



**PROJETO DE LEI DE
DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
PARA 2014**

(Projeto de Lei nº 2/2013-CN)

**RELATÓRIO PRELIMINAR
APRESENTADO**

Presidente: Senador LOBÃO FILHO (PMDB/MA)

Relator: Deputado DANILO FORTE (PMDB/CE)

04/06/2013



PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2014 – PLDO 2014
(PL Nº 2, DE 2013 - CN)

PARECER PRELIMINAR

SUMÁRIO

RELATÓRIO	1
1 PARTE GERAL	1
1.1 Avaliação do Cenário Econômico-Fiscal	1
1.2 Avaliação do Cenário Social	3
1.2.1 Assistência e Previdência social.....	3
1.2.2 Trabalho.....	5
1.2.3 Saúde.....	6
1.2.4 Educação.....	6
1.2.5 Segurança Pública.....	7
1.3 Avaliação das informações constantes dos anexos do PLDO 2014	7
1.3.1 Anexo de Metas Fiscais.....	7
1.3.2 Anexo de Riscos Fiscais.....	8
1.3.3 Anexo dos Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial.....	10
1.3.4 Anexo de Metas e Prioridades.....	11
1.3.5 Anexo das Despesas que não Serão Objeto de Limitação de Empenho	11
2 PARTE ESPECIAL.....	13
2.1 Da Apresentação e do Número de Emendas	13
2.2 Das Emendas para Elaboração do Anexo de Metas e Prioridades	14
2.3 Dos Critérios de Admissibilidade de Emendas	14
2.4 Dos Critérios de Atendimento de Emendas	14
ANEXO – PROGRAMAS PRIORITÁRIOS / ÁREA TEMÁTICA.....	16



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2013–CN

Parecer Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 2, de 2013-CN, que “*dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2014 e dá outras providências*”.

RELATOR: Deputado DANILO FORTE

RELATÓRIO

Nos termos do art. 85 da Resolução nº 1/2006-CN, o Relatório Preliminar ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias conterá avaliação: (i) *dos cenários econômico-fiscal e social do projeto*, (ii) *dos parâmetros que foram utilizados para a sua elaboração*; e (iii) *das informações constantes de seus anexos*. Quanto ao Anexo de Metas e Prioridades, o parágrafo único daquele dispositivo prevê que o Relatório Preliminar contenha as regras, parâmetros e critérios que nortearão os trabalhos da relatoria, quanto à apresentação e acolhimento das respectivas emendas.

2. O PLDO 2014 não contém anexo de metas e prioridades, tendo o art. 4º estabelecido que as prioridades referem-se às ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e ao Programa Brasil sem Miséria – PBSM, sem, contudo, explicitar essas ações.

3. O Congresso Nacional já interpretou por mais de uma vez que a não explicitação das prioridades e das respectivas metas físicas contraria a Constituição Federal (art. 165, § 2º, e art. 195, § 2º). Em razão disso, decidiu elaborar referido anexo nos PLDOs 2008, 2011 e 2013.

4. O Relatório ora apresentado prevê a elaboração e inclusão do referido anexo ao PLDO 2014 por meio da aprovação de emendas. As regras para tanto estão dispostas na Parte Especial deste Relatório. A Parte Geral, como demanda a Resolução nº 1, de 2006-CN, avalia os cenários e os parâmetros utilizados para a elaboração do projeto e dos respectivos anexos.

1 PARTE GERAL

1.1 Avaliação do Cenário Econômico-Fiscal

5. 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.



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.

6. O crescimento do PIB nos últimos anos, amparado no crescimento do consumo, indica insegurança para impulsionar a atividade econômica real.

7. O consumo das famílias, por exemplo, que cresceu 3,1% em 2012, aponta que vem caindo em relação aos anos anteriores, o que é impactado, principalmente, pela menor expansão do crédito, e que, por sua vez, decorre da oscilação dos índices de inadimplência (3,9% de aumento nos últimos doze meses). Em 2011, o crescimento desse consumo foi de 4,1% e, em 2010, de 7,5%. Quanto a 2012, a despesa de consumo da administração pública aumentou 3,20%, as exportações evoluíram 0,50% e as importações cresceram 0,20%.

8. A taxa de investimentos em 2012 foi de 18,1% do PIB, inferior, portanto, a de 2011, quando atingiu 19,3% do PIB, e a de 2010, que registrou 19,5% do PIB. Em 2012, a formação bruta de capital fixo mostrou queda de 4,0% em relação ao ano precedente, com a queda da produção interna de máquinas e equipamentos.

9. O PLDO 2014 apresenta redução da previsão de crescimento do PIB em 2013, de 4,5% para 3,5%. A previsão apoiava-se no fato de que houve 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.

10. Em 29 de maio o IBGE divulgou crescimento do primeiro trimestre de 2013 em relação ao mesmo trimestre de 2012 de 1,9%. O resultado veio aquém da previsão do Banco Central, cujo Índice de Atividade Econômica do Banco Central - IBC-Br indicava variação de 2,8% em comparação com o mesmo período de 2012. Os analistas do mercado financeiro sondados pelo Banco Central após a divulgação do IBGE já preveem crescimento de menos de 3% em 2013.

11. Comparado com o trimestre imediatamente anterior, o PIB cresceu 0,6% no primeiro trimestre de 2013 com destaque positivo para o desempenho da formação bruta de capital fixo (4,6%) e do setor agropecuário (9,7%). Segundo o Ministério da Fazenda, o resultado reflete os efeitos dos estímulos concedidos para o investimento



desde 2011 e deverá ganhar fôlego com as concessões programadas para o segundo semestre.

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

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

14. Por essas razões, o PLDO contém previsão de crescimento do PIB de 3,5% em 2013 e de 4,5% em 2014, ao passo que o mercado aponta 3,0% e 3,5%, respectivamente.

15. Relativamente à inflação, o PLDO prevê IPCA acumulado de 5,2% em 2013 e de 4,5% em 2014, enquanto o mercado estima 5,7% para os dois anos.

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

17. 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.

1.2 Avaliação do Cenário Social

18. A avaliação do cenário social contempla basicamente a análise dos aspectos relativos às áreas da assistência e previdência social, trabalho, saúde, educação e segurança pública.

1.2.1 Assistência e Previdência social

Assistência Social

19. 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 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Para 2013, o valor autorizado total para essas despesas atinge R\$ 54,6 bilhões¹.

¹ Inclusive 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.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2013–CN

20. 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.

21. No que se refere aos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) da LOAS, tanto o volume de recursos despendidos a cada ano quanto 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.

Previdência Social

22. 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.

23. Diversos fatores influenciam a evolução dos dispêndios, dentre os quais a fixação do salário mínimo, que 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 seu valor, correspondendo a 44% do montante total pago². Também são pressionados os dispêndios com os BPCs, regulados pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, Lei nº 8.742, de 1993, e o abono salarial, ambos correspondentes a um salário mínimo mensal, e as despesas com seguro desemprego.

24. Por intermédio da Lei nº 12.382, de 2011, foi formalizada a política de assegurar aumentos reais do salário mínimo, mantida há alguns anos³. De acordo com a referida Lei, anualmente será estabelecido o valor para o salário mínimo, aplicando-se 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.

25. De acordo com os parâmetros fixados pela Lei nº 12.382/2011, o salário mínimo será reajustado em 6,12%, a partir de 1º de janeiro de 2014, passando de R\$ 678,00 para R\$ 719,48. A variação corresponde a crescimento real do PIB em 2012 de 0,9% e previsão de inflação pelo INPC de 5,2% para 2013.

² Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social – Fevereiro/2013

³ 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.



1.2.2 Trabalho

26. Na área de Trabalho, o Fundo de Amparo ao Trabalhador representa a maioria dos recursos. Grande parte dos dispêndios do FAT é direcionada a políticas passivas de emprego (de natureza obrigatória, como o pagamento de seguro-desemprego e abono salarial), sendo alocados valores menos expressivos para políticas ativas de emprego. Incluem-se como políticas ativas de emprego itens como qualificação profissional e apoio ao microcrédito.

27. Fatores como o crescimento real do salário mínimo, o aumento da formalização do emprego e a alta rotatividade da mão-de-obra formal elevam os dispêndios obrigatórios, sobretudo com seguro-desemprego, e provocam uma crescente compressão dos recursos orçamentários vinculados ao Fundo destinados a políticas ativas de emprego⁴.

28. Do total dos recursos orçamentários pagos em 2012 pelo FAT (R\$ 54,9 bilhões), aproximadamente R\$ 39,5 bilhões foram despendidos com programações afetas ao pagamento de seguro-desemprego e abono salarial, que exibem trajetória de forte crescimento real nos últimos exercícios. Outros R\$ 15,1 bilhões correspondem à transferência para o BNDES, determinada pelo art. 239, § 1º, da Constituição Federal. Esses três componentes obrigatórios do orçamento do FAT respondem por mais de 99% do total pago em 2012 nessa unidade orçamentária.

29. Em relação à criação de empregos, os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, mantido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, mostram que, em 2011, foram gerados 1.944.560 postos de trabalho celetistas, contra 2.543.177, em 2010. Esses dois anos corresponderam àqueles de maior criação de empregos formais desde 2003, termo inicial do CAGED.

30. Comparando com 2012, a criação líquida de empregos foi inferior aos dois anos precedentes, alcançando 1.301.842, resultado da contratação de 21,6 milhões de empregados e da demissão de 20,3 milhões.

31. A taxa de desocupação medida pela pesquisa mensal de emprego do IBGE tem se mantido reduzida, não obstante o menor crescimento da economia verificado nos últimos dois anos. Em dezembro de 2012, a taxa atingiu 4,6%, considerada a mais baixa da série histórica iniciada em março de 2002. Na média, a taxa manteve-se em 5,5% ao longo de 2012. Em março de 2013, a taxa de desocupação alcançou 5,7%, superior aos 5,4% registrados no mês anterior e inferior aos 6,2% de março de 2012.

32. Vale acrescentar, ante ao crescimento da economia ocorrido na última década, expandido em parte pela elevação do consumo e do crédito, e pela inclusão das camadas sociais menos assistidas, que o mercado de trabalho se ressentiu de mão-de-obra qualificada onde a especialização é cada vez mais requerida. Inversões na formação e capacitação profissional de alta qualificação, além de parecer necessária enquanto política pública poderá contribuir em favor da sustentação desse crescimento e da diversificação da pauta de exportações brasileira, que requer constante atualização, sobretudo, em ciência e tecnologia.

⁴ Os defensores de maior aporte de recursos para a área advogam também que a própria renovação recorrente da DRU - Desvinculação das Receitas da União – retira recursos substanciais do FAT.



1.2.3 Saúde

33. Mantendo a diretriz da LDO 2013 em relação à Saúde, o PLDO não tratou 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.

34. Com o advento dessa Lei Complementar, deixou de ser necessária a utilização das LDOs como instrumento de regulação provisória da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, diferentemente do que ocorreu no período de 2005 a 2011.

35. 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. O meio de marcação adotado (constante da LDO vigente como identificador de uso - IdUso - de código igual a “6”) permanece no PLDO 2014 (art. 7º, VII).

36. Outra necessidade apontada no processo orçamentário de 2013, porém não aprovada na LDO em vigor, foi a definição do PIB para apuração do piso de aplicação em saúde. 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. Esses dados são necessários para se calcular a variação nominal do PIB constante da norma.

37. Contudo, tanto as projeções quanto as apurações finais dos valores dos PIBs sofrem constantes revisões de seus valores, o que gera insegurança na aplicação do piso constitucional da saúde. Para afastar essa incerteza e evitar controvérsias quanto aos valores de aplicação mínima, necessário 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.

1.2.4 Educação

38. Na área da educação, tramita no Congresso Nacional projeto de lei destinado a instituir o Plano Nacional de Educação - PNE, para vigorar nos próximos dez anos. A proposição foi aprovada na Câmara dos Deputados em 2012 e encontra-se em discussão no Senado Federal.

39. O art. 214 da Constituição prevê que cabe ao PNE definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. Nesse contexto, o projeto do PNE apresenta dez diretrizes objetivas e vinte metas, seguidas das estratégias específicas de concretização.

40. Dentre as metas previstas, vale destacar a meta nº 20, cujo texto atual prevê a ampliação do investimento público em educação para 10% (dez por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) ao final de dez anos e, pelo menos 7% até o quinto ano de vigência do Plano. Segundo consta da página eletrônica do Instituto Nacional de



CONGRESSO NACIONAL COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2013–CN

Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, em 2010, último dado disponível, o investimento alcançou 5,8% do PIB.

41. Destarte, a aprovação e respectiva promulgação do PNE em 2013 poderá ensejar a necessidade de recursos adicionais da União para a educação já em 2014.
42. O projeto do PNE estabelece ainda estratégias para alcançar a universalização da educação básica de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos de idade, em consonância com a Emenda Constitucional nº 59, de 2009⁵, que prevê a implementação progressiva, até 2016, com apoio técnico e financeiro da União.
43. Para atender esses desafios, serão necessárias novas fontes de recursos. Nesse sentido, o Poder Executivo encaminhou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 5.500, de 2013, que destina à educação parte dos recursos arrecadados com a exploração do petróleo. A proposição prevê aplicação exclusiva na educação do total das receitas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes dos royalties e das participações especiais sobre a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos em relação aos contratos de concessão e partilha de produção firmados após 3 de dezembro de 2012. A proposta ainda destina à educação 50% dos rendimentos das aplicações do Fundo Social do pré-sal de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010.

1.2.5 Segurança Pública

44. Os gastos previstos na LOA 2013, em relação à Segurança Pública (função 06) alcançam, no âmbito federal, 0,2% do PIB nacional (R\$ 7,5 bilhões destinados na LOA-2013). Os saldos financeiros (Superávit Financeiro) do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), que basicamente são compostos de recursos a serem destinados aos demais entes da Federação, continuam crescendo a cada ano.
45. O cenário social sinaliza potencial crescimento dessa despesa pública. Entre os problemas, destacam-se: o crescimento do déficit de vagas carcerárias; a formação progressiva do contingente de usuários dependentes de drogas; o elevado índice de reincidência; o crescente número de mandados de prisão não cumpridos; e a insuficiência do Estado na formação e capacitação profissional de jovens em situação de risco social ou em conflito com a lei.
46. Apesar de a política de desarmamento e do esforço conjunto dos Governos (União e Estados/DF), será preciso empreender maior empenho no estabelecimento de políticas públicas integradas de forma que esse cenário possa se reverter no menor tempo possível.

1.3 Avaliação das informações constantes dos anexos do PLDO 2014

1.3.1 Anexo de Metas Fiscais

47. 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 (Art. 4º, § 1º, LRF).

⁵ Antes da EC nº 59/2009 apenas o ensino fundamental era obrigatório.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2013–CN

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

49. O próprio 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. O texto das LDOs sempre menciona que a elaboração da LOA e a execução orçamentária considerará a meta de resultado primário, desconsiderando o atingimento da meta de resultado nominal.

1.3.2 Anexo de Riscos Fiscais

50. 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.

51. 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.

52. No que refere ao PIB, o risco decorre 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.

53. 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”).



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2013–CN

54. Pelo lado da despesa, há riscos relacionados a variações positivas no montante das despesas obrigatórias fixadas na lei orçamentária, quer decorram de alterações na base legal, quer resultem de mudanças no cenário macroeconômico, que afetam os serviços públicos de saúde, os benefícios previdenciários e o seguro-desemprego.

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

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

		R\$ milhões		
1.1.1		SM: impacto de R\$1 de aumento	INPC: impacto de 0,1 p.p.	
2.1.1	Descrição	benefícios até 1 SM	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.”.

56. 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.

57. Segundo o Anexo V, projetando-se os ativos e passivos 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. O aumento (redução) de 1% ao ano da taxa de juros Selic geraria um aumento (redução) de 0,21% na razão DLSP/PIB em 2014.

58. No que se refere à 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.

59. Em relação aos passivos contingentes, a aferição dos riscos parte da identificação dos elementos que lhes dão origem. Assim, 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.

60. Quanto aos ativos contingentes, isto é, direitos da União cujo recebimento está condicionado a decisão judicial ou administrativa, o principal item 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.



1.3.3 Anexo dos Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial

61. De acordo com o Anexo VI do PLDO 2014, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial são: (i) o alcance, pelo Banco Central do Brasil, da meta de inflação fixada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN); (ii) 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 (iii) a preservação do regime de taxa de câmbio flutuante.

62. 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.

63. 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. Na última reunião do ano, aquele Comitê resolveu manter a taxa em 7,25%, interrompendo o ciclo de expansão monetária. A inflação efetiva, por sua vez, ultrapassou o centro da meta, IPCA de 5,84%.

64. 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%. Na reunião de 29 de maio, houve nova elevação da taxa Selic para 8% a. a. como forma de “colocar a inflação em declínio e assegurar que essa tendência persista no próximo ano”.

65. 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.

66. 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 para a recuperação gradual da atividade econômica.

67. 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. 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.



1.3.4 Anexo de Metas e Prioridades

68. O PLDO não contém anexo específico das programações que compõem as metas e prioridades para 2014. Determina, no entanto, 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.

69. O PAC se refere a um conjunto de ações do governo, não se constituindo exclusivamente por ações orçamentárias. Ademais, é gerido pelo Poder Executivo, que define privativamente as ações do Programa (Decreto nº 6.025, de 2007).

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

71. Em ambos os casos, e na forma como hoje estão disciplinadas as matérias, apenas o Poder Executivo define e delimita as ações que os compõem. Esse modelo de atuação foi reforçado com a implantação dos “Planos Orçamentários”, tipo de classificação de caráter gerencial que não é explicitado na lei orçamentária, mas tão somente durante a execução dos gastos.

72. O estabelecimento genérico das ações do PAC e do PBSM como prioritárias, sem indicação expressa de seu conteúdo, não fornece à sociedade a devida transparência sobre as metas e prioridades para o Orçamento da União. No formato proposto, a fixação das prioridades prescinde da atuação do Poder Legislativo na definição das políticas públicas.

73. Assim, o Congresso Nacional deve resgatar suas prerrogativas de contribuir para a definição das programações consideradas prioritárias para o País, haja vista o disposto na Constituição Federal, arts. 165, § 2º, e 195, § 2º, e o art. 19 do PPA 2012-2015 (Lei Nº 12.593, de 2012), segundo o qual as prioridades da administração pública federal são o PAC, o PBSM e as definidas nas leis de diretrizes orçamentárias.

74. A disposição desta Relatoria é de cumprir o arcabouço constitucional e legal atinente à matéria, construindo, caso haja o entendimento no âmbito do Legislativo, relação de prioridades que devem orientar a elaboração da lei orçamentária para 2014. O modelo e o conteúdo serão definidos de acordo com as emendas que vierem a ser apresentadas a este Parecer Preliminar.

1.3.5 Anexo das Despesas que não Serão Objeto de Limitação de Empenho

75. O Anexo III, que trata das despesas que não serão objeto de limitação de empenho, faz diversas alterações em relação à LDO vigente. O item 32 do referido Anexo agrega despesas e diferentes beneficiários, que constavam na LDO 2013 em itens específicos (33, 34, 52, 54, 56 e 57), conforme itens seguintes:

- 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);



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2013–CN

- 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).

76. No entanto, nem todos os beneficiários citados têm direito ao conjunto das despesas abrangidas. Assim, o texto perdeu especificidade, deixando de fazer 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.

77. Além disso, 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). Nesse caso, acertadamente, foram citadas as normas que impõem o gasto.

78. 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).**

79. Por fim, verifica-se que, seguindo a tendência implementada a partir da LDO 2012, o PLDO 2014 deixou de contemplar o rol das despesas discricionárias ressalvadas do contingenciamento. Tais despesas usualmente integravam a Seção 2 do Anexo em comento.

80. A relação das despesas discricionárias que não podem ser contingenciadas é demandada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 9º, § 2º), razão pela qual o Parlamento não poderia se omitir na sua elaboração. Nesse sentido, o Anexo III ao PLDO 2014 deve ser dividido em duas seções; a primeira composta pelas despesas obrigatórias, da forma usual; a segunda, pelas despesas discricionárias ressalvadas do contingenciamento. Esta Relatoria propõe também que seja avaliada a possibilidade de incluir no rol das despesas excluídas do contingenciamento a parcela das emendas individuais consideradas prioritárias.



2 PARTE ESPECIAL

2.1 Da Apresentação e do Número de Emendas

- 2.1.1 Poderão apresentar emendas ao PLDO 2014: parlamentares, comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e bancadas estaduais.
- 2.1.2 Denominam-se coletivas as emendas apresentadas por bancada estadual ou comissão permanente. Individuais, as apresentadas por Deputado Federal ou Senador.
- 2.1.3 Considera-se emenda de texto a que proponha alteração das seguintes partes do PLDO 2014:
- a) Texto do Projeto (págs. 3 a 71 do Volume I do Avulso);
 - b) Anexo I – Relação dos Quadros Orçamentários Consolidados (págs. 72 do Volume I do Avulso);
 - c) Anexo II – Relação das Informações Complementares do Projeto de Lei Orçamentária de 2014 (págs. 73 a 77 do Volume I do Avulso);
 - d) Anexo III – Despesas que não serão Objeto de Limitação de Empenho (págs. 78 a 80 do Volume I do Avulso);
 - e) Anexo IV.1.a – Anexo de Metas Anuais 2014 a 2016 (pág. 87 do Volume I do Avulso); e
 - f) Anexo IV.13 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (págs. 523 e 524 do Vol. II do Avulso).
- 2.1.4 Não há limite ao número de emendas ao texto.
- 2.1.5 O Anexo III do PLDO 2014, relativo às Despesas que não serão Objeto de Limitação de Empenho, será desmembrado nas Seções I e II. A Seção I constitui-se de despesas obrigatórias de caráter continuado e a Seção II, das demais despesas a que se refere o § 2º do art. 9º da LRF.
- 2.1.6 As emendas à Seção I do Anexo III deverão indentificar, na justificativa, o ato legal criador do gasto a ser incluído;
- 2.1.7 Para compor a Seção II do Anexo III, as emendas deverão explicitar as razões pelas quais a despesa deve ser ressalvada da limitação de empenho e movimentação financeira.
- 2.1.8 As emendas a que se refere a alínea “e” do item 2.1.3 deverão conter na justificativa a descrição do cenário econômico e a fundamentação dos parâmetros que dão consistência à alteração pretendida;
- 2.1.9 As emendas a que se refere a alínea “f” do item 2.1.3 deverão conter na justificativa a memória de cálculo e demais informações que justifiquem a inclusão do item objeto da emenda no demonstrativo.
- 2.1.10 O Anexo de Metas e Prioridades será elaborado por meio de emendas de inclusão de ações constantes das Leis Orçamentárias para 2012 e 2013, Leis nºs 12.595, de 19/01/2012, e 12.798, de 04/04/2013.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2013–CN

2.2 Das Emendas para Elaboração do Anexo de Metas e Prioridades

- 2.2.1 A apresentação de emenda para elaboração do Anexo de Metas e Prioridades deve observar os seguintes limites:
- a) até 3 (três) emendas por bancada estadual do Congresso Nacional;
 - b) até 3 (três) emendas por comissão permanente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
 - c) até 2 (duas) emendas por Deputado Federal ou por Senador;
- 2.2.2 Nenhum parlamentar poderá apresentar mais de uma emenda que contemple a mesma ação orçamentária.
- 2.2.3 O menor nível de detalhamento do Anexo de Metas e Prioridades corresponde ao da ação orçamentária.
- 2.2.4 O sistema de elaboração de emendas ao PLDO 2014 disponibilizará o conjunto das ações das Leis Orçamentárias de 2012 e 2013 passíveis de emenda.
- 2.2.5 As emendas ao Anexo de Metas e Prioridades deverão se restringir aos programas constantes do Anexo a este Relatório, identificando-se a respectiva ação e meta.

2.3 Dos Critérios de Admissibilidade de Emendas

- 2.3.1 Somente serão admitidas emendas de comissão permanente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal que estejam acompanhadas da ata da reunião em que se decidiu por sua apresentação e sejam restritas às competências regimentais da Comissão.
- 2.3.2 As emendas de bancada estadual devem estar acompanhadas da ata da reunião em que se decidiu por sua apresentação.
- 2.3.3 É vedado ao Relator apresentar emenda ao Anexo de Metas e Prioridades, salvo para:
- a) ajustar o produto ou a unidade de medida da meta identificada na emenda proposta, bem como promover ajustes de ordem técnica ou legal na programação constante da emenda;
 - b) adequar a quantidade da meta constante da emenda proposta; ou
 - c) agregar ações orçamentárias com a mesma finalidade, no âmbito de cada programa.
- 2.3.4 As emendas de texto limitam-se às partes referidas no item 2.1.3.

2.4 Dos Critérios de Atendimento de Emendas

- 2.4.1 Para a criação do Anexo de Metas e Prioridades, serão incluídas pela Relatoria, em decorrência da aprovação de emendas:
- a) até 3 (três) ações que identifiquem nominalmente o Estado/DF, propostas por emendas de Bancada Estadual;
 - b) até 3 (três) ações por Comissão Permanente, propostas por emendas de comissão;



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2013–CN

- c) até 2 (duas) ações que identifiquem nominalmente o Estado/DF, propostas por emendas individuais, de acordo com a frequência com que as ações são indicadas; e
 - d) até 15 (quinze) ações de interesse nacional, propostas por emendas coletivas e individuais.
- 2.4.2 O acolhimento de emendas ao Anexo de Metas e Prioridades observará os programas prioritários constantes do Anexo a este Relatório, identificando-se a respectiva ação e meta.
- 2.4.3 As emendas ao texto serão acolhidas conforme o mérito e a pertinência com a matéria financeira e orçamentária.
- 2.4.4 A elaboração do Substitutivo ao PLDO 2014 será orientada pelos seguintes princípios:
- a) Imprimir obrigatoriedade e celeridade à execução das programações aprovadas pelo Congresso Nacional na Lei Orçamentária de 2014;
 - b) Estabelecer mecanismos de identificação e proteção das programações consideradas prioritárias;
 - c) Desburocratizar a celebração de convênios com Estados, Distrito Federal e Municípios;
 - d) Priorizar despesas de investimento;
 - e) Prever a inclusão de todas as receitas na Lei Orçamentária de 2014, inclusive as relacionadas às entidades do Sistema “S”;
 - f) Estabelecer normas relativas:
 - 1) ao controle de custos na Administração Pública Federal;
 - 2) à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos da União.

Sala da Comissão, 4 de junho de 2013.

Deputado DANILO FORTE
Relator



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório Preliminar – PL nº 2, de 2013–CN

ANEXO – ÁREA TEMÁTICA / PROGRAMAS PRIORITÁRIOS

I - Infraestrutura: Transportes Rodoviário, Ferroviário e Hidroviário;

II - Saúde: Aperfeiçoamento do SUS, Saneamento Básico; e Resíduos Sólidos;

III - Integração Nacional e Meio Ambiente: Agricultura Irrigada; Biodiversidade; Gestão de Riscos e Resposta a Desastres; Mudanças Climáticas; Oferta de Água; Saneamento Básico; Segurança Alimentar e Nutricional; e Resíduos Sólidos;

IV - Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Inovação e Esporte: Ciência, Tecnologia e Inovação; Cultura: Preservação, Promoção e Acesso; Educação Básica; Educação Profissional e Tecnológica; Educação Superior; Esporte e Grandes Eventos Esportivos; Gestão de Riscos e Resposta a Desastres; e Política Espacial;

V – Planejamento e Desenvolvimento Urbano: Mobilidade Urbana e Trânsito; Moradia Digna; Planejamento Urbano; Saneamento Básico; Gestão de Riscos e Resposta a Desastres;

VI – Fazenda, Desenvolvimento e Turismo: Micro e Pequenas Empresas; Comércio e Serviço; Turismo; e Desenvolvimento Produtivo;

VII – Justiça e Defesa: Coordenação de Políticas de Prevenção, Atenção e Reinserção Social de Usuários de Crack, Álcool e Outras Drogas; Política Espacial; Política Nacional de Defesa; e Segurança Pública com Cidadania;

VIII – Poderes do Estado e Representação: Operações Especiais (aumento de capital – Aeroportos e Docas); Transporte Marítimo; e Promoção e Defesa dos Direitos Humanos.

IX – Agricultura e Desenvolvimento Agrário: Agricultura Familiar; Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização; Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária; Inovações para Agropecuária; Pesca e Aquicultura;

X – Trabalho, Previdência e Assistência Social: Segurança Alimentar e Nutricional; Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); e Trabalho, Emprego e Renda.