



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Informativo Conjunto

Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014

PLDO 2014

Abril/2013

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

PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2014 PLDO 2014

INFORMATIVO CONJUNTO

As Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal apresentam, resumidamente, os pontos constantes do PLDO 2014 que têm se revelado de maior interesse para os debates no Congresso Nacional. Posteriormente, será divulgada nota técnica conjunta com análise mais substancial do projeto.

1) Parâmetros Econômicos

Itens	2013	2014	2015	2016
Crescimento real do PIB (%)	3,50	4,50	5,00	4,50
IPCA (var. % acumulada)	5,20	4,50	4,50	4,50
IPCA (var. % média)	5,94	4,91	4,50	4,50
IGP-DI (var. % acumulada)	5,18	5,00	5,00	4,95
IGP-DI (var. % média)	6,34	5,92	5,00	4,97
Taxa Selic (% em dezembro)	7,25	7,25	7,25	7,25
Taxa de Câmbio Média (R\$ / US\$)	2,00	2,04	2,07	2,09
Massa salarial Nominal (var. % média)	11,64	12,34	12,72	12,56
Salário-Mínimo	678,00	719,48	778,17	849,78

Fonte: Ministério do Planejamento, SPE/MF, grade de 05 de março de 2013.

O PLDO 2014 estima crescimento de 3,5% do PIB em 2013 e 4,5% em 2014. O Banco Central, segundo Relatório de Inflação do mês de março, prevê crescimento menor em 2013, de 3,1%. O mercado, de acordo com as projeções do Relatório Focus, de 12/04/2013, é ainda mais modesto e espera crescimento de 3,00% em 2013 e de 3,5% em 2014.

Quanto às taxas de inflação, o PLDO prevê estabilidade do IPCA em 4,5% e do IGP-DI em 5%, para o período 2014/2016. Para o ano em curso, o Poder Executivo projeta o IPCA em 5,2% e o IGP-DI em 5,18%, enquanto o mercado estima 5,68% para o IPCA.

Projeta-se taxa de juros Selic estável em 7,25% ao final de cada ano do período de 2013/2016, o que representaria juros reais inferiores a 3% ao longo do próximo triênio. Quanto à taxa de câmbio nominal no período, a perspectiva é de que a elevação seja mínima, sinalizando certa estabilidade na moeda nacional.

2) Meta de Resultado Primário

A meta de resultado primário para o setor público consolidado é estabelecida no PLDO 2014 em valor nominal de R\$ 167,4 bilhões, correspondendo a 3,10% do PIB, assim distribuída:

Meta de Superávit Primário		
PLDO 2014		
Abrangência	2014	
	R\$ bilhões	% PIB
Setor Público Consolidado	167,4	3,10
Governo Central	116,1	2,15
Estatais Federais	0,0	0,00
Estados e Municípios	51,3	0,95

A meta para o governo central de R\$ 116,1 bilhões, equivalente a 2,15% do PIB, poderá ser reduzida em até R\$ 67 bilhões (1,24% do PIB) em decorrência de despesas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e de desonerações tributárias.

Diferentemente do orçamento de 2013, a possibilidade de redução da meta em 2014, no que diz respeito a investimentos, volta a se referir apenas às despesas do PAC. A LDO vigente permite que a redução da meta ocorra em função de investimentos prioritários, não apenas os do PAC. O PLDO 2014 autoriza, também, a redução da meta de superávit em decorrência de desonerações tributárias, possibilidade introduzida recentemente na LDO 2013.

A meta de resultado primário para o Programa de Dispendios Globais é zero. Assim, as empresas estatais que integram referido programa não podem, consideradas em seu conjunto, incorrer em déficit primário. Contudo, essa restrição não se aplica às empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras, que continuam excluídas do cálculo da meta.

Segundo o projeto, o governo central não estará obrigado a compensar eventual descumprimento da meta prevista para estados e municípios. Mesmo comportamento poderá ser adotado na execução do orçamento de 2013, caso aprovado projeto de alteração da LDO 2013 em tramitação no Congresso Nacional. Deve-se observar, contudo, que o projeto autoriza o Poder Executivo a ampliar o esforço fiscal, de modo a que seja cumprida a meta estabelecida para o setor público consolidado, a qual inclui estados e municípios. Assim, se não obriga, o projeto autoriza a União a compensar eventual baixo desempenho dos estados e municípios na geração do resultado primário que lhes cabe.

3) Execução Provisória do Orçamento (caso a LOA não seja sancionada até 31/12)

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;
- d) despesas contratualmente assumidas no âmbito do Orçamento de Investimento.

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

As novas disposições praticamente dispensam a necessidade de aprovação do orçamento público pelo Congresso Nacional, uma vez que todos os gastos não excetuados nos incisos podem ser executados até o limite de 1/12 avos por mês, calculados de uma forma flexível (por órgão).

4) Metas e Prioridades

O PAC e o Programa Brasil sem Miséria – PBSM constituem prioridades genéricas do Governo federal, nos termos do art. 4º do PLDO 2014. Contudo, as ações e metas correspondentes a esses programas não estão relacionadas, nem se constituem em programações orçamentárias específicas. Além do que, são determinadas de forma unilateral pelo Poder Executivo.

Apesar de o Executivo entender, à luz do disposto do art. 165, § 2º, da CF, ser suficiente informar que as prioridades para o ano seguinte são as ações do PAC e do PBSM, a CF prevê que a LDO deve estabelecer as metas e prioridades para o exercício seguinte. Assim, ao não especificar as metas e prioridades, haveria inconstitucionalidade no projeto.

A ausência não impede o Congresso Nacional de elaborar e estabelecer o conjunto de prioridades.

O PLDO determina ao Executivo que divulgue mensalmente, na internet, informações sobre as ações e respectivas despesas com a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Mesma determinação consta da LDO vigente.

5) Transferências ao Setor Privado

As transferências para o setor privado são classificadas em *subvenção social*, *contribuição corrente*, *contribuição de capital* e *auxílio* (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 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.

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.

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*”. No caso, requer-se apenas que fique demonstrado o interesse público (VIII, art. 56, do PLDO 2014).

Quanto às disposições gerais afetas a transferências para o setor privado, 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 nos termos do Plano de Expansão da Radioterapia no Sistema Único de Saúde - SUS, instituído por ato específico (art. 57, I, “c”).

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

6) Transferências Voluntárias

O § 4º do art. 57 do PLDO prevê que, para fins de transferências de recursos no âmbito do SUS, inclusive as efetivadas mediante convênios ou similares, não serão exigidas contrapartidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

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

A redação constante do PLDO 2014 deixa de lado toda a origem e finalidade do instituto da “delegação”, propondo sua aplicação a situações que não envolvem preservação ou acréscimo no valor de bens públicos federais. Na prática, pretende abrir a possibilidade de delegação, aos demais entes federados, de toda a competência exclusiva da União, transformando Estados e Municípios em executores de atividades federais exclusivas.

Preferência a Consórcios Públicos

O 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. Todavia, tal disposição consta do Decreto nº 6.017, de 2007 (art. 37).

7) Despesas Ressalvadas do Contingenciamento

Não foram previstas ressalvas para incidência do contingenciamento, salvo quanto às despesas obrigatórias. Assim, todas as despesas discricionárias são passíveis de limitação de empenho e pagamento.

Embora o PLDO 2014 não tenha previsto qualquer ressalva em relação às despesas discricionárias, a LRF autoriza a criação da ressalva. A ausência, no entanto, não impede a fixação de ressalvas pelo Congresso Nacional.

8) Lei Kandir

A exemplo de anos anteriores, consta do PLDO 2014 apenas previsão de que as dotações destinadas ao fomento das exportações e ao atendimento do art. 91 do ADCT venham em ações específicas na LOA. Não se menciona limites nem parâmetros para o estabelecimento dos valores dessas dotações.

Na LDO 2013 foi vetado dispositivo que determinava o envio do projeto de lei orçamentária com recursos para o atendimento das ações relacionadas à Lei Kandir.

9) Saúde

A fim de viabilizar o acompanhamento da aplicação mínima do setor, à luz da Lei Complementar nº 141, de 2012, a proposta mantém o identificador de uso de código 6 (art. 7º, VII, do PLDO), criado na lei de diretrizes vigente.

A apuração do mínimo constitucional a ser aplicado em saúde em determinado exercício exige o conhecimento da variação nominal do PIB. Tendo em vista as constantes mudanças dos valores dos PIBs divulgados pelo IBGE, mostra-se indispensável fixar uma data de referência para apuração da citada variação nominal. Dessa forma, tendo em vista a lei complementar ser silente sobre essa questão, mister se faz a LDO definir a referida data de referência para fins de aplicação mínima em saúde.

10) Salário Mínimo

Com a aprovação da Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, os critérios de reajuste do salário-mínimo até 2015 ficaram nela explícitos. Até 2011, as LDOs regulavam os critérios. Referida Lei ainda determinou que os respectivos valores fossem fixados por Decreto

Presidencial. Com o mandamento previsto na Lei nº 12.382/2011, tornaram-se dispensáveis os dispositivos sobre a matéria presentes nas LDOs anteriores.

Conforme os parâmetros econômicos apresentados, há previsão de reajuste de 6,12%, em 2014, de 8,16%, em 2015, e de 9,20%, em 2016, cujos valores nominais correspondem a R\$ 719,48, R\$ 778,17 e R\$ 849,78, respectivamente.

11) Despesas com Pessoal e Benefícios pagos ao Servidor e Empregado Público

O PLDO 2014 mantém a possibilidade de concessão de reajuste e de revisão de planos de carreira. 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, mantém-se a vedação do 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.

12) Obras com indícios de irregularidades graves

Assim como ocorreu no exercício anterior, não há, com exceção de ajustes de redação, alteração dos dispositivos relativos à fiscalização de obras e serviços com indícios de irregularidades graves (arts. 93 a 98), o que indica estabilidade dessas normas.

13) Dos custos de obras e serviços de engenharia

A LDO anterior trouxe capítulo específico para tratar dos custos de obras e serviços de engenharia. O PLDO 2014 não trouxe disposições sobre o tema, haja vista que o Poder Executivo estabeleceu por meio de decreto regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União (Decreto nº 7.983, de 8 abril de 2013). Vale registrar que disposições sobre custos de obras e serviços de engenharia fizeram parte de todas as LDOs desde a LDO 2000.

Embora a Mensagem nº 153, de 15/4/2013, não apresente esclarecimentos sobre essa alteração, consta da apresentação da Ministra, disponível no sítio da *internet* do MPOG,¹ que a exclusão se justifica porque o tema foi *Regulamentado definitivamente pelo Decreto nº 7.983, de 09/04/13, que garante maior estabilidade das regras para os gestores.*

¹ Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2014/pldo/Apresentacao_PLDO_2014.pdf. Acesso em 18/4/2013.

14) Flexibilização da compensação das renúncias de receitas e sua perpetuação com desequilíbrio de iniciativa entre Poderes

O Executivo inclui o art. 92 no PLDO 2014, facultando à lei orçamentária compensar desonerações futuras. Tal faculdade, proposta pelo Congresso Nacional em LDOs anteriores, e motivo de veto, nunca antes foi aceito pelo Executivo. Tal inovação demonstra a flexibilização nas exigências do controle fiscal sobre renúncias de receitas, em consonância com o Projeto de Lei Complementar nº 238/2013, encaminhado pelo Poder Executivo, que propõe alterações nas exigências para concessão de desonerações fiscais presentes no art. 14 da LRF, com o uso de reestimativas de receitas consideradas nos decretos bimestrais de programação financeira, editados com fundamento no art. 9º da LRF ².

Ainda no sentido da redução dos controles fiscais, o PLDO 2014 suprime o disposto no art. 91, § 1º, da LDO/2013 ³, que exigia, como há várias LDOs anteriores, vigência máxima de 5 anos para renúncias ou vinculações de receitas, induzindo a perpetuação dos benefícios fiscais.

Os mecanismos de compensação criados pelo PLP nº 238/2013 e pelo art. 92 do PLDO 2014 tem o efeito prático de atribuir iniciativa exclusiva ao Poder Executivo em tema de formulação de políticas públicas por meio de desonerações fiscais. Desse modo, o Executivo concentra a capacidade de, a qualquer momento e por decreto ou lei de sua iniciativa privativa, gerar o requisito da compensação necessária ao equilíbrio fiscal. Todavia, tal facilidade não é estendida às proposições de iniciativa do Poder Legislativo, mostrando-se, portanto, discriminatória.

Ana Cláudia Castro Silva Borges⁴

Consultora-Geral de Orçamentos, Fiscalização
e Controle, em exercício - CONORF/SF

Ricardo Alberto Volpe⁵

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

²PLDO 2014 - Art. 92. Sem prejuízo do disposto no art. 91, as estimativas de receita constantes do Projeto de Lei Orçamentária e da respectiva Lei poderão considerar as desonerações fiscais que serão realizadas e produzirão efeitos no exercício de 2014.

³ LDO/2013 - Art. 91 § 1º 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, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

⁴ Consultores designados: José de Ribamar, Helena Assaf e Diogo Antunes.

⁵ Consultores designados: Roberto Guimarães, Eugênio Greggianin, Mário Gurgel e Salvador.