

INFORME TÉCNICO

Assessoria Técnica da Liderança do PT

Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 – PLDO/2011

Mário Capp Filho*

INTRODUÇÃO E OBJETIVOS:

Segundo a Constituição Federal a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO deve estabelecer as metas e as prioridades da Administração Pública Federal, orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento e sobre as alterações na legislação tributária. A Lei de Responsabilidade Fiscal ¹, adicionalmente, dispõe que a LDO deve estabelecer as metas fiscais, os critérios para a limitação de empenho e movimentação financeira e a margem de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada, bem como avaliar os riscos fiscais e a situação atuarial e financeira dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos, do Fundo de Amparo ao Trabalhador, além de outros fundos e programas dessa natureza.

O objetivo deste Informe é o de sintetizar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2011 – PLDO/2011 encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional dentro do prazo constitucional estabelecido no § 2º do art. 165 e no inciso II do §. 2º do art.35 do ADCT. Serão, ainda, apresentados os principais aprimoramentos realizados pelo Governo em seus dispositivos, como também informações a respeito de sua tramitação no Congresso Nacional.

PARÂMETROS MACROECONÔMICOS:

Os parâmetros macroeconômicos projetados pelo Governo para o período 2010 a 2013 estão contidos na tabela a seguir:

Tabela 1 – Parâmetros Macroeconômicos Projetados 2009 a 2013

VARIÁVEIS	2010	2011	2012	2013
PIB Real (crescimento % a. a.)	5,2	5,5	5,5	5,5
PIB Nominal (R\$ bilhões)	3.451,6	3.802,8	4.192,5	4.622,2
Superávit Primário do Setor Público (% do PIB)	3,30	3,30	3,30	3,30
> Governo Central	2,15	2,15	2,15	2,15
> Empresas Estatais Federais	0,20	0,20	0,20	0,20
> Estados e Municípios	0,95	0,95	0,95	0,95
Dívida Líquida do Setor Público (em % PIB)	40,0*	36,7	33,9	30,8
IPCA (% acumulado)	4,99	4,50	4,50	4,50
Salário Mínimo (R\$)	510,00	535,91	588,94	649,29
Taxa de Câmbio (RS/US\$)	1,82	1,84	1,88	1,91
Taxa de Juros SELIC % a. a	8,75	8,75	8,75	8,75

(*) Meta estimada pelo Banco Central em 03/2010.

O PLDO/2011 tem uma **previsão de receitas da ordem de R\$ 936,4 bilhões e uma estimativa de despesas de R\$ 854,7 bilhões**. Fica mantida a manutenção da **meta de superávit primário de 3,3% do PIB (R\$ 125,5 bilhões)**, para o conjunto do setor público, tendo a possibilidade de abater dessa meta o valor destinado ao PAC, bem como os restos a pagar do PAC existentes ao final de 2010, identificados no SIAFI ou os relativos as despesas cujo identificador de resultado primário seja “3”; além do excesso da meta de superávit primário apurado no exercício de 2010.

* Da Assessoria Técnica do PT na Câmara Federal.

¹ Lei Complementar nº 101, de 4/05/2000

Assim, caberá ao Governo Federal a obtenção de superávit primário no valor equivalente a 2,35% (R\$ 89,37 bilhões) do PIB, sendo 2,15% (R\$ 81,76 bilhões) relativos aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (Governo Central) e 0,20% (R\$ 7,6 bilhões) ao Programa de Dispêndios Globais. Para os Estados e Municípios, estima-se a obtenção de superávit primário equivalente a 0,95% do PIB (R\$ 36,13 bilhões)

Como pode ser observado nos Anexos 1 e 2, a receita primária vai representar 24,63% do PIB², a despesa primária será um pouco inferior (22,48% do PIB²). Prevê-se que a relação dívida líquida/PIB do Setor Público deverá reduzir de 42,89 %, em 2009, para 40% em 2010, chegando a 30,8%, em 2013 (vide Tabela 1).

As empresas do Grupo Petrobras ficam mantidas excluídas da apuração da meta de resultado primário das Empresas Estatais, podendo haver compensação entre as metas estabelecidas para o governo central.

Durante a execução orçamentária de 2011 poderá haver compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais (Empresas Estatais Federais).

SALÁRIO MÍNIMO:

O salário mínimo deverá ser de R\$ 535,91, a partir de 1º de janeiro de 2011, equivalente a uma correção de 5,08%, ou seja, de R\$ 25,91, em relação ao atual piso salarial (R\$ 510,00). Prevê-se para 2013 um salário mínimo de R\$ 649,29.

O valor estabelecido, reflete a política adotada pelo Governo nos últimos anos, e leva em conta a inflação prevista para o período entre a concessão do último aumento até 1º de janeiro de 2011 e a variação do PIB de dois anos antes. Com em 2009 não houve crescimento da economia, o aumento do salário mínimo deverá refletir apenas a taxa de inflação.

METAS E PRIORIDADES:

As metas fiscais para o triênio foram estabelecidas levando em consideração as *mudanças ocorridas na economia mundial e a necessidade do setor público de responder aos desafios da nova ordem, estimulando o mercado doméstico de modo a retomar o crescimento da economia e aumento do nível do emprego e renda.*

As metas e prioridades da administração pública federal para 2011 correspondem aos projetos e ações constantes do PAC, primeira e segunda fase, como previstos no PPA 2008-2011.

Deve-se salientar que grande parte das metas e prioridades da Administração Pública Federal constituem-se vinculações constitucionais e legais atualmente existentes. Segundo o Governo Federal, aproximadamente 80% do total das receitas da União tem destinação prévia de alocação. Além da vinculação a determinados órgãos, esses recursos muitas vezes tem uma subvinculação a despesas específicas.

PRINCIPAIS APRIMORAMENTOS CONTIDOS NA LDO/2011:

A seguir são apresentados os principais aprimoramentos contidos em dispositivos constantes da LDO/2011, em ordem crescente de dispositivo:

a) inciso III do § 2º do art. 3º - estabelece que a demonstração do excesso da meta de superávit primário de 2010, a constar do relatório de avaliação de receitas e despesas referente ao

² Vide Anexo 2

1º bimestre de 2011, deve considerar o PIB utilizado na demonstração do cumprimento da meta fiscal de 2010;

b) § 2º do art. 9º - explicita que o anexo específico sobre subtítulos que contenham indícios de irregularidades graves, integrante do PLOA/2011 e da respectiva Lei, deve restringir-se à programação constante dos referidos Projeto e Lei;

c) parágrafo único do art. 19 - define que o órgão responsável, no âmbito da União, para expedir normas e instruções necessárias à coordenação e integração das informações referentes ao sistema de custos da Administração Pública Federal é a STN do Ministério da Fazenda;

d) art. 25 - estabelece que os órgãos que paguem os benefícios auxílio-alimentação ou refeição, assistência pré-escolar e assistência médica e odontológica a seus servidores acima da média praticada na União (mês 03/2010), não poderão conceder reajuste desses benefícios no exercício de 2011;

e) § 6º do art. 28 - ajusta a redação das regras sobre a atualização monetária dos precatórios.

f) art. 32 - adequa a redação relativa a certificação de entidades beneficentes de assistência social nas áreas de saúde, educação ou assistência social;

g) art. 37 - explicita que a exigência de contrapartida de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos é facultativa e que pode ser atendida por meio de bens e serviços economicamente mensuráveis;

h) art. 38 - estabelece condições para a destinação de recursos a entidades privadas com fins lucrativos, que poderá ser feita, apenas, por meio de subvenções;

i) arts. 44 e 45 - dirime dúvidas sobre elementação de despesa a ser utilizada nas transferências voluntárias e na execução de ações realizada de forma descentralizada;

j) art. 49 - define que as operações de crédito equiparadas (art. 29, § 1º, da LRF), não serão submetidas à prévia autorização do Ministério da Fazenda, devendo ser registradas na contabilidade e constar do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal;

k) §§ 1º e 9º do art. 57 – possibilita o remanejamento de dotações orçamentárias entre os órgãos, no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU;

l) art. 63 - estabelece que as eventuais disponibilidades de dotações orçamentárias relativas aos benefícios aos servidores e dependentes, somente poderão ser remanejadas para o atendimento de outras despesas dessas unidades se, comprovadamente, não houver necessidade de suplementação das referidas dotações em outras unidades orçamentárias;

m) art. 65 - autoriza o Poder Executivo a abrir créditos adicionais ao Orçamento de Investimento para o atendimento de despesas relativas a ações em execução no exercício de 2010, mediante a utilização de saldo de recursos do Tesouro Nacional repassados em exercícios anteriores ou inscritos em restos a pagar no âmbito dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, a fim de evitar a paralisação da execução dos investimentos das empresas estatais independentes;

n) art. 68 - possibilita a execução de despesas na antevigência da LOA/2011 até o limite de 1/2 (um doze avos) do total de cada ação prevista no respectivo Projeto de Lei, multiplicado pelo número de meses decorridos até a sanção dessa Lei, salvo as despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União;

o) § 7º do art. 70 - fixa prazo para publicação dos atos de restabelecimento de limites de empenho e movimentação financeira;

p) § 11 do art. 70 - define que não se aplica a exigência de restabelecimento proporcional dos limites de empenho e movimentação financeira às reduções anteriormente efetivadas, conforme estabelece o § 1º do art. 9º da LRF, quando a estimativa da receita constante da avaliação bimestral de receita e despesa for inferior à estimativa constante do PLOA/2011;

q) art. 82 - determina que todos os atos de provimentos e vacâncias de cargos efetivos e comissionados, bem como de funções de confiança, sejam publicados no Diário Oficial da União; e

r) § 1º do art. 87 - define que as despesas com contratação de pessoal por tempo determinado, no caso de substituição de servidores e empregados públicos, devem ser classificadas no grupo de natureza de despesa "Pessoal e Encargos Sociais", salvo disposição legal em contrário.

Deve-se, ainda, destacar:

1) a exclusão do dispositivo sobre registro de informações de contratos e convênios e similares no SIASG e no SICONV, pois a matéria está devidamente disciplinada em ato infralegal, e
2) a modificação do Capítulo que trata das obras e serviços com indícios de irregularidades graves para melhor caracterizar que a paralisação de obras somente deve ocorrer após esgotadas todas as medidas administrativas cabíveis, considerados os seguintes aspectos, sem prejuízo da possibilidade de suspender parcial ou totalmente os pagamentos, a fim de evitar riscos de perda para o erário:

- os impactos sociais, econômicos e ambientais decorrentes do atraso na execução;
- os riscos à segurança da população local;
- os riscos de depreciação, obsolescência e exaustão dos bens e serviços obtidos;
- as despesas necessárias à conservação das instalações e serviços já executados;
- a preservação dos bens e equipamentos em estoque e do canteiro de obras; e
- as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades.

DESPESAS RESSALVADAS DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA:

O Anexo IV da LDO/2010 apresenta as seguintes inclusões nas despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais:

a) Ressarcimento a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da perda de receita decorrente da arrecadação de ICMS sobre combustíveis fósseis utilizados para geração de energia elétrica (Lei nº 12.111, de 9/12/2009);

b) Imunobiológicos para Prevenção e Controle de Doenças (Lei nº 6.259, de 30/10/1975, e Lei nº 8.080, de 19/09/1990); e

c) Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família – IGD (Lei nº 12.058, de 13/10/2009)

O Anexo IV da LDO/2010 apresenta as seguintes inclusões nas demais despesas ressalvadas, conforme o art. 9º, § 2º da Lei Complementar nº 101, de 2000:

a) Pagamento das ações e serviços socioassistenciais cofinanciados pelo Fundo Nacional de Assistência Social.

TRAMITAÇÃO DO PLDO/2011 NO CONGRESSO NACIONAL:

- NO TOCANTE ÀS EMENDAS:

Elas poderão ser:

> Individuais: até 5(cinco) emendas;

> Coletivas: até 5 (cinco) emendas, tanto para as Bancadas Estaduais do Congresso Nacional, como para as Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Não serão admitidas emendas que proponham inclusão de ações que não constam da Lei do Plano Plurianual de Atividades – PPA (Lei nº 11.653, de 07/04/2008).

A aprovação de emenda ao Anexo de Metas e Prioridades da LDO, não dispensa a exigência de apresentação de emenda correspondente ao PLOA/2011.

Aplicam-se, ainda, no que couber, às emendas ao Anexo de Metas e Prioridades, as disposições relativas às emendas à despesa do PLOA/2011.

- NO TOCANTE AOS PRAZOS:

> Até 5 (cinco) dias a partir do recebimento do PLDO/2011 (leitura em sessão do Congresso Nacional), para publicar e distribuir em avulsos;

> até 7 (sete) dias, após o término do prazo de publicação e distribuição dos avulsos para realizar audiências públicas;

- > até 17 (dezesete) dias após o término do prazo de publicação e distribuição dos avulsos para publicação e distribuição do Relatório Preliminar;
- > até 3 (três) dias após a apresentação, publicação e distribuição do Relatório Preliminar para apresentação de emendas ao Relatório Preliminar;
- > até 6 (seis) dias após o prazo de apresentação de emendas ao Relatório Preliminar, para sua votação e de suas emendas;
- > até 10 (dez) dias para após a votação do Relatório Preliminar e suas emendas, para apresentação de emendas ao Projeto de Lei;
- > até 5 (cinco) dias após a apresentação de emendas ao Relatório, para publicação e distribuição do avulso das emendas;
- > até 35 (trinta e cinco) dias após a apresentação de emendas ao Projeto de Lei para apresentação, publicação, distribuição e votação do Relatório e das emendas;
- > até 5 (cinco) dias após a votação do relatório e das emendas pela CMO para encaminhamento do Parecer à Mesa do Congresso Nacional.

PONTOS POLÊMICOS DO PLDO/2011:

1. Montante a ser Abatido da Meta de Superávit Primário:

O PLDO/2011 estabelece que poderá ser abatido da meta de superávit primário o valor destinado ao PAC, bem como os restos a pagar do PAC existentes ao final de 2010, identificados no SIAFI ou os relativos as despesas cujo identificador de resultado primário seja "3"; além do excesso da meta de superávit primário apurado no exercício de 2010. A oposição vai se posicionar provavelmente contrária a essa possibilidade, por considerar essa margem muito elástica. Estimativas de mercado consideram que esse abatimento poderá ser da ordem de R\$ 60 bilhões, ou seja, de uma meta de R\$ 125,5 bilhões equivalente a 47,8 %. O Governo informou que não será preciso usar todo esse abatimento.

2. Mecanismos para Dificultar Paralisação de Obras Irregulares:

O Projeto de Lei impõe uma série de dificuldades para as obras irregulares serem interrompidas. Somente poderá ocorrer a interrupção da obra após esgotadas todas as medidas administrativas cabíveis, considerados os impactos sociais, econômicos e ambientais decorrentes do atraso na execução: os riscos à segurança da população local; os riscos de depreciação, dos bens e serviços; as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades, entre outros, a fim de evitar riscos de perda para o erário:

2. Execução de Despesas em Caso de Não Aprovação do Orçamento até 31/12/2010:

O PLDO/2011 possibilita a execução de despesas na antevigência da LOA/2011 até o limite de 1/2 (um doze avos) do total de cada ação prevista no respectivo Projeto de Lei, multiplicado pelo número de meses decorridos até a sanção da Lei, excetuadas as despesas constitucionais ou legais da União.

Prevê-se, assim, a possibilidade do Governo não interromper investimentos previstos para este ano, inclusive aqueles com início previsto para 2011. A LDO/2010 não autorizou a execução de duodécimos para investimentos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, como das Estatais, caso o PLOA não fosse sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2009.

ANEXOS

ANEXO 1 - Anexo de Metas Fiscais Anuais - 2008 a 2010 - Preços Correntes

Discriminação	2008		2009		Reprog. 2010*	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. Meta Resultado Primário Fixada na LDO	82.726,2	2,85	48.755,1	1,60	81.112,4	2,35
II. Meta Resultado Primário Ajustada PPI	74.888,8	2,58	30.820,3	1,01	47.554,0	1,38
III. Resultado Primário Obtido	85.343,7	2,94	40.582,4	1,33	47.554,0	1,38
Fiscal e Seguridade Social	71.307,9	2,46	42.443,2	1,39	40.650,8	1,18
Estatais Federais	14.035,8	0,48	- 1.860,8	- 0,06	6.903,2	0,20
IV. Resultado Obtido - Meta (III - II)	10.454,8	0,36	9.762,1	0,32	0,0	0,0

Observações:

(1) Em 2008 o Grupo Petrobras está incluído na meta e resultado das Estatais.

ANEXO 2 - Anexo de Metas Fiscais Anuais - 2011 a 2013 – Preços Correntes

Discriminação	2011		2012		2013	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. Receita Primária	936.472,6	24,63	1.032.437,6	24,63	1.138.236,6	24,63
II. Despesa Primária	854.712,6	22,48	942.298,4	22,48	1.038.860,4	22,48
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	81.760,0	2,15	90.139,2	2,15	99.376,2	2,15
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	7.610,0	0,20	8.385,0	0,20	9.244,3	0,20
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	89.370,0	2,35	98.524,3	2,35	108.620,5	2,35
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-10.196,0	-0,27	465,3	0,01	9.571,5	0,21
VII. Dívida Líquida Governo Federal	929.856,0	24,50	940.884,0	22,40	930.335,0	20,20

Observações:

(2) A meta poderá ser reduzida em virtude dos recursos programados para o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

(3) Não considera as empresas do Grupo Petrobras.