



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Informativo Conjunto Nº 01/2015

Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 PLDO 2016

17/Abril/2015 Endereços na Internet:
<http://www.camara.leg.br/internet/orcament/principal/> e
<http://www12.senado.leg.br/orcamento>
E-mail: conof@camara.leg.br e conorf@senado.leg.br

INFORMATIVO CONJUNTO Nº 01/2015

PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2016 - PLDO 2016

As Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal apresentam os principais aspectos relativos ao PLDO 2016 que têm se revelado de maior interesse para os debates no Congresso Nacional, destacando as principais alterações em relação à vigente LDO 2015. Posteriormente, será divulgada nota técnica conjunta com análise pormenorizada do projeto.

1) Prazos do PLDO

Prazo para envio do projeto ao Congresso Nacional: até 15/04/2015 (quarta-feira); prazo de devolução para sanção: até 17/07/2015 (sexta-feira). Se o PLDO 2016 não for devolvido para sanção no prazo estabelecido, a sessão legislativa não poderá ser interrompida (art. 57, § 2º, Constituição Federal).

2) Parâmetros Econômicos do PLDO 2016

A tabela abaixo apresenta os parâmetros projetados comparando-os com o Relatório Focus:

Tabela 1 – Cenário Macroeconômico

Itens	2015	2016	Mercado - Focus ¹ 2016
Crescimento real do PIB a.a. (%)	-0,9	1,3	1,0
Taxa Selic (fim de período) (%)	13,25	11,50	11,50
IPCA (acumulado % a.a)	8,2	5,6	5,6
Câmbio - Fim do Período - (R\$/US\$)	3,21	3,30	3,30
Salário mínimo	788,00	854,00	-

(1) Relatório de mercado Focus de 10 de abril de 2015.

Os parâmetros adotados no PLDO 2016 estão em geral compatíveis com as projeções mais recentes do mercado. O Projeto prevê uma retomada do crescimento da atividade econômica de 1,3% do PIB para 2016, contra uma retração de -0,9% do PIB para 2015. As projeções reconhecem as perspectivas desfavoráveis para 2015, destacando-se, além da retração da economia, a elevação da taxa Selic (atualmente em 12,75%) e inflação superior ao teto da meta fixada para 2015 (6,5%).

Cumpra salientar que no PLDO 2015, os parâmetros para 2015 achavam-se demasiadamente otimistas, fato observado na Nota Técnica Conjunta nº 05/2014¹, em

¹ Nota Técnica Conjunta nº 05, de 2014, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

que se afirmava a baixa probabilidade do crescimento do PIB em 3,0% a.a., bem assim da ocorrência do IPCA em 5,0% a.a. Tais dados, à época, também se mostravam divergentes das estimativas do mercado.

3) Meta de Resultado Primário

O PLDO 2016, em seu art. 2º, fixa a meta de superávit primário para o setor público consolidado não financeiro em R\$ 126,73 bilhões, correspondente a 2,0% do PIB previsto para 2016. O Governo Federal deverá atingir a meta de R\$ 104,55 bilhões, 1,65% do PIB, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, e R\$ 0,00 em relação ao Programa de Dispendios Globais (empresas estatais). As empresas do grupo Petrobras e Eletrobrás não serão consideradas na meta de resultado primário.

Diversamente de anos anteriores, o Projeto de Lei não prevê dedução ou redutor da meta em decorrência das programações do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento –, o que contribui para maior transparência fiscal.

Além disso, a Proposição também não prevê possibilidade de o Poder Executivo aumentar a meta de superávit primário caso as reestimativas para a taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto superem a estimativa utilizada para fins de elaboração do Anexo de Metas Fiscais.

A meta de superávit primário estimada para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é de R\$ 22,18 bilhões, equivalente a 0,35% do PIB, devendo o Governo Central compensar o eventual valor não atingido por esses entes.

Meta de Superávit Primário
PLDO 2015 x LDO 2015 x PLDO 2016

Abrangência	PLDO 2015 Exerc. 2015		LDO 2015 Exerc. 2015		PLDO 2016 Exerc. 2016	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
Setor Público Consolidado	114,6	2,0	66,32	1,2	126,73	2,0
Governo Central (meta cheia ¹)	114,6	2,0	-	-	104,55	1,65
Governo Central (meta deduzida ²)	86,0	1,5	55,27	1,0	-	-
Estatais Federais ³	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Estados e Municípios ⁴	28,6	0,5	11,04	0,2	22,18	0,35

Obs.: 1 - No PLDO 2015 permitia-se dedução de até R\$ 28,6 bilhões de programações do PAC. Já no texto da LDO 2015 a meta já está expressa considerando tais deduções do PAC. No PLDO 2016 não há previsão de dedução da meta;

2 - valor considerando dedução do PAC;

3 - as empresas do grupo Petrobras e Eletrobrás não estão submetidas a essa meta;

4 - caso não cumprida a meta por parte de Estados e Municípios, o Governo Central compensará com geração de resultado primário.

4) Metas e Prioridades

O PLDO 2016, em relação a anos anteriores, trata de forma diversa a fixação das prioridades da Administração Pública Federal. Para 2016, não foram incluídas como prioritárias as programações do PAC e do Plano Brasil Sem Miséria. O PLDO, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, remete a fixação das prioridades para o **Plano Plurianual 2016-2019**.

As metas e prioridades a serem determinadas na LDO, por força do art. 165, § 2º, da Constituição Federal, devem manter compatibilidade com o Plano Plurianual. Entretanto, o PL do Plano para o período de vigência da LDO 2016 somente será enviado ao Congresso Nacional em agosto deste ano. Mas esse fato não impede o Congresso Nacional de estabelecer as prioridades para 2016, conforme determina a Constituição. Tal elaboração legislativa inclusive ocorreu nas leis de diretrizes de 2008 e 2012, que antecederam a elaboração dos planos plurianuais subsequentes.

5) Propostas Orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, MPU e DPU

O Projeto de Lei prevê regra mais restritiva para elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União quanto às despesas classificadas nos GNDs 3 - Outras Despesas Correntes, 4 - Investimentos e 5 - Inversões Financeiras.

No texto de LDO's anteriores, era fixado como parâmetro básico para a elaboração das propostas orçamentárias o montante de dotações autorizadas para o ano, incluindo as alterações decorrentes dos créditos suplementares e especiais, aprovados até 31 de maio do ano anterior ao da respectiva proposta.

Já o PLDO 2016 fixa como parâmetro básico a posição final dos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos no exercício de **2014**, com algumas ressalvas.

A mudança da base de cálculo quebra tradição na fixação de limites já consolidados junto aos demais Poderes na elaboração de suas propostas orçamentárias.

6) Despesas com Pessoal e Benefícios

O Projeto inovou ao estabelecer que os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União observarão o mesmo limite percentual de crescimento das despesas relativas a aumentos de remunerações e provimento de cargos.

O cálculo desse limite tomará como base a despesa com a folha de pagamento vigente em março de 2015, compatibilizada com as despesas apresentadas até esse mês e os eventuais acréscimos legais. Os montantes disponíveis para cada Poder, MPU e DPU serão divulgados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão até o dia 14 de agosto de 2015, acompanhado da respectiva metodologia de cálculo.

O PLDO 2016 define que, para serem autorizadas para o orçamento de 2016, as despesas relativas à concessão de reajuste de remuneração e à revisão de planos de carreira devem ter suas respectivas proposições em tramitação no Congresso Nacional até 21 de agosto deste ano, antecipando assim em dez dias o prazo que usualmente era definido nos PLDO anteriores.

No que se refere aos benefícios pagos ao servidor, o PLDO 2016 volta a vedar o reajuste dos valores relativos à assistência pré-escolar e ao auxílio-alimentação ou refeição, quando o valor per capita vigente do benefício pago pelo órgão ou entidade no âmbito dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União for superior ao valor per capita da União (art. 89).

Outra modificação do PLDO 2016 é a ausência do dispositivo que exige que os projetos de lei e as medidas provisórias que criarem cargos, empregos ou funções a serem providos após o exercício em que forem editados devam conter cláusula suspensiva de sua eficácia até constar a autorização e dotação em anexo da lei orçamentária correspondente ao exercício em que forem providos, vedado o provimento ou a contratação enquanto não publicada a respectiva lei orçamentária com dotação suficiente.

7) Execução Provisória do PLOA (se o orçamento não for sancionado até 31/12)

A exemplo do PLDO 2015, o Projeto em análise prevê a possibilidade de execução provisória da totalidade das programações que constarem do Projeto de Lei Orçamentária para 2016, caso o mesmo não seja sancionado até 31 de dezembro de 2015.

Em linhas gerais, o PLDO 2016 segrega as despesas em dois grupos distintos: a) aquelas a serem executadas na sua integralidade, com foco nas decorrentes de obrigações constitucionais e legais; e b) aquelas submetidas ao limite de 1/12 avos ao mês, até a sanção do Projeto de Lei Orçamentária.

No primeiro grupo chama atenção, em relação à LDO 2015, a inclusão da execução provisória de “**subtítulos de projetos em andamento**”. Também foram incluídas novas possibilidades de pagamento de bolsas de estudos e de pagamentos de anuidades ou de participação em organismos e entidades nacionais ou internacionais.

No segundo grupo, a redação do PLDO 2016 prevê a possibilidade de execução provisória de todo o restante das programações não incluídas no grupo anterior, até o limite de um doze avos mensal do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2016.

8) Despesas Ressalvadas do Contingenciamento

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – estabelece em seu art. 9º, §2º, que não serão objeto de limitação de empenho e movimentação financeira as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais. Em razão desse dispositivo, o PLDO relacionou no Anexo III as despesas enquadradas nessa situação.

Entretanto, o mesmo comando legal da LRF também prevê que a LDO poderá relacionar outras despesas discricionárias ressalvadas do contingenciamento. Tais despesas não foram incluídas no Anexo III em questão, restando elencadas tão somente aquelas classificadas como obrigatórias.

Na apreciação do PLDO 2015, o Congresso Nacional promoveu a inclusão de diversas despesas no referido Anexo III, a fim de excluí-las do contingenciamento. Apesar de este dispositivo ter sido vetado, nada impede que o Congresso volte a disciplinar o assunto.

9) Orçamento Impositivo - Emendas Individuais

A promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, estabeleceu um regime especial de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais. Há na LDO 2015 uma seção própria que, além de absorver as disposições da Emenda, tem como finalidade regulamentar uma série de aspectos atinentes ao novo regime e cujo equacionamento é de suma importância.

A regulamentação do orçamento impositivo, analisada no Estudo Técnico Conjunto nº 1, de 2015, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal², faz-se necessária para dar exequibilidade às disposições constitucionais promulgadas. A ausência de tais regras no texto da LDO deixa ao critério exclusivo do Poder Executivo a fixação das normas pertinentes, tais como as que definem o conceito de impedimento.

10) Transferências ao Setor Privado

Em relação às transferências para o setor privado, o texto do PLDO 2016 mantém a quase integralidade do texto vigente da LDO 2015.

Exceção deve ser feita ao seguinte ponto: a inclusão (art. 57, § 1º) de exigência de que a transferência de recursos públicos a instituições privadas de educação, nos termos do art. 213 da Constituição Federal, deva ser obrigatoriamente vinculada ao plano de expansão da oferta pública no respectivo nível, etapa e modalidade de educação.

11) Transferências Voluntárias

As transferências voluntárias dizem respeito ao envio de recursos da União para os demais entes da Federação.

Destacam-se duas alterações promovidas em relação ao texto vigente. A primeira trata da inclusão de novos limites de contrapartida para transferências, no intervalo de 0,1% (um décimo por cento) a 5% (cinco por cento), no caso de Municípios com até 200 mil habitantes, situados em áreas vulneráveis a eventos extremos, como: secas, deslizamentos, inundações, incluídas na lista classificatória de vulnerabilidade e recorrência de mortes por desastres naturais fornecida pelo MCTI.

A segunda promove a exclusão do dispositivo previsto no parágrafo único do art. 73 da LDO vigente, que concede validade mínima de 120 dias ao extrato emitido pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – CAUC, para fins de comprovação, por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, de cumprimento das exigências para realização de transferências voluntárias. Ademais, o texto vigente, não replicado no PLDO 2016, prevê a dispensa dessa exigência para municípios inclusos no programa Territórios de Cidadania.

² Disponível em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2015/ESTC01_2015.pdf e em <http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/lido/2015/elaboracao/projeto-de-lei/notas-tecnicas-e-estudos/estudo-tecnico-orcamento-impositivo>.

12) Dívida Pública Federal

O PLDO 2016 não reproduz o dispositivo da LDO vigente que determina a manutenção, na internet, de informações atualizadas a respeito das emissões de títulos da dívida pública federal, compreendendo valores, objetivo e legislação autorizativa, independentemente da finalidade e forma, incluindo emissões para fundos, autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista.

O referido dispositivo foi incluído pelo Congresso Nacional na LDO 2015 com o intuito de conferir maior publicidade e transparência na emissão de títulos da dívida pública federal.

13) Disposições sobre a Fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as Obras e os Serviços com Indícios de Irregularidades Graves

O PLDO 2016 não faz qualquer alteração, em relação à LDO 2015, nos dispositivos concernentes à fiscalização de obras e serviços com indícios de irregularidades graves (arts. 96 a 104).

Entretanto, cabe destacar a não inclusão de dois dispositivos acrescentados pelo Congresso Nacional ao PLDO 2015 e vetados pelo Poder Executivo.

O primeiro diz respeito à publicação, na internet, de cadastro para consulta centralizada de obras e serviços de engenharia custeados com recursos públicos federais consignados na lei orçamentária anual.

O segundo trata da fixação de custo global das obras e dos serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União com a utilização referencial do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, e quanto a obras e serviços rodoviários, a tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias – Sicro. Tais parâmetros, alega o Poder Executivo, já se acham disciplinados no Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013.

14) Salário Mínimo

A Lei nº 12.382/2011 fixou regras para o reajuste do salário mínimo até o ano de 2015, contemplando tanto a manutenção do poder de compra pelo índice de inflação, quanto sua valorização em termos reais, da seguinte forma:

- reajuste do poder aquisitivo: índice de inflação INPC, calculado pelo IBGE, apurado nos doze meses anteriores ao reajuste; e
- aumento real correspondente à taxa de variação real do PIB, apurada pelo IBGE, de dois anos anteriores ao reajuste.

O Decreto nº 8.381/2014, seguindo tais regras, fixou o salário mínimo em R\$ 788,00 a partir de 1º de janeiro de 2015.

Em decorrência do fim da vigência dessa legislação, o Poder Executivo editou a Medida Provisória nº 672/2015, replicando as regras então vigentes para o período de 2016 a 2019. Assim, para 2016, o salário mínimo deverá ser reajustado pelo INPC de 2015 combinado com o crescimento real do PIB em 2014, já apurado pelo IBGE em 0,1%.

Conforme previsão do PLDO, o salário mínimo deverá ser reajustado para R\$ 854,00 em 2016.

15) Agências Financeiras Oficiais de Fomento

O PLDO 2016 mantém as prioridades de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento constantes da LDO 2015. Contudo, cabe destacar a não inclusão de dispositivo, presente no autógrafo do PLDO 2015, relativo à obrigatoriedade de publicação bimestral, na internet, de demonstrativo que discrimine os financiamentos a partir de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) concedidos aos estados, Distrito Federal, municípios e governos estrangeiros, com informação do ente beneficiário e a da execução física e financeira.

Esse dispositivo foi vetado pelo Poder Executivo, sob a alegação de que atualmente não dispõe das informações de execução física, comprometendo-se a realizar os esforços necessários para cumprir tal demanda.

16) Restos a Pagar

Os Restos a Pagar atingiram ao final do exercício de 2014 a cifra de R\$ 227,02 bilhões, conforme relatório resumido de execução orçamentária do Governo Federal do 1º bimestre de 2015³. Esse montante compreende valores relativos a despesas primárias e financeiras, assim como os quantitativos reinscritos de anos anteriores. Como em anos anteriores, não constam do Projeto de Lei dispositivos acerca da regulação do tema, a despeito de seu elevado montante e significativo impacto nos resultados fiscais do Governo Federal.

17) Transparência

No art. 108 do Projeto de Lei, o Poder Executivo propõe ampliar a transparência da remuneração dos membros de Poder e servidores públicos, ao definir que os sítios dos órgãos devem possibilitar a consulta direta da relação nominal dos ocupantes e as respectivas remunerações, incluindo quaisquer vantagens, gratificações e outras parcelas de natureza remuneratória.

Ricardo Alberto Volpe⁴
Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira - CONOF/CD

Luiz Fernando de Mello Perezino⁵
Consultor-Geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle - CONORF/SF

³ Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RROfev2015.pdf/49d5d8ff-4d17-424c-8d6c-5674837b2ad6>.

⁴ Consultores designados: Eugênio Greggianin, Marcelo Rezende, Mário Gurgel e Graciano Rocha.

⁵ Consultores designados: José de Ribamar Pereira da Silva e Vinicius Leopoldino do Amaral.