

Mensagem nº 135

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 61 da Constituição e do inciso II do § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto do projeto de lei que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências”.

Brasília, 13 de abril de 2012.

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

1. Submeto à consideração de Vossa Excelência o anexo Projeto de Lei que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências.”, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 2º, da Constituição, e no art. 35, § 2º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.
2. A Constituição determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO deve estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública Federal, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento e sobre as alterações na legislação tributária e definir os parâmetros para os demais Poderes e o Ministério Público da União - MPU elaborarem suas respectivas propostas orçamentárias.
3. Com o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, adicionalmente ao conteúdo definido na Constituição, a LDO passou a ter um papel importante na condução da política fiscal do governo, devendo estabelecer as metas fiscais a serem atingidas a cada exercício financeiro. Para tanto, poderão ser utilizados mecanismos como a limitação de empenho das dotações aprovadas na Lei Orçamentária Anual, cujos critérios a serem aplicados a todos os Poderes e ao MPU deverão ser por ela fixados. Também compete à LDO explicitar a margem de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada, bem como avaliar os riscos fiscais e a situação atuarial e financeira dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos, do Fundo de Amparo ao Trabalhador, além de outros fundos e programas dessa natureza.
4. Nesta LDO, em consonância com a política fiscal que vem sendo adotada na última década, as metas fiscais foram estabelecidas para o triênio 2013 a 2015 de forma a manter a estabilidade macroeconômica e a permitir melhoria expressiva da relação dívida/PIB, principal indicador de solvência do setor público. Hoje colhem-se os frutos da preservação dessa política fiscal, com a expressiva redução na relação dívida/PIB, além da perspectiva de redução gradual da taxa de juros de médio e longo prazo.
5. Nesse sentido, pretende-se manter as metas fiscais anuais para 2013 a 2015 equivalentes a aproximadamente 3,10% (três inteiros e dez centésimos por cento) do Produto Interno Bruto - PIB como meta de superávit primário para o setor público consolidado, sendo de 2,15% (dois inteiros e quinze centésimos por cento) para a União, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, e 0,0% (zero inteiro e zero décimo cento) para o Programa de Dispêndios Globais. Para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por consequência, o superávit primário previsto permanece em 0,95% (noventa e

cinco centésimos por cento) do PIB, mesmo percentual fixado para o exercício financeiro de 2012.

6. Em termos nominais, as referidas metas estão definidas no presente Projeto de Lei em R\$ 155.851.000.000,00 (cento e cinquenta e cinco bilhões, oitocentos e cinquenta e um milhões de reais) para o setor público consolidado, R\$ 108.090.000.000,00 (cento e oito bilhões e noventa milhões de reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R\$ 0,00 (zero reais) para o Programa de Dispêndios Globais.

7. Assim como nos últimos exercícios, optou-se pela fixação das metas em valores nominais, de modo a propiciar melhor previsibilidade do superávit primário a ser alcançado no exercício, evitando que sejam afetadas pela oscilação da previsão do PIB. Manteve-se, também, para este exercício, a exclusão das empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras, tendo em vista que seguem regras de mercado e são administradas segundo princípios privados, devendo concorrer em igualdade de condições com outras empresas dos respectivos setores. Dessa forma, novamente, propõe-se que as empresas estatais federais do setor produtivo mantenham equilíbrio fiscal com resultado primário neutro no seu conjunto.

8. Ainda no que tange às metas fiscais, permanece a previsão de que durante a execução orçamentária de 2013 poderá haver compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais.

9. Com o intuito de dar continuidade às ações governamentais, as prioridades e metas físicas da Administração Pública Federal, para o exercício de 2013, correspondem, após o atendimento das despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União e das de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, às ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e ao Programa Brasil Sem Miséria, as quais deverão ter precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2013, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

10. Cabe ressaltar que, na elaboração do presente Projeto, deu-se continuidade ao processo adotado em relação às LDOs de 2004 a 2012, o qual se balizou pela participação e discussão de proposições dos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, ou equivalentes, inclusive dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU, e dos demais órgãos técnicos envolvidos diretamente na elaboração e execução orçamentária, bem como pela busca do aprimoramento de procedimentos concernentes a esse processo.

11. Em decorrência dessa participação, buscou-se aperfeiçoar a redação de vários dispositivos da Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012 - LDO - 2012, cujo texto serve de base para a elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 - PLDO - 2013, e a inclusão de outros. Entre esses dispositivos merecem destaque:

a) art. 37: o objetivo das modificações foi definir, em consonância com os conceitos de orçamento programa e orçamento por resultados, que somente as alterações orçamentárias que resultem em modificação do valor do subtítulo sejam consideradas créditos adicionais. Os demais atributos constantes dos subtítulos, tais como fonte de recursos, identificadores de uso e de resultado primário e grupos de natureza de despesa, não serão modificados por meio da abertura de créditos adicionais, mas por intermédio de atos infralegais; e

b) art. 50: inclusão, entre outras despesas, das obras do PAC e do Orçamento de Investimento das empresas estatais entre aquelas despesas, previstas no Projeto de Lei Orçamentária de 2013 - PLOA - 2013, que podem ser executadas caso não haja a sanção do referido Projeto até 31 de

dezembro de 2012, a fim de evitar a descontinuidade da execução de importantes ações desenvolvidas pelo Governo Federal.

12. Por outro lado, foram excluídos do Projeto vários dispositivos, por tratarem de matéria que se encontra disciplinada em legislação específica, ou devidamente prevista em manuais, como o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, bem como em regras pertinentes ao modelo do PPA 2008 - 2011, conforme segue:

a) as normas e instruções sobre sistema de custos na Administração Pública Federal foram fixadas por meio da Portaria STN nº 157, de 9 de março de 2011;

b) as regras para a execução de ações de defesa civil foram estabelecidas pela Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010;

c) os dispositivos que tratavam da aplicação de recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, por perderem sua eficácia com a edição da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012; e

d) a aprovação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) foi outro marco legal relevante, que tornou desnecessário o regramento, por meio da LDO, sobre a disponibilização de informações orçamentárias, entre outras, bem como do acesso aos sistemas públicos de informação.

13. Ainda considerando as mencionadas mudanças, buscou-se reestruturar o Projeto da LDO - 2013, agrupando assuntos afins, criando novos capítulos ou seções, bem como reordenando as diversas matérias tratadas nessa Lei.

14. Destaque-se, por oportuno, que na elaboração do Projeto em questão manteve-se a mesma orientação de 2012, no tocante à não inclusão de despesas ressalvadas, considerando que essas despesas, ao longo dos anos, passaram a representar maiores dificuldades para o gerenciamento das finanças públicas relativo ao alcance da meta de resultado primário, notadamente em função de já existir significativa participação das despesas obrigatórias no conjunto das despesas primárias. Por outro lado, cabe enfatizar que a não exclusão de determinada despesa da limitação de empenho não prejudica a sua execução, mas, ao contrário, cria condições para que o gestor possa, a qualquer tempo, redefinir as prioridades na busca da eficiência e da qualidade dos gastos públicos, bem como da otimização dos recursos disponíveis.

15. Além disso, à medida que se deduzem as despesas discricionárias do Poder Executivo da base passível da limitação de empenho, aumenta, proporcionalmente, a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU nessa limitação. Esse procedimento tem prejudicado, segundo esses Poderes e Órgão, o desempenho de suas funções, uma vez que, de forma geral, suas dotações destinam-se ao custeio de ações administrativas.

16. Finalmente, cabe reiterar a importância do presente Projeto de Lei para o estabelecimento do regramento necessário à elaboração, aprovação e execução da Lei Orçamentária de 2013 e para a consolidação de bases fiscais requeridas para o alcance do desenvolvimento sustentável do País.

17. Nessas condições, submeto à consideração de Vossa Excelência o referido Projeto de Lei, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências.”

Respeitosamente,

*Assinado por: Miriam Aparecida Belchior*