

Congresso Nacional Setembro/2013

Subsídios para discussão do PLOA 2014 em audiência pública realizada pela CMO em 25 de setembro de 2013.



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/orcamento/principal/>

<http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/>

1. Cenário Macroeconômico 2013-2014

O PLOA 2014 baseia nos seguintes parâmetros econômicos:

PARÂMETROS ECONÔMICOS

Parâmetros	LOA2013	Reprogramação 2013 3º bimestre	PLOA2014
	[a]	[b]	[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, Reprogramação Orçamentária de 2013 contida no Relatório de Avaliação da Receita e Despesa para 2013 do 3º bimestre e PLOA2014.

2. Visão Geral do PLOA

2.1 Política Fiscal

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.

SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO – Principais Resultados Fiscais, 2010-2014						
Grandeza	(% do PIB)					
	Observado em 12 Meses				Previsto	
	2010	2011	2012	Até Julho 2013	2013	2014
Superávit Primário	2,70	3,11	2,38	1,91	2,30	2,10
Juros Líquidos da Dívida	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. Observado esse comportamento, o déficit nominal deve permanecer o mesmo previsto para 2013 (2,4% do PIB).

A proposta contempla para 2014 a queda do resultado primário do setor público consolidado, dos 2,3% do PIB previstos para 2013 (com redutor de meta de R\$ 35 bilhões, o

qual poderia chegar a R\$ 65,0 bilhões), para 2,1% do PIB em 2014, (com redutor de meta de R\$ 58 bilhões, o qual poderia chegar a R\$ 67,0 bilhões).

2.2 Estrutura do PLOA 2014

O valor total da proposta orçamentária para 2014 é de R\$ 2.467,6 bilhões, distribuídos da seguinte forma:

PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS DA UNIÃO - Grandes Números

Descrição	R\$ bilhões			
	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.

O confronto entre as receitas e despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social revela a necessidade de financiamento deste por aquele no montante de R\$ 65,9 bilhões, que cairia para menos do que R\$ 3,8 bilhões se não houvesse a desvinculação das receitas da União – DRU.

3. Receitas

3.1 Receitas Primárias

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. A análise da evolução da receita primária desconsidera essa receita intraorçamentária. Após esse ajuste, o total da receita primária é R\$ 1.298,3 bilhões.

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

1) 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 crescimento do PIB, somados 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 Receita Federal, valores de arrecadação atípica. Tais receitas atípicas não são explicadas na metodologia que acompanha o Projeto de Lei. 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.

2) 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.

3) A inclusão de receitas atípicas: Em 2012, foram incluídos pelo Executivo R\$ 31 bilhões na estimativa de receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal – SRF e para 2013, R\$ 25 bilhões. De acordo com o PLDO 2014, o total de atípicas apuradas pela SRF em 2012 foi de R\$ 10 bilhões.

4) Frustração de receitas nos períodos recentes e desonerações: 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 (ver tabela abaixo). As desonerações previstas para 2014, considerando-se as medidas instituídas de 2010 até 2013, são da ordem de R\$ 100 bilhões, enquanto em 2013 são estimadas em R\$ 79,9 bilhões e em 2012, R\$ 49,9 bilhões, de acordo com relatório as SRF.

5) Arrecadação de IPI e Imposto de Renda em 2014 superestimadas: 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.

6) Arrecadação estimada de Cofins e PIS/PASEP aumentam apesar do aumento das desonerações previstas para 2014: A Cofins aumenta em R\$ 18,5 bilhões e o PIS/PASEP aumenta em R\$ 6,3 bilhões, o que não pode ser justificado pela queda de desonerações, já que as mesmas aumentam em R\$ 5,5 bilhões, em 2014, de acordo com relatórios da SRF, para essas contribuições em conjunto.

7) 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 imprevisível, 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.

8) Royalties/compensações financeiras alcançam valores recordes: a arrecadação de royalties está estimada em R\$ 43,6 bilhões, acima do valor de 2013, cuja previsão é de R\$ 38 bilhões. A maior parte dessa estimativa depende da variação do dólar e da produção e preço do petróleo (cotação média do barril Brent), mas na Mensagem faltam esclarecimentos sobre essa projeção.

3.2 Renúncia de Receitas Tributárias

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 do PIS/COFINS e da contribuição previdenciária incidente sobre a folha de salários.

Tributo	Renúncia			
	Valor	% 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.

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.

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 17,4% da renúncia previdenciária).

RENÚNCIA DE RECEITA DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Benefício	Prazo de Vigência	R\$ Milhões	
		Valor	%
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

Quanto aos orçamentos fiscal e da seguridade social, as despesas primárias obrigatórias correspondem a 86,1%, o que revela o elevado nível de rigidez da proposta para 2014 referente a esses orçamentos.

4.1 Pessoal e Encargos Sociais

A proposta orçamentária para 2014 prevê gastos totais com pessoal e encargos sociais¹ (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 acumulado de 315%, considerando-se o valor proposto para 2014 em relação ao liquidado em 2000. Para 2014, a estimativa contida na Mensagem é de que tais despesas representem 33,28% da Receita Corrente Líquida – RCL, demonstrando uma redução substancial em relação a 2000, quando essa proporção correspondia a 40,1%.

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2000-2014

Ano	R\$ milhões					
	Dotação Inicial (A)	Autorizado (B = A + créditos)	Liquidado (C)	% execução (D = C/B)	RCL (E)	% da RCL (F = C/E)
2000	52.086,8	58.977,4	58.240,6	98,8	145.110,6	40,1
2001	59.483,7	65.949,8	65.449,4	99,2	167.739,0	39,0
2002	68.497,8	75.322,1	75.029,0	99,6	201.927,3	37,2
2003	77.046,2	79.301,1	78.974,7	99,6	224.920,2	35,1
2004	84.120,0	90.296,8	89.431,6	99,0	264.353,0	33,8
2005	98.109,6	101.679,3	94.022,2	92,5 ¹	303.015,8	31,0
2006	112.655,3	115.555,1	115.011,9	99,5	344.731,4	33,4
2007	128.065,6	128.828,2	126.877,8	98,5	386.681,9	32,8
2008	137.612,6	146.246,7	144.483,7	98,8	428.563,3	33,7
2009	168.797,9		167.066,3	98,8	437.200,3	38,2
2010	184.150,2	184.806,5	183.278,2	99,2	499.866,6	36,7
2011	199.765,9		197.481,5	98,7	558.706,4	35,3
2012	203.240,4		203.742,8	98,3	634.563,9	32,1
2013	225.983,1		142.522,0 ²	63,1	673.387,6	33,5 ³
2014	241.986,9				726.962,5	33,28

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 no LOA 2013

4. Com base no PLOA 2014

Conforme a Exposição de Motivos, a despesa para 2014 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%.

O Anexo V do projeto traz um impacto de R\$ 3,11 bilhões para 2014 (nos anos seguintes, será 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). A proposta para alterações de estruturas de carreiras e aumento da remuneração dos servidores da União soma 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.

¹ Classificados como GND 1, essas dotações compreendem gastos com pessoal ativo, inativo e pensionistas da União, bem como os encargos sociais com o Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos (despesa financeira, da ordem de R\$ 17,6 bilhões para 2014).

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.

4.2 Outras Despesas Correntes

4.2.1 Despesas com o Regime Geral de Previdência Social - RGPS

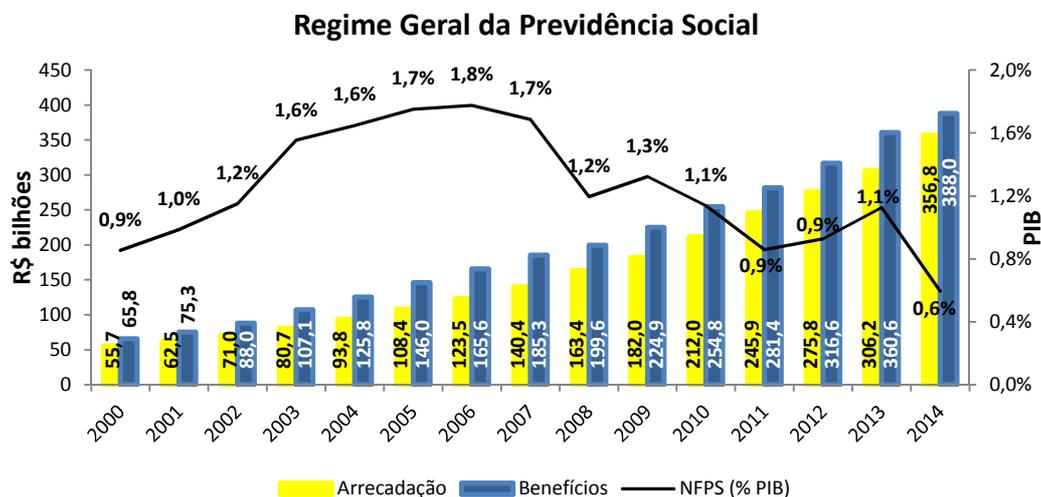
A Mensagem do PLOA 2014 prevê que as despesas com benefícios da Previdência (RGPS) alcançarão a cifra de R\$ 388,0 bilhões, representando 7,4% do PIB, frente a R\$ 349,2 bilhões (7,2% do PIB) previstos na Reprogramação de 2013.

A Mensagem 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, além do reajuste do salário mínimo, que foi estimado conforme a regra estabelecida na no art. 2º da Lei nº 12.382, de 2011², perfazendo um percentual de reajuste de 6,62% frente ao valor atualmente vigente. Assim, o valor do salário mínimo previsto no PLOA 2014 é de R\$ 722,90.

A despesa do RGPS, descontado o pagamento decorrente de sentenças judiciais, abrange os benefícios previdenciários urbanos (R\$ 292,1 bilhões), benefícios previdenciários rurais (R\$ 85,1 bilhões) e compensação previdenciária (R\$ 2,4 bilhões).

Quanto à receita previdenciária, a Mensagem estima a arrecadação líquida do RGPS em R\$ 356,8 bilhões, equivalentes a 6,8% do PIB, frente a R\$ 313,0 bilhões (6,5% do PIB) previstos na Reprogramação de 2013. A evolução desta receita tem como parâmetro mais importante para sua estimativa o crescimento da massa salarial nominal.

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”.



Fonte: PLOA 2014, BI Gerencial/SOF e Ipeadata

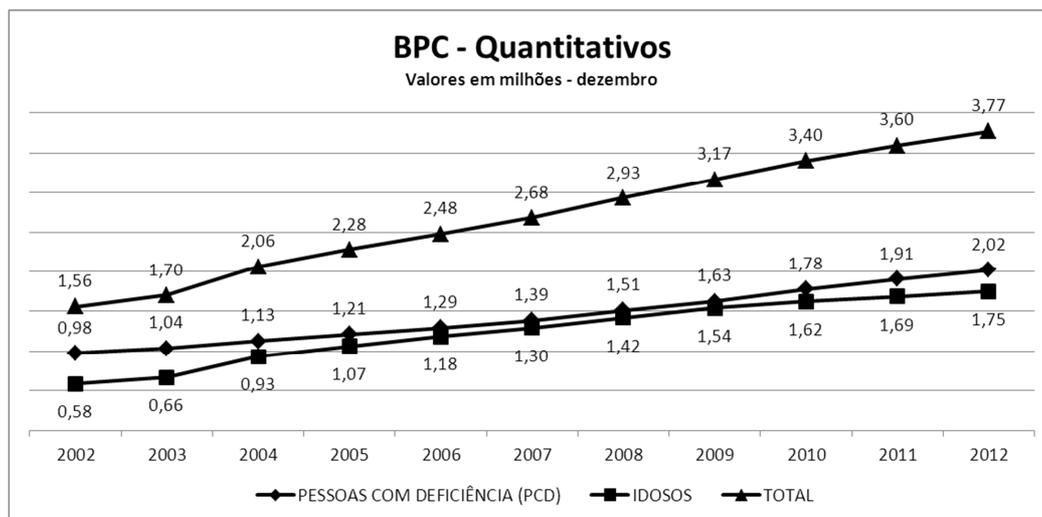
² Essa regra consiste na variação do INPC acumulada no ano de 2013, estimado em 5,7%, mais a taxa de crescimento anual do PIB apurado para o período de 2012 a título de aumento real (0,87%).

4.2.2 LOAS – Benefício de Prestação Continuada

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 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.

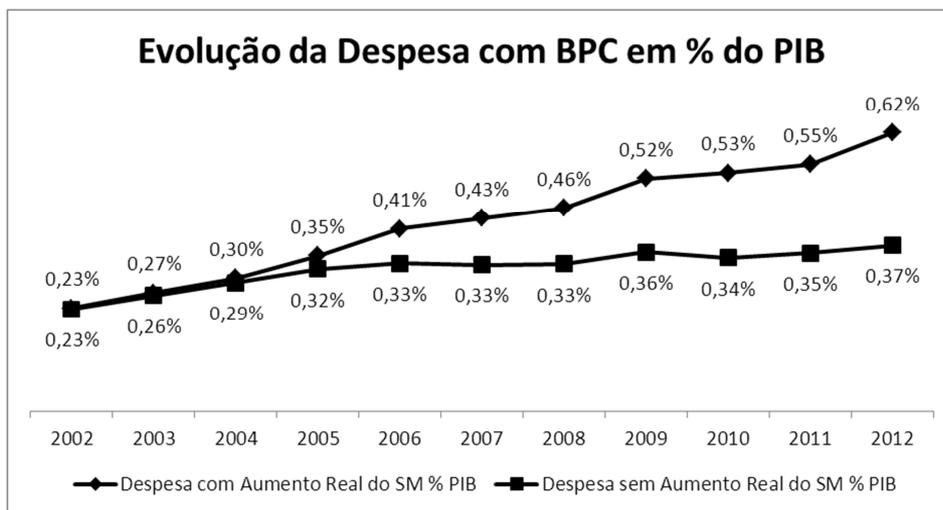
O impacto financeiro da medida pode ser significativo, pois possibilita a entrada de novos beneficiários que a rigor não fariam jus ao benefício. Segundo informações contidas no Anexo de Riscos Fiscais do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 (PLN 2/2013) calcula-se um impacto de cerca 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 bilhões³, 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.



Fonte: Anuário e Boletim Estatístico da Previdência Social

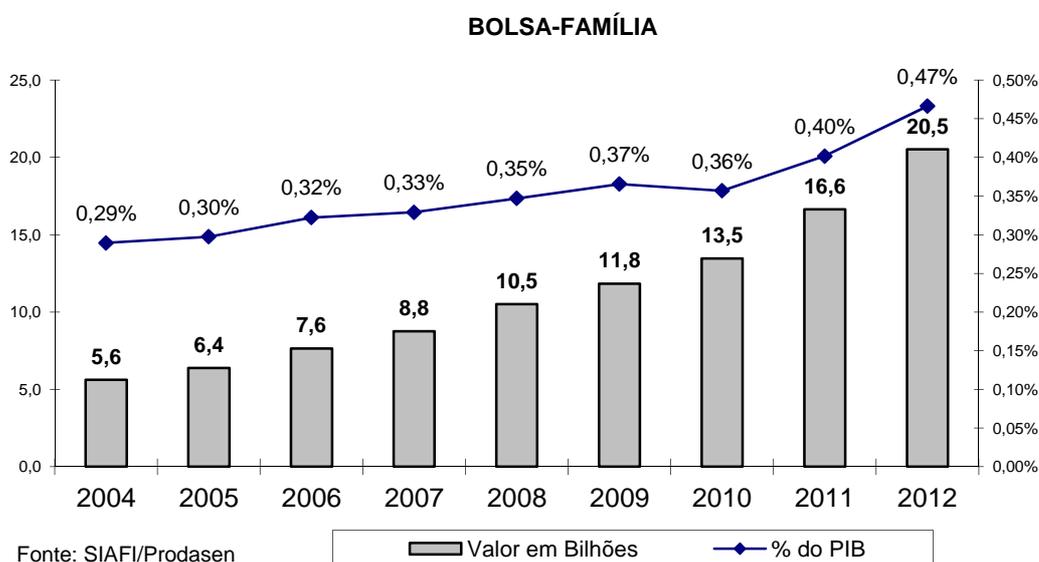
³ Dados da execução orçamentária.



Fonte: Anuário e Boletim Estatístico da Previdência Social

4.2.3 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.



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.

4.2.4 Abono Salarial e Seguro Desemprego

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.

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.

4.2.5 Lei Kandir e Fomento às Exportações

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).

A discussão sobre os valores a serem repassados é antiga e 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.

5. Investimentos e Inversões Financeiras (GND 4 e 5)

Na tabela a seguir, 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	Lei (após vetos)	Autorizado	R\$ milhões
				Liquidado
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 ⁽¹⁾	7.578,0 ⁽¹⁾
2014	67.176,8	-	-	-

⁽¹⁾ Execução orçamentária em 2013 até 6 de setembro.

Fonte: SIAFI/Prodasen

Os dados 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.

Destacam-se, neste Orçamento de Investimento das estatais, os programas do Ministério de Minas e Energia e, em particular, aqueles do Grupo Petrobrás, os quais representam mais de três quartos de todo o investimento das estatais previsto para 2014. ~~A seguir, relacionam-se os programas consignados no Orçamento de Investimento do PLOA 2014.~~

5.1 Programa de Aceleração do Crescimento - PAC

De acordo com a mensagem de encaminhamento do PLOA 2014 ao Congresso Nacional, 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).

Valores do PAC (orçamentos fiscal e da seguridade social), por eixos

R\$ milhões

Eixos do PAC	Valor PLOA 2014	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).

6. Reserva de Contingência (GND 6)

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 fiscais imprevistos.

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, inclusive constituindo 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.

7. Execução Orçamentária

7.1 Autorizações na lei orçamentária para abertura de créditos suplementares

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.

O PLOA 2014 manteve 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.

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% (dez por cento) 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 em realidade passa a ser de 30% no âmbito do órgão orçamentário, ou seja, em regra, no Ministério. 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 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 impacta a apuração do resultado primário, refletindo na necessidade de maior contingenciamento sobre as programações aprovadas pelo Congresso Nacional, a fim de manter a meta fiscal primária ao longo da execução.

7.2 Excessos de autorização de despesa

O excesso de autorizações é evidenciado pelos montantes contingenciados e pelo acúmulo de restos a pagar. Determinadas causas que geram esse excesso e, conseqüentemente, 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:

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 totais e despesas totais alcançam R\$ 2.362,0 bilhões, 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 superavitários⁴. 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.

Os fatores que podem gerar autorizações para o empenho da despesa (LOA e créditos abertos e reabertos) e para o pagamento de despesas (LOA, créditos abertos e reabertos e restos a pagar) excessivas são as seguintes:

- redutor da meta de resultado primário;
- abertura de créditos suplementares e especiais à conta de superávit financeiro;
- abertura de crédito extraordinário;
- reabertura de créditos extraordinários e especiais;
- estoque de restos a pagar.

⁴ 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.

7.3 Obras com Indícios de Irregularidades Graves

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.

Brasília, 25 de setembro de 2013.

Ricardo Alberto Volpe
Diretor da COFF

Luiz Fernando de M. Perezino
Consultor-Geral da CONORF