



PARECER PRELIMINAR sobre o Projeto de Lei nº 7, de 2015 – CN, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016”.

RELATOR-GERAL: Deputado RICARDO BARROS

INTRODUÇÃO

Em atendimento ao disposto no art. 51 da Resolução nº 1, de 2006-CN, submetemos à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO o Parecer Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 7, de 2015-CN, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016” – PLOA 2016, encaminhado ao Congresso Nacional por intermédio da Mensagem Presidencial nº 325, de 2016-CN (na origem), em cumprimento ao disposto nos arts. 84, inciso XXIII, e 166, § 6º, da Constituição.

Nos termos do art. 52 da Resolução nº 1, de 2006-CN, este Parecer Preliminar compõe-se de Parte Geral e Parte Especial. A Parte Geral apresenta uma visão geral do projeto; examina o cenário macroeconômico e as metas fiscais consideradas em sua elaboração; trata da compatibilidade da proposta orçamentária com o PPA e as diretrizes orçamentárias; analisa as despesas previstas no projeto; cuida das obras com indícios de irregularidades graves e aborda o problema gerado pelo excesso de autorização na lei orçamentária.

Vale ressaltar que o aprofundamento do trabalho de análise, por área temática, será efetuado, oportunamente, pelos relatores setoriais.

A Parte Especial define regras que deverão orientar o processo de apreciação e alteração do projeto de lei orçamentária no âmbito do Congresso Nacional, tais como: critérios para apreciação de emendas individuais e coletivas; dotações passíveis de serem canceladas pelos relatores setoriais e relator-geral; vedações ao cancelamento de dotações; constituição, distribuição e utilização da reserva de recursos; competências dos relatores; conteúdo dos relatórios setoriais e geral.

**CONGRESSO NACIONAL**

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Parecer Preliminar ao PL nº 7, de 2015-CN (PLOA 2016)

PARTE GERAL**I – Visão Geral do PLOA 2016**

O valor da proposta orçamentária para 2016 é de R\$ 3.000,3 bilhões, sendo que R\$ 96,9 bilhões são relativos ao orçamento de investimento das empresas estatais. O total dos orçamentos fiscal e da seguridade social é de R\$ 2.903,4 bilhões, dos quais R\$ 885,0 bilhões referem-se ao refinanciamento (ou rolagem) da dívida pública. Descontada essa parcela, os orçamentos fiscal e da seguridade social somam R\$ 2.018,4 bilhões.

Os valores relativos a cada orçamento integrante do PLOA 2016, inclusive valores líquidos do refinanciamento da dívida pública, são apresentados na tabela 1.

TABELA 01 - PLOA 2016 - PRINCIPAIS COMPONENTES

ITEM	R\$ bilhões					
	PLOA 2016		Refinanciamento da Dívida		PLOA 2016 (Líquido de Refinanciamento)	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Orçamentos Fiscal e da Seg. Social	2.903,4	2.903,4	885,0	885,0	2.018,4	2.018,4
Fiscal	2.261,2	2.062,0	885,0	885,0	1.376,2	1.177,0
Seguridade Social	642,3	841,4			642,3	841,4
(+) Orç. Invest. Estatais	96,9	96,9			96,9	96,9
(=) Total do Projeto	3.000,3	3.000,3	885,0	885,0	2.115,3	2.115,3

Fonte: PLOA 2016 e SIGA, em 03/11/2015.

A tabela 2, por seu turno, compara os valores líquidos de refinanciamento contidos das propostas de 2015 e 2016.

TABELA 02 - COMPARAÇÃO ENTRE PLOA 2015 E PLOA 2016 (LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)

ITEM	R\$ bilhões			
	PLOA 2015		PLOA 2016	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Orçamentos Fiscal e da Seg. Social	1.994,8	1.994,8	2.018,4	2.018,4
Fiscal	1.300,0	784,4	1.376,2	1.177,0
Seguridade Social	694,8	784,4	642,3	841,4
(+) Orç. Invest. Estatais	105,7	105,7	96,9	96,9
(=) Total do Projeto	2.100,5	2.100,5	2.115,3	2.115,3

Fonte: PLOA 2016 e SIGA, em 03/11/2015.

Em relação à proposta para 2015, o PLOA 2016 prevê acréscimo de R\$ 23,6 bilhões (1,18%) para o total dos orçamentos fiscal e da seguridade social, desconsiderados os valores relativos ao refinanciamento da dívida pública. Quanto ao orçamento de investimento das estatais, há redução de R\$ 8,8 bilhões (8,3%) em relação à proposta para 2015.

II – Compatibilidade da Proposta Orçamentária com o PPA e a LDO

Quanto à compatibilidade do PLOA 2016 com o PPA 2016-2019 e a LDO 2016, não há como aferi-la no presente momento, uma vez que os projetos correspondentes não foram aprovados até a presente data. As eventuais incompatibilidades que forem constatadas entre



os projetos deverão ser corrigidas no âmbito do processo legislativo. Cabe comentar, contudo, alguns aspectos do projeto de plano plurianual para 2016-2019.

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, os objetivos e as 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.

Na disciplina fixada pela Constituição Federal, o orçamento anual deve ser compatível com a lei do PPA e com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO). A concatenação dos institutos pode ser verificada, por exemplo, na regra constitucional segundo a qual 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). No mesmo sentido, 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, com a lei de diretrizes orçamentárias e com a própria LRF.

O projeto de lei do PPA 2016-2019 (PLPPA) apresentado pelo Poder Executivo não trouxe significativas mudanças lógicas e estruturais em relação ao PPA 2012-2015 (Lei nº 12.593, de 2012), salvo quanto ao elo entre o plano e os orçamentos anuais, que passa a ser o objetivo do programa, não mais a iniciativa.

Cabe destacar como principais características do PLPPA:

- a) os programas são classificados em “temáticos” e “de gestão, manutenção e serviços ao Estado”;
- b) não figuram no plano programas que, nos orçamentos anuais, são compostos exclusivamente por operações especiais;
- c) os programas temáticos retratam as políticas públicas e orientam a ação governamental para o alcance dos objetivos propostos; são compostos por objetivos (dos quais as iniciativas são atributos), indicadores, valor global e valor de referência;
- d) os programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado abrangem ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental; não têm a composição dos programas temáticos;
- e) os programas não são detalhados em ações orçamentárias, as quais figuram somente na lei orçamentária;
- f) 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.

As vinculações entre as ações orçamentárias e os objetivos constarão das leis orçamentárias anuais em volumes específicos (no PLOA 2016, Volumes II e VI).

A mensagem presidencial que encaminha o PPA 2016-2019 afirma que “nele não foram realizadas alterações significativas quanto a sua estrutura e conceitos”, concentrando-se as mudanças na explicitação de uma “Dimensão Estratégica, contendo uma Visão de Futuro e um conjunto de Eixos e Diretrizes Estratégicas” (visão esta que orientou a construção dos Programas Temáticos e a escolha de seus objetivos e metas).

Pelo art. 9º do PLPPA, 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 modelo de PPA permite que objetivo de caráter genérico



possa comportar inúmeras ações no orçamento, sem a necessidade de alteração do plano, ressalvado o caso do empreendimento plurianual cujo custo total estimado seja igual ou superior ao valor de referência do programa, caso em que deve ser individualizado como iniciativa (no PPA) e como ação (na LOA)¹.

Programas que apresentam valor de referência (parâmetro financeiro para a individualização de empreendimento como iniciativa) elevado² permitem que projetos importantes e materialmente relevantes, aquém, porém, do valor de referência, venham a ser incluídos no orçamento sem a necessidade de serem discriminados no plano. De fato, basta a existência no PPA de objetivo com denominação suficientemente genérica para abrigar tanto esses projetos como outros menos importantes. Essa generalidade faz com que as leis orçamentárias, ainda que em caráter presumível, exibam compatibilidade com o PPA.

III – Cenário Macroeconômico

A elaboração do orçamento depende de hipóteses sobre o comportamento das principais variáveis econômicas. Quando bem elaboradas e consistentes, as hipóteses consideradas reduzem o “risco orçamentário” da não realização de receitas e da insuficiência de recursos para a execução do conjunto de despesas.

A tabela 3 contém os principais parâmetros empregados na elaboração do PLOA 2016 e do Relatório da Receita, comparados com os realizados de 2013 e 2014, os adotados em 2015 desde o PLOA e ainda as previsões mais recentes do mercado.

TABELA 03 - PARÂMETROS E INDICADORES MACROECONÔMICOS, 2013-2016 ⁽¹⁾
Valores Estimados e Realizados

Parâmetros	Realizado		2015							2016				
	2013	2014	PLOA 2015	CN/ SPE 03/12/14 (2)	Aval. 3º Bim./ SPE 08/07	PLOA 2016	Aval. 4º Bim./ SPE 9/09	Ofício 93/15 (3)	SPE 11/11 ⁽⁴⁾	Focus 20/11	PLOA 2016	Ofício 93/15 (3)	Relatório da Receita SPE 11/11 ⁽⁴⁾	Focus 20/11
Variação real do PIB (%)	2,74	0,15	3,00	0,77	(1,50)	(1,80)	(2,40)	(2,80)	(3,1)	(3,15)	0,20	(1,00)	(1,9)	(2,01)
PIB (R\$ bilhões) ⁽⁵⁾	5.157,6	5.521,3	5.756,5	5.522,8	5.831,4	5.820,9	5.797,2	5.753,9	5.762,0	...	5.253,2	6.150,2	6.116,9	...
IPCA acum (%)	5,91	6,41	5,00	6,49	9,00	9,25	9,29	9,53	9,99	10,33	5,40	5,94	6,47	6,64
IGP-DI acum (%)	5,52	3,78	5,50	5,69	7,37	7,67	7,75	...	10,44	10,90	5,50	...	6,00	6,11
INPC acum (%)	5,56	6,23	5,00	5,85	9,26	9,67	9,77	...	10,37	10,39	5,20	...	5,52	5,57
Massa salarial nominal (%)	10,31	9,94	10,35	10,60	1,74	3,20	(4,63)	...	3,82	...	2,32	...	1,95	...
Taxa Selic média (% a.a.)	8,18	10,86	10,91	12,07	13,12	13,31	13,40	...	13,29	13,63	13,42	...	13,99	14,16
Taxa Selic-meta fim de período (% a.a.)	10,00	11,75	11,00	12,00	14,00	14,25	14,25	14,25	14,25	14,25	12,00	12,50	13,25	13,75
Câmbio médio (R\$/US\$)	2,16	2,35	2,45	2,59	3,07	3,15	3,25	...	3,35	3,39	3,39	...	4,09	4,09
Câmbio fim dez (R\$/US\$)	2,34	2,66	2,50	2,67	3,20	3,35	3,60	4,00	3,95	3,95	3,49	4,00	4,19	4,20
Petróleo-preço médio (US\$)	107,15	104,78	107,44	86,02	66,50	60,49	60,22	...	59,78	...	55,94	...	52,16	...
Importações ⁽⁶⁾ em US\$ (%)	6,00	-4,83	4,69	4,69	-17,39	-14,45	-20,22	...	-20,59	...	5,97	...	7,91	...
Memorando:														
Variação real do PIB na Lei (%)	4,50	3,80		0,77										

Fonte: Relatórios de avaliação; Relatórios de cumprimento de metas quadrimestrais; LDO e projetos de lei citados; SOF/MPOG; STN/MF e Banco Central/Focus. Elaboração das Consultorias.

¹ %¹ representa variação em relação ao ano anterior, a menos que indicado de outra forma.

² Alteração da LDO 2015

³ Ofício Interministerial 093/2015/MF/MPOG, de 27/10/2015.

⁴ Atualização de parâmetros, conforme Ofício 230/2015-MP

⁵ Valores em itálico estimados.

⁶ Exclui petróleo e derivados combustíveis.

¹ Isso não se aplica, contudo, aos casos em que o empreendimento for financiado com recursos provenientes de transferências da União a Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 10, caput e § 1º, do PLPPA).

² Como o programa “Transporte Terrestre”, cujo valor de referência nos orçamentos fiscal e da seguridade social é de R\$ 500 milhões.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Parecer Preliminar ao PL nº 7, de 2015-CN (PLOA 2016)

De acordo com os dados acima, a expectativa oficial de crescimento econômico para 2015 enfraqueceu durante o ano, chegando a 2,4% negativos no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre. Para o exercício de 2016, esperava-se melhor desempenho da economia, com crescimento de 0,2% do PIB. Porém, mesmo esse crescimento modesto é considerado otimista.

O próprio Poder Executivo, no Ofício interministerial 093/2015/MF/MPOG, de 27/10/2015, no qual propôs alteração do PLN nº 5/2015, que trata da redução da meta de resultado primário constante da LDO 2015, reviu a estimativa de queda do PIB para 1,0%. Informações complementares relativas às projeções oficiais das principais variáveis ficaram disponíveis em 15 de setembro e foram atualizadas pelo Poder Executivo em 20 de novembro, pelo Ofício nº 230/2015-MP, indicando uma queda de 1,9% do PIB, parâmetro que foi adotado no Relatório da Receita. O mercado, de acordo com Boletim Focus de 20/11/2015, estima retração de 2,01% para o PIB em 2016.

A expectativa de inflação para 2015 vem se deteriorando ao longo do exercício, estimulada pelo realinhamento dos preços administrados, especialmente tarifas de energia e preços de combustíveis, e pela desvalorização cambial. Para 2016, a projeção do PLOA para o IPCA era 5,4%, tendo sido revista, no Ofício nº 230/2015-MP, para 6,47%. O Relatório da Receita estima IPCA de 6,5%, enquanto o mercado prevê 6,64% (Boletim Focus de 20/11/2015).

Relativamente ao mercado de trabalho, há uma crescente preocupação em virtude do aumento da taxa de desemprego verificado ao longo de 2015. No trimestre encerrado em setembro essa taxa atingiu 8,9%, aproximadamente 9 milhões de pessoas desocupadas, maior patamar desde que a série foi iniciada em 2012. Para 2016, o PLOA estima crescimento da massa salarial nominal em apenas 2,32%.

A evolução negativa dos parâmetros comentados reforça a necessidade de tratar de maneira conservadora quaisquer previsões de receitas para 2016 e de ajustar de maneira rigorosa o tamanho das despesas orçamentárias.

IV – Metas Fiscais

A mensagem presidencial que acompanha o PLOA 2016 silencia sobre a importância da coordenação nas esferas fiscal e monetária, depois de citá-la seguidamente nas mensagens anteriores, até a de 2015. A proposta orçamentária desta vez prevê déficit primário em 2016.

Sobre a redução da meta de superávit primário, a mensagem recorda o programa gradual de reequilíbrio fiscal iniciado em 2015, que foi revertido. Esse programa, delineado no final de 2014, buscava resultado positivo do setor público consolidado equivalente a 1,2% do PIB em 2015, como mostra a tabela 4, e 2% nos anos seguintes (que a tabela não mostra), e foi calculado no momento em que governo e mercado acreditavam em superávit primário de 0,19% do PIB em 2014 e crescimento de 0,80% do PIB em 2015.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Parecer Preliminar ao PL nº 7, de 2015-CN (PLOA 2016)

TABELA 04 - RESULTADOS FISCAIS DO SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO, 2013-2015
(% do PIB, observado em 12 meses)

Item	2013	2014	2015						2016				
			LDO 2015	Realizado até Setembro	MSG 325/ PLN 5/2015		Substitutivo/ PLN 5/2015 (1)		Focus 20/11	PLDO 2016/ PLN 5/15	PLOA 2016	Substitutivo PLN 5 / 2015 (1)	Focus 20/11
					Cheio	Mínimo	Cheio	Mínimo					
Superávit Primário	1,77	-0,59	1,20	-0,45	0,15	-0,30	-0,85	-2,03	-1,00	0,70	-0,34	0,70	-0,61
União	1,45	-0,41	1,00	-0,42	0,10	-0,35	-0,90	-2,08		0,55	-0,49	0,55	
Governos Regionais	0,32	-0,18	0,20	-0,03	0,05	0,05	0,05	0,05		0,15	0,15	0,15	
(-) Juros Líquidos	-4,83	-5,64	-5,30	-8,89	-7,15		-8,62		-8,50	-5,28	-5,56	-5,71	-7,09
(=) Resultado Nominal	-3,05	-6,23	-4,10	-9,34	-7,00		-9,47		-9,50	-4,58	-5,90	-5,01	-7,70
Dívida Líquida	31,53	34,11	37,40	33,20	36,10		35,40		35,50	38,00	39,00	38,60	40,00
Dívida Bruta (Gov. Geral)	53,28	58,91	64,10	66,00	65,50		68,30		66,40	68,40	71,10	71,10	

Fonte: Mensagem presidencial, PLOA/2016; Banco Central do Brasil; boletim Focus; PLN 5/2015 e substitutivo. Elaboração da Consultoria de Orçamento/CD.

(1) Substitutivo apresentado na CMO. Ver ainda Ofício Interministerial 093/2015/MF/MPOG.

Junto com a revisão da meta, à época, foi apresentado um conjunto de medidas para reduzir despesas, recuperar a arrecadação e conter a progressão da dívida pública, que em parte enfrentaram dificuldades para serem aprovadas pelo Congresso. De lá para cá, diante do insucesso ou do sucesso parcial das iniciativas originais, o Executivo continuou a adotar ou a propor nova legislação, principalmente no campo das receitas.

Choques econômicos que ocorreram desde o final de 2014, como a piora dos termos de troca dos produtos brasileiros de exportação, a crise da construção civil, a crise hídrica e a desaceleração da economia chinesa, e as consequentes incerteza e deterioração dos indicadores de confiança, teriam mudado o cenário (agora, expectativa de 3,1% de retração do PIB em 2015, Selic de 14,25% e inflação de quase 10,0%) e frustrado as previsões de receita.

A proposta de alteração da LDO 2015, PLN nº 5/2015, que reduzia a meta do corrente exercício para o setor público consolidado entre superávit de 0,15% do PIB (R\$ 8,7 bilhões) e déficit de 0,30% do PIB (R\$ -17,7 bilhões) logo se mostrou ultrapassada. Em 27 de outubro, por meio do Ofício Interministerial 093/2015/MF/MPOG, o Poder Executivo propôs, e o relator da matéria acatou em seu substitutivo ainda em discussão, nova redução da meta para 2015 que agora deverá situar-se no intervalo entre déficit de 0,85% e 2,03% do PIB.

Para 2016, o resultado implícito na proposta é déficit primário de 0,34% do PIB para todo o setor público. Com economia primária negativa, taxa de juros elevada e baixo crescimento, o endividamento público deverá se agravar. De acordo com a mensagem, a dívida bruta do governo geral deverá atingir 68,4% do PIB em 2016 (aumento de 9,5 pontos percentuais em relação a 2014) e a dívida líquida do setor público, 39,0% do PIB (aumento de 4,9 pontos percentuais em relação a 2014). Quanto ao déficit nominal do setor público, estima-se que alcançará 5,9% do PIB em 2016 e, em função de redução acentuada, embora sem explicação clara, dos juros líquidos incorridos, de 5,6% do PIB. No ofício 093/2015, mais atualizado que a proposta orçamentária, projeta-se para 2016 dívida bruta de 71,1% (aumento de 12,2 pontos percentuais em relação a 2014), devido à admissão de pior resultado em 2015.

Os analistas do setor financeiro consultados pelo boletim Focus são mais pessimistas com relação a 2016 e prognosticam déficit primário igual 0,61% do PIB e nominal de 7,7% do PIB. Para 2015, os agentes de mercado esperavam em 20/11/2015 déficits primário e nominal para o setor público consolidado de, respectivamente, 1,0% do PIB e 9,5% do PIB.

Para os orçamentos fiscal e da seguridade social, a proposta orçamentária de 2016 contempla déficit primário de 0,49% do PIB (R\$ 30,5 bilhões). Juros nominais serão, segundo a mensagem, de 4,26% do PIB (R\$ 266,1 bilhões) e o déficit nominal de 4,74% do PIB (R\$ 296,6 bilhões). Todos esses indicadores representam piora em relação aos exercícios anteriores.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Parecer Preliminar ao PL nº 7, de 2015-CN (PLOA 2016)

A tabela 5 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 2014 a 2016.

TABELA 05 – DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL, 2014-2016

DISCRIMINAÇÃO	REALIZADO 2014		LOA 2015		REPROGRAMAÇÃO 2015		Ofício 93/2015 ⁽¹⁾		PLOA 2016	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
I. RECEITA PRIMÁRIA TOTAL	1.221.466,6	22,12	1.447.826,8	26,22	1.325.311,1	22,73	1.255.222,6	21,82	1.401.824,7	22,42
I.1. Receita Administrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (líquida de restituições e incentivos fiscais e exceto RGPS)	739.171,7	13,39	864.621,4	15,66	818.877,4	14,04	764.102,4	13,28	862.752,7	13,80
I.2. Arrecadação Líquida do Regime Geral da Previdência Social	337.503,1	6,11	392.710,6	7,11	349.964,2	6,00	347.939,7	6,05	366.087,1	5,85
I.3. Receitas Não Administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil	144.790,8	2,62	190.494,8	3,45	156.469,5	2,68	143.180,5	2,49	172.984,9	2,77
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA (empenho liquidado)	205.891,9	3,73	221.936,0	4,02	204.261,4	3,50	193.406,4	3,36	218.022,2	3,49
III. RECEITA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS (I - II)	1.015.573,7	18,39	1.225.890,8	22,20	1.121.049,7	19,22	1.061.816,2	18,45	1.183.802,4	18,93
IV. DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (empenho liquidado)	1.051.561,8	19,05	1.170.381,2	21,19	1.105.356,6	18,96	1.103.778,5	19,18	1.211.233,2	19,37
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais	222.993,1	4,04	238.509,6	4,32	239.645,3	4,11	239.645,3	4,16	266.907,6	4,27
IV.2. Benefícios da Previdência	402.087,2	7,28	436.289,7	7,90	438.850,5	7,53	436.241,3	7,58	491.001,3	7,85
IV.3. Outras Despesas Obrigatórias (*)	170.235,0	3,08	183.242,4	3,32	192.941,4	3,31	193.972,6	3,37	202.905,9	3,24
IV.4. Despesas Discricionárias do Poder Executivo & PAC	256.246,6	4,64	312.339,5	5,66	233.919,3	4,01	233.919,3	4,07	250.418,4	4,00
V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL										
VI. RESULTADO PRIMÁRIO - REGIME ORÇAMENTÁRIO (III - IV + V)	(35.988,1)	(0,65)	55.509,5	1,01	15.693,1	0,27	(41.962,3)	(0,73)	(27.430,7)	(0,44)
VII. OUTROS FATORES QUE AFETAM O RESULTADO	5.876,2	0,11	5.539,4	0,10	8.100,1	0,14	8.100,1	0,14	7.509,8	0,12
VII.1. Empréstimos Líquidos			416,3	0,01	416,3	0,01	416,3	0,01	1.116,4	0,02
VII.2. Subsídios implícitos e outras despesas extra-orçamentárias	5.876,2	0,11	5.123,1	0,09	7.683,8	0,13	7.683,8	0,13	6.393,4	0,10
VIII. AJUSTE REGIMES CAIXA / ORÇAMENTÁRIO	24.645,2	0,45	5.308,9	0,10	(1.762,0)	(0,03)	(1.762,0)	(0,03)	4.448,7	0,07
IX. RESULTADO PRIMÁRIO ACIMA DA LINHA (VI-VII+VIII)	(17.219,1)	(0,31)	55.279,0	1,00	5.831,0	0,10	(51.824,4)	(0,90)	(30.491,8)	(0,49)
X. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA/AJUSTE METODOLÓGICO	(3.252,6)	(0,06)								
XI. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL ABAIXO DA LINHA (IX + X)	(20.471,7)	(0,37)	55.279,0	1,00	5.831,0	0,10	(51.824,4)	(0,90)	(30.491,8)	(0,49)
XII. META DE RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL	116.072,0	2,10	83.946,0	1,52	5.831,0	0,10	(51.824,4)	(0,90)	(30.500,0)	(0,49)
XIII. ABATIMENTO DA META PREVISTA NA LDO	161.741,0	2,93	28.667,0	0,52						
XIV. META PARA CUMPRIMENTO LDO (XII - XIII)	(45.669,0)	(0,83)	55.279,0	1,00	5.831,0	0,10	(51.824,4)	(0,90)	(30.500,0)	(0,49)
XV. JUROS NOMINAIS	(251.070,2)	(4,55)	(173.709,0)	(3,15)	(330.770,0)	(5,67)	.....	.....	(266.145,0)	(4,26)
XVI. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (XI + XIV)	(271.542,0)	(4,92)	(118.430,0)	(2,14)	(324.939,0)	(5,57)	.....	.....	(296.636,8)	(4,74)
XVII. RECEITAS FINANCEIRAS	1.017.501,3	18,43	1.428.850,2	25,87	1.428.850,2	24,50	.....	.....	1.501.600,4	24,01
XVII.1. Refinanciamento da Dívida	559.847,2	10,14	904.541,6	16,38	904.541,6	15,51	.....	.....	885.000,3	14,15
XVII.2. Emissão de Títulos	272.034,6	4,93	274.056,1	4,96	274.056,1	4,70	.....	.....	333.318,6	5,33
XVII.3. Operações Oficiais de Crédito	53.572,8	0,97	70.005,1	1,27	70.005,1	1,20	.....	.....	71.774,4	1,15
XVII.4. Remuneração das Disponibilidades do Tesouro	49.984,9	0,91	57.693,3	1,04	57.693,3	0,99	.....	.....	72.994,0	1,17
XVII.5. Demais	82.061,9	1,49	122.554,1	2,22	122.554,1	2,10	.....	.....	138.512,9	2,22
XVIII. DESPESAS FINANCEIRAS	1.054.252,1	19,09	3.596.040,3	65,11	3.596.040,3	61,67	.....	.....	1.474.169,6	23,57
XVIII.1. Juros e Encargos da Dívida	170.552,0	3,09	567.610,9	10,28	567.610,9	9,73	.....	.....	304.101,2	4,86
XVIII.2. Amortização da Dívida	808.539,8	14,64	2.690.992,2	48,73	2.690.992,2	46,15	.....	.....	1.044.806,8	16,71
XVIII.3. Demais	75.160,2	1,36	337.437,1	6,11	337.437,1	5,79	.....	.....	125.261,6	2,00

⁽¹⁾ Ofício Interministerial 093/2015/MF/MPOG, de 27/10/15.

(*) Considera: Abono e Seguro Desemprego, Anistiados, Apoio Financeiro aos Municípios, Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV, Compensação das Desonerações Previdenciárias, Complementação ao Fundeb, Complemento do FGTS, Créditos Extraordinários, Despesas Custeadas com Convênios/Doações, Despesas de Custeio e Capital do Fundo Constitucional do Distrito Federal, Despesas Discricionárias dos Poderes Legislativo/Judiciário/MPU/DPU, Indenizações e Benefícios de Legislação Especial, Lei Kandir (LCs nº 87/96 e 102/00), Proagro, Reserva de Contingência Primária, Ressarcimento Combustíveis fósseis, Sentenças Judiciais de Custeio e Capital, Subsídios, Subvenções, Transferência ANA - Receitas Uso Recursos Hídricos e Transferência Multas ANEEL (Acórdão TCU nº 3.389/2012).

Em 2015, a frustração da arrecadação da Receita Federal do Brasil é significativa e outras fontes importantes como receitas previdenciárias, dividendos, *royalties* do petróleo e concessões estão rendendo menos que em exercícios anteriores em proporção do PIB, em razão da queda da atividade econômica dentro e fora do país. Confrontada com a reestimativa mais recente, em 2015 a receita primária total será R\$ 192,6 bilhões menor do que o previsto na lei orçamentária e em relação a 2014 o crescimento nominal será de apenas 2,8%.

Para 2016, comparado à última reprogramação para 2015, as receitas primárias (antes de descontadas as transferências) do PLOA crescerão 11,7% e deverão situar-se em 22,4% do PIB, com elevação da carga tributária em 0,6% do PIB.



As despesas primárias executadas aumentaram mais de 0,5 ponto percentual do PIB de 2013 para 2014, alcançando 19,1% do PIB, puxadas para cima pelas despesas obrigatórias, que subiram de 13,7% do PIB para 14,4% do PIB. Estas últimas prosseguirão sua trajetória de alta em 2015 (15,1% do PIB) e 2016 (15,4% do PIB). Isso significa que, em média, as despesas obrigatórias crescerão, entre 2013 e 2016, 0,54 ponto percentual do PIB ao ano. Pelo que se observa, a despesa primária total só recuará pelo controle das despesas discricionárias, incluindo o PAC, salvo se alterações legislativas permitirem redução das despesas obrigatórias.

Benefícios previdenciários mantêm ritmo acelerado de crescimento, que vem de algum tempo, e chegarão em 2016 a 7,9% do PIB. Ainda do lado das despesas, destaca-se o aumento das despesas com pessoal e encargos sociais, que devem alcançar 4,3% do PIB em 2016. Graças à política de reajuste prefixado das remunerações, essas despesas haviam permanecido em 2013 e 2014 ao redor de 4% do PIB.

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 líquidos³ a cargo do governo central caíam de 5,7% do PIB, em 2015, para 4,3% do PIB, em 2016. De 2013 para 2014 os juros subiram substancialmente por conta do aumento rápido da Selic e do baixo crescimento no ano passado.

V – Análise da Proposta Orçamentária

V.1. Receita Estimada

O PLOA 2016 estima as receitas totais em R\$ 3.000,3 bilhões, sendo R\$ 2.903,4 bilhões dos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 96,9 bilhões do orçamento de investimento das estatais. No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, R\$ 1.401,8 bilhões são receitas primárias e R\$ 1.501,6 bilhões são receitas financeiras, das quais R\$ 885,0 bilhões referem-se ao refinanciamento (rolagem) da dívida pública federal.

Deve-se observar que as receitas primárias compreendem R\$ 18,5 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. Esse valor não representa receita arrecadada junto ao setor privado, pois a operação ocorre entre dois entes públicos. Por essa razão, a análise da evolução da receita primária, evidenciada na próxima tabela, desconsidera essa receita intraorçamentária. Após esse ajuste, o total da receita primária alcança R\$ 1.383,3 bilhões.

As receitas primárias brutas estimadas para 2016 aumentam em R\$ 80,7 bilhões em relação ao valor esperado para 2015 na reprogramação (Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre) e em R\$ 150,8 bilhões em relação à estimativa mais recente (Ofício Interministerial 093/2015/MF/MPOG). Após a dedução das transferências constitucionais e legais para os estados e municípios, no montante de R\$ 221,7 bilhões, as receitas primárias líquidas resultam em R\$ 1.161,6 bilhões, no conceito caixa⁴.

³ Abrangem todos os encargos que oneraram a dívida bruta ou que atualizam ativos considerados na apuração da dívida líquida. Juros, atualização monetária e variação cambial incidentes são registrados por regime de competência.

⁴ Pelo conceito orçamentário, utilizado no Demonstrativo dos Resultados Primários e Nominal do Governo Central (Quadro 9), as transferências constitucionais e legais alcançam R\$ 218,0 bilhões e as receitas primárias líquidas totalizam R\$ 1.183,8 bilhões (R\$ 1.165,3 bilhões após a exclusão de R\$ 18,5 bilhões relativos à compensação ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social).



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Parecer Preliminar ao PL nº 7, de 2015-CN (PLOA 2016)

O aumento de R\$ 150,8 bilhões na receita total de 2016 representa crescimento real de 2,5% em relação a 2015. A arrecadação de 2015, por sua vez, deverá apresentar queda real em relação a 2014 de quase 4%. Entre as previsões do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre, base para projeções do PLOA, e a reestimativa do Ofício Interministerial 093/2015/MF/MPOG, as receitas para 2015 caíram R\$ 70,1 bilhões, em decorrência de revisão dos parâmetros econômicos, redução das receitas extraordinárias esperadas e dificuldades na tramitação de projetos para ampliação da arrecadação cujos efeitos só se produzirão em 2016.

Em 17 de novembro de 2015, a proposta orçamentária foi modificada por meio da Mensagem nº 484, na origem, contendo a EM nº 00194/2015-MP. Esta mensagem agregou às estimativas da proposta orçamentária original a receita de R\$ 32,25 bilhões da CPMF e, concomitantemente, decresceu em R\$ 8,20 bilhões a estimativa da receita do IOF, elevando a Receita Primária Bruta em R\$ 1.407,4 bilhões e a Receita Primária Líquida para R\$ 1.185,6 bilhões, com acréscimo líquido de R\$ 24,05 bilhões.

A tabela 6 detalha receitas primárias bruta e líquida constantes do projeto de lei (considerado o ajuste mencionado), comparando-as com valores relativos a 2015 e 2014.

TABELA 06 - ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL												
Receitas Primárias, 2014-2016 (1)												
DISCRIMINAÇÃO	2014	2015				2016				Diferenças entre		
		Orçamento	Reprogramado	Ofício 093/2015 / MF/MPOG		Proposta		Proposta Modificada		Proposta/16 e Ofício 093/15	Proposta Modif./16 e Ofício 093/15	
				R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB			R\$ Milhões	% PIB
RECEITA TOTAL	1203.413,6	1429.660,4	1302.644,7	22,34	1232.556,2	21,42	1383.335,2	22,12	1407.385,2	23,01	150.779,0	174.829,0
Receita Administrada pela RFB	739.171,7	864.621,4	818.877,4	14,04	764.102,4	13,28	862.752,7	13,80	886.802,7	14,50	98.650,3	122.700,3
Imposto de Importação	36.563,3	47.976,8	39.851,8	0,68	40.762,8	0,71	48.190,1	0,77	48.190,1	0,79	7.427,3	7.427,3
IPI	50.146,2	59.515,1	52.968,5	0,91	49.677,3	0,86	58.736,9	0,94	58.736,9	0,96	9.059,6	9.059,6
Imposto de Renda	285.678,0	315.401,7	311.145,6	5,34	298.239,6	5,18	324.312,2	5,19	324.312,2	5,30	26.072,6	26.072,6
IOF	29.892,9	35.615,4	34.771,0	0,60	34.841,1	0,61	41.025,4	0,66	32.825,4	0,54	6.184,3	(2.015,7)
COFINS	198.742,4	222.907,0	208.625,5	3,58	203.168,0	3,53	232.846,1	3,72	232.846,1	3,81	29.678,1	29.678,1
PIS/PASEP	52.543,5	59.145,8	54.622,5	0,94	53.812,4	0,94	60.677,4	0,97	60.677,4	0,99	6.865,0	6.865,0
CSSL	64.808,1	75.873,1	67.376,9	1,16	59.218,6	1,03	67.504,7	1,08	67.504,7	1,10	8.286,1	8.286,1
CPMF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	32.250,0
CIDE-Combustíveis	30,3	9,7	3.578,4	0,06	3.441,6	0,06	6.505,4	0,10	6.505,4	0,11	3.063,8	3.063,8
Outras Administradas pela SRF	20.767,0	48.176,8	45.937,1	0,79	20.941,0	0,36	22.954,5	0,37	22.954,5	0,38	2.013,5	2.013,5
Arrecadação Líquida do INSS	319.451,1	374.544,2	327.297,8	5,61	325.273,3	5,65	347.597,6	5,56	347.597,6	5,68	22.324,3	22.324,3
Contribuição ao PSS/Servidores	10.917,1	12.130,4	11.422,0	0,20	11.843,1	0,21	13.471,3	0,22	13.471,3	0,22	1.628,2	1.628,2
Receitas Não Administradas	133.873,8	175.064,4	142.047,4	2,44	130.542,4	2,27	132.251,1	2,11	132.251,1	2,16	1.708,7	1.708,7
Concessões e Permissões	7.921,1	15.233,2	18.251,6	0,31	17.099,0	0,30	10.007,0	0,16	10.007,0	0,16	(7.092,0)	(7.092,0)
Dividendos	18.939,6	25.020,4	17.042,8	0,29	11.335,6	0,20	12.224,8	0,20	12.224,8	0,20	889,2	889,2
Salário-Educação	18.300,7	20.420,5	19.381,5	0,33	19.296,9	0,34	19.717,4	0,32	19.717,4	0,32	420,5	420,5
Royalties/Comp. Financeiras	39.372,8	50.397,3	31.111,8	0,53	27.915,4	0,49	33.033,3	0,53	33.033,3	0,54	5.117,9	5.117,9
Demais Receitas	32.852,2	45.935,5	36.923,2	0,63	35.239,9	0,61	36.850,7	0,59	36.850,7	0,60	1.610,8	1.610,8
Receita Própria (fns 50, 81 & 82)	12.449,9	13.866,5	14.821,3	0,25	14.725,3	0,26	15.643,7	0,25	15.643,7	0,26	918,4	918,4
Complemento do FGTS	4.037,5	4.191,0	4.515,3	0,08	4.930,3	0,09	4.774,2	0,08	4.774,2	0,08	(156,1)	(156,1)
Operações com Ativos	-	3.300,0	3.000,0	0,05	795,0	0,01	27.262,4	0,44	27.262,4	0,45	26.467,4	26.467,4
TRANSFER ESTADOS MUNICÍPIOS	198.485,3	224.428,5	213.726,1	3,67	202.871,1	3,53	221.747,3	3,55	221.747,3	3,63	18.876,2	18.876,2
FPE/FPMP/IEE	156.823,0	173.884,9	172.616,2	2,96	164.235,3	2,85	181.015,1	2,89	181.015,1	2,96	16.779,8	16.779,8
Fundos Regionais	4.579,6	5.123,1	6.985,7	0,12	6.253,0	0,11	4.737,4	0,08	4.737,4	0,08	(1515,6)	(1515,6)
Salário Educação	10.800,8	12.252,3	12.603,4	0,22	12.552,7	0,22	11.830,4	0,19	11.830,4	0,19	(722,3)	(722,3)
Compensações Financeiras	25.151,0	32.122,8	20.142,0	0,35	18.147,3	0,32	21.361,1	0,34	21.361,1	0,35	3.213,8	3.213,8
Cide-combustíveis	116,1	2,2	470,0	0,01	447,9	0,01	1.564,5	0,03	1.564,5	0,03	1.116,6	1.116,6
Demais	1.014,9	1.043,2	908,7	0,02	1.234,9	0,02	1.238,8	0,02	1.238,8	0,02	3,9	3,9
RECEITA LÍQUIDA	1.004.928,3	1.205.231,9	1.088.918,6	18,67	1.029.685,1	17,90	1.161.587,9	18,58	1.185.637,9	19,38	131.902,8	155.952,8
Memorando:												
Reserva Compensação ao RGPS	18.052,0	18.166,4	22.666,4	0,39	24.233,1	0,42	18.489,5	0,30	18.489,5	0,30	(5.743,6)	(5.743,6)
Produto Interno Bruto (R\$ Bilhões)	5.521,3	5.522,8	5.831,4		5.753,9		6.253,2		6.116,9	0,10		

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal; Tesouro Nacional; IBGE; Banco Central do Brasil; Avaliações, decretos, propostas e lei orçamentárias citadas.

Elaboração da Consultoria de Orçamento CD.

(1) Líquida de compensação da União ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social.



A previsão da receita primária para 2016 toma por base a arrecadação de 2015 realizada até o mês de julho e a projetada para o restante do exercício, conforme o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre. Partindo-se dessa base, após a depuração dos valores atípicos que não devem se repetir, a projeção para 2016 se faz considerando-se os efeitos decorrentes de eventuais alterações na legislação tributária, da variação esperada de preços, da previsão do crescimento real do PIB ou de outros fatores quantitativos. Foram acrescidos à previsão R\$ 18,4 bilhões de receitas extraordinárias e R\$ 11,3 bilhões referentes a medidas administrativas e legislativas em tramitação (IOF sobre empréstimos do BNDES; revisão da desoneração do PIS/Cofins de computadores, *tablets* e *smartphones*; revisão da tributação sobre bebidas quentes e do imposto de renda sobre direitos de imagem).

Do conjunto das receitas primárias brutas previstas na proposta original para 2016, R\$ 862,8 bilhões (62,37%) são receitas administradas pela RFB. As receitas previdenciárias, exceto a já mencionada compensação da União, somam outros R\$ 347,6 bilhões (25,13%). Outras receitas somam R\$ 172,9 bilhões.

Depois da diminuição da receita líquida como proporção do PIB de 0,30 ponto percentual em 2015, decorrente do cenário econômico adverso, para 2016 estima-se retomada da trajetória de elevação da carga tributária. Mesmo em elevação, o maior comedimento nas projeções pode ser observado pelo confronto com a proposta orçamentária para 2015, cuja receita estimada era nominalmente maior do que agora se espera para 2016. Não obstante, a proposta contempla para 2016 volume substancial de receitas com a venda de ativos (R\$ 27,3 bilhões) e de receitas atípicas (R\$ 18,3 bilhões), o que, aliado a projeções otimistas para o desempenho da atividade econômica, pode resultar ainda em nova frustração da receita esperada.

O PLOA original de 2016 projeta 0,2% de crescimento real do PIB e 5,4% de Inflação (IPCA), enquanto o mercado (relatório Focus de 20/11/2015) estima queda do PIB de 2,0% e inflação de 6,64%. Esse otimismo favorece a superestimativa da receita de impostos e contribuições.

Quanto às receitas atípicas, o montante esperado para 2016 é menor do que o que constou dos projetos de lei orçamentária para 2012 (R\$ 31 bilhões), para 2013 (R\$ 25 bilhões), para 2014 (R\$ 27 bilhões) e para 2015 (R\$ 27,5 bilhões).

O Relatório da Receita reviu os parâmetros iniciais do PLOA 2016 e adotou hipótese de crescimento negativo de 1,9% para o PIB e de variação de 6,47% para o IPCA. Como consequência dessas variáveis, as receitas sofreram corte de R\$ 20,2 bilhões. De outro lado, o Relatório acatou parte das medidas anunciadas pelo Poder Executivo em 14/09/2015, decorrentes de mudanças de legislação, e ainda parte das novas receitas previstas nos Ofícios 244/2015-MP, de 26 de novembro e 250/2015-MP, de 1º de dezembro de 2015. Foram também incorporadas ao Relatório receitas que haviam sido previstas para 2015, mas que só deverão gerar ingressos em 2016 como, por exemplo, a tributação de ativos repatriados do exterior, bem como outros ajustes na previsão de concessão de portos e aeroportos e decorrentes do aperfeiçoamento da gestão da dívida ativa.

No Relatório de avaliação da Receita do PLOA 2016, as receitas primárias líquidas de transferências a estados e municípios sofreram reestimativa positiva de R\$ 29,3 bilhões, conforme abaixo demonstrado. O efeito líquido ficou aquém do esperado pelo Poder Executivo, o qual contava originalmente com R\$ 40,2 bilhões de acréscimos na receita para a geração do superávit primário previsto no projeto de LDO 2016. Em relação à proposta orçamentária modificada, por destaque, foi aprovado o acréscimo de receitas líquido de transferências a estados e municípios foi de R\$ 10,15 bilhões decorrente da aprovação da contribuição sobre movimentação financeira – CPMF.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Parecer Preliminar ao PL nº 7, de 2015-CN (PLOA 2016)

REESTIMATIVA DE RECEITA PARA O EXERCÍCIO DE 2016

ESTIMATIVA DE VARIAÇÃO DAS RECEITAS PRIMÁRIAS BRUTA E LÍQUIDA PARA 2016 (*)	Variação das receitas do PLOA2016-Original devido à reestimativa efetuada pelo Congresso Nacional		
	(R\$ milhões)		
DISCRIMINAÇÃO	Variações		
	Bruta	Transf. Est/Mun	Líquida
A. RECEITAS ADMINISTRADAS PELA SRFB	17.239	10.644	6.596
A.1- Imposto de Renda	26.258	12.078	14.179
A.1.1 - Aumento de 15% para 18% da alíquota de IR fonte sobre Juros do Capital Próprio e limitação em 5% da TJLP para efeito de cálculo desses juros pela pessoa jur. (MP nº 694, de 30.09.15).	1.100	506	594
A.1.2 - Tributação progressiva dos ganhos de capital pelo IRPF (MP nº 692, de 22.09.2015)	1.800	828	972
A.1.3 - Tributação PF dos ativos repatriados do exterior	21.100	9.706	11.394
A.1.4 - Alienação de ações bancárias - IRPJ	2.473	1.138	1.335
A.1.5 - Renúncia Fiscal Lei 1369, 6 de outubro de 2015- Pronon-Pronaf	(350)	(161)	(189)
A.1.6- Impacto da revisão dos parâmetros -Ofício 230-MP e da alteração da base de projeção (ano de 2015) para a arrecadação prevista no Relatório de. Avaliação do 5º Bimestre do Poder Executivo	(1.199)	(551)	(647)
A.1.7 - Suspensão do benefício tributário referente a inovação tecnológica (MP nº 694, de 30.09.15)	1.333	613	720
A.2 - Cofins	(4.983)		(4.983)
A.2.1 - Redução para 0,10% pontos de percentagem do benefício do programa de incentivo à exportação REINTEGRA (Decreto nº 8.543, de 21.10.2015).	1.643		1.643
A.2.2 - Redução de 50% do benefício do Regime Especial da Indústria Química - REIQ (MP nº 694, de 30.09.15).	657		657
A.2.3 - Alienação de ações bancárias	470		470
A.2.4- Impacto da revisão dos parâmetros -Ofício 230-MP e da alteração da base de projeção (ano de 2015) para a arrecadação prevista no Relatório de. Avaliação do 5º Bimestre do Poder Executivo	(7.753)		(7.753)
A.3 - Pis/Pasep	(1.133)	-	(1.133)
A.3.1 - Redução para 0,10% pontos de percentagem do valor do benefício do programa de incentivo à exportação REINTEGRA (Decreto nº 8.543, de 21.10.2015)	357		357
A.3.2 - Redução de 50% do benefício do Regime Especial da Indústria Química - REIQ (MP nº 694, de 30.09.15).	143		143
A.3.3- Impacto da revisão dos parâmetros -Ofício 230-MP e da alteração da base de projeção (ano de 2015) para a arrecadação prevista no Relatório de. Avaliação do 5º Bimestre do Poder Executivo	(1.633)		(1.633)
A.4 - CSLL	(1.529)	-	(1.529)
A.4.1 - Alienação de ações bancárias	1.030		1.030
A.4.2- Impacto da revisão dos parâmetros -Ofício 230-MP e da alteração da base de projeção (ano de 2015) para a arrecadação prevista no Relatório de. Avaliação do 5º Bimestre do Poder Executivo	(3.226)		(3.226)
A.4.3 - Suspensão do benefício tributário referente a inovação tecnológica (MP nº 694, de 30.09.15)	667		667
A.5 - IPI	(2.562)	(1.435)	(1.127)
A.5.1- Impacto da revisão dos parâmetros -Ofício nº 230/2015-MP e da alteração da base de projeção (ano de 2015) para a arrecadação prevista no Relatório de. Avaliação do 5º Bimestre do Poder Executivo	(2.562)	(1.435)	(1.127)
A.6 - Demais Receitas Administradas	1.189	-	1.189
A.6.1- Impacto da revisão dos parâmetros -Ofício 230-MP e da alteração da base de projeção (ano de 2015) para a arrecadação prevista no Relatório de. Avaliação do 5º Bimestre do Poder Executivo	(411)		(411)
A.6.2- Loteria Instantanea	1.000		1.000
A.6.3- Multas	600		600
B. ARRECADADAÇÃO LÍQUIDA DO RGPS	(3.375)		(3.375)
B.1 - Reestimativa da arrecadação por revisão de parâmetros pelo Ofício nº230/2015	(3.375)		(3.375)
C. RECEITAS ADMINISTRADAS POR OUTROS ÓRGÃOS	26.100		26.100
C.1 - Operações com Ativos	3.600		3.600
C.1.1 - Aperfeiçoamento da gestão da dívida ativa da União	3.600		3.600
C.2 - Concessões	18.500		18.500
C.2.1- Adiantamento da licitação de usinas hidroeletricas para 2016	17.000		17.000
C.2.2 - Licitações em portos e aeroportos	1.500		1.500
C.3 - Dividendos	4.000		4.000
C.3.1 - Derivados da Caixa Seguridade	4.000		4.000
D- TOTAL	39.964	10.644	29.321

Elaboração: Consultorias de Orçamento do SF e CD



V.2. Despesa Fixada

O montante da despesa dos orçamentos fiscal e da seguridade para 2016 está fixado em R\$ 2.903,4 bilhões. Esse valor total está detalhado por grupo de natureza da despesa (GND) conforme tabela 7 a seguir, ao lado dos valores relativos a 2015.

TABELA 07 - DESPESAS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA – GND (Orçamentos Fiscal e da Seg. Social)

Discriminação	R\$ bilhões			
	PLOA 2015	LOA 2015	Autorizado 2015	PLOA 2016
Orçamentos Fiscal e da Seguridade	2.863,4	2.876,7	2.892,7	2.903,4
(-) Refinanciamento da Dívida	868,6	904,5	850,9	885,0
(=) Orçam.Fiscal e da Seg. Social (líquidos de refinanciamento)	1.994,8	1.972,1	2.041,8	2.018,4
1 - Pessoal e Encargos Sociais	256,	256,9	256,5	287,5
2 - Juros e Encargos da Dívida	225,2	225,2	277,3	304,1
3 - Outras Despesas Correntes	1.053,3	1.050,8	1.061,2	1.100,7
4 - Investimentos	60,9	83,1	83,1	37,6
5 - Inversões Financeiras	95,0	93,3	98,4	88,3
6 - Amortização da Dívida	262,8	226,8	229,0	159,8
9 - Reserva de Contingência	41,6	36,1	36,1	40,3

Fonte: SIOP/SOF

Observa-se que R\$ 885,0 bilhões referem-se à realização de operações de crédito (emissão de títulos) com vistas à amortização do principal da dívida contratual e mobiliária. 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\$ 2.018,4 bilhões.

Quanto aos investimentos propostos nos orçamentos fiscal e da seguridade social, verifica-se que, em comparação com o projeto de lei orçamentária para 2015, houve forte redução, passando de R\$ 60,9 bilhões no PLOA 2015 para R\$ 37,6 bilhões no PLOA 2016.

Outro modo de visualizar as despesas refere-se ao tipo de impacto que produzem na apuração do resultado primário, para o que são classificadas em financeiras e primárias, de acordo com indicadores definidos na lei de diretrizes orçamentárias. As despesas financeiras, no valor de R\$ 1.474,2 bilhões, representam 50,8% da despesa total para 2016. Desconsiderando-se o refinanciamento da dívida, os orçamentos fiscal e da seguridade social alcançam R\$ 2.018,4 bilhões e a proporção mencionada cai para 29,0%.

As despesas primárias são classificadas como obrigatórias ou discricionárias, segundo identificador de resultado primário. No PLOA 2016, as despesas primárias obrigatórias correspondem a 89,7% do total das despesas primárias, o que revela elevadíssima rigidez orçamentária. De acordo com a tabela 8, essas despesas obrigatórias correspondem a 20,5% do PIB.

TABELA 8 – DESPESAS PRIMÁRIAS (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Despesas Primárias	R\$ bilhões			
	Reprogramação 2015		PLOA 2016	
	R\$	% PIB	R\$	% PIB
Obrigatórias	1.104,4	18,9%	1.282,7	20,5%
Transferências por repartição de receita	204,3	3,5%	218,0	3,5%
Pessoal e Encargos Sociais	239,6	4,1%	266,9	4,3%
Previdência	438,9	7,5%	491,0	7,9%
Outras	221,6	3,8%	306,8	4,9%
Discricionárias	205,2	3,5%	146,5	2,3%
PAC ⁽¹⁾	65,1	1,1%	42,4	0,7%
Outras ⁽¹⁾	140,1	2,4%	104,1	1,7%
Total das Despesas Primárias	1.309,6	22,5%	1.429,2	22,8%

Fonte: SIOP/SOF e PLOA 2016 - Quadro 9 - Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central.

⁽¹⁾ Dotação Autorizada



V.2.1. Pessoal e Encargos Sociais

O PLOA 2016 prevê gastos totais com pessoal e encargos sociais⁶ (grupo de natureza de despesa – GND 1) da ordem de R\$ 287,5 bilhões, correspondendo a incremento de 12,1% sobre as projeções atuais dessas despesas na lei orçamentária para 2015, ou de R\$ 31,0 bilhões nominais.

O Anexo V do PLOA 2016 prevê uma expansão de R\$ 17,8 bilhões. Somando-se a esse valor aproximadamente R\$ 2,8 bilhões do resíduo do Anexo V da LOA vigente, diferença entre o valor anualizado e a expansão de despesa prevista no Anexo V da LOA 2015, e R\$ 4,9 bilhões relativos à mudança na classificação nas transferências de recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal para a realização de serviços nas áreas de educação e saúde, que em 2015 estava classificada como GND 3 (outras despesas correntes), estima-se um crescimento vegetativo de R\$ 5,5 bilhões.

O Anexo V do PLOA 2016 contém autorização e dotação para aumento de remuneração dos servidores do Poder Judiciário e do MPU no percentual de 4,1% em janeiro de 2016 e outros 4,1% em julho de 2016. Para os demais poderes, bem como para os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público há previsão de reajuste de 5,5% a partir de janeiro de 2016. Com base nessa autorização, o teto remuneratório para a administração pública passaria a ser de R\$ 35.619,97.

Os gastos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo (inclusive Defensoria Pública da União - DPU) e do Ministério Público da União - MPU - representam, respectivamente, 3,20%, 10,51%, 84,77% e 1,52% da despesa total, conforme demonstrado na tabela 9.

TABELA 09 - GASTOS DE PESSOAL E ENCARGOS
PROJEÇÃO PARA 2016 E COMPARAÇÃO COM LIMITES DA LRF

Poder	PLOA 2016 ¹ (a)	Participação Relativa (%) (b)	RCL (c)	% da RCL (d=a/c)	R\$ milhões
					Limites da LRF (% da RCL) (e)
Legislativo	9.208,13	3,20		1,21	2,50
Judiciário	30.220,62	10,51	759.450,5	3,98	6,00
Executivo + DPU	243.740,16	84,77		32,09	40,90
MPU	4.373,28	1,52		0,58	0,60
Total	287.542,19	100,00	759.450,5	37,86	50,00

Fonte: PLOA 2016/Informações Complementares e SIGA Brasil

(1) Inclui ativos, inativos, pensionistas, encargos sociais e sentenças judiciais.

Conforme apresentado na tabela 9, para 2016, a despesa total com pessoal e encargos sociais do Poder Legislativo, incluído o TCU, representa 1,21% da RCL estimada para o exercício; a do Poder Judiciário, 3,98%; a do Poder Executivo e DPU, 32,09%; e a do MPU, 0,58%. O total que se projeta para a despesa de pessoal da União equivale, portanto, a 37,86% da RCL prevista para 2016.

Nessas condições, observa-se que os limites globais estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF são respeitados, mesmo sem computar as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 da LRF.

⁶ 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 2016, alcança R\$ 20,6 bilhões) e pessoal ativo de empresas estatais dependentes. Abrange ainda os seguintes gastos: i) pessoal civil e militar do Distrito Federal, na área de segurança (ativos, inativos e pensionistas); 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

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Parecer Preliminar ao PL nº 7, de 2015-CN (PLOA 2016)

O Anexo V do projeto prevê impacto de R\$ 1,95 bilhão em 2016 e, posteriormente, desconsiderado o crescimento vegetativo, de R\$ 3,73 bilhões ao ano, decorrente da criação e/ou provimento de cargos, empregos e funções na esfera federal. Nesse valor estão incluídos os relativos à substituição de terceirizados, que envolve R\$ 13,9 milhões em 2016 e R\$ 17,1 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\$ 15,86 bilhões para 2016, correspondendo a R\$ 15,94 bilhões anualizados. A quase totalidade dessas previsões refere-se a um reajuste médio de 5,5% para 2016, proposto pelo Poder Executivo.

No total, o PLOA 2016 prevê aumento de R\$ 17,8 bilhões nas despesas de pessoal em 2016, equivalentes a R\$ 19,6 bilhões anualizados.

Entre as proposições legislativas referentes a concessões de vantagens, aumentos de remuneração autorizadas no Anexo V do PLOA 2016, citam-se: Projetos de Lei nºs 4.372, de 2012; 2.646, 2.647, 2.648, 2.742 e 2.743, de 2015; Projeto de Lei do Senado nº 553, de 2015 e Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2015.

No intuito de reduzir o déficit fiscal apresentado no PLOA/2016, o Ministério do Planejamento encaminhou por meio do Ofício nº 213/2015, de 4 de novembro de 2015, proposta de redução das despesas de pessoal que totalizam R\$ 10,5 bilhões.

Em relação ao anexo V do PLOA/2016, o ajuste proposto consiste na supressão das dotações previstas para a criação de cargos e funções, bem como para contratações de novos servidores. Ficaram ressalvadas desse corte apenas as dotações existentes para a admissão de militares, contratação de servidores para substituir terceirizados e contratação de servidores pagos com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal. A economia primária a ser gerada com essa medida totaliza R\$ 1,4 bilhão para 2016. Adicionalmente, propõe-se a redução de R\$ 7,0 bilhões no limite destinado ao atendimento dos projetos de lei relativos a reestruturação ou aumento de remuneração de cargos, funções e carreiras no âmbito do Poder Executivo.

E por último, há um corte de R\$ 2,1 bilhões nas dotações para pessoal ativo do Poder Executivo, previstas para 2016, em decorrência da nova estrutura administrativa estabelecida pela Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015, que extingue e transforma cargos públicos e altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e da economia proveniente da regulamentação do teto remuneratório e da extinção do abono de permanência.

V.2.2. Outras Despesas Correntes

Em relação a outras despesas correntes (GND 3), o PLOA 2016 prevê gastos totais da ordem de R\$ 1.100,7 bilhões, o que corresponde a aumento de 3,7% sobre o valor autorizado para 2015 (R\$ 1.061,2 bilhões). Nesse grupo, destacam-se, por sua materialidade e relevância, as despesas previdenciárias e assistenciais.

Previdência Social

Em relação às despesas com o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, o PLOA 2016 prevê que essas alcançarão R\$ 491,0 bilhões. Desse total, R\$ 477,9 bilhões serão destinados ao pagamento de benefícios (aposentadorias, pensões, demais auxílios), R\$ 10,6 bilhões ao cumprimento de sentenças judiciais e R\$ 2,5 bilhões à compensação entre os regimes previdenciários. As projeções de despesas contemplam crescimento vegetativo dos



benefícios de 3,50%, variação esperada do INPC de 9,67% em 2015 e reajuste de 9,83% do salário mínimo, que deverá vigorar a partir de janeiro de 2016.

As receitas previdenciárias, assim consideradas aquelas constituídas pelas contribuições do trabalhador e as incidentes sobre a folha salarial a cargo dos empregadores, estão estimadas em R\$ 366,1 bilhões, o que corresponde a um aumento nominal de 3,5% em relação a 2015, tendo por base a estimativa de arrecadação de R\$ 354,0 bilhões contida no mencionado relatório de avaliação. As projeções da receita contemplam o crescimento da massa salarial de 2,32%.

A partir do confronto entre receitas totais, que incluem a compensação pela desoneração da folha de pagamento, e as despesas do RGPS, projeta-se déficit de R\$ 124,6 bilhões (2,00% do PIB) para 2016. Para 2015, as projeções do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre indicam déficit de R\$ 82,2 bilhões (1,42% do PIB⁷).

No que se refere ao impacto do aumento do salário-mínimo nas contas do RGPS, cabe destacar que, para cada real de aumento, as despesas são majoradas em R\$ 235,1 milhões e as receitas em R\$ 31,0 milhões.

Assistência Social

No âmbito da assistência social, destacam-se as despesas relativas ao Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS) e ao Programa Bolsa-Família.

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 2003, conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. O benefício, cujo valor corresponde ao do salário-mínimo, é devido ao idoso a partir de 65 anos e à pessoa com deficiência, ambos com renda mensal familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo.

Para 2015 e 2016, estima-se despesa com o BPC de R\$ 39,7 bilhões (0,68% do PIB) e R\$ 43,4 bilhões (0,69% do PIB), respectivamente.

O Programa Bolsa-Família foi instituído pela Medida Provisória nº 132, de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.836, de 2004. O valor médio do benefício financeiro, no mês de julho de 2015, foi de R\$ 163,57.

Quanto à evolução da despesa do Bolsa-Família em percentual do PIB, a estimativa é de que os gastos passem de 0,29% do PIB em 2004 para 0,45% do PIB⁸ em 2016 (R\$ 28,2 bilhões). Vários fatores contribuíram para o aumento dos gastos: a) o aumento no quantitativo de famílias atendidas; b) mudanças na legislação que incorporaram novos tipos de benefícios; c) elevação da renda máxima familiar *per capita* para acesso ao benefício; e d) aumento no valor dos benefícios.

Trabalho

O Programa Seguro-Desemprego tem como objetivo custear o pagamento de benefício financeiro temporário ao trabalhador, nas seguintes modalidades: a) demitido sem justa causa; b) bolsa de qualificação profissional para trabalhadores com contrato de trabalho suspenso; c) resgatado de trabalho análogo ao trabalho escravo; d) pescador artesanal em período de defeso; e e) empregado doméstico dispensado sem justa causa.

⁷ PIB nominal para 2015 de R\$ 5.797,25 bilhões, estimado pelo Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre.

⁸ PIB nominal para 2016 de R\$ 6.253,17 bilhões, estimado pelo PLOA 2016.



Já o abono salarial é pago à pessoa que esteja cadastrada no Fundo de Participação PIS-PASEP ou no Cadastro Nacional do Trabalhador há pelo menos cinco anos e que, no ano anterior, tenha trabalhado com vínculo empregatício pelo menos trinta dias e tenha recebido, em média, até dois salários mínimos mensais.

O seguro desemprego e o abono salarial constituem as principais despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, cujos recursos são oriundos das contribuições devidas ao PIS/PASEP, da cota-parte da contribuição sindical e da remuneração (correção monetária e juros) sobre depósitos constitucionais, depósitos especiais e reserva mínima de liquidez.

Especificamente em relação ao seguro-desemprego e ao abono salarial, vale mencionar que as despesas elevaram-se significativamente nos últimos anos. Em 2004, representavam 59% dos gastos totais do FAT e, em 2014, passaram a representar 75%. Em termos nominais, os gastos com seguro-desemprego e abono salarial passaram de R\$ 9,5 bilhões para R\$ 51,8 bilhões, representando uma variação de 447% no período. Para 2015 a previsão é de que ambas as despesas atinjam a cifra de R\$ 48,5 bi, segundo o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre. A redução em 2015, em relação 2014, deve-se à alterações promovidas na legislação. O PLOA 2016 aloca R\$ 55,0 bilhões para tais despesas, sendo R\$ 38,2 bilhões para o seguro desemprego e R\$ 16,8 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 modalidade pescador artesanal. De 2004 a 2014, a variação foi de 1.414%, saindo de R\$ 158,4 milhões, para R\$ 2,4 bilhões. Os dados chamam a atenção, uma vez que a variação no seguro desemprego do trabalhador formal, maior categoria de gastos, foi de 377%, no mesmo período. Para 2015 prevê-se um dispêndio de R\$ 3,2 bilhões. No entanto, para 2016 a proposta orçamentária prevê um gasto de apenas R\$ 264 milhões⁹. Desperta atenção a magnitude da redução, tendo em vista que o crescimento médio do benefício nos anos observados foi de 33% (2004 a 2014), enquanto que para 2016 prevê-se redução de 92% em relação à previsão de gastos para 2015.

V.2.3. Investimentos

As dotações para investimentos destinam-se ao planejamento e à execução de obras; à aquisição de imóveis considerados necessários à realização dessas obras; e à compra de instalações, equipamentos, material permanente e *softwares*.

Na tabela 10, demonstra-se a evolução dos gastos com investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social desde 2013.

TABELA 10 - INVESTIMENTOS (GND 4) - 2013 A 2016
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Exercício	Projeto de Lei	LOA	R\$ milhões	
			Autorizado	Executado
2013	65.784,9	86.555,8	90.195,7	66.695,0
2014	67.176,7	81.406,0	82.335,3	56.011,7
2015 ⁽¹⁾	60.925,9	83.090,6	82.636,8	8.462,9
2016	37.664,7	-	-	-

Fonte: PLOA 2016, SIGA Brasil e SIOP

(1) Para 2015, valores autorizados e executados até 3/11/2015.

⁹ Pesquisa realizada no Plano Orçamentário da Ação 00H4 – Pagamento do Seguro Desemprego.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Parecer Preliminar ao PL nº 7, de 2015-CN (PLOA 2016)

Dos R\$ 37.664,7 milhões de investimentos propostos para 2016, R\$ 32.964,6 milhões referem-se ao orçamento fiscal e R\$ 4.680,1 milhões, ao orçamento da seguridade social, conforme verificado na tabela adiante, a qual também informa os valores detalhados por indicador de resultado primário (RP).

Quando considerados os valores constantes do orçamento de investimento das estatais (R\$ 96.899,7 milhões), verifica-se que o total de investimentos previstos no PLOA 2016 monta a R\$ 134.544,4 milhões.

TABELA 11 - INVESTIMENTOS, POR ESFERA E INDICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO – PLOA 2016
R\$ milhões

Despesa por Indicador de RP	Fiscal	Seguridade	Investimento das Estatais	Total
1 – obrigatória	400,9	304,0	0	704,9
2 – discricionária (exceto PAC)	11.793,3	2.733,1	2.145,6	16.672,0
3 – discricionária (PAC)	20.770,4	1.643,0	1.593,0	24.006,4
4 – discricionária (exceto PAC)	0	0	35.688,0	35.688,0
5 – discricionária (PAC)	0	0	57.473,1	57.473,1
TOTAL	32.964,6	4.680,1	96.899,7	134.544,4

Fonte: PLOA 2016 e SIOF

As dotações consignadas no orçamento de investimento das estatais distribuem-se em quatro identificadores de RP: 2, 3, 4 e 5. Apenas as classificadas com RP igual a 2 ou 3 são consideradas na apuração do resultado primário. Os identificadores de RP iguais a 4 ou 5 referem-se a despesas com investimento das estatais federais do setor financeiro e dos grupos Petrobrás e Eletrobrás.

Nota-se que, do total de investimentos previstos no PLOA 2016, 59,5% daqueles constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social estão incluídos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. No caso do orçamento de investimento das estatais, por sua vez, essa proporção é de 60,9%.

Programa de Aceleração do Crescimento – PAC

O PLOA 2016 prevê despesa do PAC de R\$ 42.410,5 milhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social e de R\$ 59.066,1 milhões no orçamento de investimento das estatais. Destes últimos, R\$ 57.473,1 milhões dizem respeito a dotações consignadas a empresas dos grupos Petrobrás e Eletrobrás.

Diversamente do previsto para 2015, no qual se definiram oficialmente sete eixos estruturantes no PAC, os recursos do programa no PLOA 2016 foram distribuídos, segundo a mensagem presidencial, em apenas quatro grandes agregados, a saber:

- Eixo Infraestrutura Social e Urbana, com foco na melhoria das condições de vida da população nas cidades brasileiras, contemplando, além dos benefícios alcançados com a disponibilização de infraestrutura física, também as dimensões sociais, urbanas e culturais;
- Eixo Infraestrutura Logística, com o objetivo de ampliar a qualidade dos serviços de transporte, para aumentar a competitividade da produção brasileira, fortalecendo a integração de cadeias produtivas e facilitando a circulação de pessoas e produtos em todo o território nacional;
- Eixo Infraestrutura Energética, com o propósito de elaborar o planejamento da expansão dos setores de energia elétrica, de petróleo e gás natural e de pesquisas minerais, mediante a elaboração de estudos para o aproveitamento do potencial de



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Parecer Preliminar ao PL nº 7, de 2015-CN (PLOA 2016)

energia elétrica, estudos de bacias para a exploração de petróleo e gás natural e, ainda, estudos de identificação do potencial mineral nacional;

- d) Setor de Defesa, que reúne investimentos em projetos estratégicos das Forças Armadas.

A tabela 12 demonstra os recursos destinados ao PAC no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, estruturados por eixos. Cumpre ressaltar, entretanto, que não existe qualquer classificador específico no PLOA 2016 para identificar quais são os empreendimentos que pertencem a cada um dos quatro novos agregados.

TABELA 12 - RECURSOS DO PAC, POR EIXOS – PLOA 2016
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

EIXO	R\$ bilhões
	PLOA 2016
Infraestrutura Social e Urbana	25,0
Infraestrutura Logística	12,1
Infraestrutura Energética	0,5
Defesa	4,4
Total dos Eixos e Defesa (A)	42,1
Gestão e Administração do Programa (B)	0,3
TOTAL (A + B)	42,4

Fonte: Mensagem presidencial (PLOA 2016)

No quadro abaixo, apresenta-se a composição das despesas do PAC por grupo de natureza de despesa, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, comparada com aquela constante do PLOA 2015.

TABELA 13 - DESPESAS DO PAC, POR GND – PLOA 2016
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Grupo de Natureza de Despesa (GND)	R\$ milhões				
	PLOA 2015		PLOA 2016		Variação % (b)/(a)
	Valor (a)	%	Valor (b)	%	
3 - Outras Despesas Correntes	5.719	8,8	5.712	13,5	-0,1
4 - Investimentos	41.552	63,9	22.413	52,8	-46,1
5 - Inversões Financeiras	17.711	27,3	14.285	33,7	-19,3
Total	64.982	100,0	42.410	100,0	-34,7

Fonte: SIGA Brasil

As despesas previstas do PAC nos orçamentos fiscal e da seguridade social para 2016 encontram-se diminuídas em 34,7%, se cotejadas com as fixadas na proposta orçamentária para o presente exercício.

Na comparação entre os grupos de natureza de despesa, ainda que todos eles tenham tido queda em relação ao previsto para 2015, a variação negativa de 46,1% (ou R\$ 19.139 milhões) no montante dos investimentos foi o que mais influenciou a redução global nas despesas do PAC constantes dos citados orçamentos.

Adicionalmente, constata-se que os investimentos, que representavam 63,9% do total das despesas previstas do PAC nos referidos orçamentos para 2015, passaram a constituir, no PLOA 2016, pouco mais da metade (52,8%).



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Parecer Preliminar ao PL nº 7, de 2015-CN (PLOA 2016)

A tabela 14 expõe a regionalização das despesas do PAC nos orçamentos fiscal e da seguridade social do PLOA 2016, em comparação com aquela constante do PLOA 2015.

TABELA 14 - REGIONALIZAÇÃO DO PAC – PLOA 2016
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Localização da Ação	PLOA 2015		PLOA 2016	
	Valor	%	Valor	%
Nacional	46.719,2	71,9	29.146,6	68,7
Região Centro-Oeste	1.624,4	2,5	1.522,6	3,6
Região Nordeste	7.643,4	11,8	6.140,3	14,5
Região Norte	1.918,8	3,0	1.514,0	3,6
Região Sudeste	3.773,3	5,8	2.276,1	5,4
Região Sul	3.302,5	5,1	1.810,6	4,3
TOTAL	64.981,6	100,0	42.410,4	100,0

Fonte: SIGA Brasil

V.2.4. Inversões Financeiras

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.

Nos projetos de lei de 2012 a 2016, essas despesas estão alocadas nos órgãos orçamentários de acordo com a tabela 15.

TABELA 15 - INVERSÕES FINANCEIRAS – PLOA DE 2012 A 2016
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Órgão	R\$ milhões				
	PLOA 2012	PLOA 2013	PLOA 2014	PLOA 2015	PLOA 2016
M. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2.300,00	2.300,00	1.840,00	1.902,00	2.652,00
M. do Trabalho e Emprego	14.515,90	16.838,50	17.961,80	18.732,50	16.800,97
M. do Desenvolvimento Agrário	1.345,70	1.402,10	1.253,10	1.756,30	1.124,17
M. das Cidades	0	9.000,00	12.500,00	13.974,80	11.260,00
Secretaria de Aviação Civil	0	1.658,30	1.963,10	1.972,50	2.524,18
Encargos Financeiros da União	755,9	261,5	6.242,50	9.130,30	4.951,22
Operações Oficiais de Crédito	26.646,30	29.566,00	31.268,90	44.517,80	46.604,85
Outros	1.749,00	2.094,60	1.586,60	3.019,60	2.388,03
TOTAL	47.312,80	63.120,90	74.616,00	95.005,80	88.305,43

Fonte: PLOA 2016, SIAFI e SIOP/SOF

Esses valores destinam-se às seguintes finalidades básicas:

- no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, formação de estoques públicos;
- no Ministério do Trabalho e Emprego, financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES;
- no Ministério do Desenvolvimento Agrário, pagamento de precatórios; reconhecimento e indenização de territórios quilombolas; compra de imóveis para assentamentos de reforma agrária e aquisição de alimentos da agricultura;
- no Ministério das Cidades, integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Parecer Preliminar ao PL nº 7, de 2015-CN (PLOA 2016)

- na Secretaria de Aviação Civil, participação da União no capital da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e aquisição e modernização de instalações aeroportuárias;
- em Operações Oficiais de Crédito, fomento ao acesso à formação técnica e à educação superior (FIES¹⁰), desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Centro-Oeste (FDCO e FCO¹¹), do Nordeste (FDNE e FNE¹²) e do Norte (FNO¹³), desenvolvimento da marinha mercante e da indústria naval (FMM¹⁴) etc.;
- em Encargos Financeiros da União, promoção de investimentos no Brasil e no Exterior (Fundo Social – FS); pagamento de sentenças judiciais; e integralização de cotas de diversos fundos (FGHAB¹⁵, FGEDUC¹⁶ etc.).

V.2.5. Serviço da Dívida

Os juros e encargos constantes do PLOA 2016, estimados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN e pela SOF, constam da tabela 16 a seguir.

TABELA 16 - JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Exercício	Valor	R\$ milhões
2014 (Executado) ⁽¹⁾		170.552,0
2015 (Autorizado)		277.346,4
2016 (PLOA 2016)		304.101,2

Fontes: SIAFI e PLOA 2016

(1) Despesa liquidada mais despesa inscrita em restos a pagar não processados

Tais montantes representam a autorização orçamentária necessária para o pagamento dos juros e encargos vincendos ao longo do exercício financeiro. Esses valores referem-se a juros reais e, portanto, não consideram atualizações monetárias decorrentes da inflação, as quais, incorporando-se ao principal, são pagas a título de amortização. Deve-se observar que as dotações referem-se somente aos juros a pagar em 2016, pois os juros a receber nesse exercício estão considerados na estimativa da receita.

O PLOA 2016 mostra, quanto às despesas com amortização, uma elevação das expectativas de desembolso para o próximo exercício em relação ao montante autorizado em 2015, conforme demonstrado na tabela 17.

TABELA 17 - AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Exercício	Valor	R\$ milhões
2014 (Executado)		808.539,8
2015 (Autorizado)		1.079.956,9
2016 (PL)		1.044.806,8

Fonte: SIAFI e PLOA 2016

(1) Despesa liquidada mais despesa inscrita em restos a pagar não processados

¹⁰ Fundo de Financiamento Estudantil - FIES.

¹¹ Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO.

¹² Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE.

¹³ Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO.

¹⁴ Fundo da Marinha Mercante - FMM.

¹⁵ Fundo Garantido da Habitação Popular - FGHAB.

¹⁶ Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo - FGEDUC.



A tabela 18 demonstra as fontes alocadas para amortização da dívida.

TABELA 18 - AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA POR FONTE DE RECURSOS
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

	R\$ milhões
143 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Refinanciamento da Dívida Pública Federal	885.000,3
152 - Resultado do Banco Central	50.000,0
173 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - Estados e Municípios	39.155,1
159 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Refinanciamento de Dívidas de Médio e Longo Prazos	27.633,6
163 - Reforma Patrimonial - Privatizações	26.263,0
197 - Dividendos da União	12.221,2
129 - Recursos de Concessões e Permissões	4.000,0
171 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - BEA/BIB	401,5
900 - Recursos Ordinários	70,9
188 - Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	36,0
162 - Reforma Patrimonial - Alienação de Bens	23,3
187 - Alienação de Títulos e Valores Mobiliários	1,8
Total	1.044.806,8

Fonte: SIAFI e PLOA 2016

Como se pode observar, a maior parte dos recursos utilizados na amortização da dívida é proveniente da realização de novas operações de crédito que constituem a fonte “143 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro – Refinanciamento da Dívida Mobiliária Federal”. Esse refinanciamento é geralmente referido como rolagem da dívida.

A dotação para refinanciamento para 2016, de R\$ 885,0 bilhões, representa incremento de R\$ 187,4 bilhões em relação aos valores autorizados para 2015 (R\$ 697,6 bilhões). Esse acréscimo pode ser atribuído principalmente ao crescimento do montante da dívida pública federal, cujo estoque alcançou R\$ 2.734,63 bilhões¹⁷ em setembro de 2015.

V.2.6. Reservas de Contingência

Em conformidade com o disposto no art. 5º, III, da Lei Complementar nº 101, de 2000, e no art. 13 do PLDO 2016, o projeto de lei orçamentária anual prevê as seguintes reservas de contingência:

- a) geral: constante do órgão 90000 – Reserva de Contingência, no valor de R\$ 15,2 bilhões, equivalente a 2,0% da receita corrente líquida (art. 12, caput, do PLDO 2016);
- b) específicas: constituídas à conta de receitas próprias e vinculadas ou para atender a programações ou necessidades específicas, distribuídas entre diversos órgãos, no total de R\$ 25,1 bilhões (art. 13, parágrafo único, incisos I e II, do PLDO 2016).

Sobre a reserva geral, observe-se que, em consonância com o referido dispositivo do PLDO 2016, metade da dotação encontra-se classificada como despesa primária (R\$ 7,6 bilhões, correspondentes a 1% da receita corrente líquida)¹⁸.

VI – Análise das Despesas por Área Temática

De acordo com o art. 52, I, da Resolução nº 1, de 2006 – CN, o Relatório Preliminar deverá conter análise das despesas, divididas por área temática, incluindo a execução recente.

Cumprir lembrar que a Resolução nº 3, de 2015 – CN, alterou o número e composição das áreas temáticas constantes da Resolução nº 1, de 2006 – CN. Além disso, por meio da

¹⁷ Dado constante do Relatório Mensal da Dívida 2015 - STN (setembro).

¹⁸ O montante mínimo dessa reserva deve corresponder a 2% da receita corrente líquida – RCL no projeto e a 1% na lei orçamentária. No projeto, pelo menos metade do valor deve ser classificada como despesa primária.



Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015, o Poder Executivo promoveu ampla reestruturação de seus órgãos.

Tais mudanças criaram a necessidade de atualização da base de dados, processo que se encontra em fase de implementação. No sentido de dar cumprimento aos dispositivos da Resolução, apresentamos a tabela 19, cujos valores refletem ainda a estrutura que constou inicialmente do PLOA 2016. Os dados relativos à nova organização dos órgãos do Poder Executivo serão analisados em momento oportuno durante a apreciação do Relatório Geral por esta Comissão.

TABELA 19 – DESPESA POR ÁREA TEMÁTICA (2015 / 2016)
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Área Temática	Execução Orçamentária - 2015 ⁽¹⁾				R\$ milhões
	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	PLOA 2016
I - TRANSPORTE	20.089,5	11.763,9	6.686,1	5.264,1	14.656,4
II - SAÚDE	121.081,0	94.680,9	85.597,9	84.672,2	109.835,3
III - EDUCAÇÃO E CULTURA	112.346,2	91.559,7	69.777,6	68.198,2	98.857,1
IV - INTEGRAÇÃO NACIONAL	8.724,6	3.693,0	2.611,5	2.522,8	5.323,2
V - AGRICULTURA, PESCA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	19.463,1	10.215,7	8.253,9	7.543,8	15.709,1
VI - DESENVOLVIMENTO URBANO	33.177,6	12.068,1	6.105,6	6.077,5	19.943,9
VII - TURISMO	1.995,8	319,8	140,1	133,7	431,0
VIII - CIÊNCIA E TECNOLOGIA E COMUNICAÇÕES	21.409,7	9.245,2	6.588,1	6.214,9	17.926,2
IX - MINAS E ENERGIA	4.528,5	2.764,6	1.912,0	1.874,1	90.791,3
X - ESPORTE	3.294,5	1.578,4	417,2	412,2	1.573,4
XI - MEIO AMBIENTE	3.296,9	2.416,7	1.927,3	1.880,4	3.034,2
XII - FAZENDA E PLANEJAMENTO	1.755.223,9	1.554.032,3	1.175.462,3	1.174.757,6	1.747.147,2
XIII - INDÚSTRIA, COMÉRCIO E MICRO E PEQUENAS EMPRESAS	3.436,7	1.408,5	1.251,4	1.251,3	3.070,4
XIV - TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	600.037,1	592.236,9	482.620,4	455.372,5	666.866,0
XV - DEFESA E JUSTIÇA	98.915,2	81.090,5	66.788,7	65.654,0	95.357,6
XVI - PRESIDÊNCIA, LEGISLATIVO, JUDICIÁRIO, MPU, DPU E RELAÇÕES EXTERIORES	74.669,0	60.961,9	51.720,1	51.560,5	77.418,9
- ÓRGÃO 90.000 (RESERVA DE CONTINGÊNCIA)	11.639,0	0,0	0,0	0,0	32.383,5
Total	2.893.328,4	2.530.036,2	1.967.860,2	1.933.389,8	3.000.324,7

Ressalte-se, por fim, que as programações do PLOA 2016 referentes a cada área temática serão objeto de exame detalhado por partes dos respectivos relatores setoriais designados por esta Comissão.

VII – Obras com indícios de irregularidades graves

O Anexo VI do PLOA 2016 trata da relação das obras e serviços nos quais o TCU identificou indícios de irregularidades graves (art. 96, § 1º, IV, do PLDO/2016¹⁹), 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:

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

O Anexo VI do PLOA 2016 contempla três empreendimentos (no PLOA 2015, eram dois) que poderão ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa pelo Congresso

¹⁹ Deve-se ressaltar que, não tendo sido aprovada a LDO 2016, o regramento utilizado para a matéria nesta exposição é o contido no PLDO 2016.



Nacional caso os respectivos gestores não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências até a aprovação do projeto.

Os programas de trabalho referentes (i) à construção da Vila Olímpica em Parnaíba/PI e (ii) ao Controle de inundações, urbanização e recuperação ambiental das bacias dos Rios Iguaçu/Botas e Sarapuí na Baixada Fluminense/RJ já constam do Anexo VI da LOA 2015, enquanto o referente às obras de implantação e pavimentação na rodovia BR-448, no Rio Grande do Sul, constou do PLOA 2015, mas não da lei orçamentária aprovada para esse exercício.

Segundo registrado no Relatório nº 1/COI/CMO, de 2014²⁰ (p. 23), essa obra teve indicação de paralisação por parte do TCU durante a apreciação do PLOA 2015. Contudo, considerando tratar-se de “obra já concluída, com 100% de execução e com os contratos expirados, conforme informado pelo próprio TCU (TC 009.388/2012-5)”, o Congresso Nacional deliberou por não incluir o programa de trabalho correspondente no anexo de obras paralisadas da LOA 2015.

Não há impedimento legal para que programações relacionadas a obras e serviços com indícios de irregularidades graves recebam dotações orçamentárias no PLOA 2016. 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 § 2º do art. 96 do PLDO 2016.

Cumprido informar que a relação constante do Anexo VI do PLOA 2016 foi atualizada pelo TCU em novembro de 2015, conforme previsto no art. 98, inciso II, do PLDO 2016, nela inserindo três novas obras: BRT – SP – Itaim Paulista/São Mateus e Corredor de ônibus/SP – Radial Leste – Trecho 1 e Trecho 3. Na atualização da relação, o TCU retirou o programa de trabalho referente ao Controle de inundações, urbanização e recuperação ambiental das bacias dos Rios Iguaçu/Botas e Sarapuí na Baixada Fluminense/RJ, que constava no Anexo VI do PLOA 2016 e da LOA 2015.

Caberá ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) 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, de 2006-CN.

O art. 97 do PLDO 2016 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 subtrechos 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 sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população;

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 de materiais adquiridos ou serviços executados;

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;

²⁰ Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2014/coi/COI-Rel_01_2014.pdf. Acesso em 03/09/2015



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Parecer Preliminar ao PL nº 7, de 2015-CN (PLOA 2016)

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

IX - empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação;

X - custos para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; e

XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

VIII – Medidas Necessárias ao Ajuste Fiscal

A proposta orçamentária para 2016 (PLOA 2016) encaminhada pelo Poder Executivo apresenta déficit primário para o Governo Central de R\$ 30.500,0 milhões. No entanto, o substitutivo ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2016 (PLDO 2016) estabelece meta de resultado primário superavitário de R\$ 34.441,0 milhões. Logo, observa-se uma diferença de R\$ 64.941,0 milhões para alcance da meta fixada no substitutivo do PLDO 2016. Nesse sentido, ajustes relacionados com receita e despesa se mostram necessários para a realização da meta.

Com referência à receita, o relatório apresentado na CMO, em 05 de novembro de 2015, contém estimativa de possibilidade de aumento de arrecadação em R\$ 38.995,0 milhões. Considerando que parte desses recursos pertence aos estados e municípios segundo a repartição de receita definida no texto constitucional, o aumento líquido de receitas da União resulta em R\$ 31.417,4 milhões.

Quanto às despesas, o Poder Executivo propôs, por meio do Ofício nº 213/2015-MP, de 4 de novembro de 2015, reduções de despesas da ordem de R\$ 26.918,4 milhões. Desse montante, R\$ 25.999,9 são em despesas primárias, sendo R\$ 15.500,0 milhões em obrigatórias, R\$ 2.186,5 milhões em discricionárias e R\$ 8.313,4 no PAC. Essas medidas estão alinhadas com as medidas de ajuste fiscal anunciadas pelo governo e apresentadas pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão na Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização em 29/09/2015.

A conjugação dos dois movimentos, aumento de receita e corte de despesa, contribui para o alcance da meta de resultado primário fixado no parecer preliminar. Contudo, tal esforço ainda não é suficiente. Em razão disso, faz-se necessário que os relatores setoriais e o relator-geral promovam medidas que viabilizem o atingimento da meta fiscal fixada no substitutivo do PLDO 2016, nos termos indicados na parte especial deste parecer.

O desafio dessa tarefa é identificar programações passíveis de redução de dotações diante da rigidez orçamentária. Cerca de 88% das despesas primárias constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social na proposta para 2016 estão classificadas como obrigatórias. O restante é discricionária, inclusive PAC. Isso significa que os cancelamentos não podem ficar limitados a despesas discricionárias para fins do ajuste fiscal sob pena de inviabilizar a execução de políticas públicas importantes e de investimentos para alavancar o setor produtivo.

Em nosso entendimento é possível o cancelamento de despesas obrigatórias, desde que não atinjam aquelas protegidas pela Constituição e algumas que entendemos prudente resguardar. Desconsiderando aquelas referentes a despesas com pessoal e encargos, serviços da dívida, transferências tributárias constitucionais para estados e municípios, benefícios do regime geral de previdência social, precatórios e o Fundo Constitucional do DF, a execução orçamentária entre 2012 e 2014 foi de 96,1% das respectivas dotações iniciais. Ou seja, historicamente, nota-se que é possível diminuir as dotações em até 3,9% em média.



TABELA 20 – EXECUÇÃO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS (2012 / 2014)

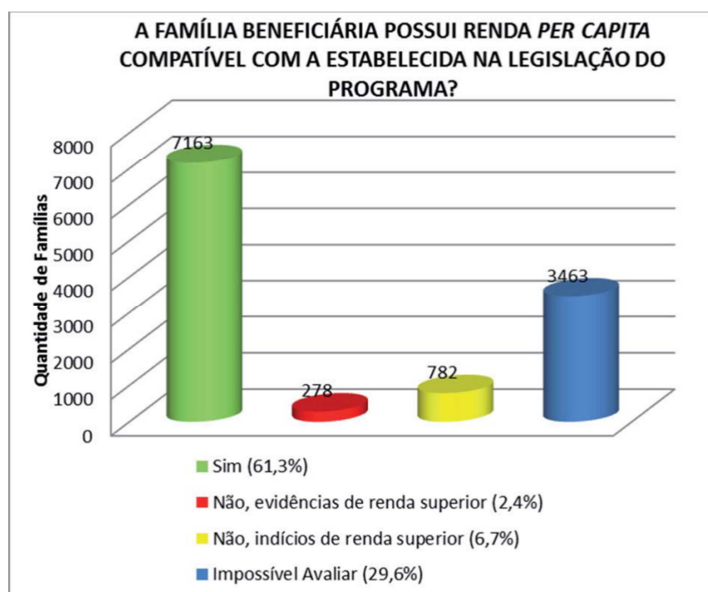
Ano	Execução
2012	94,5%
2013	95,2%
2014	98,7%

Fonte: SIOP, em 8/11/2015.

Obs.: O percentual de execução refere-se à comparação do montante de empenhos liquidados e o total das dotações iniciais, sem considerar as despesas protegidas pelo art. 166, § 3º, II, da Constituição, os benefícios previdenciários, FCDF e despesas relacionadas com decisões judiciais.

Como se trata de média, algumas despesas grafadas como obrigatórias podem sofrer um corte maior. É o caso, por exemplo, do programa bolsa-família. Os gastos efetuados com esse programa depende do número de famílias que já estão inseridas no programa. Como há saídas regulares de beneficiários que não mais atendem às exigências de ingresso, é possível reduzir as despesas simplesmente não admitindo novos beneficiários. Anualmente, cerca de 5,0% dos beneficiários deixam o programa. Ademais, há uma regra estabelecida por portaria que permite a manutenção de beneficiários que não mais atendem aos critérios de permanecerem recebendo o benefício.

Além disso, 9,1% das famílias beneficiárias do programa têm evidências ou indícios de renda per capita incompatível com a legislação em vigor.



Desse modo, o ajuste que se pretende realizar deverá envolver cancelamentos de despesa de modo linear combinado com cancelamentos mais diferenciados quando as informações permitirem a tomada de decisão mais qualificada. Ressaltamos que a opção pelo corte linear deverá ser em percentual singelo, de modo que permita o Poder Executivo realizar as correções que se mostrarem necessárias com base nas autorizações para abertura de créditos suplementares que lhe são conferidas.

IX – Excesso de Autorização Orçamentária

A importância do orçamento público, e da sua aprovação pelo Legislativo, decorre da credibilidade e da legitimidade desse instrumento de planejamento. O planejamento orçamentário eficaz implica uma diligente previsão do fluxo de recursos financeiros, ao longo



do exercício, que possam efetivamente ser utilizados no pagamento das despesas autorizadas. Trata-se de otimizar a previsibilidade orçamentária, uma das condições para assegurar a transparência das ações governamentais.

Contudo, é comum a avaliação de que o orçamento constitui “peça de ficção”. Essa crítica em geral refere-se à distância entre o que consta da lei orçamentária e o que o governo efetivamente acaba realizando em cada exercício.

No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, o montante das despesas autorizadas (lei orçamentária + créditos adicionais) costuma extrapolar a real disponibilidade financeira que se verifica ao longo do exercício, revelando o que se denomina “excesso de autorização orçamentária” em relação à disponibilidade de recursos que se espera sejam arrecadados até o final do exercício financeiro.

O excesso de autorização conduz a duas alternativas indesejáveis: contingenciamento de gastos, caso isso seja possível, ou o descumprimento da meta de resultado fiscal.

Ocorrência que deveria ser atípica, o contingenciamento já se tornou etapa natural do ciclo orçamentário da União, o qual atinge tanto a despesa orçamentária (limitação de empenho e de pagamento) quanto a inscrita em restos a pagar (limitação de pagamento).

Neste ponto chamamos a atenção para as principais causas que conduzem ao excesso de autorizações orçamentárias, quais sejam: créditos adicionais à conta de superávit financeiro, elevado estoque de restos a pagar e receitas superestimadas.

Créditos Adicionais à conta de Superávit Financeiro

A abertura de crédito adicional durante a execução orçamentária deve ser acompanhada da devida compensação, com vistas a evitar o risco de descumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida. Tratando-se de crédito para o atendimento de despesas primárias, a compensação pode ser o excesso de arrecadação de receitas primárias ou o cancelamento de despesas de mesma natureza. Contudo, ainda que ocorra excesso de arrecadação em determinada fonte de recursos que se pretenda aproveitar na abertura de crédito adicional, havendo frustração no montante global das receitas primárias, deve-se igualmente exigir o cancelamento mencionado.

É comum, no entanto, a utilização, como fonte para a abertura de créditos adicionais, do “superávit financeiro” apurado no exercício anterior. Ainda que o referido superávit financeiro esteja previsto no art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, como uma das fontes de recursos para abertura de créditos adicionais²¹, a LRF passou a exigir, na gestão orçamentária e financeira, a observância das metas de resultado fiscal fixadas na LDO, não só durante a elaboração como também na execução orçamentária.

Desse modo, a abertura de crédito à conta do superávit financeiro, em benefício de despesas primárias, ainda que observada a vinculação de recursos a que se refere o art. 8º, parágrafo único, da LRF, somente deveria ser permitida caso houvesse margem fiscal gerada por excesso de arrecadação, cancelamento compensatório de dotações para despesa primária anteriormente autorizada ou, em última hipótese, redução da meta de resultado primário.

Do contrário, a abertura de crédito levará ao excesso de autorização de gastos em relação aos recursos que efetivamente podem ser utilizados para pagamento, tendo como consequência direta a necessidade de se elevar, no mesmo montante, o contingenciamento das demais despesas primárias anteriormente autorizadas.

²¹ “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;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.”



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Parecer Preliminar ao PL nº 7, de 2015-CN (PLOA 2016)

Essa excessiva flexibilidade concedida à fase de execução orçamentária, é intensificada pelas autorizações para abertura de créditos suplementares por meio de decreto, portanto, sem a devida apreciação pelo Congresso. Essas autorizações constam do texto da lei orçamentária anual e tem se expandido nos últimos anos.

A tabela 21 demonstra o montante dos créditos abertos ou reabertos durante os exercícios de 2011 a 2015 à conta de superávit financeiro.

TABELA 21 - CRÉDITOS ABERTOS E REABERTOS À CONTA DE SUPERÁVIT FINANCEIRO
(DESPESA PRIMÁRIAS) – 2011-2015

Despesa Primária	R\$ milhões				
	2011	2012	2013	2014	2015
1 - Obrigatória	22.618,2	9.003,5	13.407,7	21.718,8	20.567,7
2 - Discricionária	7.846,3	13.487,4	34.811,7	13.267,3	52.261,9
3 - Discricionária (PAC)	628,6	5.974,9	36.830,9	1.642,9	3.718,3
Total	31.093,0	28.465,8	85.050,3	36.628,9	76.547,9

Fonte: Siafi Gerencial / Tesouro Gerencial

Elevado 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. O regime de caixa possibilita uma limitação de empenho menos intensa (em relação à limitação de pagamento que efetivamente ocorre), provocando a formação de um estoque de restos a pagar de montante significativo.

É razoável que haja resíduos passivos a serem pagos no exercício seguinte, em decorrência dos prazos associados aos atos a serem praticados pela administração pública e por seus credores. Esses resíduos passivos, porém, devem estar fundados na despesa legalmente empenhada, a qual representa uma obrigação de pagar após o implemento de condições pactuadas. Os restos a pagar não podem estar fundamentados tão somente em “nota de empenho” emitida do Siafi, mas também em disposições contidas em contrato, convênio ou norma legal, pois somente atendidas essas condições pode-se verificar a ocorrência de despesa legalmente empenhada.

O que se verifica, no entanto, é que 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 dilatação da vigência das dotações orçamentárias, que a rigor devem se restringir ao exercício financeiro que se referem.

Em um primeiro momento, os restos a pagar podem decorrer de excesso de autorização de despesas, não contando, portanto, com reserva de recursos para honrar o pagamento no exercício seguinte. Em um segundo momento, já no exercício seguinte, os montantes inscritos nas condições mencionadas passam a constituir também excesso de autorização²². Essa situação leva a que o pagamento dos resíduos passivos concorra com o pagamento de despesas do orçamento aprovado para o exercício.

Cria-se, assim, um círculo vicioso²³ que provoca o crescimento do estoque de restos a pagar, o qual alcançou o montante de R\$ 227,9 bilhões ao final do exercício de 2014. Desse total, R\$ 208,7 bilhões correspondem a despesas primárias.

²² A dotação orçamentária representa autorização orçamentária para empenhar, liquidar e pagar. Enquanto não se cumpram todas as fases da despesa, encontrando-se ela inscrita em restos a pagar, necessário que se reconheça que a inscrição não exclui o caráter de autorização orçamentária, no caso para liquidar (se necessário) e pagar.

²³ A inscrição de restos a pagar decorre do excesso de autorização orçamentária; restos a pagar inscritos compõem o excesso de autorização e contribuem para aumentar o estoque dos resíduos passivos.



Não há recursos reservados para o pagamento dessas despesas primárias inscritas em restos a pagar. Como esses resíduos passivos e as despesas autorizadas no orçamento concorrem entre si, uma real limitação de pagamento incidente sobre o conjunto das autorizações legais para desembolso (dotação orçamentária + restos a pagar inscritos) se estabelece desde o início do exercício financeiro, tendo em vista a meta fiscal a cumprir.

Receita superestimada

A estimativa a maior da receita na elaboração do orçamento cria a ilusão de se poder ampliar a autorização de despesas sem afetar a meta fiscal nele implícita. Essa superestimativa, mantida a meta fixada na LDO, provoca excesso de autorização orçamentária.

Existe uma relação causal entre exagero na projeção das receitas, excesso de autorização de despesas e necessidade de contingenciamento orçamentário. Portanto, o caminho prudente é elaborar um orçamento que permita um diagnóstico confiável das finanças públicas, de modo que se evite o contingenciamento ou, se este se impuser diante de circunstâncias adversas da economia, que ocorra apenas residualmente.

A superestimativa da receita pode resultar de decisão do Executivo e/ou do Congresso Nacional, quando se recorre a projeções de variáveis macroeconômicas demasiadamente otimistas e a estimativa de receitas atípicas de improvável realização. Uma razão para agir assim seria a possibilidade de acomodar programações para as quais estimativas mais conservadoras seriam insuficientes, ou evidenciar um resultado fiscal implícito no orçamento adequado às disposições da lei de diretrizes orçamentárias.

A tabela 22 mostra a evolução da receita primária de 2009 a 2016, tanto no que se refere às projeções, constantes dos projetos e das respectivas leis orçamentárias, como a efetiva arrecadação a cada exercício financeiro.

TABELA 22 - RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS ⁽¹⁾

	Proposta	Lei	Realizado	Diferenças		Memo:
				Realizado e Proposta	Realizado e Lei	Acréscimo Congresso
2004	338.371	346.862	356.510	18.139	9.648	8.491
2005	387.462	404.112	410.423	22.960	6.311	16.650
2006	440.051	455.774	455.122	15.071	(653)	15.723
2007	501.576	514.330	518.495	16.920	4.166	12.754
2008	565.588	563.601	590.057	24.469	26.457	(1.988)
2009	662.348	662.102	620.728	(41.620)	(41.374)	(246)
2010	709.693	729.982	713.070	3.377	(16.911)	20.289
2011	802.753	825.143	827.997	25.245	2.854	22.391
2012	911.675	937.782	889.117	(22.558)	(48.665)	26.107
2013	1.026.482	1.048.487	997.167	(29.315)	(51.320)	22.005
2014	1.097.613	1.109.730	1.022.980	(74.632)	(86.749)	12.117
2015 ⁽²⁾	1.235.259	1.223.398	1.053.918	(181.341)	(169.480)	(11.861)
2016 ⁽³⁾	1.180.077	1.211.495				31.417

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.

⁽¹⁾ Inclui compensação por desoneração da folha, a partir do realizado de 2012.

⁽²⁾ Realizado se refere à estimativa encaminhada em 27 de outubro.

⁽³⁾ Relatório da Receita apresentado em 5 de novembro.

Examinando a tabela, verifica-se claramente a significativa discrepância entre receitas estimadas e efetivamente realizadas nos últimos exercícios financeiros. Observe-se que, em muitos casos, os números alusivos às receitas primárias encontram-se superestimados desde a elaboração do PLOA.



Efeitos nocivos do excesso de autorização

Para evitar descumprimento da meta fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o excesso de autorização orçamentária conduzirá ao contingenciamento e/ou à redução da meta de resultado fiscal. Mas o fenômeno produz outros efeitos indesejáveis no campo da gestão pública e da transparência.

A aprovação de orçamentos inflados leva à suposição de haver cobertura financeira suficiente para as programações incluídas na lei orçamentária e em créditos adicionais. A sociedade e, muitas vezes os agentes públicos, ficam com a ideia equivocada quanto à capacidade do governo de entregar os bens e serviços previstos no orçamento. Assim, o excesso de autorização orçamentária cria uma ilusão quanto à existência de recursos e acena para uma expectativa equivocada quanto aos investimentos públicos.

A ilusão quanto à existência de recursos pode ser sucedida por um efeito colateral: a falsa impressão de austeridade nos gastos quando da edição dos decretos de contingenciamento na execução orçamentária, para fins de cumprimento da meta fiscal. De fato, ao se promover a limitação de empenho, não é a necessidade de correção de falhas na elaboração do orçamento e em suas alterações que se destacam, mas sim o ânimo de responsabilidade fiscal, que não significa necessariamente autêntica iniciativa de austeridade.

O contingenciamento estabelece limites de empenho por órgãos orçamentários, sem especificar as programações. Isso permite ao governo selecionar unilateralmente, com ampla liberdade, as programações que vai executar entre as que estão autorizadas. A lei orçamentária deixa de ser um plano de trabalho e passa a configurar um rol de escolhas, aumentando a margem de liberdade do gestor de escolher as programações. Isso reduz a importância do orçamento público como instrumento de planejamento, bem como do Congresso Nacional na definição da utilização dos recursos públicos.

Desse modo, o excesso de autorização não permite conhecer antecipadamente que ações governamentais estão programadas para serem efetivamente implementadas ao longo do exercício financeiro, o que implica redução da previsibilidade e da transparência.

Esses efeitos danosos recaem especialmente sobre a execução das programações modificadas ou inseridas na lei orçamentária pelo Congresso Nacional, por intermédio de emendas. Até um passado recente atingia todas essas proposições, independentemente da iniciativa. Com o advento do orçamento impositivo (Emenda Constitucional nº 86, de 17/03/2015) espera-se que esse problema seja minimizado em relação às emendas de iniciativa individual.

Com relação às emendas coletivas, cumpre inicialmente chamar a atenção para o fato de que, atualmente, não estão à disposição instrumentos de transparência que permitam acompanhar a execução dessas proposições individualmente.

Desse modo, podemos apenas estimar a média de execução dessas proposições, tomando por base a execução de programações que decorreram exclusivamente de emendas de bancadas e de comissões, conforme a tabela 23.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Parecer Preliminar ao PL nº 7, de 2015-CN (PLOA 2016)

TABELA 23 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE PROGRAMAÇÕES DECORRENTES
EXCLUSIVAMENTE DE EMENDAS COLETIVAS (2013 A 2015)

R\$

ANO	Grupo Autor	Autorizado ¹	Liquidado	% Execução
2013	Bancadas Estaduais	9.961.659.406	96.819.010	0,97
	Comissões	389.200.000	38.487.089	9,89
2014	Bancadas Estaduais	7.621.242.352	164.725.541	2,16
	Comissões	428.389.188	2.379.000	0,56
2015	Bancadas Estaduais	7.647.895.635	1.416.470	0,02
	Comissões	261.107.049	-	-
	Total	26.309.493.630	303.827.109	1,15

Fonte: PLOA 2016, SIGA Brasil e SIAFI.

¹ Lei + Créditos

² Valores atualizados até 06/11/2015.

Dos valores constantes da tabela 23, infere-se uma média de execução orçamentária das programações decorrentes de emendas coletivas (bancadas e comissões) de apenas 1,15% nos três últimos exercícios. A reversão dessa situação passa, certamente, pela adoção de postura fiscal mais prudente por parte do Congresso Nacional, especialmente na aprovação do orçamento (lei orçamentária e créditos adicionais) e de proposições que aumentem gastos públicos. Caso contrário, a cada exercício financeiro faltarão recursos para atender a totalidade das despesas programadas e, dada a meta fiscal, o contingenciamento será inevitável e prejudicará dotações incluídas ou acrescidas pelo Poder Legislativo.