



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica Conjunta
n.º 02/2013

**Subsídios à Apreciação do Projeto de Lei de
Diretrizes Orçamentárias para 2014 – PLDO 2014
(PL nº 2, de 2013 – CN)**

Maio/2013

Endereços na Internet:

www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil

e-mail: conof@camara.gov.br

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

e-mail: conorf@senado.gov.br



ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	1
SUMÁRIO EXECUTIVO	2
CAPÍTULO 1 - ASPECTOS ECONÔMICOS E FISCAIS	7
1.1. ASPECTOS MACROECONÔMICOS.....	7
1.2. ANEXO DOS OBJETIVOS DAS POLÍTICAS MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL.....	9
1.3. ANEXO DE METAS FISCAIS.....	10
1.3.1. Metas Fiscais para a União.....	11
1.3.2. Metas Fiscais para o Setor Público Consolidado	12
1.3.3. Redutor da Meta de Resultado Primário.....	12
1.4. ANEXO DE RISCOS FISCAIS.....	13
1.5. DEMONSTRATIVOS DA AVALIAÇÃO DE PROJEÇÕES ATUARIAIS.....	16
1.5.1. Regime Geral de Previdência Social – RGPS	16
1.5.2. Regime Próprio de Previdência dos Servidores Cíveis da União – RPPS	17
1.5.3. Regime Próprio de Previdência dos Militares da União – RPPM.....	17
1.5.4. Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT	18
1.5.5. Benefícios Assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.....	21
1.6. POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO.....	22
CAPÍTULO 2 – ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS.....	23
2.1. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS	23
2.2. ANEXO DAS INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES AO PLOA.....	24
CAPÍTULO 3 – ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA – DIRETRIZES	25
3.1. DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO	25
3.2. DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	25
3.3. DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA O ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO	28
3.4. DÍVIDA PÚBLICA E OPERAÇÕES DE CRÉDITO.....	28
3.5. ANEXO DE METAS E PRIORIDADES.....	29
CAPÍTULO 4 – TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PÚBLICO E PRIVADO	30
4.1. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	30
4.1.1. Afastamento de Contrapartida no Âmbito da Saúde (§4º do art. 59 do PLDO 2014).....	30
4.1.2. Modalidade de Aplicação “Delegação” (III, §7º, art. 7º c/c art. 63).....	31
4.1.3. Fiscalização e Transparência nos Recursos Transferidos (§§3º e 4º do art. 63 do PLDO 2014)	32
4.1.4. Execução Financeira (§3º do art. 64 do PLDO 2014).....	33
4.1.5. Preferência a Consórcios Públicos.....	33
4.2. TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO	33
CAPÍTULO 5 – ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA LEGISLAÇÃO E DESPESAS OBRIGATÓRIAS.....	36
5.1. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	36
5.2. DESPESAS COM PESSOAL, ENCARGOS SOCIAIS E BENEFÍCIOS	38
5.3. ANEXO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS	39
5.4. DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO.....	40
5.5. DÉBITOS JUDICIAIS	43
CAPÍTULO 6 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E ALTERAÇÕES DA LOA	45
6.1. AUTORIZAÇÃO PARA EXECUÇÃO PROVISÓRIA DO PLOA	45
6.2. ALTERAÇÕES DA LOA.....	46
6.3. LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA (CONTINGENCIAMENTO).....	48
6.3.1. Fatores que conduzem à necessidade de limitação	48
6.3.2. Providências necessárias para evitar o contingenciamento.....	50
CAPÍTULO 7 – CONTROLE, FISCALIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA	52
7.1. FISCALIZAÇÃO E CUSTO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA.....	52



CONGRESSO NACIONAL

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

APRESENTAÇÃO

No cumprimento das disposições da Resolução nº 1, de 2006-CN, as Consultorias de Orçamentos de ambas as Casas do Congresso Nacional tornam pública esta Nota Técnica Conjunta, com a finalidade de auxiliar os trabalhos legislativos na apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 – PLDO 2014.

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

A nota se ampara em entendimentos técnicos e não refletindo, necessariamente, a posição da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização ou de qualquer outro colegiado ou membro do Congresso Nacional.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. O Governo espera alcançar crescimento do PIB de 3,50% em 2013 e de 4,50% em 2014, contra uma expectativa do mercado (Focus/Bacen,19/04/13), de 3,00% e 3,50%, respectivamente. Relativamente à inflação, é previsto IPCA acumulado de 5,20% em 2013 e de 4,50% em 2014, enquanto o mercado espera números de 5,70% e 5,71%, respectivamente.
2. O Anexo de Riscos Fiscais mostra que a variação de um ponto percentual nos valores do PIB e da taxa de inflação impacta a receita administrada em 0,60% e 0,56 %, respectivamente. O Anexo mostra os impactos adversos que variáveis como juros, inflação, câmbio e passivos contingentes podem ocasionar sobre a dívida pública.
3. Os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial são (Anexo VI): a) o alcance, pelo BACEN, da meta de inflação fixada pelo CMN; b) a manutenção das condições prudenciais e regulamentares na expansão do mercado de crédito; e c) a preservação do regime de taxa de câmbio flutuante.
4. A elaboração e a execução da LOA devem levar em consideração a meta de resultado primário, fixada em R\$ 116,1 bilhões, equivalente a 2,15% do PIB. O Anexo de Metas Fiscais aponta expectativa de déficit nominal de 0,48 % do PIB, ou R\$ 25,7 bilhões, de caráter meramente indicativo.
5. A realização do superávit primário previsto (meta cheia) permitirá que a dívida líquida do Governo Federal alcance 20,2% do PIB. Mantém-se a exclusão da Petrobras e Eletrobras na apuração do resultado primário. Nos últimos anos, presenciou-se a redução da relação Dívida/PIB e dos juros. Mais recentemente, contudo, o baixo crescimento econômico e a queda da arrecadação, com o aumento das desonerações, levaram o governo a flexibilizar o cumprimento da meta cheia de resultado primário.
6. O Anexo de Metas Fiscais não prevê mais a obrigação de a União compensar eventual baixo desempenho de estados e municípios na geração de resultado primário, cuja parcela corresponde a 0,95% do PIB, levando o resultado primário esperado para o setor público consolidado a 3,1% do PIB, em 2014.
7. A meta de resultado primário pode ser reduzida até o montante de R\$ 67 bilhões relativos ao PAC e a desonerações tributárias. A redução da meta pode ocorrer na elaboração do PLOA 2014, o que acomoda maior montante de autorizações. Se o governo perseguir a meta cheia na execução, o montante de abatimento da meta se transformará em contingenciamento.
8. O PLDO 2014 traz Anexos (IV.10 e IV.11) que contempla as estimativas dos benefícios (ou gastos) tributários da RFB e do RGPS. A renúncia total estimada é de R\$ 238,6 bilhões em 2014, 4,42% do PIB projetado para esse exercício, apresentando significativa queda nos anos seguintes.
9. Os Anexos atuariais do PLDO mostram a tendência de evolução dos dispêndios na área social. No âmbito da previdência, os ganhos reais do salário mínimo pressionam despesas do RGPS, benefícios e abono salarial,

- que a partir de 1º de janeiro de 2014 sofrerá reajuste de 6,12%, passando de R\$ 678,00 para R\$ 719,48.
10. Na área da Assistência Social, devem aumentar os gastos obrigatórios relativos aos benefícios da LOAS e RMV, além do Bolsa-Família.
 11. De acordo com os resultados das projeções, a necessidade de financiamento do RGPS em 2013, situar-se-á em torno de R\$ 41,8 bilhões (0,86% do PIB). Em 2014, será de R\$ 30,5 bilhões (0,56% do PIB).
 12. A diferença entre as despesas e as receitas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Cíveis pode chegar a R\$ 61,9 bilhões, em 2013, e a R\$ 68,9 bilhões, em 2014, correspondendo em ambos os anos a 1,3% do PIB.
 13. Considerando a reposição dos militares ativos, os cálculos atuariais indicam que o saldo negativo entre receitas e despesas do sistema de pensões militares pode atingir R\$ 8,9 bilhões em 2013 e R\$ 9,7 bilhões em 2014.
 14. Ao final do exercício de 2012, o saldo dos empréstimos do FAT ao BNDES era da ordem de R\$ 141,2 bilhões. Nos anos de 2009, 2010 e 2012, o somatório das despesas com pagamento do seguro-desemprego, abono salarial e empréstimos para o BNDES superaram as receitas do FAT, fazendo com que o fundo apresentasse déficits nominais.
 15. Na área da saúde, o advento da LC nº 141, de 2012, que regulamenta a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, substituiu a necessidade de fixação de critérios de aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde na LDO. Foi mantido no PLDO 2014 marcador específico, criado na LDO 2013, dessas despesas na lei orçamentária. Permanece dúvida quanto ao critério objetivo do PIB a ser utilizado, fato esse não contemplado no PLDO 2014.
 16. O PLDO 2014 suprimiu do texto os conceitos de programa e operação especial, que agora vão depender de ato infralegal (portaria). Excluiu-se, também, a previsão de discriminação em programações específicas das dotações para: a) previdência complementar; b) coleta e processamento de material reciclável exercidas por associações ou cooperativas integradas; e c) fardamento dos militares das Forças Armadas.
 17. Deixou de constar do Anexo III – Relação das Informações Complementares ao PLOA 2014, demonstrativos considerados relevantes para a apreciação do projeto no Congresso.
 18. No tocante à regulação dos débitos judiciais, o PLDO 2014 apresenta aperfeiçoamentos em relação à LDO 2013, voltados para a simplificação e agilização de procedimentos judiciais.
 19. O PLDO 2014 estabelece regras para modificação do orçamento que dispensam qualquer participação do Congresso Nacional.
 20. Podem ser alterados entre si, pelo Executivo e sem necessidade de envio projeto de crédito adicional ao Legislativo, os grupos natureza de despesa 3 (outras despesas correntes), 4 (investimento) e 5 (inversão financeira), no mesmo subtítulo, e 2 (juros e encargos da dívida) e 6 (amortização da dívida), também no mesmo subtítulo.

21. O PLDO suprime regra que restringia a alteração da modalidade de aplicação das dotações incluídas pelo Congresso (exceto 99) apenas aos casos de inviabilidade técnica, operacional ou legal da execução, salvo solicitação do autor da respectiva emenda.
22. Mantém-se a possibilidade do Executivo alterar livremente o classificador que identifica as ações do PAC (RP 3). O art. 4º do PLDO atribui genericamente prioridade às ações do PAC, permitindo que o Executivo possa alterar unilateralmente as prioridades.
23. O PLDO 2014 não contém o Anexo de metas e prioridades para 2014. Apenas faz remissão genérica, no art. 4º, caput, de que as prioridades para 2014 correspondem às ações do PAC e do PBSM.
24. O PAC é gerido apenas pelo Poder Executivo, que define privativamente as ações do Programa. O PBSM não se constitui em programa de ações orçamentárias.
25. O PLDO não estabelece programações ressaltadas do contingenciamento, exceto em relação às despesas obrigatórias.
26. O contingenciamento das programações em 2014 mostra-se inevitável, em decorrência, principalmente, dos seguintes motivos, ainda que não ocorra queda na arrecadação: (i) excessos de autorizações de despesas; (ii) permissões para redução da meta de superávit primário na elaboração orçamentária; (iii) possibilidade de abertura de crédito adicional à conta do superávit financeiro (fonte financeira); (iv) abertura de créditos extraordinários sem indicação de fonte; (v) reabertura de créditos extraordinários e especiais; e (vi) pagamento do estoque de restos a pagar (R\$ 176,6 bilhões em dezembro/2012).
27. Quanto à execução provisória do orçamento, no caso de não aprovação tempestiva do PLOA 2014, o PLDO 2014 praticamente institui o decurso de prazo, porque permite a execução de todas as programações do projeto.
28. O projeto não prevê o reajuste geral dos subsídios e da remuneração dos agentes públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do MPU.
29. Foram excluídos os critérios adotados em várias LDOs para identificação das despesas consideradas como substituição de servidores e empregados públicos nos contratos de terceirização.
30. O projeto exclui a exigência de cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos, para os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias que resultem em renúncia de receita, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos. A cláusula de vigência tem por finalidade induzir a revisão periódica da renúncia de receita ou da vinculação estabelecida.
31. O projeto exclui dispositivo que determina a aplicação da obrigatoriedade da demonstração da estimativa do impacto, exclusivamente, às proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.
32. O Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado constante do PLDO 2014 evidencia margem líquida de

- expansão de R\$ 6,9 bilhões, que deveria se constituir, à luz da LRF, em limite para a criação de novas despesas obrigatórias.
33. Não houve previsão para reestruturações de carreiras do serviço público federal.
 34. Na parte relativa às subvenções sociais, foi suprimido o dispositivo que exigia que as despesas com saúde atendessem também aos requisitos da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que regulou a aplicação de recursos mínimos em saúde.
 35. No tocante a “contribuições correntes”, foi suprimida a vedação dessa espécie de transferência a entidades que atuam nas áreas de saúde, assistência social e educação, embora o art. 16 da Lei nº 4.320/64 preveja que esse tipo de entidade seja atendida apenas por meio de subvenções sociais.
 36. Em relação a “auxílios”, o PLDO 2014 retira a exigência de que nas transferências para as entidades voltadas ao atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social, risco pessoal e social, violação de direitos ou diretamente alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e geração de trabalho e renda seja “demonstrado que a entidade privada detenha melhores condições que o Poder Público local para o desenvolvimento das ações pretendidas, devidamente justificado pelo órgão concedente responsável.”.
 37. O PLDO 2014 passa a permitir a realização de despesas de capital para obras em entidades filantrópicas prestadoras de serviços de saúde e habilitadas em oncologia definidas pelo SUS. Desde 1999, a LDO passou a vedar a destinação de recursos federais para construção em entidades privadas.
 38. O projeto suprime a exigência de contrapartida para a realização de transferências aos entes públicos no âmbito do SUS, quando efetivadas mediante convênios ou similares, contrariando normas estabelecidas na LRF.
 39. O PLDO 2014 propõe a ampliação da delegação a situações que não envolvem preservação ou acréscimo no valor de bens públicos federais. Na prática, pretende abrir a possibilidade de delegar aos demais entes federados toda a competência exclusiva da União, transformando Estados e Municípios em executores de atividades federais exclusivas.
 40. No que tange à dívida pública federal, a falta de restrições para o financiamento de despesas com recursos obtidos a partir de emissões de títulos da dívida, assim como o estabelecimento de metas de resultado primário, com amplas possibilidades de abatimento, contribuem para o aumento do endividamento público, especialmente no que se refere à dívida pública bruta.
 41. São insuficientes os dispositivos constantes do PLDO 2014, para conferir maior transparência aos subsídios implícitos nos financiamentos e refinanciamentos lastreados em recursos públicos federais.
 42. O texto estabelece prioridades à política de aplicação das agências oficiais de fomento, sem, no entanto, determinar os valores a serem aplicados, ainda que na forma de percentuais sobre os recursos disponíveis.



43. Foram integralmente suprimidas no PLDO 2014 as disposições relativas aos custos de obras e serviços de engenharia (SICRO e SINAPI), contempladas nas leis de diretrizes orçamentárias desde o exercício de 2000.
44. No capítulo referente à transparência, o PLDO 2014 não prevê o acesso a informações relativas a receitas e despesas públicas, a dívida pública e a divulgação atualizada do orçamento. Deixa de regular, também, a divulgação de informações sobre entidades beneficiadas com recursos repassados pela União, tais como critérios utilizados para seleção e respectivas estruturas remuneratórias e prestações de contas ou a publicidade sobre transferências voluntárias.
45. Em relação à transparência com gastos de pessoal, o PLDO 2014 deixa de tratar sobre divulgação e transparência nas entidades controladas direta ou indiretamente pela União, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 2011, e na administração indireta, incluindo agências reguladoras e conselhos de administração e fiscal. Não prevê ainda a divulgação de demonstrativos de devedores constantes do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN.
46. Foram suprimidos dispositivos, em vigor na LDO 2013, como a publicidade de editais de licitação para contratações a serem efetuadas com recursos provenientes de contratos, convênios, termos ou instrumentos congêneres.

CAPÍTULO 1 - ASPECTOS ECONÔMICOS E FISCAIS

1.1. ASPECTOS MACROECONÔMICOS

O Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 (PLDO 2014) embasa suas projeções fiscais na recuperação do crescimento econômico e na manutenção da estabilidade de preços.

A Tabela a seguir apresenta os principais parâmetros econômicos empregados nesse projeto.

PARÂMETROS ECONÔMICOS DO PLDO2014

ITENS	2013	2014	2015	2016
PIB - valor em R\$ bilhões correntes	4.973,60	5.397,95	5.970,75	6.544,79
PIB - variação real em %	3,50	4,50	5,00	4,50
IPCA - variação acumulada em %	5,20	4,50	4,50	4,50
IPCA - variação média em %	5,94	4,91	4,50	4,50
IGP-DI - variação acumulada em %	5,18	5,00	5,00	4,95
IGP-DI - variação média em %	6,34	5,92	5,00	4,97
Salário Mínimo - em R\$	678,00	719,48	778,17	849,78
Taxa de Câmbio - R\$/US\$ - em dezembro	2,03	2,06	2,08	2,08
Taxa de Câmbio - R\$/US\$ - média	2,00	2,04	2,07	2,09
Massa Salarial Nominal - variação média em %	11,64	12,34	12,72	12,56
Taxa de Juros Selic - % em dezembro	7,25	7,25	7,25	7,25
Taxa de Juros Selic Efetiva - média em %	8,03	7,28	7,19	7,22

Fontes: MPOG, citando a SPE/MF - grade de 05.03.2013 do MF, e Anexo IV do PLDO2014 e PLOA2013.

Após o crescimento de 7,5% em 2010, a economia parece ter perdido sua força inercial e reduzido o crescimento para 2,7% em 2011 e apenas 0,9% em 2012. O crescimento do PIB nos últimos anos, amparado no crescimento do consumo, parece não oferecer mais sustentação suficiente para impulsionar a atividade econômica real na magnitude desejada pelas autoridades.

Embora o consumo das famílias tenha ainda crescido 3,1% em 2012, o nono ano consecutivo de crescimento, favorecido pela elevação da massa salarial real de 6,7% e pelo aumento nominal de 14,0% do saldo de operações de crédito, esse crescimento vem caindo em relação aos anos anteriores, principalmente pela menor evolução do crédito devido ao aumento da inadimplência (3,9% de aumento nos últimos doze meses). Recorde-se que em 2011 o crescimento desse consumo foi de 4,1% e em 2010 de 7,5%.

Quanto aos outros componentes da demanda agregada, em 2012 a despesa de consumo da administração pública aumentou 3,20%, as exportações evoluíram 0,50% e as importações cresceram 0,20%.

A taxa de investimentos em 2012 foi de 18,1% do PIB, inferior a do ano precedente quando atingiu 19,3% do PIB e a do ano de 2010 quando registrou 19,5% do PIB, a despeito de todos os estímulos fiscais concedidos pelo Governo e da redução significativa na taxa de juros básica Selic. Em 2012, a formação bruta de capital fixo mostrou queda de 4,00% em relação ao ano precedente, com o recuo acentuado da produção interna de máquinas e equipamentos.

Embora o Governo esteja mais comedido quanto à evolução do PIB em 2013, reduzindo sua expectativa de crescimento de 4,5%, prevista no PLOA 2013, para 3,5%, conforme o PLDO 2014, a sua previsão é ainda mais otimista do que a do mercado. Para tanto, apoia-se no fato de que, na comparação trimestre com o trimestre imediatamente anterior, tem havido uma aceleração do crescimento que saiu de um acréscimo de 0,1% no primeiro trimestre de 2012, passando para 0,3% no segundo trimestre, 0,4% no terceiro trimestre e 0,6% no último trimestre desse exercício.

Considerando o Índice de Atividade Econômica do Banco Central - IBC-Br, observa-se que a média de janeiro e fevereiro de 2013 relacionada com a média do último trimestre de 2012 indica uma variação de 0,92%. Esse resultado, se expandido para os quatro trimestres de 2013, sinalizaria um crescimento do PIB da ordem de 3,70% em 2013, aderente à expectativa do Governo nos cálculos do PLDO 2013.

No entanto, essa situação ainda não é tão previsível. A produção industrial nos dois primeiros meses de 2013 cresceu apenas 1,1% com relação ao mesmo período de 2012. Na margem, parece estar havendo uma melhora com o índice acumulado de doze meses, recuando 1,9% em fevereiro, queda menor do que a apresentada em janeiro, de -2,0%, e em dezembro de 2012, quando atingiu -2,6%.

O volume de vendas a varejo (ampliado) também mostra tendência declinante, com os últimos doze meses até fevereiro crescendo 7,4%, frente um crescimento de 8,3% em janeiro do corrente ano e de 8,4% em dezembro de 2012.

A despeito disso, as autoridades econômicas esperam uma maior recuperação da atividade econômica a partir do segundo trimestre deste exercício, quando acreditam que os efeitos dos estímulos fiscais e monetários já estarão se fazendo sentir mais plenamente no sistema.

Contam também as autoridades, como forma de solidificar aquele desempenho, com a execução de uma política fiscal que privilegia os investimentos públicos, ao mesmo tempo em que assegura a realização dos resultados primários previstos na lei orçamentária.

Por essas razões, esperam alcançar o crescimento do PIB de 3,5% em 2013 e de 4,5% em 2014, contra uma expectativa do mercado de 3,0% e 3,5%, respectivamente.

Relativamente à inflação, também nesse aspecto o Governo se mostra mais otimista, prevendo um IPCA acumulado de 5,2% em 2013 e de 4,5% em 2014, enquanto que o mercado espera números de 5,7% para os dois anos.

Informações recentes do comportamento da inflação mostram que o IPCA fechou dezembro de 2012 com uma variação de 5,84%. A partir de janeiro de 2013, no acumulado de doze meses, a inflação somente aumentou, registrando neste mês 6,15%; em fevereiro subiu para 6,31% e em março para 6,59%, agora acima da banda superior da meta oficial de inflação, que é de 6,50%.

Em suma, enquanto as autoridades esperam convergência da inflação para o centro da meta em 2014, o mercado espera que a inflação continue em patamar acima desse referencial, ainda que dentro da banda superior da meta oficial de inflação.

Os parâmetros de inflação e de crescimento do PIB são importantes do ponto de vista fiscal porque balizam a maioria das previsões de receitas primárias. Para 2013, se há um excesso de previsão de crescimento, há, por outro lado, igual deficiência de expectativa de inflação, o que pode levar ao mesmo PIB nominal previsto.

Para 2014, as discrepâncias são maiores, pois o Governo espera um crescimento real da economia com um ponto de percentagem maior, enquanto estaria subestimando a inflação em 1,2 ponto de percentagem, o que, na hipótese de que as estimativas de mercado sejam as mais adequadas, resultaria num PIB nominal um pouco inferior.

1.2. ANEXO DOS OBJETIVOS DAS POLÍTICAS MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL

De acordo com o Anexo VI do PLDO 2014, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial são, respectivamente:

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

Para 2013 e 2014, a política monetária continuará a ser pautada de forma coerente com o regime de metas para a inflação, tendo como objetivo a manutenção da estabilidade monetária. A meta de inflação para ambos os anos é de 4,5%, com tolerância de mais ou menos dois pontos percentuais, de acordo com as Resoluções nº 3.991, de 2011, e nº 4.095, de 2012, do CMN.

Nas reuniões de janeiro a outubro de 2012, o Comitê de Política Monetária (Copom) identificou nível de incerteza acima do usual no ambiente econômico, mas ponderou que o cenário prospectivo indicava a inflação em torno da meta, com risco decrescente de não se atingir o centro da meta. Assim, reduziu a taxa Selic de 11% a.a., em dezembro de 2011, para 7,25% em outubro de 2012. Em sua última reunião do ano, a taxa foi mantida em 7,25%, interrompendo o ciclo de expansão

monetária. A inflação efetiva, por sua vez, ultrapassou o centro da meta, IPCA de 5,84%.

Nas duas primeiras reuniões de 2013, o Comitê apontou ritmo da atividade doméstica mais intenso, com riscos limitados, mas com aumento do descompasso entre as taxas de crescimento da oferta e da demanda em segmentos específicos. Mesmo assim, a meta para a taxa básica foi mantida em 7,25% a.a. Entretanto, na terceira reunião, em abril, a taxa foi elevada para 7,50% a.a., observando-se que a inflação em 12 meses até março ultrapassou a banda superior da meta, IPCA de 6,59%.

Em relação à política creditícia, o PLDO 2014 não contempla projeções ou expectativas para 2014. Informa a expansão do crédito em 2010, 20,6%, 2011, 18,8%, e 2012, 16,4%. Como resultado, a relação crédito/PIB atingiu 53,6% em 2012, ante 49,1% e 45,4%, respectivamente, em 2011 e 2010. A participação dos bancos públicos elevou-se de 43,6% em 2011 para 47,9% em 2012. Em contraposição, a participação das instituições privadas recuou na mesma proporção, de 56,5% para 52,1%. Com relação a 2013, o Anexo aponta que o cenário para o crédito é positivo, em razão, principalmente, das perspectivas favoráveis para o mercado de trabalho e de recuperação gradual da atividade econômica.

No tocante à política cambial, o Anexo não traz informação de meta para a taxa de câmbio em 2014, haja vista que essa taxa depende da política monetária. De acordo com os resultados apresentados das contas do balanço de pagamentos em 2012 - transações correntes (balança comercial, de serviços) e conta de capital e financeira (investimento estrangeiro direto, investimento em carteira) - e indicadas perspectivas para 2013. Neste ano, o balanço de pagamentos será financiado, em sua maior parte, pelo ingresso líquido de investimento estrangeiro direto e, complementarmente, por ingressos líquidos direcionados ao mercado acionário e de renda fixa, e também por empréstimos e títulos captados em mercados internacionais.

1.3. ANEXO DE METAS FISCAIS

De acordo com o § 1º do art. 4º da LRF, o Anexo de Metas Fiscais deve estabelecer metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para três exercícios.

Não obstante a previsão legal, o contingenciamento (limitação de empenho e movimentação financeira) utilizado no âmbito da União tem buscado garantir apenas o cumprimento da meta de resultado primário. A não utilização do procedimento para também dar cumprimento à meta de resultado nominal está baseada nas LDOs.

Em primeiro lugar, o próprio anexo de Anexo de Metas Fiscais, inclusive o do PLDO 2014, refere-se à meta de resultado nominal como meramente indicativa, mesmo tratamento dado à meta de montante da dívida pública e ao conjunto das metas fiscais referentes aos exercícios de 2015 e 2016. Em segundo lugar, o texto

das LDOs sempre menciona que a elaboração da LOA e a execução orçamentária considerará a meta de resultado primário.

1.3.1. Metas Fiscais para a União

No demonstrativo “IV.1 – Anexo de Metas Fiscais Anuais” são estabelecidas metas para os exercícios de 2014 a 2016. No que se refere ao exercício de 2014, as metas estabelecidas para a União são:

Discriminação	2014	
	R\$ bilhões	% PIB
I. Receita Primária	1.289,0	23,88
II. Despesa Primária	1.173,0	21,73
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	116,1	2,15
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	0,0	0,00
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	116,1	2,15
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-25,7	-0,48
VII. Dívida Líquida Governo Federal	1.088,7	20,20

As projeções relativas ao resultado primário para 2014 são mantidas, em percentual do PIB, para 2015 e 2016. Quanto ao resultado nominal, espera-se que o déficit de 0,48% do PIB previsto para 2014, caia para 0,21% em 2015 e 0,15% em 2016.

Estima-se que a geração de superávit primário que atenda à meta prevista, combinada com o crescimento econômico, a manutenção da taxa de juros medida pela Selic em 7,25% e o câmbio relativamente estável, permitirá que a dívida líquida da União chegue a 20,2% do PIB ao final de 2014, passando a 18,6% e 17,2% em 2015 e 2016, respectivamente.

Destaque-se que o superávit primário que a União pretende fazer de R\$ 116,1 bilhões não é suficiente para suportar os encargos da dívida, de modo que se projeta um déficit nominal de R\$ 25,7 bilhões para 2014. Isso significa que a União vai operar com déficit fiscal e não pode ainda alcançar o equilíbrio das contas públicas.

O PLDO 2014 mantém a exclusão das empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras para fins de apuração do resultado primário da União. Assim, essas empresas ficam livres para realizar investimentos por meio de financiamento.

Essa exclusão revela-se correta e deveria ser aplicada também às demais empresas estatais que integram o Programa de Dispêndios Globais – PDG, pois suas operações não interferem na situação financeira da União, salvo quanto aos fluxos decorrentes de aumento de capital e de pagamento de dividendos. As estatais dependentes, por sua vez, integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, são e devem continuar sendo consideradas na apuração do resultado primário.

O projeto mantém a previsão de que, durante a execução orçamentária, possa haver compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para as empresas estatais que integram os Programa de Dispêndios Globais. Deve-se lembrar que a meta de resultado primário igual a zero não significa que essas empresas não participem do esforço fiscal. Na verdade, a lei prevê que o conjunto dessas empresas deve estar em equilíbrio, não podendo incorrer em déficit primário. Essa meta tem impacto importante, porque limita a realização de investimentos que devam ser cobertos por financiamentos.

1.3.2. Metas Fiscais para o Setor Público Consolidado

Considerando-se a participação de Estados e Municípios, as metas para superávit primário, déficit nominal e dívida líquida do setor público são as seguintes para o exercício de 2014:

Variáveis	R\$ bilhões	% PIB
Superávit Primário	167,4	3,10
União – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	116,1	2,15
União – Empresas Estatais	0,0	0,00
Estados e Municípios	51,3	0,95
Dívida Líquida	1.668,20	30,9
Resultado Nominal	(37,79)	(0,70)

A meta de resultado primário para o setor público consolidado, estabelecida para 2014, correspondente a 3,1% do PIB, é mantida para 2015 e 2016. Quanto à dívida líquida, prevê-se que passará de 30,9% do PIB em 2014 para 28,4% e 26,4% em 2015 e 2016, respectivamente. O déficit nominal, estimado em 0,70% do PIB para 2014, passaria a 0,42% e 0,36% em 2015 e 2016, respectivamente.

O Anexo de Metas Fiscais não prevê obrigação de a União compensar eventual baixo desempenho de estados e municípios na geração de resultado primário. Contudo, o texto do PLDO 2014 autoriza a União a ampliar seu esforço fiscal de modo a fazer cumprir a meta prevista para o setor público consolidado. Assim, embora não esteja obrigada, a depender o resultado alcançado pelos estados e municípios, a União poderá aumentar o esforço fiscal e, se não puder fazê-lo por meio do aumento da arrecadação, haverá maior contingenciamento.

1.3.3. Redutor da Meta de Resultado Primário

A meta de resultado primário pode ser reduzida até o montante de R\$ 67 bilhões relativos ao PAC e a desonerações tributárias, conforme mencionado no

Anexo de Metas Fiscais e no art. 3º do PLDO 2014. O montante que poderá ser reduzido será definido no PLOA 2014 e deverá ser observado pelo Congresso Nacional, pois a lei orçamentária não poderá estabelecer valor diferente daquele constante no projeto, caso mantida disposição do PLDO 2014 nesse sentido.

O Poder Executivo vem realizando a redução da meta já nas programações do PLOA 2014, embora sempre tenha como alvo a meta de superávit primário de 3,1% do PIB. Esse comportamento, aparentemente contraditório, revela que a redução da meta está sendo utilizada como meio para acomodar programações além do que permitiria a meta fiscal máxima e permitir escolhas na execução. Ou seja, o excesso de programação (autorização de despesas) dará ensejo ao contingenciamento sobre despesas que o gestor escolher, mesmo que não haja frustração de receita.

Como a meta é 3,1% do PIB para o setor público consolidado, a proposta orçamentária deveria ser apresentada com o propósito de atingir aquela meta, a fim de evitar contingenciamentos e discricionariedades na execução.

1.4. ANEXO DE RISCOS FISCAIS

A LRF prevê que a LDO dimensione os riscos fiscais, sob a forma de “riscos orçamentários”, que estão associados às contingências relativas à estimativa e à realização da receita e à fixação e à execução da despesa; e de “riscos da dívida pública”, que refletem os impactos adversos sobre a dívida em decorrência de variações nos juros, inflação, câmbio e passivos contingentes.

No tocante à receita, cujos riscos decorrem basicamente da possibilidade de frustração na arrecadação, são fatores especialmente importantes para a determinação dos riscos (i) a taxa de crescimento do PIB, (ii) a inflação, (iii) o câmbio, (iv) a variação da massa salarial e (v) os juros.

Com respeito ao PIB, o risco resulta da sua correlação com a arrecadação. Os principais tributos afetados pelo comportamento do PIB são a contribuição para o financiamento da seguridade social (Cofins), a contribuição para o PIS/Pasep e o imposto de renda (IR). A inflação também afeta a maior parte das fontes de receita. A taxa de câmbio afeta a arrecadação de alguns impostos específicos, como o imposto de importação (II), o imposto sobre produtos industrializados (IPI) incidente sobre as importações, e o imposto de renda incidente sobre remessas ao exterior.

A tabela a seguir mostra os efeitos da variação de um ponto percentual nos valores previstos para o PIB, para a taxa de inflação, para o câmbio, para a massa salarial e para a taxa de juros sobre a estimativa de arrecadação.

Impacto na projeção de receitas administradas decorrentes de alterações nos parâmetros macroeconômicos

Parâmetro	Receita administrada pela RFB	
	exceto previdenciária	previdenciária
PIB	0,60%	0,11%
Inflação (IER)	0,56%	0,10%
Câmbio	0,09%	-
Massa Salarial	0,07%	0,73%
Juros (OVER)	0,04%	-

Fonte: anexo V do PLDO 2014, p. 3.

Nota: a) RFB: Receita Federal do Brasil; b) IER: índice da estimativa da receita ("média ponderada que atribui 55% à taxa média do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA e 45% à taxa média do Índice Geral de Preços, Disponibilidade Interna - IGP-DI").

Pelo lado da despesa, há riscos relacionados a possíveis variações no montante das despesas obrigatórias fixadas na lei orçamentária, quer decorram de alterações na base legal em que se fundam essas despesas, quer de mudanças no cenário macroeconômico, que afetam os serviços públicos de saúde, os benefícios previdenciários e o seguro-desemprego. Merecem destaque as seguintes considerações sobre o aumento do salário mínimo:

Após a publicação da Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, o salário mínimo de 2014 será determinado de acordo com a variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC verificada no período de janeiro a dezembro de 2013, acrescida de percentual equivalente à taxa de variação real do Produto Interno Bruto - PIB de 2012. Com base nas projeções atuais destas variáveis, estima-se o salário mínimo em R\$ 719,48 para 2014, frente ao valor de R\$ 678,00 estabelecido para 2013, pelo Decreto nº 7.872, de 26 de dezembro de 2012.¹

A tabela a seguir mostra o impacto sobre os gastos públicos resultante de variações no salário mínimo (SM) e do índice nacional de preços ao consumidor (INPC).

¹ Pág. 8 do Anexo V do PLDO 2014.

Impacto na projeção de despesas decorrentes de alterações no valor do salário mínimo e da variação do INPC

Descrição	R\$ milhões		
	SM: impacto de R\$1 de aumento benefícios até 1 SM	INPC: impacto de 0,1 p.p. Benefícios até 1 SM	Benefícios acima de 1SM
Déficit do RGPS	187,4	128,1	163,8
Abono salarial e seguro-desemprego	69,5	47,5	--
LOAS	44,7	30,6	--
Renda mensal vitalícia	2,1	1,4	--
Impactos totais	303,7	207,7	163,8

Fonte: anexo VI do PLDO 2014, p. 8.

Notas: a) RGPS: regime geral de previdência social; b) LOAS: lei orgânica de assistência social; c) "A atual projeção do seguro-desemprego ainda não captou a mudança na legislação ocorrida com a Resolução CODEFAT nº 710, de 10 de janeiro de 2013, que determinou que a tabela para cálculo do seguro-desemprego será reajustada apenas pelo INPC, e não mais pelo salário-mínimo. Por isso o efeito do aumento do INPC está contabilizado na coluna dos benefícios até um salário mínimo."

Os riscos da dívida pública refletem os impactos adversos que variáveis como juros, inflação, câmbio e passivos contingentes podem ocasionar sobre a dívida e as despesas dela decorrentes. As estimativas constantes do Anexo V do PLDO 2014 referem-se, em especial, à sensibilidade do estoque da dívida pública federal (DPF) e da relação entre a dívida líquida do setor público e o produto interno bruto (DLSP/PIB) a alterações dessas variáveis. A esse respeito, o Anexo V informa que:

No que tange à relação DLSP/PIB, projetando-se os ativos e passivos do governo para dezembro de 2013, um aumento (redução) de 1% na taxa de câmbio real/dólar, mantido ao longo de 2014, provocaria redução (aumento) de 0,14% na razão DLSP/PIB. Estima-se ainda que um aumento (redução) de 1% ao ano da taxa de juros Selic geraria um aumento (redução) de 0,21% na razão DLSP/PIB em 2014. Finalmente, no que se refere à variável inflação, a análise demonstra que o aumento (redução) de 1% na taxa de inflação eleva (reduz) em 0,14% a razão DLSP/PIB em 2014.

Em relação aos passivos contingentes, o dimensionamento dos riscos parte da identificação dos elementos que lhes dão origem. Por exemplo, demandas judiciais contra empresas estatais totalizam R\$ 3,8 bilhões; passivos da União oriundos de dívidas em reconhecimento, por sua vez, R\$ 107,8 bilhões.

Aos passivos contingentes se contrapõem os ativos contingentes, isto é, direitos da União cujo recebimento está condicionado a decisão judicial ou administrativa. O principal item desses ativos refere-se à Dívida Ativa da União, que fechou o ano de 2012 com um estoque de créditos (tributários, inclusive previdenciários, e não tributários) de cerca de R\$ 1.146,6 bilhões. Já a arrecadação desse ativo somou R\$ 13,6 bilhões no mesmo ano.

1.5. DEMONSTRATIVOS DA AVALIAÇÃO DE PROJEÇÕES ATUARIAIS

1.5.1. Regime Geral de Previdência Social – RGPS

A avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Geral de Previdência Social – RGPS apresenta as projeções para os próximos trinta e sete anos. O modelo desenvolvido contém limitações advindas da difícil previsibilidade de um grande número de variáveis e da adoção da hipótese de que a estrutura de mercado de trabalho, envolvendo taxa de atividade, grau de informalidade e taxa de desemprego, não sofrerá alterações ao longo do extenso período sob análise.

A análise baseou-se em projeções demográficas do IBGE divulgadas em 2008, apontando que, nos próximos trinta e sete anos, será mantida a tendência observada nas últimas décadas de declínio da taxa de crescimento da população, a qual passará de 1,2% na década passada para -0,2% no período entre 2040 e 2050. A redução da taxa de fecundidade aliada ao aumento da expectativa de vida são fatores determinantes para o progressivo crescimento da participação de idosos na população.

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

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

De acordo com os resultados das projeções, a necessidade de financiamento do RGPS em 2013, situar-se-á em torno de R\$ 41,8 bilhões (0,86% do PIB), devendo atingir, em 2050, o patamar de R\$ 909,1 bilhões, equivalente a 5,68% do PIB. Vale ressaltar que, segundo a projeção realizada, a relação <necessidade de financiamento/PIB> apresentará crescimento significativo até o ano de 2050, porém, no curto prazo, considerado até 2016, apresenta tendência de queda.

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

A Avaliação Atuarial do RPPS refere-se à situação do quadro de servidores observada em 31 de dezembro de 2012. Os cálculos consideraram as alíquotas de contribuição atualmente em vigor para os servidores ativos (11%) e para a União (22%), conforme disposto na Lei nº 10.887, de 2004, bem como a contribuição de aposentados e pensionistas de 11% sobre a parcela do benefício que exceda o teto previdenciário de R\$ 4.159,00.

Foram adotados os pressupostos de taxa de desconto de 6% ao ano, crescimento salarial de apenas 1% ao ano, crescimento real nulo dos benefícios e taxa de reposição de servidores de 1 para 1, na qual cada servidor aposentado ou falecido é substituído por outro servidor, com as mesmas características funcionais, financeiras e pessoais. Não foi adotada a hipótese de rotatividade de servidores.

Ao contrário dos anos anteriores, a metodologia adotada pelo Poder Executivo considera o novo regime do Fundo de Previdência Complementar dos Servidores Civis – Funpresp, aplicável aos que adentrarem ao serviço público (Lei nº 12.618, de 30/04/2012). Assim, para todos os servidores que ingressarem após a criação da entidade fechada de previdência complementar, considerou-se o limite do valor do benefício futuro estipulado pela legislação em R\$ 4.159,00. A imposição do novo teto de benefícios para os futuros servidores que ingressarem no RPPS da União provocou a diminuição significativa nas contribuições esperadas das futuras gerações, importante variável do modelo de projeção dos resultados do Regime.

Em consequência das hipóteses assumidas, a diferença entre as despesas e as receitas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Civis chegaria a R\$ 61,9 bilhões, em 2013, correspondendo a 1,3% do PIB. Em 20 anos, esse montante se elevaria a R\$ 176,8 bilhões (aproximadamente 1,5% do PIB), ao passo que, em 2043, alcançaria R\$ 325,6 bilhões (2,3% do PIB)².

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

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

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

Feita essa ressalva, o documento encaminhado pelo Poder Executivo informa que “o objetivo do estudo é analisar as pensões militares abrangidas pela Lei nº 3.765, de 1960, para as quais existe a contribuição regular compulsória para militares ativos e inativos pela alíquota de 7,5%”. Não foram consideradas as pensões de

² Dados do PIB extraídos das Projeções Atuariais para o Regime Geral de Previdência Social.

caráter indenizatório, também conhecidas como pensões especiais, que possuem legislação específica, concedidas principalmente para ex-combatentes e para anistiados políticos.

Foram efetuadas projeções de fluxos financeiros anuais futuros para o horizonte temporal de 75 anos de forma a estimar os valores futuros anuais de receitas, despesas e saldos financeiros. Os resultados estão detalhados separadamente para cada Força e agrupado, formando o resultado geral conjunto das três Forças Armadas.

Salienta-se que, segundo apresentado no documento, os fluxos financeiros projetados apresentam melhoria de qualidade em relação aos elaborados em 2012, com dados de outubro de 2011.

De acordo com os resultados obtidos e considerando a reposição dos militares ativos, as previsões indicam que, após atingir R\$ 8,9 bilhões, em 2013, o saldo negativo entre receitas e despesas do sistema de pensões militares elevar-se-ia a R\$ 11,1 bilhões, em 2019. A partir daí, a tendência seria de queda do saldo negativo, que alcançaria R\$ 7,6 bilhões, em 2050.

1.5.4. Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT

As receitas do FAT são originárias em sua maior parte das contribuições para o PIS/Pasep e das receitas financeiras, decorrentes da remuneração das aplicações financeiras do Fundo. Ambas as receitas atingiram em 2012 o montante de R\$ 37,9 bilhões e R\$ 14,5 bilhões, respectivamente, já deduzidos os valores destinados à DRU, totalizando R\$ 52,4 bilhões. Tais montantes representaram 98% dos recursos do FAT.

As despesas estão relacionadas em sua maior parte ao pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial. Os dispêndios com essas duas categorias elevaram-se significativamente nos últimos anos. Em 2003, ambas as despesas representavam 59% das obrigações totais de FAT. Em 2012 passaram a representar 72%. Em termos nominais, os gastos com seguro-desemprego e abono salarial passaram de R\$ 8,4 bilhões para R\$ 39,9, representando uma variação de 372,9%. Segundo justificativas do Ministério do Trabalho, o aumento se deve à ampla formalização de mão de obra, à elevada rotatividade de mão de obra e aos sucessivos aumentos do salário mínimo.

Além da expressiva variação do conjunto desses gastos, destaque deve ser dado, especificamente, ao aumento das despesas com seguro-desemprego ao pescador artesanal. De 2003 a 2012 a variação foi de 2.221%, saindo de R\$ 81,5 milhões, para R\$ 1,89 bilhão. Para se ter uma ideia desse crescimento, a variação no seguro desemprego trabalhador formal, maior categoria de gastos, foi de 292%.

FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR

DESPESAS COM ABONO SALARIAL E SEGURO-DESEMPREGO DE 2003 A 2012

 Valores em milhões
 Valores nominais

Ano	Pagamento do Abono Salarial (A)	Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso (B)	Pagamento do Seguro-Desemprego (C)	Pagamento do Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal (D)	Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico (E)	Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo (F)	Seguro Desemprego Total (G) = (B+C+D+E+F)	Total Abono e Seguro Desemprego Total (H) = (A+G)
2003	1.804,6	2,3	6.554,1	81,5	6,2	0,0	6.644,2	8.448,7
2004	2.286,8	3,8	7.015,6	158,4	7,0	1,4	7.186,2	9.473,1
2005	2.755,1	3,9	8.396,3	212,4	8,9	1,8	8.623,3	11.378,4
2006	3.957,2	6,3	10.601,0	331,1	10,5	4,2	10.953,0	14.910,2
2007	5.096,3	5,3	12.353,0	484,4	12,6	5,0	12.860,4	17.956,7
2008	5.975,3	4,2	14.152,6	540,4	15,1	6,2	14.718,5	20.693,8
2009	7.564,5	58,3	18.583,3	908,3	16,6	4,4	19.570,8	27.135,4
2010	8.758,2	8,9	19.234,6	1.179,1	20,4	3,0	20.446,1	29.204,3
2011	10.379,4	14,6	22.488,3	1.264,5	23,3	3,3	23.794,1	34.173,4
2012	12.336,5		25.690,3	1.892,5	27,2	3,7	27.613,8	39.950,3
Variação 2003 a 2012	583,6%	-100,0%	292,0%	2221,1%	335,6%		315,6%	372,9%

Fonte: SIAFI/PRODA SEN

Por força de mandamento constitucional (art. 239, § 1º), pelo menos 40% dos recursos do PIS/PASEP são obrigatoriamente repassados para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDES, para aplicação em programas de desenvolvimento econômico. Tais recursos são, na verdade, empréstimos do FAT para BNDES. Ao final do exercício de 2012, o saldo dos empréstimos atingiu R\$ 141,2 bilhões. Importante destacar que, em caso de insuficiência de recursos para o pagamento do Programa de Seguro-Desemprego e o pagamento do Abono Salarial, a legislação autoriza o resgate desses empréstimos para cobertura das despesas. Em consulta aos boletins de informações financeiras do FAT, nos anos de 2008 a 2012 ocorreram resgates que totalizaram R\$ 26,8 bilhões.

EMPRÉSTIMOS CONSTITUCIONAIS DO FAT PARA O BNDES

 Valores nominais
 Valores em milhões

Ano	Aplicação	Resgate	Remuneração	Saldo em 31 de dezembro
2003	4.649,30		(1.867,30)	52.986,10
2004	6.893,10		(47,50)	59.831,70
2005	6.822,60		(729,80)	65.924,50
2006	7.643,50		(791,10)	72.776,90
2007	7.739,50		(674,00)	79.842,40
2008	10.138,20	3.928,30	5.262,80	91.315,10
2009	9.626,13	4.902,20	3.847,02	99.526,06
2010	11.380,46	5.310,29	5.093,09	110.689,31
2011	13.729,35	5.866,64	6.666,35	125.218,37
2012	15.061,30	6.826,81	7.716,10	141.214,81
Total	93.683,44	26.834,24	24.475,66	

Fonte: boletins de informações financeiras do FAT

No que se refere aos resultados do FAT, as avaliações da situação financeira do Fundo dos últimos anos classificam-se em resultado econômico e resultado nominal. O primeiro é fruto da diferença entre as despesas do Fundo e as respectivas receitas; o segundo é resultado da diferença entre as despesas e os empréstimos constitucionais para o BNDES de um lado, e às receitas de outro. A ocorrência de



déficits econômicos ou nominais, quando não cobertos por transferências do Tesouro, indicam a diminuição do patrimônio do Fundo. Por sua vez, a ocorrência de superávits, representa aumento do patrimônio.

Nos anos de 2009, 2010 e 2012, o somatório das despesas com pagamento do seguro-desemprego, abono salarial e empréstimos para o BNDES superaram as receitas do FAT, fazendo com que o fundo apresentasse déficits nominais. Dito de outra forma, as obrigações do Fundo foram superiores às respectivas receitas. A perspectiva é de que esses déficits se repitam nos exercícios de 2013 a 2016, conforme se conclui da análise dos números apresentados na Avaliação da Situação Financeira do FAT.

Registre-se que referida avaliação não evidencia tais déficits, pois inclui as transferências do Tesouro como receitas do FAT. Ora, recursos do Tesouro não são recursos do FAT. Apenas demonstram que o volume de despesas elevou-se de tal forma que, sem os aportes do Tesouro, o patrimônio do FAT sofreria redução ainda maior.

RECEITAS, OBRIGAÇÕES E RESULTADOS DO FAT

Especificação	Valores nominais Valores em milhões								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas (A)	34.974,90	35.001,80	39.833,10	48.742,30	53.222,32	53.889,80	58.533,30	64.030,80	83.618,60
Receita da Contribuição do PIS/PASEP	25.045,40	24.365,40	28.765,10	36.506,30	37.863,90	42.090,70	45.964,10	50.434,20	68.844,20
Receitas Financeiras	9.394,80	10.084,50	10.212,10	11.389,10	14.511,92	10.883,60	11.606,20	12.443,70	13.552,20
Outras Receitas	534,70	551,90	855,90	846,90	846,50	915,50	963,00	1.152,90	1.222,20
Despesas (B)	21.412,40	27.738,90	29.747,70	34.733,80	40.481,12	44.464,30	49.115,20	54.521,80	61.105,30
Seguro-Desemprego - Benefício	14.718,50	19.570,80	20.446,10	23.794,10	27.613,75	29.649,20	31.213,50	34.268,20	37.988,50
Abono Salarial - Benefício	5.975,30	7.564,50	8.758,20	10.379,40	12.336,50	14.210,80	15.829,70	17.971,90	20.601,20
Outras Despesas	718,60	603,60	543,40	560,30	530,87	604,30	2.072,00	2.281,70	2.515,60
Resultado Econômico (A-B)	13.562,50	7.262,90	10.085,40	14.008,50	12.741,20	9.425,50	9.418,10	9.509,00	22.513,30
Empréstimo ao BNDES (C)	9.514,60	9.626,10	11.586,10	13.523,70	15.061,30	16.836,30	18.385,70	20.173,70	27.537,70
Total das Obrigações (D) = (B+C)	30.927,00	37.365,00	41.333,80	48.257,50	55.542,42	61.300,60	67.500,90	74.695,50	88.643,00
Resultado Nominal (A-D)	4.047,90	(2.363,20)	(1.500,70)	484,80	(2.320,10)	(7.410,80)	(8.967,60)	(10.664,70)	(5.024,40)
Repasse do Tesouro Nacional	26,90	24,60	1.091,14	88,10	5.294,63	3.256,60	8.967,50	10.664,70	5.024,30

Fonte:

Ano de 2008 a 2011, Relatório de Gestão do FAT relativo ao exercício de 2011, disponível em <<http://portal.mte.gov.br/fat/relato-rio-de-gestao-do-fat.htm>>Ano de 2012: Boletim de Informações Financeiras do FAT relativo ao 6º bimestre, disponível em <<http://portal.mte.gov.br/fat/boletim-de-informacoes-financeiras.htm>>Ano de 2013 a 2016: Avaliação da Situação Financeira do FAT anexa ao PLDO 2014, disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2014/proposta/anexo/IV_9.pdf>

Como resultado do forte crescimento das despesas do Fundo, em maior proporção que o crescimento das receitas, o FAT vem reduzindo a sua margem de recursos para a realização das ações de geração de trabalho, emprego e renda, por meio de aplicações de depósitos especiais.

Os empréstimos do FAT para o BNDES, os depósitos especiais, as aplicações em título do Tesouro Nacional por meio do Fundo BB Extramercado e, em menor montante, o ativo imobilizado, compõem o Patrimônio do FAT, o qual alcançou ao final de 2012 o montante de R\$ 205,4 bilhões. Como se observa, a variação patrimonial/ano apresenta redução ao longo dos anos, não obstante a obrigatoriedade de destinação de 40% dos recursos do PIS/PASEP para o BNDES. A menor variação foi apresentada em 2009, de apenas 3,75%. As variações em 2010 e

2012 não foram ainda menores devido aos aportes efetuados pelo Tesouro Nacional nos valores de R\$ 1,1 bilhão e R\$ 5,3 bilhões, respectivamente.

FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR Evolução Patrimonial do FAT – Valores Nominais

R\$ milhões										
PATRIMÔNIO / ANO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EXTRAMERCADO (a)	13.830,01	15.541,29	13.864,12	8.156,90	9.975,34	17.453,70	19.603,22	23.157,05	26.611,53	32.871,09
EMPRÉSTIMOS AO BNDES (b)	52.986,09	59.831,71	65.924,49	72.776,92	79.842,36	91.315,12	99.526,06	110.689,31	125.218,37	141.214,81
DEPÓSITOS ESPECIAIS (c)	22.082,78	27.349,65	36.657,96	48.484,79	49.271,79	45.680,22	41.144,61	36.839,49	33.362,11	30.649,43
BNB	1.721,47	1.522,81	936,81	672,55	550,22	444,43	395,25	686,79	622,39	661,01
BB	6.390,99	8.919,10	11.898,29	18.249,89	17.908,38	15.009,70	12.759,32	10.360,48	7.983,97	6.023,41
BNDES	11.954,48	14.587,98	20.773,20	25.149,06	25.817,27	24.933,77	22.970,88	21.573,64	21.046,59	20.848,40
FINEP	86,45	155,66	356,36	708,90	889,94	996,35	1.110,73	1.043,24	1.012,90	834,77
CAIXA	1.898,98	2.122,98	2.668,93	3.681,31	4.082,80	4.287,17	3.880,48	3.144,12	2.683,81	2.450,15
BASA	30,41	61,11	26,37	23,09	23,19	28,80	27,95	31,22	32,45	31,70
OUTROS VALORES (d)	133,62	163,75	172,86	213,24	261,98	287,51	258,89	236,17	264,75	702,82
IMOBILIZADO	123,79	133,28	146,89	160,26	162,39	181,82	199,33	218,12	220,47	213,96
EM CAIXA	9,84	30,33	25,97	52,98	99,59	105,67	59,52	18,02	44,28	488,85
EM TRÂNSITO	0,00	0,14	0,00	0,00	0,01	0,03	0,04	0,03	0,02	0,02
TOTAL (a+b+c+d)	89.032,50	102.886,39	116.619,43	129.631,84	139.351,46	154.736,55	160.532,77	170.922,02	185.456,76	205.438,15
Varição Patrimonial / ano	12,57%	15,56%	13,35%	11,16%	7,50%	11,04%	3,75%	6,47%	8,50%	10,77%

Fonte: Boletim de Informações Financeiras do FAT relativo ao 6º bimestre de 2012.

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

As projeções encaminhadas no Anexo IV.8, integrante do Anexo de Metas Fiscais, dizem respeito aos benefícios da Renda Mensal Vitalícia - RMV e de Prestação Continuada - BPC. A RMV foi extinta em 1996 e substituída pelo BPC. As projeções de quantitativo de beneficiários da RMV indicam clara tendência de decréscimo, visto que se refere somente a indivíduos que até 1996 recebiam o benefício. Já as projeções do BPC indicam acréscimo ano a ano. Em termos financeiros, os pagamentos da RMV tornam-se, a cada ano, menos expressivos diante dos gastos do BPC.

Recorde-se que o BPC consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a pessoa idosa com 65 anos ou mais, que não possua meios de prover sua manutenção nem de tê-la provida por sua família (critério de renda familiar per capita igual ou inferior a ¼ do salário mínimo), ou a pessoa com deficiência de qualquer idade, incapacitada para a vida independente e para o trabalho, enquadrada no mesmo critério de renda familiar dos idosos.

No caso dos idosos, a taxa anual de crescimento do quantitativo de benefícios tem se reduzido nos últimos anos, não obstante mantenha-se significativa. De 2006 a 2012, o número de benefícios subiu 47,8%, correspondente a um crescimento médio anual de 7,38%. As projeções do número de beneficiários devem levar em conta não somente o progressivo envelhecimento populacional do País, mas também o fato de o crescimento vegetativo do BPC para idosos se manter superior às estimativas de crescimento da população acima de 65 anos.

Em relação às pessoas com deficiência, a evolução da quantidade de benefícios nos últimos anos também revela crescimento. No período de 2006 a 2012, registrou-se um percentual médio anual positivo de 7,59% para o crescimento do número de benefícios ativos. Nesse interregno, o crescimento total do quantitativo atingiu 56,3%.

Da análise individual de cada clientela nos exercícios de 2013 a 2014, verifica-se tendência de diminuição no crescimento anual médio em relação ao verificado no período 2006-2012. Para a categoria idosos, estima-se que crescimento médio será de 5,7% e na categoria pessoa com deficiência, de 4,2%.

1.6. POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO

O PLDO 2014 mantém, em relação a 2013, os mesmos critérios sob os quais as agências financeiras oficiais de fomento devem aplicar os recursos à sua disposição. Entre as prioridades da Caixa Econômica Federal constam a redução do déficit habitacional e a melhoria das condições de vida dos povos e comunidades tradicionais.

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

A principal crítica reside no fato de que o texto estabelece prioridades que devem ser observadas pelas agências, sem que sejam estabelecidos valores a serem aplicados, ainda que na forma de percentuais sobre os recursos disponíveis.

As únicas exceções são as alíneas “a” e “k” do inciso IV do art. 87, onde, embora não constem na forma de percentuais sobre os recursos disponíveis, define-se meta de crescimento de 50% em relação à média dos três últimos exercícios das aplicações voltadas para cooperativas de produção, micro, pequenas e médias empresas e para os setores têxtil, moveleiro, fruticultor e coureiro-calçadista.

Considerando que as agências realizam diversas atividades, dentre as quais as relacionadas às prioridades estabelecidas na LDO, a ausência de metas torna inócuos os dispositivos, uma vez que qualquer volume das operações será suficiente para dar cumprimento formal à lei.

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

CAPÍTULO 2 – ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

2.1. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

O Capítulo II do PLDO 2014 oferece conceitos básicos sobre itens que integram a programação, bem como acerca dos códigos dos classificadores que a compõem. Além disso, estabelece o conteúdo do projeto de lei orçamentária para o exercício de 2014, da mensagem que o encaminha e da respectiva lei; estatui a necessidade de discriminação específica de dotações para determinadas categorias de programação e regulamenta a composição da reserva de contingência.

Com referência à lei de diretrizes orçamentária em vigor, foram suprimidos os conceitos de programa e operação especial. Também foi excluída a previsão de discriminação das dotações destinadas às programações específicas:

- a) previdência complementar;
- b) atividades de coleta e de processamento de material reciclável exercidas por entidades sem fins lucrativos, constituídas sob a forma de associações ou cooperativas integradas por pessoas em situação de risco; e
- c) fardamento dos militares das Forças Armadas.

As ações de alimentação escolar deixam de ser discriminadas por ente federativo, em categorias de programação específica, e passam a ser destacadas por região geográfica.

As disposições quanto às dotações destinadas ao pagamento de benefícios do regime geral de previdência social e de benefícios assistenciais continuam a desobrigar a discriminação por tipo de benefício e clientela, o que possibilita que as respectivas dotações sejam apresentadas de forma global. Até 2011 não era assim.

As LDO's taxativamente exigiam maior detalhamento dessas dotações, paradigma que foi alterado a partir da aprovação da LDO 2012. Todavia, a fim de se garantir o controle e acompanhamento das despesas públicas, o desdobramento das programações das despesas, inclusive daqueles relacionados ao seguro-desemprego, tem sido realizado quando da apreciação do projeto de lei orçamentária, por meio de emendas de relator.

A agregação da dotação em uma só categoria de programação dificulta a análise comparativa dos gastos com benefícios e acarreta prejuízos ao acompanhamento, análise e controle desses gastos exercido não só pelos órgãos de controle, como também pelos variados segmentos da sociedade civil dedicados ao estudo das finanças públicas. Ademais, é recorrente a alusão à necessidade de reformas da previdência, inclusive do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

É importante, portanto, que os dados sejam discriminados o máximo possível, com vistas a permitir uma análise mais precisa da evolução dos gastos. Somente com dados que possibilitem boas informações poderemos identificar as principais causas dos problemas enfrentados e propor soluções satisfatórias e pertinentes.



Por essas razões, sugere-se ajuste na redação do art. 12, III e IV, do PLDO 2014, de modo a consignar a necessidade de detalhamento dos benefícios previdenciários por tipo de clientela (urbana e rural), no mínimo; da RMV e do BPC por tipo de benefício e por beneficiário (idoso e pessoa com deficiência); e do seguro-desemprego por tipo de beneficiário (pescador artesanal, trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo, trabalhador doméstico).

2.2. ANEXO DAS INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES AO PLOA

Quanto ao Anexo II - Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2014, foram suprimidos ou deixaram de constar uma série de itens considerados relevantes para a análise do projeto de lei orçamentária:

- a) tabela com a correspondência entre as ações orçamentárias constantes da lei orçamentária para 2013 e aquelas constantes do projeto de lei orçamentária para 2014, na forma de banco de dados, evidenciando, quando possível, alterações decorrentes de exclusão, criação, desmembramento ou fusão;
- b) discriminação e avaliação dos ativos contingentes e outros eventos com efeito positivo para as receitas federais em 2014, incluindo o resultado favorável em lides judiciais pendentes de decisão;
- c) critérios adotados para o cálculo, assim como a memória de cálculo dos coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal para a entrega do auxílio financeiro, pela União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de fomentar as exportações do País, nos exercícios de 2010, 2011 e 2012, se houver; e
- d) informações prestadas pelos Estados e pelo Distrito Federal sobre a efetiva manutenção e aproveitamento de créditos pelos exportadores a que se refere a alínea "a" do inciso X do § 2º do art. 155, da Constituição Federal, com base nas regras definidas pelo Ministério da Fazenda, nos exercícios de 2010, 2011 e 2012, se houver.

CAPÍTULO 3 – ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA – DIRETRIZES

3.1. DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

O art. 23 foi alterado em três pontos. O primeiro para excluir as despesas com auxílio-alimentação, assistência pré-escolar, assistência médica e odontológica e auxílio-transporte, dos parâmetros para elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União para 2014, no que se refere a Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras. Justificável a modificação pretendida, tendo em vista que tais gastos são tratados no art. 83, na parte relativa às despesas com benefícios aos servidores, empregados e seus dependentes.

O segundo ponto propõe antecipar de 30 de junho para 31 de maio a data-limite para considerar as alterações decorrentes dos créditos suplementares e especiais aprovados, nos parâmetros para elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União para 2014, no que se refere a Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras, exceto aqueles abertos à conta de superávit financeiro por ato próprio.

No entanto, a redução do prazo para 31 de maio muda regra tradicional da LDO, que constitui garantia aos demais Poderes e ao Ministério Público. O novo prazo pode prejudicar os limites monetários definidos para esses Órgãos, na medida em que deixa de fora dos limites os créditos abertos ao longo do mês de junho, para atender, por exemplo, despesas de caráter continuado, o que poderá comprometer o bom funcionamento dos Órgãos.

E o terceiro ponto pretende também excepcionar dos parâmetros acima referidos os créditos extraordinários, o que se mostra coerente com a natureza das despesas deles decorrentes (urgentes e relevantes).

A modificação do inciso III do § 2º do art. 23 foi necessária, a fim de incluir nos parâmetros para elaboração das propostas orçamentárias do Poder Judiciário para 2014, no que se refere a Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras, as varas do trabalho, criadas pelas Leis nºs 12.616, 12.617, ambas de 30 de abril de 2012, 12.656, 12.657, 12.658, 12.659, 12.660, 12.661 todas de 5 de junho de 2012, e 12.674, de 25 de junho 2012.

3.2. DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

O Orçamento da Seguridade Social é formado pelas dotações destinadas a atender às ações de saúde, previdência e assistência social, submetendo-se ao disposto nos arts. 167, inciso XI, 194, 195, 196, 199, 200, 201, 203, 204 e 212, § 4º, da Constituição Federal, bem como ao que dispõe a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, no que tange ao limite mínimo de gastos com ações e serviços públicos de

saúde. Sobre o tema, o PLDO 2014 manteve as disposições já constantes da LDO 2013.

A Constituição conferiu ao Orçamento da Seguridade Social um caráter especial e prioritário, ao instituir, no art. 195, a vinculação de um conjunto significativo de receitas de contribuições sociais. A base de incidência dessas contribuições encontra-se definida no art. 195, incisos I, II, III e IV, cabendo salientar que tais receitas aplicam-se indistintamente ao financiamento de todo o conjunto de gastos da saúde, previdência e assistência social.

Há, contudo, algumas regras instituídas no texto constitucional e na LDO que conferem tratamentos fiscais diferenciados para as despesas previdenciárias, como a aplicação das receitas da contribuição para o plano da seguridade social do servidor exclusivamente no pagamento de encargos previdenciários da União, sendo esse mandamento previsto no art. 36, II, do PLDO 2014.

Saúde

Mantendo a diretriz da LDO 2013 em relação à Saúde, o PLDO deixa de tratar da definição uniforme para “ações e serviços públicos de saúde” em função da aprovação da Lei Complementar nº 141, de 2012, que regulou a Emenda Constitucional nº 29, de 2000.

Com o advento da Lei Complementar nº 141, de 2012 (LC nº 141, de 2012), que regulamenta a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, deixou de ser necessária a utilização das LDO's como instrumento de regulação provisória da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, condição essa que perdurou de 2005 a 2011.

Todavia, a fim de conferir transparência ao cumprimento da legislação em vigor e viabilizar o acompanhamento da aplicação mínima em saúde, mostrou-se necessário, quando da apreciação do PLDO 2013, criar marcador no crédito orçamentário que demonstrasse de forma inequívoca os itens de gasto considerados no piso de aplicação em saúde. A forma então adotada – constante da LDO vigente – permanece no PLDO 2014, qual seja: identificador de uso de código (IdUso) igual a “6” (art. 7º, VII).

Outra necessidade também apontada naquele processo orçamentário, porém não aprovada na LDO em vigor, foi a importância de se definir o PIB para apuração do piso de aplicação em saúde. De fato, por força do art. 5º da LC nº 141, de 2012, a aferição do montante a ser aplicado pela União depende não apenas do valor empenhado no ano anterior como também dos valores do PIB dos dois exercícios financeiros anteriores ao orçamento – dados esses necessários para se calcular a variação nominal do PIB constante da norma.

Sabe-se, todavia, que tanto as projeções quanto as apurações finais dos valores dos PIBs sofrem constantes revisões de seus valores, fato esse que gera insegurança na aplicação do piso constitucional da saúde. Para afastar essa insegurança e evitar controvérsias quanto aos valores de aplicação mínima apurados, mister se faz que as LDOs estabeleçam critério objetivo quanto aos PIBs a serem utilizados na apuração desse mínimo, fato esse não contemplado no PLDO 2014.

Previdência Social e salário-mínimo

A necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social, em 2012, atingiu o montante de R\$ 40,8 bilhões, superior aos R\$ 35,5 bilhões registrados em 2011. Em percentual do PIB, a necessidade de financiamento manteve-se praticamente estável de 2011 para 2012. Nos anos anteriores, observou-se uma trajetória decrescente da necessidade de financiamento como proporção do PIB, pelo aumento da arrecadação em taxas superiores ao pagamento de benefícios. O crescimento da arrecadação decorre do aumento da formalização do mercado de trabalho e do esforço arrecadatório da Previdência Social.

Na área da previdência social, diversos fatores influenciam a evolução dos dispêndios, dentre os quais a fixação do salário-mínimo ocupa posição de destaque.

A majoração do salário-mínimo pressiona as despesas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, porquanto cerca de 65% do quantitativo de benefícios pagos equivalem ao valor do salário-mínimo, correspondendo a 44% do montante total pago³. Também são pressionados pelo aumento do salário-mínimo os dispêndios com o benefício de prestação continuada, regulado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Lei nº 8.742, de 1993), e abono salarial, ambos correspondentes a um salário-mínimo mensal, e as despesas com seguro-desemprego.

Por intermédio da Lei nº 12.382, de 2011, foi formalizada a política de assegurar aumentos reais do salário-mínimo, mantida há alguns anos⁴. De acordo com a referida Lei, anualmente será estabelecido um novo valor para o salário-mínimo, aplicando-se sobre o valor vigente a variação do INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor, divulgado pelo IBGE, e o índice de crescimento real anual do PIB de dois anos anteriores. Em virtude desta Lei, a LDO deixou de tratar da previsão de recursos para reajuste do salário mínimo.

De acordo com os parâmetros informados no PLDO para 2014, o valor do salário-mínimo a partir de 1º de janeiro de 2014 sofrerá um reajuste de 6,12%, passando de R\$ 678,00 para R\$ 719,48, correspondentes a um crescimento real do PIB, em 2012, de 0,9% e uma previsão de inflação medida pelo INPC de 5,2%, para 2013.

Assistência Social

Na área da Assistência Social, os gastos obrigatórios relativos aos benefícios da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e Renda Mensal Vitalícia e às transferências de renda do Programa Bolsa-Família constituem a grande maioria dos dispêndios totais, atingindo mais de 87% das despesas totais do Órgão Ministério do

³ Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social – Fevereiro/2013

⁴ Exceção feita ao ano de 2011, quando o reajuste do valor do salário mínimo correspondeu apenas ao acréscimo de 6,47% verificado na taxa de inflação medida pelo INPC durante o ano de 2010, uma vez que a variação real do PIB foi levemente negativa em 2009.

Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Para o exercício de 2013, o valor autorizado total para essas despesas atinge o expressivo montante de cerca de R\$ 54,6 bilhões⁵.

Os dispêndios com o Bolsa-Família têm apresentado evolução crescente. Em 2007, os gastos correspondiam a 0,33% do PIB (R\$ 8,7 bilhões), em 2013 a previsão é de que alcancem 0,43% (R\$ 21,4 bilhões). Para 2013, a previsão constante da Lei Orçamentária contempla 13,8 milhões de famílias, com um benefício mensal médio por família de R\$ 150,00, em abril de 2013.

No que se refere aos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) da LOAS, tanto o volume de recursos despendidos a cada ano como o número de beneficiários (meta física) evidenciam tendência de crescimento. Para 2013, estima-se atender cerca de 3,9 milhões de idosos e pessoas com deficiência, ante a meta física de 3,8 milhões de beneficiários em 2012. O gasto total estimado com o BPC para 2013 é de R\$ 31,4 bilhões, frente aos R\$ 27,2 bilhões pagos em 2012. A variação deve-se ao aumento do salário-mínimo e do quantitativo de beneficiários.

3.3. DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA O ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO

As normas destinadas ao orçamento de investimento já estão estabilizadas, de modo que praticamente não sofrem alteração.

As disposições estabelecem que o orçamento de investimento abrangerá as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, devendo constar todos os investimentos realizados, independentemente da fonte de financiamento utilizada. Ficam ressalvadas dessa ordenação as empresas estatais cuja programação conste integralmente do Orçamento Fiscal ou do Orçamento da Seguridade Social.

As empresas abrangidas pelo Orçamento de Investimento não observam o regime contábil, execução e demonstrações contábeis previstos pela Lei nº 4.320/64. Contudo, deverão manter atualizada a sua execução orçamentária no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal - SIOP, de forma on-line.

3.4. DÍVIDA PÚBLICA E OPERAÇÕES DE CRÉDITO

As disposições sobre a dívida pública federal no PLDO 2014 não sofreram alterações significativas em relação à LDO vigente. Nesse sentido, foram mantidos os critérios de correção monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada, que tem

⁵ Inclusas as dotações da Renda Mensal Vitalícia, que respondem por cerca de R\$ 1,8 bilhão. As dotações com os benefícios de prestação continuada a pessoas com deficiência e idosos atingem R\$ 31,4 bilhões, ao passo que a transferência de renda do Bolsa-Família alcança aproximadamente R\$ 21,4 bilhões, em valores autorizados para 2013.

como teto a variação do Índice Geral de Preços - Mercado - da Fundação Getúlio Vargas (IGP-M). Também foram mantidas as exigências de que as despesas com o refinanciamento da dívida mereçam, no orçamento, classificação própria e exclusiva, e de que haja autorização legal específica para que despesas possam ser realizadas com recursos oriundos da emissão de títulos da dívida pública.

O PLDO 2014 mantém a previsão de que os recursos de operações de crédito contratadas junto aos organismos multilaterais que, por sua natureza, estejam vinculados à execução de projetos com fontes orçamentárias internas deverão ser destinados ao pagamento da dívida externa ou à substituição de receitas de outras operações de crédito externas.

Cumpra destacar que a falta de restrições para o financiamento de despesas com recursos obtidos a partir de emissões de títulos da dívida, assim como o estabelecimento de metas de resultado primário, com amplas possibilidades de abatimento, contribuem para o aumento do endividamento público, especialmente no que se refere à dívida pública bruta.

3.5. ANEXO DE METAS E PRIORIDADES

O Poder Executivo optou por não enviar anexo específico contendo as programações que compõem as metas e prioridades a serem incorporadas à Lei Orçamentária para 2014. O PLDO 2014 determina apenas em seu art. 4º, caput, que as prioridades para 2014 correspondem às ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e do Programa Brasil sem Miséria - PBSM.

O PAC refere-se a um conjunto de ações do governo. Não é um programa orçamentário. Além disso, é gerido apenas pelo Poder Executivo, que define privativamente as ações do Programa (Decreto nº 6.025, de 2007).

O PBSM, a seu turno, não se constitui em programa de ações exclusivamente orçamentárias, haja vista que sua finalidade não é apenas entregar bens a essa parcela da sociedade, mas também garantir direitos e assegurar o exercício pleno da cidadania (Decreto nº 7.492, de 2011).

Em ambos os casos o Poder Executivo conta com ampla discricionariedade para definir e delimitar as ações que os compõem. Tal poder foi ampliado com a implantação dos “Planos Orçamentários”, de caráter gerencial e não orçamentário, no bojo das ações do Orçamento.

Ao estabelecer que as prioridades correspondam às ações do PAC e do PBSM, sem indicação expressa de seu conteúdo, o Poder Executivo deixa de fornecer à sociedade a devida transparência sobre as metas e prioridades para o Orçamento da União. No formato proposto, as prioridades prescindem da atuação do Congresso Nacional, haja vista a grande discricionariedade conferida ao Poder Executivo.

CAPÍTULO 4 – TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PÚBLICO E PRIVADO

4.1. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Transferência voluntária é definida no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) como 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, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”. Para realização de tal entrega de recursos, a lei complementar exige antecipadamente o atendimento de diversas exigências e autoriza o estabelecimento de outras nas leis de diretrizes de cada ente federado.

Em atendimento ao prescrito na LRF, as LDOs federais têm disciplinado a previsão de contrapartida orçamentária e a necessidade de demonstração de regularidade quanto a tributos, empréstimos, financiamentos e prestações de contas de recursos anteriormente recebidos.

Em relação ao PLDO 2014, tais exigências são previstas na Seção II do Capítulo IV.

4.1.1. Afastamento de Contrapartida no Âmbito da Saúde (§4º do art. 59 do PLDO 2014).

Diferentemente do procedimento adotado em anos anteriores e previsto em sucessivas LDO's, o PLDO 2014 inova ao suprimir a exigência de contrapartida para a realização de transferências no âmbito do SUS, quando efetivadas mediante convênios ou similares (art. 59, §4, do PLDO 2014). Tal concessão contrasta com as normas estabelecidas na LRF e firma precedente inverso aos princípios que norteiam o disposto na referida Lei Complementar (art. 25, § 1º, IV)

De fato, em se considerando exclusivamente o disposto no *caput* do art. 25 da LRF⁶, poderíamos ser levados a crer na inexistência de transferências voluntárias na área da saúde, o que eliminaria o conflito com a LRF. Entretanto, quando se depara com a leitura do §3º do art. 25 da LRF constata-se a existência dessas transferências, uma vez que o dispositivo excetua das sanções de suspensão de transferências voluntárias aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social. Dessa forma, a LRF acolhe a possibilidade de transferências voluntárias na área da saúde.

Importa destacar, ademais, que esse entendimento vem sendo corroborado pelo Poder Executivo, uma vez que sempre distinguiu na programação do Ministério da Saúde as transferências realizadas a título de despesas obrigatórias das classificadas como voluntárias/discricionárias: as primeiras decorrentes de normas

⁶ Art. 25 da LRF: "Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária 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, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde."

legais e atos infralegais, com geração de obrigações para a União; as segundas, de convênios e instrumentos congêneres implementados segundo a discricionariedade administrativa. A distinção entre tais gastos é evidenciada no orçamento por meio dos identificadores de resultado primário (RP= 1 para despesas obrigatórias e RP= 2 para discricionárias).

Diante desse contexto, e tendo em vista a impossibilidade de simplesmente afastar o disposto no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal em relação à “previsão orçamentária de contrapartida” e às demais exigências (§1º do art. 25 da LRF), entendemos que a exigência de contrapartida deve ser mantida para as transferências no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, efetivadas mediante convênios ou similares. Mencione-se, contudo, que tal situação não impede que a LDO reduza ainda mais as referidas contrapartidas.

4.1.2. Modalidade de Aplicação “Delegação” (III, §7º, art. 7º c/c art. 63)

Até 2010, havia previsão expressa nas leis de diretrizes orçamentárias para que determinadas despesas não fossem consideradas transferências voluntárias. O art. 45 da LDO para 2010 (Lei nº 12.017, de 2009) previa que a “*destinação de recursos a Estados, Distrito Federal, Municípios e consórcios públicos para a realização de ações de forma descentralizada, que sejam de competência exclusiva da concedente ou que tenham sido delegadas aos referidos entes da Federação com ônus para a União, das quais resulte contraprestação na forma de bem ou direito que se incorpore ao patrimônio da concedente, não será considerada como transferência voluntária*”.

A finalidade do dispositivo era viabilizar a transferência de recursos para realização de obras em trechos de rodovias, portos e aeroportos.

Ocorre que a Constituição, em seu art. 21, XII, “c” a “f”, atribui competência exclusiva à União para “*explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária; os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; e os portos marítimos, fluviais e lacustres*”. Segundo a doutrina constitucional uma característica da competência exclusiva é justamente a proibição de delegação⁷.

A par do entendimento constitucional, a Lei nº 9.277, de 1996, previu a possibilidade de a União “delegar a estados e municípios a exploração de trechos de rodovias e de portos” e a Lei nº 11.314, de 2006, “*autorizou o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT a utilizar, até 31 de dezembro de 2010, recursos federais para executar obras e serviços em apoio à transferência definitiva do domínio da*

⁷ “Competindo à União, e só a ela, explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os portos marítimos, fluviais e lacustres, art. 21, XII, f, da CF, está caracterizada a natureza pública do serviço de docas. A Companhia Docas do Rio de Janeiro, sociedade de economia mista federal, incumbida de explorar o serviço portuário em regime de exclusividade, não pode ter bem desapropriado pelo Estado. Inexistência, no caso, de autorização legislativa.” (STF, RE 172.816, Rel. Min. Paulo Brossard, DJ 13/05/94).

malha rodoviária federal para os Estados, que estava prevista na Medida Provisória nº 82, de 7 de dezembro de 2002”. Portanto, tratava-se de despesa da União realizada por meio de outros entes federados que resultavam em contraprestação na forma de bem ou direito que se incorporava ao patrimônio federal.

Diante desse quadro, havia a necessidade de o orçamento regular a situação das obras a serem implementadas nesses “bens federais transferidos a outros entes”, uma vez que os beneficiados aguardavam a transferência de recursos para implementar os serviços necessários. É assim inserido novo dispositivo na lei de diretrizes orçamentárias prevendo uma nova espécie de transferência voltada a alcançar tanto a chamada competência exclusiva do concedente quanto as ações que tivessem sido delegadas aos referidos entes da Federação com ônus para a União, mas somente aquelas das quais resultasse contraprestação na forma de bem ou direito que se incorporasse ao seu patrimônio.

Esse dispositivo perdurou por algum tempo nas LDOs, mas ainda apresentava impropriedade grave. A LDO afirmava não se tratar de despesa voluntária e o gasto também não decorria de determinação constitucional ou legal, nem se destinava ao Sistema Único de Saúde (cf. art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal). Portanto, não se enquadrava nem como transferência obrigatória nem como despesa voluntária.

A solução adotada foi a criação da modalidade de “delegação”, com base no antigo Decreto-Lei nº 200, de 1967. Segundo o DL (art. 10, §1º), “a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada”, podendo essa descentralização ser posta em prática com o envolvimento das demais esferas de governo (alínea “b” do §1º do art. 10). O DL esclarece ainda que a “delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões”. Porém a nova modalidade continuava restrita aos casos em que houvesse a preservação ou o acréscimo no valor de bens públicos federais, uma vez que pra as demais situações já havia a possibilidade de realizar transferências voluntárias ou obrigatórias.

Entretanto, o PLDO 2014 deixa de lado toda a origem do dispositivo e propõe a ampliação da delegação a situações que não envolvem preservação ou acréscimo no valor de bens públicos federais. Na prática, pretende abrir a possibilidade de delegar aos demais entes federados toda a competência exclusiva da União, transformando Estados e Municípios em executores de atividades federais exclusivas.

4.1.3. Fiscalização e Transparência nos Recursos Transferidos (§§3º e 4º do art. 63 do PLDO 2014)

Prevê o PLDO 2014 que “as entidades públicas e privadas beneficiadas com recursos públicos a qualquer título estarão submetidas à fiscalização do Poder Público, com a finalidade de verificar o cumprimento de metas e objetivos para os quais receberam os recursos” (art. 63, §3º, PLDO) e que o Executivo adote providências com vistas ao “registro e à divulgação, inclusive por meio eletrônico, das informações relativas às prestações de contas de convênios ou instrumentos congêneres” (art. 63, §4º, PLDO). Os dispositivos reforçam a norma de fiscalização contábil,



financeira, orçamentária, operacional e patrimonial constante do parágrafo único do art. 70 c/c o inciso I do art. 74 da Constituição Federal.

Cabe mencionar, contudo, que no PLDO 2014 tais dispositivos são previstos em artigo que se refere exclusivamente à delegação de atividades a Estados, Municípios e Distrito Federal (art. 63). Nas LDOs anteriores, a norma constava das disposições gerais das transferências voluntárias (art. 65 da LDO 2013). Em função do alcance desses dispositivos, deveriam voltar a integrar, em artigo autônomo, as disposições gerais do capítulo de transferências.

4.1.4. Execução Financeira (§3º do art. 64 do PLDO 2014)

Deixa de ser previsto no PLDO 2014 que os pagamentos recebidos à conta de transferências recebidas da União compoñham a execução financeira. Também é suprimida previsão para que a STN inclua as informações relativas à movimentação de recursos afetas a transferências aos demais dados relativos à execução orçamentária e financeira da União, inclusive para acesso informatizado por parte dos órgãos de controle interno e externo (§3º do art. 64 da LDO 2013).

4.1.5. Preferência a Consórcios Públicos

O atual PLDO suprime disposição constante da LDO vigente (art. 62 da LDO 2013) quanto à preferência aos consórcios públicos, para fins de recebimento de transferências de recursos, em caso de igualdade de condições entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

4.2. TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO

As transferências para o setor privado são classificadas em subvenção social, contribuição corrente, contribuição de capital e auxílio para entidades do setor privado em cooperação com o setor público (arts. 53 a 58).

No caso de “Subvenção Social” (transferência para entidades das áreas de saúde, assistência social e educação), o PLDO 2014 mantém as regras vigentes na LDO 2013. Entretanto, suprime a exigência de que as transferências a entidades privadas na área de saúde também atendam aos requisitos da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012⁸.

⁸ Lei Complementar que regulamentou a Emenda Constitucional nº 19, de 2000 (Piso Constitucional da Saúde).

No tocante a “contribuições correntes”, o PLDO 2014 suprimiu a vedação dessa espécie de transferência a entidades que atuam nas áreas de saúde, assistência social e educação. A Lei nº 4.320, de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro, prevê em seu art. 16 que entidades que atuam nessas áreas sejam atendidas por meio de subvenções sociais⁹. Dessa forma, desde 2010, o Congresso Nacional tem fixado nas LDOs a citada distinção e afastado a possibilidade de contribuições correntes para entidades que atuam nas referidas áreas.

Em relação a “auxílios” (transferências de capital para investimentos), o PLDO 2014 retira a exigência de que nas transferências para as entidades voltadas ao atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social, risco pessoal e social, violação de direitos ou diretamente alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e geração de trabalho e renda seja “*demonstrado que a entidade privada detenha melhores condições que o Poder Público local para o desenvolvimento das ações pretendidas, devidamente justificado pelo órgão concedente responsável*”. O PLDO 2014, contudo, prevê que seja possível a transferência nos casos em que fique demonstrado o interesse público (inciso VIII, art. 56, do PLDO 2014).

Ora, a finalidade de qualquer lei sempre será a realização do interesse público, entendido como o interesse da coletividade. A intenção da antiga redação ao descrever situação passível de realização de transferência era exatamente exigir demonstração de que a entidade privada apresentava melhores condições que o Poder Público local para o desenvolvimento das ações pretendidas, o que deixa de ser exigido – ao menos expressamente – com a redação proposta.

Quanto às disposições gerais, o PLDO 2014 também apresenta inovações. Passa a permitir a realização de despesas de capital para obras físicas em entidades filantrópicas prestadoras de serviços de saúde e habilitadas em oncologia nos termos do Plano de Expansão da Radioterapia no Sistema Único de Saúde - SUS, instituído por ato específico (art. 57, I, “c”)¹⁰. Até 1997, com a Lei nº 9.473/97, a realização de “construções” e “ampliações” em entidades privadas com recursos federais era extremamente restrita. Somente três espécies de entidades poderiam se beneficiar com tais recursos: as de ensino, as cadastradas junto ao Ministério do Meio Ambiente, ou as voltadas para as ações de saúde prestadas pelas Santas Casas de Misericórdia, quando financiadas com recursos de organismos internacionais (art. 25 da LDO para 1998). Em busca por moralização das despesas públicas e no intuito de concentrar a aplicação de recursos em unidades públicas, em 1999, com a Lei nº 9.811, a LDO vedou em definitivo a destinação de recursos federais para construção em entidades privadas.

⁹ Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

¹⁰ Art. 57. Sem prejuízo das disposições contidas nos arts. 53 a 56 desta Lei, a transferência de recursos prevista na Lei nº 4.320, de 1964, a entidade privada sem fins lucrativos, nos termos do disposto no § 3º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, dependerá da justificação pelo órgão concedente de que a entidade complementa de forma adequada os serviços prestados diretamente pelo setor público e ainda de: I - aplicação de recursos de capital exclusivamente para: **c) realização de obras físicas em entidades filantrópicas prestadoras de serviços de saúde e habilitadas em oncologia nos termos do Plano de Expansão da Radioterapia no Sistema Único de Saúde - SUS, instituído por ato específico;**



O PLDO 2014 deixa de exigir também que a declaração de funcionamento regular da entidade seja emitida no próprio exercício por três autoridades locais sob as penas da lei, passando a dispor que a forma de emissão seja definida pelo próprio concedente (art. 57, inciso VII) e afasta a necessidade de a entidade informar a quantidade e a qualificação profissional de seu pessoal, para ser beneficiada com recursos federais (art. 57, inciso XI)¹¹.

¹¹ Art. 57. Sem prejuízo das disposições contidas nos arts. 53 a 56 desta Lei, a transferência de recursos prevista na Lei nº 4.320, de 1964, a entidade privada sem fins lucrativos, nos termos do disposto no § 3º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, dependerá da justificação pelo órgão concedente de que a entidade complementa de forma adequada os serviços prestados diretamente pelo setor público e ainda de: "VII - comprovação pela entidade da regularidade do mandato de sua diretoria, além da comprovação da atividade regular nos últimos três anos, por meio da declaração de funcionamento regular da entidade beneficiária, **inclusive com inscrição no CNPJ, na forma definida pelo concedente; (...)** XI - demonstração, por parte da entidade, de que apresenta capacidade gerencial, operacional e técnica para desenvolver as atividades", ~~informando a quantidade e a qualificação profissional de seu pessoal~~ (trecho tachado se refere à exigência excluída pelo PLOA 2014).

CAPÍTULO 5 – ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA LEGISLAÇÃO E DESPESAS OBRIGATÓRIAS

5.1. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A introdução na LDO/2010 do Capítulo VII - Das Disposições sobre Alterações na Legislação e sua Adequação Orçamentária veio reconhecer a relevância das leis de diretrizes orçamentárias para a compatibilização entre os processos legislativo e orçamentário, tarefa já desempenhada pela LDOs há várias edições.

A compatibilização entre os processos legislativos tem sua fundamentação em várias disposições constitucionais, como nos arts. 63¹², 167¹³, 169¹⁴, 195, §§ 2º e 5º¹⁵. A função legislativa das LDOs como instrumento de compatibilização dos processos legislativo e orçamentário apresenta-se expressa em áreas de grande impacto orçamentário e socioeconômico, como gastos com pessoal, despesas da seguridade social ou legislação tributária, tanto pela receita como pela renúncia da receita (gastos tributários).

A necessidade de observância do princípio do equilíbrio fiscal acolhido pelo art. 167, da Carta Magna (II, III, V e VII), pelo art. 7º, § 1º da Lei nº 4.320/64 e expreso no regime da responsabilidade fiscal estruturado pela LRF, obriga a todos os Poderes e agentes públicos quanto ao dever de demonstrar a neutralidade fiscal

¹² Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

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

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

¹³ Art. 167. (...) II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

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

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

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

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

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

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

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

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

na imposição de obrigações para o Erário, sob as mais variadas modalidades de proposições legislativas, inclusive as propostas de emenda à Constituição.

O texto apresentado pelo PLDO/2014 traz algumas alterações em relação à LDO 2013. A manifestação, no âmbito do Poder Executivo, do MPOG e da Fazenda, sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, deixará de ser conjunta.

O projeto exclui a exigência de cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos para os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos. A cláusula de vigência tem por finalidade induzir a revisão periódica da renúncia de receita ou da vinculação estabelecida.

O projeto exclui ainda o dispositivo que determina a aplicação da obrigatoriedade da demonstração da estimativa do impacto, exclusivamente, às proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional. Tal exclusão não altera a abrangência do *caput* e foi incluída por solicitação do próprio Poder Executivo, em razão do entendimento do TCU da incidência das disposições contidas no capítulo em comento quanto às normas legais já editadas.

Significativa alteração da proposta refere-se à possibilidade de se considerar os efeitos de propostas de alterações na legislação tributária e das contribuições, inclusive quando se tratar de desvinculação de receitas, que sejam objeto de proposta de emenda constitucional, de projeto de lei ou de medida provisória que esteja em tramitação no Congresso Nacional por meio de fixação das despesas no PLOA 2014.

Nos últimos exercícios, os aperfeiçoamentos propostos pelo Congresso Nacional nas LDOs, em termos de adequação orçamentária das alterações na legislação, têm sido muitas vezes incompreendidos pelo Poder Executivo e motivo de vetos injustificáveis.

Exemplo dessa dicotomia pode ser verificado no veto ao inciso III do § 6º do art. 90 da LDO 2013, que exigia que as proposições que determinem ou autorizem a indexação ou a atualização monetária de despesas públicas, inclusive aquelas tratadas nos incisos IV e V do art. 7º da Constituição, conterão estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação. Por incompreensão do ali preceituado, o dispositivo foi vetado sob o argumento de que: *“Da forma como redigido, o dispositivo poderia autorizar a indexação de despesas públicas se houvesse estimativa de impacto orçamentário-financeiro”*. Ao qual foi contraposto: *“(…) É difícil de compreender o veto porquanto o dispositivo suprimido vai ao encontro das razões do veto, ou seja, a indexação de despesas deve ser desestimulada em virtude do risco a ela inerente de potencializar a memória inflacionária, culminando em uma indesejada inflação inercial. A medida proposta pela LDO/2012 e LDO/2013 exigiriam, para a adequação de proposições legislativas que indexem despesas como salários e benefícios a índices, não só a estimativa de seu impacto mas, especialmente, sua correspondente compensação (...)*.

5.2. DESPESAS COM PESSOAL, ENCARGOS SOCIAIS E BENEFÍCIOS

O PLDO 2014 mantém as mesmas regras vigentes em 2013 no que se refere ao aumento de despesas com pessoal.

A concessão de reajustes ou a criação de novos cargos está condicionada à sua inclusão no anexo discriminativo específico da Lei Orçamentária de 2014, bem como à existência de proposição que ampare tais aumentos, cuja tramitação tenha sido iniciada até 31 de agosto de 2013.

A partir de 2013, a LDO passou a excluir dos gastos com pessoal algumas despesas de natureza indenizatória pagas a servidor ou comissionado. O § 3º do art. 70 do PLDO 2014 exclui expressamente a ajuda de custo relativa a despesas de locomoção e instalação decorrentes de mudança de sede do rol das despesas com pessoal.

No que se refere aos benefícios pagos ao servidor, mantém-se em seu art. 86 a vedação do reajuste dos benefícios assistência pré-escolar e auxílio-alimentação ou refeição, quando o valor *per capita* vigente do benefício pago pelo órgão ou entidade no âmbito dos Poderes e do Ministério Público da União for superior ao valor *per capita* da União.

O § 4º do art. 74 incluiu expressamente os projetos de lei relativos aos militares dentre aqueles que deverão cumprir os requisitos relativos a aumento de gastos com pessoal.

O PLDO 2014 exclui a possibilidade de se incluir recursos no projeto de lei orçamentária, com vistas ao atendimento do reajuste, a ser definido em lei específica, dos subsídios e da remuneração dos agentes públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do MPU. Nesse caso, qualquer reajuste que venha a ser proposto para tais agentes públicos deverá se submeter às regras estabelecidas para os demais servidores.

O projeto exclui ainda a obrigatoriedade de se incluir cláusula suspensiva nos projetos de lei e nas medidas provisórias que criarem cargos, empregos ou funções a serem providos após o exercício em que forem editados. Tal exclusão representa um retrocesso para o controle de criação de cargos e funções tendo em vista a corrente que defende que a criação de cargos sem efetivo provimento não dependa de prévia dotação orçamentária nos termos do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

Outra alteração do PLDO refere-se à exclusão da regra que previa a alocação em reserva de contingência dos recursos a serem utilizados para a concessão de aumento de remuneração ou criação e/ou provimento de cargos.

Foram excluídos os critérios adotados há várias LDOs para fins de identificação das despesas com substituição de servidores e empregados públicos nos contratos de serviços de terceiros. A ausência de critérios específicos para a terceirização, excluídas dos gastos com pessoal por serem considerados como custeio, ainda que presente em normas infralegais, pode ensejar aumento nos gastos nesta modalidade, em detrimento da efetivação dos recursos humanos no âmbito da administração federal.

5.3. ANEXO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS

O Anexo III, que trata das despesas que não serão objeto de limitação de empenho, por se constituírem em gastos obrigatórios, faz diversas alterações em relação à vigente LDO, que merecem atenção.

O item 32 do referido Anexo agrega diversas despesas e diferentes beneficiários que constavam, na LDO 2013, em itens específicos (33, 34, 52, 54, 56 e 57):

- a) contribuição à previdência privada;
- b) indenização a anistiados políticos (Lei nº 10.559, de 13/11/2002);
- c) auxílio-alimentação (art. 22 da Lei nº 8.460, de 17/09/1992) e alimentação do pessoal militar das Forças Armadas (art. 50, inciso IV, alínea “g”, da Lei nº 6.880, de 09/12/1980);
- d) auxílio-transporte (Medida Provisória nº 2.165-36, de 23/08/2001);
- e) auxílio-alimentação ao pessoal ativo militar dos extintos Territórios (Lei nº 10.486, de 04/07/2002);
- f) assistência pré-escolar (Lei nº 8.069, de 13/07/1990, e Decreto nº 977, de 10/09/1993);
- g) assistência médica e odontológica, inclusive exames periódicos quando for o caso, a ex-combatentes, militares, servidores civis, compreendendo ativos e inativos, e pensionistas, e respectivos dependentes (inciso IV do art. 53 do ADCT, Lei nº 6.880, de 09/12/1980, Lei nº 8.112, de 11/12/1990, e Decreto nº 6.856, de 25/05/2009).

No entanto, nem todos os beneficiários elencados tem direito ao conjunto das despesas abrangidas. Assim, o texto perdeu especificidade, mostrando-se ambíguo e sem referência à legislação criadora do benefício, como é a regra do Anexo III. A redação proposta pode levar ao entendimento de que o PLDO 2014 está criando despesas obrigatórias em benefício de determinada categoria.

Por exemplo, esse item inclui os militares da União como pretendidos beneficiários do auxílio alimentação, o que não é verdade, pois, salvo em relação aos militares ativos dos extintos territórios, eles têm refeição oferecida nas próprias unidades militares. Mantida a redação, pode-se gerar a interpretação de que passam a ter direito ao benefício, até porque está elencado como despesa obrigatória.

Foi inserido no Anexo o seguinte tópico: “movimentação de militares das Forças Armadas (alíneas “b” e “c” do inciso I do art. 2º combinado com o inciso X e alínea “a” do inciso XI do art. 3º da Medida Provisória nº 2.215- 10, de 31/08/2001) e dos ex-Territórios (alíneas “b” e “c” do inciso I do art. 2º combinado com o art. 65 da Lei nº 10.486, de 04/07/2002).

Quanto aos itens 46 e 60, a redação foi alterada nos seguintes termos:

- a) Pagamento de Benefícios de Legislação Especial, **envolvendo as pensões especiais indenizatórias, as indenizações a anistiados políticos e as pensões do Montepio Civil;**

b) Fardamento dos Militares das Forças Armadas (alínea “h” do inciso IV do art. 50 da Lei nº 6.880, de 09/12/1980, art. 2º da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31/08/2001, e arts. 61 a 64 do Decreto nº 4.307, de 18/07/2002) e **dos ex-Territórios (alínea “d” do inciso I do art. 2º combinado com o art. 65 da Lei nº 10.486, de 04/07/2002).**

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

O Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado integra o Anexo de Metas Fiscais previsto na LRF em seu art. 4º, § 2º, V. O referido dispositivo é atendido em dois itens dos projetos de LDO: a) estimativa e compensação da renúncia de receita; e, b) da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, cujo demonstrativo é apresentado a seguir:

DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO, 2014

Aumento de Receita Permanente ⁽¹⁾	36.895
Transferências Constitucionais (-)	7.989
Transferências ao Fundeb (-)	1.805
Complementação da União ao Fundeb (-)	153
Aumento Líquido da Arrecadação (I)	26.948
Redução Permanente da Despesa (II)	199
Margem Bruta (III) = (I) + (II)	27.147
Aumento Real do Salário Mínimo	2.089
Crescimento Vegetativo dos Gastos Sociais	18.174
Saldo da Margem já Utilizado (IV)	20.263
Margem Líquida de Expansão (V) = (III) - (IV)	6.884

Fonte: PL nº 2, de 2014-CN.

⁽¹⁾ Efeitos quantidade e legislação.

O demonstrativo integra os instrumentos da ação fiscal planejada do regime da responsabilidade fiscal. Tem uma finalidade distinta do demonstrativo das metas de resultado fiscal, previsto no inciso II do § 2º do art. 4º da LRF, que, em suma, limita as despesas discricionárias (investimentos e custeio administrativo) para o alcance de resultados primários planejados e adequados ao controle do crescimento da dívida. Nesse sentido, o processo de autorização orçamentária e os limites de programação e contingenciamento se mostram eficazes para o controle das despesas discricionárias.

No caso das despesas obrigatórias, esse mesmo controle se mostra ineficaz. Gastos obrigatórios, uma vez criados, não se sujeitam àquelas limitações. Daí a necessidade de serem condicionados desde sua efetiva geração, ou seja, quando da aprovação de leis, medidas provisórias e atos administrativos normativos. Nessa

situação, a LRF exige compensações específicas, pelo aumento da receita permanente ou pela redução permanente de despesas. Vale ressaltar o elevado grau de rigidez do Orçamento da União em face do crescente comprometimento do orçamento com despesas obrigatórias.

O fato de o aumento permanente da receita (ou da redução permanente de despesa) poder ser utilizado para viabilizar a criação ou aumento de novos gastos obrigatórios não significa que todo o aumento permanente da receita anual (ou da eventual redução da despesa) deva ser integralmente comprometido com novos gastos obrigatórios. Se isso fosse verdade, estaríamos chancelando, cada vez mais, o aumento do nível de comprometimento desses gastos, dificultando e fragilizando, inclusive, o próprio controle das metas de resultado fiscal.

Assim, o Poder Legislativo poderia definir, como política fiscal, margem de expansão inferior ao aumento permanente da receita. A margem de expansão somente se tornará uma fonte de compensação efetiva se for feita a devida provisão. Feita a provisão, essa pode ser indicada como compensação quando da aprovação do ato que cria ou aumenta a despesa.

O eventual saldo do aumento permanente de receita não alocado em provisão específica será utilizado para a ampliação das despesas discricionárias em geral. Esse procedimento, além de não afetar as metas fiscais, garante um planejamento capaz de evitar ao longo do tempo o aumento do comprometimento excessivo com gastos obrigatório.

O Demonstrativo em comento trata somente de limitar novas despesas, pois não há como impor limites a despesas já criadas. A LDO pode e deve estabelecer limites, condições ou margem de expansão para o crescimento das despesas obrigatórias. Isso é realizado não apenas por meio do Demonstrativo da Margem, mas através de uma série de outros dispositivos, especialmente em relação ao grupo de Pessoal e Encargos Sociais.

A experiência com o controle de gastos com pessoal, por outro lado, revelou a dificuldade de se fixar quantitativos específicos na LDO, uma vez que esse instrumento é limitado quanto à capacidade de prever o conjunto de fontes de recursos e despesas do orçamento do ano seguinte. Por causa disso, o demonstrativo foi remetido para o PLOA, em anexo específico que trata da ampliação dos gastos com pessoal (Anexo V).

A metodologia adotada no PLDO 2014 e nas LDOs anteriores para o cálculo da margem de expansão considera, para efeito de compensação, que o crescimento real da atividade econômica equivale a uma ampliação da base de cálculo dos tributos em geral, dado que ocorre a elevação da grandeza econômica ou numérica sobre a qual se aplicam as alíquotas, aumentando, assim, a arrecadação total.

O Poder Executivo, na metodologia aplicada no PLDO 2014, observou, para calcular o aumento permanente de receita de R\$ 36,9 bilhões, o acréscimo resultante da variação real do Produto Interno Bruto – PIB, estimado em 4,5% para o período em pauta, do crescimento do volume de importações, de 4,1%, e de outras variáveis com menor impacto no conjunto das receitas.

O demonstrativo prevê também redução permanente de despesa no montante de R\$ 199 milhões, correspondente ao decréscimo vegetativo dos benefícios da

renda mensal vitalícia, uma vez que o montante desse tipo de benefício, por não haver mais previsão legal de novas concessões, reduz-se à medida que os beneficiários atuais chegam ao óbito.

O saldo da margem de expansão para o exercício de 2014 é de R\$ 6,9 bilhões, cerca de 20% da margem disponível no PLDO 2013. A comparação das projeções nas últimas LDO encontra-se no quadro seguinte:

CÁLCULO DA MARGEM DE EXPANSÃO DA DESPESA OBRIGATÓRIA

APURAÇÃO DO SALDO DA MARGEM DE EXPANSÃO NOS PROJETOS DE LDO, 2010-2014

(R\$ milhões)

ITEM	2010	2011	2012	2013	2014
1. Aumento de Receita permanente	30.671	38.448	44.317	59.543	36.895
2. Transferências Constitucionais (-)	4.604	7.302	7.474	9.304	7.989
3. Transferências ao FUNDEB ⁽¹⁾ (-)	1.068	1.747	1.974	2.260	1.958
4. Redução permanente de despesas obrigatórias	-	113	211	217	199
5. Saldo final do aumento permanente da Receita (1-2-3+4)	24.999	29.513	35.079	48.196	27.147
6. Saldo já utilizado	13.901	9.526	17.479	15.664	20.263
6.1. Impacto do aumento real do salário mínimo	5.183	0	6.936	5.942	2.089
6.2. Crescimento vegetativo dos gastos sociais	2.640	8.741	10.543	9.722	18.174
6.3. Reestruturações de Pessoal já aprovadas	6.077	784	0	0	0
7. Margem de Expansão (5-6)	11.099	19.987	17.600	32.532	6.884

Fonte: PLDO de 2010 a 2014

⁽¹⁾ Inclui transferências do Fundeb e complementação da União ao Fundeb.

Segundo o demonstrativo, o impacto nas contas da União provocado pela correção real do valor do salário mínimo será de R\$ 2,1 bilhões, equivalentes ao crescimento real do PIB em 2012 (0,87%). Adicionalmente, foi calculado em R\$ 18,2 bilhões o montante correspondente ao crescimento vegetativo dos benefícios previdenciários, do seguro-desemprego, do abono salarial e dos benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Este valor é, em média, o dobro do previsto nos três últimos anos.

Não é considerada, no impacto do aumento do salário mínimo, a correção de acordo com a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, acumulada nos últimos doze meses que antecedem o pagamento do salário mínimo assim reajustado, de forma a manter o seu poder de compra, conforme previsto no art. 7º, IV, da Constituição Federal. Tal procedimento se justifica em razão de a inflação ser igualmente desconsiderada no cálculo do aumento permanente de receita.

Não houve previsão para reestruturações de carreiras do serviço público federal (item 6.3), conforme se pode observar no demonstrativo.

Vale ressaltar, enfim, que as últimas tentativas realizadas pelo Congresso Nacional em dar concretude ao instrumento criado pela LRF com o objetivo de impor neutralidades fiscais, expresso no Demonstrativo da Margem Fiscal, têm se mostrado infrutíferas em razão dos reiterados vetos presidenciais opostos às alterações procedidas.

5.5. DÉBITOS JUDICIAIS

No tocante à regulação dos débitos judiciais, o PLDO 2014 apresenta aperfeiçoamentos em relação à LDO 2013, decorrentes da evolução jurisprudencial e administrativa no trato do tema, voltados em regra para a simplificação e agilização de seus procedimentos judiciais.

Em seu art. 25, IV, foi suprimida a menção da LDO 2013 à “classificação vigente no respectivo órgão do Poder Judiciário”, para os tipos de causa julgada, com especificação precisa do objeto da condenação transitada em julgado. Tal supressão decorre da edição da Resolução nº 46/2007 pelo Conselho Nacional de Justiça, que padronizou a nomenclatura dos feitos judiciais, contendo tabela própria para os órgãos judiciais, não mais ficando a critério de cada tribunal sua classificação.

Foi suprimida em relação à LDO 2013 a distinção entre as requisições expedidas antes e depois de 1º de julho de 2009. Também foi suprimido o índice de reajuste dos precatórios baseado na Taxa Referencial - TR, usada para correção da caderneta de poupança, índice aplicável aos precatórios a partir de 1º de julho de 2009, conforme art. 100, § 12 da Constituição, nos termos dados pela EC 62/09¹⁶. Todavia, esse dispositivo, assim como outros do citado art. 100, foram declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal em 14.03.2013 (ADIs 4357 e 4425), que inadmitiu a utilização da TR em sede de correção monetária de precatórios.

Ocorre que o correspondente acórdão não foi publicado até a presente data, não tendo, portanto, eficácia. A situação dúbia é reconhecida pelo Relator do acórdão, Ministro Luiz Fux, em despacho de 11.04.2013, ao determinar a manutenção dos atuais critérios para pagamento de precatórios:

“A decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a inconstitucionalidade parcial da Emenda Constitucional nº 62/09, assentando a invalidade de regras jurídicas que agravem a situação jurídica do credor do Poder Público além dos limites constitucionalmente aceitáveis. Sem embargo, até que a Suprema Corte se pronuncie sobre o preciso alcance da sua decisão, não se justifica que os Tribunais Locais retrocedam na proteção dos direitos já reconhecidos em juízo. Carece de fundamento, por isso, a paralisação de pagamentos noticiada no requerimento em apreço.”

¹⁶ § 12. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios.

*Destarte, determino, ad cautelam, que os Tribunais de Justiça de todos os Estados e do Distrito Federal **deem imediata continuidade aos pagamentos de precatórios, na forma como já vinham realizando até a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em 14/03/2013, segundo a sistemática vigente à época**, respeitando-se a vinculação de receitas para fins de quitação da dívida pública, sob pena de sequestro.”(grifamos)*

Assim, propõe-se a reinserção no art. 27 do inciso “II - para as requisições expedidas a partir de 2 de julho de 2009, a remuneração básica das cadernetas de poupança”, com o acréscimo dos termos “se não fixado índice diverso.”

O art. 31 veio dirimir dúvidas acerca da incidência das normas aplicáveis ao pagamento de precatórios constantes da LDO 2014, em relação à execução de decisões judiciais contra empresas estatais dependentes, que ocorrerem mediante expedição de precatórios, nos termos do art. 100 da Constituição. A abrangência das estatais dependentes na União, equiparando-as à administração direta, fundos e autarquias, acha-se prevista no art. 1º, § 3º, da LRF¹⁷, conceituadas pelo legislador complementar no art. 2º, III, da mesma LRF¹⁸.

O § 2º do art. 32 vem propiciar interpretação autêntica do legislador, desburocratizando procedimentos ao declarar a desnecessidade da apresentação reiterada de documentos comprobatórios para fins de débitos judiciais periódicos vincendos, só sendo exigíveis quando se tratar da concessão de indenizações ainda não constantes de leis orçamentárias anteriores.

¹⁷ Art. 1º (...) § 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

(...)

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

¹⁸ Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

CAPÍTULO 6 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E ALTERAÇÕES DA LOA

6.1. AUTORIZAÇÃO PARA EXECUÇÃO PROVISÓRIA DO PLOA

A execução provisória do orçamento ocorre quando o PLOA não é sancionado até o final do exercício financeiro anterior. O PLDO 2014 dá amplos poderes ao Executivo, tornando praticamente desnecessária a aprovação do projeto de lei orçamentária, uma vez que permite a execução de todas as programações, algumas integralmente, outras restritas a um doze avos do valor previsto. Além do mais, as programações podem ser modificadas, inclusive o GND, sem participação do Poder Legislativo, conforme reza o art. 38 do projeto.

A Constituição Federal estabelece rito processual específico para a apreciação do projeto de lei orçamentária anual, com a participação efetiva do Parlamento. A falta de aprovação tempestiva da peça orçamentária não pode justificar a execução provisória de toda a programação constante no projeto de lei orçamentária anual. Trata-se de uma situação excepcional, que não pode ser resolvida com a simples exclusão do Parlamento do processo legislativo orçamentário.

Além das despesas obrigatórias e outras consideradas relevantes, reiteradamente aprovadas pelo Congresso, o PLDO 2014 inclui novas hipóteses de execução de despesas propostas no projeto de lei orçamentária, caso esse não seja aprovado tempestivamente pelo Congresso Nacional (art. 52). Tais hipóteses referem-se a:

- a) despesas com pessoal elencadas em anexo específico do projeto de lei orçamentária de 2014 (art. 75 do PLDO 2014);
- b) dotações destinadas à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, classificadas no PLOA 2014 com o Identificador de Uso – 6 (IU 6).
- c) investimentos e inversões financeiras no âmbito do PAC; e
- d) despesas contratualmente assumidas no âmbito do Orçamento de Investimento.

Além do mais, o § 4º determina que as programações não contempladas nas exceções poderão ser executadas até o limite de um doze avos do valor previsto para cada *órgão* no Projeto de Lei Orçamentária de 2014, multiplicado pelo número de meses decorridos até a sanção da respectiva Lei. Essas disposições praticamente dispensam a necessidade de aprovação do orçamento pelo Congresso Nacional.

A disposição do inciso I do art. 52 acaba com a controvérsia sobre se o reajuste de pessoal integra as despesas efetivas do gênero, quando da antecipação da execução orçamentária. Segundo o dispositivo, a execução dessas despesas inclui o reajuste, definido em lei específica, dos subsídios e da remuneração dos agentes públicos dos Poderes da União e do Ministério Público.

A previsão de execução provisória das despesas destinadas à saúde não segrega as obrigatórias das discricionárias. Ou seja, as despesas discricionárias

passam a ter o mesmo tratamento na execução provisória que as obrigatórias, podendo ser executadas segundo as necessidades.

6.2. ALTERAÇÕES DA LOA

O PLDO 2014 estabelece regras para modificação do orçamento durante a execução na Seção VII do Capítulo III (arts. 38 a 47). As regras tratam de alterações efetuadas por meio de créditos adicionais, bem como as que dispensam qualquer participação do Congresso Nacional.

No art. 38, constam as normas que cuidam de modificações nas classificações das dotações a fim de oferecer maior flexibilidade e agilidade na execução do orçamento, uma vez que podem ser efetuadas diretamente pelo Poder Executivo. Entre as novidades em relação à lei vigente, o projeto propõe a modificação de GND mediante decreto. Tal disposição vem sendo apresentada desde o PLDO 2012 e significa, por exemplo, que os recursos alocados para investimentos poderão ser convertidos em despesas correntes, e vice-versa, dentro do mesmo subtítulo. Vale salientar que, normalmente, os nomes das ações e subtítulos não indicam, com precisão, o objeto desejado pela iniciativa.

O Parlamento, porém, tem suprimido a proposta dos PLDOs, pois entende que a medida favorece a aplicação das dotações em finalidades completamente distintas das que aprova. Ademais, como se trata de abertura de crédito adicional por ato próprio, a Constituição Federal estabelece que tal faculdade deve ocorrer no texto da lei orçamentária, e não no da LDO.

O projeto suprime a regra que permite a alteração de modalidade de aplicação para reduzir dotação incluída pelo Congresso Nacional se verificada inviabilidade técnica, operacional ou legal da execução na forma da lei, exceto no caso da modalidade de aplicação 99 (“a definir”). Tal dispositivo pode criar confusão em sua interpretação, inclusive quanto à possibilidade de ajustes para sua execução.

Desse modo, a alteração da modalidade de aplicação de dotação, ainda que incluída pelo Congresso Nacional, cai na regra geral insculpida no § 3º do art. 38, segundo a qual as mudanças serão feitas diretamente no SIAFI pela unidade orçamentária. Nada impede que o parlamentar solicite as alterações que entender pertinente para fins de execução de sua emenda, mediante ofício, como ocorre atualmente.

O art. 38 do projeto mantém a possibilidade de alteração do classificador de resultado primário, por meio de portaria do Departamento de Coordenação das Empresas Estatais ou da Secretaria de Orçamento Federal. Esse classificador indica, entre outras coisas, se a programação integra o PAC se é despesa obrigatória. Assim, a alteração unilateral do indicador das ações pode redundar em redefinição das ações prioritárias ou mesmo transformar despesa discricionária em obrigatória, sem que sejam submetidas à análise do legislativo.

A possibilidade de alterar o indicador do Resultado Primário (RP) reduz o compromisso do Executivo com a função de planejamento e fixação de prioridades. Segundo a regra, durante o exercício financeiro, os indicadores de RP podem ser modificados de ofício. Com essa prática, o Poder Executivo pode marcar as

programações executadas com os indicadores que lhe sejam mais favoráveis. Esse procedimento, por outro lado, dificulta o acompanhamento da execução do PAC pelo Congresso Nacional.

A eventual supressão da faculdade de alterar o indicador de RP não engessa a execução do orçamento, pois se trata de simples marcação para acompanhamento das ações que o próprio Executivo definiu como PAC. Se ao longo do exercício houver necessidade de mudar as prioridades, natural que apresente a solicitação por meio de crédito adicional do Congresso Nacional.

No tocante às alterações por meio de créditos especiais e suplementares, o projeto suprime a necessidade de encaminhamento de projetos de leis específicos no caso de créditos destinados ao atendimento de despesas com:

- a) pessoal e encargos sociais e os benefícios auxílio-alimentação ou refeição, assistência pré-escolar, assistência médica e odontológica e auxílio-transporte;
- b) serviços da dívida; e
- c) sentenças judiciais, inclusive relativas a precatórios ou consideradas de pequeno valor.

Essas disposições há muito constam das leis de diretrizes orçamentárias para que tais créditos sejam apreciados separadamente. A preocupação faz sentido porque as referidas despesas são obrigatórias de caráter continuado, com especificidades próprias do ponto de vista político.

O art. 40, § 3º, inciso III, do PLDO 2014 veda o cancelamento de despesas discricionárias para suplementação de despesas obrigatórias, quando da abertura de créditos suplementares com indicação de recursos compensatórios dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União.

Embora essa vedação tenha sido incluída na LDO 2013, não constava das LDOs anteriores. O fato de se tratar de remanejamento de recursos orçamentários pertencentes a esses próprios Poderes e ao Ministério Público constituiu a principal defesa dessa possibilidade.

Com a vedação, a abertura de créditos suplementares, ainda que a título de remanejamento das dotações pertencentes àquelas Instituições (sem aumento de despesa), passou a depender da edição de decreto do Chefe do Poder Executivo.

A manutenção da norma incluída na LDO 2013 faz com que os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público dependam de decreto do Poder Executivo para remanejar suas próprias dotações.

Acrescente-se que o remanejamento entre as duas categorias de despesas, realizado diretamente por ato dos titulares daqueles Órgãos, se necessário, não acarreta qualquer descontrole fiscal dessas despesas (sobretudo por representarem volume muito baixo de valores no contexto da União), nem afeta o cálculo do resultado primário da União.

Dessa forma, sugere-se a supressão do inciso III do § 3º do art. 40 do PLDO para 2014.

6.3. LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA (CONTINGENCIAMENTO)

O PLDO 2014 dispõe, em seus arts. 50 e 51, sobre a elaboração do cronograma anual de desembolso mensal e sobre limitação de empenho e de movimentação financeira, em consonância com o disposto na Lei Complementar nº 101, de 2000.

Referidos artigos não apresentam inovações em relação à LDO vigente, salvo quanto à determinação de que créditos suplementares e especiais abertos à conta de excesso de arrecadação de recursos próprios não se submetam à limitação de empenho e de movimentação financeira.

Essa flexibilização é adequada do ponto de vista dos órgãos beneficiários, que passam a ter a possibilidade de empregarem os recursos próprios nas respectivas finalidades. Contudo, do ponto de vista global, como as fontes vinculadas também contribuem para alcançar a meta de superávit primário, sua liberação para execução implica a necessidade de cancelamento ou contingenciamento de outras programações, para garantir o alcance da meta prevista.

Ainda em relação ao contingenciamento, a LRF dispõe que a LDO estabelecerá outros casos ressalvados da limitação de empenho e movimentação financeira, além das despesas obrigatórias (art. 9º, § 2º). Contudo, o PLDO 2014 não disciplinou a respeito.

6.3.1. Fatores que conduzem à necessidade de limitação

A causa comumente lembrada do contingenciamento é a frustração de receita. No entanto, mesmo que não ocorra queda da arrecadação, o contingenciamento será inevitável em decorrência dos excessos de autorizações de despesas em cada exercício financeiro. Assim, ainda que não ocorra frustração, a receita arrecadada não tem sido suficiente para atender às despesas autorizadas na LOA e nos créditos adicionais abertos e reabertos, pelos fatores a seguir arrolados.

Redutor da meta de resultado primário

O redutor da meta de resultado primário utilizado na elaboração da proposta orçamentária constitui a primeira causa do excesso de autorização de despesas. De acordo com o PLDO 2014, a meta de resultado primário, fixada em R\$ 116,1 bilhões para os orçamentos fiscal e da seguridade social (2,15% do PIB), ou R\$ 167,4 bilhões (3,1% do PIB) para o setor público consolidado, poderá ser reduzida em até R\$ 67,0 bilhões relativos ao PAC e às desonerações tributárias.

O PLOA 2014 poderá, desde sua elaboração, considerar redutor menor ou igual a R\$ 67,0 bilhões. O redutor constante do projeto deverá ser mantido na respectiva lei.

O excesso de autorização revela-se a partir do momento em que o Poder Executivo assume o compromisso de gerar um resultado primário que cumpra a meta de 3,1% do PIB para o setor público consolidado, mas não uma meta menor. Assim, se a meta for reduzida em R\$ 67,0 bilhões, este será o montante do excesso de dotação contido na LOA que implicará necessidade de contingenciamento.

Abertura de crédito adicional à conta do superávit financeiro

O superávit financeiro acumula as economias produzidas pelos superávits primários gerados a cada ano e, portanto, está comprometido com a redução da dívida líquida, não sendo prudente utilizá-lo para a abertura de créditos adicionais. A esse respeito, a Lei nº 4.320, de 1964, permite o uso do superávit financeiro somente quando não estiver comprometido.

Se o uso do superávit financeiro não puder ser evitado, em virtude do que dispõe o art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000, é necessário que o crédito adicional indique, não apenas a fonte de recursos (o superávit financeiro), mas também cancelamentos compensatórios de programações da LOA.

A parcela do superávit financeiro que suportaria adequadamente a abertura de crédito adicional seria aquela que decorresse de eventual excesso de superávit primário verificado no exercício anterior. Essa utilização, porém, somente seria viável se, durante o exercício financeiro, a meta de resultado primário pudesse ser reduzida para acomodar a utilização desses recursos, pois o excesso gerado em exercício anterior constitui receita financeira e, por isso, sua utilização impacta o resultado primário do exercício.

Abertura de crédito extraordinário sem indicação de fonte

A Constituição não exige indicação de fonte para a abertura de crédito extraordinário, haja vista a urgência, relevância e imprevisibilidade de determinados gastos. Contudo, se a abertura desse tipo de crédito não se der à conta de excesso de arrecadação ou de cancelamentos compensatórios de programações da LOA, a nova autorização de gasto implica maior contingenciamento.

A LDO não pode obrigar a indicação de determinadas fontes, mas poderia prever que, se não forem indicadas, a meta de resultado primário seja automaticamente reduzida no montante do crédito aberto, como forma de evitar contingenciamentos.

Reabertura de créditos

A reabertura de créditos extraordinários e especiais, se não houver recursos reservados do ano anterior para atender às despesas correspondentes (reserva que poderia ser apurada a partir do excesso de superávit primário do exercício anterior),

deveria comprometer o excesso de arrecadação ou exigir cancelamentos compensatórios da LOA. Caso contrário, estar-se-á diante de outro fato que implica a necessidade de contingenciamento.

Estoque de Restos a pagar

O estoque de restos a pagar é crescente a cada final de exercício (R\$ 176,6 bilhões em dezembro/2012), não existindo recursos reservados para que os pagamentos sejam efetuados. No primeiro momento, os restos a pagar sem reserva de recursos decorrem de autorizações de despesas em volume que não respeitam, conforme mencionados nos itens anteriores, 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.

Baixo Desempenho de Estados e Municípios

O PLDO 2014 autoriza à União realizar esforço fiscal maior para fazer cumprir a meta estabelecida para o setor público consolidado, no caso de desempenho de estados e municípios abaixo do esperado. Se isso ocorrer, haverá necessidade de aumentar o contingenciamento no volume do valor compensado.

6.3.2. Providências necessárias para evitar o contingenciamento

É necessário que a União adote um modelo de elaboração e alteração do orçamento que evite o excesso de autorização de despesas frente aos recursos que efetivamente possam ser utilizados para os respectivos pagamentos, o que gerará ganhos para o planejamento governamental e minimizará os contingenciamentos.

A fim de evitar excesso de autorizações para a realização da despesa, é indispensável que providências sejam adotadas no âmbito da LDO, isolada ou conjuntamente, tais como:

- a) estabelecer mecanismos que garantam maior disciplina e rigor nas estimativas de receitas e na fixação das despesas obrigatórias, tanto na elaboração quanto na aprovação do projeto;
- b) determinar que a LOA contenha reservas de contingência primária para atender à abertura de créditos adicionais;
- c) determinar que a LOA contenha reservas de recursos que permitam o pagamento de despesas relativas a restos a pagar inscritos e a créditos que venham a ser reabertos;



- d) impedir a utilização de meta de resultado primário na execução orçamentária distinta daquela utilizada na elaboração da LOA, salvo quando o resultado primário tiver que ser reduzido para gerar margem fiscal que permita a execução de restos a pagar, créditos adicionais reabertos e créditos extraordinários abertos; e
- e) definir que a abertura de créditos adicionais à conta de superávit financeiro, quando destinado à realização de despesas primárias, dependerá de cancelamentos compensatórios na programação.

CAPÍTULO 7 – CONTROLE, FISCALIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

7.1. FISCALIZAÇÃO E CUSTO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Como no exercício anterior, não há alteração dos dispositivos relativos à fiscalização de obras e serviços com indícios de irregularidades graves (arts. 93 a 98), exceto quanto a ajustes de redação, o que revela a estabilidade dessas normas.

O mesmo não se verifica com as disposições relativas aos custos de obras e serviços de engenharia (SICRO e SINAPI), contempladas nas leis de diretrizes orçamentárias desde o exercício de 2000 (art. 71 da Lei nº 9.811, de 1999), e que foram. Essas regras foram integralmente suprimidas no PLDO 2014.

Os sistemas referenciais de custos e as normas relativas às vedações e critérios para realização de alterações de orçamentos, mediante aditivo contratual, têm por objetivo evitar a execução de obras semelhantes quanto aos aspectos construtivos e de qualidade com custos injustificadamente discrepantes. Além disso, tais regras visam evitar o jogo de planilha, mecanismo pelo qual se intenta obter melhores resultados financeiros ao contratado, em desfavor da Administração.

Segundo consta da apresentação do PLDO 2014 pela Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, disponível no sítio da internet do MPOG¹⁹, tais normas foram excluídas do Projeto, porque o tema foi “*regulamentado definitivamente pelo Decreto nº 7.983, de 09/04/13, como forma de garantir maior estabilidade das regras para os gestores*”. Com efeito, o conteúdo do decreto basicamente reproduz àquele contido no art. 102 da Lei nº 12.708, de 2012 (LDO 2013), que atualmente regula a matéria.

Cabe razão à Ministra no sentido de que o estabelecimento de regras em lei aplicável ao período de um ano, como é o caso da LDO, pode gerar incertezas entre gestores e contratados, considerando-se que o ciclo envolvido na licitação, contratação e execução das obras e serviços de engenharia normalmente supera o exercício financeiro a que se refere à LDO.

Porém, a regulamentação do assunto por meio de *decreto* não é o caminho mais adequado, pois sua observância obrigatória limita-se ao âmbito do Poder Executivo, salvo se editado com o fim de esclarecer dúvidas para o fiel cumprimento da lei. Porém, essa não é a situação.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, dispõe que cabe ao edital, obrigatoriamente, indicar o critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência (art. 40, X).

Em face desse comando, o decreto em questão corresponde a ato expedido por motivos de conveniência e oportunidade pelo chefe do Poder Executivo com

¹⁹ Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2014/pldo/apresentacao_PLDO_2014.pdf. Acesso em 18/4/2013.



vistas a estabelecer um padrão de critério de aceitabilidade de preços unitários a ser praticado pela estrutura administrativa do Poder Executivo. Não obriga os demais Poderes, em face dos princípios da legalidade, segundo o qual ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, e da independência e harmonia entre os Poderes, pois a vontade de um não pode prevalecer sobre a de outro.

Em outras palavras, a lei que cuida da matéria deixa à discricionariedade do administrador a escolha de critérios de preços que lhe pareça mais oportuno e conveniente. Se o chefe do Poder Executivo, por meio de decreto, estabelece critérios que orientam e limitam o campo de discricionariedade do gestor, eles não podem vincular a atividade administrativa dos demais Poderes. Isso porque ao fazê-lo, inova no sistema jurídico e cria obrigações não previstas na lei regulamentada. O que inova no ordenamento jurídico e obriga a todos é a lei. Lei, no sentido formal, que é apreciada e aprovada pelo Poder Legislativo.

Nesse sentido, importante assinalar que as disposições sobre custos de obras e serviços de engenharia, que têm constado das leis de diretrizes orçamentárias desde 2000, passaram por diversas modificações ao longo do período. Isso revela o papel importante do Congresso Nacional e o interesse de seus membros sobre o assunto em busca do aperfeiçoamento das normas.

O fato de o Poder Executivo estabelecer, por intermédio de decreto, normas para definição dos critérios de aceitabilidade de preços praticados na licitação demonstra, além da necessidade de assegurar a estabilidade das normas aos gestores, a aderência das regras aos procedimentos. Isso dá motivos para se cogitar em editar uma lei que trate do assunto a partir das regras que constam da Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012. Enquanto isso não acontece, tais regras devem permanecer na lei de diretrizes orçamentárias, para que não valham apenas para o Poder Executivo.

Por fim, o abuso do poder regulamentar em decreto viabiliza o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da República e que lhe permite sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

De acordo:

RICARDO ALBERTO VOLPE²⁰

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

LUIZ FERNANDO DE MELLO PEREZINO²¹

*Consultor-Geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – Conorf/SF*

²⁰ Consultores designados - consolidação: Roberto de M. Guimarães Fº, Salvador R. B. Júnior, Eber Z. S. Helena, Mário Gurgel e Eugênio Greggianin;

²¹ Consultores designados - consolidação: Jose de Ribamar Pereira da Silva, Diogo Antunes de Siqueira Costa e Helena Assaf Bastos.