



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e
Fiscalização

PROJETO DE LEI DE
DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
PARA 2013

(Projeto de Lei nº 03/2012-CN)

INFORMATIVO CONUNTO

Presidente: Deputado PAULO PIMENTA (PT/RS)
Relator: Senador ANTONIO CARLOS VALADARES (PSB/SE)

PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2013 – PLDO 2013

INFORMATIVO CONJUNTO

As Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal apresentam, resumidamente, os pontos constantes do PLDO 2013 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

Parâmetros Macroeconômicos do PLDO				
Itens	2012	2013	2014	2015
Crescimento real do PIB (%)	4,5	5,5	6,0	5,5
IPCA (%)	4,7	4,5	4,5	4,5
IGP-DI (%)	4,9	4,5	4,5	4,5
Taxa Selic (% em dezembro)	9,75	9,0	8,5	8,0
Taxa de Câmbio Média (R\$ / US\$)	1,76	1,84	1,87	1,88
Massa salarial Nominal (var. % média)	12,01	10,34	10,25	10,43
Salário-Mínimo	622,00	667,75	729,20	803,93

Fonte: MP, citando SPE/MF, grade de 12 de março de 2012.

O PLDO estima crescimento de 5,5% do PIB em 2013. Para 2012, mantém expectativa de que o crescimento seja de 4,5%, bastante superior às projeções do Relatório Focus do Banco Central - Bacen, de 05/04/2012, de 3,2% para 2012 e 4,2% para 2013. O otimismo com as taxas de crescimento seria consequência de um conjunto de medidas de incentivo, aliado à expansão do investimento e à robustez da economia nacional. Em 2014 e 2015, prevê-se crescimento de 6,0% e 5,5%, respectivamente, compatível com a inflação estabilizada em 4,5%.

As taxa de inflação, IGP-DI e IPCA, ficarão em 4,5% para os próximos três anos. Para 2012, projeta-se IPCA de 4,7%, em queda em relação a 2011. Segundo o Relatório Focus do Bacen, o mercado espera IPCA de 5,06% para 2012 e 5,5%, em 2013.

Projeta-se para todo o período queda da taxa de juros Selic e redução dos juros reais a patamares históricos. 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

Novamente a meta de resultado primário para o setor público é estabelecida em valor nominal e não em percentual do PIB. Permanece, contudo, correspondendo aos 3,1% do PIB fixados em anos anteriores.

Manteve-se, como na LDO 2012, a exclusão das empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras do cálculo da meta. De igual modo, permanece a possibilidade de abatimento das despesas do PAC (no total de até R\$ 45,2 bilhões, ou 0,9% do PIB, mesmo percentual de 2012).

A meta de resultado primário para o setor público consolidado foi fixada em R\$ 155,9 bilhões, assim distribuída:

Meta de Superávit Primário		
PLDO 2013		
Abrangência	2013	
	R\$ bilhões	% PIB
Setor Público Consolidado	155,9	3,10
Governo Central	108,1	2,15
Estatais Federais	0,0	0,00
Estados e Municípios	47,7	0,95

3) Execução Provisória do Orçamento (se a LOA não for sancionada no prazo da CF)

Além das despesas obrigatórias e outras consideradas relevantes, reiteradamente aprovadas pelo Congresso, o PLDO 2013 prevê também a execução provisória de (art. 50):

- investimentos e inversões financeiras no âmbito do PAC;
- despesas no âmbito do Orçamento de Investimento, exceto para o início de novas obras; e
- qualquer despesas de caráter inadiável (na LDO 2012 só se autoriza para despesas *correntes* inadiáveis). Neste caso apenas, na base de 1/12 multiplicado pelo número de meses decorridos até a sanção do orçamento.

Obs.: A inserção do dispositivo amplia demasiadamente a possibilidade de se realizar gastos públicos, se o orçamento de 2013 não for sancionado até o final do exercício financeiro de 2012. Além disso, cria condições para que a LOA não seja tempestivamente votada no Congresso Nacional, uma vez que a necessidade de se ter um orçamento aprovado, já no início do exercício financeiro, é suprida pelos dispositivos pertinentes à execução provisória.

Ressalta-se, contudo, que as leis orçamentárias têm sido aprovadas até o final da sessão legislativa, o que não justificaria a ampliação da excepcionalidade.

4) Metas e Prioridades

O PAC e o Programa Brasil sem Miséria – PBSM constituem prioridades da União, nos termos do PLDO 2013. Contudo, as ações e metas correspondentes a esses programas não estão especificadas.

Não integra o projeto, o anexo de metas e prioridades. Esse anexo, no entanto, tem se mostrado de acentuada relevância para o Congresso Nacional, haja vista a grande quantidade de emendas a ele apresentadas para priorização de ações regionais.

A aprovação do Plano Plurianual 2012-2015 (Lei nº 12.593, de 18.01.2012), que estabeleceu um novo modelo programático, não inibiria a inclusão do anexo de metas e prioridades, mesmo na forma usual de programas, ações e respectivas metas.

A eventual inexistência das metas e prioridades na lei decorrente do PLDO 2013 poderá ser vista como descumprimento da regra constitucional (§ 2º do art. 165 e § 2º do art. 195), que estabelece ser a LDO o veículo de definição das metas e prioridades para cada exercício financeiro. Além disso, o próprio PPA 2012-2015 (art. 19) dispõe que a LDO definirá outras prioridades além do PAC e do PBSM.

5) Transferências ao Setor Privado

O tema aqui é *subvenção social, contribuição corrente, contribuição de capital e auxílio* para entidades do setor privado em cooperação com o setor público (arts. 51 a 56).

No caso de “Subvenção Social” (transferência para entidades das áreas de saúde, assistência social e educação), o PLDO 2013 faculta a dispensa de certificação da entidade que cuide da “*prevenção, promoção e atenção às pessoas com HIV e hepatites virais*”.

Em relação ao “Auxílio” (transferência para investimentos), vedou-se a possibilidade de dar continuidade a construções de entidades privadas iniciadas até o ano de 2000. A LDO 2012 autorizava.

Para todos os casos, acabou-se com a exigência de prévia e expressa manifestação do setor técnico e da assessoria jurídica do órgão concedente sobre a adequação dos convênios e congêneres às normas afetas à matéria.

6) Transferências Voluntárias

Trata-se aqui das transferências discricionárias da União para Estados, Distrito Federal e Municípios.

Foram eliminados os múltiplos casos para os quais era permitida a redução das contrapartidas financeiras dos Estados e Municípios. Agora, em qualquer caso, *tanto a redução quanto o aumento* da contrapartida dos entes dependerão de *critérios previamente definidos* ou de *justificativa do titular* do órgão concedente. A regra ficou mais abrangente, porém mais clara.

7) Despesas Ressalvadas do Contingenciamento

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

Este é também um ponto muito sensível ao Congresso Nacional, uma vez que grande número de emendas é direcionado para a proteção de despesas em relação ao contingenciamento.

Embora o PLDO 2013 não tenha previsto qualquer ressalva em relação às despesas discricionárias, a LRF autoriza a criação da ressalva.

8) Contenção do crescimento das despesas correntes

Não há qualquer previsão. Essa foi uma das preocupações do Congresso Nacional, revelada pela inclusão de dois dispositivos inseridos no PLDO 2012 aprovado, que restaram vetados (§§ 4º e 6º do art. 2º).

9) Lei Kandir

Existe apenas a previsão de que as dotações venham em ações específicas na LOA. Não menciona limites nem parâmetros. Previsão idêntica à LDO 2012.

Na LDO 2012 foi vetado dispositivo que determinava o envio do projeto de lei orçamentária com valores ao menos iguais aos do exercício anterior para as ações pertinentes à Lei Kandir.

10) Saúde

Excluídas todas as disposições, em vista da aprovação da Lei Complementar nº 141, de 13.01.2012.

Contudo, não parece ser tranquilo o entendimento sobre a desnecessidade de disposições na LDO, em virtude da série de dúvidas surgidas com a aprovação da referida lei complementar.

11) Salário Mínimo

Excluído o dispositivo que determinava a necessidade de o projeto e respectiva lei orçamentária incluírem os recursos para atendimento do reajuste do salário mínimo.

Conforme se conclui dos parâmetros econômicos apresentados, há previsão de reajuste de 7,35%, em 2013, de 9,20%, em 2014, e de 10,25%, em 2015, cujos valores nominais correspondem a R\$ 665,75, 729,20 e 803,93, respectivamente.

12) Política de ganhos reais aplicável às aposentadorias e pensões do Fundo do RGPS

Não há previsão quanto à garantia de recursos orçamentários para atendimento da política de ganhos reais aplicável às aposentadorias e pensões do Fundo do Regime Geral de Previdência Social. Tal determinação foi prevista na LDO 2011 (art. 51, §3º) e foi vetada na LDO 2012 (art. 48, §3º).

13) PAC e Programa Brasil sem Miséria

Considerados prioridade para 2013, repetindo previsão do PPA. Contudo, não são mencionados as ações e programas que os integram, nem as respectivas metas, como exige a Constituição Federal (art. 165, § 2º, e art. 195, § 2º).

14) Despesas com Pessoal

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.

15) Benefícios pagos ao Servidor e Empregado Público

Estão tratados em Seção específica. Estabelece como parâmetro financeiro a despesa de março de 2012, acrescida dos aumentos legais. As dotações devem corresponder à multiplicação do número de beneficiários pelo valor *per capita* de cada benefício.

Todos os órgãos deverão publicar, com base na posição de agosto de 2012, os totais de beneficiários segundo cada benefício, demonstrando a posição do ano anterior e as variações percentuais.

Veda-se a cada órgão o aumento do benefício *assistência pré-escolar*, desde que o valor *per capita* por beneficiário seja superior ao mesmo valor aferido para a União. Tal vedação já existia para o auxílio-alimentação ou refeição.

16) Obras com indícios de irregularidades graves

Não há alteração significativa. O texto do projeto pacifica as regras democraticamente construídas pelo Poder Legislativo, com a participação do TCU e do próprio Poder Executivo, dando estabilidade aos dispositivos sobre a fiscalização das obras e serviços com indícios de irregularidades graves.

17) Despesas Relacionadas à Copa do Mundo e às Olimpíadas

O PLDO determina ao Executivo divulgar 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.

18) Custo de Obras e Serviços de Engenharia

A redação prevista no PLDO 2013 (art. 101, § 9º) permite concluir que o Congresso Nacional não participará da definição dos critérios de execução de obras e serviços de engenharia, quando realizadas por meio de transferências voluntárias. Neste caso, a definição ficaria apenas a cargo do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministro da Fazenda e do Ministro da Controladoria-Geral da União, conjuntamente.

Os recursos aplicados diretamente pela União mantêm-se, no entanto, sujeitos a regras estabelecidas pela LDO. Trata-se de uma situação de dois pesos e duas medidas, com claro privilégio para a execução por meio de transferências voluntárias.

Para demonstrar o impacto da medida, em 2010 as transferências voluntárias atingiram quase R\$ 30 bilhões, crescendo 94% nos últimos 5 anos (dados retirados do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, exercício 2010, Tribunal de Contas da União).

19) Restos a Pagar

O PLDO 2013, da mesma forma que a LDO 2012, não condiciona a inscrição de restos a pagar à existência de recursos financeiros. Tampouco estabelece limite para a inscrição.

Isso faz com que o estoque de restos a pagar cresça a cada exercício financeiro. Por consequência, cria concorrência cada vez maior do pagamento dos RP com o pagamento das despesas do exercício. Agrava-se também a possibilidade de limitação de empenho e de movimentação financeira.

O estoque atual de restos a pagar é de R\$ 140,9 bilhões.

Ana Cláudia Castro Silva Borges¹

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

WAGNER PRIMO FIGUEIREDO JÚNIOR²

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

¹ Consultores designados: José de Ribamar, Luiz Fernando Perezino, Maurício F. Macedo.

² Consultores designados: Márcia Moura, Eugênio Greggianin, Mário Gurgel, Túlio Cambraia.