

Congresso Nacional Outubro/2013

Nota Técnica Conjunta N^º 6, de 2013

Subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para 2014 – PL n^º 9/2013-CN (Mensagem n^º 76/2013-CN - 358/2013, na origem).



**Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira – Câmara dos Deputados**

**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – Senado Federal**

Endereços na *internet*:

<http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>
<http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/>



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Sumário

Introdução	2
1. Cenário Macroeconômico 2013-2014	2
2. Visão Geral do PLOA	5
2.1. Compatibilidade da Proposta Orçamentária com o PPA e a LDO	5
2.2. Estrutura do PLOA 2014	6
2.3. Política Fiscal	7
3. Receitas	11
3.1. Receitas Primárias	11
3.2. Receitas financeiras e a “regra de ouro”	16
3.3. Renúncia de Receitas Tributárias	17
4. Despesas	19
4.1. Observância dos Limites Constitucionais e Legais	21
4.1.1. Saúde	21
4.1.2. Educação	23
4.1.3. Recursos Destinados à Irrigação	24
4.2. Pessoal e Encargos Sociais	25
4.2.1. Despesas com inativos e pensionistas	26
4.3. Outras Despesas Correntes	29
4.3.1. Despesas com o Regime Geral de Previdência Social - RGPS	29
4.3.2. Assistência Social	31
4.3.2.1. LOAS – Benefício de Prestação Continuada	31
4.3.2.2. Programa Bolsa Família - PBF	33
4.3.2.3. Abono Salarial e Seguro Desemprego	34
4.3.3. Lei Kandir e Fomento às Exportações	36
4.1. Investimentos e Inversões Financeiras	37
4.1.1. Investimentos (GND 4)	37
4.1.2. Inversões Financeiras (GND 5)	39
4.1.3. Programa de Aceleração do Crescimento - PAC	40
4.2. Dívida Pública Federal	41
4.2.1. Estoque Bruto da Dívida Pública Federal	42
4.2.2. Juros e Encargos (GND 2)	43
4.2.3. Amortização da Dívida (GND 6)	44
4.3. Reserva de Contingência (GND 9)	44
5. Autorizações na lei orçamentária para abertura de créditos suplementares	46
6. Fatores que Contribuem para o Contingenciamento	47
6.1. Redutor da meta de resultado primário	48
6.2. Abertura de créditos suplementares e especiais à conta de superávit financeiro	48
6.3. Abertura de crédito extraordinário	49
6.4. Reabertura de créditos extraordinários e especiais	49
6.5. Estoque de Restos a pagar	49
6.6. Insuficiência de recursos no exercício de 2013	50
7. Emendas Individuais e Orçamento Impositivo	51
8. Transferências Voluntárias a Estados e Municípios	52
9. Transferências a Entidades Privadas sem fins Lucrativos	54
10. Obras com Indícios de Irregularidades Graves	55
11. Planos Orçamentários	56
Conclusão	59



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Introdução

Esta nota técnica conjunta¹ é elaborada em cumprimento ao disposto no art. 154, § 2º, da Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional, que dispõe sobre a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e trata da tramitação das matérias a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição. Na nota técnica conjunta, faz-se análise do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2014 (PL nº 9/2013-CN), encaminhado por intermédio da Mensagem nº 76/2013-CN (358/2013, na origem). A análise tem o propósito de oferecer elementos que auxiliem a discussão da proposta orçamentária durante sua tramitação no Congresso Nacional. Participam da elaboração da nota técnica conjunta a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF/CD) e a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (do Senado Federal (CONORF/SF).

A análise não esgota a temática que perfaz a proposta orçamentária, mas abrange temas que despertam maior interesse dos parlamentares. Nesse sentido, abordam-se temas como: as características gerais do PLOA 2014, com respeito tanto a receitas e despesas quanto às programações a cargo de órgãos e entidades da administração pública federal; o cenário econômico, a política fiscal, a dívida pública e as despesas que restam a pagar ao final dos exercícios fiscais; as relações financeiras da União com empresas estatais, com entidades privadas e com estados e municípios, inclusive, nesse último caso, as relações de esteio constitucional e legal; a renúncia de receita; as despesas com pessoal e encargos sociais; a programação da previdência e assistência social e do trabalho; o cumprimento de limites constitucionais e legais; os investimentos públicos e as prioridades governamentais; a abertura de créditos adicionais; as obras com indícios de graves irregularidades.

Também importa consignar que os dados e as informações relativas ao PLOA 2014 e à sua tramitação no Congresso Nacional são divulgados por órgãos legislativos competentes do Congresso Nacional, além da CMO, da CONOF/CD e da CONORF/SF. Os dados e as informações são de caráter quantitativo e qualitativo e contemplam as fases de elaboração da LOA 2014. Sua divulgação é feita por intermédio da publicação de avulsos impressos e, na internet, por meio de mídia eletrônica, na forma de planilhas, textos e bases de dados, a exemplo, no caso das bases de dados, daquelas desenvolvidas pela Câmara dos Deputados (Orçamento Brasil) e pelo Senado Federal (SIGA Brasil). O acesso à mídia eletrônica é oferecido a partir dos portais, na internet, tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal².

1. Cenário Macroeconômico 2013-2014

José Rui Gonçalves Rosa – Conorfsf

A verificação da adequação das projeções do PLOA 2014 requer uma avaliação dos indicadores recentes da atividade econômica e do exame prospectivo da conjuntura internacional. A comparação das previsões da proposta com aquelas formuladas por agentes econômicos privados e entidades de pesquisa também contribui para uma avaliação adequada das projeções orçamentárias.

O PLOA 2014 baseia suas projeções fiscais na retomada de um ritmo mais forte de crescimento econômico, refletido numa expectativa de crescimento real do PIB de 4,0%, conjugada à convergência da inflação para a meta oficial de 4,5%.

A tabela a seguir contém os principais parâmetros empregados na elaboração da proposta orçamentária para 2014, comparados com os adotados na LOA e na reprogramação de 2013, contida no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – 3º bimestre de 2013.

¹ Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, nem da Comissão Mista de Orçamentos. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citada a fonte.

² Os endereços são os seguintes:

<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamento-brasil/orcamento-uniao/loa/loa2014>;
http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado;
<http://www2.camara.gov.br/a-camara/estruturaadm/conof/consultaconvenios.html>.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

PARÂMETROS ECONÔMICOS

Parâmetros	LOA2013 [a]	Reprogramação 2013 3º bimestre [b]	PLOA 2014 [d]
PIB real - variação %	4,50	3,00	4,00
PIB nominal - R\$ bilhões	5.001,10	4.834,40	5.242,90
IPCA acumulado - variação %	4,90	5,70	5,00
IGP-di acumulado - variação %	5,17	4,79	5,50
Taxa Over Selic - média %	7,28	8,20	9,30
Taxa Câmbio - média - R\$/US\$	2,03	2,09	2,19
Massa Sal Nominal - variação %	12,37	11,27	10,09
Petróleo - média - US\$/barril	112,54	104,50	não inf.
Salário Mínimo - R\$	674,97	678,00	722,90
Reaj. Nom. Sal Mínimo - variação %	8,52	9,00	6,62
Reaj. demais Benef. Prev. - variação %	3,22	não inf.	5,70

Fonte: LOA 2013 / Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 3º bimestre de 2013 / PLOA2014.

A tabela mostra que, a exemplo de 2012, a expectativa otimista de crescimento econômico real para 2013 foi enfraquecendo com o passar do tempo e, no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre, caiu para 3,0%. Na realidade, se levarmos em conta informações mais recentes do mercado, a expectativa é de que o crescimento fique abaixo de 3,0% neste exercício.³.

O ritmo de crescimento econômico tem sido irregular. Houve um crescimento fraco no primeiro trimestre de 2013 em relação ao último trimestre de 2012, da ordem de 0,6%. Contudo, ocorreu vigorosa variação de 1,5% no segundo trimestre, com relação ao primeiro deste exercício, crescimento que, se anualizado, corresponderia a um crescimento anual superior a 6,0%. Porém, no 1º semestre de 2013, com relação ao período equivalente de 2012, o PIB mostrou crescimento de apenas 2,6%.

A esperança do governo de que o ritmo dessa última variação seja mantido vem sendo contraditada por informações setoriais pouco alentadoras. A produção industrial, por exemplo, voltou a cair em julho, mostrando queda de 0,7% na média móvel trimestral e de 2,0% com relação ao mesmo mês de 2012. O Índice de Atividade Econômica do Bacen – IBC-Br, dessazonalizado, considerado uma proxy da variação do PIB calculado pelo IBGE, também tem se comportado de forma errática, ainda que em junho (146,83) tenha mostrado recuperação com relação a maio (144,80), porém em nível ainda inferior ao alcançado em abril (147,01).

Mas nem tudo é negativo, pois dados da indústria automobilística (Anfavea) mostram um crescimento na produção de agosto da ordem de 9% com relação a julho e essa entidade espera um aumento de 11,9% na produção do ano. O mês também mostrou uma forte venda ao exterior, com aumento nas exportações para Argentina e México, sendo previsto um crescimento de 20% para este ano. As vendas a varejo ampliado, no acumulado de 12 meses, por sua vez, crescem 6,4% em volume e 9,5% em receita nominal na medição de junho.

Por outro lado, joga contra o otimismo de um crescimento mais vigoroso a necessidade de se praticar uma política monetária mais restritiva para conter pressões inflacionárias que poderão ser exacerbadas pela recente desvalorização do real em relação ao dólar, principalmente em um contexto de uma programação fiscal mais folgada.

Com relação a isso, a meta da taxa básica de juros Selic, depois de ter voltado a um dígito no início de março de 2012, continuou caindo até atingir 7,25% na reunião do Copom de 10 de outubro desse ano, a menor historicamente observada. Foi assim mantida até a reunião de 17 de abril de 2013 quando, devido ao recrudescimento das pressões inflacionárias, foi elevada para 7,50% ao ano. Em 28 de agosto último foi fixada em 9,00% e a expectativa dos agentes econômicos é que feche o exercício em 9,50%. Para 2014 a expectativa é que encerre o exercício em 9,75%.

Mas o Bacen, por meio da ata da última reunião do Copom, tem a visão de que a política fiscal caminha para uma trajetória de neutralidade, pois entende que "...criam-se condições para que,

³ Os agentes de mercado, segundo o FOCUS – Relatório de Mercado, de 30/08/2013, elaborado pelo BACEN, estima que a variação real do PIB de 2013 será de 2,32%.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

no horizonte relevante para a política monetária, o balanço do setor público em posição expansionista se desloque para a zona de neutralidade”.

Para 2014, o projeto assenta suas projeções fiscais tendo como pano de fundo a retomada sustentada da atividade econômica e do investimento, associado com a obtenção de resultado primário para o setor público consolidado de 2,1% do PIB, ainda que levemente inferior ao prometido para 2013 (de 2,3% do PIB). O governo espera que os investimentos públicos e privados constituam o principal indutor que elevará a taxa de crescimento real do PIB em 2014 para 4,0%, aproximando-a da taxa média de 4,2% do período 2004-2011.

De acordo com o Boletim Focus de 06/09/2013, o setor privado está pessimista, prevendo uma variação do PIB de 2,28% (2,30% no Boletim anterior) para 2014 e 2,35% para 2013 (2,32% no Boletim anterior). Quanto à variação do IPCA, enquanto o governo espera uma variação acumulada de 5,70% para 2013 e de 5,00% para 2014, o setor privado tem expectativas de 5,82% e 5,85%, respectivamente⁴.

O governo conta também com as medidas tomadas para elevar a competitividade operacional do setor produtivo que, associadas com a prática de uma taxa de câmbio médio mais favorável ao comércio exterior, deverão permitir um melhor desempenho do setor industrial, a despeito da política monetária mais rígida.

O principal motor do crescimento parece estar sendo redirecionado para a demanda de investimentos. No segundo trimestre, com relação ao anterior, registrou-se o expressivo aumento de 3,6% na formação bruta de capital fixo, o segundo resultado positivo consecutivo em 2013, após mostrar queda nos quatro trimestres de 2012. Com isso, a taxa de investimento saltou de 17,9% do PIB no segundo trimestre de 2012 para 18,6% no segundo trimestre de 2013.

Reforça essa avaliação dois outros movimentos. Primeiro, o fato de que as licitações de concessões nas áreas de energia e de infraestrutura, estas com regras mais atraentes e que elevam a taxa de retorno dos investimentos, deverão intensificar a demanda por investimentos. Segundo, a continuidade das desonerações tributárias visando estimular os investimentos e a competitividade da economia, bem como a manutenção da linha de crédito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) do BNDES e de outros instrumentos de financiamentos.

As despesas de consumo das famílias e da administração pública, por sua vez, seguem crescendo em marcas positivas, porém em magnitudes mais moderadas.

As importações de bens e serviços apresentaram expansão de 7,9% no segundo trimestre de 2013, com relação ao mesmo período de 2012, e as exportações mostraram incremento de 6,3% na mesma base de comparação. Porém, a expectativa é que, devido ao novo patamar da taxa cambial e à retomada de vigor no comércio internacional, essa posição se reverta a médio e longo prazos, levando a um melhor balanço nessas operações com o exterior e potencializando o crescimento da economia.

Relativamente ao petróleo, após os preços atingirem elevados patamares em 2008 (até US\$ 133,00 para o *Brent*), as cotações caíram significativamente e nos últimos dois anos ficaram mais estáveis. A proposta emprega cotação média do barril do tipo *Brent* de US\$ 104,50 contida no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – 3º bimestre de 2013.

O câmbio médio para 2014, conforme os prognósticos mais recentes do mercado, será mais elevado do que o previsto no projeto, envolvendo uma taxa de R\$ 2,38 por dólar contra R\$ 2,19 por dólar na proposta. Para 2013 os valores são bastante próximos, com a cotação média do dólar na Avaliação do 3º bimestre em R\$ 2,09, enquanto que o mercado espera R\$ 2,20.

A massa salarial continua registrando expressivo crescimento e o PLOA 2014 contempla expansão desse indicador em 10,09%, abaixo da taxa de anos anteriores devido ao menor crescimento econômico que influencia a fixação do aumento do salário mínimo.

⁴ O pessimismo do mercado quanto ao crescimento econômico, embora generalizado, não é uma posição unânime. O economista Francisco Lopes, ex-presidente do Bacen, em artigo no jornal Valor Econômico de 16/08/2013, anterior, portanto, aos dados do IBGE para o 2º trimestre, com base nas informações do IBC-BR do BACEN, anteviu uma taxa anualizada de crescimento do PIB de 4,0%, e o economista Jim O'Neill, que criou o termo BRIC, segundo o mesmo jornal de 02/09/2013, em seminário em Campos do Jordão (SP) apontou para um cenário favorável para a economia brasileira, admitindo que ela tem condições de crescer a 4,0% ao ano, impulsionada, entre outros motivos, pelo aumento da competitividade provocada pela desvalorização cambial.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Pela proposta, o Poder Executivo estima que o PIB nominal de 2013 será de R\$ 4.834,4 bilhões e, em 2014, atingirá R\$ 5.242,9 bilhões, com um aumento nominal de 8,45%.

Enfim, embora haja discordâncias com respeito à taxa de crescimento de 4,0% para 2014, o alcance desse número é possível, mas depende do êxito das licitações de concessões e dos efeitos positivos da desvalorização cambial sobre a indústria e balança comercial brasileiras.

2. Visão Geral do PLOA

2.1. Compatibilidade da Proposta Orçamentária com o PPA e a LDO

Fábio Chaves Holanda – Conof/CD
José de Ribamar Pereira da Silva – Conorfs/SF

A Lei que instituir o Plano Plurianual (PPA), nos termos do § 1º do art. 165 da Constituição Federal, deve definir, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital, para as despesas delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada. Além do mais, prevê que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (art. 167, §1º).

Da mesma forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000) estabelece, em seu art. 5º, que o projeto de lei orçamentária anual deverá ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, além de compatível com a própria LRF.

Devemos lembrar que o PPA 2012–2015 (Lei nº 12.593, de 2012) denominado “Plano Mais Brasil” promoveu significativas mudanças na lógica e na estrutura em relação aos antigos PPAs. Cabe destacar como principais características do PPA em vigor:

- a) programas são instrumentos de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos. São classificados em programas temáticos e programas de gestão, manutenção e serviços ao estado;
- b) o programa temático retrata as políticas públicas e orienta a ação governamental para o alcance dos objetivos propostos. É composto por objetivos, iniciativas, indicadores, valor global e valor de referência;
- c) os programas de gestão, manutenção e serviços ao estado são instrumentos do plano que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas nos Programas Temáticos. O programa de gestão não possui iniciativas;
- d) as ações orçamentárias passam a figurar somente na lei orçamentária;
- e) o elo entre o PPA e a lei orçamentária passa a ser a iniciativa;
- f) as vinculações entre ações orçamentárias e iniciativas constam das leis orçamentárias anuais em volumes específicos (no PLOA 2014, Volumes II e IV);
- g) os empreendimentos cujo valor global estimado seja igual ou superior ao valor de referência são caracterizados de grande porte e são expressos no PPA como iniciativas.

Pelo art. 9º da lei do PPA, os valores financeiros do plano são estimativos e não representam limites à programação na lei orçamentária e nos créditos adicionais, nem à execução das despesas. Além disso, são atualizados de acordo com as alterações da lei orçamentária. Sendo assim, esse novo modelo de PPA, permite que iniciativas de caráter genérico possam comportar inúmeras ações no orçamento, sem a necessidade de alteração do plano, desde que tais ações não constituam empreendimentos de grande porte. Tal generalidade torna as leis orçamentárias quase sempre compatíveis com o PPA em vigor.

Com relação à necessidade de individualização de iniciativas, verifica-se que o PPA 2012–2015 apresenta valores de referência elevados em muitos programas, o que abre a possibilidade de que sejam apresentadas emendas de bancada ao orçamento por meio da modalidade “projetos estruturantes”, sem a necessidade de inclusão de iniciativa no Plano Plurianual.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Importante lembrar que o PLOA 2014 que chegou ao Congresso Nacional baseia-se em projeto de lei de modificação do PPA que ainda não foi enviado ao Congresso. Com relação aos programas orçamentários, identificamos compatibilidade do PLOA 2014 e o PPA em vigor.

Quanto à compatibilidade do PLOA com a LDO, nada há como aferir no presente momento, uma vez que o PLDO 2014 não foi aprovado até o presente momento. As eventuais incompatibilidades que forem constatadas entre os projetos deverão ser corrigidas no âmbito do processo legislativo, para que as leis correspondentes possam vigorar com a necessária coesão.

2.2. Estrutura do PLOA 2014

Maurício Ferreira de Macêdo – Conorfsf
Túlio Cambraia – Conof/CD

O valor da proposta orçamentária para 2014 é de R\$ 2.467,6 bilhões, sendo que R\$ 105,6 bilhões são relativos ao orçamento de investimento das estatais.

O total dos orçamentos fiscal e da seguridade social é de R\$ 2.362,0 bilhões, dos quais R\$ 654,7 bilhões referem-se ao refinanciamento (ou rolagem) da dívida pública. O refinanciamento consiste na amortização do principal da dívida contratual ou mobiliária com recursos obtidos a partir da realização de novas operações de crédito (emissão de títulos). As receitas e despesas relativas ao refinanciamento têm o mesmo valor e não afetam o montante da dívida. Os efeitos sobre o estoque da dívida se dá ao longo do tempo, de acordo com os encargos incidentes sobre as novas emissões de títulos.

Em razão de ordenamento contido no art. 52 da LRF, o refinanciamento deve constar de forma destacada das demais despesas financeiras. Descontada essa parcela, os orçamentos fiscal e da seguridade social somam R\$ 1.707,2 bilhões.

O valor da proposta e a composição básica do orçamento da União para 2014, comparado com a de 2013, são apresentados na tabela a seguir:

PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS DA UNIÃO
Grandes Números

Descrição	PLOA 2013		PLOA 2014	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Orçamentos da União	2.250,9	2.250,9	2.467,6	2.467,6
1. Orçamento de Investimento das Estatais	110,6	110,6	105,6	105,6
2. Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	2.140,3	2.140,3	2.362,0	2.362,0
2.1. Refinanciamento da Dívida Pública	610,1	610,1	654,7	654,7
2.2. Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – s/ refinanc.	1.530,2	1.530,2	1.707,2	1.707,2
2.2.1. Orçamento Fiscal	1.535,1	1.496,5	1.721,0	1.655,1
2.2.1.1. Refinanciamento da Dívida Pública	610,1	610,1	654,7	654,5
2.2.1.2. Orçamento Fiscal – s/ refinanciamento	925,1	886,4	1.066,3	1.000,6
2.2.2. Orçamento da Seguridade Social	605,1	643,8	641,0	706,9
2.2.2.1. Refinanciamento da Dívida Pública				0,2
2.2.2.2. Orçamento da Seguridade Social – s/ refinanc.	605,1	643,8	641,0	706,7

Fonte: BI Gerencial/SIOP/SOF.

Em relação à proposta para 2013, há aumento de 11,6% no total dos orçamentos fiscal e da seguridade social, sem considerar os valores relativos ao refinanciamento da dívida pública. No tocante ao orçamento de investimento das empresas estatais, há redução de 4,5% em comparação com a proposta para o exercício corrente.

O confronto entre as receitas e despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social revela a necessidade de financiamento deste por aquele, no valor de R\$ 65,9 bilhões.

Tal montante seria menor se não fosse a desvinculação das receitas da União (DRU). Por esse mecanismo, autorizado pelo art. 76 do ADCT, parte das receitas de contribuições sociais que compõem o orçamento da seguridade social, passa a ser de livre utilização e integra as receitas do orçamento fiscal.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Conforme Demonstrativo DRU contido nas informações complementares ao PLOA 2014⁵ e a respectiva estimativa da receita por natureza, é retirado do orçamento da seguridade social o montante de R\$ 62,1 bilhões em razão da desvinculação de parcela das principais contribuições sociais que deveria integrar as receitas daquele orçamento. Com isso, e sem considerar a DRU incidente sobre outras contribuições sociais, a necessidade de financiamento da seguridade social pelo orçamento fiscal cairia para R\$ 3,8 bilhões.

PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

Receitas	Origem da Receita			DRU			R\$ milhões
	Fiscal	Seguridade Social	Total	Fiscal	Seguridade Social	Total	
COFINS	45.019,9	164.191,3	209.211,2	794,4	41.047,8	41.842,2	
CSLL	14.951,1	53.599,5	68.550,6	310,2	13.399,9	13.710,1	
PIS/PASEP	29.880,1	26.942,8	56.822,8	4.628,9	6.735,7	11.364,6	
Receita de Loterias	2.651,5	1.593,1	4.244,6	450,7	398,3	848,9	
Cota-partes da Contr. Sindical	95,7	382,9	478,6		95,7	95,7	
Contr. para o Ensino Aerooviário	130,8		130,8	26,2		26,2	
Contr. Des. Ens. Prof. Marítimo	116,3		116,3	23,3		23,3	
Contribuição Industrial Rural	291,3		291,3	58,3		58,3	
Contr. Remun. Dev. Trabalhador	3.780,6		3.780,6	756,1		756,1	
Adicional à Contr. Previdenciária	1.164,6		1.164,6	232,9		232,9	
Pensões Militares	461,8	1.847,2	2.308,9		461,8	461,8	
Contr. Fundo de Saúde PMDF	2,4	9,8	12,2		2,4	2,4	
Contr. Fundo de Saúde CBMDF	1,6	6,6	8,2		1,6	1,6	
Total Geral	98.547,8	248.573,0	347.120,8	7.280,9	62.143,2	69.424,2	

Fonte: Siga e Demonstrativo DRU contido nas informações complementares ao PLOA 2014.

2.3. Política Fiscal

José Fernando Cosentino Tavares – Conof /CD
Márcia Rodrigues Moura – Conof /CD

A mensagem presidencial ressalta a importância da coordenação nos últimos anos nas esferas fiscal e monetária, que permitiria formular, neste projeto de lei orçamentária, políticas e instrumentos para garantir crescimento sustentável da economia com redução da desigualdade e inclusão social.

O documento faz menção a movimentos estratégicos nesse contexto, dos quais um é o aumento de investimento, sendo destaque na órbita pública o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa de Investimentos em Logística (PIL), o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e o Pré-Sal.

Avalia que a sustentabilidade do quadro macroeconômico interno, mesmo em cenário de incerteza, é resultado da consistência das diretrizes e da política econômica, que visam, entre outros, o equilíbrio fiscal, com melhora nos indicadores de endividamento do setor público (alongamento do prazo médio; redução do percentual de vencimentos no curto prazo; diminuição da parcela da dívida exposta à volatilidade de mercado, como câmbio e taxa Selic; e trajetória declinante da dívida líquida como proporção do Produto Interno Bruto).

De fato, a dívida líquida do setor público mostra tendência de queda desde 2003. Foi de 60,4% do PIB em dezembro de 2002 e situou-se em 34,1% do PIB em julho de 2013, como mostra a Tabela.

⁵ Este demonstrativo atende ao inciso X do Anexo II (Relação das Informações Complementares) do PLDO 2014.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO Principais Resultados Fiscais, 2010-2014

Grandeza	Observado em 12 Meses				Previsto		(% do PIB)
	2010	2011	2012	Até Julho 2013	2013	2014	
Superávit Primário	2,70	3,11	2,38	1,91	2,30	2,10	
Juros Líquidos	5,18	5,71	4,86	4,91	4,70	4,50	
Resultado Nominal	2,61	2,61	2,47	3,00	2,40	2,40	
Dívida Líquida	39,15	36,41	35,21	34,08	34,80	33,90	

Fonte: Mensagem da proposta 2014; Banco Central do Brasil (observado). Elaboração das Consultorias.

A proposta orçamentária prevê que a dívida líquida chegue a 33,9% do PIB em 2014, depois de cair a 34,8% do PIB ao fim de 2013. Essa queda, que depende da geração de resultado primário de 2,1% do PIB, mostra-se mais acentuada que a verificada entre 2012 e 2013.

O desempenho satisfatório nos dez anos passados deve-se em parte à redução dos juros incidentes sobre a dívida pública, hoje novamente em alta. Os dados do Banco Central mostram que juros líquidos representaram 8,5% do PIB em 2003, e passaram a 4,9% do PIB em julho de 2013 (considerando-se os últimos 12 meses). Serão equivalentes a 4,5% do PIB em 2014, segundo os prognósticos oficiais.

A redução da dívida decorreu também da poupança pública gerada no período. O resultado primário foi positivo e ficou em média pouco acima de 3,4% do PIB entre 2003 e 2008. Dos anos de crise em diante o desempenho caiu, exceto em 2011.

De acordo com a proposta, o superávit do setor público consolidado será ainda menor no próximo exercício, caindo para 2,1% do PIB, o menor resultado desde 2002, exceto em 2009.

Quanto ao déficit nominal, o prognóstico é de que alcançará 2,4% do PIB 2014, patamar atualmente previsto para 2013. Até julho de 2013 (considerando-se os últimos 12 meses) alcançou 3% do PIB, de acordo com dados do Banco Central. A tabela seguinte mostra como evoluíram resultados e metas primárias entre 2009 e 2014.

EVOLUÇÃO DE RESULTADOS E METAS PRIMÁRIAS DO SETOR PÚBLICO, 2009-2014

Discriminação	Realizado				Metas						2014			
					LDO	Projeto de Lei Orçamentária			Orçamento		LDO	PLOA		
	2009	2010	2011	2012		R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	
	% do PIB				% PIB									
Setor Público														
Governo Federal	2,00	2,70	3,11	2,38	3,10	155.851,0	3,13	155.851,0	3,12	155.851,0	3,27	3,10	167.360,0	3,19
Governo Central Estatais Federais	1,26	2,07	2,26	1,93	2,15	108.090,0	2,17	108.090,0	2,16	108.090,0	2,26	2,15	116.072,0	2,21
Governos Regionais	1,31	2,09	2,25	1,96	2,15	108.090,0	2,17	108.090,0	2,16	108.090,0	2,26	2,15	116.072,0	2,21
-0,05	-0,02	0,01	-0,02	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
0,74	0,63	0,85	0,45	0,95	47.761,0	0,96	47.761,0	0,96	47.761,0	1,00	0,95	51.288,0	0,98	
Orcamentos Fiscal e da Seguridade Social (2)														
Receita (3)	22,86	24,43	23,92	24,04	24,39	1.214.291,7	24,41	1.238.145,0	24,76	1.174.226,0	24,60	23,88	1.298.353,7	24,76
Despesa (4)	21,59	22,38	21,70	22,12	22,24	1.131.201,7	22,74	1.155.054,0	23,10	1.101.189,9	23,07	21,73	1.240.281,7	23,66
Resultado	1,27	2,05	2,22	1,93	2,15	83.090,0	1,67	83.090,9	1,66	73.036,1	1,53	2,15	58.072,0	1,11
Memorando														
PPI/PAC (5)	0,55	0,59	0,68	0,89		25.000,0	0,50	25.000,0	0,50	35.053,9	0,73		58.000,0	1,11
Recebíveis de Itaipu	0,04	0,04	0,03	0,03	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Crescimento PIB (%)	-0,33	7,53	2,73	0,87	5,5	4,5				2,5		4,5	4,0	

Fonte: Banco Central do Brasil; Projetos de Lei Orçamentária de 2012 e 2013; e SOF/MP. Elaboração das Consultorias.

(1) PIB revisto na proposta orçamentária.

(2) Inclui no resultado das estatais de 2009 a 2012 os recebíveis de Itaipu, conforme relatórios de cumprimento de metas do Tesouro.

(3) Inclui em 2010 receitas extraordinárias da venda de 5 bilhões de barris de petróleo pela União, equivalentes a 1,98% do PIB. Exclui receita decorrente de compensação ao RGPS.

(4) Inclui nas despesas as transferências a estados e municípios e discrepância estatística, que não a referente a recebíveis de Itaipu. Inclui em 2010 despesa extraordinária com a capitalização da Petrobras equivalente a 1,14% do PIB. Exclui despesa decorrente de compensação ao RGPS.

(5) Até 2009, PPI; a partir de 2010, PAC. Até 2012, despesas realizadas. Em 2013 e 2014, previsão de abatimento da meta com despesas do PAC e de desoneração de tributos.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Em 2009, a meta fiscal foi reduzida pela Lei nº 12.053, de 2009⁶, para, em combinação com outras medidas anticíclicas, abrandar a crise – o superávit foi de 2% do PIB e a dívida líquida interrompeu sua trajetória de queda.

Em 2010, o superávit primário, fixado em 3,1% do PIB, frustrou-se, não obstante o forte crescimento da economia e a realização de operação inédita com a Petrobras, cujo saldo a favor do Tesouro foi equivalente a 0,84% do PIB. A meta só foi formalmente cumprida mediante o abatimento das despesas do PAC.

O resultado de 2011 representou o retorno à meta de 3,1% do PIB. Nesse exercício, a meta do setor público consolidado foi estabelecida pela primeira vez em termos nominais, no montante de R\$ 117,9 bilhões. Em agosto daquele ano, o Governo Federal se comprometeu, diante do bom desempenho da arrecadação, a ampliar a meta de superávit primário em R\$ 10,0 bilhões. O resultado primário alcançou R\$ 128,7 bilhões, apesar da frustração do resultado de estados e municípios. A iniciativa de ampliar o esforço fiscal decorreu da percepção de que ela permitiria ao Banco Central iniciar um novo ciclo de redução da taxa de juros.

Em 2012, ano de baixo crescimento, o cumprimento da meta dependeu da utilização do redutor autorizado em função da execução de despesas do PAC. A meta primária consolidada de R\$ 139,8 bilhões, com a revisão do crescimento a menor, passou a representar 3,18% do PIB, e a meta da União e suas estatais, 2,20% do PIB. O resultado obtido, incluindo o saldo de operações criticadas como “contabilidade criativa”, foi de menos de 2,4% do PIB, e de pouco mais de 1,9% do PIB para a União.

Para 2013, considerando as mudanças entre o cenário econômico-fiscal que prevalecia quando da elaboração do projeto de LDO e o do PLOA 2014, a meta primária consolidada de R\$ 155,9 bilhões passou a corresponder quase 3,3% do PIB, e a da União e suas estatais, de R\$ 109,1 bilhões, quase 2,3% do PIB. Porém, o resultado recentemente prometido é de 2,3% do PIB para o setor público consolidado, com pouco mais de 1,5% do PIB a cargo da União, depois de abatidas despesas do PAC, de cerca de 0,7% do PIB.

Mesmo a meta de 2,3% do PIB para setor público consolidado está em risco de não ser cumprida, pois ainda que a União produza o resultado prometido, restaria diferença a preencher por conta da provável insuficiência do desempenho dos estados e municípios – seu superávit acumulado no exercício era de R\$ 17 bilhões até julho de 2013 (R\$ 17,7 bilhões considerando-se os últimos 12 meses), menos de 0,4% do PIB. Os analistas do mercado consultados semanalmente pelo Banco Central prognosticavam, em 06/09/2013, superávit primário consolidado de 1,7% do PIB.

A fixação das metas em reais significou seu aumento em percentagem do PIB também em 2014, à medida que as projeções do crescimento foram revistas. A LDO 2014 previa crescimento do PIB de 4,5% no próximo exercício, mas o PLOA 2014 contempla 4%. As metas primárias, considerando os parâmetros da proposta, já se elevaram para quase 3,2% do PIB em 2014, no caso de todo o setor público (R\$ 167,4 bilhões), e para 2,2% do PIB, no caso da União (R\$ 116,1 bilhões). Governos regionais têm a seu cargo poupança prevista de R\$ 51,3 bilhões, equivalentes a quase 1% do PIB.

O PLOA 2014 prevê queda do resultado primário do setor público consolidado, de 2,3% do PIB (meta após redução de R\$ 35 bilhões relativos ao PAC), conforme reprogramação de 2013, para 2,1% do PIB em 2014 (meta após redução de R\$ 58,0 bilhões relativos ao PAC e ao PBSM). Neste caso, para 2014 a meta da União cairia à metade, do equivalente a 2,2% do PIB para 1,1% do PIB.

O PLDO 2014 vai além e permite o abatimento da meta em R\$ 67 bilhões, ou 1,29% do PIB, que, se utilizado plenamente, levaria o saldo primário consolidado a 1,90% do PIB, e o da União, de 2,21% do PIB a 0,92% do PIB. Esses resultados consideram que os governos regionais gerem superávit de 1% do PIB.

A tabela a seguir mostra, segundo o formato de apresentação das necessidades de financiamento pelo Tesouro Nacional, os principais agregados de receitas e despesas do governo central no período 2011 a 2014.

⁶ A Lei nº 12.053, de 2009, alterou as metas de resultado primários estabelecidas na LDO 2009 (Lei nº 11.768, de 2008). A meta para o setor público consolidado passou de 3,8% para 2,5% do PIB; para os orçamentos fiscal e da segurança, de 2,2% para 1,4% do PIB; para o Programa de Dispêndios Globais, de 0,65% para 0,2% do PIB, com a exclusão do Grupo Petrobrás do cálculo. Também o redutor da meta foi alterado de R\$ 15,6 bilhões para R\$ 28,5 bilhões.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL, 2011-2014

Discriminação	Realizado 2011		Realizado 2012		Reprogramação 2013		PLOA 2014	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB ⁽¹⁾	R\$ milhões	% PIB
1. Receita primária total	991.037,9	23,9	1.060.245,0	24,1	1.174.226,0	24,6	1.298.353,7	24,8
1.1. Receita administrada pela RFB	628.621,1	15,2	647.392,9	14,7	702.070,1	14,7	791.495,4	15,1
1.2. Arrecadação líquida do RGPS ⁽²⁾	245.891,9	5,9	275.764,7	6,3	302.198,5	6,3	339.839,4	6,5
1.3. Receitas não administradas pela RFB	116.524,8	2,8	137.087,4	3,1	169.957,3	3,6	167.018,9	3,2
2. Transf. a Estados e Municípios (empenho liquidado)	158.434,2	3,8	169.937,2	3,9	181.674,7	3,8	214.141,8	4,1
3. Receita líquida de transferências (1 -2)	832.603,7	20,1	890.307,8	20,2	992.551,2	20,8	1.084.212,0	20,7
4. Despesa primária total (empenho liquidado)	757.059,4	18,3	854.530,6	19,4	918.732,5	19,2	1.023.816,0	19,5
4.1. Pessoal e encargos sociais	183.546,4	4,4	190.641,7	4,3	203.512,6	4,3	224.381,5	4,3
4.2. Benefícios da Previdência	282.468,1	6,8	318.830,3	7,2	349.164,7	7,3	388.035,2	7,4
4.3. Outras despesas obrigatórias ⁽³⁾	103.545,8	2,5	126.407,4	2,9	120.572,8	2,5	145.155,5	2,8
4.4. Despesas discricionárias & PAC	187.499,2	4,5	218.651,2	5,0	245.482,4	5,1	266.243,9	5,1
5. Resultado primário - regime orçamentário (3 - 4)	75.544,3	1,8	35.777,2	0,8	73.818,7	1,5	60.395,9	1,2
6. Outros fatores que afetam o resultado	7.193,2	0,2	(3.500,2)	(0,1)	4.492,0	0,1	6.538,0	0,1
6.1. Empréstimos líquidos	720,8	0,0	1.753,1	0,0	382,9	0,0	631,4	0,0
6.2. Subs. implícitos e outras despesas extra-orçamentárias	6.472,4	0,2	7.146,7	0,2	4.109,1	0,1	5.906,5	0,1
6.3. Fundo Soberano do Brasil	-	-	(12.400,0)	(0,3)	-	-	-	-
7. Ajuste regimes caixa/orçamentário	25.173,5	0,6	48.985,2	1,1	3.709,4	0,1	4.214,0	0,1
8. Resultado primário acima da linha (5-6+7)	93.524,6	2,3	88.262,6	2,0	73.036,1	1,5	58.072,0	1,1
9. Discrepância estatística/ajuste metodológico	(489,1)	(0,0)	(2.176,6)	(0,0)	-	-	-	-
10. Result. primário do governo central abaixo da linha (8 + 9)	93.035,5	2,2	86.086,0	2,0	73.036,1	1,5	58.072,0	1,1
11. Recursos para PAC E PBSM	28.022,5	0,7	39.306,9	0,9	35.053,9	0,7	58.000,0	1,1
12. Result. prim. do governo central, art. 3º da LDO (10 + 11)	121.058,0	2,9	125.392,9	2,8	108.090,0	2,3	116.072,0	2,2
13. Juros nominais	(180.553,1)	(4,4)	(147.267,6)	(3,3)	(168.493,0)	(3,5)	(173.709,0)	(3,3)
14. Resultado nominal do governo central	(87.517,6)	(2,1)	(61.181,6)	(1,4)	(95.456,9)	(2,0)	(115.637,0)	(2,2)
15. Receitas financeiras	724.514,9	17,5	858.900,0	19,5	910.743,1	19,1	1.046.630,6	20,0
15.1. Refinanciamento da dívida	474.099,6	11,4	383.260,6	8,7	610.065,7	12,8	654.746,9	12,5
15.2. Emissão de títulos	91.613,8	2,2	172.624,9	3,9	124.253,2	2,6	189.819,7	3,6
15.3. Operações Oficiais de Crédito	62.413,5	1,5	64.408,8	1,5	66.358,6	1,4	67.010,0	1,3
15.4. Remuneração das Disponibilidades do Tesouro	41.255,2	1,0	47.914,9	1,1	40.270,7	0,8	44.182,2	0,8
15.5. Demais	55.132,8	1,3	190.690,7	4,3	69.794,8	1,5	90.871,8	1,7
16. Despesas financeiras	761.337,7	18,4	815.327,8	18,5	967.896,9	20,3	1.107.026,5	21,1
16.1. Juros e encargos da dívida	131.122,4	3,2	135.057,6	3,1	152.888,1	3,2	189.474,7	3,6
16.2. Amortização da dívida	577.339,3	13,9	620.522,7	14,1	747.165,8	15,7	812.476,2	15,5
16.3. Demais	52.876,1	1,3	59.747,5	1,4	67.843,0	1,4	105.075,7	2,0

Fonte: Projeto de Lei Orçamentária para 2014.

(1) PIB revisado na proposta orçamentária.

(2) Exclui receita decorrente de compensação ao RGPS.

As receitas, passada a crise, voltaram à trajetória de alta de 2010 a 2012 (neste ano, pouco mais de 24% do PIB).

A proposta orçamentária estima aumento para 2013 das receitas primárias, atingindo o equivalente a 24,6% do PIB. Em 2013 as receitas não administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB terão peso significativo, em grande parte em decorrência da retomada do programa de concessões.

Em 2014, na mesma base de comparação, o PLOA 2014 prevê que as receitas primárias chegarão a 24,8% do PIB. Esse avanço dar-se-á graças ao crescimento (de 0,7% do PIB) das receitas administradas pela RFB, incluindo a arrecadação previdenciária, enquanto as demais caem. Cumpre ressaltar que se trata de expectativa otimista, implicando em novo aumento da carga tributária.

As despesas, no conceito empenho liquidado, têm mantido uma trajetória de elevação em relação ao PIB, a partir de 2011, quando se situou em 18,3% do PIB. Em 2012, a par do aumento do ajuste orçamento/caixa, foi a 19,4% do PIB, e deve cair moderadamente em 2013, para chegar a 19,5% do PIB em 2014.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Os benefícios previdenciários também continuam sua trajetória de crescimento. Ainda do lado das despesas, destaque é a manutenção, em volume historicamente baixo (4,3% do PIB), das despesas com pessoal e seus encargos.

O grande grupo das despesas discricionárias, com todo o investimento, incluindo o PAC, está em alta em relação a 2011, praticamente 5% do PIB nos três exercícios seguintes, 2012 (observado) e 2013 e 2014 (previsões).

Das despesas financeiras, a estimativa é de que, dados os parâmetros macroeconômicos e fiscais que prevaleceram na elaboração da proposta de orçamento, os juros nominais a cargo do governo central cresçam de 3,2% do PIB (entre 2011 e 2013) para 3,6% do PIB em 2014.

3. Receitas

3.1. Receitas Primárias

Maria Liz de Medeiros Roarelli – Conorfsf

O PLOA 2014 estima as receitas totais em R\$ 2.467,6 bilhões, sendo R\$ 2.362,0 bilhões dos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 105,6 bilhões do orçamento de investimentos das estatais. No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, R\$ 1.315,4 bilhões são receitas primárias brutas e R\$ 1.046,6 bilhões são receitas financeiras, das quais R\$ 654,7 bilhões referem-se à rolagem da dívida pública federal.

Deve-se observar que as receitas primárias compreendem R\$ 17 bilhões relativos à compensação da União ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social por perdas com desoneração da folha de pagamentos das empresas, em conformidade com o disposto na Lei nº 12.546, de 2011. Essa forma de apresentação, embora transparente, não representa a verdadeira receita arrecadada junto ao setor privado, pois a operação ocorre entre dois entes públicos. Por essa razão, a análise da evolução da receita primária, com base nos quadros abaixo, desconsidera essa receita intraorçamentária. Após esse ajuste, o total da receita primária é R\$ 1.298,3 bilhões e a receita total é R\$ 2.450,6 bilhões⁷.

As receitas primárias brutas aumentam em R\$ 124 bilhões, com relação ao valor esperado para 2013 na reprogramação orçamentária do 3º bimestre desse exercício, conforme a tabela abaixo.

Após a dedução das transferências constitucionais e legais para os estados e municípios, no montante de R\$ 217,7 bilhões, as receitas primárias líquidas resultam em R\$ 1.080,6 bilhões, no conceito caixa⁸.

É com essa receita que a União conta para pagar pessoal, benefícios previdenciários, outras despesas obrigatórias, realizar investimentos, custear seus gastos correntes e gerar o resultado primário positivo para financiar parte das despesas com juros que incorrerão em 2014.

Desde o exercício de 2011, quando as receitas primárias brutas registraram 23,9% do PIB, o esforço tributário da sociedade vem aumentando. Assim, em 2012 essa relação passou para 24,08% do PIB e, para 2013, a previsão no Relatório de Avaliação – 3º bimestre é de 24,51% do PIB, indicando acréscimo de carga tributária, a despeito das desonerações tributárias realizadas.

A tabela a seguir mostra a receita primária no bojo dos principais itens que compõem o resultado primário orçamentário para 2014, comparado-os com os valores da reprogramação orçamentária de 2013, e do orçamento realizado de 2012 e de 2011.

⁷ Esse ajuste também foi efetuado nos demais exercícios financeiros a que se refere a tabela.

⁸ Pelo conceito orçamentário, utilizado no Demonstrativo dos Resultados Primários e Nominal do Governo Central (Quadro 9), as transferências constitucionais e legais alcançam R\$ 214,1 bilhões e as receitas primárias líquidas totalizam R\$ 1.101,2 bilhões. Esse último valor, após a exclusão dos R\$ 17 bilhões relativos à compensação ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social, resultaria em R\$ 1.084,2 bilhões.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS NO ORÇAMENTO DA UNIÃO - PRINCIPAIS ITENS - 2011 A 2014

Discriminação	2011 Realizado	%PIB	2012 Realizado	%PIB	Reprog. 2013	%PIB	PLOA 2014	R\$ milhões	%PIB
1. Rec. Primária Bruta (1.1 + 1.2 + 1.3 + 1.4)	991.037,8	23,92	1.058.455,0	24,04	1.174.225,90	24,29	1.298.353,70	24,76	
1.1 - Receita Administrada pela RFB	628.621,1	15,17	647.392,9	14,70	702.070,1	14,52	791.495,4	15,10	
1.2 - Receita Líquida do RGPS	245.891,9	5,94	273.974,7	6,22	302.198,5	6,25	339.839,4	6,48	
1.3 - Receita Não Admin. pela RFB	116.524,8	2,81	137.087,4	3,11	169.957,3	3,52	167.018,9	3,19	
2. Transferências A Estados E Municípios	163.035,7	3,94	171.394,4	3,89	184.104,3	3,81	217.741,0	4,15	
3. Receita Primária Líquida (1 -2)	828.002,1	19,99	887.060,6	20,15	990.121,6	20,48	1.080.612,7	20,61	
4. Despesa Primária (2.1 + 2.2+2.3+2.4)	734.477,6	17,73	811.198,0	18,43	917.085,6	18,97	1.022.540,8	19,50	
4.1 - Pessoal e Encargos Sociais	181.441,4	4,38	188.394,5	4,28	202.860,2	4,20	222.020,8	4,23	
4.2 - Benefícios Previdenciários	281.438,2	6,79	316.589,5	7,19	349.164,7	7,22	388.035,2	7,40	
4.3 - Outras Despesas Obrigatorias	100.396,6	2,42	109.580,2	2,49	119.578,3	2,47	146.240,9	2,79	
4.4 - Despesas Discricionárias	171.201,5	4,13	196.633,8	4,47	245.482,4	5,08	266.243,9	5,08	
4.4.1 - Investimentos (*)	41.930,4	1,01	46.873,5	1,06	76.300,0	1,58	67.176,8	1,28	
4.4.2 - Outras	-	-	-	-	-	-	-	0	
5. Fundo Soberano			12.400,0						
6. Ajuste Caixa/Competência	-489,1	-0,01	-2.176,6						
7. Resultado Primário (3 - 4 + 5 + 6)	93.035,4	2,25	86.086,0	1,96	73.036,0	1,51	58.071,9	1,11	

Fonte: Secretaria de Orçamento e Finanças - Ministério do Planejamento e PLOA 2014

(*) Na coluna LOA2013 estão incluídos R\$ 25,0 bilhões de investimentos do PAC.

(*) PIB em R\$ milhões: 2011: 4.143.013,34; 2012: 4.402.537,11; 2013: 4.834.393,83; 2014: 5.242.913,3.

As receitas primárias são tipicamente classificadas em três grupos: i) as receitas administradas pela RFB, envolvendo em sua maioria os impostos (imposto de renda, imposto de importação, IPI, etc.) e as contribuições sociais sobre o faturamento e lucro, Cofins-Pis/Pasep e CSLL; ii) as receitas líquidas do Regime Geral da Previdência Social, derivadas praticamente das contribuições do empregado e do empregador sobre a folha de salário; e iii) as receitas não administradas pela RFB, cujos itens mais expressivos são as receitas com dividendos das estatais, concessões, royalties pela exploração de petróleo, energia elétrica e minerais, contribuição do salário-educação sobre a folha e a contribuição social dos servidores públicos. As receitas da Previdência Social, embora estejam hoje sob a competência da RFB, aparecem em rubrica separada, por razões históricas e pela sua importância quantitativa.

A previsão da receita primária para 2014 toma como base a arrecadação de 2013, com dados realizados até o mês de junho e projetados para o segundo semestre, conforme o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – 3º bimestre desse exercício. Após a depuração dos valores atípicos, ou seja, que não se repetirão em 2014, os valores estimados para 2013 são projetados para 2014 adicionando-se os efeitos decorrentes de eventuais alterações na legislação tributária, da variação esperada de preços, da previsão do crescimento real do PIB ou de outro fator quantitativo que represente a base tributável real da receita que está sendo estimada.

Do conjunto das receitas primárias brutas previstas para 2014, R\$ 791,6 bilhões (60,2%) são receitas administradas pela RFB. As receitas previdenciárias, exceto a já comentada transferência do Tesouro, somam outros R\$ 339,8 bilhões (27,1%). No conjunto, as receitas hoje sob a administração da RFB equivalem a 87,3% das receitas primárias previstas, percentual que caiu em relação ao previsto na Lei Orçamentária de 2013 (88%) e aumentou, em relação à última previsão para 2013 (85,4%).

As Receitas não administradas, por sua vez, atingem R\$ 167,02 bilhões, ou 12,7% do total das receitas primárias, abaixo da última previsão para 2013 (14,32% do total).

Como proporção do PIB, assim como ocorre com a receita primária bruta, as receitas administradas pela RFB e as do RGPS, aumentam de 2013 para 2014. Já as receitas não administradas caíram, tanto em proporção do PIB, como em termos nominais, passando de R\$ 169,9 bilhões para R\$ 167,02, conforme já comentado.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

RECEITAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL - 2010 A 2014

Discriminação	Realizado 2010		Realizado 2011		Realizado 2012		Avaliação 3º Bim		PLOA-2014		Acréscimos	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	2014/2013	2013 /2012
I. RECEITA TOTAL	921.054,9	25,06	991.037,9	23,92	1.058.455,0	24,04	1.174.226,0	24,29	1.298.353,7	24,76	124.127,7	115.771,0
I.1. Receita Adm. pela RFB, exceto RGPS	531.206,0	14,45	628.894,9	15,18	647.535,1	14,71	702.803,4	14,54	791.642,0	15,10	88.838,5	55.268,4
I.1.1. Imp. Imp.	21.093,3	0,57	26.680,7	0,64	31.067,6	0,71	38.087,2	0,79	41.032,9	0,78	2.945,7	7.019,6
I.1.2. IPI	37.553,8	1,02	41.471,4	1,00	44.480,2	1,01	46.903,3	0,97	57.731,3	1,10	10.828,0	2.423,1
I.1.3. Imp. Renda	194.672,4	5,30	235.799,8	5,69	246.653,3	5,60	269.004,0	5,56	310.137,8	5,92	41.133,8	22.350,7
I.1.4. IOF	26.576,1	0,72	31.943,4	0,77	31.023,0	0,70	31.564,3	0,65	34.985,1	0,67	3.420,8	541,3
I.1.5. COFINS	141.232,3	3,84	160.988,4	3,89	175.157,8	3,98	190.748,2	3,95	209.211,2	3,99	18.463,0	15.590,4
I.1.6. PIS/PASEP	40.794,4	1,11	42.102,1	1,02	46.407,4	1,05	50.552,9	1,05	56.822,8	1,08	6.269,9	4.145,5
I.1.7. CSLL	46.370,3	1,26	58.961,6	1,42	56.541,5	1,28	62.597,7	1,29	68.550,6	1,31	5.952,8	6.056,2
I.1.8. CPMF/CSS	23,6	0,00	76,3	0,00	-275,0	-0,01	-259,0	-0,01	0,0	0,00	259,0	16,0
I.1.9. CIDE – Comb.	7.759,1	0,21	8.963,5	0,22	2.877,6	0,07	238,2	0,00	0,0	0,00	-238,2	-2.639,5
I.1.10. Outras Admin. pela RFB	15.130,6	0,41	21.907,8	0,53	13.601,5	0,31	13.366,7	0,28	13.170,4	0,25	-196,3	-234,8
I.2. Incentivos Fiscais	-98,6	0,00	-273,9	-0,01	-142,2	0,00	-733,3	-0,02	-146,6	0,00	586,7	-591,1
I.3. Arrec. Líq. p/ o RGPS	211.968,4	5,77	245.891,9	5,94	273.974,7	6,22	302.198,5	6,25	339.839,4	6,48	37.640,9	28.223,8
I.3.1. Projeção Normal	211.968,4	5,77	245.891,9	5,94	273.974,7	6,22	302.198,5	6,25	339.839,4	6,48	37.640,9	28.223,8
I.3.2. Ressarc.de des. previdenciárias(*)							10.767,6	0,22	17.000,0	0,32	6.232,4	10.767,6
I.4. Outras Receitas	177.979,1	4,84	116.524,8	2,81	137.087,4	3,11	169.957,3	3,52	167.018,9	3,19	-2.938,4	32.869,9
I.4.1. Conc. e Perm.	1.158,4	0,03	3.938,3	0,10	2.237,1	0,05	23.062,0	0,48	9.750,9	0,19	-13.311,2	20.824,9
I.4.2. Compl. do FGTS	2.523,5	0,07	2.767,5	0,07	2.784,2	0,06	3.052,3	0,06	3.780,6	0,07	728,4	268,1
I.4.3. Cont. Plano de Seg. do Servidor	8.573,9	0,23	9.291,6	0,22	9.492,6	0,22	11.544,7	0,24	11.396,5	0,22	-148,2	2.052,1
I.4.4. Contribuição do Salário-Educação	11.049,2	0,30	13.115,5	0,32	14.775,0	0,34	16.324,3	0,34	18.726,4	0,36	2.402,1	1.549,3
I.4.5. Cota-Parte de Comp. Financeiras	24.420,7	0,66	29.585,6	0,71	34.131,2	0,78	38.007,0	0,79	43.643,2	0,83	5.636,2	3.875,7
I.4.6. Divid. e Particip.	22.414,5	0,61	19.962,4	0,48	28.019,0	0,64	22.020,3	0,46	21.033,2	0,40	-987,0	-5.998,7
I.4.7. Oper.com Ativos	74.807,6	2,04	0,0	0,00	0,0	0,00	8.082,0	0,17	5.552,2	0,11	-2.529,8	8.082,0
I.4.8. Receita Própria (fontes 50, 81 & 82)	12.687,9	0,35	14.650,6	0,35	18.659,5	0,42	12.833,9	0,27	12.918,8	0,25	84,9	-5.825,6
I.4.9. Demais Receitas	20.343,5	0,55	23.213,5	0,56	26.988,7	0,61	35.030,8	0,72	40.217,0	0,77	5.186,2	8.042,2
II. TRANSFERÊNCIAS A ENTES SUBNACIONAIS	133.176,9	3,62	163.035,7	3,94	171.394,4	3,89	184.104,3	3,81	217.741,0	4,15	33.636,7	12.709,8
II.1. Cide combustíveis	1.775,7	0,05	2.109,7	0,05	1.117,9	0,03	57,9	0,00	0,0	0,00	-57,9	-1.060,0
II.2. Comp. Financeiras	15.480,9	0,42	18.594,3	0,45	22.614,6	0,51	24.499,8	0,51	30.787,5	0,59	6.287,7	1.885,2
II.3. Contribuição do Salário Educação	6.553,7	0,18	7.770,7	0,19	8.787,7	0,20	9.794,6	0,20	11.235,9	0,21	1.441,3	1.006,9
II.4. FPE/FPM/IPI-EE	105.744,4	2,88	130.171,8	3,14	133.911,8	3,04	146.085,9	3,02	169.371,8	3,23	23.285,9	12.174,1
II.5. Fundos Constit.	3.068,5	0,08	3.781,3	0,09	4.289,8	0,10	2.853,9	0,06	5.452,6	0,10	2.598,7	-1.435,9
II.6. Demais	553,7	0,02	607,8	0,01	672,6	0,02	812,2	0,02	893,2	0,02	81,0	139,6
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	787.878,1	21,44	828.002,2	19,99	887.060,6	20,15	990.121,7	20,48	1.080.612,8	20,61	90.491,1	103.061,2

Fonte: Secretaria de Orçamento e Finanças - Ministério do Planejamento e Secretaria de Política Econômica - SPE - Ministério da Fazenda

(*) Apenas destacado, não soma nos totais.

Obs.: foram considerados os seguintes valores nominais e percentuais de crescimento do PIB (SPE/MF):

3.674.964,4 e 7,5% para (2010); 4.143.013,3 e 3,2% (2011); 4.402.537,1 e 0,9% (2012); 4.834.393,8 e 3,0% (Avaliação 3º bim. de 2013); e 5.242.913,3 e 4% (PLOA 2014).

Dentre as principais observações sobre as estimativas de Receita para 2014 temos:

- Projeções recentes menos conservadoras dos projetos de lei atuais e receita recorde em 2014: A receita primária, na proposta de 2014, será recorde, atingindo quase 24,8% do PIB. A superestimativa das receitas, nos projetos de lei provenientes do Executivo, passou a ser uma prática, após a crise de 2008. Anteriormente, o projeto de lei de orçamento vinha com estimativa de receita mais conservadora, pois não se incluía previsão de receitas atípicas e não se considerava maior que 1 a elasticidade da receita com relação ao PIB. Entretanto, com a tendência crescente da taxa de aumento do PIB, somada ao regime do PIS/Cofins não cumulativo e outras reformas, a receita tributária da União passou a aumentar mais que o crescimento do PIB, tanto em termos nominais, quanto em termos reais. Como as estimativas do Executivo não admitiam esse comportamento, ao Congresso permitia-se aumentar a receita primária do projeto de lei, com certa segurança técnica. Hoje, as estimativas do Poder Executivo incluem, nas receitas administradas pela RFB, valores de arrecadação atípica. Tais receitas atípicas



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

não são explicadas na metodologia que acompanha o PLOA 2014. Atualmente, com a taxa de crescimento do PIB em queda, somados à política de desonerações tributárias pós-crise adotada pelo governo, observa-se que as receitas estão crescendo abaixo do crescimento do PIB, em termos reais. Assim, a inclusão de um volume alto de arrecadações atípicas não seria mais justificável tecnicamente.

- b) Cenário macroeconômico otimista: O projeto de orçamento para 2014 está trabalhando com 4% de crescimento do PIB e 5% de Inflação (IPCA), enquanto o mercado (Focus) estima crescimento do PIB de 2,3% e inflação de 5,84%. O cenário otimista favorece à superestimativa da receita de impostos e contribuições. O impacto aqui estimado, decorrente da redução do PIB para 2,3% sobre as receitas administradas, é redução de R\$ 12,7 bilhões. Essa redução poderá ser maior se considerarmos que o crescimento real da receita primária se situe abaixo do crescimento do PIB (elasticidade PIB abaixo de 1), como ocorreu em 2012 e está ocorrendo em 2013. Nesse caso, a receita primária está crescendo em termos reais cerca de metade do crescimento real do PIB, e isso levaria a uma queda de cerca de R\$ 25,4 bilhões, ou seja, o dobro do valor inicialmente estimado.
- c) A inclusão de receitas atípicas: Em 2012, foram incluídos pelo Executivo R\$ 31 bilhões na estimativa de receitas administradas pela – RFB e para 2013, R\$ 25 bilhões. De acordo com o PLDO 2014, o total de atípicas apuradas pela RFB em 2012 foi de R\$ 10 bilhões. As receitas atípicas previstas para 2014 são da ordem de R\$ 27 bilhões, valor muito alto em relação à média histórica de R\$ 11,6 bilhões. Assim, o total estimado para 2014 está R\$ 17,6 bilhões a mais do que a média histórica.
- d) Frustração de receitas nos períodos recentes: A estimativa de receita administrada, contida nos projetos de lei orçamentária, tem apresentado frustrações da ordem de R\$ 13 bilhões em 2010, R\$ 3,2 bilhões em 2011, R\$ 60,2 em 2012 e R\$ 60,2 bilhões em 2013, quando comparados com os valores realizados. A arrecadação do INSS, por sua vez, tem sido subestimada, nos projetos de lei. A frustração da receita administrada foi mais do que compensada pela receita da cessão onerosa com a Petrobrás, operação que rendeu R\$ 72 bilhões.

RECEITAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL - DIFERENÇA ENTRE O PROJETO DE LEI E O VALOR REALIZADO 2010 a 2013

Discriminação	Realizado PLOA 2010	Realizado PLOA 2011	Realizado PLOA 2012	R\$ milhões Aval 3º Bimestre LOA 2013
I. RECEITA TOTAL	67.448,80	23.411,80	-38.885,90	-50.065,70
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	-13.859,90	-3.214,40	-60.241,90	-60.208,00
I.1.1. Imposto de Importação	3.907,20	3.549,70	476,9	4.368,20
I.1.2. IPI	-2.169,10	-9.264,90	-4.777,00	-14.955,20
I.1.3. Imposto sobre a Renda	-13.065,90	-7.220,60	-24.220,00	-13.134,80
I.1.4. IOF	5.453,50	3.004,00	-6.974,60	-2.778,30
I.1.5. COFINS	-4.633,90	3.870,70	1.100,70	-10.527,50
I.1.6. PIS/PASEP	2.447,20	1.007,40	408,3	-2.795,80
I.1.7. CSLL	-9.855,60	4.500,30	-6.882,70	-6.172,30
I.1.8. CPMF/CSS	23,6	76,3	-275	-259
I.1.9. CIDE - Combustíveis	452,8	327,4	-6.958,00	238,2
I.1.10. Outras Administradas pela RFB	3.580,30	-3.064,60	-12.140,70	-14.191,50
I.2. Incentivos Fiscais	2,9	-155,6	-10	-594,6
I.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	7.629,90	12.038,50	7.678,30	-6.655,80
I.3.1. Projeção Normal	7.629,90	12.038,90	7.678,30	-6.655,80
I.4. Outras Receitas	73.675,80	14.743,30	13.687,70	17.392,70
I.4.1. Concessões e Permissões	-639,3	2.654,70	483,6	19.739,00
I.4.2. Complemento do FGTS	270,2	-71,5	-173	
I.4.3. Cont. Plano de Seg. do Servidor	-610,1	-444,9	-803,7	
I.4.4. Contribuição do Salário-Educação	181,2	1.211,30	456,3	
I.4.5. Cota-Parte de Compensações Financeiras	-3.995,40	4.741,30	1.568,30	-7.098,30
I.4.6. Dividendos e Participações	6.297,40	2.398,50	7.595,60	-4.291,50
I.4.7. Operações com Ativos	73.507,60		-3.000,00	4.082,00
I.4.8. Receita Própria (fontes 50, 81 & 82)	547,8	2.367,20	4.200,90	811,8
I.4.8.1. Fontes 50 e 82	849,5	2.397,70	4.467,80	811,8



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

RECEITAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL - DIFERENÇA ENTRE O PROJETO DE LEI E O VALOR REALIZADO 2010 a 2013

Discriminação	Realizado PLOA 2010	Realizado PLOA 2011	Realizado PLOA 2012	R\$ milhões Aval 3º Bimestre LOA 2013
1.4.8.2. Fonte 81 (Convênios)	-301,7	-30,6	-266,9	
I.4.9. Demais Receitas	-1.883,60	1.886,80	3.359,80	4.149,70
14.9.1. Doações	-88,7	-28,2	-31,6	
1.4.9.2. Outras	-1.794,90	1.915,00	3.391,40	4.149,70
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS/MUNICÍPIOS/DF	-10.736,20	-1.837,90	-14.271,50	-18.926,90
II.1. Cide combustíveis	83,5	141,4	-1.150,20	57,9
II.2. Compensações Financeiras	-2.391,80	2.574,40	1.837,30	-3.822,30
II.3. Contribuição do Salário Educação	32,9	628,2	196,5	0
II.4. FPE/FPM/IPI-EE	-7.525,00	-5.647,20	-14.268,80	-14.315,50
II.5. Fundos Constitucionais	-1.159,90	189,9	-876,4	-881
Repasso Total	-584	-423,6	-957,9	-881
Superávit Fundos	-576	613,5	81,4	
II.6. Demais	224,1	275,5	-9,8	34
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	78.185,00	25.249,70	-24.614,40	-31.138,80

(*) Apenas destacado, não está somado nos totais.

Fonte: Secretaria de Orçamento e Finanças - Ministério do Planejamento

- e) As desonerações previstas para 2014, considerando-se as medidas instituídas de 2010 até 2013, são da ordem de R\$ 102 bilhões, enquanto em 2013 são estimadas em R\$ 79,9 bilhões e em 2012, R\$ 49,9 bilhões, de acordo com relatório da RFB (sítio na internet). Já a estimativa contida no PLOA 2014 considera apenas R\$ 11,0 bilhões de impacto das desonerações na redução das receitas, frente à estimativa de R\$ 22 bilhões contidas em tabelas existentes no sítio na internet da RFB. Além disso, é possível que as decisões judiciais sobre a não incidência de Imposto de Renda sobre o 1/3 de férias dos trabalhadores em geral poderá causar uma perda de mais R\$ 3,8 bilhões na arrecadação prevista para 2014, no PLOA 2014.
- f) Arrecadação de IPI e Imposto de Renda em 2014 superestimada: a arrecadação de Imposto de Renda e de IPI está aparentemente superestimada em 2014. No caso do IPI, parte do aumento em relação a 2013 se deve ao fim de algumas desonerações que totalizam R\$ 2,8 bilhões, o que não justifica todo o aumento de R\$ 10,8 bilhões, em relação a 2013. O Imposto de Renda aumenta R\$ 41,1 bilhões, em relação a 2013, e não há reduções significativas das desonerações nesse imposto.
- g) Arrecadação estimada para Cofins e contribuição para o PIS/PASEP aumentam apesar do crescimento das desonerações previstas para 2014: A primeira aumenta em R\$ 18,5 bilhões e a segunda aumenta em R\$ 6,3 bilhões, enquanto as desonerações crescem em R\$ 5,5 bilhões, em 2014, de acordo com relatórios da RFB, para essas contribuições em conjunto.
- h) As receitas de operações com ativos, previstas para 2014 no valor de R\$ 5,5 bilhões e tais receitas, não tem se realizado nos últimos anos, exceto, em 2010, no caso na operação de cessão onerosa junto à Petrobrás, o que não é o caso para 2014.
- i) Imprevisibilidade das receitas de dividendos e de concessões: A receita de dividendos tem sido utilizada para compensar perdas durante o exercício, o que aconteceu em 2012. A receita de concessões é de difícil previsão, pois, depende de leilões que podem ocorrer durante o exercício, após a aprovação do orçamento pelo Congresso. Para 2014, a previsão é de R\$ 9,75 bilhões de receitas de concessões, abaixo dos R\$ 23 bilhões previstos para 2013. Não há ainda informação sobre quais são as concessões previstas para 2014. Os dividendos estão estimados em R\$ 21 bilhões para 2014, praticamente o mesmo valor previsto para 2013 (reprogramação do 3º bimestre), mas ainda não há informações sobre quais empresas estariam incluídas nesse montante.
- j) Compensações financeiras alcançam valores recordes: a arrecadação relativas a compensações financeiras está estimada em R\$ 43,6 bilhões, acima do valor de 2013, cuja previsão é de R\$ 38 bilhões. A maior parte dessa estimativa, formada por receitas de



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

royalties e de participação na produção de petróleo e gás natural, depende da variação do dólar e da produção e preço do petróleo (cotação média do barril *Brent*). Nas informações complementares, o preço do barril considerado na estimativa de *royalties* do petróleo foi de US\$ 112,55; a taxa de câmbio, de R\$ 1,99; e o acréscimo da produção, de 440 mil barris/dia. Na mensagem presidencial, porém, faltam esclarecimentos sobre essa projeção.

- k) Assim, até o momento, são apuradas superestimativas, no PLOA 2014, de cerca R\$ 48,35 bilhões para a receita primária bruta e de cerca de R\$ 40 bilhões para a receita primária líquida de transferências a estados e municípios, sem contar as superestimativas que podem advir de hipóteses que não se confirmem para projeção dos *royalties* (*vide item j*).
- I) Cabe observar a questão da distribuição dos *royalties* entre a União, os estados, o Distrito Federal, os municípios e o Fundo Social. O Poder Executivo considerou, no PLOA 2014, que o Supremo Tribunal Federal decidirá contra liminar que suspende os efeitos da Lei nº 12.734, de 2012, desde março de 2013. A tabela a seguir apresenta a distribuição dos recursos nas duas hipóteses possíveis para o exercício de 2014: a manutenção da liminar ou a sua derrubada:

DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÃO ESPECIAL
R\$ milhões

ÓRGÃO / UO	MANUTENÇÃO DA LIMINAR	DERRUBADA DA LIMINAR (PLOA 2014)	DIFERENÇA
Comando da Marinha	2.450,30	-	2.450,30
Ministério das Minas e Energia	5.808,90	-	5.808,90
Ministério do Meio Ambiente	1.452,20	-	1.452,20
Ministério da Ciência e Tecnologia	1.737,80	-	1.737,80
Fundo Social	1.762,70	6.034,70	-4.272,00
Educação	1.772,70	6.034,70	-4.262,00
Saúde	3,3	-	3,30
Transferência a Estados/DF/Municípios	23.408,50	26.326,90	-2.918,50
TOTAL	38.396,30	38.396,30	0,00

Deve-se lembrar de que o Estado do Rio de Janeiro entrou com Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada em 15/03/2013, contra as regras de distribuição dos *royalties* e participações especiais introduzidas pela Lei nº 12.734, de 2012. A Relatora, no Supremo Tribunal Federal, Ministra Carmem Lúcia, concedeu o pedido de liminar, suspensando os efeitos da Lei nº 12.734, de 2012, exceto o dispositivo sobre a distribuição dos *royalties* excedentes em terra. Assim, em regra geral, passou a vigorar a lei anterior, Lei nº 9.478, de 1997.

Em relação à Lei nº 9.478, de 1997, a Lei nº 12.734, de 2012, concede mais recursos para estados, Distrito Federal e municípios, em detrimento da União (Comando da Marinha, Ministério das Minas e Energia, Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Ciência e Tecnologia). Além disso, concede mais recursos para os demais estados e municípios, em relação aos estados de Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo. Além disso, a Lei nº 12.734, de 2012, que está suspensa pelo STF, concede mais recursos ao Fundo Social e à Educação do que a Lei nº 9.478, de 1997 (em vigor).

3.2. Receitas financeiras e a “regra de ouro”

Luciano de Souza Gomes – Conorfsf

Com o objetivo de evitar o endividamento público descontrolado, o art. 167, III, da Constituição veda a realização de operações de crédito em valores superiores ao montante das despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização), ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares e especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

A regra geral contida nessa disposição impõe que o aumento do principal da dívida tenha, entre suas justificativas, o aumento da despesa de capital no mesmo volume. Tal regra é geralmente denominada “regra de ouro”.

Pelo sexto ano consecutivo, os orçamentos fiscal e da seguridade social propostos colocam-se de acordo com referida disposição constitucional. Em anos anteriores (2003 a 2008), o cumprimento da regra dependia da consideração das despesas do orçamento de investimento das estatais.

A tabela a seguir apresenta os dados relativos às operações de crédito e às despesas de capital, conforme propostos no PLOA 2014. Observa-se o montante das despesas de capital supera o das operações de crédito em R\$ 108,1 bilhões, o que demonstra o cumprimento da disposição constitucional.

PLOA 2014 - RELAÇÃO ENTRE OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DESPESAS DE CAPITAL

		R\$ milhões	
Operações de Crédito		Despesas de Capital	
Emissão de Títulos para Refinanciamento da Dívida	654.746,9	Investimentos	67.176,8
Operações de Crédito Internas	189.825,7	Inversões Financeiras	74.616,0
Operações de Crédito Externas	1.609,3	Amortizações por Refinanciamento da Dívida	654.746,9
		Demais Amortizações	157.729,2
Total	846.181,9		954.268,9
Diferença	108.087,0		

Fonte: PLOA 2014 e SIGA Brasil/SF.

Importa observar que a verificação do cumprimento da “regra de ouro” não se restringe à fase de elaboração da proposta orçamentária. Também cabe verificar-lo ao final de cada exercício, quando a apuração tem por base as receitas obtidas por meio de operações de crédito, cujo montante é confrontado com o das despesas de capital executadas (art. 53, § 1º, I, da LRF).

3.3. Renúncia de Receitas Tributárias

Maria Emilia Miranda Pureza – COFF/CD

Por exigência constitucional (art. 165, § 6º), o projeto de lei orçamentária deve estar acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

A fim de atender tal ordenamento, foram enviadas ao Congresso Nacional as informações complementares ao PLOA 2014. Delas constam os quadros I ao XXV, elaborados com base no item VIII, “b”, do Anexo II do PLDO 2014, nos quais se demonstram os benefícios tributários (gastos tributários ou renúncia de receita tributária) por função; função e região; função e modalidade de gasto; função, modalidade de gasto e região; tipo de tributo; tipo de tributo e gasto tributário; tipo de tributo e região; e descrição legal por tributo.

No tocante aos benefícios tributários relativos a impostos e contribuições, foi apurada uma estimativa de renúncia de receitas de R\$ 249,8 bilhões para 2014, ou 4,76% do PIB projetado para esse exercício. Esse número corresponde a um incremento nominal de 22,7% em relação às projeções para 2013, denotando um desempenho fortemente influenciado pelas desonerações concedidas no âmbito da contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS e da contribuição previdenciária incidente sobre a folha de salários.

A distribuição dos benefícios tributários relativos às receitas administradas pela RFB, inclusive contribuições para o Regime Geral da Previdência Social - RGPS, é apresentada na tabela a seguir, classificada por tipo de tributo.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS – RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RFB

Tributo	Renúncia			
	Valor (R\$ milhões)	% Total	% PIB	% Receita
Imposto sobre Importação	3.677,5	1,47	0,07	0,30
Imposto sobre a Renda Pessoa Física	35.255,8	14,12	0,67	2,92
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica	39.201,3	15,70	0,75	3,24
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte	5.720,5	2,29	0,11	0,47
Imposto sobre Produtos Industrializados	25.982,6	10,40	0,50	2,15
Operações Internas	22.386,7	8,96	0,43	1,85
Vinculado à Importação	3.595,9	1,44	0,07	0,30
Imposto sobre Operações Financeiras	1.975,4	0,79	0,04	0,16
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural	33,8	0,01	0,00	0,00
Contribuição Social para o PIS-PASEP	11.638,8	4,66	0,22	0,96
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	9.301,4	3,72	0,18	0,77
Contribuição p/ Financ. da Segurid. Social - COFINS	58.509,9	23,43	1,12	4,84
Contribuição de Interv. no Domínio Econômico - CIDE	-	-	-	-
Adicional ao Frete para a Renov. da Marinha Mercante	1.371,5	0,55	0,03	0,11
SUBTOTAL - Exceto RGPS	192.668,6	77,14	3,67	15,94
Contribuição para a Previdência Social - RGPS	57.092,5	22,86	1,09	4,72
TOTAL	249.761,1	100,00	4,76	20,66

Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2014.

Observa-se que os maiores benefícios tributários decorrem de desonerações concedidas no âmbito da COFINS e da contribuição para o PIS/PASEP (R\$ 70,1 bilhões) e da contribuição para o RGPS (R\$ 57,1 bilhões), que juntos respondem por 50,9% desse total.

A tabela a seguir mostra a estimativa da renúncia de receita para o exercício de 2014, classificada segundo as regiões e por tipo de tributo.

ESTIMATIVA DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA - PLOA 2014

Tributo	Total	R\$ milhões				
		Norte	Nordeste	Centro Oeste	Sudeste	Sul
Imposto sobre Importação	3.677,5	3.106,2	68,1	20,6	422,0	60,6
Imposto sobre a Renda Pessoa Física	35.255,8	1.315,3	5.179,1	3.412,3	20.280,2	5.068,8
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica	39.201,3	3.099,7	7.109,0	2.779,5	21.047,1	5.165,9
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte	5.720,5	89,0	456,7	270,5	3.954,5	949,7
Imposto sobre Produtos Industrializados	25.982,6	14.975,6	1.469,3	705,7	6.391,1	2.440,8
Operações Internas	22.386,7	11.952,5	1.410,6	693,6	5.942,5	2.387,5
Vinculado à Importação	3.595,9	3.023,1	58,7	12,1	448,6	53,3
Imposto sobre Operações Financeiras	1.975,4	155,5	387,5	232,2	929,0	271,2
Imposto sobre Propri. Territorial Rural	33,8	1,7	16,8	0,6	5,6	9,0
Contribuição Social para o PIS-PASEP	11.638,9	1.378,4	897,4	769,8	6.158,7	2.434,5
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	9.301,4	273,9	1.051,4	751,3	5.445,9	1.778,9
Contribuição p/ Financ. da Seg. Social – COFINS	58.509,9	6.494,9	4.609,7	3.981,2	31.450,4	11.973,8
Contribuição de Interv. no Domínio Econ. - CIDE	-	-	-	-	-	-
Adic. ao Frete p/ Renov. da Marinha Merc.	1.371,5	551,3	777,4	-	36,3	6,5
SUBTOTAL - Exceto RGPS	192.668,6	31.441,5	22.022,4	12.923,7	96.120,8	30.159,7
Contribuição para a Previdência Social - RGPS	57.092,5	1.365,0	5.186,4	4.116,9	33.581,2	12.843,1
TOTAL	249.761,1	32.806,5	27.208,8	17.040,6	129.702,0	43.002,8

Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2014.

Nota-se que a Região Sudeste absorve a maior parcela dos benefícios tributários, com R\$ 129,7 bilhões, representando 51,9% do total, o que reflete a enorme concentração da atividade econômica na região. A distribuição percentual dos benefícios pelas demais regiões dá-se do seguinte modo: Norte, com 13,1%; Sul, com 17,2%; Nordeste, com 10,9%; Centro-Oeste, com 6,8%.

Do ponto de vista da modalidade do benefício tributário, a tabela abaixo demonstra o elevado peso representado por aqueles concedidos às micro e pequenas empresas sob o regime do Simples Nacional, contemplando, em 2014, um volume de renúncia de receitas da ordem de R\$ 61,8 bilhões (24,7% do total). Em segundo lugar em ordem de importância, registram-se os benefícios no âmbito



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

do imposto de importação, IPI e contribuição para o PIS/COFINS vinculados à Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio, que representam 10% do total.

PRINCIPAIS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS

Tipo de Benefício	Tributos Envolvidos	Valor	R\$ milhões
		%	
Simples Nacional	IRPJ, IPI, PIS/COFINS, CSLL, RGPS	61.779,8	24,74
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	II, IPI, PIS/COFINS	25.000,0	10,01
Desoneração da Folha de Salários	RGPS	24.071,7	9,64
Desoneração Cesta Básica	PIS/COFINS	22.621,5	9,06
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis	IRPF	19.480,2	7,80
Entidades Sem Fins Lucrativos	IRPJ, CSLL, COFINS	19.431,7	7,78
Deduções do Rendimento Tributável	IRPF	14.795,5	5,92
Benefícios do Trabalhador	IRPJ,CSLL,RGPS	8.030,5	3,22
Desenvolvimento Regional	IRPJ, AFRMM	7.538,7	3,02
Programa de Inclusão Digital	PIS/COFINS	5.337,3	2,14
Poupança	IRRF	5.229,5	2,09
Medicamentos	IRPJ, IPI, II, CSLL, PIS/COFINS	4.995,4	2,00
Informática e Automação	IRPJ, IPI, II, CSLL, PIS/COFINS	4.580,4	1,83
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	IRPJ, IRRF, IPI, II, CSLL, PIS/COFINS	2.867,0	1,15
Setor Automotivo	IPI, PIS/COFINS	2.855,4	1,14
Demais		21.146,5	8,47
TOTAL		249.761,1	100,00

Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2014.

Registre-se, por oportuno, que os incentivos concedidos na esfera previdenciária, no montante de R\$ 57,1 bilhões, significam 16,8% da arrecadação da contribuição para o RGPS e 1,09% do PIB. O maior volume da renúncia de receita concentra-se na desoneração da contribuição sobre a folha salarial, que deverá assegurar a um amplo conjunto de setores de atividade uma redução de encargos da ordem de 24,1 bilhões. Esse valor corresponde a 42,2% do total da renúncia previdenciária e 7,1% do total da contribuição ao RGPS em 2014, sendo este o último ano de vigência do benefício.

Destacam-se, igualmente, a renúncia decorrente do Simples Nacional, com R\$ 17,7 bilhões (5,2% da arrecadação do RGPS e 31% da renúncia previdenciária), e a decorrente de isenção às entidades filantrópicas, com R\$ 9,9 bilhões (3% da arrecadação do RGPS e 17,38% da renúncia previdenciária).

RENÚNCIA DE RECEITA DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Benefício	Prazo de Vigência	Valor	R\$ milhões
		%	
Desoneração da Folha de Salários	2014	24.071,7	42,16
Dona de casa de baixa renda	-	153,2	0,27
Entidades Filantrópicas	-	9.920,9	17,38
Exportação da Produção Rural	-	4.629,1	8,11
Microempreendedor Individual	-	613,1	1,07
Olimpíadas	2017	14,3	0,03
Simples Nacional	-	17.690,1	30,99
TOTAL		57.092,4	100,00

Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2014.

4. Despesas

Maurício Ferreira de Macêdo – Conorf/SF
Túlio Cambraia – Conof/CD

As despesas da proposta orçamentária totalizam R\$ 2,47 trilhões, dos quais R\$ 105,6 bilhões referem-se ao orçamento de investimento e R\$ 2,36 trilhões aos orçamentos fiscal e da segurança social.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

O orçamento de investimento é menor em R\$ 5,0 bilhões em relação ao valor autorizado na LOA 2013, sendo que 68,8% das despesas que o compõem integram o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

Os orçamentos fiscal e da seguridade social podem ser detalhados por grupo de natureza de despesa, conforme demonstrado a seguir:

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - DESPESAS POR GND

Discriminação	PLOA 2013	LOA 2013	R\$ bilhões PLOA 2014
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	2.140,3	2.165,9	2.362,0
(-) Refinanciamento da Dívida	610,1	610,1	654,7
Contratual	2,2	2,2	15,9
Mobilária	607,8	607,8	638,8
(=) Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (Líquidos do refinanciamento)	1.530,2	1.555,8	1.707,2
1 - Pessoal e Encargos Sociais	226,0	226,0	242,0
2 - Juros e Encargos da Dívida	163,5	152,9	189,5
3 - Outras Despesas Correntes	848,9	858,6	941,0
4 - Investimentos	65,8	86,6	67,2
5 - Inversões Financeiras	63,1	62,9	74,6
6 - Amortização da Dívida	126,5	137,1	157,7
9 - Reserva de Contingência	36,4	31,8	35,2
Recursos Livres	13,5	7,4	14,5
Recursos Próprios e Vinculados	22,9	24,4	20,7

Fonte: BI Gerencial/SIOP/SOF

Observa-se que R\$ 654,7 bilhões referem-se à realização de operações de crédito (emissão de títulos) com vistas à amortização do principal da dívida contratual e mobilária. Nesse caso, ocorre apenas o refinanciamento, sem alteração do montante da dívida.

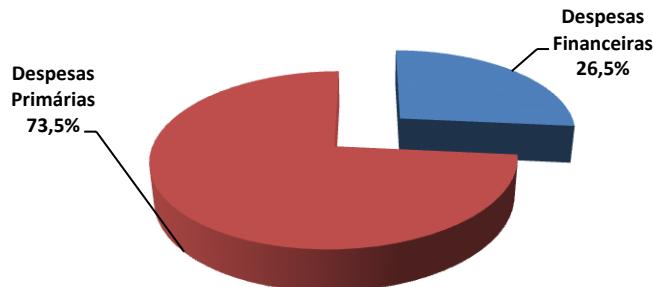
Desconsiderando-se o refinanciamento da dívida, os orçamentos fiscal e da seguridade social alcançam R\$ 1.707,2 bilhões. Destes, 247,2 bilhões (20,3%) representam despesas com serviço da dívida (amortização e juros), que cresceu 19,7% em comparação com o projeto e a lei orçamentária para o exercício corrente. As dotações autorizadas para juros e encargos da dívida apresentam aumento de 15,9% e 23,9% em relação à proposta e à lei orçamentária para 2013, respectivamente. As autorizações de despesas para amortização elevou, respectivamente, 24,7% e 15,0%.

Quanto aos investimentos propostos nos orçamentos fiscal e da seguridade social, verifica-se que, em comparação com o projeto de lei orçamentária para 2013, houve elevação. Porém, com os acréscimos realizados pelo Congresso Nacional, os investimentos autorizados na LOA 2013 ultrapassam o valor constante na proposta para 2014. Do total acrescido pelo Parlamento ao montante do projeto da lei orçamentária para exercício corrente, 81,0% destinam-se a despesas com investimentos.

De acordo com os classificadores da despesa, definidos na lei de diretrizes orçamentárias, as despesas classificam-se em financeiras e primárias. No tocante aos orçamentos fiscal e da seguridade social, as despesas financeiras representam 46,9% das despesas. Desconsiderando-se o refinanciamento da dívida, essa proporção cai para 26,5%.

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

LÍQUIDO DO REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA - R\$ 1.707,2 BILHÕES



Fonte: BI Gerencial/SIOP/SOF.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

As despesas primárias são definidas como obrigatorias ou discricionárias, segundo classificador estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias. Quanto aos orçamentos fiscal e da seguridade social, as despesas primárias obrigatorias correspondem a 86,1%, o que revela o elevado nível de rigidez da proposta para 2014 referente a esses orçamentos⁹.

ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Despesas Primárias	Reprogramação 2013		PLOA 2014		R\$ bilhões
	R\$	% PIB	R\$	% PIB	
Obrigatórias	865,7	17,91	1.080,1	20,60	
Transferências por repartição de receita	181,7	3,76	214,1	4,08	
Pessoal e Encargos Sociais	203,5	4,21	224,4	4,28	
Previdência	349,2	7,22	388,0	7,40	
Outras	131,3	2,72	253,5	4,84	
Discricionárias	245,5	5,08	174,9	3,33	
PAC	60,7	1,26	63,3	1,21	
Outras	184,8	3,82	111,6	2,13	
Total das Despesas Primárias	1.111,2	22,98	1.255,0	23,94	

Fonte: PLOA 2014.

4.1. Observância dos Limites Constitucionais e Legais

4.1.1. Saúde

*Luciano Henrique da Silva Oliveira – Conorfsf
Luiz Gonçalves de Lima Filho – Conorfsf
Mário Luís Gurgel de Souza – Conof/CD
Sidney Aguiar Bittencourt – Conof/CD*

O PLOA 2014 reserva ao Ministério da Saúde R\$100,3 bilhões¹⁰, o que representa cerca de 14,2% do orçamento da seguridade social.

Para identificar os recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde à luz da Lei Complementar nº 141/2012 (LC nº 141/2012), criou-se, a partir de 2013, o identificador de uso com dígito seis (IU 6)¹¹. Dessa forma, especificamente para financiar “ações e serviços públicos de saúde”, o PLOA 2014 consigna cerca de R\$ 90,1 bilhões classificados com o referido identificador de uso.

A LC nº 141/2012 manteve, no âmbito da União, a previsão de que o valor a ser aplicado em um exercício tomasse por base “o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior”, acrescido da “variação nominal do Produto Interno Bruto do ano anterior” (art. 5º da LC nº 141/2012).

Além disso, a norma fixou regras, diretrizes e condições para identificar as despesas passíveis de serem consideradas como “ações e serviços públicos de saúde”, inclusive para fins de apuração da base de despesas executadas no denominado “exercício financeiro anterior” (art. 5º).

No que se refere a disposições da LC nº 141/2012 que fundamentam a apuração do gasto com ações e serviços de saúde, pode-se agrupá-las em: i) gerais de atendimento cumulativo (art. 2º); ii) específicas afetas ao objeto do gasto: computáveis no piso (art. 3º) e não computáveis no piso (art. 4º); iii) específicas afetas às fontes de recursos: computáveis no piso (arts. 5º, 6º e 7º) e não computáveis no piso (arts. 4º, X, e 24, §4º); e específicas afetas ao estágio da despesa (art. 24, incisos I e II).

Cabe mencionar que, durante a apreciação do PLOA 2013 – o primeiro elaborado sob a vigência da LC nº 141/2012 –, surgiram divergências quanto à interpretação da norma. Na ocasião, a

⁹ Na proposta orçamentária para 2014, as despesas discricionárias, segundo o indicador de resultado primário, correspondem a R\$ 174,9 bilhões. Esse montante difere do constante na apresentação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cujo valor equivale a R\$ 266,2 bilhões. Ocorre que na apresentação do Ministério não foi considerado o indicador de resultado primário para distinguir as despesas discricionárias das obrigatorias. Por exemplo, o Plano Brasil sem Miséria integra o rol das despesas discricionárias. Porém, grande parte de suas despesas são obrigatorias, representadas pelas dotações relacionadas com o Programa Bolsa-Família.

¹⁰ Além desse montante, consta ainda no PLOA 2014, vinculado ao Ministério da Saúde, o valor de R\$ 291,33 milhões, relativos ao orçamento de investimento da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS.

¹¹ Art. 7º, § 11, VII da LDO 2013 (Lei nº 12.708, de 2012) e do substitutivo do PLDO 2014 (Projeto de Lei nº 02, de 2013-CN)



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) apontou tais divergências em relação às despesas previstas na proposta orçamentária enviada pelo Executivo, uma vez que incluía nos gastos com ações e serviços públicos de saúde as despesas afetas à Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, a Academias de Saúde; a Resíduos Sólidos; a Saneamento; à Participação da União no Capital Social da Hemobrás e aos Hospitais Universitários¹².

Diante dessa constatação, a Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal (CAS/SF) e a Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados (CSSF/CD) manifestaram formalmente o entendimento de que as despesas divergentes mencionadas no Parecer Preliminar do PLOA 2013 não deveriam ser computadas no piso constitucional da saúde. O entendimento das comissões temáticas foi acolhido e ratificado, em sua quase totalidade, pela CMO e pelo Congresso Nacional, durante a apreciação da peça orçamentária para 2013¹³. Resta, entretanto, o posicionamento do Tribunal de Contas da União quanto à consulta sobre a matéria encaminhada pela CSSF/CD¹⁴.

O PLOA 2014 apresenta-se em consonância com o entendimento do Congresso Nacional, firmado quando da apreciação do PLOA 2013. Dessa forma, as dotações alocadas ao Órgão Ministério da Saúde apresentam a seguinte distribuição:

MINISTÉRIO DA SAÚDE

DESCRITOR		Emp. 2011	Emp. 2012	Aut. 2013	Liq. 2013	R\$ milhões PLOA 2014
Total do MS (a)		78.536,91	86.806,27	100.330,22	73.869,75	100.300,21
Serviço da Dívida (b)		28,14	5,01	10,84	6,49	222,73
Encargos Previdenciários (c)		6.176,48	6.738,12	7.190,71	6.917,14	7.207,74
Outras Despesas de Saúde não computadas no piso constitucional por força da LC nº 141, de 2012 (d)	Assistência Médica a Servidores Atend. c/ recursos de Oper. Crédito Farmácias Populares ⁽¹⁾ Resíduos Sólidos Abastecimento de Água Esgotamento Sanitário Demais relativas a Saneamento ANS Academias de Saúde	347,46 53,30 914,13 181,22 278,65 534,41 44,20 195,15 0,00	344,27 30,01 366,63 ⁽²⁾ 35,06 288,92 476,89 102,15 206,16 0,00	341,04 293,00 448,72 185,21 341,77 635,42 140,50 225,91 251,08	323,42 46,21 299,99 1,35 107,66 453,37 31,85 187,43 9,67	403,73 248,00 939,89 57,50 218,40 509,60 141,50 245,45 0,00
Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS (e) = (a) - (b) - (c) - (d)		69.783,78	78.213,06	90.266,01	65.485,17	90.105,68

Fonte: Exercício de 2011 e 2012 = valores empenhados segundo a Lei Complementar nº 141/2012; exercício de 2013 = valor total autorizado segundo a LC nº 141/2012, atualizado até set/2013; e exercício de 2014 = valor constante do PLOA 2014.

Obs: (1) foram consideradas somente as parcelas referentes a co-pagamento (ação 20YS); (2) em 2012 não havia informação orçamentária sobre a parcela de despesa da farmácia popular sob o sistema de gratuidade e o de co-pagamento. Com base no Ofício nº 59./SOF/MP, de 19.08.2013, considerou-se a parcela de R\$ 366.630.023,38 sob o sistema de co-pagamento.

Registre-se que as despesas não classificadas como “ações e serviços públicos de saúde” continuam a ser despesas do setor, porém não são computáveis no piso constitucional da saúde para fins da aplicação da LC nº 141, de 2012.

Com relação à projeção do piso constitucional da saúde, considerando uma execução mínima em 2013 de R\$ 83,1 bilhões, o montante projetado para 2014, é da ordem de R\$ 90,1 bilhões, o que coloca a proposta encaminhada pelo Poder Executivo (R\$ 90,1 bilhões) em conformidade com o mínimo constitucional estimado para 2014, conforme demonstrado na tabela a seguir:

¹² Integrantes das Universidades Federais, as quais são supervisionadas pelo MEC.

¹³ Segundo entendimento à época, foram mantidas no cômputo do piso constitucional as despesas relacionadas a “Participação da União no Capital Social da Hemobrás” e “Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares Prestados pelos Hospitais Universitários” (Hospitais Universitários do MEC).

¹⁴ Consulta numerada junto ao TCU sob o código: TC nº 046.061/2012-6.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (ASPS)

R\$ bilhões

Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)	Exercícios		
	2012	2013	2014
	Empenhado	Autorizado ¹	PLOA ²
Gastos com ASPS	(a)	78,2	90,3
Variação nominal do PIB no ano anterior ³	(b)	9,89%	6,26%
Valor mínimo de aplicação	(c)	76,7	83,1
Diferença	(d) = (a) - (c)	1,5	7,2

Obs: 1) atualizado até set/2013; 2) despesas classificadas com "IU 6"; 3) Variação calculada com base nos seguintes valores: 2010= R\$ 3.770,1; 2011= R\$ 4.143,0; 2012= R\$ 4.402,5 e 2013: R\$4.773,0.

Deve-se destacar a existência de dotação superior ao mínimo calculado para 2013, no valor de R\$ 7,2 bilhões. Não há, porém, obrigatoriedade de execução do valor excedente. Sendo assim, para fins de cálculo do valor do piso constitucional para 2014, estimou-se a despesa empenhada para 2013 por seu valor mínimo (R\$ 83,1 bilhões), corrigido pela variação do PIB (8,42%).

Examinada a proposta sob a ótica dos principais programas, observa-se que as maiores dotações do Ministério da Saúde ocorrem nos programas “2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)”, com R\$ 78,44 bilhões (78,2% do total programado), “0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União”, com R\$ 7,2 bilhões (7,2% do total programado), “2115 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Saúde”, com R\$ 11,14 bilhões (11,1% do total programado); “2068 – Saneamento Básico”, com R\$ 1,02 bilhão (1% do total programado).

4.1.2. Educação

Ana Cláudia Castro Silva Borges – Conorfsf
Carlos Murilo Espínola Pereira – Conorfsf
Cláudio Riyudi Tanno – Conof/CD
Marcelo Augusto da Silva Costa – Conof/CD
Marcos Rogério Rocha Mendlovitz – Conof/CD

A receita de impostos, deduzidas as transferências constitucionais¹⁵, está estimada em R\$ 272,6 bilhões. Desse valor, R\$ 49,1 bilhões (18%) vinculam-se constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)¹⁶. Além disso, o PLOA 2014 prevê - como fonte adicional de financiamento da educação básica atrelada à MDE - R\$ 7,5 bilhões referentes à arrecadação do salário-educação, líquidas de transferências a estados e ao Distrito Federal¹⁷.

Assim, a arrecadação, estimada para o exercício de 2014, vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, é de cerca de R\$ 56,6 bilhões, os quais não podem ser aplicados em programas suplementares de alimentação e assistência à saúde. Esses programas devem ser atendidos por contribuições sociais e outros recursos orçamentários^{18 19}.

O PLOA 2014 prevê a aplicação de cerca de R\$ 73,2 bilhões nas despesas referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, R\$ 16,6 bilhões acima do valor mínimo exigido constitucionalmente, consideradas nesse total as duas receitas vinculadas (18% da receita de impostos e a cota federal do salário-educação).

¹⁵ A partir do exercício de 2011, por força do disposto na Emenda Constitucional nº 59, de 2009, sobre o montante da receita de impostos líquida não mais se deduz 20% relativos à DRU – Desvinculação de Receitas da União, para fins de apuração do valor vinculado à manutenção e desenvolvimento do ensino.

¹⁶ Art. 212, caput: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

¹⁷ Art. 212, § 5º: “A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006).

¹⁸ Art. 212, § 4º: “Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.”

¹⁹ Lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), estabelece:

“Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: (...)
IV - programas suplementares de alimentação, assistência médica-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;”



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Com relação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, o art. 12, inciso XIV, do PLDO 2014 estabelece que a lei orçamentária discrimine, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas à complementação da União ao fundo.

Desse modo, verifica-se que, para essa finalidade, foram consignados R\$ 10,3 bilhões, alocados, em subtítulo Nacional, sem demonstrar as unidades federativas a serem beneficiadas por esses recursos. Nas informações complementares ao PLOA 2014 são identificados os estados beneficiados, que são: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

A complementação da União ao Fundeb para 2014 deverá ser equivalente a, no mínimo, 10% do total da receita do fundo, nos termos do inciso VI, alínea “d”, do art. 60 do ADCT.

Conforme demonstrado nas informações complementares ao PLOA 2014, as receitas federais e estaduais estimadas para o Fundeb totalizam R\$ 103,6 bilhões. Desse total, R\$ 33,7 bilhões são oriundos de receitas federais repartidas com os demais entes da federação e são calculados por meio da aplicação da alíquota de 20% sobre os montantes que constituem os valores inicialmente apurados para o FPM, o FPE, o IPI-Exportação e o ITR.

Se o PLOA 2014 tivesse previsto recursos a serem transferidos pela União com base no art. 91 do ADCT e no art. 31 e Anexo da Lei Complementar nº 87, de 1996 (Lei Kandir), do valor devido também seriam deduzidos 20% para o Fundeb.

A parcela estadual que compõe o Fundeb, de R\$ 69,9 bilhões, é oriunda da aplicação da alíquota de 20% sobre o IPVA, o ITCD e o ICMS.

O valor da complementação da União está estimado em R\$ 10,4 bilhões. No entanto, o valor orçado é de R\$ 10,3 bilhões, sendo 85% da complementação de 2014 (R\$ 8,8 bilhões) mais 15% da complementação devida de 2013 (R\$ 1,5 bilhão).

Para fixação desse valor, desde o exercício de 2010, o Poder Executivo tem invocado indevidamente o art. 6º, § 1º, da Lei nº 11.494, de 2007, que estabelece regras relativas à transferência dos recursos, facultando o repasse de 15% até 31 de janeiro do exercício seguinte.

Verifica-se, portanto, que o PLOA 2014 não atende ao que determina o art. 60 do ADCT, que fixa a complementação da União para 2014 em, pelo menos, 10% dos recursos do Fundeb, pois faltou incluir na proposta orçamentária a quantia de R\$ 1,5 bilhão da complementação referente a 2014, parcela que a mencionada lei permite que seja transferida até 31 de janeiro de 2015.

Os R\$ 10,3 bilhões da complementação da União estão divididos entre duas fontes de recursos: 100 – Recursos Ordinários, com R\$ 7,2 bilhões e 112 – Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, com R\$ 3,1 bilhões. Essa composição de fontes atende ao disposto no inciso VIII do art. 60 do ADCT, segundo o qual os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, por força do art. 212 da Constituição (fonte 112), suportará, no máximo, 30% da complementação da União ao Fundeb.

4.1.3. Recursos Destinados à Irrigação

Antônio Paulo Rodrigues
Marcelo de Rezende Macedo

No tocante aos recursos totais destinados à irrigação, o art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), alterado pela Emenda Constitucional nº 43/2004, estabelece a obrigatoriedade de aplicação de vinte por cento desses recursos na Região Centro-Oeste e cinquenta por cento na Região Nordeste, na forma que se segue:

“Art. 42. Durante 25 (vinte e cinco) anos, a União aplicará, dos recursos destinados à irrigação:

I – vinte por cento na Região Centro-Oeste;

II – cinquenta por cento na Região Nordeste, preferencialmente no semi-árido”.

De plano, observa-se que o prazo estipulado pelo texto da Constituição de 1988 não mais vigora, tendo exaurido no ano 2013. Ainda assim, para efeito de programação de alocação de



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

recursos, demonstra-se na tabela a seguir a distribuição regionalizada, tendo por critério a seleção das programações classificadas na subfunção 607 - Irrigação.

DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DA IRRIGAÇÃO NO PLOA 2014

Região	R\$ milhões	%
Centro-Oeste	59,7	9,5%
Nacional	162,9	25,8%
Nordeste	334,4	53,0%
Norte	15,0	2,4%
Sudeste	43,9	7,0%
Sul	15,4	2,4%
Total	631,3	100,00%

Fonte: PLOA 2014

4.2. Pessoal e Encargos Sociais

José de Ribamar Pereira da Silva – Conorf/SF
Sérgio Tadao Sambosuke – Conof/CD

O PLOA 2014 prevê gastos totais com pessoal e encargos sociais²⁰ (Grupo de Natureza de Despesa – GND 1) da ordem de R\$ 241,99 bilhões, correspondendo a um incremento de 7,1% sobre as projeções atuais dessas despesas na lei orçamentária para 2013.

Como se pode verificar na tabela a seguir, os valores do GND 1 apresentam crescimento nominal acumulado de 315%, considerando-se o valor proposto para 2014 em relação ao liquidado em 2000. Contudo, como proporção da receita corrente líquida – RCL, verifica-se redução dessas despesas, pois a estimativa para 2014 é de 33,28% da RCL, enquanto em 2000 a relação era de 40,1%. Isso significa que a despesa com pessoal e encargos sociais como proporção da RCL cai 17,1% nesse período.

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2000-2014

Ano	Dotação Inicial (A)	Autorizado (B = A + créditos)	Liquidado (C)	% execução (D = C/B)	RCL (E)	% da RCL (F = C/E)	R\$ milhões
2000	52.086,80	58.977,40	58.240,60	98,8	145.110,65	40,1	
2001	59.483,70	65.949,80	65.449,40	99,2	167.739,10	39,0	
2002	68.497,80	75.322,10	75.029,00	99,6	201.927,32	37,2	
2003	77.046,20	79.301,10	78.974,70	99,6	224.920,16	35,1	
2004	84.120,00	90.296,80	89.431,60	99,0	264.353,00	33,8	
2005	98.109,60	101.679,30	94.022,20	92,5 ¹	303.015,77	31,0	
2006	112.655,30	115.555,10	115.011,90	99,5	344.731,43	33,4	
2007	128.065,60	128.828,20	126.877,80	98,5	386.681,86	32,8	
2008	137.612,60	146.246,70	144.483,70	98,8	428.563,29	33,7	
2009	168.797,90	169.163,60	167.066,30	98,8	437.200,34	38,2	
2010	184.150,20	184.806,50	183.278,20	99,2	499.866,61	36,7	
2011	199.765,90	200.163,30	197.481,50	98,7	558.706,39	35,3	
2012	203.240,40	207.226,90	203.742,80	98,3	616.933,35	32,1	
2013	225.983,10	225.983,10	142.522,0 ²	63,1	673.387,60	33,6 ³	
2014	241.986,90				726.962,5 ⁴	33,3	

Fonte: Siafi/Prodasen/STN.

1. O baixo nível de execução em 2005 se deve ao fato de que a contribuição patronal não foi executada (despesa financeira)

2. Execução até 10/09/2013

3. Autorizado/RCL previsto na LOA 2013

4. Com base no PLOA 2014

²⁰ Classificados como GND 1, essas dotações compreendem gastos de responsabilidade da União com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, inclusive encargos sociais (a contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos, classificada como despesa financeira no PLOA 2014, alcança R\$ 17,6 bilhões) e pessoal ativo de empresas estatais dependentes. Abrange ainda os seguintes gastos: i) pessoal civil e militar do Distrito Federal, nas áreas de segurança, saúde e educação; ii) inativos e pensionistas de estados e territórios extintos; iii) quadro em extinção dos servidores civis e militares oriundos do ex-território federal de Rondônia e do estado de Rondônia; iv) inativos e pensionistas da extinta Via Férrea do Rio Grande do Sul; v) complementação de aposentadorias e pensões da RFFSA; vi) encargos previdenciários com aposentados e pensionistas do extinto Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC; vii) pensões decorrentes de legislação especial e/ou decisões judiciais; e viii) indenização a anistiados políticos.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

A mensagem presidencial não faz qualquer menção à revisão geral obrigatória para todos os servidores (art. 37, inciso X, da Constituição), nem ao reajuste dos benefícios dos servidores inativos (art. 40, § 8º, da Constituição).

Conforme a Exposição de Motivos, para 2014 a despesa com pessoal e encargos sociais do Poder Legislativo, incluído o TCU, representa 1,14% da RCL estimada para o exercício; a do Poder Judiciário, 3,60%; a do Poder Executivo, 28,04%, e a do MPU, 0,50%.

Nessas condições, os limites globais estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF (50% da RCL para a União, sendo 2,5% para o Legislativo, 6,0% para o Judiciário, 0,6% para o MPU e 40,9% para o Executivo), em conformidade com o art. 169 da Constituição, são respeitados, mesmo sem computar as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 da LRF.

O Anexo V do projeto traz um impacto de R\$ 3,11 bilhões em 2014 e, a partir daí, de R\$ 5,61 bilhões ao ano decorrente da criação e/ou provimento de cargos, empregos e funções na esfera federal, incluindo substituição de terceirizados (R\$ 273,9 milhões em 2014 e R\$ 490,9 milhões em cada ano subsequente). No que se refere a alterações de estruturas de carreiras e aumento da remuneração dos servidores da União, o impacto é de R\$ 12,54 bilhões para 2014, correspondendo a R\$ 12,57 bilhões anualizados, e contempla a 2ª parcela dos reajustes concedidos em 2013 para diversas carreiras da Administração Pública. No total, o PLOA 2014 propõe aumento de R\$ 15,65 bilhões nos gastos em 2014, equivalentes a R\$ 18,19 bilhões anualizados.

Em relação aos subitens 4.1.7. (AntePL de criação de cargos e funções) e 4.3.4 (AntePL FIOCRUZ/MS), do item I, e 4.1.4 (AntePL de reenquadramento de agentes administrativos com lotação no MMA, enquadrados no Plano Especial de Cargos do Meio Ambiente - PECMA em 01/01/2013) e 4.1.5 (AntePLs relativos a reestruturações remuneratórias) do item II do Anexo V, o Poder Executivo deverá fazer posteriormente a identificação dos projetos de lei respectivos.

Cabe informar que o Projeto de Lei nº 6.218, de 2013, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, que fixa o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal no valor de R\$ 30.658,42, a partir de 1º de janeiro de 2014, não está autorizado pelo Anexo V.

Da mesma forma, não consta do Anexo V autorização para o reajuste pretendido pelo Projeto de Lei nº 6.230, de 2013, apresentado pela Procuradoria-Geral da República, que fixa o subsídio do Procurador-Geral da República em R\$ 30.658,42, a partir de 1º de janeiro de 2014. A justificativa do projeto esclarece que esse valor é resultante da aplicação do percentual de 4,06% sobre o subsídio autorizado pela Lei nº 12.770/2012 (R\$ 29.462,25), a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2014.

Observamos que a Emenda Constitucional nº 74, de 2013, incluiu o § 3º no art. 134 da Constituição Federal, a fim de assegurar à Defensoria Pública Federal autonomia funcional e administrativa, bem assim a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

No entanto, não consta do Anexo V qualquer autorização para provimento de cargos de Defensor Público Federal criado pela Lei nº 12.763, de 27 de dezembro de 2012, valendo salientar que o art. 2º daquela lei prevê que tal provimento dar-se-á de forma gradual e será condicionado a expressa autorização da lei orçamentária anual, com dotação suficiente, nos termos do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

4.2.1. Despesas com inativos e pensionistas

Ingo Antonio Luger – Conof/CD
Mauro Antônio Órrego da Costa e Silva – Conof/CD

O Regime Próprio de Previdência do Servidor – RPPS, previsto pelo art. 40 da Constituição Federal, constitui sistema previdenciário de caráter contributivo e solidário, baseado na arrecadação de contribuições patronal, de servidores ativos e inativos e de pensionistas. Nos últimos anos, observa-se tendência de declínio do déficit do RPPS em relação ao PIB, movimento que sofre influência de reformas previdenciárias ocorridas no âmbito do setor público federal.

A Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 1998, alterou as regras de concessão de aposentadoria (antes contabilizada por tempo de serviço) para se adequar a um regime de



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

previdência de caráter contributivo, observando critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Da mesma forma, a EC nº 41, de 2003, determinou o fim da paridade de remuneração entre servidores ativos e inativos e a instituição de contribuição para aposentados e pensionistas. Além disso, previu a criação de regime de previdência complementar para os servidores²¹. Já a EC nº 47, de 2005, promoveu as seguintes importantes alterações no quadro do RPPS: (i) a instituição da paridade plena entre ativos e inativos para os servidores que ingressaram até a data da promulgação da EC nº 41, de 2003; e (ii) a introdução de uma regra de transição que diminui em um ano a idade mínima de aposentadoria para cada ano trabalhado, além do tempo mínimo de contribuição.

Outra modificação importante foi a promulgação da Lei nº 12.350, de 2010, que transfere do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a Receita Federal do Brasil a competência para normatizar, cobrar, fiscalizar e controlar a arrecadação da contribuição destinada ao custeio do RGPS do Servidor Público Federal.

Por fim, foi promulgada, em abril de 2012, a Lei nº 12.618, que instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do MPU e do TCU. De acordo com a esta Lei, poderão ser criados até três fundos de previdência complementar, um para cada Poder²². Com o advento destes Fundos, os servidores ingressados no serviço público a partir de 31 de janeiro de 2013 e aqueles já pertencentes aos quadros de servidores que por ele expressamente optarem, terão teto de aposentadoria igual ao dos beneficiários do RGPS. A complementação da aposentadoria dos servidores participantes que possuam renda superior ao teto dar-se-á pelo respectivo Fundo, o qual disponibilizará aos seus participantes plano de benefícios somente na modalidade de contribuição definida²³.

Relativamente às contribuições patronais da União ao FUNPRESP, no âmbito dos três poderes e do Ministério Público da União (FUNPRESP-EXE, FUNPRESP-LEG, FUNPRESP-JUD), não há ação orçamentária específica no PLOA 2014, assim como ocorrido no PLOA 2013, tendo sido tais despesas incluídas na rubrica Pagamento de Pessoal Ativo da União. Tal prática mostra-se, no mínimo, inadequada para fins de controle e supervisão, pois não destaca parcela que, com o passar dos sucessivos exercícios, assumirá volume crescentemente relevante, a merecer destaque próprio dentre as Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, ao lado do pagamento, propriamente dito, de pessoal ativo da União.

Quanto aos riscos financeiros e atuariais da União associados ao FUNPRESP, as informações complementares ao PLOA 2014 não contemplam qualquer análise de tais riscos em razão da evidente incipiente das operações dos respectivos fundos, o primeiro dos quais, o FUNPRESP-EXE, foi instituído apenas em 4 de fevereiro de 2013. À Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC, autarquia responsável em âmbito nacional pela supervisão de entidades fechadas de previdência complementar (fundos de pensão), foram submetidos e aprovados apenas os planos de benefícios do FUNPRESP-EXE e do FUNPRESP-LEG, estando o do FUNPRESP-JUD ainda em elaboração. Até o momento foram prestados à PREVIC apenas relatórios contábeis trimestrais pelos fundos em operação, devendo os primeiros relatórios atuariais anuais ser prestados somente a partir do início do exercício financeiro de 2014, quando então serão possíveis as primeiras avaliações dos riscos financeiros e atuariais da União associados ao FUNPRESP.

Em razão do advento do fundo, a tendência de queda do déficit do RPPS, como proporção do PIB, pode ser interrompida em determinado momento, uma vez que os novos servidores contribuirão para o financiamento do regime até o limite do teto do regime geral de previdência social (RGPS). Isso acarreta a diminuição das receitas sem motivo determinante para redução das despesas. Vale ressaltar que as receitas já sofreram redução desde a edição da Lei nº 12.688, de 2012, que alterou o

²¹ A Lei nº 10.887, de 2004, determinou que a contribuição patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor seria o dobro da contribuição do servidor (22,0% e 11,0%, respectivamente).

²² Para os servidores do Poder Executivo, a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe) entrou em vigor em fevereiro de 2013. Para o Poder Legislativo, a Portaria nº 239, da Superintendência Nacional de Previdência Complementar, aprovou o Regulamento do Plano de Benefícios do Poder Legislativo Federal (LegisPrev), que é administrado pela Funpresp-Exe. Já a Funpresp-Jud administrará o plano de previdência complementar dos servidores do Judiciário e do MPU.

²³ Nesse sistema, o valor a ser recebido pelo servidor ao se aposentar dependerá das contribuições efetuadas ao longo dos anos trabalhados e da capitalização dos investimentos realizados pelo Fundo, que conta em seu Conselho Deliberativo com três representantes da União e três representantes dos servidores optantes.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

art. 4º § 1º da Lei nº 10.887, de 2004, e, por conseguinte, suprimiu a contribuição sobre o adicional de férias.

Para 2014, o déficit do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) deve atingir a cifra de R\$ 56,5 bilhões (1,1% do PIB), conforme consta na mensagem presidencial. Isso representa uma taxa esperada de crescimento anual de 2,5%, menor do que a taxa média de crescimento do déficit observada no período de 2006 a 2013, equivalente a 7,7%.

RESULTADO ANUAL DO RPPS

Ano	Déficit R\$ Bilhões	% PIB
2005	30,4	1,42
2006	32,9	1,39
2007	36,7	1,39
2008	40,3	1,33
2009	45,2	1,4
2010	49,8	1,32
2011	53,1	1,28
2012	56,1	1,27
LOA 2013	55,2	1,1
PLOA 2014	56,5	1,08

Fonte: Mens. PLOA 2014

No PLOA 2014, no programa “0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União”, cujo valor é de R\$ 84,9 bilhões, abriga as principais despesas da União com inativos e pensionistas, exceto os do RGPS. Nesse cômputo incluem-se não só as despesas com aposentadorias e pensões relativas a servidores civis e militares federais, mas também encargos que oneram a União em decorrência de disposições constitucionais ou legais, conforme detalhado na tabela abaixo.

DESPESAS DA UNIÃO COM INATIVOS E PENSIONISTAS

Ação	R\$ milhões	PLOA 2014
0181 – Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Servidores Civis	52.472,5	
0179 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Militares das Forças Armadas	29.229,7	
0053 – Pagamento de Pessoal Inativo e Pensionistas dos Extintos Estados e Territórios	1.933,3	
009K – Complementação de Aposentadorias e Pensões da RFFSA	598,0	
0397 – Encargos Previdenciários com Aposentados e Pensionistas do Extinto Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC	339,4	
09HB – Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	335,9	
0054 - Pagamento de Pessoal Inativo e Pensionistas do Estado do Mato Grosso (Art. 27 da Lei Complementar nº 31/77)	24,8	
0055 - Pagamento de Pessoal Inativo e Pensionistas da Extinta Via Férrea do Rio Grande do Sul - VIFER (Lei nº 3.887/69)	16,0	
TOTAL		84.949,6

Fonte: PLOA 2014

Essas despesas são financiadas pelas fontes de recurso abaixo discriminadas.

FONTES DE FINANCIAMENTO DAS PRINCIPAIS DESPESAS COM INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO

Fonte	R\$ milhões	PLOA 2014
100 – Recursos Ordinários	26.408,10	
123 – Contr. Para o Custeio Pensões Militares	1.847,20	
150 – Recursos Próprios Não-Financeiros	107,5	
151 – CSLL Pessoa Jurídica	10.531,00	
153 – COFINS	16.955,30	
156 - Contribuição dos Servidores para o Plano de Seguridade Social dos Servidores	11.396,50	
169 - Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social dos Servidores	17.605,40	
174 – Taxas e Multas Poder de Polícia e Judic.	98,2	
250 - Recursos Próprios Não-Financeiros	0,4	
TOTAL		84.949,60

Fonte: PLOA 2014



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Cabe observar que as fontes de recurso diretamente vinculadas a essas despesas totalizam R\$ 30,8 bilhões, sendo R\$ 1,8 bilhão oriundo da contribuição para custeio das pensões militares (fonte 123), R\$ 17,6 bilhões oriundos da contribuição patronal (fonte 169) e R\$ 11,4 bilhões da contribuição dos servidores (fonte 156).

4.3. Outras Despesas Correntes

4.3.1. Despesas com o Regime Geral de Previdência Social - RGPS

Ingo Antonio Luger – Conof/CD

A mensagem presidencial prevê que as despesas com benefícios do regime geral de previdência social (RGPS) alcançarão a cifra de R\$ 388,0 bilhões, representando 7,4% do PIB, frente a R\$ 349,2 bilhões (7,2% do PIB) previstos na reprogramação de 2013.

Este valor engloba despesas, decorrentes de sentenças judiciais, com aposentadorias, pensões e auxílios, bem como as relativas à compensação entre os regimes de previdência. Do total da despesa do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, R\$ 379,6 bilhões estão alocados no Programa 2061 – Previdência Social, distribuídos da seguinte forma: R\$ 292,1 bilhões para benefícios previdenciários urbanos; R\$ 85,1 bilhões para benefícios previdenciários rurais; e R\$ 2,4 bilhões para compensação previdenciária. O restante é alocado para pagamento decorrentes de sentenças judiciais transitadas em julgado.

A mensagem presidencial destaca que os parâmetros que mais influenciam a estimativa desses gastos são o crescimento vegetativo dos benefícios e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, utilizados para reajuste dos benefícios. Vale esclarecer, no entanto, que os benefícios com valor igual ou próximo ao salário mínimo sofrem reajustes pouco maiores a fim de assegurar o piso previdenciário. O piso previdenciário equivale ao salário mínimo, cujo reajuste é calculado com base na variação do INPC acrescido do crescimento real do PIB de dois anos anteriores (no caso, 2012), a regra estabelecida no art. 2º da Lei nº 12.382, de 2011²⁴.

De acordo com a proposta, o valor do salário mínimo deve alcançar R\$ 722,9, que corresponde a reajuste de 6,62%. Segundo consta no inciso XIX das informações complementares, cada 1,00% de aumento do salário mínimo acarreta elevação de R\$ 13,8 bilhões no pagamento de benefícios. A partir desse dado, pode-se inferir que o reajuste do salário mínimo contribuiu para o aumento dos gastos com benefícios em 2014 no montante de R\$ 91,3 bilhões.

Quanto à receita previdenciária, a mensagem presidencial estima a arrecadação líquida do RGPS em R\$ 356,8 bilhões²⁵, equivalentes a 6,8% do PIB, frente a R\$ 313,0 bilhões (6,5% do PIB) previstos na reprogramação de 2013. A mensagem presidencial observa que a arrecadação líquida para o RGPS refere-se primordialmente à arrecadação da contribuição dos empregadores e trabalhadores para a seguridade social, prevista no art. 195 da Constituição, deduzidos os valores transferidos a terceiros (principalmente à entidades do Sistema “S”). A evolução desta receita tem como parâmetro mais importante para sua estimativa o crescimento da massa salarial nominal²⁶.

Desses R\$ 356,8 bilhões, R\$ 17,0 bilhões são relativos à compensação pela perda de arrecadação decorrente da desoneração da folha de salários de diversos setores econômicos. Esses recursos são transferidos pela União, conforme disposto no inciso IV do art. 9º da Lei nº 12.546, de 2011, e estão alocados na ação “00LI – Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social”.

Já o Programa 2061 – Previdência Social, acima citado, figura no PLOA 2014 como sendo financiado principalmente pelas seguintes fontes: 154 – Recursos do RGPS (R\$ 339,3 bilhões); 153 – COFINS (R\$ 22,5 bilhões); e 100 – Recursos Ordinários (R\$ 17,0 bilhões).

²⁴ Essa regra consiste na variação do INPC acumulada no ano de 2013, estimado em 5,7%, mais a taxa de crescimento anual do PIB apurado para o período de 2012 a título de aumento real (0,87%).

²⁵ Total das receitas primárias do Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

²⁶ Este índice que varia fundamentalmente em função da população economicamente ativa com carteira de trabalho assinada e do rendimento nominal médio desse grupo de trabalhadores, ambos apurados pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do IBGE.

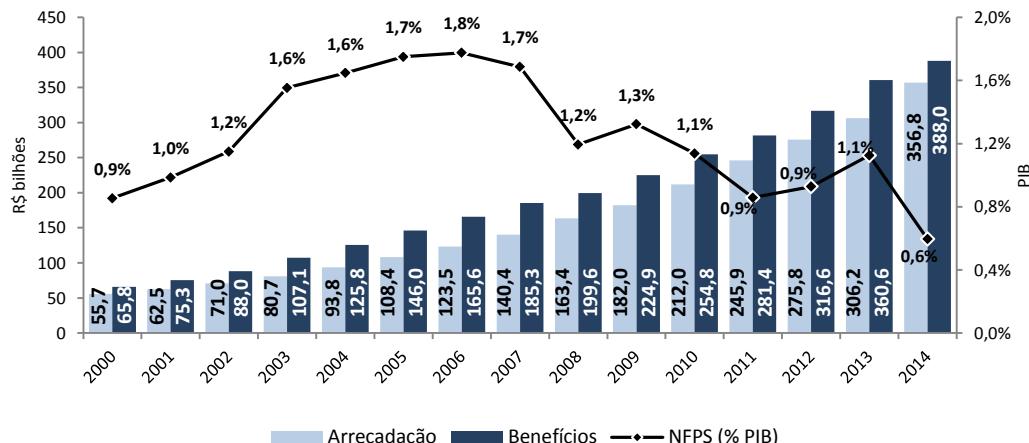


CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Na proposta orçamentária para 2014, verifica-se a confirmação da tendência de queda, observada desde 2006, das necessidades de financiamento do RGPS como proporção do PIB, conforme mostra o gráfico abaixo. A mensagem presidencial informa que, em valores correntes, observa-se a reversão da mencionada tendência a partir de 2008, quando o déficit passa a oscilar ano a ano sem esboçar tendência clara de crescimento ou redução.

REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL



Fonte: PLOA 2014, BI Gerencial/SOF e Ipeadata

A esse respeito, vários aspectos merecem ser considerados. Do ponto de vista das despesas, além do crescimento vegetativo dos benefícios, os reajustes concedidos ao salário mínimo e aos demais benefícios são fatores de significativo impacto. Os reajustes para o salário mínimo têm sido superiores aos concedidos aos demais benefícios, que acompanham a inflação medida pelo INPC²⁷.

Como é sabido, o comando constitucional brasileiro atribuiu ao salário mínimo um papel de extrema relevância na elaboração do orçamento da seguridade social. Isso decorre, entre outros dispositivos, do art. 201, § 2º, que vincula o piso dos benefícios previdenciários ao valor do salário mínimo, complementado pelo art. 203, inciso V, por meio do qual o Poder Público obriga-se a conceder um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. A política de correção do salário mínimo apresenta, portanto, uma íntima vinculação com o desempenho das contas públicas e com o resultado previdenciário, uma vez que variações no salário mínimo afetam dois de cada três benefícios emitidos.

A tabela abaixo ilustra o valor nominal, bem como o aumento do poder de compra do salário mínimo nos últimos dez anos.

EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO

Ano	Em R\$ correntes	Em R\$ constantes ¹
2005	300	477
2006	350	539
2007	380	564
2008	415	577
2009	465	616
2010	510	643
2011	545	644
2012	622	697
LOA 2013	678	713
PLOA 2014	723	723

Fonte: Mensagem presidencial / PLOA 2014

Obs.: ¹ salário mínimo a preços de 2013

²⁷ Os benefícios até um salário mínimo tiveram maiores reajustes em 2005, 2006 e 2012, quando o valor do salário mínimo cresceu 15,38%, 16,67% e 14,13%, respectivamente.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Outro fator apontado na mensagem presidencial como responsável para as oscilações no déficit previdenciário é a massa salarial nominal. Assim, a diminuição de sua taxa de crescimento estaria na raiz da elevação do resultado deficitário que se seguiu à crise de 2009. Já em 2010, com a política de valorização do salário mínimo e a adoção de reajustes reais para os benefícios acima do piso, concomitantemente com um crescimento recorde do PIB, observa-se conservação do déficit em termos nominais, mas com redução percentual em relação ao PIB.

Por sua vez, no exercício de 2011, com o crescimento da massa salarial (influenciada pela recuperação do mercado de trabalho formal) e os reajustes mais brandos para os benefícios, observou-se uma suavização do déficit previdenciário. Já em 2012, como resultado da expressiva taxa de crescimento do salário mínimo (14,13%), o cenário volta a ser de elevação do déficit anual.

A situação em julho de 2013 está mostrada na tabela abaixo.

RESULTADO DO RGPS

Acumulado em 12 meses - em R\$ milhões de julho de 2013 – INPC

Item	Acumulado (Agosto/2012 a Julho/2013)
1. Arrecadação Líquida	298.824,6
1.1 Urbana	292.702,8
1.2 Rural	6.108,7
1.3 Comprev	13,0
2. Despesa com Benefícios	347.911,9
2.1 Benefícios Previdenciários	338.615,8
2.1.1 Urbano	261.972,6
2.1.2 Rural	766.643,2
2.2 Passivo Judicial	7.574,5
2.2.1 Urbano	5.806,6
2.2.2 Rural	1.767,9
2.3 Comprev	1.721,6
3. Resultado Previdenciário (1 - 2)	49.087,3
3.1 Urbano (1.1 + 1.3 - 2.1.1 - 2.2.1 - 2.3)	23.215,1
3.2 Rural (1.2 - 2.1.2 - 2.2.2)	(72.302,4)

FONTE: INSS/Dataprev; Elaboração: SPPS/MPS.

A mensagem presidencial projeta que o valor do déficit do RGPS acabe se reduzindo em 2013, tanto em termos nominais, como proporção do PIB, refletindo tanto o menor percentual de reajuste para os de benefícios atrelados ao salário mínimo (9,0%), em comparação com 2012, como o ritmo mais intenso da atividade econômica esperado para o ano corrente.

Já para 2014, o reajuste do salário mínimo atingirá o menor percentual dos anos recentes (6,62%), o que fará com que o déficit do RGPS continue em trajetória descendente (0,6% do PIB), refletindo a combinação do crescimento da massa salarial, que repercute nas receitas, e do menor reajuste nos benefícios concedidos, que se reflete nas despesas.

4.3.2. Assistência Social

André Miranda Burello – Conorfs/SF
Eduardo Andrés Ferreira Rodriguez – Conorfs/SF
Elisângela Moreira da Silva Batista – Conof/CD
Ingo Antonio Luger – Conof/CD

4.3.2.1. LOAS – Benefício de Prestação Continuada

O benefício de prestação continuada – BPC é um benefício assistencial previsto no inciso V do art. 203 da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 2003, conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. O benefício, no valor de 01 (um) salário-mínimo é devido à pessoa com deficiência e ao idoso a partir de 65 anos, com renda mensal familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo.

A fixação da renda familiar *per capita* em $\frac{1}{4}$ do salário mínimo tem sido alvo de discussões, tanto no Poder Legislativo quanto no Poder Judiciário. Inúmeros são os projetos de lei que objetivam majorá-la. Em 2010, o Supremo Tribunal Federal – STF reconheceu repercussão geral sobre a



CONGRESSO NACIONAL

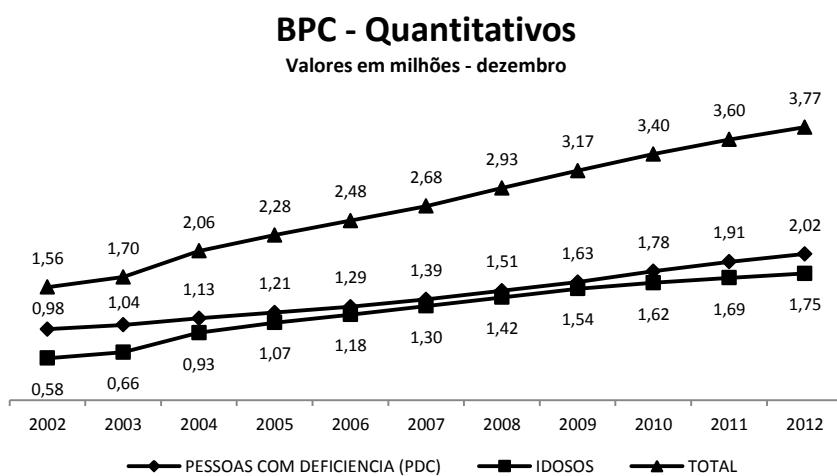
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

matéria ao analisar o Recurso Extraordinário – RE nº 567.985. Em abril deste ano, o STF pronunciou-se sobre o mérito do recurso e decidiu que, provada a condição de miserabilidade prevista na Constituição (artigo 203), a concessão do benefício não está limitada apenas à comprovação de renda familiar per capita de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. De acordo com o instituto da repercussão geral, a decisão do STF será aplicada pelas instâncias inferiores, em casos idênticos. Sendo assim, pelo menos até que o Congresso modifique o dispositivo legal, os magistrados devem examinar caso por caso, a fim de que o critério de miserabilidade não fique restrito exclusivamente à renda familiar prevista na LOAS.

O impacto financeiro da medida pode ser significativo, pois possibilita a entrada de novos beneficiários que a rigor não fariam jus ao benefício. Segundo informações contidas no anexo de riscos fiscais do PLDO 2014 calcula-se um impacto de cerca de R\$ 25,0 bilhões, referentes à mudança de critério de renda do BPC de $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Para se ter uma ideia da magnitude do número, nos últimos 10 anos (2002 a 2012) o dispêndio com o benefício cresceu significativamente, passando R\$ 3,5 bilhões, equivalente a 0,24% do PIB, para R\$ 28,5 bilhões²⁸, equivalente 0,65% do PIB, representando uma variação nominal de mais de 700%. Como se percebe, o impacto relativo à majoração da renda familiar per capita para $\frac{1}{2}$ salário-mínimo aproxima-se do total gasto com o BPC em todo o ano de 2012.

Em 2013 e 2014 estima-se um dispêndio com o BPC de R\$ 31,3 bilhões (0,65% do PIB) e R\$ 34,6 bilhões (0,66% do PIB), respectivamente. Importa registrar que, a exemplo do ocorrido nos exercícios de 2012 e 2013, a proposta orçamentária para 2014 aglutinou as dotações destinadas à renda mensal vitalícia com as destinadas ao BPC, o que dificulta o acompanhamento do gasto.

Dois fatores contribuíram para o aumento do dispêndio com o BPC nos últimos anos: o aumento de beneficiários e o reajuste do salário-mínimo. No que se refere ao quantitativo de beneficiários, o crescimento anual médio de 2002 a 2012 foi de 10%. Contribuíram para o crescimento, o aumento da população idosa e de pessoas com deficiência e, mais pontualmente, o aumento do contingente de beneficiários provocado pela aprovação do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003), que passou de 67 anos para 65 anos a idade para recebimento do benefício como também determinou que o benefício já recebido por um idoso não deve ser computado na renda familiar per capita para fins de concessão de outro benefício. A variação total no quantitativo de benefícios foi de 142%, passando de 1,56 milhões para 3,77 milhões de pessoas atendidas.



Fonte: Anuário e Boletim Estatístico da Previdência Social

Importa ressaltar que a vantagem prevista no parágrafo único do art. 34 do Estatuto do Idoso, segundo a qual o benefício recebido por um idoso não deve ser computado na renda familiar per capita para fins de concessão de outro benefício, foi objeto de reconhecimento de repercussão geral pelo STF (RE nº 580.963), cujo julgamento do mérito foi proferido em abril deste ano. Discutia-se no

²⁸ Dados da execução orçamentária.



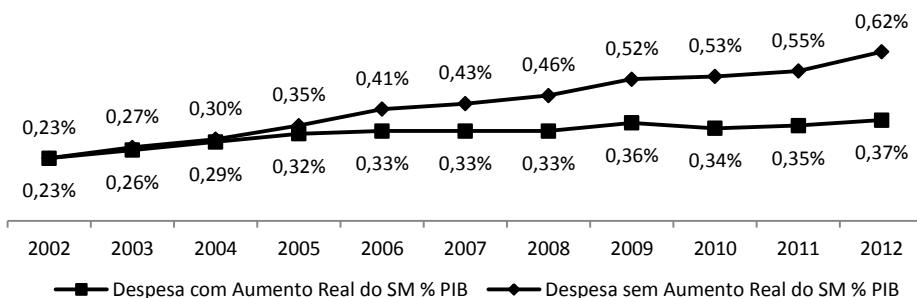
CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

RE a constitucionalidade, ou não, de interpretação extensiva para o não cômputo do BPC concedido a pessoa com deficiência ou qualquer outra situação não contemplada expressamente no Estatuto do Idoso, para fins do cálculo da renda familiar per capita. Referido dispositivo foi declarado inconstitucional pelo STF. Segundo consta no anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2014, calcula-se um impacto no orçamento de cerca de R\$ 15,0 bilhões, referentes ao custo da unificação de critérios de acesso entre a pessoa com deficiência e os idosos.

Outro fator de aumento nos dispêndios com o BPC está relacionado ao aumento do salário-mínimo. No período de 2002 a 2012 o salário-mínimo sofreu elevação em termos reais de 68%, passando de R\$ 200,00 para R\$ 622,00. Não fossem os aumentos reais concedidos nesse período, o salário-mínimo em 2012 seria de R\$ 370,00. A política de valorização do piso salarial tem participação importante na redução da pobreza. Mas também impacta fortemente os dispêndios da União. O gráfico abaixo apresenta a evolução dos gastos com o BPC em percentual do PIB para duas situações: uma com aumento real do salário-mínimo e outra sem aumento real. Pela trajetória, em 2012, não fossem os aumentos reais do salário-mínimo, a despesa corresponderia a cerca de 0,37% do PIB ao invés dos 0,62% verificados.

Evolução da Despesa com BPC em % PIB

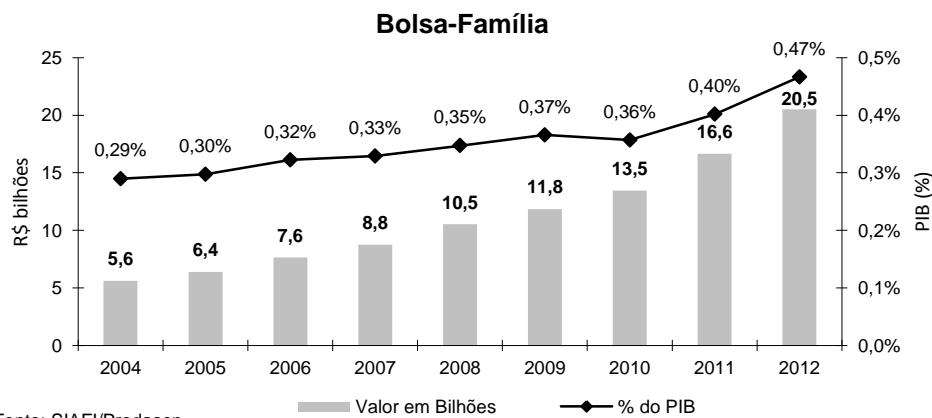


Fonte: Anuário e Boletim Estatístico da Previdência Social

4.3.2.2. Programa Bolsa Família - PBF

O Programa Bolsa-Família – PBF foi instituído pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que beneficia famílias em situação de pobreza e extrema pobreza com renda familiar per capita de até R\$ 70,00 e até R\$ 140,00. O valor médio do benefício financeiro no mês de agosto de 2013 foi de R\$ 152,75.

O gráfico a seguir apresenta a evolução dos dispêndios do PBF em percentual do PIB. Note-se que a estimativa é de que os gastos passem de 0,29% do PIB em 2004, para 0,47% do PIB em 2012. Vários fatores contribuíram para o aumento dos gastos, podendo ser enumerados: a) o aumento no quantitativo de famílias atendidas, b) mudanças na legislação que incorporaram novos tipos de benefícios; c) elevação da renda familiar per capita para acesso ao benefício cuja consequência foi o aumento no universo de beneficiários e; d) aumento no valor dos benefícios.



Fonte: SIAFI/Prodasen



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Em 2013 e 2014 estima-se um dispêndio com o Bolsa-Família de R\$ 21,4 bilhões (0,44% do PIB) e R\$ 24,5 bilhões (0,47% do PIB), respectivamente.

4.3.2.3. Abono Salarial e Seguro Desemprego

O programa seguro-desemprego tem como objetivo custear o pagamento de benefício financeiro temporário ao trabalhador, nas seguintes modalidades: i) demitido sem justa causa; ii) bolsa de qualificação profissional, com contrato de trabalho suspenso; iii) resgatado de trabalho análogo ao trabalho escravo; iv) pescador artesanal em período de defeso; e v) empregado doméstico dispensado sem justa causa. Cabe registrar que o programa seguro-desemprego tem por finalidade não apenas prover assistência financeira temporária ao trabalhador, por meio do pagamento do benefício, mas também auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

Já o abono salarial é pago ao trabalhador que recebeu, em média, até 02 (dois) salários mínimos mensais no ano anterior, que estiver cadastrado no Programa de Integração Social - PIS ou no Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP há pelo menos 5 (cinco) anos e que trabalhou no ano anterior, com vínculo empregatício, pelo menos 30 (trinta) dias.

Vale destacar que o seguro desemprego e o abono salarial constituem as principais despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), instituído pela lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que é um fundo contábil, de natureza financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego. Ele concentra a maior parte dos recursos dessa pasta, cuja receita se compõe, basicamente, do montante da arrecadação das contribuições devidas ao PIS/PASEP e do produto da arrecadação da cota-partida da contribuição sindical, bem como de retornos financeiros representados pela remuneração (correção monetária e juros) sobre depósitos constitucionais, depósitos especiais e reserva mínima de liquidez. Vale destacar que a arrecadação do PIS/PASEP sofre a incidência da DRU – desvinculação de receitas da União. Em face disso, 20% do referido montante deixam de compor a receita do FAT, sendo carreados aos cofres do Tesouro Nacional.

De acordo com o inciso X das informações complementares, R\$ 11,4 bilhões são retirados do FAT em razão da incidência da DRU sobre o PIS/PASEP, sendo que R\$ 4,6 bilhões seriam carreados ao BNDS para financiamento de programas de desenvolvimento econômico e o restante deveria atender despesas primárias, como seguro desemprego e abono salarial. Parte desses recursos é devolvido ao fundo pelo Tesouro. Em 2012, foram liquidadas despesas com fonte 100 (recursos ordinários do Tesouro) no montante de 4,7 bilhões. Até o final de setembro, essa importância é de R\$ 1,7 bilhão. No PLOA 2014, estão previstos R\$ 224,7 milhões de recursos do Tesouro para atendimento das despesas do FAT.

Observa-se que o aumento da receita anual média do FAT tem-se apresentado inferior ao crescimento da despesa anual média. No período de 2008 a 2012 essa variação foi de 11,4% e 17,5%, respectivamente. O descompasso entre o crescimento de receitas e de despesas levou o FAT a apresentar déficits em seus resultados. Nos anos de 2009, 2010 e 2012, o somatório das despesas com pagamento do seguro-desemprego, abono salarial, e empréstimos para o BNDES superaram as receitas do FAT, fazendo com que o fundo apresentasse déficits nominais de R\$ 2,3 bilhões, R\$ 1,5 bilhão e R\$ 2,3 bilhões, respectivamente.

Especificamente em relação ao seguro-desemprego e ao abono salarial, vale mencionar que os dispêndios com essas duas categorias elevaram-se significativamente nos últimos anos. Em 2003, ambas as despesas representavam 59% das obrigações totais de FAT. Em 2012, passaram a representar 72%. Em termos nominais, os gastos com seguro-desemprego e abono salarial passaram de R\$ 8,4 bilhões, para R\$ 39,9 bilhões, representando uma variação de 372,9% no período. O PLOA 2014 aloca R\$ 43,0 bilhões para tais despesas, sendo R\$ 27,8 bilhões para o seguro desemprego e R\$ 15,2 bilhões para o abono salarial.

Na última década, o incremento da formalização do mercado de trabalho ocasionou expressiva elevação do número de beneficiários do seguro-desemprego e do abono salarial. Segundo o Departamento de Emprego e Salário do MTE, entre os exercícios de 2003 e 2012, o número de beneficiados do Seguro-Desemprego, nas cinco modalidades, aumentou de 5,1 milhões para 8,5



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

milhões. Nesse período, o número de beneficiados do abono salarial saltou de 7,9 milhões para 21,4 milhões, conforme pode ser observado na tabela a seguir:

BENEFICIÁRIOS DO ABONO SALARIAL E SEGURO DESEMPREGO

Ano	Abono Salarial	Seguro Desemprego	R\$ mil
2003	7.860,8	5.097,0	
2004	8.892,5	5.012,5	
2005	9.685,5	5.561,9	
2006	11.095,3	6.089,9	
2007	13.860,0	6.509,5	
2008	14.852,0	7.246,8	
2009	15.994,4	7.804,6	
2010	17.860,2	8.092,4	
2011	19.096,5	8.332,7	
2012	21.352,5	8.452,6	

Fonte: DES/SPPE/TEM

Além disso, os sucessivos ganhos reais do salário mínimo também resultaram em sensível aumento dos gastos com pagamento desses benefícios. Em face desses fatores, os dispêndios com seguro-desemprego e abono salarial têm apresentado crescimento maior do que os recursos do PIS/PASEP. Vale destacar que, com o intuito de reverter essa tendência, foi editado o decreto nº 7.721, de 16 de abril de 2012, com o objetivo de tornar mais rigorosos os requisitos para percepção do seguro-desemprego. O quadro a seguir mostra a evolução das despesas do seguro desemprego, em suas diversas categorias, e o abono salarial, nos anos de 2003 a 2012:

DESPESAS COM ABONO SALARIAL E SEGURO-DESEMPREGO DE 2003 A 2012

Ano	Abono Salarial	Bolsa Qualificação	Seguro-Desemprego					Total das Despesas
			Formal	Pescador Artesanal	Doméstico	Resgatado	Total	
2003	1.804,60	2,3	6.554,10	81,5	6,2	0	6.644,20	8.448,70
2004	2.286,80	3,8	7.015,60	158,4	7	1,4	7.186,20	9.473,10
2005	2.755,10	3,9	8.396,30	212,4	8,9	1,8	8.623,30	11.378,40
2006	3.957,20	6,3	10.601,00	331,1	10,5	4,2	10.953,00	14.910,20
2007	5.096,30	5,3	12.353,00	484,4	12,6	5	12.860,40	17.956,70
2008	5.975,30	4,2	14.152,60	540,4	15,1	6,2	14.718,50	20.693,80
2009	7.564,50	58,3	18.583,30	908,3	16,6	4,4	19.570,80	27.135,40
2010	8.758,20	8,9	19.234,60	1.179,10	20,4	3	20.446,10	29.204,30
2011	10.379,40	14,6	22.488,30	1.264,50	23,3	3,3	23.794,10	34.173,40
2012	12.336,50		25.690,30	1.892,50	27,2	3,7	27.613,80	39.950,30
2003/2012	583,60%	-100,00%	292,00%	2221,10%	335,60%		315,60%	372,90%

Fonte: SIAFI/PRODASEN

Além da expressiva variação do conjunto dos gastos com seguro-desemprego e abono salarial, destaque deve ser dado, especificamente, ao aumento das despesas com seguro-desemprego na categoria pescador artesanal. De 2003 a 2012, a variação foi de 2.221%, saindo de R\$ 81,5 milhões, para R\$ 1,89 bilhão. Os dados chamam a atenção, uma vez que a variação no seguro desemprego do trabalhador formal, maior categoria de gastos, foi de 292%, no mesmo período.

De acordo com auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União e registrada no Acórdão nº 524/2013-Plenário, os fatores que determinaram o aumento no seguro desemprego ao pescador artesanal foram: a) critérios mais flexíveis de concessão do benefício a partir da Lei nº 10.779/2003 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.464-2, b) aumento no número de pescadores cadastrados no Registro Geral de Atividade Pesqueira, com a inserção, inclusive, de pessoas que não fazem jus ao pagamento do benefício; c) aumento do salário mínimo; d) definição abrangente de áreas e períodos de defeso; e e) ocorrência de fraudes na concessão do benefício.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

4.3.3. Lei Kandir e Fomento às Exportações

Edson Masaharu Tubaki – COFF/CD
Joaquim Ornelas Neto – CONORF/SF
Wellington Pinheiro de Araujo – COFF/CD

O PLOA 2014 não apresenta dotações orçamentárias referentes à alocação de recursos para a compensação das perdas tributárias dos Estados e do DF decorrentes da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), que retirou da incidência do ICMS as operações que destinem mercadorias, bem como prestações de serviços, para o exterior. Para compensar a perda de arrecadação dos Estados e dos Municípios, a própria Lei Kandir, posteriormente alterada pelas Leis Complementares nos 102/2000 e 115/2002, definiu um valor global anual a ser entregue pela União e os critérios de repartição.

A Lei Complementar nº 115/2002 estabeleceu que, no exercício financeiro de 2003, a União entregaria aos Estados e respectivos Municípios o valor de até R\$ 3,9 bilhões, porém, não fixou valores para os exercícios seguintes. Em 2003, a necessidade de compensação de eventuais perdas tributárias decorrentes da desoneração das exportações foi objeto da Emenda Constitucional nº 42, de 18 de dezembro de 2003, que criou o art. 91 no ADCT, dispondo o seguinte:

Art. 91. A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a.

(…)

§ 3º Enquanto não for editada a lei complementar de que trata o caput, em substituição ao sistema de entrega de recursos nele previsto, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002.

A lei complementar a que se refere o caput do art. 91 ainda não foi editada, de forma que o sistema de entrega de recursos continua a ser o previsto na Lei Complementar nº 115/2002, a qual não define previamente o montante a ser repassado. Nos últimos anos, as transferências vêm sendo feitas conjugando-se três rubricas orçamentárias. As duas primeiras dão cumprimento ao disposto no ADCT 29 e a terceira prevê transferências específicas com vistas à prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados e aos Municípios, com o objetivo de fomentar as exportações do País. A distribuição desses recursos depende da edição de norma regulamentadora específica.

Os Projetos de Lei Orçamentária para os exercícios de 2004 a 2007 e de 2010 a 2013 foram enviados ao Congresso Nacional sem previsão de recursos para a finalidade em comento. Tais dotações foram incluídas nas respectivas leis orçamentárias durante a tramitação das propostas no Congresso Nacional. Para 2008 e 2009 o projeto já contemplava R\$ 3,9 bilhões para o fomento às exportações, que foram acrescidos de R\$ 1,3 bilhão de reserva com caráter financeiro.

Para o exercício de 2014 novamente nenhum recurso foi incluído na proposta orçamentária em relação ao fomento das exportações (Lei Kandir), repetindo a ausência de dotações para a compensação dos estados exportadores.

A discussão sobre os valores a serem repassados tem gerado embates todos os anos quando da tramitação legislativa dos projetos de LDO e da lei orçamentária. Assim, questões fundamentais, como o montante anual da compensação e os critérios de distribuição dos recursos entre os Estados e Municípios continuam sem a sua solução normatizada.

²⁹ São elas: (i) Lei Kandir: Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação de Isenção do ICMS aos Estados Exportadores – (art. 91 ADCT); e (ii) Lei Kandir – vinculado ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

4.1. Investimentos e Inversões Financeiras

Edson Martins de Moraes – Conof /CD

4.1.1. Investimentos (GND 4)

No contexto do PLOA 2014, os investimentos são definidos como sendo as despesas para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, aquisição de instalações, equipamentos, material permanente e softwares.

O GND 4 é aquele que agrupa as despesas de investimento, podendo abrigar despesas com material de consumo, diárias, pessoal temporário e serviços de terceiros quando constituírem insumos utilizados diretamente na produção dos investimentos. As despesas com GND 4 são encontradas nas três esferas orçamentárias: orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimento das estatais.

Na tabela abaixo, demonstra-se a evolução das despesas com investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social desde 2011.

INVESTIMENTOS (GND 4) - ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL 2011 A 2014

Exercício	Projeto de Lei	LOA	Autorizado ⁽¹⁾	Liquidado ⁽¹⁾
2011	51.438,5	62.892,3	67.301,4	48.349,2
2012	57.928,2	80.332,8	114.580,8	66.662,6
2013	65.785,0	86.555,8	91.207,1	7.578,0
2014	67.176,8	-	-	-

Fonte: SIAFI/Prodasen

⁽¹⁾ Para 2013, valores autorizados e liquidados atualizados até 06/09/2013.

Os valores acima revelam que, diferentemente da tendência verificada desde 2011 até 2013, pela qual os projetos de lei orçamentária embutiam acréscimos nominais nos investimentos consignados nos orçamentos fiscal e da seguridade social superiores a 12%, o PLOA 2014 consigna aumento nominal dos investimentos dessas esferas de apenas 2% em relação à proposta para 2013.

Quanto ao indicador de resultado primário (RP), os investimentos distribuem-se conforme tabela a seguir.

PLOA 2014 – INVESTIMENTOS, POR ESFERA ORÇAMENTÁRIA E INDICADOR DE RP

Id. Resultado Primário (RP)	Fiscal	Seguridade	Estatais	TOTAL (por RP)
1 – obrigatória	976,7	359,9	0	1.336,6
2 – discricionária (exceto PAC)	17.241,1	3.526,7	2.825,9	23.593,7
3 – discricionária (PAC)	38.336,4	6.735,9	2.685,8	47.758,2
4 – discricionária (exceto PAC)	0	0	30.089,3	30.089,3
5 – discricionária (PAC)	0	0	70.004,1	70.004,1
TOTAL	56.554,3	10.622,5	105.605,1	172.781,9

Fonte: SIAFI/Prodasen

Pode-se constatar que, do total de investimentos consignados em cada esfera orçamentária, o percentual daqueles que fazem parte do PAC chega a 68%, no caso do orçamento fiscal; 63%, naquele do orçamento da seguridade social; e 69%, quando se analisa o orçamento de investimento das estatais.

Ressalte-se que os investimentos consignados no orçamento de investimento das estatais distribuem-se em quatro identificadores de RP distintos: 2, 3, 4 e 5. Aqueles com RP igual a 2 ou 3 teriam sido considerados na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, independentemente de estarem abrangidos ou não pelo PAC.

Por sua vez, as dotações do orçamento de investimento das estatais com RP igual a 4 ou 5 não teriam sido consideradas na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, e podem ser encontradas na programação de quatro órgãos: os Ministérios da Ciência e Tecnologia e Inovação; da Fazenda; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; e de Minas e Energia. A exclusão de algumas empresas do Ministério de Minas e Energia – mais especificamente aquelas dos Grupos Petrobrás e Eletrobrás – de dita apuração está de acordo com o previsto no § 1º do art. 2º do



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

PLDO 2014. Suas dotações classificaram-se com identificador de RP igual a 4 ou 5. As empresas vinculadas aos outros Ministérios supracitados e cujas programações receberam identificador de RP igual a 4 fazem parte do setor público financeiro e, por esta razão, foram desconsideradas do cálculo da meta de resultado primário. A seguir, apresenta-se a regionalização da previsão de investimentos para 2014.

PLOA 2014 – INVESTIMENTOS, POR REGIÃO E ESFERA ORÇAMENTÁRIA

Região	Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	Orçamento de Investimento (estatais)	PLOA 2014		R\$ milhões
			Valor	%	
Nacional ¹	36.462,0	51.872,5	88.334,5	51,2%	
Região Sudeste	6.497,7	28.215,8	34.713,5	20,0%	
Região Nordeste	12.009,9	13.298,3	25.308,2	14,6%	
Região Sul	5.009,4	1.884,4	6.893,8	4,0%	
Região Norte	3.152,9	3.397,5	6.550,4	3,8%	
Região Centro-Oeste	4.022,8	454,4	4.477,2	2,6%	
Exterior	22,0	6.482,2	6.504,2	3,8%	
TOTAL	67.176,8	105.605,1	172.781,9	100,0%	

Fonte: SIAFI/Prodasen

¹ Regionalização “Nacional” significa que os recursos serão aplicados nas diversas regiões segundo definições adotadas ao longo da execução.

Da análise da tabela acima, verificamos que mais da metade de toda a programação dos investimentos na proposta orçamentária para 2014 tem subtítulo “Nacional”, não identificando as regiões ou unidades da Federação destinatárias dos recursos. O PLOA 2014, tal como está, corporifica a protelação da efetiva distribuição regional dos investimentos, e atribui ao Poder Executivo, na prática, alta discricionariedade na decisão final sobre a alocação dos recursos.

Com relação à programação de investimentos das empresas estatais, o quadro abaixo demonstra como o PLOA 2014 prevê a distribuição das despesas a serem realizadas, segundo os órgãos do Governo a que se vinculam.

PLOA 2014 – ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS DAS ESTATAIS – DESPESAS POR ÓRGÃO

Órgão	PLOA 2014		R\$ milhões
Ministério de Minas e Energia		94.092,40	
Ministério da Fazenda		6.572,30	
Secretaria de Aviação Civil		1.669,60	
Ministério das Comunicações		1.321,60	
Secretaria de Portos		1.248,30	
Ministério da Saúde		291,30	
Ministério da Previdência Social		236,50	
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior		85,20	
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação		42,50	
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento		36,40	
Ministério da Defesa		8,90	
Ministério dos Transportes		0,04	
TOTAL		105.605,10	

Fonte: SIAFI/Prodasen

Destacam-se os programas do Ministério de Minas e Energia (89,1% do total) e, em particular, os relativos ao Grupo Petrobrás, que representam cerca de 80% do total previsto no orçamento de investimento das estatais para 2014. A seguir, relacionam-se os programas consignados no orçamento de investimento para 2014.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

PLOA 2014 – ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS DAS ESTATAIS DESPESAS POR PROGRAMA

	R\$ milhões
Programas	PLOA 2014
0781 Programa de Gestão e Manutenção de Infraestr. de Instit. Financeiras Oficiais Federais	3.267,7
0807 Programa de Gestão e Manutenção de Infraestrutura de Empresas Estatais Federais	6.575,4
2015 Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	75,6
2017 Aviação Civil	1.658,6
2022 Combustíveis	22.694,9
2025 Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia	517,6
2033 Energia Elétrica	9.678,2
2053 Petróleo e Gás	56.909,8
2055 Desenvolvimento Produtivo	2.946,2
2058 Política Nacional de Defesa	8,0
2074 Transporte Marítimo	1.198,6
2119 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério de Minas e Energia	74,5
TOTAL	105.605,1

Fonte: SIAFI/Prodasen

4.1.2. Inversões Financeiras (GND 5)

No âmbito do PLOA 2014, as inversões financeiras abrangem despesas com aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização, aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, constituição ou aumento de capital de empresa, concessão de empréstimos e financiamentos e aquisição de produtos para revenda.

As inversões financeiras estão alocadas nos órgãos orçamentários de acordo com a tabela a seguir.

PLOA - INVERSÕES FINANCEIRAS – DE 2012 A 2014

Órgão	PLOA 2012	PLOA 2013	PLOA 2014
M. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2.300,0	2.300,0	1.840,0
M. do Trabalho e Emprego	14.515,9	16.838,5	17.961,8
M. do Desenvolvimento Agrário	1.345,7	1.402,1	1.253,1
M. das Cidades	0	9.000,0	12.500,0
Secretaria de Aviação Civil	0	1.658,3	1.963,1
Encargos Financeiros da União	755,9	261,5	6.242,5
Operações Oficiais de Crédito	26.646,3	29.566,0	31.268,9
Outros	1.749,0	2.094,6	1.586,6
TOTAL	47.312,8	63.120,9	74.616,0

Fonte: SIAFI/Prodasen

Esses valores destinam-se às seguintes finalidades:

- no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por intermédio da Conab, para formação de estoques públicos;
- no Ministério do Trabalho e Emprego, no âmbito do FAT, para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES;
- no Ministério do Desenvolvimento Agrário, para aquisição de alimentos da agricultura familiar e, por meio do Incra, para o reconhecimento e indenização de territórios quilombolas; desenvolvimento de assentamentos rurais; desapropriação de imóveis rurais; e pagamento de precatórios.
- no Ministério das Cidades, para integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

4.1.3. Programa de Aceleração do Crescimento - PAC

Carlos Mello Marshall – Conorfs/SF

Hélio Martins Tollini – Conof/CD

Luís Otávio Barroso da Graça – Conorfs/SF

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de acordo com a mensagem presidencial que encaminhou o PLOA 2014 ao Congresso Nacional, “dará prosseguimento aos investimentos relacionados ao setor de infraestrutura e permanecerá alocando recursos destinados a sanar os problemas históricos sociais e urbanos que acometem a população brasileira”. Aos seis eixos nos quais vinham se agrupando os empreendimentos no âmbito do programa adicionou-se mais um, relativo à área de defesa. Os eixos do PAC são explicitados a seguir³⁰:

- a) Eixo 1 Cidade Melhor – com o objetivo de enfrentar os principais desafios das grandes aglomerações urbanas, como saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade e pavimentação.
- b) Eixo 2 Comunidade Cidadã – com o objetivo de assegurar a presença do Estado nos bairros populares, aumentando a oferta de serviços à população, com ações de saúde, educação, cultura e esporte.
- c) Eixo 3 Minha Casa, Minha Vida – com o objetivo de reduzir o déficit habitacional, dinamizando o setor de construção civil e gerando trabalho e renda.
- d) Eixo 4 Água e Luz para Todos – com o objetivo de universalizar o acesso à energia elétrica, de expandir o abastecimento de água tratada e revitalizar as bacias hidrográficas.
- e) Eixo 5 Transportes – com o objetivo de viabilizar uma matriz de transporte diversificada, menos poluente e capaz de reduzir os custos logísticos.
- f) Eixo 6 Energia – com o objetivo de garantir a segurança do suprimento de energia a partir de matriz energética baseada em fontes renováveis e limpas, com investimentos na geração e na transmissão de energia elétrica, exploração de petróleo e gás, combustíveis renováveis e pesquisa mineral.
- g) Eixo 7 Defesa – com o objetivo, presume-se, de aumentar a capacidade de defesa do país, desenvolvendo tecnologia e promovendo a geração de empregos.

De acordo com a mensagem presidencial, o PAC, dividido em seus eixos (já considerando o eixo “Defesa”), contempla despesas nos montantes discriminados na tabela a seguir (considerando apenas os orçamentos fiscal e da seguridade social).

PAC (ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL), POR EIXO

Eixos do PAC	Valor	R\$ milhões Participação %
1 - Cidade Melhor	7.339	11,6%
2 - Comunidade Cidadã	9.148	14,5%
3 - Minha Casa, Minha Vida	15.770	24,9%
4 - Água e Luz para Todos	7.099	11,2%
5 - Transportes	18.830	29,8%
6 - Energia	243	0,4%
7 – Defesa	4.629	7,3%
Gestão do Programa	230	0,4%
Total	63.288	100%

Fonte: PLOA 2014 (mensagem presidencial)³¹.

³⁰ A mensagem presidencial que encaminhou ao Congresso Nacional o PLOA 2014 não fala explicitamente na adoção de um sétimo eixo. Apenas aborda o assunto da seguinte forma: “Cabe ressaltar que em 2014, além dos eixos acima explicitados [os seis a que tradicionalmente se refere o PAC], o Governo Federal alocará recursos do PAC 2 para o desenvolvimento de diversas ações na área de Defesa.”. (p. 41).

³¹ O valor constante do PLOA 2014 para o PAC é de R\$ 63.289,4 (orçamento fiscal e da seguridade).



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

PAC (ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL), POR SUBFUNÇÃO

Subfunção	PLOA 2014	R\$ milhões	Participação %
TRANSPORTE RODOVIÁRIO	11.958,0	18,9%	
RECURSOS HÍDRICOS	5.336,8	8,4%	
OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	4.504,6	7,1%	
SANEAMENTO BÁSICO URBANO	4.282,6	6,8%	
EDUCAÇÃO INFANTIL	3.500,0	5,5%	
TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS	2.714,1	4,3%	
EDUCAÇÃO BÁSICA	2.638,2	4,2%	
DEFESA NAVAL	2.261,0	3,6%	
TRANSPORTE AÉREO	565,4	0,9%	
TRANSPORTE FERROVIÁRIO	2.213,2	3,5%	
TRANSPORTE HIDROVIÁRIO	766,7	1,2%	
ATENÇÃO BÁSICA	1.678,8	2,7%	
DEFESA AÉREA	1.629,3	2,6%	
INFRA-ESTRUTURA URBANA	1.155,5	1,8%	
PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	854,1	1,3%	
SANEAMENTO BÁSICO RURAL	735,3	1,2%	
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	12.600,0	19,9%	
DEMAIS	3.895,8	6,2%	
Total	63.289,4	100,0%	

Fonte: PLOA 2014 e SIGA Brasil/SF.

O PAC, para 2014, contempla trinta e seis subfunções orçamentárias e constitui prioridade de governo. Nessa condição, tem recursos garantidos e execução física e financeira acompanhada pelos gestores do próprio plano, reservando-se para a sua execução recursos da ordem de R\$ 63,3 bilhões. Esse valor supera em cerca de R\$ 11 bilhões as dotações previstas no PLOA 2013, dos quais R\$ 4,6 bilhões referem-se à inclusão do Eixo 7, “Defesa”. O acréscimo restante, de R\$ 6,4 bilhões, distribuiu-se em boa parte entre os eixos “Cidade Melhor”, “Comunidade Cidadã”, “Minha Casa, Minha Vida” e “Água e Luz para Todos”. Já os eixos “Transportes” e “Energia” experimentaram redução em relação aos valores propostos para 2013.

No orçamento de investimento, constam as seguintes aplicações de recursos por subfunções:

PAC (ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO), POR SUBFUNÇÃO

Subfunção	PLOA 2014	R\$ milhões	Participação %
COMBUSTÍVEIS MINERAIS	62.158,8	85,5%	
ENERGIA ELÉTRICA	3.178,3	4,4%	
TRANSPORTES ESPECIAIS	2.848,9	3,9%	
TRANSPORTE HIDROVIÁRIO	2.697,0	3,7%	
TRANSPORTE AÉREO	1.664,1	2,3%	
PRODUÇÃO INDUSTRIAL	142,9	0,2%	
Total	72.689,9	100,0%	

Fonte: PLOA 2014 e SIGA Brasil/SF.

4.2. Dívida Pública Federal

*Edson Masaharu Tubaki – Conof/CD
Joaquim Ornelas Neto – Conorfs/SF
Wellington Pinheiro de Araújo – Conof/CD*

A dívida pública considerada na lei orçamentária não se refere a todo o setor público consolidado, mas somente à da União. As dotações destinadas ao pagamento do serviço da dívida são calculadas sobre os montantes da dívida bruta, não sobre os da dívida líquida.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

4.2.1. Estoque Bruto da Dívida Pública Federal

Um dos parâmetros para a fixação dos montantes de juros e amortização na lei orçamentária anual é o estoque bruto da dívida pública federal - DPF. Os valores que serviram de base para a estimativa das despesas orçamentárias com o serviço da dívida para cada exercício, apresentados nas informações complementares que acompanham o PLOA 2014, estão relacionados a seguir:

ESTOQUE BRUTO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

Dívida Pública Federal	Dez/2010	Dez/2011	Dez/2012	Dez/2013	R\$ bilhões Dez 2014
Total	2.416,8	2.618,2	2.836,9	3.240,4	3.285,4
- Interna	2.326,7	2.534,9	2.751,2	3.152,5	3.196,45
- Externa	90,1	83,3	85,7	87,9	89,0

Fonte: Informações Complementares PLOA 2014.

Além da dimensão do estoque, é preciso levar em conta a estratégia de administração e as expectativas do mercado, que influenciam o prazo de maturação e a composição da dívida, os quais, por sua vez, definem o volume de despesas em cada ano. Ainda de acordo com a mensagem presidencial, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, órgão gestor da dívida da União, vem se empenhando em melhorar a composição e o prazo de maturação da dívida. Para isso, busca substituir gradativamente os títulos indexados à taxa Selic por títulos com rentabilidade prefixada ou vinculada a índices de preços, tendo em vista o objetivo de minimização de custos e manutenção de níveis prudentes de risco de refinanciamento da DPF.

Verifica-se que, entre dezembro de 2011 e dezembro de 2012, aumentou a participação de títulos prefixados (de 37,2% para 40,0%)³² e vinculados a índices de preços (de 28,3% para 33,9%), ao mesmo tempo em que diminuiu a de títulos vinculados à taxa Selic (de 30,1% para 21,7%), e manteve-se constante a de títulos cambiais em 4,4%.

Com relação aos prazos de maturação da dívida, verifica-se, entre dezembro de 2011 e dezembro de 2012, o aumento do prazo médio da DPF (de 3,6 para 4,0 anos) e do percentual vincendo em 12 meses (de 21,9% para 24,4%).

Os crescentes estoques brutos da dívida pública federal refletem a incorporação de passivos contingentes, novas emissões para a cobertura de programas específicos e, principalmente, a apropriação de juros ao principal da dívida. De acordo com a mensagem presidencial, o aumento do estoque da dívida em 2012 decorreu da apropriação de juros no período, bem como das emissões diretas realizadas em favor dos bancos públicos: BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, no total de R\$ 76,1 bilhões.

A entrega de títulos aos referidos bancos tem por finalidade capitalizá-los de modo que possam ampliar a concessão de crédito. A operação se constitui em empréstimo ou instrumento híbrido de capital e dívida, incorrendo a União, em quaisquer dos casos, em despesa financeira. A União aumenta sua dívida bruta ao passo que se torna credora dessas instituições. Com relação à dívida líquida, contudo, as operações são neutras³³.

No médio e longo prazo, porém, essas operações oneram o Tesouro, na medida em que o custo médio da dívida é superior aos encargos cobrados nas operações de empréstimos concedidos nos programas de financiamento dos bancos oficiais. Na programação proposta para 2014, por exemplo, consta rubrica destinada à concessão de subvenção econômica ao BNDES, tendo em vista a equalização de taxas em operações de financiamento no valor de R\$ 2,46 bilhões. Boa parte desses financiamentos refere-se a operações enquadradas no programa PSI – Bens de Capital³⁴.

³² Tabela 6 da Mensagem - “Resultados e Projeções - Dívida Pública Federal”

³³ Merecem ser examinadas com profundidade as operações que constituem instrumentos híbridos de capital e dívida, especialmente quanto a correção de sua classificação como despesa financeira, nos casos em que não haja prazo para amortização por parte do devedor (bancos oficiais). Caso se conclua que tais despesas têm, na verdade, caráter primário, então afetam tanto a geração do resultado primário, reduzindo-o, como a dívida líquida, aumentando-a.

³⁴ O BNDES – PSI Bens de Capital tem como objetivo o financiamento aos seguintes itens: (i) produção e a aquisição isolada de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, credenciados no BNDES, inclusive agrícolas, e o capital de giro a eles associados; (ii) aquisição de ônibus, caminhões, chassis, caminhões-trator, carretas, cavalos-mecânicos, reboques, semirreboques, aí incluídos os tipo dolly, tanques e afins, novos, de fabricação nacional, e credenciados no BNDES; e (iii)



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Vale observar que, nos últimos anos, diversas leis autorizaram a concessão de crédito ao BNDES³⁵, que se materializam a partir da colocação direta de títulos em favor do banco.

A operação de crédito realizada pela União, na forma de emissão de título (receita), e a aquisição do ativo relativo ao empréstimo concedido aos bancos (despesa) não transitam pelo orçamento fiscal, como seria o esperado, sob o pretexto de que tais operações não afetam a conta única. Contudo, deve-se considerar irrelevante o trânsito pela conta única para caracterizar o fenômeno financeiro. Efetivamente ocorrem uma operação de crédito e uma inversão financeira.

Quanto à amortização, inclusive por meio de refinanciamento, e o pagamento de juros referentes aos títulos entregues aos bancos não há controvérsias, pois as despesas correspondentes são executadas à conta do orçamento.

A gestão da dívida pública federal envolve o pagamento de juros e de amortização do principal corrigido (pagos periodicamente ou no vencimento da operação de crédito). Portanto, a lei orçamentária deve conter dotações necessárias ao pagamento dessas despesas.

4.2.2. Juros e Encargos (GND 2)

. Os juros e encargos constantes do PLOA 2014, estimados pela STN e pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF, constam da tabela abaixo:

JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA NO ORÇAMENTO

Ano	Valores
2012 (Liquidado)	135.057,60
2013 (Autorizado)	187.071,10
2014 (PL)	189.474,70

Fontes: SIAFI e PLOA 2014

Observa-se que os dados acima são diferentes daqueles constantes da mensagem presidencial, a qual registra os seguintes valores no Demonstrativo de Resultados Primário e Nominal do Governo Federal (Quadro 9):

JUROS NOMINAIS - NFSP

Ano	Valores
2012 (Realizado)	147.267,60
2013 (Reprogramado)	168.493,00
2014 (PL)	173.709,00

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2014

No primeiro caso, os valores referem-se à autorização orçamentária necessária para o pagamento dos juros e encargos vincendos ao longo do exercício financeiro. Esses valores não consideram atualizações monetárias decorrentes da inflação (juros reais), as quais, incorporando-se ao principal, são pagas a título de amortização. Além disso, as dotações referem-se somente aos juros a pagar, pois os juros a receber são considerados na receita.

No segundo caso, são indicados os montantes de juros que impactam o resultado nominal. Os valores, apurados pelo Banco Central, incluem atualização monetária decorrente da inflação (juros nominais), sendo descontados os juros a receber. Trata-se, portanto, de juros líquidos incorridos, os quais, de acordo com o regime de competência, independem de pagamentos, recebimentos e,

aquisição de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, credenciados no BNDES, associados a projeto de investimento. O BNDES PSI - Bens de Capital também contempla a aquisição dos bens mencionados destinados a operações de arrendamento mercantil.

³⁵ Ver, a título de exemplo, a Lei nº 11.805, de 2008 (fonte adicional de recursos para o financiamento de projetos de investimento em até R\$ 15 bilhões), a Lei nº 11.948, de 2009 (fonte adicional de recursos para o financiamento de projetos de investimento em até R\$ 180 bilhões), ou a Lei nº 12.397, de 2011 (fonte adicional de recursos para viabilizar a participação do BNDES em oferta de ações da Petrobrás em até R\$ 30 bilhões).



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

mesmo, de constarem do orçamento. Os valores estimados para 2014 refletem, sobretudo, o patamar de juros básicos que remuneram os títulos e a elevação do estoque da dívida.

4.2.3. Amortização da Dívida (GND 6)

O PLOA 2014 mostra, quanto às despesas com amortização, uma pequena redução das expectativas de desembolso para o próximo exercício em relação ao montante autorizado em 2013, conforme demonstrado na tabela a seguir:

AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA NO ORÇAMENTO

		R\$ milhões
Ano	Valores	
2012 (Liquidado)	620.522,70	
2013 (Autorizado)	863.058,20	
2014 (PL)	812.476,20	

Fonte: SIAFI e PLOA 2014

Para amortização da dívida, estão alocadas as seguintes principais fontes no PLOA 2014:

AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA POR FONTE DE RECURSOS

Fonte	R\$ milhões
143 Títulos do Tesouro Nacional – Refinanc. Dívida Mobiliária Federal	654.746,90
188 Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	40.182,20
173 Operações de Crédito – Retorno Oper. Cred. - Est. e Munic.	39.279,40
159 Operações de Crédito – Retorno Refinanc. Div. Médio e Longo Prazo	24.364,30
152 Resultado do Banco Central	21.290,00
197 Dividendos – União	20.844,00
144 Títulos do Tesouro Nacional - Outras Aplicações	9.901,00
100 Recursos Ordinários	1.721,30

Fonte: PLOA 2014

Como se pode observar na tabela acima, a maior parte dos recursos utilizados na amortização da dívida é proveniente de novo endividamento, identificado pela Fonte 143 (Títulos de Responsabilidade do Tesouro – Refinanciamento da Dívida Mobiliária Federal), que representa a mera rolagem da dívida.

Vale destacar que parcela da amortização refere-se à “Cobertura do Resultado Negativo apurado no Banco Central do Brasil” no valor de R\$ 9.901,0 milhões, com vistas a atender ao disposto no § 1º do art. 7º da Lei de Responsabilidade Fiscal, caso o Bacen feche o exercício de 2013 com resultado negativo.

4.3. Reserva de Contingência (GND 9)

Carlos Murilo Espínola Pereira – Conorf/SF
Eber Zoehler Santa Helena – Conof/CD
Hélio Martins Tollini – Conof/CD
Sérgio Tadao Sambosuke – Conof/CD

A reserva de contingência, de acordo com o que dispõe o art. 5º, III, da LRF, deve constar da lei orçamentária com o objetivo de atender aos passivos contingentes e a outros riscos e eventos



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

fiscais imprevistos. O PLDO 2014³⁶, em seu art. 13, define o montante mínimo da reserva, calculado com base na receita corrente líquida - RCL³⁷.

No PLOA 2014, a dotação total alocada sob a forma de Reserva de Contingência (GND 9) atinge R\$ 35,2 bilhões. Identificam-se dois tipos de reserva de contingência no projeto:

- a) geral: constante do órgão 90000 – Reserva de Contingência, que soma um total de R\$ 14,5 bilhões, equivalente a 2,0% da receita corrente líquida;
- b) outras reservas: constituídas à conta de receitas próprias e vinculadas, distribuídas entre diversos órgãos, no total de R\$ 20,7 bilhões.

Sobre a reserva constante do órgão 90000 – Reserva de Contingência, observe-se que, em consonância com o disposto no PLDO 2014, metade da dotação do órgão encontra-se classificada como despesa primária. São R\$ 7,3 bilhões (crescimento nominal de 7,96%), correspondentes a 1% da receita corrente líquida calculada pelo Poder Executivo. Usualmente essa dotação é utilizada para o atendimento de emendas durante o processo de apreciação da proposta orçamentária e, por essa razão, pode ser considerada reserva para fins do orçamento impositivo, como fixado na PEC nº 565/2006, aprovada pela Câmara dos Deputados e hoje em apreciação na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal.

A outra metade da reserva de contingência geral foi classificada como despesa financeira, repetindo procedimento de anos anteriores. Com isso, sua utilização para financiar despesas primárias exigirá compensações que garantam o cumprimento da meta de resultado primário. Como geralmente não ocorrem o comprometimento do excesso de arrecadação ou cancelamento de programações, a abertura de crédito adicional à conta dessa reserva de contingência financeira para o atendimento de despesas primárias implicará contingenciamento de despesas no valor do crédito aberto. Por essa razão, pode-se questionar se a reserva de contingência constante do PLOA 2014 estaria cumprindo a função legal prevista na LRF.

Note-se que o Poder Executivo utilizou recursos provenientes da Fonte 178 – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, no valor de R\$ 3,8 bilhões para compor parte da reserva do órgão 90000. Convém lembrar que essas receitas são vinculadas à Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel³⁸ e, portanto, não podem ser utilizadas em outras áreas governamentais.

Por sua vez, as chamadas “outras reservas”, constituídas com recursos oriundos de receitas próprias e vinculadas, sob a responsabilidade de diversos órgãos, também foram classificadas como despesas financeiras e, pelo mesmo motivo analisado anteriormente, não poderão ser utilizadas para financiar despesas primárias. Trata-se, na verdade, de procedimento em que o Poder Executivo economiza recursos vinculados para fins de cumprimento da meta de resultado fiscal definida na LDO.

Tais recursos não podem ser utilizados para o pagamento do serviço da dívida, tendo em vista restrição imposta pelo art. 8, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000. Apesar disso, os recursos economizados produzem o efeito de reduzir a dívida líquida³⁹.

Os Ministérios das Comunicações, da Fazenda e do Trabalho e Emprego são os que mais perdem com esse procedimento, deixando de incluir programações nos montantes de R\$ 7,5 bilhões, R\$ 4,0 bilhões, e R\$ 3,3 bilhões, respectivamente.

As principais fontes que deixam de atender o objeto de suas vinculações são: 178 - Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, com R\$ 10,1 bilhões; 184 – Contribuições sobre Remuneração

³⁶ Apesar de até o momento o PLDO 2014 não ter sido aprovado pelo Congresso Nacional, o texto do caput do art. 13 tem permanecido inalterado nos últimos anos, refletindo entendimento comum entre os Poderes Executivo e Legislativo sobre o tema.

³⁷ Segundo o dispositivo citado, a reserva equivalerá, no PLOA 2014, a, no mínimo, 2% da receita corrente líquida e, na LOA 2014, a 1%, sendo pelo menos metade da reserva, no projeto, considerada como despesa primária para efeito da apuração do resultado fiscal.

³⁸ Lei nº 9.472, de 16.07.1997, art. 50:

“O Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL, criado pela Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, passará à administração exclusiva da Agência, a partir da data de sua instalação, com os saldos nele existentes, incluídas as receitas que sejam produto da cobrança a que se refere o art. 14 da Lei nº 9.295, de 19 de julho de 1996”.

³⁹ Após a edição de leis que alteraram a vinculação, os recursos são utilizados para finalidades diversas, inclusive pagamento do serviço da dívida. Tomem-se como exemplos o art. 13 da Lei nº 11.943, de 2009, o art. 1º, § 2º, da Lei nº 11.948, de 2009, e art. 9º da Lei nº 12.306, de 2010.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

devida ao Trabalhador e Relativa à Despedida de Emprego sem Justa Causa, com R\$ 3,0 bilhões; e 180 – Recursos Próprios Financeiros, com R\$ 2,3 bilhões.

5. Autorizações na lei orçamentária para abertura de créditos suplementares

Augusto Bello de Souza Neto – Conorfsf
Eber Zoehler Santa Helena – Conof/CD
Orlando de Sá Cavalcante Neto – Conorfsf

A autorização antecipada para abertura de créditos suplementares está prevista no art. 165, § 8º, da Constituição. Esse tipo de autorização justifica-se pela ocorrência de diversas situações em que a administração pública, para atuar, não pode aguardar o pronunciamento do Poder Legislativo. Ademais, não haveria fundamento em mobilizar o Congresso Nacional para efetivar pequenos ajustes no orçamento.

A exemplo do orçamento para 2013, as autorizações para abertura de créditos suplementares no PLOA 2014 pecam pela superposição de regras e excesso de detalhes, prejudicando a compreensão do conjunto. Em 2002, por exemplo, a lei orçamentária estabeleceu 31 dispositivos sobre a abertura de créditos suplementares, contidos nos arts. 4º e 9º da Lei nº 10.307, de 2002. O PLOA 2014 regulamenta o tema em 109 dispositivos, contidos nos arts. 4º e 7º. Percebe-se claramente que as regras para abertura de créditos suplementares vêm se multiplicando pelo estabelecimento de preferências a órgãos ou despesas. As autorizações foram se multiplicando ao longo dos anos e se apresentam hoje fragmentadas com a inclusão, a cada nova proposta, de novos privilégios e diferenciações.

O PLOA 2014 manteve, em um desses 109 dispositivos (art. 4º, XVII), a possibilidade de remanejar 30% do montante total de recursos programados no PAC com o identificador de resultado primário 3. Isso implica a faculdade de o Poder Executivo movimentar R\$ 18,98 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social, sem apreciação do Congresso Nacional. Paralelamente, o PLDO 2014 mantém a prerrogativa de o Poder Executivo alterar o identificador de resultado primário do PAC (RP 3) por portaria. Amparado por esses dois dispositivos, o Poder Executivo fica autorizado a alterar, seletivamente, até 100% dos valores de cada um dos 3.442 sequenciais programados no PLOA 2014 nos orçamentos fiscal e da seguridade social em despesas discricionárias (R\$ 174,8 bilhões) até o limite de R\$ 18,98 bilhões.

O elevado grau de liberdade para remanejamento e suplementação de programações, sem apreciação preliminar do Congresso Nacional, a cada ano vem sendo ampliado. Para 2014, o Executivo propõe, no art. 4º, a inclusão de novas autorizações:

XXVII - da ação 00OB - Auxílio à Conta de Desenvolvimento Energético (MP nº 615, de 17 de maio de 2013), no âmbito da unidade orçamentária 71.118 - Recursos sob Supervisão do Ministério de Minas e Energia, mediante a utilização de recursos provenientes da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional; e

XXVIII - no âmbito do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA, do Nordeste - FDNE e do Centro-Oeste - FDCO, mediante a utilização de recursos provenientes de remanejamento de dotações consignadas a esses Fundos; excesso de arrecadação das receitas do Tesouro Nacional; e superávit financeiro.

Ademais, o § 1º do art. 4º permite que o limite genérico para todas as programações presentes no inciso I, a, do mesmo artigo, que corresponde a 20% do subtítulo, possa ser ampliado em até 10% quando o remanejamento ocorrer entre ações de programas no âmbito de cada órgão orçamentário. Em 2013, o limite poderia ser ampliado para remanejamentos no mesmo programa.

Assim, o limite geral de remanejamento previsto na lei orçamentária passa a ser de 30% no âmbito do órgão orçamentário. Ressaltamos que na série histórica, quebrada na LOA 2013, esse limite geral sempre foi fixado no máximo em 10%, exceto nos exercícios de 2005 e 2006, quando foi de 12%.

Outro aspecto relevante consiste no fato de o Poder Executivo ter realizado, em 2013, uma ampla reforma na programação no plano das ações. Fundamentando-se na necessidade de maior flexibilidade na execução, o Poder Executivo aglutinou diversas ações que especificavam, anteriormente, o gasto público mais detalhadamente. Essa decisão não foi acompanhada da limitação dos dispositivos para abertura de créditos suplementares. Isso significa que o Poder Executivo, a



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

partir de 2013, potencializou a liberdade de alocar e alterar o orçamento sem a apreciação do Congresso Nacional.

Por fim, cabe observar que, a exemplo dos projetos anteriores, o PLOA 2014 faz uso excessivo do superávit financeiro como fonte para suplementação de despesas primárias. A utilização do superávit financeiro nessa finalidade gera excessos de autorização orçamentária em relação aos recursos efetivamente disponíveis para pagamento, impondo maior contingenciamento sobre as programações anteriormente aprovadas, a fim de manter o resultado primário dentro da meta estabelecida na LDO.

6. Fatores que Contribuem para o Contingenciamento

Eugênio Greggianin – Conof /CD
Maurício Ferreira de Macêdo – Conorfsf

Este item tem como objetivo avaliar o conjunto de mecanismos que tem levado a que o orçamento contemple excesso de autorizações de despesa em relação à disponibilidade de recursos, mesmo que as receitas estimadas se confirmem.

O tema é relevante na medida em que a elaboração e aprovação de orçamentos distantes da realidade implica transferência de poder decisório para o momento da execução orçamentária, o que contribui para o desgaste da instituição do orçamento público e reduz o papel do Congresso Nacional na definição dos gastos públicos federais.

O excesso de autorizações é evidenciado pelos montantes contingenciados e pelo acúmulo de restos a pagar. Determinadas causas que geram esse excesso e, consequentemente, contribuem para o contingenciamento, são conhecidas *a priori*, mas não são afastadas, revelando uma estratégia que aumenta o prestígio e a importância do Executivo no processo decisório.

O PLOA 2014 estima, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, a receita primária de R\$ 1.315,4 bilhões, suficientes para fazer face às despesas primárias fixadas em R\$ 1.255,0 bilhões e gerar um resultado primário de R\$ 58,1 bilhões, conforme abaixo demonstrado:

	R\$ bilhões
Receitas Primárias	1.315,4
- Total das Despesas Primárias	1.255,0
= Resultado primário (regime orçamentário)	60,4
- Outros fatores que afetam o resultado primário	6,5
+ Ajustes regimes caixa/orçamentário	4,2
= Resultado primário	58,1

Considerando-se que as receitas e despesas totais alcançam R\$ 2,36 trilhões, logo se percebe que os orçamentos fiscal e da seguridade social, tomados em conjunto, estão formalmente equilibrados. Além disso, se consideradas apenas receitas e despesas primárias, esses orçamentos são superavitários⁴⁰. Contudo, ainda que no exercício de 2014 se confirmem as previsões de receita e de despesa primárias, o contingenciamento (especialmente quanto ao pagamento) será inevitável.

A seguir, examinam-se as causas que levam a que as autorizações para o empenho da despesa (LOA e créditos abertos e reabertos) e as autorizações para o pagamento de despesas (LOA, créditos abertos e reabertos e restos a pagar) excedam os recursos que possam efetivamente ser utilizados para os pagamentos.

⁴⁰ O superávit de R\$ 58,1 bilhões, após a desvinculação dos recursos nele compreendidos, pode ser utilizado para o pagamento do serviço da dívida. Ainda que haja óbice para a utilização dos recursos nessa finalidade, e tais permaneçam depositados na conta única, o montante do superávit reduzirá a dívida líquida.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

6.1. Redutor da meta de resultado primário

A meta de resultado primário de R\$ 116,1 bilhões (2,15% do PIB) para os orçamentos fiscal e da seguridade social prevista no PLDO 2014⁴¹, está sendo reduzida no PLOA 2014 em R\$ 58 bilhões⁴², de modo que a meta considerada no projeto é de R\$ 58,1 bilhões. Essa meta deverá ser mantida na LOA 2014, sobretudo se prevalecer a disposição contida no § 2º do art. 3º do PLDO 2014.

O redutor de meta é importante para proporcionar flexibilidade à política fiscal, mas esse instrumento deveria ser utilizado durante a execução orçamentária, e não na sua elaboração. Desse modo, serviria também para atenuar o excesso de dotações, gerando margem fiscal que possibilitasse cobertura financeira de despesas inscritas em restos a pagar ou decorrentes de créditos adicionais reabertos ou créditos adicionais abertos à conta do superávit financeiro. Essa solução hoje é possível quando a despesa está compreendida no PAC.

Porém, a elaboração da lei orçamentária com meta fiscal reduzida é o primeiro fator que determina excesso de autorização para a realização de despesa, quando se decide reverter a redução, total ou parcialmente, durante a execução orçamentária⁴³.

6.2. Abertura de créditos suplementares e especiais à conta de superávit financeiro

O superávit financeiro acumula economias produzidas pelos superávits primários gerados nos anos anteriores e, por isso, os recursos nele compreendidos estão comprometidos com a redução da dívida líquida. Portanto, utilizá-los para o pagamento de despesas primárias significa aumentar a dívida líquida.

O comprometimento do superávit financeiro com a redução da dívida líquida deve ser tido como óbice à sua indicação como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais destinados a atender despesas primárias, conforme prevê o § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964⁴⁴.

A abertura de crédito à conta do superávit financeiro, inclusive no que se refere à aplicação de recursos vinculados para o atendimento do disposto no art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101, de 2000, somente deveria ser viabilizada caso:

- a) o crédito adicional destinado ao atendimento de despesas primárias apresentasse cancelamentos compensatórios de dotações anteriormente autorizadas; ou
- b) houvesse mecanismo de redução da meta de resultado primário que permitisse acomodar novas despesas durante o exercício financeiro.

Como essas providências não são praticadas, a abertura de crédito adicional à conta de superávit financeiro, quando se destina à realização de despesas primárias, levará ao excesso de autorização de gastos, em relação aos recursos que efetivamente podem ser utilizados para pagamento. Deve-se observar que o PLOA 2014 autoriza diversas situações em que o Poder Executivo poderá abrir, por ato próprio, créditos suplementares à conta do superávit financeiro.

⁴¹ De acordo com o PLDO 2014, a meta de resultado primário para o setor público consolidado, é de R\$ 167,4 bilhões (3,1% do PIB).

⁴² O PLDO 2014 prevê que a redução, a qual pode alcançar até 67 bilhões para o atendimento do PAC e desonerações de tributos, aplica-se à meta estabelecida para o Governo Central e, consequentemente, à meta estabelecida para o setor público consolidado.

⁴³ A manutenção da redução da meta durante o exercício financeiro é neutra quanto à geração de dotações a descoberto. Se a meta for reduzida no exercício financeiro mais do que tiver sido na lei orçamentária, cria-se margem fiscal que possibilita a realização de novas despesas.

⁴⁴ Lei nº 4.320, de 1964:

“Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:
I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (...)"



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

6.3. Abertura de crédito extraordinário

A Constituição não exige indicação de fonte para a abertura de crédito extraordinário, haja vista a urgência, relevância e imprevisibilidade de determinados gastos. No âmbito da União, o crédito extraordinário tem sido aberto à conta do superávit financeiro.

Deve-se observar, contudo, que se a abertura desse tipo de crédito para o atendimento de despesas primárias não se der à conta de excesso de arrecadação ou de cancelamentos compensatórios de programações da LOA, a nova autorização de gasto se revelará excessiva relativamente aos recursos que possam ser utilizado no pagamento de despesas.

Embora não possa obrigar a indicação de determinadas fontes, as LDOs poderiam prever que, se não fossem indicadas fontes primárias, a meta de resultado primário seria reduzida no montante do crédito, como forma de evitar excessos de autorização e, como consequência, contingenciamentos.

Para dar um caráter provisório a essa redução de meta, a LDO poderia determinar sua reversão quando do excesso de arrecadação fosse deduzido o valor do crédito extraordinário, de acordo com o previsto no § 4º do art. 43 da Lei 4.320, de 1964⁴⁵.

6.4. Reabertura de créditos extraordinários e especiais

Seria natural que a reabertura de créditos ocorresse à conta do superávit financeiro, conforme previstos no § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964⁴⁶. Contudo, conforme mencionado anteriormente, o superávit financeiro encontra-se comprometido com a redução da dívida líquida, uma vez que é produzido por superávits primários destinados a essa finalidade. Somente a parcela do superávit financeiro gerado por eventual excesso de resultado primário poderia ser utilizada para a reabertura de crédito destinado a despesas primárias, caso em que, todavia, seria necessário utilizar o mecanismo de redutor de meta do resultado primário, como forma de gerar margem fiscal que possibilitasse a execução das despesas.

Outras possibilidades para viabilizar o pagamento das despesas relativas a créditos reabertos é o comprometimento do excesso de arrecadação ou cancelamentos compensatórios de outras programações autorizadas.

Se nenhuma providência for adotada, a reabertura de crédito destinada a despesas primárias produzirá excesso de autorização.

6.5. Estoque de Restos a pagar

O contingenciamento busca criar condições para o cumprimento da meta de resultado primário, o qual, no âmbito da União, é apurado considerando-se as despesas pagas. Esse regime de caixa tem possibilitado um contingenciamento suave no que se refere à limitação de empenho. Assim, ainda que haja insuficiência de recursos, permite-se empenho de despesas sem que haja recursos que possam ser utilizados para os respectivos pagamentos. Tais despesas são inscritas em restos a pagar.

Deve-se reconhecer que é razoável haver resíduos passivos a serem pagos no exercício seguinte, em decorrência dos prazos dos atos a serem praticados pela administração pública e por seus credores. Esses resíduos passivos devem estar fundados na despesa legalmente empenhada, a qual representa uma obrigação de pagar após o implemento de condições pactuadas. Os resíduos passivos não poderiam estar baseados tão somente em “nota de empenho” emitida do Siafi.

⁴⁵ Lei nº 4.320/64, art. 43:

“§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.”

⁴⁶ Lei nº 4.320/64, art. 43:

“§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas”. (grifou-se)



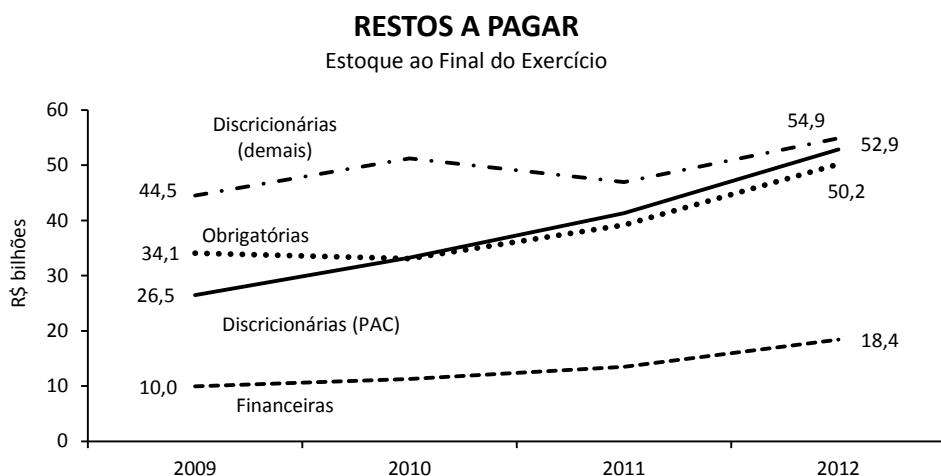
CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

No entanto, a inscrição de restos a pagar decorre cada vez mais do excesso de autorizações em relação aos recursos disponíveis e se revela como instrumento de diferimento da vigência das dotações orçamentárias, que a rigor devem se restringir ao exercício financeiro.

Em um primeiro momento, os restos a pagar sem reserva de recursos decorrem de autorizações de despesas em volume que não respeitam o montante da receita prevista, deduzida a economia necessária para a geração do superávit primário. Em um segundo momento, porém, os montantes inscritos passam a ser uma das causas do excesso de autorização, sendo que seu pagamento irá concorrer com o pagamento de despesas do orçamento aprovado para o exercício.

Cria-se um círculo vicioso em que o estoque de restos a pagar é crescente a cada exercício financeiro, chegando a R\$ 176,4 bilhões ao final do exercício de 2012.



6.6. Insuficiência de recursos no exercício de 2013

De acordo com o “Quadro 9 - Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central” que integra o PLOA 2014, projeta-se, para o exercício de 2013, arrecadação de receitas primárias de cerca de R\$ 1.185,0 bilhões, antevedendo-se uma frustração bruta de R\$ 68,4 bilhões em relação à receita prevista na LOA 2013. Considerando-se a repartição de receita com estados e municípios, a arrecadação líquida esperada é de R\$ 1.003,3 bilhões, o que indica frustração líquida de R\$ 47,6 bilhões.

A necessidade de contingenciamento decorrente dessa frustração líquida foi modificada por outros fatores, em especial a redução da meta de resultado primário em R\$ 10,1 bilhões⁴⁷ e a redução de despesas obrigatórias em R\$ 10,6 bilhões. Com isso, chegou-se à limitação de empenho no montante de R\$ 26,9 bilhões, distribuídos entre os Poderes e o Ministério Público de acordo com disposições contidas no art. 49 da LDO 2013, e de R\$ 457,3 milhões, parcela suportada somente pelo Poder Executivo.

Assim, o contingenciamento de R\$ 27,4 bilhões de despesas discricionárias e redução de R\$ 10,6 bilhões de despesas obrigatórias somam “cortes” de R\$ 38,0 bilhões anunciados nas oportunidades em que foram divulgados os Relatórios de Avaliação de Despesas e Receitas Primárias do 2º bimestre (R\$ 28,0 bilhões) e do 3º bimestre (R\$ 10,0 bilhões).

O mesmo Quadro 9 informa que o limite para a realização de despesa primária está limitado a R\$ 929,5 bilhões, valor que não inclui despesas relativas a transferências por repartição de receita. Esse limite é estabelecido tendo em vista a geração de resultado primário de R\$ 73,0 bilhões, conforme abaixo demonstrado:

⁴⁷ O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre de 2013 considerou redução da meta de resultado primário de R\$ 20,0 bilhões, além dos R\$ 25,0 bilhões que já haviam sido reduzidos na LOA 2014. Já o Relatório do 3º bimestre aumentou a meta em R\$ 9,9 bilhões.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

	R\$ bilhões
= Resultado primário (regime orçamentário)	73,8
- Outros fatores que afetam o resultado primário	4,5
+ Ajustes regimes caixa/orçamentário	3,7
= Resultado primário	73,0

A tabela abaixo revela os montantes das despesas primárias que estão autorizadas para empenho e /ou pagamento durante o exercício de 2013.

DESPESAS PRIMÁRIAS – 2013

AUTORIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	DESPESAS OBRIGATÓRIAS	DESPESAS DISCRICIONÁRIAS		TOTAL
		PAC	DEMAIS	
Dotação Inicial	783,4	58,8	122,0	964,3
+ Créditos Adicionais	2,7	2,0	9,1	13,8
+ Créditos Suplementares	12,4	3,2	5,0	20,6
+ Créditos Especiais	0,0	0,0	0,3	0,3
+ Créditos Extraordinários	2,8	18,5	15,0	36,3
+ Dotação Cancelada/Remanejada	-12,5	-19,7	-11,2	-43,4
= Autoriz. empenho e pago (orçamento vigente) *	786,2	60,8	131,1	978,1
+ RP Inscritos Líquidos de cancelamentos	49,6	52,1	53,4	155,1
= Autor. para pago (orçamentos vigente e anteriores)	835,8	113,0	184,5	1.133,3

Fonte: SIGA (agosto/2013)

Obs.: * Não são consideradas despesas obrigatórias relativas à repartição de receitas (ações 0044, 0045, 0046, 006M, 00H6, 0223, 0369, 0546, 0547, 0A53 e 0C33).

A dotação inicial (R\$ 964,3 bilhões) excede o limite estabelecido na reprogramação de 2013 (R\$ 929,5 bilhões) em R\$ 34,8 bilhões. O excesso é explicado em parte pelos “cortes” anunciados de R\$ 38 bilhões, anteriormente mencionados. Quando se considera a dotação autorizada (R\$ 978,1 bilhões), o excesso de autorização para empenho da despesa passa a ser de R\$ 48,6 bilhões.

A situação se agrava quando se consideram os restos a pagar inscritos (líquidos de cancelamentos ocorridos até agosto de 2013). Considerando-se um estoque de R\$ 155,1 bilhões de restos a pagar destinados a despesas primárias, constata-se que a insuficiência de recursos no exercício de 2013 é de cerca de R\$ 203,7 bilhões, o que impossibilitará pagamento integral de despesas autorizadas pelo orçamento vigente e por orçamentos anteriores. Esse valor pode ser considerado uma estimativa da limitação de pagamento (contingenciamento) que ocorre no exercício de 2013.

7. Emendas Individuais e Orçamento Impositivo

Carlos Murilo Espínola Pereira – Conorfs/SF
Eber Zoehler Santa Helena – Conof/CD
Hélio Martins Tollini – Conof/CD

A aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 565, de 2006 (PEC do Orçamento Impositivo) pela Câmara dos Deputados em 2º turno, na sessão de 27 de agosto de 2013, e subsequente envio ao Senado Federal traz implicações relevantes à apreciação do PLOA 2014. O art. 2º da PEC 565/06 altera o art. 166 da Constituição Federal para incluir, dentre outros dispositivos, o § 9º, *ipsis litteris*:

“Art. 166.

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão:

I – aprovadas no limite de um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto;

e

II – divulgadas em audiências públicas pelos entes federados beneficiados.”



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Por sua vez, a Resolução nº 1/2006-CN, em seu art. 52, II, i, atribui ao Parecer Preliminar a fixação do “*limite global de valor para apresentação e aprovação de emendas individuais por mandato parlamentar, ...*”.

Assim, com o intuito de compatibilizar a apreciação do PLOA 2014 com o disposto da PEC 565/06, no que se refere à observância do limite financeiro global para a aprovação das emendas individuais, correspondente a 1% da RCL, mostra-se razoável e consentâneo estabelecer, já no Parecer Preliminar, o valor máximo para as emendas individuais por mandato parlamentar.

Como 1% da RCL equivale à R\$ 7,3 bilhões, de acordo com os valores constantes da proposta orçamentária, e considerando o total de 594 mandatos parlamentares, o limite máximo para a cota financeira disponível para a apresentação de emendas individuais de cada parlamentar chegaria a R\$ 12.238.426,00.

Ademais, a impositividade na execução dessas emendas ensejará maiores articulações do parlamentar com suas bases eleitorais, de forma a evitar que óbices de ordem técnica ou legal impeçam a realização do gasto.

8. Transferências Voluntárias a Estados e Municípios

Augusto Bello de Souza Neto – Conorfs/SF
Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos – Conorfs/SF
Túlio Cambraia – Conof/CD

Nos termos do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, constituem transferências voluntárias “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”. As principais regras que regulamentam a matéria encontram-se previstas na LRF, na lei de diretrizes orçamentárias⁴⁸, no Decreto nº 6.170, de 2007, e na Portaria Interministerial nº 507, de 2011.

No que tange às normas regulamentadoras da entrega de recursos a governos estaduais e municipais, especificamente, a legislação em vigor estabelece limites mínimos para celebração de convênios entre a União e os demais entes federativos. No caso de convênios cujo objeto seja constituído por obras e serviços de engenharia, o Decreto nº 6.170, de 2011 estabelece valor mínimo de R\$ 250 mil. Nas demais situações, o valor mínimo é de R\$100 mil. Contudo, a definição de tais valores mínimos tem sido objeto de questionamentos, em face de possível extração dos limites da regulamentação pelo referido Decreto, conforme argumentos apresentados no PDC nº 558, de 2012, em tramitação na Câmara dos Deputados, que tem por objetivo sustar o art. 2º, I, do Decreto nº 6.170, de 2007 e o art. 10, I, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507, de 2011, que versam sobre os referidos limites.

Quanto às normas que regulam as transferências voluntárias, constantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2014, ressaltamos as seguintes alterações em relação às LDO's recentes:

- a) redução dos limites mínimos para contrapartida;
- b) limites de contrapartida diferenciado para recursos destinados às instituições de ensino superior estaduais ou municipais, na faixa entre 0,1% e 1%.
- c) dispensa de contrapartida dos estados ou municípios, no caso de transferência de recursos no âmbito do SUS, inclusive aquelas efetivadas mediante convênios ou congêneres.

Importante destacar, também, inovação decorrente da PEC nº 565, de 2006, conhecida como “PEC do Orçamento Impositivo”, caso o texto aprovado na Câmara dos Deputados seja promulgado. A redação atual permite diferentes entendimentos em relação ao propósito de tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares, incluindo-se, portanto, aquelas que visam transferir recursos da União para estados e municípios. Por um lado, sendo as programações de execução obrigatória, pode-se considerar dispensado o cumprimento da exigência de contrapartida e

⁴⁸ A lei de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2014 encontra-se em tramitação no Congresso Nacional até a data de edição desta nota técnica conjunta.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

a comprovação de regularidade quanto aos itens enumerados na Portaria Interministerial nº 507, de 2011. Por outro lado, a referida PEC estabelece que:

“§ 11. No caso de impedimento de ordem técnica ou legal na execução de crédito que integre a programação prevista no § 10 deste artigo:

I - até 30 de junho, os Poderes e o Ministério Público da União publicarão as justificativas do impedimento.”

Em face desse comando, pode-se considerar que a contrapartida e a comprovação de regularidade supramencionadas deverão ser observadas, sob pena de se incorrer nos casos de justificado impedimento de execução das programações decorrentes de emendas.

Deve-se, também, atentar para o teor do art. 59 da Lei nº 12.708, de 2012, segundo o qual a execução orçamentária e financeira das transferências voluntárias, cujos créditos orçamentários não identifiquem a localidade beneficiada, fica condicionada à prévia divulgação pelo concedente, na internet, dos critérios de distribuição dos recursos. Esse comando está repetido no art. 61 do substitutivo ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2014, em tramitação na CMO. Nos últimos exercícios, os parlamentares têm comprometido parte expressiva da cota parlamentar para apresentação de emendas com proposições para transferências voluntárias a estados e municípios, como revela o quadro a seguir:

EMENDAS INDIVIDUAIS DESTINADAS A TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Valores nominais e percentuais da cota reservada para apresentação de emendas individuais

Modalidade da Transferência		Transferência a estados e Distrito Federal, inclusive na modalidade fundo a fundo		Transferência a municípios, inclusive na modalidade fundo a fundo		Cota para emendas individuais
Natureza da Despesa		Outras despesas correntes	Investimentos	Outras despesas correntes	Investimentos	
2007	R\$ milhões	34,8	236,7	171,3	2.337,4	3.564,0
	% Cota - emendas ind.	1,0%	6,6%	4,8%	65,6%	100,0%
2008	R\$ milhões	77,0	417,9	249,1	2.875,0	4.752,0
	% Cota - emendas ind.	1,6%	8,8%	5,2%	60,5%	100,0%
2009	R\$ milhões	78,3	406,0	322,4	3.856,9	5.940,0
	% Cota - emendas ind.	1,3%	6,8%	5,4%	64,9%	100,0%
2010	R\$ milhões	66,0	261,2	458,3	4.420,1	7.425,0
	% Cota - emendas ind.	0,9%	3,5%	6,2%	59,5%	100,0%
2011	R\$ milhões	114,5	693,1	415,1	4.220,2	7.722,0
	% Cota - emendas ind.	1,5%	9,0%	5,4%	54,7%	100,0%
2012	R\$ milhões	154,4	986,8	360,8	4.889,1	910,0
	% Cota - emendas ind.	1,7%	11,1%	4,0%	54,9%	100,0%
2013	R\$ milhões	108,2	637,6	294,8	5.644,3	8.910,0
	% Cota - emendas ind.	1,2%	7,2%	3,3%	63,3%	100,0%

Fonte: Siga e Anexo III dos pareceres preliminares referentes às propostas orçamentárias para os respectivos exercícios.

Obs.: No montante das transferências a estados e municípios, foram considerados identificadores primários "2" e "3", ou seja, discricionária não abrangida pelo PAC e discricionária abrangida pelo PAC, respectivamente.

Também, os acréscimos feitos pelo Congresso Nacional ao projeto de lei orçamentária anual, destinados a transferências voluntárias, mostram-se bastante expressivos.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Modalidade de Transferência	Ano	PLOA	Dot. Inicial	Acrésc. CN (Var. %)	Autorizado	Liquidado	R\$ bilhões %Exec.
Transferências voluntárias aos estados e ao Distrito Federal, inclusive na modalidade fundo a fundo	2007	2.621,90	5.831,10	122,40%	11.925,20	9.770,40	81,90%
	2008	7.485,60	11.407,20	52,40%	16.737,10	12.455,90	74,40%
	2009	7.416,70	10.054,50	35,60%	13.441,60	11.217,30	83,50%
	2010	7.273,70	11.217,30	54,20%	13.537,20	9.729,70	71,90%
	2011	8.700,80	12.590,70	44,70%	15.027,50	9.100,10	60,60%
	2012	8.420,50	15.342,50	82,20%	22.745,00	12.800,20	56,30%
	2013 ⁽¹⁾	10.952,00	17.086,10	56,00%	17.560,70	1.981,80	11,30%
Transferências voluntárias aos municípios, inclusive na modalidade fundo a fundo	2007	4.152,60	9.211,20	121,80%	14.104,70	11.040,90	78,30%
	2008	7.532,30	10.844,10	44,00%	14.400,00	12.215,70	84,80%
	2009	9.866,40	15.112,90	53,20%	18.195,50	14.828,30	81,50%
	2010	10.075,40	16.803,70	66,80%	19.159,40	13.879,10	72,40%
	2011	10.424,70	16.393,50	57,30%	19.245,50	13.742,30	71,40%
	2012	14.749,30	24.432,50	65,70%	31.327,10	18.340,20	58,50%
	2013 ⁽¹⁾	16.482,40	27.390,70	66,20%	28.887,20	2.831,70	9,80%

Fonte: BI Gerencial/SIOP/SOF.

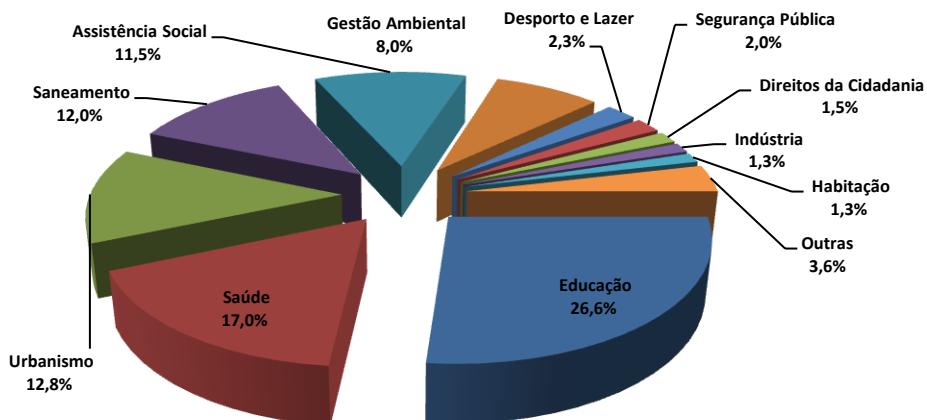
Obs.: No montante das transferências a estados e municípios, foram considerados identificadores primários "2" e "3", ou seja, discricionária não abrangida pelo PAC e discricionária abrangida pelo PAC, respectivamente.

Nota: ⁽¹⁾ Os dados de execução orçamentária referente ao exercício de 2013 foram observados em 11/09/2013.

Quanto ao projeto de lei orçamentária para 2014, as despesas com transferências voluntárias distribuem-se, segundo a função, na forma indicada no gráfico a seguir.

Transferências Voluntárias por Função

PLOA 2014 - R\$ 28.010,6 milhões



Fonte: BI Gerencial/SIOP/SOF.

9. Transferências a Entidades Privadas sem fins Lucrativos

Luciano Henrique da Silva Oliveira – Conorfsf
Mário Luís Gurgel de Souza – Conof/CD

As leis de diretrizes orçamentárias têm previsto normas específicas para transferências a entidades privadas sem fins lucrativos. Para 2014, apesar de ainda pendente de aprovação, a proposta de LDO consigna tais normas em seus arts. 53 a 58.

Segundo dispõe o inciso III do art. 57 do PLDO 2014, a destinação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos depende de a execução ocorrer na modalidade de aplicação “50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos”. Importa mencionar, entretanto, que não se aplica a exigência de utilização da modalidade 50 quando a transferência de recursos ocorrer por intermédio de fundos estaduais, municipais ou do Distrito Federal, nos termos da legislação pertinente (cf. § 2º do art. 57 do PLDO 2014). Dessa forma, uma vez que nem todas as



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

transferências a entidades privadas encontram-se classificadas na modalidade “50”, pode-se afirmar que o montante de recursos federais destinados ao setor privado, por meio de transferências, é, certamente, superior ao constante da tabela a seguir apresentada.

TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS Valores empenhados, autorizados e proposto por órgão

ÓRGÃO	Emp. 2011	Emp. 2012	Aut. 2013	PLOA 2014	Variações Percentuais			R\$ bilhões
					2014/2013	2014/2012	2014/2011	
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECN. E INOVAÇÃO	852,73	1.087,14	33,48	2.111,51	233,30%	4,20%	47,60%	
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	663,9	1.278,30	1.515,81	1.537,66	1,40%	20,30%	131,60%	
MINISTÉRIO DA SAÚDE	594,24	941,62	1.243,45	556,7	-55,20%	-40,90%	-6,30%	
MINIST. DESENV. SOCIAL E COMBATE À FOME	101,61	302,46	282,93	280,72	-0,80%	-7,20%	76,30%	
JUSTICA ELEITORAL	307,32	350,98	332,73	264,34	-20,60%	-24,70%	-14,00%	
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	65,08	60,47	72,83	108,63	49,20%	79,60%	66,90%	
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	56,94	46,84	98,33	99,61	1,30%	112,60%	75,00%	
MINISTÉRIO DA DEFESA	17,21	131,58	128,96	78,98	-38,80%	-40,00%	359,00%	
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	81,24	61,74	89,62	57,84	-35,50%	-6,30%	-28,80%	
MINISTERIO DO ESPORTE	171,68	166,66	132,79	48,19	-63,70%	-71,10%	-71,90%	
MINIST. DESENV., INDÚSTRIA E COM. EXTERIOR	29,82	39,55	22,2	44,97	102,50%	13,70%	50,80%	
MINISTÉRIO DAS CIDADES	48,84	14,35	27,91	24,67	-11,60%	71,90%	-49,50%	
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	2,66	14,05	33,33	21,22	-36,30%	51,00%	697,30%	
MINISTERIO DA FAZENDA	37,82	35,86	51,21	16,49	-67,80%	-54,00%	-56,40%	
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	21,71	26,02	19,98	14,76	-26,10%	-43,30%	-32,00%	
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	90,14	108,12	43,87	12,92	-70,60%	-88,10%	-85,70%	
MINISTÉRIO DA CULTURA	30,3	16,58	75,1	5,1	-93,20%	-69,20%	-83,20%	
MINIST. AGRIC., PECUARIA E ABASTECIMENTO	14,19	11,44	15,37	1,89	-87,70%	-83,50%	-86,70%	
MINIST. PLANEJ., ORÇAMENTO E GESTÃO	0,75	0,66	0,61	0,6	-1,30%	-9,10%	-19,50%	
MINISTÉRIO DO TURISMO	39,33	0,06	1,01	0,5	-50,40%	700,50%	-98,70%	
SENADO FEDERAL	0,13	0,17	0,98		-100,00%	-100,00%	-100,00%	
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	23,7	2,21	4,59		-100,00%	-100,00%	-100,00%	
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	71,85	87,81	41,57		-100,00%	-100,00%	-100,00%	
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	20,56	19,72	7,15		-100,00%	-100,00%	-100,00%	
MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	10,08	13,34	2,4		-100,00%	-100,00%	-100,00%	
Outros	0,39	0,51	57,09	29,66	-48,00%	5710,90%	7415,70%	

10. Obras com Indícios de Irregularidades Graves

Romiro Ribeiro – Conof/CD

O Anexo VI do PLOA 2014 trata da relação de obras e serviços nos quais o TCU identificou indícios de irregularidades graves, ou seja, aqueles atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado com potencialidade para ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

- a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou
- b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública.

Constam, do referido Anexo VI, nove programas de trabalho (no PLOA 2013 eram vinte e cinco) que poderão ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa pelo Congresso Nacional, caso os respectivos gestores não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências, até a aprovação do PLOA 2014. Desses nove, três já constam do anexo VI da LOA 2013.

Não há impedimento legal para que tais programações recebam dotações orçamentárias no PLOA 2014. Entretanto, se isso ocorrer, as programações deverão ficar bloqueadas até a regularização das pendências. O desbloqueio deve ser autorizado pela CMO, nos termos estabelecidos no § 4º do art. 97 do PLDO 2014.

Cumpre ponderar, entretanto, que a relação constante do PLOA 2014 tem caráter preliminar, pois deverá ser atualizada pelo TCU em novembro de 2013, conforme previsto no art. 95, inciso II, do PLDO 2014, ou mesmo posteriormente, caso novas ocorrências venham a ser identificadas ou apreciadas por aquela Corte de Contas.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Caberá ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI, da CMO, examinar as informações prestadas pelo TCU e apresentar relatório para deliberação da CMO, nos termos previstos nos arts. 24 e 123 da Resolução nº 1/2006-CN.

O art. 94 do PLDO 2014 estabelece que o Congresso Nacional deve levar em consideração, na deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtítulos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, em especial:

I - os impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;

II - os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;

III - a motivação social e ambiental do empreendimento;

IV - o custo da deterioração ou perda das parcelas executadas;

V - as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados;

VI - as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;

VII - as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados; e

VIII - o custo total e o estágio de execução física e financeira de contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas.

11. Planos Orçamentários

Elizângela Moreira da Silva Batista – COFF/CD

Marcos Rogério Rocha Mendlovitz – COFF/CD

Mario Luiz Gurgel de Souza – COFF/CD

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos – CONORF/SF

Planos orçamentários são um novo expediente administrativo, de caráter infralegal, criado pelo Poder Executivo com o propósito de identificar, de forma mais detalhada, a finalidade do crédito na programação orçamentária. Sua criação deu-se como forma de compensação pela perda de informação, nos demonstrativos orçamentários, decorrente do conteúdo genérico imprimido a sua programação a partir de 2012.

Segundo o Manual Técnico de Orçamento – MTO 2014, o “PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que, tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução, ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo/localizador de gasto”.

A utilização de tal expediente como instrumento de organização dos procedimentos de programação e execução da despesa em âmbito interno ao poder executivo não suscita qualquer questionamento. Sua utilização como lastro do processo decisório da lei orçamentária anual no âmbito do poder legislativo, contudo, é destituída dos fundamentos necessários para caracterizar vinculação entre a decisão tomada pelos parlamentares sobre a programação (consignada formalmente em nível de ação/subtítulo) e a execução orçamentária, conduzida pelo poder executivo no nível do plano orçamentário.

Exemplo de tal descasamento obtém-se da análise da Ação 20UD, criada em 2013 por meio da fusão de várias ações da lei orçamentária de 2012 e anteriores. Essa ação, intitulada “Prevenção à Violência e à Criminalidade” – descritor que, comente-se, encerra mais um objetivo geral do que



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

uma ação orçamentária com foco definido – contém a intenção de possibilitar a adoção de medidas com o seguinte teor:⁴⁹

“Articulação com os entes da Federação de forma a apoiar a implementação de projetos de segurança cidadã e garantir recursos para a execução de diversas iniciativas de prevenção, por meio da implantação de projetos voltados ao fortalecimento da integração das instituições de segurança pública e a comunidade, visando ampliar a presença do Estado em territórios com elevados índices de vulnerabilidade à violência e à criminalidade, em especial a implementação de ações voltadas ao segmento LGBT, mulheres, pessoas em situação de rua, crianças e adolescentes, idosos, pessoa com deficiência e negros; implementação de projetos de prevenção ao uso de drogas por meio da reformulação e implementação do programa educacional de resistências às drogas e à violência e realização de seminários nacionais e cursos de pós-graduação com intercâmbio de experiências internacionais. Apoio à implementação da filosofia da Policia Comunitária ou de Proximidade, por meio da implementação da matriz curricular nacional para a formação de multiplicadores e promotores em polícia comunitária e implantação de um sistema de monitoramento e avaliação; Estruturação de Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM) e outras estruturas de gestão de segurança pública em âmbito local; difusão de tecnologias não letais; instalação de equipamentos de videomonitoramento em vias públicas; fortalecimento das ouvidorias de polícia e das corregedorias de polícia nos Estados, Distrito Federal e Municípios; Realização de Campanha Nacional de desarmamento, publicação de material informativo nas diversas mídias; pagamento de indenizações de arma de fogo entregue voluntariamente pela população nos postos de coleta credenciados, aperfeiçoamento do sistema de controle de armas e munições, a partir da contratação de empresas especializadas no desenvolvimento de soluções tecnológicas. Implantação de projetos voltados ao fortalecimento da participação da comunidade, por meio dos conselhos comunitários de segurança, capacitação para conselheiros municipais, Espaços Urbanos Seguros; elaboração e implantação dos planos municipais de segurança pública. Implantação do projeto Mulheres da Paz e Protejo, apoio a projetos de resolução pacífica de conflitos na segurança pública, elaboração de pesquisas e diagnósticos sobre a condição juvenil e violência, e implementação de ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas.”

Uma ação com tal abrangência implica indefinição relativa a quanto se deve alojar para políticas públicas tão díspares como o desarmamento, o combate à violência contra as mulheres, o enfrentamento das drogas, o fortalecimento da estrutura policial e outras. Ao consignar crédito orçamentário, por meio de emendas parlamentares, a essa ação – e, destaque-se, a ação/subtítulo é o nível mais detalhado a identificar o objetivo da dotação orçamentária – o parlamentar poderá estar financiando, à revelia de sua intenção originária, qualquer medida dentre aquelas caracterizadas pelo rol descrito acima. A decisão de alocação do recurso, ao invés de emanar do parlamento, resta transferida ao Poder Executivo, que o fará em caráter discricionário e unilateral, no nível do plano orçamentário.

Nos exercícios de 2013 e 2014, essa mesma Ação 20UD é apresentada, na base de dados, como sendo o conjunto das seguintes alocações a planos orçamentários:

AÇÃO 20UD – PREVENÇÃO À VIOLENCIA E À CRIMINALIDADE - LOA 2013 E PLOA 2014

Planos Orçamentários	2013		2014
	Autorizado	Empenhado	Despesa Executada
0001 - BRASIL MAIS SEGURO - CAMPANHA DO DESARMAMENTO	10.000.000	9.998.300	2.689.916
0002 - APOIO A IMPLEMENTACAO DE POLITICAS SOCIAIS	40.000.000	0	0
0004 - APOIO A IMPLEMENTACAO DE POLITICAS DE SEGURANCA CIDADANA	18.000.000	6.212.068	1.738.441
0007 - ACOES DE PREVENCAO A VIOLENCIA CONTRA A MULHER NÃO INFORMADO - NÃO INFORMADO	12.000.000	0	0
TOTAL	100.460.000	7.200.000	0
	180.460.000	23.410.368	4.428.357
			60.000.000

Fonte: SIAFI/SIGA Brasil e PLOA 2014

Observe-se, contudo, que essas definições não podem ser utilizadas como base para o processo decisório parlamentar. Os planos orçamentários são expedientes infralegais e, portanto, destituídos dos atributos que caracterizam formalmente a programação orçamentária e, portanto, as

⁴⁹ Cadastro de Ações, encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no âmbito das “Informações Complementares” ao projeto de lei orçamentária anual para 2014.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

emendas parlamentares. Ademais, os planos orçamentários podem ser alterados unilateralmente pelo Poder Executivo em qualquer momento que lhe aprouver, sem que para isso necessite de autorização legislativa ou, sequer, de oferecer ciência ao parlamento.

As dificuldades – para o parlamento, para a sociedade e para o próprio poder executivo – trazidas pela conformação genérica das ações não é problema inteiramente novo. Dificuldades semelhantes já se faziam sentir há muito, em decorrência da adoção, pelo Poder Executivo, de planos e programas com denominações inteiramente alheias aos descriptivos de programas e ações orçamentários – a exemplo do Programa Brasil Sem Miséria, do Plano Brasil Carinhoso, do Programa Mais Educação, do Programa Saúde da Família, do Programa Rede Cegonha, do Programa Saúde Não Tem Preço, do Programa Olhar Brasil, do Programa Brasil Soridente, do Programa Bolsa Verde e do Programa Brasil Maior, entre tantos outros. Tais planos de denominação não-orçamentária são divulgados à sociedade como prioridades de governo, sem que se consiga identificar formalmente sua composição nas peças legais que definem o financiamento das políticas. Consequentemente, a atuação parlamentar na definição de tais políticas resta prejudicada.

O “Plano Brasil sem Miséria” – PBSM, por exemplo, criado em 2011 com o objetivo de mobilizar ações voltadas a combater as situações de extrema pobreza no país, se faz definir por meio de documentos infralegais, os quais enunciam as ações que o compõem de forma genérica e sem recurso aos referenciais orçamentários. Para contornar esse problema, dois foram os instrumentos utilizados, um pelo Poder Executivo, que criou o expediente dos planos orçamentários, e outro pelo Congresso Nacional, que incluiu, no texto da lei de diretrizes orçamentárias, determinação de que o projeto de lei orçamentária anual se fizesse acompanhar de demonstrativo elencando os órgãos, as unidades orçamentárias e as ações integrantes do referido Plano.

A partir de 2013, as ações do PBSM passaram a ser identificadas na lei orçamentária anual mediante recurso aos planos orçamentários. Por meio desse expediente, o Congresso Nacional logrou saber que o Plano mobilizaria o montante de R\$ 28 bilhões, a ser executado no âmbito de quatro Ministérios.

PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – LOA 2013 E PLOA 2014, POR ÓRGÃO

Órgão	2013			2014
	Autorizado	Empenhado	Executado	PL
36000 - MINISTÉRIO DA SAUDE	854.036.000	493.592.250	492.841.549	1.256.800.000
38000 - MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	53.903.000	39.236.681	2.198.677	61.500.000
49000 - MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	300.187.500	58.573.465	13.461.604	50.000.000
55000 - MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	26.573.855.353	24.482.014.930	18.778.835.751	28.883.885.212
TOTAL	27.781.981.853	25.073.417.325	19.287.337.581	30.252.185.212

Fonte: SIAFI/SIGA Brasil

Por intermédio dos planos orçamentários, o Congresso Nacional chega a conhecer, também, os programas e as ações que dão materialidade ao Plano:

PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – LOA 2013 E PLOA 2014, POR PROGRAMA

Programa	2013			2014
	Autorizado	Empenhado	Executado	PL
2012 - AGRICULTURA FAMILIAR	225.969.000	51.485.579	6.549.116	0
2015 - APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA UNICO DE SAUDE (SUS)	854.036.000	493.592.250	492.841.549	1.256.800.000
2019 - BOLSA FAMILIA	22.076.153.581	21.924.615.120	17.600.358.762	25.294.890.000
2029 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL, TERRITORIAL SUSTENTAVEL E ECONOMIA SOLIDARIA	245.000.000	0	0	245.000.000
2030 - EDUCACAO BASICA	448.400.000	33.983.063	33.983.063	448.400.000
2037 - FORTALECIMENTO DO SISTEMA UNICO DE ASSISTENCIA SOCIAL (SUAS)	2.445.989.217	1.880.569.737	984.370.577	2.749.490.726
2062 - PROMOCAO DOS DIREITOS DE CRIANCAS E ADOLESCENTES	407.896.900	299.381.884	154.083.675	30.000.000
2067 - RESIDUOS SOLIDOS	53.903.000	39.236.681	2.198.677	61.500.000



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – LOA 2013 E PLOA 2014, POR PROGRAMA

Programa	2013			2014
	Autorizado	Empenhado	Executado	PL
2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	975.790.290	340.646.323	7.697.773	138.571.790
2122 - PROGRAMA DE GESTAO E MANUTENCAO DO MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME	48.843.865	9.906.688	5.254.389	27.532.696
TOTAL	27.781.981.853	25.073.417.325	19.287.337.581	30.252.185.212

Fonte: SIAFI/SIGA Brasil

Utilizando-se o mesmo expediente de consulta aos planos orçamentários, obtém-se, como proposta orçamentária para as ações do PBSM em 2014, o montante de R\$ 30,2 bilhões.

Ocorre, como frisado anteriormente, que a identificação de qualquer intenção por meio de planos orçamentários não vincula legalmente o Poder Executivo ao cumprimento das medidas veiculadas. Os montantes informados podem sofrer alterações unilaterais, os programas elencados como parte do Plano podem ser alterados ao alvedrio do executivo e as ações orçamentárias poderão migrar para dentro ou para fora do Plano sem envolvimento legislativo de qualquer ordem. Observe-se, por exemplo, que o Programa 2012 – Agricultura Familiar não está mais elencado, em 2014, como instrumento de combate à pobreza no âmbito do PBSM. Essa informação, contudo, pouco acresce ao processo decisório do Congresso Nacional, visto que não apenas esse, mas todos os programas, constam de forma precária como atributos definidores do Plano.

Dois outros aspectos a notar. Primeiro, quando se compara a definição do PBSM obtida por meio dos planos orçamentários com aquela obtida por meio das informações complementares ao projeto de lei orçamentária anual, verifica-se vínculo de compatibilidade entre elas. Conforme tabela abaixo, as informações complementares apontam para sete, e não para quatro, os órgãos com ações definidoras do Plano, dentre os quais não consta, ademais, o Ministério da Saúde, marcado nos planos orçamentários do PBSM com montante superior a R\$ 1,2 bilhão.

ÓRGÃOS COM AÇÕES RELATIVAS AO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- Ministério do Trabalho e Emprego
- Ministério do Meio Ambiente
- Ministério do Desenvolvimento Agrário
- Ministério da Integração Nacional
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- Encargos Financeiros da União

Fonte: Anexo II das Informações Complementares ao PLOA 2014, item XXIX do PLDO-2014

Segundo, remanesce na proposta orçamentária volume significativo de créditos aos quais não há qualquer plano orçamentário associado.

Destaque-se, por fim, que a participação da sociedade civil organizada fica, também, comprometida no exercício de controle social a priori: como participar do processo decisório de alocação de recursos, se esse processo não se dá mais no âmbito legislativo? Como solicitar intervenção parlamentar para reforçar dotações a determinada política pública se a ação orçamentária é genérica e abrange políticas diversas no mesmo crédito orçamentário?

Conclusão

A lei orçamentária anual é considerada um dos principais instrumentos para a materialização das políticas públicas formuladas pelo Estado. Nesse sentido, gera preocupação o fato de a proposta orçamentária para 2014 padecer de alguns dos problemas que têm dificultado o aperfeiçoamento do processo de planejamento nos últimos anos.

A avaliação da compatibilidade do PLOA 2014 com o PPA, por exemplo, é prejudicada pela estrutura do plano, que guarda pouca conexão com as ações constates do orçamento. Com relação



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

à LDO, que tem a função de estabelecer os elementos de ligação entre o planejamento de médio prazo e a LOA, lembramos que até o momento, o PLDO 2014, que deveria ter orientado a elaboração da proposta orçamentária que está em discussão na CMO, ainda não foi aprovado.

Outro aspecto importante, diz respeito às estimativas de receitas, que basearam a proposta encaminhada pelo Poder Executivo. Numa primeira análise, verifica-se que esses cálculos podem estar superestimados, uma vez que contam com a inclusão de valores de arrecadação atípica e estão baseados na ocorrência de indicadores econômicos otimistas.

Com relação à transparéncia das informações, o PLOA 2014 segue a tendência de abandono gradual do princípio orçamentário da especificação. Esse procedimento favorece a inclusão na lei orçamentária de dotações cada vez mais genéricas, que passam a englobar um grande número de ações. Acrescente-se a isso, o excessivo volume de autorizações de que o Executivo dispõe para remanejar dotações ao longo do ano, o que dificulta o acompanhamento da aplicação dos recursos aprovados.

A execução das despesas, aliás, deve ser tema de ampla reflexão por parte do Poder Legislativo, dada a frequência com que as programações aprovadas têm sido objeto de contingenciamento. Cabe lembrar que alguns dos mecanismos que atualmente contribuem para as limitações impostas à execução das despesas pelo Poder Executivo poderiam ser revistos pelo Congresso, cabendo destacar: redutor da meta de resultado primário embutido na proposta; reserva de contingência formada com recursos financeiros; abertura de créditos suplementares à conta de superávit financeiro; e volume crescente de restos a pagar.

Com os debates em torno do orçamento impositivo, o Congresso Nacional mostra que está empenhado em reduzir a excessiva flexibilidade concedida ao Poder Executivo em matéria orçamentária. É um momento oportuno para a busca de soluções que minimizem os problemas antes apontados e contribuam para o fortalecimento dos instrumentos de planejamento.

Brasília, de outubro de 2013.

Ricardo Alberto Volpe⁵⁰
Diretor da COFF

Luiz Fernando de M. Perezino⁵¹
Consultor-Geral da CONORF

⁵⁰ Organizadores CD: Túlio Cambraia e Wellington Pinheiro de Araujo.

⁵¹ Organizadores SF: Diogo Antunes de Siqueira Costa e Maurício Ferreira de Macedo.