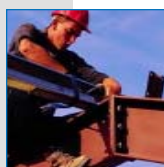


Nota Técnica

Nº 124

Maio de 2007

MAS, “O QUE É” A LDO AFINAL? ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS



MAS, “O QUE É” A LDO AFINAL? ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Apresentando a LDO

partir da Constituição de 1988, a elaboração do orçamento no Brasil passou a obedecer três momentos. O planejamento de médio prazo, que foi reservado ao Plano Plurianual (PPA); uma etapa intermediária definidora de regras, limites e prioridades, a cargo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e, finalmente, a Lei Orçamentária Anual, com a função de prever o volume e definir como serão distribuídos os recursos que o Estado arrecada junto à sociedade a cada ano.

Essas três peças são interdependentes. A Lei de Diretrizes Orçamentárias não é a mais importante e nem a menos especial das peças orçamentárias. Mas prioriza-se, aqui, a análise do Projeto da LDO, dado que o mesmo encontra-se em discussão no Congresso Nacional.

O PLDO chegou ao Congresso Nacional no dia 15 de abril e obrigatoriamente deve ser aprovado antes do recesso parlamentar, isto é, 17 de julho segundo a emenda constitucional nº 50/2006.

A LDO é uma das etapas para se chegar à versão final do orçamento. Sua importância está entrelaçada às próprias dimensões múltiplas que o orçamento assume, a saber, peça política, instrumento de planejamento, referência jurídica, engrenagem econômica, mecanismo de prestação de contas e, também, meio de controle da sociedade sobre o Estado.

Por uma questão de coerência, planejamento e orçamento devem andar juntos. Por isso, está explícito na Constituição que a LDO deve ser elaborada observando o que foi definido pelo Plano Plurianual- PPA.

A LDO foi uma inovação dos constituintes de 88 e, desde então, cada vez mais, esse instrumento vem assumindo novas funções na vida orçamentária e financeira da Administração Pública, e, por sua vez, afetando a vida das pessoas. Também, fala-se muito que a LDO tem suprido algumas lacunas na ausência de uma lei de finanças públicas atualizada.

Assim como o orçamento anual, a responsabilidade de iniciativa da LDO pertence ao Executivo, e ambos devem ser submetidos ao crivo do Parlamento¹. Como o próprio nome já adianta, a LDO deve orientar anualmente a elaboração da lei orçamentária para o exercício financeiro sucedâneo². Assim, a LDO define regras, parâmetros, limites para guiar, num segundo momento, a elaboração da lei orçamentária anual.³ Numa alusão ao corpo humano, tal qual a um *esqueleto*, pode-se dizer que a LDO dá a *forma* ao que virá a ser a lei orçamentária; contudo, a respeito do *conteúdo* detalhado, só a LOA poderá se pronunciar.

A Constituição também manda que a LDO defina as “*metas e prioridades*” para a Administração Pública, sem explicitar o que sejam estes conceitos⁴.

Já é tradição que as prioridades sejam definidas em um anexo específico⁵ e na forma de ações, (projetos ou atividades que concorrem para a realização dos programas, estes aprovados anteriormente por ocasião do PPA). Sem estabelecer valores financeiros, a LDO seleciona aquelas ações que deveriam receber atenção especial da Administração Pública quando da elaboração e execução da lei orçamentária.

A LDO não criar novas ações, mas sim respeita aquelas dadas pelo PPA, e assim cumpre o seu papel de ligar o PPA ao orçamento.

Já as metas de que fala a Constituição, convencionou-se associá-las no PLDO a cada ação eleita prioridade⁶. Ou seja, é a meta física — o número de unidades do produto da ação que se deseja alcançar.

No primeiro ano de mandato de qualquer governo, ocorre a aprovação da LDO antes do PPA impreterivelmente devido a prazos constitucionais não sincronizados. A solução de praxe para resolver tal impasse, é enviar as prioridades ao Congresso somente em 31 de agosto, junto com o Plano Plurianual. O raciocínio implícito é o de que o PPA é o instrumento responsável pela definição dos programas e também das ações; e são as ações que dão concretude às prioridades no orçamento. No final do texto, discorre-se um pouco sobre o motivo da ausência do “anexo de metas e prioridades” não ser uma questão pacificada entre o Executivo e o Legislativo.

Outras duas obrigações da LDO, definidas pela Constituição de 1988, seriam o papel de “*dispor sobre as alterações na legislação tributária*” e de “*estabelecer a política de aplicação das agências oficiais de fomento*”, por exemplo, do BNDES e da Caixa Econômica Federal⁷.

¹ A LOA deve ser enviada ao Congresso Nacional até o dia 30 de agosto. A redação dos prazos está no ADCT, da Constituição, Art. 35.

² CF, art. 165, § 2º. Já o exercício financeiro no Brasil, este coincide com o calendário civil.

³ Para realizar suas duas tarefas constitucionais centrais, a LOA precisa de orientação. A saber, essas duas obrigações são (1) a previsão de arrecadação dos tributos (impostos, contribuições e taxas) para o ano subsequente e (2) a repartição parcimoniosa dos gastos entre os Poderes e, dentro deles, entre as suas pastas diretas e indiretas, sociais, de infra-estrutura, de transportes etc.

⁴ CF, art. 165, § 2º.

⁵ Denominado “Anexo de Prioridades e Metas”

⁶ Nesse caso, para cada ação, a meta corresponde à soma das unidades físicas do produto que se deseja alcançar ao final de um exercício financeiro, o que também deve estar em plena concordância com o PPA.

⁷ Ver CF, art. 165, § 2º.

As “outras” funções e a estrutura da LDO

Além das tarefas constitucionais das quais já se ocupava a LDO, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁸ lhe ocasionou um grande impacto. A partir da LRF, praticamente multiplicaram-se as suas funções.

A LRF passou a exigir que a LDO sinalizasse, por meio de indicadores relativos aos quatro exercícios seguintes, a disposição dos governos nacional e subnacionais de combaterem seus resultados fiscais deficitários⁹. Desde então, a LDO assumiu o papel também de “sinalizar” ou “vocalizar” a linha de atuação dos governos em relação à política econômica. O quadro 1 reúne todas funções da LDO e pontua suas respectivas bases legais.

Em outro paralelo, pode-se dizer que a LDO traz uma “radiografia” da atuação econômica do governo. Como isso, qualquer desvio da trajetória de “equilíbrio fiscal” previsto na LDO passou então a ser motivo para grita geral de um mercado financeiro “atento”, pressionando em favor de fortalecer uma política econômica mais conservadora sempre que possível.

Esse salto impressionante das funções da LDO também pode ser constado pelo grande número de anexos novos acrescentados depois de 2000. As modificações institucionais na LDO por conta da LRF apresentam-se como um ponto acentuado na trajetória orçamentária após a Constituição de 1988. Pode-se observar, no quadro 2, uma estrutura atual bastante distinta das primeiras edições da Lei, quando só existia 1 (um) anexo.

⁸ LC nº101, de maio de 2000

⁹ A LRF foi provada no Congresso Nacional em um contexto de arrojo fiscal, de crises cambiais, de acordos com Fundo Monetário Internacional (FMI) e após uma recente negociação da dívida dos estados com a União. Talvez, em parte, isso explique a orientação rígida em relação às contas públicas, que se encontravam desequilibradas faziam duas décadas no mínimo.

Quadro 1 – Funções atribuídas a Lei de Diretrizes Orçamentárias e suas respectivas bases legais

MATÉRIAS	BASE LEGAL (LEGISLAÇÃO)
Estabelecer as metas e as prioridades da Administração Pública Federal	CF, art. 165, § 2º
Orientar a elaboração da lei orçamentária anual	CF, art. 165, § 2º
Dispor sobre a legislação tributária	CF, art. 165, § 2º
Estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento	CF, art. 165, § 2º
Disposições relativas às despesas com pessoal (vantagem, remuneração, criação de cargos, empregos e funções)	CF, art. 169, § 1º, inciso
Os limites para elaboração das propostas orçamentárias do Legislativo, Judiciário e do Ministério Público	CF, art. 51, IV; art. 52, XIII; art. 99, § 1º; art. 127, § 3º
Equilíbrio entre receitas e despesas	LC Nº 101, de 2000, art. 4º, inciso I, alínea a
Critérios e forma de limitação de empenho	LC Nº 101, de 2000, art. 4º, inciso I, alínea b
Normas relativas ao controle de custos e à aval. dos result. dos progr. financiados com recursos dos orçamentos	LC Nº 101, de 2000, art. 4º, inciso I, alínea e
Demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas	LC Nº 101, de 2000, art. 4º, I, alínea f; art. 26, caput
Anexo de Metas Fiscais	LC Nº 101, de 2000, § 1º
Demonstrativo das metas anuais	LC Nº 101, de 2000, art. 4º, § 2º, inciso II,
Evolução do patrimônio líquido	LC Nº 101, de 2000, art. 4º, § 2º, inciso III,
Origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos	LC Nº 101, de 2000, art. 4º, § 2º, inciso III,
Avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social	LC Nº 101, de 2000, art. 4º, § 2º, inciso IV, alíneas a e b
Avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes próprio dos servidores públicos	LC Nº 101, de 2000, art. 4º, § 2º, inciso IV, alíneas a e b
Avaliação da situação financeira e atuarial do Fundo de Amparo ao Trabalhador	LC Nº 101, de 2000, art. 4º, § 2º, inciso IV, alíneas a e b
Avaliação da situação financeira e atuarial dos demais fundos públicos e progr. estatais de natureza atuarial	LC Nº 101, de 2000, art. 4º, § 2º, inciso IV, alíneas a e b
Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita	LC Nº 101, de 2000, art. 4º, § 2º, inciso V,
Demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado	LC Nº 101, de 2000, art. 4º, § 2º, inciso V,
Anexo de Riscos Fiscais	LC Nº 101, de 2000, art. 4º, § 3º
Anexo com os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial e as metas de inflação	LC Nº 101, de 2000, art. 4º, § 4º
Anexo de despesas que não serão objeto de limitação de empenho	LC Nº 101, de 2000, art. 4º, § 4º; art. 9º, § 2º
Estabelecimento do montante e forma de utilização da reserva de contingência	LC Nº 101, de 2000, art. 5º, inciso III
Índice de preços utilizado no cálculo da correção monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada	LC Nº 101, de 2000, art. 5º, § 3º
Forma da demonstração do impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil	LC Nº 101, de 2000, art. 7º, § 2º
Disposições sobre a elaboração da programação financeira e do cronogr. de execução mensal de desembolso	LC Nº 101, de 2000, art. 8º
Previsão dos casos em que não se poderá vedar a contratação de serviço a ser prestado em caráter extraordinário	LC Nº 101, de 2000, art. 22, inciso V, § único
Exigências para realização de transferências voluntárias entre União e entes da Federação	LC Nº 101, de 2000, art. 25, § 1º
Termos para inclusão de novos projetos na lei orçamentária	LC Nº 101, de 2000, art. 45, caput
Disciplina do contingenciamento durante a execução orçamentária, relacionando despesas imunes à limitação	LC Nº 101, de 2000, art. 9º
Disposições a respeito da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária	LC Nº 101, de 2000, art. 14, caput
Critérios para a caracterização da irrelevância da despesa	LC Nº 101, de 2000, art. 16, § 3º

FONTE: BRASIL, Constituição de 1988; BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF); Elaboração: BARBOSA, Lucídio Bicalho.

Quadro 2 – Anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 1990 a 2008 (1) (2)

ANEXOS DA LDO	BASE LEGAL (LEGISLAÇÃO)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Anexo de Prioridades e Metas	CF, Art. 165, § 2º,	1	2	1	1	1	1	2	1	1	1	2	1	1	1	2	1	1	1	2
Anexo de Relação de Quadros Orçamentários	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
Anexo das informações complementares à Lei Orçamentária	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
Anexo de Metas Fiscais	LC nº 101, de 2000, Art. 4º, § 1º	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Metas anuais para exercício a que se referirem e para 2 anos seguintes	LC nº 101, de 2000, Art. 4º, § 1º	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior	LC nº 101, de 2000, Art. 4º, § 2º, I	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Demonstrativo das metas anuais fixadas nos três exercícios anteriores	LC nº 101, de 2000, Art. 4º, § 2º, II	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Evolução do patrimônio líquido	LC nº 101, de 2000, Art. 4º, § 2º, III	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Origem e aplicação de recursos obtidos com a alienação de ativos	LC nº 101, de 2000, Art. 4º, § 2º, III	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Avaliação da situação financeira e atuariais do Regime Geral de Previdência Social	LC nº 101, de 2000, Art. 4º, § 2º, IV, alínea "a"	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1
Aval. da situação financeira e atuariais do RPPG dos Serv. Públicos Civis da União	LC nº 101, de 2000, Art. 4º, § 2º, IV, alínea "a"	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1
Aval. da situação financeira e atuariais do RPPG dos Serv. Públicos Militares da União	LC nº 101, de 2000, Art. 4º, § 2º, IV, alínea "a"	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1
Avaliação da situação financeira e atuariais do Fundo de Amparo ao Trabalhador	LC nº 101, de 2000, Art. 4º, § 2º, IV, alínea "a"	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1
Projeção dos Benefícios Assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS	LC nº 101, de 2000, Art. 4º, § 2º, IV, alínea "a"	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1
Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita administradas	LC nº 101, de 2000, Art. 4º, § 2º, V	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receitas previdenciárias	LC nº 101, de 2000, Art. 4º, § 2º, V	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1
Demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado	LC nº 101, de 2000, Art. 4º, § 2º, V	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Anexo de Riscos Fiscais	LC nº 101, de 2000, Art. 4º, § 3º	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Anexo com os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial e as metas de inflação	LC nº 101, de 2000, Art. 4º, § 4º	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Anexo de despesas que não serão objeto de limitação de empenho	LC nº 101, de 2000, Art. 4º, § 4º	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1

FONTE: BRASIL, Lei de Diretrizes Orçamentárias (1990-2008); Elaboração: BARBOSA, Lucídio Bicalho.

NOTAS: a) a casa preenchida com número 0 (zero) indica que item avaliado não está presente como um anexo no ano indicado; a casa preenchida com o número 1 (um) indica que o item avaliado está presente como um anexo da LDO no ano indicado; a casa preenchida com o número 2 (dois) indica que o item avaliado, especificamente, o "Anexo de prioridades e metas" não está presente no ano indicado devido uma impossibilidade legal, no caso, a ausência de PPA para o exercício financeiro a que se refere a LDO no ano indicado.

(1) Alguns arquivos tidos como anexos foram desconsiderados por serem, na verdade, apenas subpartes dos anexos principais destacados no quadro.

(2) O PLDO para 2008 não havia sido votado pelo Congresso Nacional no momento em que se fechou essa análise.

Por que não há entendimento entre Executivo e Legislativo sobre a ausência do anexo de metas e prioridades?

O PLDO para 2008, no seu art. 4^o, remete o estabelecimento do tradicional “anexo de prioridades e metas” para o momento da elaboração da lei do PPA, cujo projeto é enviado ao Congresso só no dia 31 de agosto. Essa grave lacuna se deve à falta de sincronia nos prazos constitucionais das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA).¹⁰

A naturalidade dessa ausência, este ano, parece não estar pacificada entre o Executivo e o Legislativo. Esse último afirma que a assincronia não é razão para tal ausência e que a inclusão das “prioridades e metas” depende da vontade do legislador, além de encontrar amparo legal¹¹ na Constituição Federal. Tanto é que o relator do projeto do PLDO 2008, o Deputado João Leão (PP) ressaltou no seu parecer preliminar que o Legislativo preencherá a ausência das “prioridades e metas” no projeto.

Inclusive, no seu parecer preliminar, já atualizado pelas modificações sugeridas na CMO, o relator do PLDO 2008 propôs os critérios para as emendas ao “anexo de prioridades e metas”, entre as quais: i) “o anexo somente incluirá novas ações orçamentárias, em relação àquelas existentes na lei orçamentária para 2007 e no Plano Plurianual 2004/2007 e suas revisões, desde que se trate de projetos prioritários de grande vulto”; ii) “serão inadmitidas emendas com detalhamento ao nível de subtítulo, sendo permitidas somente ações orçamentárias”; iii) “serão consideradas prioritárias as ações propostas por (a) emendas coletivas, (b) associada a projetos de grande vulto em andamento a serem incluídos em 2008, (c) os programas, ações e suas respectivas metas físicas associados ao PPI ou ao PAC”, (d) projetos associados à redução das desigualdades regionais e sociais, (e) de incentivo ao aprimoramento da capacidade da matriz portuária, incluindo, a pavimentação de rodovias de ligação de produtoras agrícolas com portos exportadores, e à expansão dos modais hidroviário e ferroviário, (f) ações relacionadas à área de segurança pública; e (g) ações que abrangem áreas ou regiões com índice de Desenvolvimento Humano-IDH abaixo de 0,6 ou localizados na faixa de fronteira e nas áreas de abrangência da Agência de Desenvolvimento da Amazônia e da Agência de Desenvolvimento do Nordeste.

¹⁰ CF, ADCT, art. 35.

¹¹O relator cita em seu relatório preliminar, para justificar sua posição, a CF, art. 165, § 2º e a LC 101, de 2002, art. 4º.

A estratégia de antecipar o “anexo de prioridades e metas” pode funcionar bem para aquelas ações associadas ao PAC e ao PPI. Já que estas dificilmente não estarão nas prioridades do governo Lula no próximo exercício.

Num cenário otimista, o Poder Executivo poderia acatar o “anexo de prioridades e metas” elaboradas pelo Legislativo. Porém, ao se criar prioridades não-negociadas com o Executivo, fica invertido o processo de planejamento (ou, no popular, “coloca-se o carro na frente dos bois”). Nesse caso, as prioridades aprovadas neste momento correm o risco de serem desconsideradas quando da elaboração da proposta do PPA. Com isso, podem não ser verdadeiramente priorizadas no momento da execução orçamentária no próximo ano.

Lucídio Bicalho

assistente de Política Fiscal e Orçamentária do Inesc

EXPEDIENTE

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos - End: SCS - Qd. 08, Bl B-50 - Salas 431/441 Ed. Venâncio 2000 - CEP 70.333-970 - Brasília/DF - Brasil - Fone: (61) 3212 0200 - Fax: (61) 3212 0216 - E-mail: protocoloinesc@inesc.org.br - Site: www.inesc.org.br - Conselho Diretor: Armando Raggio, Caetano Araújo, Fernando Paulino, Guacira Cesar, Jean Pierre, Jurema Werneck, Luiz Gonzaga, Pastor Ervino Schmidt - Colegiado de gestão: Atila Roque, Iara Pietricovsky, José Antônio Moroni - Assesores(as): Alessandra Cardoso, Edélcio Vigna, Eliana Magalhães, Francisco Sadeck, Jair Barbosa Júnior, Luciana Costa, Ricardo Verdum - Assistentes: Álvaro Gerin, Ana Paula Felipe, Lucídio Barbosa - Jornalista responsável: Jair Barbosa Júnior, - Projeto gráfico: DataCerta Comunicação - Diagramação: Ivone Melo