e aumento da remuneração dos servidores da União no montante de R\$11,3 bilhões, em 2013 (R\$20,8 bilhões anualizados).
19. No PLOA 2013, o valor previsto da contribuição ao Regime Próprio de Previdência do Servidor – pessoal civil é de R\$ 29,5 bilhões, dos quais R\$ 18,0 bilhões são referentes à contribuição patronal. As despesas com pessoal civil são de R\$ 49,2 bilhões.
20. Quanto ao pessoal militar, a receita da contribuição para o custeio das pensões militares será de cerca de R\$ 2,2 bilhões em 2013, e o total das despesas previstas com o pagamento de aposentadorias e pensões será da ordem de R\$ 26,2 bilhões.
21. Do total das despesas classificadas em **Outras Despesas Correntes** - GND 3, R\$ 767,8 bilhões, 90,5 % são de caráter obrigatório (benefícios de natureza previdenciária e assistencial, transferências constitucionais e legais, etc). A maioria das ações não está classificada, geograficamente, em nível local ou estadual, ostentando, via de regra, ou abrangência regional ou nacional.
22. As despesas primário-discrecionárias do GND 3 – ODC representam R\$75,0 bilhões, dos quais R\$10,7 bilhões integram a subfunção “122 – administração geral” (custeio administrativo); as subfunções de ensino (superior e profissional) e educação básica ocupam R\$17,0 bilhões; as demais despesas estão distribuídas por uma grande variedade de ações, em boa parte relacionadas às atividades-fim dos órgãos do Poder Executivo, especialmente em saúde, assistência social, ciência & tecnologia e defesa.
23. A programação do PAC constitui o último conjunto de despesas classificadas no GND 3 – ODC. O valor total do PAC, em GND 3, é de R\$5,2 bilhões de reais, incluindo a subvenção econômica do programa “Minha Casa, Minha Vida” (4.4.2).
24. Vale destacar, como novidade no projeto, a inclusão de ação orçamentária “OOLI – Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social”, no valor de R\$15,2 bilhões, constituída para compensar a perda de recursos oriunda da desoneração da folha salarial prevista na lei nº 12.546 de 2011. Esses “gastos tributários” destinam-se a dar cobertura à exigência do art. 14 da LRF, que determina, para a concessão de renúncia, que se faça a devida compensação fiscal.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

25. Os **investimentos** (inclui obras e instalações, equipamentos e material permanente), têm, preponderantemente, caráter discricionário (passíveis de contingenciamento), sendo considerados prioritários apenas quando associados ao PAC.
26. Os investimentos, no PLOA 2013, no âmbito do OF e OSS, são de R\$65,8 bilhões. Somando-se o valor de R\$110,6 bilhões, oriundos do orçamento das estatais, chega-se ao montante total de investimentos de R\$176,4 bilhões. O conjunto de investimentos do PAC soma R\$110,1 bilhões, dos quais R\$ 36 bilhões integram o OF e OSS, e R\$ 74,1 bilhões integram o orçamento das estatais.
27. O PAC, inicialmente criado para promover investimentos em setores estratégicos, encontra-se, desde 2011, em nova fase, denominada PAC 2, com R\$52,2 bilhões previstos para 2013. O PAC 2 incorpora ações voltadas ao enfrentamento de problemas sociais e urbanos, sendo estruturado em seis eixos: Eixo 1 - Cidade Melhor (R\$ 6,7 bilhões); Eixo 2- Comunidade Cidadã (R\$ 6,1 bilhões); Eixo 3 - Minha Casa, Minha Vida (R\$ 13,9 bilhões); Eixo 4 - Água e Luz para Todos (R\$ 5,8 bilhões); Eixo 5 – Transportes (R\$ 19,1 bilhões); Eixo 6 – Energia (R\$ 0,4 bilhão).
28. Os investimentos do PAC, classificados como RP 3, tem privilégios na elaboração e na execução orçamentária, sendo deduzidos, parcialmente, do resultado fiscal primário. Durante a execução orçamentária, por força do texto do projeto de lei orçamentária, esses investimentos gozam de enorme flexibilidade para efeito do remanejamento de valores (30% do universo das programações), além de menor contingenciamento.
29. Por outro lado, mostra-se decrescente a importância da participação legislativa na definição de empreendimentos regionais e estaduais prioritários, o que é evidenciado pelo veto do Executivo a todas as prioridades eleitas, pelo Congresso Nacional, na LDO 2013.
30. Importa assinalar que a programação da despesa classificada em GND 4 – INV, no valor total de R\$176,4 bilhões, nem sempre se favorece do mais adequado grau de detalhamento necessário à caracterização dos projetos de investimento. Observe-se que R\$78,5 bilhões do total de investimentos são destinados a programações de abrangência nacional.
31. 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.
32. No que tange às **obras com indícios de irregularidades graves**, constam, do anexo VI do PLOA 2013, 25 programas de trabalho 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. (item 4.4.3.4)
33. Não há impedimento legal para que as programações tizadas como obras irregulares 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.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

34. A relação de obras irregulares, 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.
35. 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, quase toda relativa à dívida mobiliária. O refinanciamento do principal da dívida (mobiliária e contratual) representa R\$610,1 bilhões.
36. Em relação à **compatibilidade do PLOA 2013 com os instrumentos de planejamento** (item 5), destaca-se que o PPA não parece constituir o núcleo de planificação do governo. Há inúmeros “planos” e “programas” anunciados ou iniciados pelo governo que não mantêm relação direta com as classificações, programas e metas constantes do PPA 2012-2015 ou das próprias leis orçamentárias. Como resultado, torna-se praticamente impossível avaliar, em todas as suas múltiplas dimensões, as realizações governamentais havidas por conta de “planos/programas/iniciativas/ações”, especialmente quando os elementos de análise são colhidos, basicamente, nas leis orçamentárias.
37. As ações orçamentárias parecem submetidas a processo de perda de conteúdo e força descritiva, tornando-se, por vezes, menções genéricas das propostas de intervenção governamental. Muitas ações orçamentárias contemplam inúmeras realizações, o que dificulta a avaliação e o acompanhamento exato da execução dos orçamentos públicos.
38. A adoção de classificações genéricas, muitas vezes de classificações que não estabelecem vínculos entre o PPA e a LOA, tem como pano de fundo oferecer 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 quase indefinidos, em prejuízo da maior precisão, tão caros à transparência e ao controle.
39. O Poder Executivo, para compensar a perda de informação na lei orçamentária, resultante do conteúdo genérico de sua programação, tem buscado adotar expedientes administrativos paralelos, a exemplo de portais, na *internet*, para divulgar suas realizações e iniciativas como o denominado “Plano Orçamentário – PO”, nova forma de detalhamento, adotada no plano infralegal, da classificação da despesa.
40. O advento dos vetos na LDO acerca da disciplina dos POs tende a criar insegurança jurídica quanto à natureza e aos elementos em que se baseia a nova estruturação, além de contribuir para a ausência de padronização e definição do vínculo dessa classificação com aquela utilizada no atual sistema de planejamento e orçamento.
41. O Plano Brasil Sem Miséria está estruturado em três eixos de atuação: garantia de renda, acesso aos serviços públicos e inclusão produtiva. O “eixo” não constitui um conceito definido no âmbito das leis orçamentárias. No eixo de garantia de renda figura o programa Bolsa-Família, que atenderá, em 2013, 13,8 milhões de pessoas, com o benefício médio de R\$134,0 por família, o mesmo valor de 2012.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

42. Quanto ao cumprimento, no PLOA 2013, dos limites constitucionais e legais, ressalte-se:
- a) **Educação** - o PLOA 2013 prevê a aplicação de cerca de R\$58,8 bilhões nas despesas a título de manutenção e desenvolvimento do ensino, o que representa R\$7,1 bilhões acima do valor mínimo exigido constitucionalmente. O valor da complementação da União devida ao FUNDEB (art. 60 do ADCT) foi estimado em R\$10,72 bilhões (item 6.1.2);
 - b) **Saúde** - a lei complementar nº 141, de 2012, substituiu os critérios que vinham sendo fixados nas LDOs para determinar as “ações e serviços públicos de saúde”. Na proposta do governo, essas ações somam R\$86,6 bilhões (classificados com identificador de uso 6). Todavia, o PLOA 2013 contempla algumas despesas classificadas com tal identificador que não atendem às disposições da referida lei complementar. Com essa ressalva, o valor da proposta em ações e serviços públicos em saúde somaria R\$ 84,5 bilhões. Cabe esclarecer que, caso se aplique a metodologia para cálculo do piso, o mínimo a ser aplicado em 2013 alcançaria o montante de R\$ 82,2 bilhões, o que significa que haveria um excesso de, pelo menos, R\$ 2,5 bilhões (item 6.2);
 - c) **Irrigação** – O PLOA 2013 cumpre a determinação constitucional (art. 42 do ADCT), respeitando os limites mínimos de 20% para a região Centro-Oeste e de 50% para a Nordeste (item 6.3);
 - d) **Regra de Ouro** - A proposta orçamentária coloca-se de acordo com a “regra de ouro” (art. 167, III da CF) no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Em anos anteriores (2003 a 2008), somente se lograva o atendimento dessa regra quando, em sua aplicação, também eram consideradas as despesas de investimento das empresas estatais.
43. 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). Uma vez mais, o PLOA 2013 não traz recursos a título de compensação aos estados exportadores (Lei Kandir). Em relação ao FPE, previsto em R\$59,1 bilhões, decisão do STF, adotada em 24 de fevereiro de 2010, declarou inconstitucionais dispositivos da LC nº 62, de 1989, que disciplinam o critério de rateio, mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2012. Diante disso, o Congresso Nacional tem até o final deste ano para pronunciar-se sobre os novos coeficientes de distribuição dos recursos do FPE.
44. Quanto às **transferências voluntárias para estados e municípios**, principal objeto das emendas propostas no âmbito do Congresso Nacional, o PLOA 2013 traz o valor R\$8,14 bilhões. Em 2012, esse valor atingiu R\$11,3 bilhões, no PLOA, e R\$ 24,8 bilhões, na lei. O acréscimo se deu no grupo dos investimentos. Ressalte-se que as transferências realizáveis ao abrigo de convênios apresentam limite mínimo, de R\$250 mil, a fim de que sejam efetuadas, tratando-se de obras e serviços de engenharia, e de R\$100 mil, nos demais casos.
45. O valor das **transferências a entidades privadas** (modalidade “50”) atinge R\$3,7 bilhões no PLOA (não inclui aquelas feitas por meio de fundos). A LDO estabelece limitações para fins da transferência de recursos públicos a entidades privadas.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

46. O valor do **salário mínimo** considerado no PLOA 2013 corresponde a R\$670,95 (7,87% de reajuste, variação esperada do INPC de 5,0%, em 2012, e do crescimento real do PIB de 2,73%, em 2011 , nos termos da Lei nº 12.382, de 25/02/ 2011). Contrastando com o reajuste nominal de mais de 13%, ocorrido em 2012, a menor variação do salário mínimo, segundo a mensagem do Executivo, é um dos fatores determinantes para a redução esperada do déficit nominal do Regime Geral da Previdência Social, o qual deverá passar dos atuais R\$42,0 bilhões (0,9 % do PIB) para R\$34,2 bilhões (0,7 % do PIB) (item 7.4). As despesas impactadas por variações do salário mínimo são: abono e seguro desemprego, benefícios previdenciários e benefícios assistenciais (LOAS e RMV). Segundo o MPOG, cada R\$1,00 de variação no salário mínimo acarreta aumento de R\$332,3 milhões no total dessas despesas e incrementa a receita previdenciária em R\$23,5 milhões. Em função disso, estima-se que o impacto decorrente do aumento do salário-mínimo, no PLOA 2013, seja de R\$ 15,1 bilhões.
47. Os valores destinados à **assistência social** são integrados, majoritariamente, pelas ações do Bolsa Família e LOAS/RMV. Para 2013, as dotações do programa Bolsa Família passarão a R\$21,4 bilhões, beneficiando 13,8 milhões de famílias. Os dispêndios com a LOAS (3,9 milhões de famílias) e a RMV (211 mil pessoas) estão estimados em R\$32,9 bilhões.
48. O PLOA 2013 prevê que as despesas do **Regime Geral da Previdência Social – RGPS** alcançarão R\$348,3 bilhões, destinados, 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. O governo explica o aumento com base no crescimento da massa salarial e do mercado formal de trabalho, além do reajuste do teto de contribuição e o do valor do salário mínimo. 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 (estimada em R\$ 15,2 bilhões no PLOA) (item 7.6).
49. Em face de alterações promovidas no art. 12 da LDO 2012, mantidas na LDO 2013, deixam de ser discriminados, em categorias de programação específicas, os variados tipos e modalidades de benefícios previdenciários concedidos por meio do RGPS.
50. **O Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT** tem apresentado, pelos cálculos do governo, déficits primários e nominais persistentes, uma vez que suas receitas (PIS/PASEP, cota-parte da contribuição sindical, retornos financeiros) não têm acompanhado o crescimento das despesas. Apesar disso, verifica-se aumento patrimonial do FAT. Ocorre que, além do seguro desemprego e do abono, considera-se que a transferência ao BNDES – 40 % da arrecadação do PIS/PASEP, art. 239 da CF – tem natureza de despesa e não de empréstimo patrimonial com garantia de devolução/preservação de valor. Importa dizer que, em razão do déficit, tal como calculado, as demais despesas discricionárias do FAT têm sofrido contração, em prejuízo de programas relacionados à intermediação de mão de obra, à qualificação profissional e às linhas de crédito associadas a programas de geração de emprego e renda do trabalhador.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

51. Tal como detalhadas na lei orçamentária vigente e no projeto proposto para 2013, as **autorizações para alterações na lei orçamentária** não são claras, com sobreposição de regras, detalhamentos excessivos e situações específicas, prejudicando a compreensão do conjunto.
52. Em razão das pressões da Administração por **flexibilidade na execução orçamentária**, as autorizações têm-se multiplicado ao longo dos anos, apresentando-se, hoje, de forma caótica e fragmentada, com o agravamento da inclusão, a cada proposta, de novos procedimentos e diferenciações.
53. No PLOA 2013, o Poder Executivo propõe, além da manutenção de tratamento diferenciado a despesas e órgãos beneficiados nas leis anteriores, o aumento excessivo dos percentuais aplicáveis à abertura de crédito, ampliando de 10% para 20% a possibilidade de remanejamentos entre os subtítulos (art. 4º, I). Historicamente, o limite para remanejamento genérico de dotações, no art. 4º, I, vinha-se mantendo em 10%.
54. O PLOA 2013, no § 4º do art. 4º, ao prever a possibilidade da inclusão de novo GND, em subtítulo, mediante a abertura de crédito suplementar, dá ensejo a norma que entra em flagrante conflito com veto do próprio Executivo, oposto ao § 17 do art. 38 da LDO 2013, dispositivo que, disciplinando a classificação de créditos adicionais, considerava como crédito suplementar a criação de grupo de natureza de despesa em subtítulo existente.
55. O Poder Executivo mantém, no inciso XVII do art. 4º do PLOA 2013, ampla autorização de remanejamento de valores das programações contempladas no PAC, classificadas com o identificador de resultado primário “3”, 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, reduzindo a importância e o poder do Congresso na aprovação dos montantes para cada empreendimento.

9. Considerações Finais

O PLOA 2013 é o reflexo de uma ambiciosa programação de trabalho, fundada em múltiplos planos e programas governamentais de cunho socioeconômico, como também é o resultado de visão otimista acerca do cenário econômico próximo do país. A fusão desses dois elementos não pode e não deve ameaçar conquistas ainda recentes, como a consolidação de um quadro fiscal de normalidade, nos três níveis de governo, o fim do conflito redistributivo encetado por um processo inflacionário que já foi crônico, a estabilidade da moeda e o controle do endividamento. Por qualquer ângulo que se olhe, é fácil perceber que essas não foram conquistas limitadas à seara econômica, haja vista suas profundas consequências sociais, razão pela qual o trabalho de mantê-las constitui bem público tão importante e valioso quanto quaisquer outros que governos queiram ou devam prover à população, em especial aos seus grupos mais carentes.

Na esteira do que vem ocorrendo há muitos anos, o PLOA 2013 contempla, em sua programação de trabalho, metas de cunho fiscal-disciplinar, em atendimento a diretivas da LDO, e um amplo leque de ações nas



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

áreas de infraestrutura econômica, previdenciária, de saúde, de educação e de assistência social. Desde logo, a chance de êxito dessa dupla dimensão orçamentária reside no comportamento dos indicadores econômicos, notadamente no dos índices de preços, da taxa de crescimento do produto, da taxa de câmbio e do nível de endividamento público. Na realidade, entende-se que somente um desempenho fiscal estritamente sintonizado com esses indicadores possa assegurar ao poder público federal o papel de força motriz da economia e de alavanca da qualidade de vida da população. Nesse contexto, seria tão importante, de um lado, torcer para que projeções, estimativas e metas subjacentes à proposta orçamentária se confirmassem de fato quanto, do outro, assegurar ao poder público capacidade de adaptação aos novos cenários, quando e se eles se renovarem. É esse complexo quadro de variáveis, habilidades e competências que perfaz as políticas fiscal e orçamentária e que determina a exequibilidade da ação pública, criando muitas das condições necessárias para que a despesa se realize e a provisão de bens e serviços essenciais à população ocorra de forma sistemática, ininterrupta e previsível.

Abrigando redução, em R\$25 bilhões, da meta de superávit primário associada aos orçamentos fiscal e da seguridade social, o PLOA 2013 revela a necessidade de ampliar o raio de ação da disciplina fiscal hoje em vigor, melhorando sua sensibilidade e eficácia como instrumento de promoção da estabilidade econômica e orçamentária. Seria objetivo e desejável que as metas de desempenho, no âmbito dos orçamentos públicos, fossem estendidas ao resultado nominal e ao endividamento, de modo que, colocadas todas as metas em concerto, fosse proporcionado claro e adequado entendimento da função cumprida e do peso exercido, por cada uma delas, no âmbito das políticas governamentais. De mais a mais, nem todos os fatores que respondem pelas mutações da dívida pública constituem, em sentido estrito, matéria orçamentária, razão pela qual o controle da dívida, se não precisa perder o caráter gerencial que, hoje, ostenta, deve incorporar a condição de tema sujeito a rito e estatuto legal específico.

Mas isso não é tudo. Também cabe acompanhar e controlar a execução das ações em si, tendo em vista medir e avaliar a sua efetividade, notadamente no que tange à qualidade e às características da despesa pública. Por isso mesmo, preocupam os óbices que, segundo entendimento já veiculado nesta nota técnica, vêm sendo opostos à realização plena dessa tarefa. Nesse particular, afigura-se crítica a perda de importantes detalhes na definição e na descrição dos programas de trabalho propostos no PLOA 2013. A um, porque as ações orçamentárias nem sempre se favorecem de adequada classificação no plano geográfico, identificando, com a exatidão requerida, a localidade de realização de projetos e atividades. A dois, porque, em numerosos casos, tampouco são definidos, especificamente, os projetos e as atividades em si. Nesse particular, não é raro que as ações orçamentárias contemplem escopos, finalidades e objetivos demasiadamente genéricos, a ponto de, praticamente, não se permitir visão clara e antecipada do programa de trabalho a ser executado no curso do exercício financeiro. Isso ocorre não apenas nas programações de trabalho comuns, alijadas das prioridades governamentais, mas, também, naquelas programações havidas como estratégicas. Em qualquer caso, o resultado é o mesmo: dilui-se a função da lei orçamentária, notadamente como fonte básica e autoelucidativa de dados e informações necessárias ao controle social da ação pública.

Nesse particular, o Plano Plurianual (PPA) não parece vir em socorro da tarefa de acompanhamento e avaliação, pois ele também, de forma análoga à proposta orçamentária, afigura-se um tanto distante de sua função precípua – servir como núcleo da planificação governamental. Inúmeros planos e programas



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

governamentais, a exemplo do PBSM, do Plano Brasil Carinhoso, do Programa Mais Educação e do Programa Saúde da Família, entre outros, nem constam das classificações do PPA nem estão, clara e precisamente, fundados em programação orçamentária própria e específica. Classificações genéricas e desvinculadas dos orçamentos públicos, se, por um lado, parecem conferir maior flexibilidade ao Poder Executivo, limitam, pelo outro, as condições pelas quais pode ser exercido controle sobre o trabalho governamental.

Nesse contexto, cresce a importância da contribuição do Legislativo na definição de rumos para a ação governamental, notadamente para tornar os orçamentos instrumentos de trabalho cada vez mais sensíveis às necessidades públicas em nível regional, estadual e local. Sua importância também cresce com respeito à forma pela qual esses rumos devam ser definidos e divulgados publicamente, mesmo porque a LDO 2013, diversamente do que prevê a Constituição, não os estabelece por intermédio de metas e prioridades aplicáveis à ação governamental, não obstante elas tenham sido propostas durante a tramitação dessa lei no Congresso Nacional.

Também cumpre consignar que o PLOA 2013 compreende a propositura de normas que ampliam os graus de liberdade do Poder Executivo para realizar, por ato administrativo, a abertura de créditos orçamentários suplementares. Logicamente, a noção de equilíbrio que assegura o primado do sistema constitucional de “freios e contrapesos” aconselha detido estudo da forma como essas normas se encontram, hoje, propostas.

Finalmente, pede-se atenção para o fato de que a crescente estabilidade econômica, combinada a um quadro de consolidação da disciplina fiscal e de inserção do país no plano internacional, deve dar ensejo, naturalmente, à rediscussão da partilha de meios e atribuições não apenas no âmbito dos três níveis de governo, mas, também, entre os setores público e privado.

Brasília, 16 de outubro de 2012.

De acordo:

ORLANDO DE SÁ CAVALCANTE NETO⁵⁷

Consultor-Geral de Orçamento, Fiscalização e Controle do
Senado Federal

RICARDO ALBERTO VOLPE⁵⁸

Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira da Câmara dos Deputados

⁵⁷ Consultores Designados: Coordenação técnica – Fernando Veiga Barros e Silva, Ana Cláudia Borges, Augusto Bello.

Colaboradores: André Burello, Carlos Murilo Carvalho, Helena Assaf, Joaquim Ornelas, José Rui Rosa, José de Ribamar Silva, Luiz Gonçalves, Maurício de Macedo, Renato Brown e Rita dos Santos.

⁵⁸ Consultores Designados: Coordenação técnica – Roberto Guimarães Filho, Túlio Cambraia, Eugênio Greggianin.

Colaboradores: Carlos Lessa, Claudio Tanno, Eber Santa Helena, Edson Moraes, Edson Tubaki, Elisângela Batista, Flávio Leitão, Ingo Luger, José Cosentino Tavares, Marcelo Resende, Márcia Moura, Marcos Mendlovitz, Maria Emília Pureza, Mário de Souza, Salvador Jr., Romiro Ribeiro, Sérgio Tadao e Sidney Jr.