



Número 32 - Agosto 2006

**Nota Técnica**

**A LDO 2007 e os trabalhadores**

## A LDO 2007 e os trabalhadores

A Constituição de 1988 definiu um caminho para se elaborar o Orçamento que prevê um conjunto de três leis interligadas e vinculadas entre si e que compõem o chamado ciclo orçamentário: Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)<sup>1</sup>.

O PPA estabelece, para o período de quatro anos, diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as despesas relativas aos programas de duração continuada<sup>2</sup>.

A LDO tem a finalidade de estabelecer, para o período de um ano, metas e prioridades da administração pública, orientações para elaboração da lei Orçamentária Anual, alterações na legislação tributária, concessão de vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos, admissão de pessoal, alteração de carreiras e política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Já a LOA, que na verdade é o próprio Orçamento, deve ser elaborada pelo Executivo e enviada ao Legislativo em suas respectivas esferas de governo (federal, estadual e municipal) até 31 de agosto de cada ano e votada até 31 de dezembro do mesmo ano.

Vale dizer que o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) deve ser elaborado em completa sintonia com o que estabelece o PPA, bem como deve respeitar diretrizes e prioridades estabelecidas na LDO e parâmetros e limites fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Este conjunto de leis que regulam o processo orçamentário brasileiro tem impacto não apenas nos governos dos municípios, estados e União e nos servidores públicos em geral. De forma direta ou indireta atingem também os trabalhadores da iniciativa privada e a sociedade em geral, na medida em que interferem na vida econômica, política e social do país.

---

<sup>1</sup> O processo orçamentário deve ser seguido em todas as esferas de governo – União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

<sup>2</sup> Segundo o *caput* do artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as despesas obrigatórias de caráter continuado são despesas correntes derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Esta Nota Técnica procura analisar aspectos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União (PLDO) para 2007, destacando alguns impactos desta lei sobre a economia e a sociedade, em particular para os trabalhadores.

## **A Lei das Diretrizes Orçamentárias da União para 2007**

Sob a ótica legal, a LDO está prevista no artigo 165, inciso II, parágrafo 2º, da Constituição Federal e deve ser elaborada e enviada ao Legislativo pelos respectivos governos executivos de cada esfera governamental até 15 de abril de cada ano (art. 35, parágrafo 2º, II, ADCT), ou conforme determinar cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é, assim, uma lei ordinária com validade de apenas um ano, que existe em cumprimento a uma determinação legal da Constituição Federal e é a partir dela que são estabelecidas as regras e também são indicadas as prioridades da lei orçamentária de cada ano.

No caso da LDO federal, na qual são estabelecidas as prioridades orçamentárias para o país, cabe ao Congresso Nacional, a cada ano, aprová-la até 30 de junho, sob pena de não se interromper o primeiro período da sessão legislativa. Isto é, o recesso parlamentar inicia-se somente com a aprovação da LDO.

Nota-se que esse ano, em função da questão eleitoral, o Congresso não conseguiu ainda aprovar a Lei de Diretrizes Orçamentárias. A não deliberação da LDO aumenta a necessidade de articulação do Governo e Congresso, na medida em que é mantida a obrigatoriedade de o Executivo encaminhar o orçamento ao Parlamento até o final de agosto. Sem isto, oficialmente, o Legislativo não poderia iniciar o recesso parlamentar. Entretanto, mesmo a LDO não tendo sido votada, o Congresso está em “recesso branco”<sup>3</sup> já que a maioria dos parlamentares, face ao processo eleitoral, está em campanha nos estados.

## **A LDO e a economia**

Quanto aos elementos constitutivos do PLDO, nota-se que um dos mais importantes consiste no cenário macroeconômico previsto para o próximo ano. Vale dizer que a tentativa de se estabelecer a correta previsão dos agregados

---

<sup>3</sup> “Recesso Branco” é um período, não previsto em lei, em que o legislativo teoricamente está funcionando, entretanto não tem votação. Isto significa que através de acordo os parlamentares continuam recebendo salários, mas não comparecem às sessões. Por determinação legal nos dias que há votação o parlamentar que não comparecer terá seu dia descontado.

macroeconômicos é condição essencial para a obtenção de equilíbrio nas contas públicas, já que a adoção de hipóteses realistas de crescimento real do PIB, da taxa de inflação esperada e da variação da taxa de câmbio é determinante para o alcance desse equilíbrio, pois pode afetar tanto as receitas como as despesas governamentais.

Mesmo que seja previsto um quadro relativamente estável para os próximos anos, isto não assegura que todas as projeções macroeconômicas na LDO venham se concretizar. Por exemplo, a projeção de crescimento da economia para 2007 sinalizada pelo PLDO/2007 é mais elevada que as projeções de órgãos de pesquisa do próprio governo (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, dentre outros), o que também ocorre com as expectativas dos agentes do mercado. Os dados recentes de conjuntura, interna e externa, e a expectativa de manutenção da taxa de juros reais em nível ainda elevado operam no sentido de corroborar essa impressão, o que poderia tornar factível a idéia de que as receitas primárias dependentes do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) não apresentem o desempenho esperado.

Quanto às metas fiscais, preserva-se a intenção de se obter superávit primário de 4,25%<sup>4</sup> do PIB. Além disso, para conter as despesas correntes e elevações na carga tributária diante de uma eventual retomada dos investimentos, foi estabelecido no PLDO/2007 que a dotação autorizada para despesas correntes em 2007 deverá ser 0,1 ponto percentual do PIB inferior ao estimado para 2006.

Quando são analisados os indicadores previstos para o ano de 2007, como também para os próximos, os objetivos econômicos do governo devem permanecer vinculados às rigorosas políticas monetária, creditícia e cambial. Priorizar a manutenção ou recuo dos atuais índices de preços ao consumidor através do regime de metas de inflação, e dar continuidade ao equilíbrio fiscal em todos os níveis de governo - com maior ênfase no gerenciamento das despesas, inclusive no contexto das diretrizes vinculadas à Lei de Responsabilidade Fiscal - poderão, segundo o governo, contribuir para a estabilidade macroeconômica e criar condições favoráveis para a sustentação do crescimento da economia (Tabela 01).

Em relação ainda à proposta de LDO enviada pelo Executivo, o governo pretende continuar com as medidas de desoneração de tributos no Orçamento de 2007. Em 2005, por exemplo, foram R\$ 13 bilhões a menos, com cortes de tributos da cesta

---

<sup>4</sup> O Superávit Primário de 4,25% do PIB representa a soma do resultado primário do Governo Central (2,45%), das Empresas Estatais Federais (0,70%) e dos Estados e Municípios (1,10%).

básica e produção de alimentos, da construção civil, a correção da tabela de imposto de renda, entre outros.

**TABELA 1**  
**Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2007**  
**Projeções Macroeconômicas 2007/2009**

<b>Discriminação</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
PIB % de crescimento real (ao ano)	4,75	5,00	5,25
Superávit primário (% do PIB)	4,25	4,25	4,25
Inflação IPCA (%) acumulado ao ano	4,50	4,50	4,50
Taxa de juros extramercado/Selic	14,00	12,81	12,17
Dívida do setor público (% do PIB)	49,10	47,00	44,20
Taxa de câmbio (R\$/US\$) – média do ano	2,32	2,45	2,55
Salário mínimo (em R\$)	378,00	407,00	438,00

*Fonte: mensagem que acompanha o PLDO/2007*  
*Elaboração: subseção DIEESE/Condsef*

Os dados da Tabela 1 permitem, dessa forma, destacar alguns pontos importantes em relação ao PLDO 2007:

- Previsão de crescimento gradual do PIB entre os anos de 2007 a 2009;
- A manutenção da projeção do *superávit* primário em 4,25% do PIB;
- A preservação da regra para aumento do salário mínimo de acordo com, no mínimo, a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) mais o PIB *per capita*;
- A conservação da variação anual acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);
- A previsão de queda da dívida do setor público;
- Aumento do estímulo ao investimento produtivo;
- Tentativa de continuidade no corte nos tributos para as famílias; bem como nos tributos que compõem a cesta básica e produção de alimentos permitindo, assim, maior acesso à aquisição de alimentos, principalmente para a camada mais pobre da população.

## A LDO e os gastos sociais

Outro fator que evidencia a importância da LDO em relação às demandas da sociedade consiste nas prioridades e metas da Administração Pública Federal constante no Anexo I do PLDO 2007, as quais terão preferência na alocação das dotações e na aplicação dos recursos mantendo-se, inclusive, a determinação de que as áreas de menor Índice de Desenvolvimento Humano terão prevalência na aplicação dos recursos destinados a programas sociais.

Em termos quantitativos, integram tal anexo 128 ações distribuídas em 48 programas, os quais estão relacionados a 19 desafios. Todas as ações e programas constam da revisão do PPA 2004/2007, sendo que para cada um dos desafios, como mencionado, há programas, ações e produtos (medidos por unidades) com as respectivas metas a serem alcançadas. A Tabela 2 apresenta um exemplo de desafio incluído no Anexo I, do projeto encaminhado ao Congresso.

**TABELA 2**  
**Exemplo de desafio constante no Anexo I do PLDO – Prioridades e Metas**  
**Desafio 1 – Combater a fome visando a sua erradicação e promover a segurança alimentar e nutricional, garantindo o caráter de inserção e cidadania**  
**Programa – Acesso à Alimentação**

<b>Ações e Produtos (unidades de medida)</b>	<b>Meta</b>
Apoio à Agricultura Urbana – <i>famílias atendidas (unidade)</i>	50.715
Construção de Cisternas para Armazenamento de Água – <i>cisternas construídas (unidade)</i>	55.125
Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos - <i>famílias atendidas (unidade)</i>	438.795
Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar – <i>alimento adquirido (t)</i>	335.160
Operacionalização de Estoques Estratégicos de Segurança Alimentar - <i>alimento adquirido (t)</i>	164.850
Apoio à Instalação de Restaurantes Populares Públicos – <i>unidade instalada (unidade)</i>	44

*Fonte: mensagem que acompanha o PLDO/2007*

*Elaboração: subseção DIEESE/Condsef*

*Para maior detalhamento quanto aos demais desafios acesse:*

<http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/ldo/LDO%202007/4%20->

[%20Projeto%20da%20LDO%202007%20encaminhado%20pelo%20Executivo/PLDO2007%20ANEXO%201.pdf](http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/ldo/LDO%202007/4%20-%20Projeto%20da%20LDO%202007%20encaminhado%20pelo%20Executivo/PLDO2007%20ANEXO%201.pdf)

## A LDO e os servidores

Quanto aos servidores públicos federais, a nova LDO fixa normas para os projetos de lei de criação, reestruturação, ou alteração de carreira e/ou cargos que tiverem impacto em 2007. Nesse caso, as Medidas Provisórias já foram encaminhadas ao Congresso Nacional prevendo incrementos salariais bem como alteração na estrutura salarial de algumas carreiras.

Além disso, o PLDO 2007 estabelece um “congelamento” dos valores dos benefícios relativos ao auxílio alimentação, à assistência médica e odontológica e assistência pré-escolar pagos pelo Poder Judiciário e Legislativo, quando superiores ao valor médio pago pela União, com o objetivo de reduzir as disparidades entre os órgãos.

Em relação às despesas com pessoal ativo e inativo da União, é importante destacar que - de acordo com o artigo 169 da Constituição Federal em seu parágrafo 1º, que trata da concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título - estes procedimentos somente poderão ser feitos em conformidade com o inciso II do mesmo parágrafo 1º, que diz: se houver autorização específica na LDO, é necessário constar de anexo.

Ou seja, o artigo 94 da PLDO 2007, respaldado no artigo 169 da Constituição Federal, apresenta o seguinte: “Parágrafo 2º - Somente poderão ser incluídas no Anexo de que trata este artigo as autorizações cujos projetos de lei tenham sido encaminhados ao Congresso Nacional até 31 de julho de 2006”. O que quer dizer que os eventuais reajustes salariais, para constarem no orçamento público de 2007, devem estar previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, pelo menos em termos gerais.

Analisando-se retrospectivamente os gastos com pessoal, percebe-se, nitidamente, a queda ocorrida nos últimos anos em relação a um dos mais importantes indicadores presentes na LRF que consiste na comparação entre os gastos com pessoal *versus* Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>5</sup>. Em 2000, essa relação chegou a ser de aproximadamente 40% enquanto em 2005 essa relação caiu para valores próximos a 34% (Tabela 3).

---

<sup>5</sup> No caso da União, entende-se por receita corrente líquida o total da receita corrente deduzidas: i) as transferências constitucionais e legais a Estados, Distrito Federal e Municípios; ii) as receitas de contribuição para a previdência social provenientes do PIS/PASEP; iii) os valores correspondentes às despesas com o pagamento de benefícios do Regime Geral da Previdência Social; iv) despesas com previdência de servidores civis e militares. No caso dos Estados e Distrito Federal: o total da receita corrente deduzidas as transferências constitucionais e legais aos Municípios.

**TABELA 3**  
**Evolução das despesas com pessoal e encargos sociais**  
**2000-2005**

(em R\$ milhões)

Ano	Dotação Inicial	Autorizado (1)	Liquidado	% execução (3)	RCL (4)	% da RCL (5)
2000	52.086,80	59.977,40	58.240,60	98,8	145.950,00	39,9
2001	59.483,70	65.949,80	65.449,40	99,2	167.739,00	39,0
2002	68.497,80	75.322,10	75.029,00	99,6	188.560,00	40,0
2003	77.046,20	79.301,10	78.974,70	99,6	198.835,00	39,7
2004	84.120,00	90.296,80	89.431,60	99,0	257.553,10	34,7
2005	98.109,60	101.679,30	94.068,50 <sup>(2)</sup>	92,5	278.930,00	33,7

Fonte: Siafi/Prodasen/STN

Elaboração: subseção DIEESE/Condsef

Notas: 1) autorizado = dotação inicial + créditos adicionais;

2) O baixo nível de execução em 2005 se deve ao fato de que a contribuição patronal não foi executada como despesa orçamentária, mas como repasse previdenciário, problema corrigido a partir de 2006;

3) percentual de execução = liquidado/autorizado;

4) receita corrente líquida;

5) liquidado/receita corrente líquida

Tal fato ocorreu, também, por conta dos resultados obtidos em termos de arrecadação de impostos já que, conforme a Tabela 3, o incremento da receita corrente líquida foi superior a 90% no período de 2000 a 2005, representando um crescimento médio anual próximo a 14%.

No entanto, tendo em vista que o limite estabelecido pela LRF quanto às despesas com pessoal e encargos no âmbito da União é de 50% da RCL pode-se observar que ainda há uma boa margem para discussão de questões que envolvem a melhoria salarial do setor público visando à própria melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados à população.

## Conclusão

Procurou-se destacar, nesta Nota Técnica, alguns aspectos que denotam a importância que deve ser dada à LDO como instrumento de planejamento norteador da elaboração dos orçamentos anuais, mesmo levando em consideração que as autoridades podem tender a remeter para as respectivas Câmaras (Federal, Estadual ou Municipal) uma LDO bastante generalista e excessivamente técnica, ou em alguns casos, ela vir a ser considerada repetitiva quanto às determinações legais já existentes. Alguns especialistas apontam a pouca conexão entre a LDO e a Lei Orçamentária na medida em que a diretriz tende a ser genérica e, no final, prevalece o que estiver registrado no orçamento. Ainda assim, em muitas ocasiões, as emendas que são propostas pela sociedade em geral à LDO têm sido apresentadas com o objetivo de obrigar o Executivo a dar maior transparência às suas ações e promover a participação popular na discussão do orçamento.

Não se pode perder de vista que a participação da sociedade no processo orçamentário do país eleva a perspectiva de que o gasto público se faça de maneira legítima, justa e correta, diminuindo a possibilidade de desperdício ou desvio do dinheiro público.

Neste sentido é fundamental que as diferentes etapas do ciclo orçamentário sejam acompanhadas com muita atenção pela sociedade, o que pode resultar no fortalecimento da cidadania e num maior controle social sobre os recursos públicos.

**DIEESE****Direção Executiva**

Carlos Andreu Ortiz – Presidente  
STI. Metalúrgicas de São Paulo  
João Vicente Silva Cayres – Vice-presidente  
Sind. Metalúrgicos do ABC  
Antonio Sabóia B. Junior – Secretário  
SEE. Bancários de São Paulo  
Carlos Eli Scopim – Diretor  
STI. Metalúrgicas de Osasco  
Alberto Soares da Silva – Diretor  
STI. Energia Elétrica de Campinas  
Zenaide Honório – Diretora  
APEOESP  
Pedro Celso Rosa – Diretor  
STI. Metalúrgicas de Curitiba  
Paulo de Tarso G. B. Costa – Diretor  
Sind. Energia Elétrica da Bahia  
Levi da Hora – Diretor  
STI. Energia Elétrica de São Paulo  
Carlos Donizeti França de Oliveira – Diretor  
Femaco – FE em Asseio e Conservação  
do Estado de São Paulo  
Mara Luzia Feltes – Diretora  
SEE. Assessoria Perícias e Porto Alegre  
Célio Ferreira Malta – Diretor  
STI. Metalúrgicas de Guarulhos  
Eduardo Alves Pacheco – Diretor  
CNTT/CUT

**Direção técnica**

Clemente Ganz Lúcio – diretor técnico  
Ademir Figueiredo – coordenador de desenvolvimento e estudos  
Nelson Karam – coordenador de relações sindicais

**Equipe técnica**

Max Leno de Almeida  
Nelson Karam  
Patrícia Pelatieri  
Iara Heger (revisão)