

**Congresso Nacional
Setembro/2015**

Informativo Técnico Conjunta Nº 3, de 2015

Principais aspectos característicos do Projeto de Lei Orçamentária para 2016 (PL nº 7/2015-CN, encaminhado por intermédio da Mensagem nº 325/2015)



**Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira – Câmara dos Deputados**

**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – Senado Federal**

Endereços na *internet*:

<http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>

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



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2016

INFORMATIVO CONJUNTO

Principais aspectos característicos do projeto de lei orçamentária para 2016 – PLN nº 7/2015-CN, encaminhado por intermédio da Mensagem nº 325/2015.

Por meio da Mensagem nº 325/2015, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei orçamentária para 2016 – PLN nº 7/2015-CN (PLOA 2016).

O presente informativo conjunto destaca os principais aspectos que caracterizam a proposta orçamentária encaminhada. Em acréscimo às informações aqui apresentadas, as consultorias de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal divulgarão nota técnica conjunta relativa ao PLOA 2016, com vistas a melhor subsidiar a discussão e a apreciação da matéria no âmbito do Congresso Nacional.

1. Variáveis Macroeconômicas

As variáveis macroeconômicas que fundamentam a proposta orçamentária estão indicadas na tabela a seguir, a qual apresenta tanto os valores estimados para 2016 como os considerados no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2015, divulgado pelo Poder Executivo.

Projeção das Variáveis Macroeconômicas

Descrição	Rel. Avaliação 3º Bim. 2015	PLOA 2016
PIB (R\$ bilhões)	5.831,40	6.253,20
Crescimento Real do PIB	-1,49%	0,20%
IPCA Acumulado	9,00%	5,40%
Taxa de Câmbio Média (R\$/US\$)	3,07	3,39
Taxa de Juros Selic (Média)	13,12%	13,42%
Crescimento da Massa Salarial	1,74%	2,32%
Salário Mínimo (R\$)	788	865,46
Reajuste do Salário Mínimo	8,85%	9,83%

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (3º bim./2015) e PLOA 2016

Destaca-se que as projeções do governo são muito semelhantes às apontadas pelas expectativas do mercado constante do relatório Focus, de 31/07/2015, divulgado pelo Banco Central. Porém, com a piora do cenário econômico, as variáveis macroeconômicas se descolaram daquele cenário, de forma que elas podem ser consideradas mais otimistas que as apontadas pelo mercado. Segundo relatório Focus, de 28 de agosto de 2015, divulgado pelo Banco Central, o mercado projeta, para o exercício de 2016, inflação medida pelo IPCA de 5,51% e variação real do PIB de -0,40%, ou seja, decréscimo real. Quanto à projeção atualizada de crescimento do PIB para 2015, referido relatório apresenta estimativa de apenas -2,26%. Essas projeções dão indicativos de que o cenário econômico real pode ser ainda pior que o traçado no PLOA 2016.

2. Principais Componentes do PLOA 2016

O projeto de lei orçamentária anual contempla os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais. A próxima tabela apresenta os valores relativos a receitas e despesas de cada orçamento, inclusive valores líquidos do refinanciamento da dívida pública.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

PLOA 2016 - Principais Componentes (R\$ bilhões)

Descrição	PLOA 2016		Refinanciamento da Dívida		PLOA 2016 (Líquido de Refinanciamento)	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Orçam. Fiscal e da Seg. Social	2.903,40	2.903,40	885	885	2.018,40	2.018,40
Fiscal	2.261,20	2.062,00	885	885	1.376,20	1.177,00
Seguridade Social	642,3	841,4	0	0	642,3	841,4
(+) Orçam. Invest. das Estatais	96,9	96,9	0	0	96,9	96,9
(=) Total do Projeto	3.000,30	3.000,30	885	885	2.115,30	2.115,30

Fonte: PLOA 2016 e SIOP BI Gerencial/SOF

Como se observa, a receita relativa aos orçamentos fiscal e da seguridade social alcança R\$ 2.018,4 bilhões (líquidos de operações relativas ao refinanciamento da dívida), sendo R\$ 1.455,0 bilhões (72%) referentes a receitas correntes e R\$ 563,4 bilhões (28%) a receitas de capital.

Destaque-se que a integralidade das despesas da seguridade social (R\$ 841,4 bilhões) não pode ser atendida por suas receitas (R\$ 642,3 bilhões). Assim, a diferença de R\$ 199,1 bilhões é coberta por receitas do orçamento fiscal.

3. Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Natureza da Despesa

No PLOA 2016, os recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social são distribuídos, por grupos de natureza da despesa (GND), segundo a tabela a seguir, a qual também informa os valores autorizados para 2015.

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social - Despesas por GND (R\$ bilhões)		
Discriminação	Autorizado 2015	PLOA 2016
1 - Pessoal e encargos sociais	256,5	287,6
3 - Outras despesas correntes	1.060,9	1.100,7
4 - Investimentos	83,4	37,6
5 - Inversões financeiras	98,5	88,3
9 - Reserva de contingência	36,1	40,3
Recursos livres	0,0	15,2
Recursos próprios e vinculados	36,1	25,1
Subtotal 1 (despesas exceto serviço da dívida)	1.535,4	1.554,5
2 - Juros e encargos da dívida	277,3	304,1
6 - Amortização da dívida	1.080,0	1.044,8
Subtotal 2 (serviço da dívida)	1.357,3	1.348,9
Total da Despesa	2.892,7	2.903,4

Fonte: PLOA 2016 e SIOP BI Gerencial/SOF

Relativamente aos valores autorizados em 2015, sobressai o fato de que, em termos nominais, houve decréscimo em investimentos (GND 4) e em inversões financeiras (GND 5), com redução de 54,9% e 10,3% respectivamente.

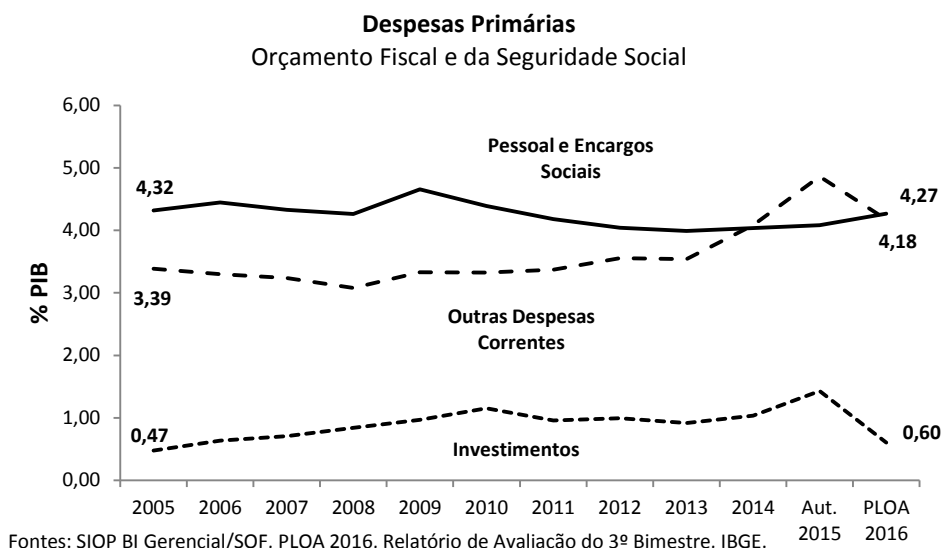


CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

3.1. Despesas primárias

O gráfico a seguir apresenta o comportamento, em relação ao PIB, das despesas com pessoal e encargos sociais (GND 1), outras despesas correntes (GND 3) – estas líquidas de transferências constitucionais e gastos previdenciários e assistenciais relativos ao RGPS, LOAS, seguro-desemprego, abono salarial e Bolsa Família – e investimentos (GND 4).



O gráfico traçado revela que, entre 2009 e 2015, há tendência de queda nas despesas com pessoal e encargos sociais (GND 1) em relação ao PIB. Porém, a proposta orçamentária para 2016 interrompe essa trajetória. Quanto a outras despesas correntes (GND 3), observamos um movimento contrário. Uma tendência de elevação entre 2008 e 2015, contraposta por redução na proposta orçamentária para 2016. Já em relação aos investimentos, constata-se queda no montante proposto para 2016 em relação ao valor autorizado em 2015.

Em relação às despesas com pessoal, cumpre informar que o PLOA 2016 contempla R\$ 15.862,5 milhões para reestruturação das carreiras e aumento de remuneração, sendo R\$ 558,2 milhões para o Poder Legislativo, R\$ 1.855,8 milhões para o Poder Judiciário, R\$ 334,9 milhões para o Ministério Público da União e o Conselho Nacional do Ministério Público, R\$ 12,2 milhões para a Defensoria Pública da União e R\$ 13.101,3 milhões para o Poder Executivo. Além disso, o PLOA 2016 também autoriza despesas com criação/provimento de cargos da ordem de R\$ 1.940,2 milhões.

4. Resultados Fiscais

O projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2016 (PLDO 2016), ainda não aprovado pelo Congresso Nacional, previa uma meta de superávit primário do governo central de R\$ 104,55 bilhões para o exercício de 2016. O Adendo 01 ao relatório apresentado pelo Relator, de agosto de 2015, reduz a meta para R\$ 34,4 bilhões, com possibilidade adicional de dedução do valor relativo ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), inclusive de seus restos a pagar.

A meta de resultado primário considerada no PLOA 2016, de - R\$ 30,5 bilhões, é menor que a prevista no Adendo 01 do Relatório do PLDO 2016. Contudo, se considerada a possibilidade de dedução dos pagamentos relativos ao PAC, o resultado previsto no referido Adendo poderia inclusive se tornar negativo.

A tabela a seguir apresenta os principais componentes dos resultados primário e nominal do governo central constantes do PLOA 2016.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
 Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Demonstração das Metas para os Resultados Primário e Nominal do Governo Central* (R\$ bilhões)

Descrição	Reprogramação 2015		PLOA 2016	
	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB
Receita primária	1.325,30	22,73%	1.401,80	22,42%
(-) Despesas primárias	1.309,60	22,46%	1.429,30	22,86%
Transferência por repartição de receita	204,3	3,50%	218	3,49%
Pessoal e encargos sociais	239,6	4,11%	266,9	4,27%
Previdência	438,9	7,53%	491	7,85%
Outras despesas primárias	426,9	7,32%	453,3	7,25%
Outras despesas primárias obrigatórias	192,9	3,31%	202,9	3,24%
Outras despesas primárias discricionárias e PAC	233,9	4,01%	250,4	4,00%
(=) Resultado primário (regime orçamentário)	15,7	0,27%	-27,4	-0,44%
(-) Outros fatores que afetam o resultado primário	8,1	0,14%	7,5	0,12%
Empréstimos líquidos	0,4	0,01%	1,1	0,02%
Subsídios implícitos e outras despesas extra-orçamentárias	7,7	0,13%	6,4	0,10%
(+) Ajustes de regime de caixa/orçamentário	-1,8	-0,03%	4,4	0,07%
(=) Resultado primário do Governo Central - abaixo da linha	5,8	0,10%	-30,5	-0,49%
(-) Juros (regime de competência)	330,8	5,67%	266,1	4,26%
(=) Resultado nominal do Governo Central	-324,9	-5,57%	-296,6	-4,74%

Fonte: PLOA 2016 e SIOPI Gerencial/SOF

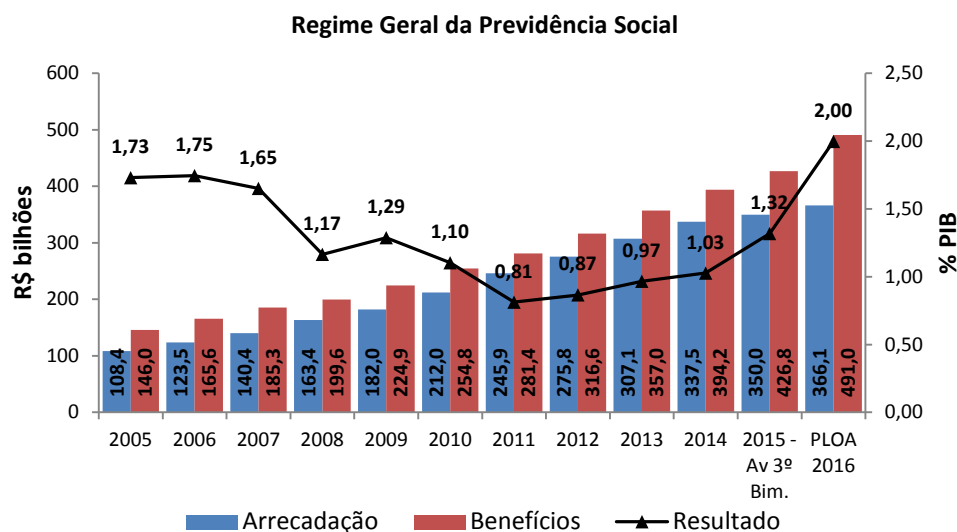
(*) O conceito de governo central abrange os orçamentos fiscal e da seguridade social da União.

O Projeto de Lei Orçamentária para 2016 projetou um déficit primário de R\$ 30,5 bilhões, que resultará em um déficit nominal de R\$ 296,6 bilhões para o período, com conseqüente aumento nominal da dívida pública federal.

O PLOA 2016, considerando os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos, cumpriu a Regra de Ouro prevista no inciso III, do artigo 167 da Constituição Federal.

5. Previdência Social

A necessidade de financiamento do regime geral da previdência social, em percentual do PIB, apresentou tendência de queda até 2011. A partir de então, o resultado previdenciário tem mostrado déficits crescentes ano após ano. Na proposta orçamentária para 2016, o crescimento do déficit em relação ao exercício de 2015 torna-se ainda mais acentuado.



Fontes: SIOPI Gerencial/SOF, PLOA 2016, Relatório de Avaliação do 3º Bimestre, IBGE e BEPS/MPS.



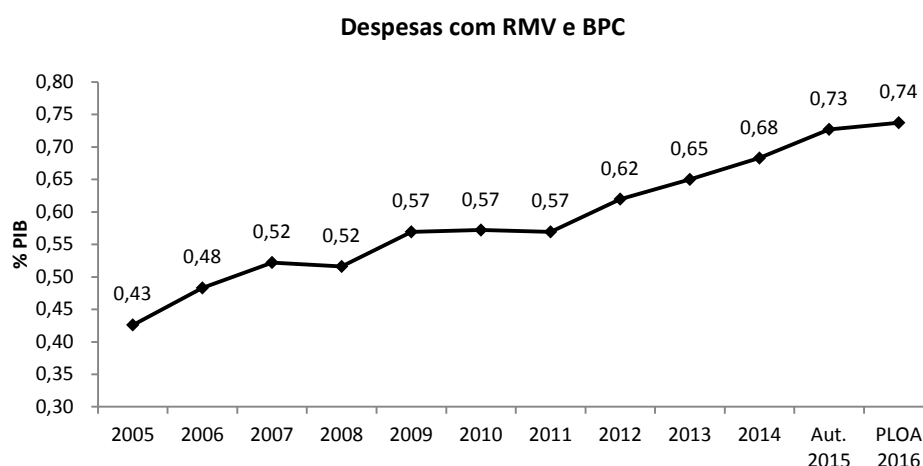
CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

6. Outras Despesas com Transferências

6.1. Despesas com Benefícios Assistenciais (RMV/BPC)

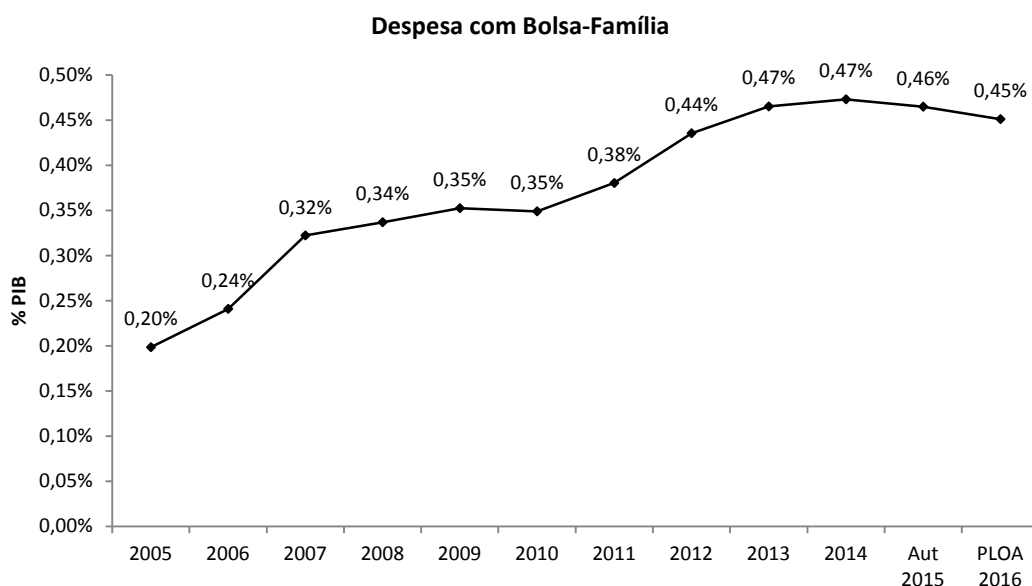
As despesas com Renda Mensal Vitalícia (RMV) e Benefícios de Prestação Continuada (BPC) somam R\$ 46,1 bilhões na proposta orçamentária para 2016, valor equivalente a 0,74% do PIB. Trata-se do maior valor constante da série histórica indicada no gráfico adiante.



Fonte: SIOP BI Gerencial/SOF, PLOA 2016, Relatório de Avaliação do 3º Bimestre, IBGE.

6.2. Despesas com Bolsa-Família

As despesas com o programa bolsa-família somam R\$ 28,2 bilhões no PLOA 2016. Esse montante corresponde a 0,45% do PIB, conforme registrado no próximo gráfico.



Fonte: SIOP BI Gerencial/SOF, PLOA 2016, Relatório de Avaliação do 3º Bimestre, IBGE.

6.3. Despesas com Abono e Seguro-Desemprego

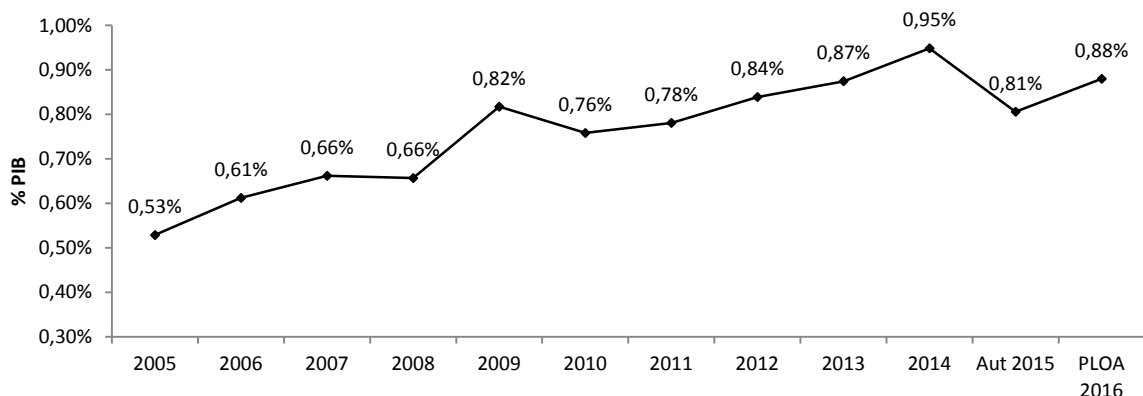
As despesas com abono salarial e seguro-desemprego correspondem a R\$ 55,0 bilhões no PLOA 2016. Esse valor equivale a 0,88% do PIB, conforme representado no gráfico adiante.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

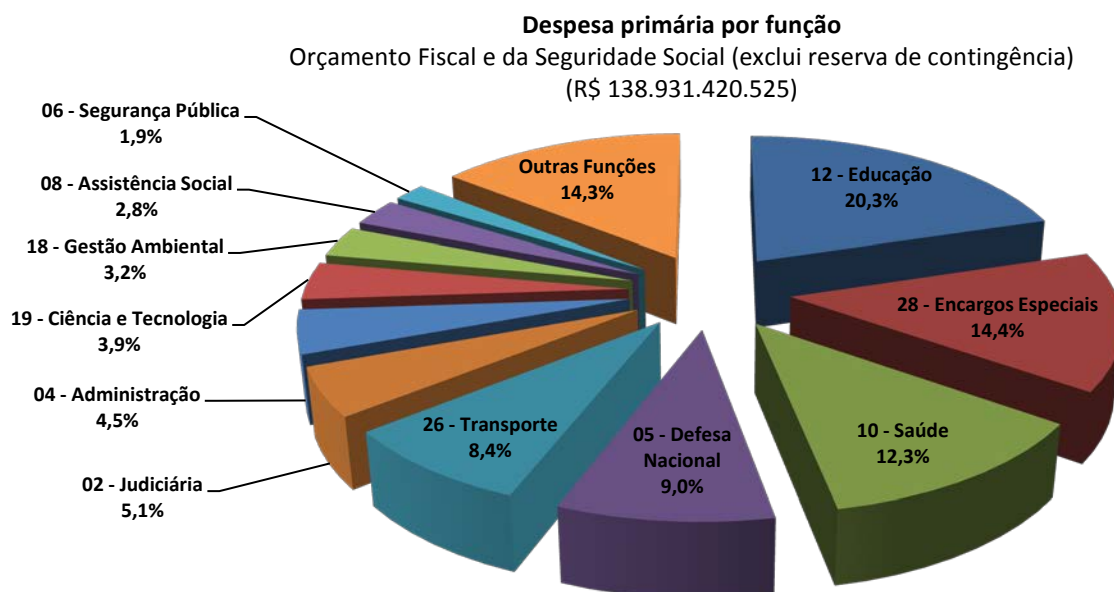
Despesa Primária com Abono e Seguro-Desemprego



Fonte: SIOP BI Gerencial/SOF, PLOA 2016, Relatório de Avaliação do 3º Bimestre, IBGE.

7. Despesas Discricionárias

As despesas discricionárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social totalizam R\$ 138,9 bilhões no PLOA 2016, excluída a reserva de contingência (GND 9), que soma R\$ 7,6 bilhões. No gráfico a seguir é indicada a distribuição desses recursos por função de governo.



Fonte: SIOP BI Gerencial/SOF.

Do total da função encargos especiais, 77,2% representam despesas relacionadas com o Programa Minha Casa Minha Vida.

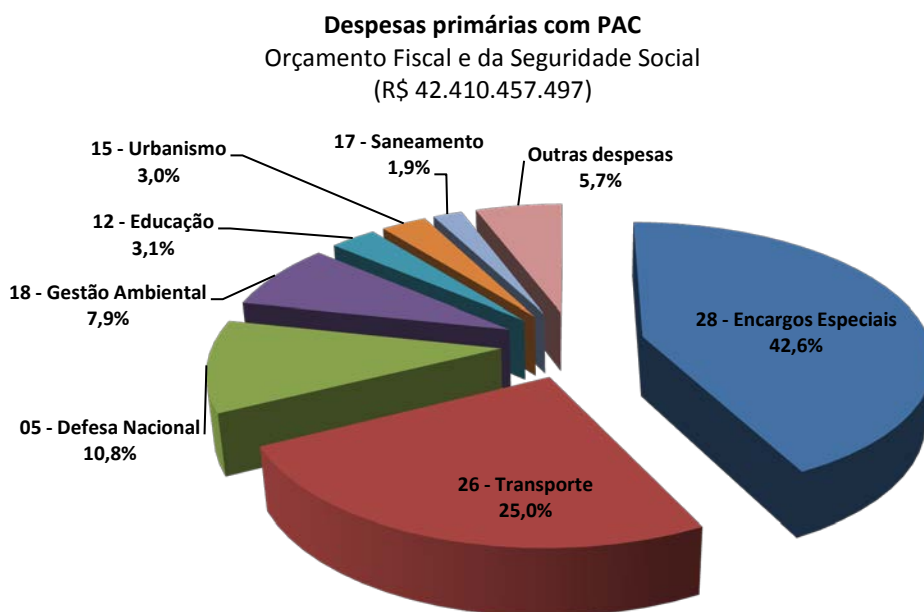
8. Despesas com PAC

Entre as despesas discricionárias, destacam-se as relacionadas com o PAC, definido como prioridade no PPA 2016-2019. As despesas com o PAC, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, correspondem a R\$ 42,4 bilhões e estão distribuídas na forma indicada no gráfico seguinte, por função de governo.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF



Fonte: SIOP BI Gerencial/SOF

9. Recursos para emendas individuais impositivas

No Projeto de Lei Orçamentária para 2016, estão previstos, na Reserva de Contingência, R\$ 7,6 bilhões (1% da Receita Corrente Líquida), destinados ao atendimento das emendas individuais, seguindo a previsão encaminhada ao Congresso Nacional no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016.

Dessa forma, considerando-se o percentual constitucional de aprovação das emendas individuais, de 1,2% da Receita Corrente Líquida encaminhada pelo Poder Executivo no Projeto de Lei Orçamentária, identifica-se ausência de recursos da ordem de R\$ 1,5 bilhão para atendimento do dispositivo constitucional.

10. Mínimo Constitucional da Saúde

O piso da saúde foi definido no valor de R\$ 100.247,5 milhões, que corresponde a 13,2% da Receita Corrente Líquida. Não estão incluídas no piso as emendas individuais impositivas destinadas à saúde no valor aproximado de R\$ 4,5 bilhões.

Caso o piso fosse calculado pela regra antiga, seria de, pelo menos, R\$ 103.904,33 milhões, com possibilidade de pequena ampliação, haja vista a execução orçamentária do exercício de 2015 – base para o cálculo do mínimo para 2016 – ainda não estar fechada e poder ser superior ao valor mínimo.

Brasília, 02 de setembro de 2016.

Ricardo Alberto Volpe¹
Diretor da CONOF

Luiz Fernando de M. Perezino²
Consultor-Geral da CONORF

¹ Colaboradores CD: Túlio Cambraia, Tiago Mota Avelar Almeida, Wagner Primo Figueiredo Júnior e Arthur Falcão Freire Kronenberger.

² Colaboradores SF: Aritan Borges Avila Maia e Maurício Ferreira de Macêdo.