



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Informativo Conjunto

Nº 1/2014

Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015

PLDO 2015

16/Abril/2014

Endereços na Internet:

<http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/> e

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

E-mail: conof@camara.gov.br e conorf@senado.gov.br



INFORMATIVO CONJUNTO Nº 1/2014

PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2015 - PLDO 2015

As Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal destacam os principais aspectos relativos ao PLDO 2015 que têm se revelado de maior interesse para os debates no Congresso Nacional, destacando as principais alterações em relação à vigente LDO 2014. Posteriormente, será divulgada nota técnica conjunta com análise pormenorizada do projeto.

1) Prazos Relativos ao PLDO

Prazo para envio do projeto ao Congresso Nacional: até 15/04/2014 (terça-feira); prazo de devolução para sanção: até 17/07/2014 (quinta-feira). Se o PLDO 2015 não for devolvido para sanção no prazo estabelecido, a sessão legislativa não poderá ser interrompida (art. 57, § 2º, Constituição Federal).

2) Parâmetros Econômicos das Projeções do PLDO 2015

Itens	2013	2014	2015	2016	2017
Crescimento real do PIB (%)	2,28	2,50	3,00	4,00	4,00
IPCA (var. % acumulada)	5,91	5,30	5,00	4,50	4,50
IGP-DI (var. % acumulada)	5,53	6,03	5,50	5,19	5,00
INPC (var. % acumulada)	5,56	5,30	5,00	4,50	4,50
Taxa Selic (% média acumulada a.a.)	8,22	10,73	10,66	10,71	10,62
Taxa de Câmbio Média em Dez (R\$ / US\$)	2,34	2,39	2,40	2,42	2,45
Massa salarial Nominal (var. % média)	10,31	10,56	10,69	10,37	10,62
Salário-Mínimo (R\$)	678,00	724,00	779,79	839,23	903,28

Fonte: Informativo Conjunto do PLDO 2014, PLDO 2015 e SPE/MF: grade de parâmetros de 06/03/2014.

Os parâmetros utilizados para cálculo das metas fiscais para o exercício financeiro de 2015 foram revistos, se comparados com os parâmetros utilizados para o corrente exercício de 2014. A previsão de crescimento real do PIB para 2015 foi ajustada no PLDO 2015 para 3,0%, quando fora prevista em 4,5% nos parâmetros utilizados para a LDO 2014 e reduzida para 4,0% no Projeto da LOA 2014. Em seguida, foi diminuída para 3,8% do PIB na LOA2014 e, no Relatório de Avaliação da Receita e Despesa do 1º bimestre de 2014, foi reduzida para 2,5%.



A projeção no PLDO 2015 de inflação medida pelo IPCA acumulado para 2015 atinge o percentual de 5,0% e pelo IGP-DI, 5,5%, quando fora projetado em 4,5% e 5,0%, respectivamente, para a LDO 2014.

Ainda assim, os parâmetros do PLDO 2015 divergem dos calculados pelo mercado, de acordo com o Relatório de Mercado "Focus", do Banco Central¹. Segundo esse relatório, as projeções de inflação para 2015, medidas pelo IPCA e pelo IGP-DI, respectivamente, atingem o percentual de 6,12% e 6,05%. No caso do crescimento do PIB, a estimativa alcança 2,0% para esse mesmo ano.

A taxa Selic (Sistema Especial de Liquidação e Custódia), taxa básica de juros utilizada na economia, também foi atualizada para 10,75% ao ano, para o período de 2014 a 2017. No processo de elaboração do PLDO 2014, essa taxa foi estimada em 7,25% para os mesmos exercícios.

3) Meta de Resultado Primário

A meta de superávit primário para o setor público consolidado foi estabelecida mais uma vez em valor nominal, que deverá alcançar o mínimo de R\$ 114,7 bilhões, correspondente a 2,0% do PIB projetado para 2015. A LDO vigente estabelece uma meta de superávit de R\$ 167,4 bilhões para 2014, que corresponde a 3,1% do PIB previsto por ocasião da tramitação do respectivo projeto.

Em termos percentuais do PIB, a meta cheia estabelecida no **caput** do art. 2º para 2015 é 1,1% (um vírgula um ponto percentual) menor que a meta também cheia estabelecida para 2014; por outro ângulo, a meta consolidada para o setor público foi reduzida nominalmente em R\$ 52,7 bilhões (queda de 31,4%).

Nos termos do Decreto nº 8.197, de 20/02/2014, o Poder Executivo trabalha para atingir a meta de superávit de R\$ 80,8 bilhões (1,55% do PIB), para o Governo Federal. A permissão para abatimento do PAC da meta do resultado primário era de até R\$ 67,0 bilhões na LDO 2014; caiu para R\$ 58,0 bilhões na LOA 2014 e ficou em R\$ 35,3 bilhões no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, divulgado em 20/02/2014. Esse redutor foi mantido no relatório referente ao 1º primeiro bimestre deste ano, divulgado em 20/03.

Para 2015, a meta cheia estabelecida para o governo central coincide com a meta consolidada fixada (R\$ 114,7 bilhões). O governo central poderá abater até R\$ 28,7 bilhões relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, caso em que sua meta poderá alcançar R\$ 86,0 bilhões.

A meta estimada para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios soma R\$ 28,7 bilhões. Como o valor mínimo consolidado a ser alcançado soma R\$ 114,7

¹ No sítio do Banco Central do Brasil: <http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20140411.pdf>, acesso em 15/04/2014, às 23h15, boletim de 11 de abril de 2014.



bilhões, o governo central somente poderá deduzir os R\$ 28,7 bilhões, relativos ao PAC, se os demais entes cumprirem a respectiva meta.

Se se considerar tão somente as informações constantes do Anexo IV.1 - Anexo de Metas Fiscais Anuais, a meta do setor público consolidado é de R\$ 143,3 bilhões, ou 2,5% do PIB, caso não seja utilizada a prerrogativa de abatimento de R\$ 28,7 bilhões.

Nos termos do PLDO 2015, o governo central compensará a parcela do resultado primário não realizada pelos demais entes estatais, diferentemente do que está previsto na LDO 2014, em que há apenas faculdade de fazê-lo. Se necessitar fazer a compensação, o abatimento do PAC ficará restrito ao montante compensado.

Em suma:

**Meta de Superávit Primário
PLDO 2015 x PLDO 2014**

Abrangência	PLDO 2014		PLDO 2015	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
Setor Público Consolidado	167,4	3,10	114,7	2,00
Governo Central (meta cheia)	116,1	2,15	114,7 ²	2,00
Governo Central (meta deduzida ¹)	49,1	0,91	86,0	1,50
Estatais Federais	0,0	0,00	0,0	0,00
Estados e Municípios	51,3	0,95	28,7 ³	0,50

Obs.: ¹ valor deduzido o PAC; ² o valor poderá ser reduzido em até R\$ 28,7 bilhões; ³ caso não cumprida a meta por parte de estados e municípios, o Governo Central compensará com geração de resultado primário em até R\$ 28,7 bilhões.

Semelhante ao que consta da LDO 2014, o PLDO 2015 prevê que as empresas do grupo Petrobras e Eletrobras estão excluídas do esforço fiscal estabelecido. No entanto, nada menciona quanto às demais empresas estatais integrantes do Programa de Dispêndios Globais, cuja meta de resultado primário na LDO 2014 é igual a R\$0,0 (zero).

O PLDO 2015 prevê que a meta fixada poderá ser elevada, desde que as reestimativas para a taxa de crescimento real do PIB extrapolem as projeções utilizadas para elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2015 - PLOA 2015. Não há, contudo, limite definido para a meta maior.

O projeto não mais menciona que o resultado primário se restringe apenas ao “setor não financeiro”, como ocorreu até a LDO 2014.

4) Execução Provisória (se o orçamento não for sancionado até 31/12)

O PLDO 2015 (art. 53) prevê a execução da totalidade das programações constantes do PLOA 2015, se tal projeto não for sancionado até 31/12 deste ano.



O PLDO divide as despesas em dois grupos: (i) as que poderão ser executadas a qualquer tempo, independentemente de valor, constituídas basicamente de despesas obrigatórias, e (ii) as que estão limitadas a um doze avos (1/12) ao mês até ocorrer a sanção.

No primeiro grupo, o projeto acrescenta, em relação à LDO 2014, os investimentos e inversões financeiras no âmbito do Ministério da Educação, os investimentos e inversões financeiras no âmbito do PAC e os investimentos já contratados no âmbito do orçamento das estatais.

No segundo grupo, que na LDO 2014 se restringe às despesas correntes de caráter inadiável, o projeto inclui todas as demais despesas não previstas no primeiro grupo.

As novas disposições praticamente dispensam a necessidade de aprovação do orçamento público pelo Congresso Nacional, uma vez que o PLDO 2015 assegura a plena execução das programações, embora limitada ao duodécimo em casos específicos.

5) Metas e Prioridades

O PLDO 2015, seguindo a tendência manifestada nos últimos exercícios, não trouxe o anexo de metas e prioridades, em que são especificadas as programações e respectivas metas físicas consideradas prioritárias. Apenas define como prioridade as ações integrantes do PAC e do Plano Brasil sem Miséria - PBSM, mas sem especificar quais programações os constituem.

A ausência não impede o Congresso Nacional, no entanto, de elaborar referido anexo e estabelecer o conjunto de prioridades. Aliás, essa tem sido a praxe nos últimos três exercícios, mas o anexo acaba vetado.

6) Contingenciamento das Despesas

O PLDO 2015 mantém basicamente as mesmas regras para a avaliação bimestral das receitas e despesas e, se necessário, a limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos previstos no art. 9º da LRF.

No entanto, em relação às limitações de empenho e movimentação financeira que ocorrem fora da bimestralidade, o PLDO 2015 inova, ao prever que os relatórios correspondentes sejam enviados ao Congresso Nacional somente 7 (sete) dias após a adoção das medidas. Além disso, deixa de divulgar essas informações na internet (art. 52, § 5º).

Na sistemática da LDO 2014, esses relatórios devem ser enviados ao Congresso Nacional e ser publicados pela internet.



7) Despesas Ressalvadas do Contingenciamento

O contingenciamento impede a plena execução das ações programadas. Entretanto, diversas despesas, por sua essencialidade e urgência, não deveriam ser paralisadas.

A Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), no § 2º do art. 9º, autoriza que possam ser feitas ressalvas à contenção dos gastos por meio da LDO, além das relativas às despesas obrigatórias. O Anexo III do PLDO 2015 não apresenta essas demais despesas ressalvadas do contingenciamento.

O Congresso Nacional protegeu diversas despesas discricionárias do contingenciamento no processo legislativo relativo ao PLDO 2014, que foram vetadas. Tais vetos não foram ainda apreciados pelo Legislativo.

8) Orçamento Impositivo - Emendas Individuais

Com amparo na PEC 22-A, de 2000, aprovada no Senado Federal e enviada à deliberação da Câmara dos Deputados, o Congresso Nacional inseriu na LDO 2014 dispositivo (art. 52) que estabelece a obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias decorrentes das emendas individuais.

O artigo teve por finalidade precípua inibir a vinculação da liberação da execução das emendas individuais à aprovação, no Congresso Nacional, de matérias de interesse do Poder Executivo.

Segundo o citado art. 52, as programações se restringem a 1,2% da receita corrente líquida de 2013, sendo a metade necessariamente destinada a ações e serviços públicos de saúde.

O PLDO 2015 não trouxe disposições sobre o ponto, transferindo para o Congresso Nacional a decisão de resgatar ou não a matéria.

A obrigatoriedade da execução de programações decorrentes das emendas individuais está sendo discutida, na Câmara dos Deputados, por meio da PEC nº 358-A, de 2013, a qual, se aprovada, permitirá à LDO tratar do assunto apenas de forma suplementar.

9) Controle dos Gastos Discricionários

O PLDO 2015 suprimiu o § 6º do art. 18, constante da LDO vigente. O dispositivo tinha por objeto manter sob controle determinadas despesas discricionárias, de custeio administrativo e operacional dos órgãos, que não geram benefícios diretos à sociedade.



Segundo o dispositivo suprimido, que foi inserido na LDO 2014 pelo Congresso Nacional:

§ 6º Os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União devem promover medidas de gestão de forma a controlar o empenho, em 2014, de despesas relativas a locação de mão-de-obra, diárias e passagens, em seu âmbito, sem comprometer as despesas com segurança pública, fiscalização, vigilância sanitária e epidemiológica, defesa civil, eleições e ações integrantes do PAC, bem como a despesas com a equipe de transição do candidato eleito ao cargo de Presidente da República.

10) Transferências ao Setor Privado

Relativamente às transferências para o setor privado, que são classificadas em *subvenção social*, *contribuição corrente*, *contribuição de capital* e *auxílio*, o PLDO 2015 mantém a base das regras vigentes na LDO 2014.

O PLDO 2014 estabeleceu a possibilidade de “auxílios” (transferências de capital para investimentos) para a realização de obras físicas em entidades filantrópicas habilitadas, na área da saúde, em oncologia no âmbito do SUS.

O Congresso Nacional, entretanto, aprovou redação que permitiu a realização de tais obras em entidades filantrópicas prestadoras de serviços de saúde certificadas como entidade beneficente de assistência social.

O PLDO 2015 retorna à redação original do PLDO 2014, que restringe as transferências apenas a entidades filantrópicas habilitadas em oncologia no âmbito do SUS.

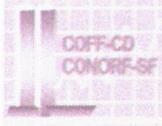
11) Transferências Voluntárias

As transferências voluntárias dizem respeito a envio de recursos da União para os demais entes da Federação.

Nesse caso, o PLDO 2015 retirou a regra incluída pelo Congresso Nacional na LDO 2014, segundo a qual o extrato emitido pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – CAUC teria validade mínima de 120 dias.

12) Salário Mínimo

Segundo os parâmetros econômicos apresentados, o salário mínimo para 2015 deverá ser reajustado em 7,71%, passando dos atuais R\$ 724,00 para R\$ 779,79 (acréscimo nominal de R\$ 55,79). A regra de reajuste do salário mínimo, válida até 2015, está explicitada na Lei nº 12.382, de 25/02/2011.



13) Despesas com Pessoal e Benefícios ao Servidor e Empregado Públicos

O PLDO 2015 mantém a possibilidade de concessão de reajuste de remuneração e de revisão de planos de carreira dos membros de Poder, servidores e empregados públicos, desde que amparada em lei cuja proposição esteja em tramitação no Congresso Nacional até 31 de agosto deste ano. Remete à lei orçamentária, como de costume, a definição dos beneficiários, dos quantitativos e respectivos limites.

No que se refere aos benefícios pagos ao servidor, o PLDO 2015, diferentemente da LDO 2014, volta a vedar o reajuste dos valores relativos à assistência pré-escolar e ao 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 (art. 88).

14) Obras com Índícios de Irregularidades Graves

O PLDO 2015 não faz qualquer alteração, em relação à LDO 2014, nos dispositivos concernentes à fiscalização de obras e serviços com indícios de irregularidades graves (arts. 95 a 102), o que indica estabilidade dessas normas.

15) Dos Custos de Obras e Serviços de Engenharia

Seguindo a política adotada no projeto para 2014, o PLDO 2015 não trouxe disposições sobre os custos de obras e serviços de engenharia. A matéria encontra-se regulada pelo Decreto nº 7.983, de 8 abril de 2013.

Registra-se que disposições sobre custos de obras e serviços de engenharia fizeram parte de todas as LDOs desde 2000, ressalvada a de 2014, em cujo projeto o Congresso Nacional incluiu as disposições pertinentes, mas que foram vetadas.

16) Das Agências Financeiras Oficiais de Fomento

O PLDO 2015 mantém, em relação à LDO vigente, os mesmos critérios sob os quais as agências financeiras oficiais de fomento devem aplicar os recursos à sua disposição, com pequenas mas relevantes alterações nas prioridades.

Todas as agências oficiais da União devem considerar também como prioritárias, para a concessão de empréstimos ou financiamentos, as empresas que



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

empreguem pessoas com deficiência em proporção superior à exigida na Lei nº 8.213, de 1991².

Especificamente em relação à Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, passa a ser prioritário também o fomento relativo ao **software** público e ao **software** livre.

17) Dos Restos a Pagar

O montante das despesas primárias inscritas em restos a pagar alcançou ao final do exercício financeiro de 2013 R\$199,6 bilhões.

Um estoque de restos a pagar alto representa (i) flexibilidade adicional na execução, para o caso de não aprovação da lei orçamentária até o final do exercício e (ii) uma das causas do contingenciamento (limitação de pagamento), uma vez que concorrem com despesas fixadas no orçamento.

O PLDO não contém disposições sobre os restos a pagar.


Luiz Fernando de Mello Perezino³
Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização
e Controle - CONORF/SF


Ricardo Alberto Volpe⁴
Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira - COFF/CD

² Nos termos do art. 93 da Lei nº 8.213, de 1991, a empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência.

³ Consultores designados: José de Ribamar Pereira da Silva, Eduardo Andrés Ferreira Rodriguez, Helena Assaf Bastos, Maurício Ferreira de Macêdo, Renan Bezerra Milfont e Vinicius Leopoldino do Amaral.

⁴ Consultores designados: Fábio Chaves Holanda, Eugênio Greggianin e Mário Luis Gurgel de Souza.