Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CONGRESSO NACIONAL

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA

PARA 2015

(Projeto de Lei nº 13/2014-CN)

Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015

PARECER PRELIMINAR

PARTE GERAL

Presidente: Deputado DEVANIR RIBEIRO (PT/SP)

Relator-Geral: Senador ROMERO JUCÁ (PMDB/RR)

PARECER PRELIMINAR sobre o Projeto de Lei nº 13, de 2014 – CN, que "estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015".

RELATOR-GERAL: Senador ROMERO JUCÁ

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 13, de 2014-CN, que "estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015" – PLOA 2015, encaminhado ao Congresso Nacional por intermédio da Mensagem Presidencial nº 251, de 2014-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; 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; trata das obras com indícios de irregularidades graves e da autorização para abertura de créditos suplementares.

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: condições para apresentação e apreciação de emendas individuais, coletivas e de relator; dotações passíveis de serem canceladas pelos relatores setoriais e geral; vedações ao cancelamento de dotações; constituição, distribuição e utilização da reserva de recursos; competências dos relatores; conteúdo dos relatórios setoriais e geral.

PARTE GERAL

I – Visão Geral do PLOA 2015

O valor da proposta orçamentária para 2015 é de R$ 2.969,1 bilhões, sendo que R$ 105,7 bilhões são relativos ao orçamento de investimento das empresas estatais. O total dos orçamentos fiscal e da seguridade social é de R$ 2.863,4 bilhões, dos quais R$ 868,6 bilhões referem-se ao refinanciamento (ou rolagem) da dívida pública. Descontada essa parcela, os orçamentos fiscal e da seguridade social somam R$ 1.994,8 bilhões.

Os valores relativos a cada orçamento integrante do PLOA 2015, inclusive valores líquidos do refinanciamento da dívida pública, são apresentados na tabela adiante.

PLOA 2015 - PRINCIPAIS COMPONENTES

R$ bilhões

Descrição	PLOA 2015		Refinanciamento da Dívida		PLOA 2015 (Líquido de Refinanciamento)	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Orçamento. Fiscal e da Seg. Social	2.863,4	2.863,4	868,6	868,6	1.994,8	1.994,8
Fiscal	2.168,5	2.079,0	868,6	868,5	1.300,0	1.210,4
Seguridade Social	694,8	784,4	-	0,0	694,8	784,4
(+) Orçam. Invest. das Estatais	105,7	105,7	-	-	105,7	105,7
(=) Total do Projeto	2.969,1	2.969,1	868,6	868,6	2.100,5	2.100,5

Fonte: PLOA 2015 e BI Gerencial-SIOP/SOF

A tabela seguinte, por seu turno, compara os valores líquidos de refinanciamento contidos das propostas de 2014 e 2015.

COMPARAÇÃO ENTRE O PLOA 2014 E O PLOA 2015 (LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)

R$ bilhões

Descrição	PLOA 2014		PLOA 2015	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Projeto de Lei Orçamentária	1.812,8	1.812,8	2.100,5	2.100,5
Orçamento de Investimento das Estatais	105,6	105,6	105,7	105,7
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	1.707,2	1.707,2	1.994,8	1.994,8
Orçamento Fiscal	1.066,3	1.000,6	1.300,0	1.210,4
Orçamento da Seguridade Social	641,0	706,7	694,8	784,4

Fonte: PLOA 2015 e BI Gerencial-SIOP/SOF

Em relação à proposta para 2014, o PLOA 2015 prevê acréscimo de R$ 287,6 bilhões (16,8%) 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, praticamente não há variação entre valores propostos para 2014 e 2015.

II – 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 a seguir contém os principais parâmetros empregados na elaboração do PLOA 2015, comparados com os adotados em 2014 no PLOA, na lei orçamentária anual - LOA e na reprogramação contida no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre.

PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

Parâmetros	2014			2015
	PLOA	LOA	Reprogramação 3º bimestre	PLOA
PIB real - variação %	4,0	3,8	1,8	3,0
PIB nominal - R$ bilhões	5.242,90	5.280,40	5.258,80	5.756,50
IPCA acumulado - variação %	5,00	5,80	6,20	5,00
IGP-di acumulado - variação %	5,50	6,00	7,25	5,50
Taxa Over Selic - média %	9,30	não inf.	10,88	10,90
Taxa Câmbio - média - R$/US$	2,19	2,30	2,29	2,45
Massa Sal Nominal - variação %	10,09	não inf.	11,27	10,35
Salário Mínimo - R$	722,90	724,00	724,00	788,06
Reajuste Nominal Sal Mínimo - var. %	6,62	6,78	6,78	8,84
Reajuste demais Benefícios. Prev. - var. %	5,7	não inf.	não inf.	6,2

Fonte: PLOA e LOA 2014 / Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 3º bimestre de 2014 / PLOA 2015.

O PLOA 2015 baseia suas projeções fiscais na retomada do ritmo econômico, refletido na expectativa de crescimento real do PIB de 3%, conjugada com a redução da inflação medida pelo IPCA para 5%.

Quanto à taxa de juros, o governo considera que, a despeito da política monetária mais restritiva, as medidas adotadas para elevar a competitividade do setor produtivo e proporcionar ambiente favorável ao consumo, em especial de produtos nacionais, criaram condições necessárias para que o país cresça em 2015 sem gerar pressões inflacionárias. Com essa avaliação, foi projetada taxa de juros média do período de 10,9% ao ano.

A massa salarial continua registrando crescimento e, de acordo com o projeto, a expansão desse indicador deve ser de 10,35% em 2015. O valor contempla expectativa de que a taxa de ocupação cresça 3,19%, os salários 6,94% e a população economicamente ativa 1,1%. Soma-se a isso o reajuste esperado do salário mínimo para 2015 de 8,84%.

III – Metas Fiscais

A mensagem presidencial ressalta, em termos muito assemelhados à de 2014, a importância da coordenação, nos últimos anos, das esferas fiscal e monetária, que permitiria formular, neste projeto de lei orçamentária, políticas e instrumentos para garantir crescimento sustentável da economia com redução da desigualdade e inclusão social.

O referido documento faz menção a movimentos estratégicos nesse contexto, dos quais um é o aumento de investimento, sendo destaques na órbita pública o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o Programa de Investimentos em Logística - PIL, o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e o Pré-Sal.

Avalia que a sustentabilidade do quadro macroeconômico interno, mesmo em cenário de incerteza, é resultado da consistência das diretrizes e da política econômica, que visam, entre outros objetivos, o equilíbrio fiscal, com melhora nos indicadores de endividamento do setor público (alongamento do prazo médio; redução do percentual de vencimentos no curto prazo; diminuição da parcela da dívida exposta à volatilidade de mercado, como câmbio e taxa Selic; e trajetória declinante da dívida líquida como proporção do PIB).

De fato, a dívida líquida do setor público – DLSP mostra tendência de queda desde 2003. Foi reduzida de 60,4% do PIB em dezembro de 2002 para 33,6% do PIB em dezembro de 2013 e 33,1% do PIB em janeiro de 2014 (o menor registro desde dezembro de 2001), embora tenha voltado a crescer, alcançando 35,1% do PIB em julho de 2014, conforme indicado na próxima tabela.

RESULTADOS FISCAIS DO SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO, 2008-2015 (% do PIB)
(observado em 12 meses)

Item	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Até Julho / 2014	2015 (Msg)
Superávit Primário	3,42	2,00	2,70	3,11	2,39	1,88	1,22	2,0
(-) Juros Líquidos da Dívida	5,46	5,28	5,18	5,71	4,87	5,14	5,06	4,6
(=) Resultado Nominal	-2,04	-3,28	-2,61	-2,61	-2,48	-3,25	-3,84	-2,6
Dívida Líquida	38,53	42,07	39,15	36,41	35,29	33,57	35,06	32,9
Dívida Bruta (Gov. Geral)	57,41	60,92	53,35	54,15	58,83	56,72	59,00	-

Todas as referências feitas neste Relatório à proposta orçamentária consideram as estimativas do PIB em 2014 e 2015 e dos demais indicadores relevantes que prevaleciam na ocasião de seu encaminhamento.

O PLOA 2015 prevê que a dívida líquida chegue a 32,9% do PIB em 2015.

O desempenho satisfatório nos onze anos passados deve-se em parte à redução da taxa de juros incidentes sobre a dívida pública. Os dados do Banco Central mostram que os juros líquidos, que alcançaram um máximo de 9,6% do PIB acumulados nos 12 meses encerrados em setembro de 2003, foram reduzidos a 4,8% do PIB em junho de 2013 e, em julho de 2014, se situaram em 5,1% do PIB. Os juros líquidos serão equivalentes a 4,6% do PIB em 2015, segundo a proposta.

A redução da dívida decorreu, também, da poupança pública gerada no período. O resultado primário foi positivo e ficou, em média, pouco acima de 3,4% do PIB entre 2003 e 2008. Dos anos de crise até 2013, o desempenho caiu, exceto em 2011. Em 2012 e 2013 o resultado primário foi, respectivamente, de 2,39% e 1,88% do PIB.

A tabela seguinte mostra como evoluíram resultados e metas primárias entre 2010 e 2015.

EVOLUÇÃO DE RESULTADOS E METAS PRIMÁRIAS DO SETOR PÚBLICO, 2010-2015

Discriminação	Realizado				Metas									
					2014							2015		
	2010	2011	2012	2013	LDO	Projeto de Lei Orçamentária		Orçamento		Reprogramado (3ª Avaliação)		LDO	PLOA	
	% PIB					R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	% PIB	R$ milhões	% PIB
Setor Público	2,70	3,11	2,39	1,88	3,10	109.360,0	2,09	109.360,0	2,07	99.012,9	1,88	2,50	114.669,0	1,99
Governo Federal	2,07	2,26	1,94	1,54	2,15	58.072,0	1,11	58.072,0	1,10	80.773,6	1,54	2,00	86.002,0	1,49
Governo Central	2,09	2,25	1,96	1,55	2,15	58.072,0	1,11	58.072,0	1,10	80.773,6	1,54	2,00	86.002,0	1,49
Estatais Federais	-0,02	0,01	-0,02	-0,01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Governos Regionais	0,63	0,85	0,45	0,34	0,95	51.288,0	0,98	51.288,0	0,97	18.239,2	0,35	0,50	28.667,0	0,50
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (1)														
Receita (2)	24,43	23,92	24,10	24,15	24,39	1.298.353,7	24,76	1.314.612,7	24,90	1.295.348,9	24,63	24,65	1.447.658,1	25,15
Despesa (3)	22,38	21,70	22,17	22,61	22,24	1.240.281,7	23,66	1.256.540,7	23,80	1.214.575,2	23,10	22,65	1.361.656,1	23,65
Resultado	2,05	2,22	1,93	1,54	2,15	58.072,0	1,11	58.072,0	1,10	80.773,6	1,54	2,00	86.002,0	1,49
Memorando														
Abatimento Usado (4)	0,40	...	0,79	0,69	1,24	58.000,0	1,11	58.000,0	1,10	35.298,4	0,67	0,50	28.667,0	0,50
PPI/PAC Realizado (5)	0,59	0,68	0,89	0,92	...	...	...	...	...	-	-	...	...	...
Recebíveis de Itaipu	0,04	0,03	0,03	0,02	...	...	...	...	...	-	-	...	...	...
Crescimento PIB (%)	7,53	2,73	1,03	2,49	4,50	4,00		3,80		1,80		3,00	3,00	

Fonte: Banco Central do Brasil; Projetos de Lei Orçamentária de 2014 e 2015; e SOF/MP. Elaboração das Consultorias.
(1) Inclui no resultado das estatais de 2010 a 2013 os recebíveis de Itaipu, conforme relatórios de cumprimento de metas do Tesouro.
(2) Inclui em 2010 receitas extraordinárias da venda de 5 bilhões de barris de petróleo pela União, equivalentes a 1,98% do PIB, e em 2012 o resgate de cotas do FFIE (0,28% do PIB). Exclui receita decorrente de compensação ao RGPS.
(3) Inclui nas despesas as transferências a estados e municípios e discrepância estatística, que não a referente a recebíveis de Itaipu. Inclui em 2010 despesa extraordinária com a capitalização da Petrobras equivalente a 1,14% do PIB. Exclui despesa decorrente de compensação ao RGPS.
(4) Até 2013, despesas do PAC efetivamente utilizadas como abatimento para efeito do cumprimento da meta prevista na LDO, conforme PIB realizado. Em 2014 e 2015, previsão de abatimento da meta com despesas do PAC e com desoneração de tributos, quando for o caso, nos respectivos documentos. Nas LDOs, abatimento máximo previsto.
(5) Despesas realizadas.

Em 2010, a meta de superávit primário, fixada em 3,1% do PIB, foi formalmente cumprida mediante o abatimento das despesas do PAC.

O resultado de 2011 para todo o setor público representou o retorno à meta de 3,1% do PIB. Nesse exercício, a meta foi estabelecida pela primeira vez em termos nominais, no montante de R$ 117,9 bilhões. Em agosto daquele ano, o Governo Federal se comprometeu, diante do bom desempenho da arrecadação, a ampliá-la em R$ 10 bilhões. A iniciativa decorreu da percepção de que assim se permitiria ao Banco Central iniciar um novo ciclo de redução da taxa de juros. O resultado primário alcançou R$ 128,7 bilhões, apesar da frustração do resultado de estados e municípios.

Em 2012, ano de baixo crescimento, o cumprimento da meta dependeu novamente da utilização do redutor. A meta primária consolidada (R$ 139,8 bilhões), com a revisão do crescimento a menor, passou a representar 3,18% do PIB, e a meta da União e suas estatais, 2,20% do PIB. O resultado obtido foi de 2,4% do PIB, e de pouco mais de 1,9% do PIB para a União.

Para 2013, da meta primária de 3,22% do PIB para todo o setor público, cumpriu-se 1,88% do PIB. Nesse ano, por meio de alteração da LDO, a União se desobrigou de compensar o baixo desempenho de estados e municípios na geração do resultado primário. No âmbito da União, da meta de 2,27% do PIB, obteve-se o resultado primário de 1,54% do PIB. Cumpriu-se a meta primária federal, novamente, mediante sua redução em função da execução de despesas do PAC.

Para 2014, o resultado esperado é de 1,54% do PIB para a União, meta já reduzida em 0,67 ponto percentual em decorrência de despesas do PAC. A União continua dispensada, em 2014, de compensar o baixo de desempenho de estados e municípios na geração do resultado primário, cuja meta é de 0,35% do PIB.

Para 2015, é previsto superávit primário do setor público de 2% do PIB, meta que pode ser reduzida em até R$ 28,67 bilhões em função das despesas do PAC. O governo federal contribuirá com 1,5% do PIB e estados e municípios com 0,5%. Destaque-se que o PLDO 2015, ainda não aprovado, estipula que qualquer frustração desses governos será coberta pela União.

A tabela a seguir 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 2012 a 2015, já incluindo as previsões da avaliação de receitas e despesas relativas ao 3º bimestre de 2014.

RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (2012 – 2015)

Discriminação	Realizado 2012		Realizado 2013		Reprogramação 2014		PLOA 2015	
	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB
1. Receita primária total	1.058.455,0	24,0	1.169.968,0	24,2	1.295.348,8	24,6	1.447.658,1	25,1
1.1. Receita administrada pela Receita Federal do Brasil	647.392,9	14,7	719.196,8	14,8	780.371,6	14,8	876.620,5	15,2
1.2. Arrecadação liquida do Regime Geral da Previdência Social(1)	273.974,7	6,2	298.127,3	6,2	335.839,4	6,4	374.386,8	6,5
1.3. Receitas não administradas pela Receita Federal do Brasil	137.087,4	3,1	152.643,9	3,2	179.137,8	3,4	196.650,8	3,4
2. Transf. a Estados e Municípios (empenho liquidado)	169.937,2	3,9	187.667,0	3,9	208.844,6	4,0	228.073,2	4,0
3. Receita liquida de transferências (1 -2)	888.517,8	20,1	982.301,0	20,3	1.086.504,2	20,6	1.219.584,9	21,1
4. Despesa primária total (empenho liquidado)	854.530,6	19,5	953.959,6	19,7	1.004.008,4	19,2	1.133.352,4	19,7
4.1. Pessoal e encargos sociais	190.641,7	4,3	206.964,0	4,3	224.397,9	4,3	237.747,5	4,1
4.2. Benefícios da Previdência	318.830,3	7,3	358.579,4	7,4	386.915,9	7,4	436.289,7	7,6
4.3. Outras despesas obrigatórias (2)	126.407,4	2,9	141.983,8	2,9	140.102,4	2,7	176.302,8	3,1
4.4. Despesas discricionárias & PAC	218.651,2	5,0	246.432,4	5,1	252.592,2	4,8	283.012,4	4,9
5. Resultado primário - regime orçamentário (3 - 4)	33.987,2	0,6	28.341,4	0,6	82.495,8	1,4	86.232,5	1,4
6. Outros fatores que afetam o resultado	-3.500,2	-0,1	8.169,7	0,2	6.015,6	0,1	5.539,4	0,1
6.1. Empréstimos líquidos	1.753,1	0,0	0,0	0,0	631,4	0,0	416,3	0,0
6.2. Subsídios implícitos e outras despesas extra-orçamentárias	7.146,7	0,2	8.169,7	0,2	5.384,2	0,1	5.123,1	0,1
6.3. Fundo Soberano do Brasil	-12.400,0	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Ajuste regimes caixa/orçamentário	48.985,2	1,1	56.900,2	1,2	4.293,4	0,1	5.308,9	0,1
8. Resultado primário acima da linha (5-6+7)	86.472,6	1,8	77.071,9	1,6	80.773,6	1,4	86.002,0	1,4
9. Discrepância estatística/ajuste metodológico	-2.176,6	0,0	-1.781,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10. Resultado primário do governo central abaixo da linha (8 + 9)	84.296,0	1,8	75.290,6	1,6	80.773,6	1,4	86.002,0	1,4
11. Recursos para PAC E PBSM	39.306,9	0,9	35.053,9	0,7	35.298,4	0,7	28.667,0	0,5
12. Resultado primário do governo central, art. 3º da LDO (10 + 11)	123.602,9	2,7	110.344,5	2,3	116.072,0	2,1	114.669,0	1,9
13. Juros nominais	-147.267,6	-3,4	-185.845,7	-3,8	-191.358,0	-3,6	-195.898,0	-3,4
14. Resultado nominal do governo central (10 + 13)	-62.971,6	-1,6	-110.555,1	-2,2	-110.584,4	-2,2	-109.896,0	-2,0
15. Receitas financeiras	858.899,9	19,5	708.127,7	14,6	1.051.565,3	20,0	1.397.555,2	24,2
15.1. Refinanciamento da dívida	383.260,6	8,7	422.021,4	8,7	654.746,9	12,5	868.557,8	15,1
1 5.2. Emissão de títulos	172.624,9	3,9	88.994,9	1,8	194.754,4	3,7	278.866,1	4,8
15.3. Operações Oficiais de Crédito	64.408,8	1,5	67.160,7	1,4	67.010,0	1,3	70.005,1	1,2
15.4. Remuneração das Disponibilidades do Tesouro	47.914,9	1,1	46.859,9	1,0	44.182,2	0,8	57.693,3	1,0
15.5. Demais	190.690,7	4,3	83.090,8	1,7	90.871,8	1,7	122.432,9	2,1
16. Despesas financeiras	815.327,8	18,6	787.357,1	16,2	1.111.961,3	21,1	1.483.787,7	25,8
16.1. Juros e encargos da dívida	135.057,6	3,1	141.706,0	2,9	189.474,7	3,6	225.248,1	3,9
16.2. Amortização da dívida	620.522,7	14,1	576.739,0	11,9	812.476,2	15,4	1.131.350,3	19,7
16.3. Demais	59.747,5	1,4	68.912,1	1,4	110.010,4	2,1	127.189,3	2,2
Memo:								
Despesas PrimáriasTotais (4+6+7+9)	897.839,0	20,5	1.017.248,2	21,1	1.014.317,4	19,4	1.144.200,7	19,9

Fonte: Projeto de Lei Orçamentária para 2015.
(1) Exclui receita decorrente de compensação ao RGPS.
(2) Exclui despesa decorrente de compensação ao RGPS. Considera: Abono e Seguro Desemprego, Anistiados, Apoio Financeiro aos Municípios / Estados / Desoneração MP 563, Benefícios de Legislação Especial, Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV, Complemento do FGTS, Créditos Extraordinários, Despesas Custeadas com Convênios/Doações, Fundef / Fundeb – Complementação, Fundo Constitucional do DF, Despesas Discricionárias dos Poderes Legislativo/Judiciário/MPU, Lei Kandir (LCs nº 87, de 1996 e 102, de 2000), Reserva de Contingência Primária, Ressarcimento a Estados e Municípios -combustíveis fósseis, Sentenças Judiciais de Custeio e Capital, Subsídios, Subvenções e Proagro e Transferência ANA -Receitas Uso Recursos Hídricos.

As receitas, superada a fase mais crítica da crise, recuperaram a trajetória de alta em 2012 e 2013.

Na proposta orçamentária, estima-se novo aumento das receitas primárias para 2014, as quais devem atingir o valor de 24,6% do PIB. Em 2014, além do resultado da adesão ao novo Refis, as receitas não administradas pela Receita Federal do Brasil - RFB terão peso significativo, em decorrência dos elevados volumes de concessões e *royalties* esperados.

Para 2015, na mesma base de comparação, a proposta prevê que as receitas primárias chegarão a 25,1% do PIB. Esse avanço é esperado em função do crescimento de 0,7% do PIB das receitas administradas pela RFB, incluindo a arrecadação previdenciária, enquanto as demais ficam estacionárias em patamar já elevado.

As despesas executadas aumentaram de 2012 para 2013 em relação ao PIB, alcançando 19,5% e 19,9%, respectivamente. Em 2014, a expectativa, contida no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre, é de que se reduzam para 19,1% do PIB. Em 2015, está prevista elevação para 19,7% do PIB.

Do lado das despesas, destaque é a manutenção, em volume historicamente baixo (4,1% do PIB), das despesas com pessoal e seus encargos. Já os benefícios previdenciários manterão sua trajetória de crescimento, com previsão de alcançarem 7,6% do PIB em 2015.

As despesas discricionárias, que contemplam todo o investimento, incluindo o PAC, haviam crescido em 2013 em relação a 2012, mas voltaram a se situar abaixo dos 5% do PIB nos exercícios de 2014 e 2015 (previsões).

Quanto às despesas financeiras, a estimativa é de que, dados os parâmetros macroeconômicos e fiscais que prevaleceram na elaboração da proposta, os juros nominais a cargo do governo central cresçam de uma média de 3,0% do PIB (de 2012 e 2013) para 3,6% do PIB em 2014 e 3,9% do PIB em 2015.

IV – Análise da Proposta Orçamentária

IV.1. Receita Estimada

O PLOA 2015 estima as receitas totais em R$ 2.969,1 bilhões, sendo R$ R$ 2.863,4 bilhões relativos aos orçamentos fiscal e da seguridade social e R$ 105,7 bilhões ao orçamento de investimento. No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, R$1.465,8 bilhões são receitas primárias brutas e R$ 1.397,6 bilhões receitas financeiras, das quais R$ 868,6 bilhões referem-se à rolagem da dívida pública federal.

Deve-se observar que as receitas primárias compreendem R$ 18,2 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$ 1.447,6 bilhões[1].

RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS – PRINCIPAIS ITENS – 2011 A 2015 (R$ milhões)

Discriminação	2011 Realizado	%PIB	2012 Realizado	%PIB	Realizado 2013	%PIB	Reprog. 2014	%PIB	PLOA 2015	%PIB
1. RECEITA PRIMÁRIA BRUTA (1.1+1.2+1.3)	991.037,8	23,92	1.058.455,0	24,04	1.169.968,0	24,15	1.295.348,9	24,63	1.447.658,1	25,15
1.1 - Receita Administrada pela RFB	628.621,1	15,17	647.392,9	14,70	719.196,8	14,84	780.371,6	14,84	876.620,5	15,23
1.2 - Receita Liquida do RGPS	245.891,9	5,94	273.974,7	6,22	298.127,3	6,15	335.839,4	6,39	374.386,9	6,50
1.3 - Receita Não Administrada pela RFB	116.524,8	2,81	137.087,4	3,11	152.643,9	3,15	179.137,8	3,41	196.650,8	3,42
2. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	163.035,7	3,94	171.394,4	3,89	181.820,9	3,75	211.842,1	4,03	230.565,7	4,01
3. RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA (1 -2)	828.002,1	19,99	887.060,6	20,15	988.147,1	20,40	1.083.506,8	20,60	1.217.092,4	21,14
4. DESPESA PRIMÁRIA (4.1+4.2+4.3+4.4)	734.477,6	17,73	811.198,0	18,43	911.075,0	18,81	1.002.733,1	19,07	1.131.090,4	19,65
4.1 - Pessoal e Encargos Sociais	181.441,4	4,38	188.394,5	4,28	205.152,9	4,23	222.037,0	4,22	235.069,1	4,08
4.2 - Benefícios Previdenciários	281.438,2	6,79	316.589,5	7,19	357.003,1	7,37	386.915,9	7,36	436.289,7	7,58
4.3 - Outras Despesas Obrigatórias	100.396,6	2,42	109.580,2	2,49	128.204,1	2,65	141.187,7	2,68	176.719,2	3,07
4.4 - Despesas Discricionárias	171.201,5	4,13	196.633,8	4,47	220.714,9	4,56	252.592,2	4,80	283.012,4	4,92
4.4.1 - Investimentos (*)	41.930,4	1,01	46.873,5	1,06	76.300,0	1,57	-	-	60.925,9	1,06
4.4.2 – Demais	129.271,1	3,12	149.760,3	3,41	144.414,9	2,99	252.592,2	4,80	222.086,5	3,86
5. FUNDO SOBERANO	-	-	12.400,0	-	-	-	-	-	-	-
6. AJUSTE METODOLÓGICO	- 489,1	0,01	2.176,6	-	1.781,3	-	-	-	-	-
7. RESULTADO PRIMÁRIO (3 - 4 + 5 + 6)	93.035,4	2,25	86.086,0	1,96	75.290,7	1,55	80.773,7	1,54	86.002,0	1,49

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal - Ministério do Planejamento e PLOA 2015
(*) Na coluna PLOA 2015 estão incluídos R$ 41,6 bilhões de investimentos do PAC.
(*) PIB em R$ milhões: 4.143.013,34 (Realizado 2011); 4.402.537,11 (Realizado 2012); 4.844.815,00 (Realizado 2013); 5.258.842,10 (Avaliação 3º bim./2014); 5.756.516,5 (PLOA 2015)

As receitas primárias brutas aumentam em R$ 152,3 bilhões, com relação ao valor esperado para 2014 na reprogramação orçamentária do 3º bimestre desse exercício. Após a dedução das transferências constitucionais e legais para os estados e municípios, no montante de R$ 230,6 bilhões, as receitas primárias líquidas resultam em R$ 1.217,1 bilhões, no conceito caixa.

[1] Esse ajuste também foi efetuado nos demais exercícios financeiros a que se refere a tabela.

No relatório de avaliação da receita do PLOA 2015, as receitas primárias[2] líquidas de transferências a estados e municípios sofreram reestimativa negativa de R$ 11.860,5 milhões, conforme abaixo demonstrado.

REESTIMATIVA DE RECEITA PARA O EXERCÍCIO DE 2015

Discriminação		Relatório da Receita (19/11)			Adendo			Relatório da Receita Atualizado		
		Bruta	Transferências a Estados e Municípios	Líquida da União	Bruta	Transferências a Estados e Municípios [1]	Líquida da União	Bruta	Transferências a Estados e Municípios	Líquida da União
A.	*Receitas Administradas pela RFB (exceto RGF*	*9.727,5*	*2.366,4*	*7.361,1*	*(21.726,6)*	*(6.447,3)*	*(15.279,3)*	*(11.999,1)*	*(4.080,9)*	*(7.918,2)*
A.1	Imposto sobre a Exportação	200,3	-	200,3	-	-	-	200,3	-	200,3
A.2	Imposto de Importação				2.432,4	-	2.432,4	2.432,4	-	2.432,4
A.3	Imposto de Renda Pessoa Física	2.185,0	983,3	1.201,8	(1.248,2)	(567,9)	(680,3)	936,8	415,3	521,5
A.4	Imposto de Renda Pessoa Jurídica				(13.370,7)	(6.083,7)	(7.287,0)	(13.370,7)	(6.083,7)	(7.287,0)
A.5	Imposto de Renda Fonte - Trabalho	866,2	389,8	476,4	1.803,2	820,5	982,8	2.669,5	1.210,3	1.459,2
A.6	Imposto de Renda Fonte - Capital				(1.051,7)	(478,5)	(573,2)	(1.051,7)	(478,5)	(573,2)
A.7	Imposto de Renda Fonte - Remessas para o	516,5	232,4	284,1	722,9	328,9	394,0	1.239,4	561,3	678,0
A.8	Imposto de Renda Fonte - Outros Rendiment	1.163,7	523,7	640,0	642,3	292,3	350,1	1.806,0	815,9	990,1
A.9	Imposto sobre Produtos Industrializados - Au	401,4	220,8	180,6		-	-	401,4	220,8	180,6
A.10	Imposto sobre Produtos Ind - Vinc Import.				1.567,2	869,8	697,4	1.567,2	869,8	697,4
A.11	Imposto sobre Produtos Ind - Outros				(2.934,4)	(1.628,6)	(1.305,8)	(2.934,4)	(1.628,6)	(1.305,8)
A.12	Imposto sobre Operações Financeiras	2.503,3	-	2.503,3	(1.500,0)	-	(1.500,0)	1.003,3	-	1.003,3
A.13	Cofins				(1.006,9)		(1.006,9)	(1.006,9)	-	(1.006,9)
A.14	Contribuição PIS/Pasep	1.324,3	-	1.324,3	(1.639,8)	-	(1.639,8)	(315,5)	-	(315,5)
A.15	CSLL				(1.200,0)		(1.200,0)	(1.200,0)	-	(1.200,0)
A.16	Fundaf	96,5	-	96,5		-	-	96,5	-	96,5
A.17	Receitas de Loterias	470,2	16,5	453,8	-	-	-	470,2	16,5	453,8
A.18	Demais Receitas Administradas			-	(4.942,9)		(4.942,9)	(4.942,9)	-	(4.942,9)
B.	*Receitas do Regime Geral da Previdência Soc*	*4.157,3*	-	*4.157,3*	*(4.000,0)*	-	*(4.000,0)*	*157,3*	-	*157,3*
C.	*Receitas Não Administradas*	*7.344,1*	-	*7.344,1*	*(13.500,0)*	*(4.000,0)*	*(9.500,0)*	*(6.155,9)*	*(4.000,0)*	*(2.155,9)*
C.1	Concessões	1.929,4	-	1.929,4	-	-	-	1.929,4	-	1.929,4
C.2	Dividendos	512,5	-	512,5	-	-	-	512,5	-	512,5
C.3	Royalties/Compensação Financeira	-	-	-	(8.000,0)	(4.000,0)	(4.000,0)	(8.000,0)	(4.000,0)	(4.000,0)
C.4	Operações com Ativos	3.300,0	-	3.300,0	(5.500,0)	-	(5.500,0)	(2.200,0)	-	(2.200,0)
C.5	Contribuição FGTS (Lei Complementar 110/2	295,8	-	295,8	-	-	-	295,8	-	295,8
C.6	Demais Receitas	1.306,4	-	1.306,4	-	-	-	1.306,4	-	1.306,4
D.	*Total (A+B+C)*	*21.228,9*	*2.366,4*	*18.862,5*	*(39.226,6)*	*(10.447,3)*	*(28.779,3)*	*(17.997,7)*	*(8.080,9)*	*(9.916,8)*
Memo:										
Correção das transferências constitucionais, conforme Emenda Constitucional 84, de 2 de dezembro de 2014.						1.943,7	(30.723,0)		1.943,7	(11.860,5)
Fonte: Relatório da Receita										

IV.2. Despesa Fixada

Conforme inicialmente mencionado, o montante da despesa dos orçamentos fiscal e da seguridade para 2015 está fixado em R$ 2.863,4 bilhões. Esse valor total é detalhado por grupo de natureza da despesa (GND) conforme tabela a seguir, ao lado dos valores relativos a 2014.

[2] Não incluem R$ 18,2 bilhões relativos à compensação da União ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social por perdas com desoneração da folha de pagamentos das empresas, por constituir operação intraorçamentária.

DESPESAS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA – GND
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R$ bilhões

Discriminação	PLOA 2014	LOA 2014	Autorizado 2014	PLOA 2015
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	2.362,0	2.383,2	2.572,7	2.863,4
(-) Refinanciamento da Dívida	654,7	654,7	594,5	868,6
Contratual	15,9	15,9	4,6	5,0
Mobiliária	638,8	638,8	589,9	863,6
(=) Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (líquidos do refinanciamento)	1.707,2	1.728,4	1.978,1	1.994,8
1 - Pessoal e Encargos Sociais (1)	242,0	242,0	241,7	256,0
2 - Juros e Encargos da Dívida	189,5	189,5	198,5	225,2
3 - Outras Despesas Correntes	941,0	949,7	957,2	1.053,3
4 – Investimentos	67,2	81,4	83,9	60,9
5 - Inversões Financeiras	74,6	75,8	88,2	95,0
6 - Amortização da Dívida	157,7	157,7	376,3	262,8
9 - Reserva de Contingência	35,2	32,3	32,3	41,6
Despesa Financeira	28,0	32,0	32,0	33,5
Despesa Primária	7,3	0,3	0,3	8,1

Fonte: PLOA 2015 e SIGA Brasil
(1) Há reservas de contingências específicas constituídas para o atendimento de despesa com pessoal e encargos sociais, classificadas no GND 1.

Observa-se, novamente, que R$ 868,6 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$ 1.994,8 bilhões.

Quanto aos investimentos propostos nos orçamentos fiscal e da seguridade social, verifica-se que, em comparação com o projeto de lei orçamentária para 2014, houve redução de R$ 6,3 bilhões, de modo que passaram de R$ 67,2 bilhões no PLOA 2014 para R$ 60,9 bilhões no PLOA 2015.

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. No tocante aos orçamentos fiscal e da seguridade social, as despesas financeiras representam 51,8% das despesas totais para 2015. Desconsiderando-se o refinanciamento da dívida, essa proporção cai para 31,0%.

As despesas primárias, por seu turno, são classificadas como obrigatórias ou discricionárias, segundo identificadores de resultado primário (RP 1 a 5) previstos no PLDO 2015 (art. 7º). Quanto aos orçamentos fiscal e da seguridade social, as despesas primárias obrigatórias, constantes do PLOA 2015, correspondem a 86,8% do total das despesas primárias. De acordo com a tabela a seguir, essas despesas obrigatórias correspondem a 20,81% do PIB.

DESPESAS PRIMÁRIAS
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R$ bilhões

Despesas Primárias	Reprogramação 2014		PLOA 2015	
	R$	% PIB	R$	% PIB
Obrigatórias	1.039,2	19,76	1.198,3	20,81
Transferências por repartição de receita	208,8	3,97	228,1	3,96
Pessoal e Encargos Sociais	224,4	4,27	237,7	4,13
Previdência	386,9	7,36	436,3	7,58
Outras	219,1	4,16	296,2	5,14
Discricionárias	184,6	3,51	181,3	3,15
PAC	62,2[1]	1,18	65,0	1,13
Outras	122,4[1]	2,33	116,3	2,02
Total das Despesas Primárias	1.223,8	23,27	1.379,6	23,96

Fonte: SIOP/PLOA 2015 - Quadro 9 - Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central.
(1) Dotação Autorizada

IV.2.1. Pessoal e Encargos Sociais

O PLOA 2015 prevê despesa com pessoal e encargos sociais (GND 1) de R$ 256,0 bilhões, o que corresponde a um incremento de 5,9% sobre as dotações autorizadas para 2014. Contudo, como proporção da receita corrente líquida – RCL, essa despesa apresenta redução, passando de 33,2% em 2014 para 31,7% em 2015.

Deve-se destacar que, do montante previsto para pessoal e encargos sociais, R$ 96,0 bilhões são destinados ao pagamento de inativos e pensionistas. A maior parte, R$ 93,0 bilhões, refere-se ao programa 0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União, dos quais R$ 18,2 bilhões são custeados pela contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS (fonte 169). A parcela de R$ 1,8 bilhão é relativa a gastos com inativos e pensionistas de órgãos de segurança do Distrito Federal[3]. O restante, R$ 1,2 bilhão, está consignado em diversas ações[4].

Assim, o gasto com pessoal ativo é de R$ 160,0 bilhões, dos quais R$ 17,9 bilhões dizem respeito à contribuição patronal para o custeio do RPPS[5], valores que, recolhidos pelos órgãos à conta única do Tesouro Nacional, constituirão a fonte 169, cujos recursos serão utilizados para pagar parcela dos gastos com inativos e pensionistas. Há ainda R$ 2,8 bilhões para demais obrigações patronais[6].

Observe-se que parte da despesa com pessoal inativo e pensionistas é paga com recursos oriundos de contribuição patronal (R$ 18,2 bilhões), contabilizada como despesa com pessoal ativo. Ocorre, portanto, dupla contagem. Após excluí-la, verifica-se que o gasto da União com inativos e pensionistas é de R$ 77,8 bilhões e a despesa total com pessoal e encargos sociais alcança R$ 237,7 bilhões.

Necessário observar, ainda, que parte das despesas com inativos e pensionistas é custeada pela contribuição do servidor para o RPPS (fonte 156), no valor de R$ 12,1 bilhões. Assim, o impacto fiscal líquido da despesa com pessoal e encargos sociais é de R$ 225,6 bilhões.

[3] Ação 00NS – Pessoal Inativo e Pensionistas das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal.
[4] Estimativa realizada a partir dos valores previstos para os elementos de despesa 01 – Aposentadorias, Reserva Remunerada e Reformas e 03 – Pensões, constante da base de dados referente ao PLOA 2015.
[5] Valor correspondente à soma das dotações das ações 09HB – Contribuição para o Custeio do RPPSS, 00H7 – Contribuição para o Custeio do RPPSS decorrente do Provimento de Cargos e Funções e Reestruturação de Cargos e Carreiras e Revisão de Remunerações, 00G5 – Contribuição para o Custeio do RPPSS decorrente de Sentenças Judiciais e 00Z0 – Reserva de Contingência Financeira (relativa ao GND 1). A contribuição patronal para o RPPSS tem sido classificada como despesa financeira (RP 0).
[6] Estimativa realizada a partir dos valores previstos para os elementos de despesa 07 – Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência e, quando não se referir a recolhimento para o RPPSS, 13 – Obrigações Patronais.

O déficit do RPPS deve atingir a cifra de R$ 61,5 bilhões (1,07% do PIB) em 2015, segundo informações da mensagem presidencial. A tabela a seguir mostra a evolução desse déficit entre 2005 e 2015.

RESULTADO ANUAL DO RPPS

Ano	Déficit	
	R$ bilhões	% PIB
2005	30,4	1,42
2006	32,9	1,39
2007	36,7	1,39
2008	40,3	1,33
2009	45,2	1,40
2010	49,8	1,32
2011	53,1	1,28
2012	56,1	1,27
2013	55,2	1,10
LOA 2014	57,3	1,09
PLOA 2015	61,5	1,07

Fonte: Mensagem presidencial / PLOA 2015

Diferentemente do que ocorre com a contribuição da União para o RPPS, não há dotação específica para a contribuição para a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal – FUNPRESP instituída no âmbito de cada Poder[7]. Nesse caso, a despesa correspondente deve ser executada à conta da dotação consignada à ação 20TP - Pagamento de Pessoal Ativo da União, no elemento de despesa 07 – Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência.

Em razão do novo regime de previdência complementar, a tendência de queda do déficit do RPPS, como proporção do PIB, pode ser interrompida em determinado momento, uma vez que os novos servidores contribuirão para o seu financiamento até o limite do teto do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

A despesa total com pessoal e encargos sociais do Poder Legislativo, incluído o TCU, representa 1,09% da receita corrente líquida estimada para o exercício; a do Poder Judiciário, 3,47%; a do Poder Executivo e DPU, 26,61%; e a do MPU, 0,50%. A despesa total alcança 31,68%, de forma que o PLOA 2015 atende os limites globais estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF.

A mensagem presidencial que encaminha o PLOA 2015 não faz menção à revisão geral para todos os servidores públicos (art. 37, inciso X, da Constituição), nem ao reajuste dos benefícios dos servidores inativos (art. 40, § 8º, da Constituição).

O Anexo V do projeto mostra impacto nas despesas de pessoal e encargos de R$ 2,52 bilhões em 2015 e, a partir daí, de R$ 4,46 bilhões ao ano, decorrente da criação e/ou provimento de cargos, empregos e funções na esfera federal, incluindo substituição de terceirizados (R$ 77,78 milhões em 2015 e R$ 128,48 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 previsto no referido anexo é de R$ 13,16 bilhões para 2015, o que corresponde a R$ 14,08 bilhões anualizados.

A quase totalidade desses gastos é derivada de legislação já aprovada e inclui a última parcela dos reajustes concedidos em 2012, 2013 e 2014 para diversas carreiras da Administração Pública. No total, o PLOA 2015 propõe aumento de R$ 15,6 bilhões nas despesas com pessoal em 2015, equivalentes a R$ 18,4 bilhões anualizados.

Há ainda diversas proposições legislativas referentes à concessões de vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos e funções e alteração de estrutura de carreiras, assim como solicitações de provimentos de cargos e funções, encaminhadas pelo Poder

[7] Funpresp-Exe, Funpresp-Leg e Funpresp-Jud.

Judiciário, pelo Ministério Público da União, pela Defensoria Pública da União e pelo Tribunal de Contas da União, que não constam, total ou parcialmente, no Anexo V do PLOA 2015. Entre essas proposições, estão os Projetos de Lei nºs 319, de 2007; 7429 e 7785, de 2010; 5426, de 2013; 7717, 7836, 7884, 7891, 7897, 7904, 7917, 7918, 7919, 7920, 7922, 7923, 7924 e 7927, de 2014; e a Proposta de Emenda à Constituição nº 63, de 2013.

O impacto financeiro dessas proposições é de, pelo menos, R$ 7,5 bilhões para o orçamento de 2015 e de, no mínimo, R$ 16,6 bilhões anuais para os orçamentos seguintes. É importante ressaltar, ainda, que várias dessas proposições geram efeitos financeiros umas sobre as outras, multiplicando seus impactos.

No Poder Judiciário, o impacto será de, pelo menos, R$ 3,9 bilhões no orçamento de 2015 e, em termos anualizados, de ao menos R$ 12,9 bilhões. Para o Ministério Público da União, a estimativa é de pelo menos R$ 2,8 bilhões, tanto para 2015 como em termos anualizados.

IV.2.2. Outras Despesas Correntes

Em relação a outras despesas correntes (GND 3), o PLOA 2015 prevê gastos totais da ordem de R$ 1.053,3 bilhões, o que corresponde a aumento de 10,0% sobre o valor autorizado para 2014 (R$ 957,2 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 2015 prevê que essas alcançarão R$ 436,3 bilhões. Desse total, R$ 425,0 bilhões serão destinados ao pagamento de benefícios normais (aposentadorias, pensões, demais auxílios), R$ 8,9 bilhões ao cumprimento de sentenças judiciais e R$ 2,4 bilhões à compensação entre os regimes previdenciários. As projeções de despesas contemplam crescimento vegetativo dos benefícios de 3,99%, variação esperada do INPC, em 2014, de 6,2% e reajuste de 8,85% do salário mínimo, que deverá vigorar a partir de janeiro de 2015.

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$ 374,2 bilhões, o que corresponde a um aumento nominal de 11,4% em relação a 2014, tendo por base a estimativa de arrecadação de R$ 335,8 bilhões contida no mencionado relatório de avaliação. As projeções da receita contemplam o crescimento da massa salarial de 10,35%.

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$ 43,9 bilhões (0,76% do PIB) para 2015. Para 2014, as projeções do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre indicam déficit de R$ 40,1 bilhões (também correspondente a 0,76% do PIB).

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$ 253,6 milhões e as receitas em R$ 27,6 milhões.

Assistência Social

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

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 à pessoa com deficiência e ao idoso a partir de 65 anos, com renda mensal familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo.

Para 2014 e 2015, estima-se despesa com o BPC de R$ 36,3 bilhões (0,69% do PIB) e R$ 39,9 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, e beneficia famílias em situação de extrema pobreza e de pobreza, com renda familiar *per capita* de até R$ 70,00 e até R$ 140,00, respectivamente. O valor médio do benefício financeiro, no mês de junho de 2014, foi de R$ 167,00.

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 0,47% do PIB em 2015 (R$ 27,1 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 familiar *per capita* para acesso ao benefício; e d) aumento no valor dos benefícios.

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.

Já o abono salarial é pago à pessoa que esteja cadastrada nos programas PIS ou PASEP 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 2003, representavam 59% dos gastos totais do FAT e, em 2013, passaram a representar 73%. Em termos nominais, os gastos com seguro-desemprego e abono salarial passaram de R$ 8,4 bilhões para R$ 46,6 bilhões, representando uma variação de 451% no período. O PLOA 2015 aloca R$ 47,0 bilhões para tais despesas, sendo R$ 36,9 bilhões para o seguro desemprego e R$ 10,1 bilhões para o abono salarial.

IV.2.3. Investimentos

As dotações para investimentos se destinam a despesas para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, aquisição de instalações, equipamentos, material permanente e *softwares*.

Na tabela a seguir, demonstra-se a evolução das despesas com investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social, desde 2012. Para 2015, conforme indicado, estão previstos R$ 60.925,9 milhões.

INVESTIMENTOS (GND 4) - 2012 A 2015
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R$ milhões

Exercício	Projeto de Lei	LOA	Autorizado	Executado (1)
2012	57.928,1	80.332,8	114.580,8	66.662,6
2013	65.784,9	86.555,8	90.195,7	66.694,8
2014 (2)	67.176,7	81.406,0	83.882,7	9.731,8
2015	60.925,9	-	-	-

Fonte: PLOA 2015, SIGA Brasil e SIOP
(1) Despesa liquidada mais despesa inscrita em restos a pagar não processados;
(2) Para 2014, valores autorizados e executados até 02/09/2014.

Dos R$ 60.925,9 milhões propostos para 2015, R$ 53.770,6 milhões se referem ao orçamento fiscal e R$ 7.155,4 milhões ao orçamento da seguridade social, conforme demonstrado na tabela adiante, a qual também informa os valores detalhados por indicador de resultado primário (identificador de RP). Se forem considerados os valores constantes do orçamento de investimento das estatais (R$ 105.708,5 milhões), o valor total de investimentos previstos no PLOA 2015 corresponde a R$ 166,6 bilhões (cerca de 2,9% do PIB estimado para o período).

INVESTIMENTOS, POR ESFERA ORÇAMENTÁRIA E INDICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO – PLOA 2015

R$ milhões

Despesa por Indicador de RP	Fiscal	Seguridade	Investimento das Estatais	Total
1 – obrigatória	902,1	248,1	0	1.150,2
2 – discricionária (exceto PAC)	15.055,4	3.168,1	2.092,0	20.315,5
3 – discricionária (PAC)	37.813,1	3.739,2	3.256,8	44.809,1
4 – discricionária (exceto PAC)	0	0	34.420,0	34.420,0
5 – discricionária (PAC)	0	0	65.939,7	65.939,7
TOTAL	53.770,6	7.155,4	105.708,5	166.634,5

Fonte: PLOA 2015 e SIOP

As dotações consignadas no orçamento de investimento das estatais distribuem-se em quatro identificadores de RP distintos: 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 (do setor financeiro e dos grupos Petrobrás e Eletrobrás) que não são consideradas na apuração do resultado primário.

Nota-se que a participação do PAC no total de investimentos é de 70,3% no orçamento fiscal, 52,5% no orçamento da seguridade social e 65,5% no orçamento de investimento das estatais.

IV.2.3.1. Programa de Aceleração do Crescimento – PAC

O PLOA 2015 prevê uma despesa total de R$ 134,2 bilhões relativos ao PAC, dos quais R$ 65,0 bilhões são oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e R$ 69,2 bilhões do orçamento de investimento das estatais federais.

De acordo com a mensagem presidencial, os recursos do PAC foram divididos em sete eixos estruturantes, quais sejam:

1. Eixo Transportes, com o objetivo de reduzir os custos logísticos, garantir o escoamento da produção, melhorar a competitividade dos produtos nacionais, apoiar a indústria do turismo e promover a integração das diversas regiões;

2. Eixo Minha Casa, Minha Vida, com o objetivo de reduzir o déficit habitacional por meio de construção, aquisição ou reforma de unidades habitacionais urbanas e rurais, em especial as voltadas ao atendimento da população de baixa renda;
3. Eixo Comunidade Cidadã, com o objetivo de assegurar a presença do Estado nos bairros populares, aumentando a oferta de serviços à população, com ações de saúde, educação, cultura e esporte;
4. Eixo Cidade Melhor, com o objetivo de enfrentar os principais desafios das grandes aglomerações urbanas, como prevenção a tragédias provocadas por desastres naturais em áreas de risco, universalização dos serviços de saneamento e melhoria das condições de trafegabilidade e mobilidade;
5. Eixo Água e Luz para Todos, com o objetivo de desenvolver atividades econômicas e expandir a cobertura e a regularidade da oferta de água para consumo humano em áreas urbanas e rurais;
6. Eixo Energia, com o objetivo de garantir a segurança do suprimento mineral e de petróleo e gás natural, para o crescimento econômico sustentável e o desenvolvimento social do País; e
7. Eixo Defesa, contemplando investimentos voltados ao aparelhamento das forças nacionais, à internalização e ao desenvolvimento de tecnologia de ponta no setor bélico e ao fortalecimento da indústria nacional.

No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, os valores do PAC, por eixo, são discriminados conforme tabela a seguir.

PAC POR EIXO
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R$ milhões

Eixos do PAC	PLOA 2014		PLOA 2015		Variação
	R$	%	R$	%	%
1. Transportes	18.830	29,8	17.595	27,1	-6,56
2. Minha Casa, Minha Vida	15.770	24,9	19.338	29,8	22,63
3. Comunidade Cidadã	9.148	14,5	9.540	14,7	4,29
4. Cidade Melhor	7.339	11,6	7.957	12,2	8,42
5. Água e Luz para Todos	7.099	11,2	4.671	7,2	-34,20
6. Energia	243	0,4	197	0,3	-18,93
7. Defesa	4.629	7,3	5.374	8,3	16,09
Gestão do Programa	230	0,4	311	0,5	35,22
Total	63.288	100,0	64.982	100,0	2,68

Fonte: PLOA 2014 e PLOA 2015 (mensagens presidenciais).

Ressalte-se que, nos orçamentos fiscal e da seguridade social, afora os investimentos (GND 4), também compõem o PAC despesas relativas a custeio (GND 3) e inversões financeiras (GND 5), tal como detalhado adiante.

PAC POR GND
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R$ milhões

Grupo de Natureza de Despesa	PLOA 2014		LOA 2014 Autorizado		PLOA 2015		Variação %	
	Valor (a)	%	Valor (b)	%	Valor (c)	%	(c)/(a)	(c)/(b)
3-Outras Despesas Correntes	3.578,4	5,7	3.501,7	5,6	5.718,6	8,8	59,8	63,3
4-Investimentos	45.072,3	71,2	43.924,5	70,2	41.552,3	63,9	-7,8	-5,4
5-Inversões Financeiras	14.638,6	23,1	15.146,3	24,2	17.710,7	27,3	21,0	16,9
Total	63.289,4	100,0	62.572,5	100,0	64.981,6	100,0	2,7	3,8

Fonte: PLOA 2015 e SIGA Brasil

Por derradeiro, apresentam-se as aplicações relativas ao PAC previstas no orçamento de investimento das estatais, detalhadas por subfunção.

PAC POR SUBFUNÇÃO
(Orçamento de Investimento das Empresas Estatais)

R$ milhões

Subfunção	PLOA 2015	
	Valor	%
722 - Telecomunicações	1.248,9	1,8
752 - Energia Elétrica	3.879,4	5,6
753 - Combustíveis Minerais	59.303,9	85,7
781 - Transportes Aéreo	1.468,1	2,1
784 - Transporte Hidroviário	2.317,2	3, 4
785 - Transportes Especiais	979,1	1,4
Total	69.196,6	100,0

Fonte: PLOA 2015 e SIGA Brasil

IV.2.4. Inversões Financeiras

As inversões financeiras (GND 5) 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 (quando a operação não importe aumento do capital), constituição ou aumento de capital de empresa, concessão de empréstimos e financiamentos e aquisição de produtos para revenda.

Nos projetos de lei orçamentária de 2012 a 2015, essas despesas estão alocadas nos órgãos orçamentários de acordo com a tabela a seguir.

TABELA 37 - INVERSÕES FINANCEIRAS – PLOA DE 2012 A 2015
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R$ milhões

Órgão	PLOA 2012	PLOA 2013	PLOA 2014	PLOA 2015
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2.300,0	2.300,0	1.840,0	1.902,0
Ministério do Trabalho e Emprego	14.515,9	16.838,5	17.961,8	18.732,5
Ministério do Desenvolvimento Agrário	1.345,7	1.402,1	1.253,1	1.756,3
Ministério das Cidades	0	9.000,0	12.500,0	13.974,8
Secretaria de Aviação Civil	0	1.658,3	1.963,1	1.972,5
Encargos Financeiros da União	755,9	261,5	6.242,5	9.130,3
Operações Oficiais de Crédito	26.646,3	29.566,0	31.268,9	44.517,8
Outros	1.749,0	2.094,6	1.586,6	3.019,6
TOTAL	47.312,8	63.120,9	74.616,0	95.005,8

Fonte: PLOA 2015, SIAFI e SIOP

Esses valores destinam-se às seguintes finalidades básicas:

a) no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, formação de estoques públicos;
b) no Ministério do Trabalho e Emprego, financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES;
c) 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;
d) no Ministério das Cidades, integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR;
e) na Secretaria de Aviação Civil, participação da União no capital da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e aquisição e modernização de instalações aeroportuárias;

f) em Operações Oficiais de Crédito, fomento ao acesso à formação técnica e à educação superior (FIES[8]), desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Centro-Oeste (FDCO e FCO[9]), do Nordeste (FDNE e FNE[10]) e do Norte (FNO[11]), desenvolvimento da marinha mercante e da indústria naval (FMM[12]) etc.;

g) 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 (FGHAB[13], FGEDUC[14] etc.).

IV.2.5. Serviço da Dívida

Os juros e encargos estimados no PLOA 2015 constam da tabela a seguir.

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

R$ milhões

Exercício	Valor
2013 (Executado) (1)	141.706,0
2014 (Autorizado)	198.480,4
2015 (PLOA 2015)	225.248,1

Fontes: SIAFI e PLOA 2015
(1) Despesa liquidada mais despesa inscrita em restos a pagar não processados

Os valores referem-se à autorização orçamentária necessária para o pagamento dos juros e encargos vincendos ao longo do exercício financeiro. Esses valores não consideram atualizações monetárias decorrentes da inflação, as quais, incorporando-se ao principal, são pagas a título de amortização.

Quanto às despesas com amortização, nota-se elevação dos montantes em relação ao valor executado em 2013 e ao autorizado em 2014, conforme demonstrado na próxima tabela.

AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R$ milhões

Exercício	Valor
2013 (Executado)	576.739,0
2014 (Autorizado)	970.857,2
2015 (PL)	1.131.350,3

Fonte: SIAFI e PLOA 2015
(1) Despesa liquidada mais despesa inscrita em restos a pagar não processados

A tabela a seguir indica as principais fontes de recursos utilizadas para amortização da dívida. Como se pode observar, a maior parte dos recursos utilizados é proveniente da fonte 143 (Títulos de Responsabilidade do Tesouro – Refinanciamento da Dívida Mobiliária Federal), que representa a rolagem da dívida.

[8] Fundo de Financiamento Estudantil - FIES.
[9] Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO.
[10] Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE.
[11] Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO.
[12] Fundo da Marinha Mercante - FMM.
[13] Fundo Garantido da Habitação Popular - FGHAB.
[14] Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo - FGEDUC.

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	868.557,8
152 – Resultado do Banco Central	63.260,9
144 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações	52.542,5
188 – Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	48.215,0
173 – Recursos das Operações Oficiais de Crédito – Retorno de Operações de Crédito – Estados e Municípios	42.409,8
197 – Dividendos da União	24.506,9
159 – Recursos das Operações Oficiais de Crédito – Retorno de Refinanciamento de Dívidas de Médio e Longo Prazos	21.930,2
129 – Recursos de Concessões e Permissões	7.081,0
171 – Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito – BEA/BIB	2.164,6
187 – Alienação de Títulos e Valores Mobiliários	656,0
162 – Reforma Patrimonial – Alienação de Bens	21,3
280 – Recursos Próprios Financeiros	4,2
Total	1.131.350,3

Fonte: SIAFI e PLOA 2015

IV.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 2015, 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$ 16,2 bilhões, equivalente a 2,0% da receita corrente líquida (art. 13, *caput*, do PLDO 2015);

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$ 25,6 bilhões (art. 13, § 1º, do PLDO 2015).

Sobre a reserva geral, observe-se que, em consonância com o referido dispositivo do PLDO 2015, metade da dotação encontra-se classificada como despesa primária (R$ 8,1 bilhões, correspondentes a 1% da receita corrente líquida)[15].

V – Análise das Despesas por Área Temática

As dotações dos orçamentos fiscal e da seguridade social destinadas a cada uma das áreas temáticas listadas no art. 26 da Resolução nº 1, de 2006-CN, são apresentados na tabela a seguir, comparando-se os valores autorizados e executados em 2014 com as dotações constantes do PLOA 2015.

[15] 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.

DESPESA POR ÁREA TEMÁTICA - 2013 a 2015
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

R$ milhões

Área Temática	Executado 2013 (1)	Execução Orçamentária - 2014 (2)					PLOA 2015
		LOA	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	
I - Infraestrutura	22.904,4	38.838,4	39.377,8	17.833,7	9.177,9	9.105,1	32.541,7
II - Saúde	92.702,0	106.019,3	107.398,3	83.329,5	71.211,2	70.774,1	109.228,6
III - Integração Nacional e Meio Ambiente	11.772,7	12.440,3	14.059,6	8.225,9	4.700,1	4.545,1	9.049,1
IV - Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte	98.370,1	109.563,6	114.480,8	86.928,5	62.941,9	62.307,5	116.245,9
V - Planejamento e Desenvolvimento Urbano	27.349,3	45.861,0	44.146,9	20.201,8	12.638,4	12.541,1	48.981,9
VI - Fazenda, Desenvolvimento e Turismo	1.016.650,4	1.357.589,3	1.538.138,2	1.418.838,7	1.116.598,9	1.116.550,5	1.751.199,6
VII - Justiça e Defesa	82.140,7	85.979,9	87.316,2	72.393,0	56.390,3	55.900,0	91.111,6
VIII - Poderes do Estado e Representação	57.745,4	64.519,9	65.260,6	52.992,4	41.348,5	41.222,6	68.962,5
IX - Agricultura e Desenvolvimento Agrário	17.926,0	15.704,9	16.551,1	10.693,8	7.637,1	7.200,9	16.314,0
X - Trabalho, Previdência e Assistência Social	502.776,2	538.506,7	538.408,9	520.855,8	406.430,7	405.901,9	599.538,3
Órgão 90.000 (Reserva de Contingência)	-	8.154,8	7.532,9	-	-	-	20.206,4
Total	1.930.337,1	2.383.178,0	2.572.671,2	2.292.293,1	1.789.074,9	1.786.048,7	2.863.379,7

Fonte: PLOA 2015, SIGA Brasil e SIAFI.
(1) Executado = liquidado + inscrito em restos a pagar não processados; (2) Valores atualizados até 06/10/2014.

O Anexo V a este Relatório Preliminar apresenta os valores da tabela anterior detalhados por órgão e grupo de natureza de despesa.

As programações do PLOA 2015 referentes a cada área temática serão objeto de exame detalhado por partes dos respectivos relatores setoriais designados por esta Comissão. Não obstante, nos parágrafos a seguir, faz-se uma análise sucinta dessas programações.

V.1. Área Temática I – Infraestrutura

À Área Temática I foram consignados R$ 32,5 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social e R$ 96,2 bilhões no orçamento de investimento, conforme a seguir apresentado.

Orçamentos fiscal e da seguridade social

Ministério dos Transportes (R$ 19,3 bilhões) – transporte rodoviário (50,9%), previdência do regime estatutário (15,6%), transporte ferroviário (13,4%), administração geral (8,8%), outros encargos especiais (4,7%, sendo 4,3% para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de trechos da BR-040 e da BR-290), transporte hidroviário (3,2%) etc.

Ministério das Comunicações (R$ 9,0 bilhões) – reserva de contingência (69,2%), previdência do regime estatutário (11,2%), outros encargos especiais (10,6%, referentes à participação da União no capital da Telebrás), administração geral (6,0%) etc. Ministério de Minas e Energia (R$ 4,3 bilhões) – administração geral (29,8%), reserva de contingência (27,1%), energia elétrica (25,9%), normatização e fiscalização (3,9%), combustíveis minerais (3,2%), previdência do regime estatutário (3,0%), mineração (1,8%) etc.

Orçamento de investimento

Ministério de Minas e Energia (R$ 94,1 bilhões) – combustíveis minerais (78,8%), energia elétrica (11,0%), transportes especiais (5,0%), transporte hidroviário (2,0%), tecnologia da informação (1,7%), comercialização (0,9%) etc.

Ministério das Comunicações (R$ 2,1 bilhões) – telecomunicações (60,8%), comunicações postais (18,4%), administração geral (12,5%) e tecnologia da informação (8,2%).Ministério dos Transportes (R$ 80,0 mil) – administração geral (75,0%) e tecnologia da informação (R$ 25,0%).

Deve-se destacar que as despesas programadas para a Área Temática I no orçamento de investimento representam 91,0% do total, sendo 89,0% relativos ao Ministério de Minas e Energia e 1,9% ao Ministério das Comunicações.

V.2. Área Temática II – Saúde

No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, foram consignados ao Ministério da Saúde R$ 109,2 bilhões – assistência hospitalar e ambulatorial (42,1%), atenção básica (18,4%), suporte profilático e terapêutico (10,8%), administração geral (10,0%), previdência do regime estatutário (6,9%), vigilância epidemiológica (4,9%), formação de recursos humanos (1,4%) etc.

Quanto ao orçamento de investimento, foi consignado R$ 0,3 bilhão para suporte profilático e terapêutico (91,3%), tecnologia da informação (8,3%) e administração geral (0,4%).

Com relação ao cumprimento do piso constitucional de saúde, destaca-se que a Lei Complementar nº 141, de 2012, manteve a previsão de que o valor a ser aplicado em um exercício tomasse por base o "montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior", acrescido da "variação nominal do Produto Interno Bruto do ano anterior" (art. 5º).

O valor mínimo para esse piso em 2014 é de R$ 91,6 bilhões. A partir desse valor, estima-se que para o próximo exercício o valor mínimo a ser aplicado em ações e serviços de saúde é de R$ 99,4 bilhões, valor atendido pelo PLOA 2015. Os outros R$ 9,8 bilhões consignados ao Ministério da Saúde, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade, referem-se a previdência do regime estatutário (77,2%), suporte profilático e terapêutico (6,4%), saneamento básico urbano (6,0%), administração geral (4,3%), atenção básica (4,1%) etc.

V.3. Área Temática III – Integração Nacional e Meio Ambiente

À Área Temática III foram consignados R$ 9,0 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social, conforme a seguir apresentado.

Ministério da Integração Nacional (6,0 bilhões) – recursos hídricos (56,5%), administração geral (15,4%), previdência do regime estatutário (8,4%), irrigação (7,0%), preservação e conservação ambiental (4,9%), saneamento básico urbano (2,3%), outros encargos especiais (1,4%, referentes ao cumprimento de sentenças judiciais), defesa civil (1,2%) etc.

Ministério do Meio Ambiente (3,1 bilhões) – administração geral (45,7%), preservação e conservação ambiental (14,0%), previdência do regime estatutário (12,9%), recursos hídricos (12,6%), reserva de contingência (4,3%), controle ambiental (3,7%), normatização e fiscalização (2,9%), outros encargos especiais (1,4%, referentes ao cumprimento de sentenças judiciais), proteção e benefícios ao trabalhador (1,2%) etc.

V.4. Área Temática IV – Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte

À Área Temática IV foram consignados R$ 116,2 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social e R$ 35,7 milhões no orçamento de investimento, conforme a seguir apresentado.

Orçamentos fiscal e da seguridade social

Ministério da Educação (R$ 101,3 bilhões) – ensino superior (29,9%), transferências para a educação básica (16,1%), ensino profissional (12,3%), previdência do regime estatutário (10,4%), educação básica (8,9%), assistência hospitalar e ambulatorial (5,6%), administração geral (5,5%), educação infantil (3,9%), alimentação e nutrição (3,7%), proteção e benefícios ao trabalhador (1,4%) etc.

Do total consignado ao Ministério da Educação, R$ 76,0 bilhões referem-se à manutenção e desenvolvimento do ensino, dos quais R$ 51,3 bilhões são custeados com recursos de impostos vinculados por força do art. 212 da Constituição (18% da receita de

impostos líquida de transferências), R$ 8,7 bilhões com recursos do Fundo Social, R$ 8,2 bilhões com recursos da contribuição do salário educação (quota federal). Deve-se registrar que R$ 6,1 bilhões referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino estão consignados a unidades orçamentárias de outros órgãos, dos quais R$ 6,0 referem-se à transferência ao Fundo Constitucional do Distrito Federal.

Ministério da Ciência,Tecnologia e Inovação (R$ 9,7 bilhões) – desenvolvimento científico (48,8%), administração geral (21,4%), desenvolvimento tecnológico e engenharia (14,8%), previdência do regime estatutário (5,9%), produção industrial (5,9%) etc.

Ministério da Cultura (R$ 2,6 bilhões) – promoção comercial (30,4%, referentes a investimentos retornáveis com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual), administração geral (25,9%), difusão cultural (21,2%), patrimônio histórico, artístico e arqueológico (9,3%), previdência do regime estatutário (5,8%), reserva de contingência (4,9%), proteção e benefícios ao trabalhador (0,9%) etc.

Ministério do Esporte (R$ 2,6 bilhões) – desporto de rendimento (76,2%), desporto comunitário (R$ 14,5%), administração geral (5,9%), outras transferências (1,7%, referentes a transferências à Confederação Brasileira de Clubes – CBF e a clubes sociais), comunicação social (R$ 1,5%) etc.

Orçamento de Investimento

Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (R$ 35,7 milhões) – tecnologia da informação (51,7%) e administração geral (48,3%).

V.5. Área Temática V – Planejamento e Desenvolvimento Urbano

À Área Temática V foram consignados R$ 49,0 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social, conforme a seguir apresentado.

Ministério das Cidades (R$ 27,8 bilhões) – outras transferências (52,5%, sendo 50,3% para integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e 2,2% para transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS), transportes coletivos urbanos (16,0%), outros encargos especiais (14,8%, sendo 14,4% referentes a subvenções econômicas destinadas à implementação de projetos de interesse social em áreas urbanas e rurais e à habitação de interesse social em pequenos municípios), saneamento básico urbano (7,4%), infraestrutura urbana (3,1%), reserva de contingência (3,0%), administração geral (2,3%) etc.

Deve-se destacar que, dos recursos consignados ao Ministério das Cidades, R$ 19,3 bilhões estão alocados no programa orçamentário Moradia Digna, o qual atende ao Programa Minha Casa Minha Vida.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (R$ 21,2 bilhões) – outros encargos especiais (64,2%, sendo 58,3% para provimento de cargos e funções, reestruturação de cargos e carreiras e revisão de remunerações, inclusive contribuição patronal), administração geral (23,1%), previdência do regime estatutário (6,5%), previdência especial (3,2%), tecnologia da informação (1,4%) etc.

V.6. Área Temática VI – Fazenda, Desenvolvimento e Turismo

A Área Temática VI é responsável pela maior parte dos recursos do PLOA 2015, por incluir as programações destinadas ao serviço da dívida (juros e amortização), às transferências constitucionais (outras despesas correntes) e à concessão de financiamentos (inversões financeiras). A essa área temática foram consignados R$ 1.751,2 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social e R$ 6,7 bilhões no orçamento de investimento, conforme a seguir apresentado.

Orçamentos fiscal e da seguridade social

Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal (863,6 bilhões) – refinanciamento da dívida interna (97,9%) e da dívida externa (2,1%).

Encargos Financeiros da União (R$ 424,6 bilhões) – serviço da dívida interna (77,4%), outros encargos especiais (20,7%, sendo 10,3% para cobertura do resultado negativo do Banco Central, 3,3% para compensação ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social, 1,6% para auxílio à Conta de Desenvolvimento Energético, 1,6% para cumprimento de sentença judicial, 1,6% para promoção de investimentos no Brasil e no Exterior, 1,1% para subvenção econômica em operações de financiamento do Programa de Sustentação do Investimento e do Programa Emergencial de Reconstrução de Municípios Afetados por Desastres Naturais, etc.), serviço da dívida externa (1,6%) e reserva de contingência (0,3%).

Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios (R$ 244,0 bilhões) – outras transferências (79,1%, sendo 29,9% para o FPM; 27,0% para o FPE; 13,0% para transferência de participações pela produção de petróleo e gás natural; 2,5% para assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços de saúde e educação; 2,0% para transferência da cotas-partes do IPI; 1,7% para manutenção das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros do Distrito Federal; 0,8% para transferência de cotas-partes da compensação financeira pela exploração de recursos minerais; 0,8% para transferência de cotas-partes da compensação financeira pela utilização de recursos hídricos; 0,8% para pessoal inativo e pensionistas das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros do Distrito Federal etc.), transferência para a educação básica (19,4%), previdência do regime estatutário (0,9%) e administração geral (0,5%).

Operações Oficiais de Crédito (R$ 59,5 bilhões) – outros encargos especiais (27,2%, sendo 27,0% para financiamento aos setores produtivos das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, inclusivo por meio dos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia, do Centro-Oeste e do Nordeste, e 0,2% para o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária), serviços financeiros (20,8% para o Fundo de Financiamento Estudantil - FIES), promoção da produção agropecuária (14,5%), abastecimento (14,0%), promoção industrial (10,6%), comércio exterior (6,1%), reforma agrária (2,1%), desenvolvimento tecnológico e engenharia (2,0%), etc.

Ministério da Fazenda (R$ 32,0 bilhões) – administração geral (33,0%), previdência do regime estatutário (26,8%), reserva de contingência (R$ 26,0%), tecnologia da informação (4,8%), administração financeira (2,7%, sendo 2,5% para serviços de reposição de cédulas e moedas), outros encargos especiais (2,7%, sendo 1,7% para cobertura de sinistros do seguro de crédito do Fundo de Assistência Habitacional – FUNDAH; 0,5% para remuneração de agentes financeiros pela administração do FCVS, do seguro de crédito e do seguro habitacional), normatização e fiscalização (1,7%), representação judicial e extrajudicial (0,7%) etc.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (R$ 3,2 bilhões) – administração geral (30,4%), reserva de contingência (29,9%), normalização e qualidade (21,2%), outros encargos especiais (8,2%, sendo 7,9% para cumprimento de sentença judicial), previdência do regime estatutário (4,4%), comércio exterior (1,5%), promoção industrial (1,4%), promoção comercial (0,9%) etc.

Ministério do Turismo (R$ 0,5 bilhão) – turismo (69,2%), administração geral (24,6%), previdência do regime estatutário (4,0%), desenvolvimento científico (1,0%) etc.

Secretaria da Micro e Pequena Empresa (R$ 0,1 bilhão) – administração geral (49,6%), promoção comercial (47,7%), comunicação social (1,3%) etc.

Orçamento de investimento

Ministério da Fazenda (R$ 6,6 bilhões) – tecnologia da informação (44,6%), serviços financeiros (41,7%), administração geral (12,4%) e produção industrial (1,3%).

Essas dotações são consignadas ao Banco do Brasil (45,2%), Caixa Econômica Federal (44,8%), Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO (4,8%), Banco do Nordeste do Brasil – BNB (2,0%), Casa da Moeda do Brasil – CMB (1,8%) E Banco da Amazônia – BASA (0,8%).

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (R$ 0,1 bilhão) – tecnologia da informação (60,9%) e administração geral (39,1%).

Essas dotações são consignadas ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

A tabela a seguir apresenta as despesas da Área Temática VI por órgão.

DESPESAS POR ÓRGÃO DA ÁREA TEMÁTICA VI - FAZENDA, DESENVOLVIMENTO E TURISMO

R$ milhões

Órgãos	PLOA 2015
Orçamentos Fiscal e da Seguridade	1.751.199,6
Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal	863.588,8
Encargos Financeiros da União	548.274,5
Transferências a Estados, DF e Municípios	244.023,2
Operações Oficiais de Crédito	59.453,2
Ministério da Fazenda	32.044,8
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	3.212,8
Ministério do Turismo	523,6
Secretaria da Micro e Pequena Empresa	78,7
Orçamento de Investimento	6.666,9
Ministério da Fazenda	6.577,6
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	89,3
Total	1.757.866,5

Fonte: PLOA 2015

V.7. Área Temática VII – Justiça e Defesa

À Área Temática VI foram consignados R$ 91,1 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social e R$ 6,2 milhões no orçamento de investimento, conforme a seguir apresentado.

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

Ministério da Defesa (R$ 78,8 bilhões) – previdência do regime estatutário (44,1%), administração geral (27,8%), defesa aérea (7,2%), proteção e benefícios ao trabalhador (4,4%), serviço da dívida externa (3,9%), defesa naval (3,7%), defesa terrestre (2,9%), atenção básica (2,9%) etc.

Ministério da Justiça (R$ 12,3 bilhões) – administração geral (47,9%), previdência do regime estatutário (21,8%), policiamento (16,8%), reserva de contingência (3,0%), custódia e reintegração social (2,7%), direitos individuais, coletivos e difusos (2,4%), proteção e benefícios ao trabalhador (1,3%), informação e inteligência (1,2%) etc.

Orçamento de Investimento

Ministério da Defesa (R$ 6,2 milhões) – administração geral (94,4%) e tecnologia da informação (5,6%).

Essas dotações são consignadas à Empresa Gerencial de Projetos Navais – EMGEPROM.

V.8. Área Temática VIII – Poderes do Estado e Representação

À Área Temática VIII foram consignados R$ 69,0 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social e R$ 2,3 bilhões no orçamento de investimento, conforme a seguir apresentado.

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Órgãos da Presidência da República, exceto Secretaria da Micro e Pequena Empresa (R$ 13,0 bilhões) – administração geral (36,3%), outros encargos especiais (20,5%, sendo 15,2% para aumento da participação no capital da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO, 3,8% para subvenção econômica para o desenvolvimento da aviação regional e 1,5% para aumento da participação no capital de companhias docas), reserva de contingência (12,5%), previdência do regime estatutário (7,0%), transporte aéreo (5,2%), transporte hidroviário (4,4%), comunicação social (2,4%), representação judicial e extrajudicial (2,2%), direitos individuais, coletivos e difusos (1,8%), telecomunicações (1,7%), planejamento e orçamento (1,3%), proteção e benefícios ao trabalhador (0,8%), assistência à criança e ao adolescente (0,6%), controle interno (0,6%), normatização e fiscalização (0,5%), informação e inteligência (0,5%) etc.

Órgãos do Poder Judiciário (R$ 36,7 bilhões) – administração geral (65,8%), previdência do regime estatutário (14,8%), ação judiciária (7,1%), outros encargos especiais (5,0%, sendo 4,2% para provimento de cargos e funções, reestruturação de cargos e carreiras e revisão de remunerações e 0,8% para manutenção e operação de partidos), proteção e benefícios ao trabalhador (3,4%), atenção básica (2,1%), tecnologia da informação (1,1%) etc.

Órgãos do Poder Legislativo (R$ 10,9 bilhões) – administração geral (49,7%), previdência do regime estatutário (28,0%), ação legislativa (9,3%), outros encargos especiais (3,7% para provimento de cargos e funções, reestruturação de cargos e carreiras e revisão de remunerações), proteção e benefícios ao trabalhador (2,5%), atenção básica (2,3%), controle externo (1,8%), comunicação social (1,5%), previdência especial (1,2%) etc.

Órgãos do Ministério Público (R$ 5,4 bilhões) – administração geral (61,6%), defesa do interesse público no processo judiciário (16,9%), previdência do regime estatutário (9,6%), outros encargos especiais (5,3% para provimento de cargos e funções, reestruturação de cargos e carreiras e revisão de remunerações), proteção e benefícios ao trabalhador (3,4%), atenção básica (1,9%), controle externo (0,8%) etc.

Ministério das Relações Exteriores (R$ 2,5 bilhões) – administração geral (49,3%), relações diplomáticas (29,4%), previdência do regime estatutário (11,8%), atenção básica (4,3%), cooperação internacional (2,3%), difusão cultural (1,3%), promoção comercial (0,7%) etc.

Defensoria Pública da União (R$ 0,5 bilhão) – direitos individuais, coletivos e difusos (49,3%), administração geral (41,1%), outros encargos especiais (4,4% para provimento de cargos e funções, reestruturação de cargos e carreiras e revisão de remunerações), previdência do regime estatutário (2,8%), proteção e benefícios ao trabalhador (2,1%) etc.

Orçamento de Investimento

Secretaria de Aviação Civil (R$ 1,6 bilhão) – transporte aéreo (98,7%), tecnologia da informação (1,0%) e administração geral (0,3%). Essas dotações são consignadas à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO.

Secretaria de Portos (R$ 0,7 bilhão) – transporte hidroviário (93,0%), administração geral (4,6%) e tecnologia da informação (2,4%). Essas dotações são consignadas a diversas companhias docas.

V.9. Área Temática IX – Agricultura e Desenvolvimento Agrário

À Área Temática IX foram consignados R$ 16,3 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social e R$ 42,8 milhões no orçamento de investimento, conforme a seguir apresentado.

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (R$ 10,5 bilhões) – administração geral (44,9%), abastecimento (20,3%), previdência do regime estatutário (14,9%), promoção da produção agropecuária (7,3%), desenvolvimento tecnológico e engenharia (4,0%), proteção e benefícios ao trabalhador (1,9%), defesa agropecuária (1,8%) etc.

Ministério do Desenvolvimento Agrário (R$ 5,6 bilhões) – reforma agrária (20,3%), extensão rural (19,5%), outros encargos especiais (19,3% para cumprimento de sentença judicial), administração geral (15,3%), ordenamento territorial (11,3%), previdência do regime estatutário (8,2%), assistência comunitária (3,6%) etc.

Ministério da Pesca e Aquicultura (0,3 bilhão) – administração geral (46,1%), promoção da produção agropecuária (41,1%), defesa agropecuária (6,7%), normatização e fiscalização (4,1%), proteção e benefícios ao trabalhador (0,9%), comunicação social (0,9%) etc.

Orçamento de Investimento

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (R$ 42,8 milhões) – administração geral (88,7%) e tecnologia da informação (11,3%).

Essas dotações são consignadas à Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo – CEAGESP, à Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais – CASEMG e às Centrais de Abastecimento de Minas Gerais – CEASAMINAS.

V.10. Área Temática X – Trabalho, Previdência e Assistência Social

À Área Temática X foram consignados R$ 599,5 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social e R$ 0,2 bilhão no orçamento de investimento, conforme a seguir apresentado.

Ministério da Previdência Social (450,7 bilhões) – previdência básica (95,1%), outros encargos especiais (2,1%), administração geral (1,2% para cumprimento de sentença judicial), previdência do regime estatutário (1,0%), previdência especial (0,4%) etc.

A partir do confronto entre receitas totais do Regime Geral de Previdência Social, que incluem a compensação pela desoneração da folha de pagamento, e suas despesas, projeta-se déficit de R$ 43,9 bilhões (0,76% do PIB) para 2015.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (R$ 75,4 bilhões) – assistência comunitária (41,0%, sendo 36,7% para o programa Bolsa Família), assistência ao portador de deficiência (30,1%), assistência ao idoso (25,0%), alimentação e nutrição (1,1%),

outros encargos especiais (0,9% para cumprimento de sentença judicial), educação infantil (0,9%), saneamento básico rural (0,5%) etc.

Ministério do Trabalho e Emprego (R$ 73,4 bilhões) – proteção e benefícios ao trabalhador (64,1%, sendo 50,2 para o seguro desemprego e 13,8% para abono salarial), fomento ao trabalho (25,7%), outros encargos especiais (5,3% para complemento da atualização monetária dos recursos do FGTS), administração geral (2,3%), previdência do regime estatutário (1,9%), empregabilidade (0,3%) etc.

Cabe destacar que determinadas despesas a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (benefício de prestação continuada e renda mensal vitalícia), do Ministério da Previdência Social (benefícios previdenciários) e do Ministério do Trabalho e Emprego (abono salarial e seguro desemprego) sofrem impactos decorrentes de variações do salário mínimo. O mesmo ocorre com a receita previdenciária.

A tabela abaixo apresenta o efeito sobre essas despesas e sobre a receita previdência em função do aumento do salário mínimo em R$ 1,00 ou em um ponto percentual.

EFEITO FISCAL DO AUMENTO DO SALÁRIO MÍMINO

Receita / Despesa	Aumento de R$ 1,00	Aumento de 1%
Receita Previdenciária	27.567.447	217.246.824
Benefícios Previdenciários	253.583.360	1.998.741.251
Abono e Seguro-Desemprego	74.144.978	584.303.680
Renda Mensal Vitalícia - RMV	1.839.683	14.497.729
Benefício de Prestação Continuada	46.862.377	369.301.606

Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2015 (inciso XIX)

O valor do salário mínimo considerado na elaboração do PLOA 2015 é R$ 788,06, resultante do reajuste nominal de 8,85%. Esse percentual, em conformidade com o art. 2º da Lei nº 12.382, de 2011, considera o crescimento do PIB de 2,49% em 2013 e projeção do INPC de 6,20% para 2014.

Orçamento de Investimento

Ministério da Previdência Social (R$ 0,2 bilhão) – administração geral (75%) e tecnologia da informação (25%).

Essas dotações são consignadas à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – DATAPREV.

VI – Obras com indícios de irregularidades graves

O Anexo VI do PLOA 2015 relaciona duas programações relativas a obras em que foram identificados indícios de irregularidades graves[16] identificados pelo Tribunal de Contas da União – TCU (no PLOA 2014 eram nove). Essas programações poderão ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa pelo Congresso Nacional, caso os gestores responsáveis não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências, até a aprovação do PLOA 2015. Trata-se de programações referentes à construção de Vila Olímpica em Parnaíba/PI e às obras de implantação e pavimentação na rodovia BR-448, no Rio Grande do Sul – não constam do Anexo VI da LOA 2014.

Não há impedimento legal para que tais programações recebam dotações orçamentárias no PLOA 2015. Entretanto, se isso ocorrer, as programações deverão ficar

[16] Atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, com potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que: a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública.

bloqueadas até a regularização das pendências. O desbloqueio deve ser autorizado pela CMO, nos termos estabelecidos no § 2º do art. 95 do PLDO 2015.

Cumpre ponderar que a relação constante do PLOA 2015 foi atualizada pelo TCU em novembro de 2014, nela inserindo as obras de construção do Complexo Materno – Teresina/PI e de controle de inundações, urbanização e recuperação ambiental das bacias dos Rios Iguaçu/Botas e Sarapuí na Baixada Fluminense – RJ.

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 1/2006-CN.

O art. 96 do PLDO 2015 estabelece que o Congresso Nacional deve levar em consideração, na deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira, as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução

VII – Autorização para Abertura de Crédito Suplementar

O art. 167, V, veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem a indicação dos recursos correspondentes. O art. 165, § 8º, por sua vez, ao vedar que a lei orçamentária anual contenha dispositivos estranhos à previsão da receita e à fixação da despesa, estabelece exceções, sendo uma dela a autorização para a abertura de crédito suplementar.

A autorização legal prévia para a abertura de créditos suplementares, já no texto da lei orçamentária anual, é importante para conceder à administração pública maior flexibilidade para ajustar as dotações autorizadas e, em decorrência, aumentar a eficiência com que os recursos públicos devem ser aplicados.

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

A lei do 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 o PPA, observadas também as orientações contidas na 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 PPA 2012–2015 (Lei nº 12.593, de 2012), denominado "Plano Mais Brasil", trouxe significativas mudanças lógicas e estruturais em relação aos PPAs precedentes. Cabe destacar como principais características do PPA em vigor:

a) programas são instrumentos de organização da ação governamental que visam à concretização dos objetivos pretendidos e se classificam em programas temáticos e programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado;

b) os programas temáticos retratam as políticas públicas, orientam a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade e possuem, entre outros atributos, objetivos, iniciativas, indicadores, valor global e valor de referência;

c) os programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado abrangem ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como demais ações não incluídas nos programas temáticos, e não possuem iniciativas;

d) as ações orçamentárias não constam do plano, passando a figurar somente na lei orçamentária;

e) a iniciativa funciona como elo entre o PPA e a lei orçamentária;

f) as vinculações entre ações orçamentárias e iniciativas constam das leis orçamentárias anuais em volumes específicos (no PLOA 2015, no Volumes II para as programações dos orçamentos fiscal e da seguridade social e no Volume VI para aquelas do orçamento de investimento das empresas estatais);

g) os empreendimentos cujo custo total estimado seja igual ou superior ao valor de referência são caracterizados como de grande porte e constam do PPA como iniciativas específicas.

Pelo art. 9º da lei do PPA, 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 iniciativas de caráter genérico possam comportar inúmeras ações no orçamento, sem a necessidade de alteração do plano, desde que tais ações não constituam empreendimentos de grande porte.

Por certo, semelhante generalidade dificulta, quando não inviabiliza, a identificação de eventuais dissonâncias entre o orçamento e o PPA. As leis orçamentárias, ainda que em caráter presumível, tendem a exibir invariavelmente compatibilidade com o PPA. Ademais, a lei do PPA autorizou o Poder Executivo a operar um amplo conjunto de mudanças no plano, inclusive para compatibilizá-lo com as alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e de crédito adicional (Lei nº 12.593, de 2012, art. 21, §§ 4º e 5º).

Com relação à necessidade de individualização de iniciativas, constata-se que o PPA 2012-2015 apresenta valores de referência elevados em muitos programas, o que abre a possibilidade de incluir no orçamento ação relativa a projetos estruturantes, sem a necessidade de inclusão de iniciativa no Plano Plurianual.

Quanto à compatibilidade do PLOA com a LDO, não há como aferi-la no presente momento, uma vez que o PLDO 2015 não foi ainda aprovado pelo Congresso Nacional. As eventuais incompatibilidades que forem constatadas entre os projetos deverão ser corrigidas no âmbito do processo legislativo.