



Número 142 - Novembro de 2014

Aspectos gerais do Projeto de Lei Orçamentária Anual da União (PLOA 2015)

DI ESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

Aspectos gerais do Projeto de Lei Orçamentária Anual da União (PLOA 2015)

Introdução

Esta Nota Técnica tem como objetivo desenvolver uma breve análise de alguns dos principais elementos constitutivos do Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2015 – PLOA 2015 (PL nº 13, de 2014) –, encaminhado pelo governo federal mediante mensagem nº 251, de 2014. O propósito é o de oferecer elementos que auxiliem na compreensão da proposta orçamentária, tanto a partir da origem dela como, principalmente, durante a tramitação do projeto no Congresso Nacional.

A análise que será desenvolvida a seguir não esgota a temática que perfaz a proposta orçamentária, que, por sinal, é bastante ampla em termos de conteúdo. Porém, abrange temas que despertam maior interesse, tais como: cenário macroeconômico para 2015; estrutura do projeto e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); política fiscal considerada na elaboração da proposta orçamentária; receitas e gastos tributários previstos; despesas relativas ao cumprimento de limites constitucionais e legais e; despesa de pessoal e encargos sociais para 2015.

Importa assinalar que os dados e as informações relativos ao PLOA 2015 e à tramitação do projeto no Congresso Nacional são divulgados por órgãos do próprio governo federal: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Orçamento Federal; Ministério da Fazenda; Secretaria do Tesouro Nacional; entre outros. Ampla divulgação ocorre, também, por parte do Congresso Nacional, em especial pela Comissão Mista de Orçamento (CMO) e pelas Consultorias de Orçamento (Conof/CD e Conorf/SF¹). A divulgação de dados e informações é feita também por intermédio da publicação de avulsos impressos e, na internet, por meio de planilhas, textos e bases de dados, a exemplo do Orçamento Brasil (Câmara dos Deputados) e do Siga Brasil (Senado Federal).

¹ Conof/CD (Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados) e Conorf/SF (Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal).

PLOA - itens componentes

Para se ter uma ideia da dimensão do PLOA 2015 federal, além do texto principal, o projeto é composto de uma série de itens que detalham não apenas os valores a serem destinados às mais diversas áreas de atuação do governo federal e seus respectivos órgãos, como também de um conjunto vasto de documentos, entre os quais:

- Mensagem Presidencial – apresentação geral do PLOA 2015 (118 páginas);
- Texto do Projeto de Lei Orçamentária Anual, com a estimativa da receita e despesa da União para o exercício financeiro de 2015;
- Seis anexos (compostos de um conjunto de várias tabelas):
 - Anexo I – Trata da receita dos orçamentos fiscal e da seguridade social por categoria econômica e origem;
 - Anexo II – Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Órgão Orçamentário;
 - Anexo III – Fontes de financiamento do Orçamento de Investimento;
 - Anexo IV – Despesa do Orçamento de Investimento;
 - Anexo V – Autorizações específicas de que trata o artigo 169, parágrafo 1º, inciso II, da Constituição, e o artigo 77 do PLDO-2015, relativas a despesas de pessoal e encargos sociais para 2015;
 - Anexo VI – Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), que contém a relação das obras e dos serviços com indícios de irregularidades graves - Art. 100 - Lei 12.919/2013, LDO/2014.
- Seis (6) volumes:
 - Volume I – Texto do Projeto de Lei, Quadros Orçamentários Consolidados, Detalhamento da Receita e Legislação da Receita e da Despesa (480 páginas);
 - Volume II - Consolidação dos Programas de Governo (336 páginas);
 - Volume III – Detalhamento das ações (446 páginas):
 - Órgão do poder Legislativo;
 - Tribunal de Contas da União;
 - Órgão do poder Judiciário;

- Defensoria Pública da União;
- Ministério Público de União;
- Volume IV (Tomo I e II) – Detalhamento das ações: (1.182 páginas)
 - Órgãos do poder Executivo; Presidência da República e Ministérios - exclusive Ministério da Educação;
- Volume V – Detalhamento das ações – Órgãos do poder Executivo - Ministério da Educação (822 páginas);
- Volume VI – Orçamento de Investimento (414 páginas)
 - Quadros orçamentários consolidados;
 - Detalhamento da programação;
 - Detalhamento das ações.

No total, sem levar em conta a mensagem presidencial, o texto do Projeto e os anexos perfazem um total de mais de 3.600 (três mil e seiscentas) páginas.

PLOA - do poder Executivo ao Legislativo

A Constituição de 1988 determina que, anualmente, seja elaborada pelos municípios, estados e União a proposta de orçamento público do ano seguinte, prevendo os recursos que devem entrar e sair dos cofres públicos.

No âmbito federal, tudo começa nos diversos ministérios que elaboram os orçamentos individuais para o exercício seguinte e os encaminham à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que se encarrega de consolidar as propostas e submetê-las, na forma de projeto de lei, à presidência da República.

Posteriormente, a proposta orçamentária é construída por meio do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, composto pelos órgãos setoriais (Ministérios) e o órgão central (Ministério do Planejamento). Especificamente, em relação ao Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA, o poder Executivo faz a captação e consolidação das propostas junto aos órgãos setoriais do poder Executivo, dos demais poderes, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU).

Em consonância com o que estabelece a Constituição Federal, cada um dos três poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo), o Ministério Público da União e a

Defensoria Pública da União possuem autonomia para elaborar propostas orçamentárias parciais e encaminhá-las ao Executivo, que é o responsável constitucional pelo envio da proposta consolidada ao Legislativo.

Ainda em relação ao Executivo, cabe à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) distribuir aos órgãos setoriais desse poder os recursos disponíveis para realização de despesas discricionárias², considerando o perfil de gasto de cada órgão e as prioridades de governo.

Uma vez definidos os limites de gastos, cada ministério elabora uma proposta de alocação dos recursos disponíveis nos respectivos programas. Nessa etapa, cabe à SOF a coordenação, a consolidação e a elaboração da proposta orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal e da seguridade social. Já o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST) é o órgão responsável pela elaboração do orçamento de investimentos e do Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais independentes³.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) é enviado, assim, à Comissão Mista de Orçamentos e Planos do Congresso Nacional, para a apreciação dos deputados e senadores. No âmbito do poder Legislativo, o Orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada legislatura ou Sessão Legislativa (que é encerrada em 22 de dezembro), conforme determinação da Constituição Federal.

A aprovação do PL, porém, não é obrigatória e não impede que o Congresso entre em recesso. Pela legislação em vigor, no início de um ano sem que o Orçamento tenha sido aprovado, o Executivo conta apenas com a liberação mensal de 1/12 (um doze avos) do valor previsto para o custeio da máquina pública. Para projetos e investimentos, o governo deve esperar pela aprovação da LOA (Lei Orçamentária Anual) ou optar pela edição de medida provisória.

² São aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução, e são efetivamente as que concorrem para produção de bens e serviços públicos.

³ As empresas estatais podem ser dependentes ou independentes. Empresa dependente significa que recebe do ente controlador (União, Estado ou Município) recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. É o caso da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e da Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec). Todas as demais são consideradas independentes, como é o caso da Petróleo Brasileiro S.A.- Petrobrás) e do Banco do Brasil. Para as empresas independentes, a Constituição exige que conste do orçamento aprovado no Congresso apenas suas despesas com investimentos. O orçamento global dessas empresas, contendo seus gastos com pessoal, custeio, dívida, como também investimentos, são aprovados tão somente no âmbito do Chefe do Poder Executivo, no caso federal, o Presidente da República, por decreto. Este instrumento denomina-se Programa de Dispêndios Globais – PDG.

Cabe à referida lei o importante papel de estimar a receita e a despesa que a administração pública federal está autorizada a realizar em um determinado exercício (gestão). Como instrumento de execução do planejamento do governo, a LOA deve ser compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com o PPA (Plano Plurianual) aprovado para o período.

Após o envio do Projeto de Lei ao Congresso Nacional, os parlamentares apreciam a proposta, acrescentando, suprimindo ou modificando itens na programação proposta pelo poder Executivo, a partir da proposição de emendas ao PLOA, que são apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, do Congresso Nacional (CMO).

Mais uma vez - e pelo quarto ano seguido - a proposta da LOA foi encaminhada ao Congresso neste ano, sem a aprovação anterior do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que deve orientar a elaboração do Orçamento. Assim, quanto à compatibilidade do PLOA com a LDO, não há como aferi-la neste 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.

É importante destacar que o prazo para apresentação de emendas, no que diz respeito ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015, somente será oficialmente aberto após a aprovação do Relatório Preliminar, que já consta da pauta, mas que ainda aguarda apreciação pelo plenário da CMO⁴. Portanto, a definição do novo prazo somente ocorrerá após essa etapa, quando então o cronograma poderá ser alterado e divulgado.

Assim, tendo em vista a impossibilidade de cumprimento dos prazos inicialmente previstos no cronograma de tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2015, todas as datas constantes dos calendários poderão ser revistas. Diante disso, a Comissão Mista de Orçamento (CMO) deve priorizar a votação do relatório preliminar ao projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2015 (PLN 3/14).

Mesmo diante dessas particularidades ocorridas neste ano, destaca-se que o processo legislativo orçamentário possui rito específico, como também prazos a serem

⁴ Até a finalização da elaboração desta Nota Técnica (início de novembro de 2014), essa questão ainda não havia sido apreciada pelo plenário da CMO.

cumpridos. Assim, é de extrema importância acompanhar tais períodos, já que as emendas são prerrogativas constitucionais que o Legislativo possui para aperfeiçoar as propostas dos instrumentos de planejamento e orçamento enviadas pelo Executivo. É durante essa tramitação que se configura um momento importante de atuação da sociedade junto aos parlamentares, como forma de fazer com que determinadas demandas possam vir a ser atendidas e incorporadas ao orçamento público.

As emendas, de acordo com a Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional, podem ser relativas à previsão de receita, ao texto da lei ou ainda à autorização de despesas (apropriação, cancelamento ou remanejamento de despesa). No caso, quem pode apresentar emendas são: a) comissões permanentes do Senado e da Câmara, com relação às matérias que lhe sejam afetas; b) mesas diretoras; c) bancadas estaduais; e) parlamentares individualmente.

Após aprovado, o Projeto de Lei segue para sanção presidencial, podendo, porém, sofrer vetos por parte do(a) presidente(a) da República. Eventuais vetos são posteriormente apreciados pelo Congresso Nacional e podem vir a ser confirmados ou rejeitados.

Ainda no que diz respeito ao trâmite orçamentário, há três parlamentares considerados de extrema importância no processo no campo legislativo, que são o relator do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o relator da lei Orçamentária Anual (LOA) e o presidente da CMO⁵.

Conforme salientado anteriormente, uma importante instância do poder Legislativo Federal, diretamente relacionada ao processo legislativo orçamentário, é a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Público e Fiscalização. Criada pela Constituição de 1988, tem a tarefa de apreciar as leis orçamentárias com os plenários de ambas as casas do Congresso Nacional, reunidas em sessão conjunta, conforme estabelece o Regimento Comum do Congresso Nacional.

De 1988 para cá, foram várias as resoluções e regulamentações que modificaram, introduziram ou até mesmo aperfeiçoaram as atribuições e a composição da comissão. Com tais mudanças, verifica-se atualmente que, entre as atribuições da CMO, assume grande relevo a competência para exercer o acompanhamento e a fiscalização da

⁵ Em 2014, o senador Vital do Rêgo (PMDB-PB) foi escolhido relator do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2015. Por sua vez, a relatoria da Lei Orçamentária Anual (LOA) ficou a cargo do senador Romero Jucá (PMDB-RR). Os nomes foram definidos a partir de reuniões entre os líderes na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), cuja presidência ficou a cargo do deputado Devanir Ribeiro (PT-SP).

execução orçamentária e para emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, nos termos fixados no § 1º do artigo 166 da Constituição. Essa ação da CMO ocorre sem prejuízo das competências das demais comissões técnicas do Congresso Nacional ou de suas casas.

Para dar efetividade a essas tarefas, a Resolução nº 1/2006-CN criou, no âmbito da CMO, três comitês de caráter permanente, para acompanhar as matérias, de forma especializada. São eles: o Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária, o Comitê de Avaliação da Receita e o Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com indícios de irregularidades graves.

Os relatórios elaborados pelos comitês, nas suas respectivas áreas de atuação, após aprovação pela maioria de seus membros, devem ser encaminhados para conhecimento e deliberação da CMO.

Além disso, compete à CMO emitir parecer sobre as contas anuais do(a) presidente da República. Neste caso, as contas devem ser apresentadas pelo chefe do Executivo em até 60 dias após a abertura da sessão legislativa (artigo 84, XXIV, CF), cabendo ao Tribunal de Contas da União (TCU) emitir o respectivo parecer prévio, também no prazo de 60 dias da data do recebimento, a fim de subsidiar o exame da matéria por parte da CMO e do Congresso Nacional.

PLOA 2015 - Cenário macroeconômico

Um elemento de extrema importância, que acompanha os projetos de leis elaborados anualmente, consiste no cenário macroeconômico que o governo federal leva em conta para elaboração, tanto da LDO, como do PLOA.

Como o texto final da Lei de Diretrizes Orçamentárias ainda não foi aprovado, a equipe econômica do governo utilizou com parâmetro para o projeto da LOA a proposta original da LDO, entregue ao Congresso no último mês de abril, com alguns ajustes.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias define as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Orienta ainda a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Para prever a receita do ano seguinte, a SOF leva em conta um conjunto de indicadores, como, por exemplo, as estimativas para o Produto Interno Bruto (PIB) e para a inflação. A partir dessa receita é que são definidos os gastos. Os principais parâmetros macroeconômicos considerados para 2015 foram:

- PIB nominal de R\$ 5,8 trilhões
- Crescimento de 3% do PIB real
- Inflação segundo o IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) de 5%
- Elevação estimada do valor do salário mínimo para R\$ 788,06 (variação de 8,8%)

Dos parâmetros acima apresentados, o principal é o crescimento do PIB, estimado em 3% para 2015. Nos últimos dois anos, as estimativas de crescimento real do PIB apresentadas pelo governo não se verificaram, ficando bem abaixo inclusive das previsões feitas pelo mercado⁶.

Evidentemente, uma série de fatores serão decisivos para que o comportamento estimado da produção nacional venha a se concretizar em 2015, como também nos anos seguintes, de acordo com as previsões iniciais. Assim, em entrevista coletiva concedida após a apresentação da proposta orçamentária, o ministro da Fazenda, Guido Mantega, afirmou que as condições econômicas do país para o próximo ano serão melhores do que em 2014.

Segundo Mantega, situações adversas no primeiro semestre de 2014, como a seca, que causou pressão inflacionária sobre os alimentos, e a Copa do Mundo, que diminuiu o número de dias úteis em junho e julho, resultaram em menos consumo e consequente na redução da atividade econômica. Mas, ainda de acordo com o ministro, esses fatores representaram questões conjunturais que, provavelmente, não ocorrerão no próximo ano.

Ainda de acordo com publicação elaborada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e pela Secretaria de Orçamento Federal⁷, a taxa estimada de crescimento real do PIB para 2015 representa um valor mais próximo do observado

⁶ Segundo o último Relatório de Mercado - Focus - divulgado pelo Banco Central em 10 de outubro de 2014, a expectativa de mercado em relação ao crescimento percentual do PIB para 2015 é de 1% (um por cento). Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20141010.pdf> Acesso em out/2014.

⁷ Publicação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de 2014 – “Orçamento cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2015”, disponível em: https://orcamentofederal.gov.br/orcamento-cidadao/ofat-2015/mp_ofat-2015_web.pdf

antes da crise internacional, que teve início em 2008. Essa expectativa de melhora na atividade econômica também é resultado do aumento dos investimentos, ocorrido nos últimos anos, o que permitiu ganhos na capacidade produtiva disponível. A expectativa positiva decorre ainda da ampliação do mercado consumidor do país, decorrente do aumento da renda das famílias e da maior disponibilidade de crédito.

Outra informação de extrema importância, que compõe o cenário macroeconômico, diz respeito ao valor do salário mínimo. Conforme o projeto da LDO para 2015 (PLN 3/14), encaminhado em abril deste ano, o salário mínimo seria reajustado em 7,71%, saindo dos atuais R\$ 724,00 para R\$ 779,79, a partir de 1º de janeiro do ano que vem. Este valor, porém, foi revisto no PLOA 2015, em conformidade com o que estabelece a regra de reajuste do salário mínimo⁸.

Pela Lei 12.382/2011, o salário mínimo será reajustado em 1º de janeiro de 2015 com base na variação do INPC⁹ acumulada em 2014 (estimada em 6,20%), mais a taxa de crescimento real do PIB, apurada pelo IBGE, para 2013 (2,49%), a título de aumento real. Desse modo, o salário mínimo previsto na proposta orçamentária para 2015 está estimado em R\$ 788,06, com aumento de 8,85% sobre o valor vigente em 2014.

PLOA 2015 - grandes números

De acordo com o governo, o orçamento de 2015 destinará R\$ 109,2 bilhões para a saúde, 8,9% a mais em relação ao previsto para 2014, que foi de R\$ 100,3 bilhões. Além da saúde, o Executivo estabeleceu, como prioridades em investimentos, a educação (com R\$ 101,3 bilhões), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa, Minha Vida (MCMV), com R\$ 65 bilhões. Outros R\$ 33,1 bilhões serão reservados a programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, como o Bolsa Família.

O ministro da Fazenda também confirmou a manutenção das diversas medidas adotadas desde 2012, visando minorar o impacto da desaceleração econômica mundial sobre a economia interna. Entre as medidas de estímulo ao investimento privado e à atividade econômica, o governo ampliou o crédito, alterando linhas de financiamento do

⁸ De acordo com a Lei 12.382/2011, o salário mínimo será reajustado com base na variação do INPC dos doze meses anteriores, acrescida de um aumento real equivalente à variação do PIB de dois anos antes. Essa sistemática, porém, tem validade apenas até o próximo reajuste do mínimo, em janeiro de 2015.

⁹ Índice Nacional de Preços ao Consumidor, calculado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

BNDES, como a prorrogação do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) até 2015, com redução de taxas de juros, ampliando o prazo e os níveis de participação máxima do financiamento. O ministro ressaltou os esforços feitos para reduzir o custo da energia e o custo tributário, assim como a extensão da desoneração da folha de pagamentos para diversos setores e a prorrogação do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi). Entre as medidas adotadas, estão também aquelas direcionadas à manutenção e ao incentivo ao investimento e à produção industrial, no âmbito do Programa de Investimento em Logística (PIL¹⁰) e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), combinados aos novos marcos regulatórios do setor de infraestrutura e do Plano Brasil Maior.

Porém, não se pode esquecer que todos estes incentivos são subsidiados pelo próprio governo. As desonerações que têm sido concedidas aos setores econômicos, por exemplo, geram preocupações quanto ao financiamento das políticas sociais e da Previdência Social. Vale notar que o PIS-Pasep financia o Abono Salarial e o Seguro Desemprego; a Cofins é uma fonte de receita vinculada ao financiamento da Seguridade Social e; a contribuição previdenciária patronal (que tem sido reduzida a zero pela desoneração da folha e parcialmente compensada com novo tributo sobre o faturamento) financia o Regime Geral de Previdência Social.

O PLOA 2015 e as Despesas de Pessoal

O orçamento para o exercício de 2015 prevê dispêndios da ordem de R\$ 255,98 bilhões¹¹ para o pagamento de pessoal ativo, inativos, pensionistas da União, encargos sociais e sentenças judiciais, inclusive precatórios e requisições de pequeno valor. Esse montante representa um crescimento de 5,78% nessa rubrica em relação ao estabelecido para o exercício de 2014.

Relativamente ao total previsto para despesa de pessoal, os gastos dos poderes, em percentual, representam 3,45% no que diz respeito ao Legislativo, 10,97% em relação ao Judiciário e 83,91% no caso do Executivo. Os gastos totais da Defensoria Pública da

¹⁰ Programa de concessões que possibilita investimentos diretos do setor privado nos projetos prioritários do país em rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e energia elétrica, e que retomou novas rodadas de concessões de campos de petróleo, entre outros.

¹¹ Inclui parcela de R\$ 18,2 bilhões, referente à Contribuição Patronal ao Regime Próprio dos Servidores, não considerada no valor de R\$ 237,7 bilhões, computado na apuração do resultado primário.

União (DPU) e do Ministério Público da União (MPU) correspondem a 0,09% e 1,59%, respectivamente, conforme Tabela 1.

TABELA 1
Despesa de Pessoal e Encargos Sociais
Projeção para 2015

Poder	PLOA-2015 (R\$ bilhões)	Participação relativa (em %)
Legislativo	8,84	3,45
Judiciário	28,07	10,97
DPU	0,22	0,09
Executivo	214,79	83,91
MPU	4,06	1,59
Total	255,98	100,00

Fonte: PLOA 2015

Elaboração: DIEESE

Obs.: O Projeto de Lei inclui ativos, inativos, pensionistas, encargos sociais e sentenças judiciais (Precatórios e RPV – Requisições de Pequeno Valor na Justiça Federal)

De acordo com a mensagem presidencial que acompanha o PLOA 2015¹², o crescimento na previsão de despesa de pessoal para 2015 decorre basicamente da recomposição da força de trabalho dos poderes, bem como da expansão dos quadros de pessoal no âmbito dos poderes Legislativo e Judiciário e do MPU, além da continuidade do processo de estruturação e reestruturação de carreiras e redesenho dos sistemas de remuneração, no âmbito da administração pública federal.

O PLOA 2015 reservou R\$ 13.156,2 milhões para reestruturação das carreiras e aumento de remuneração, sendo R\$ 348,3 milhões para o poder Legislativo, R\$ 1.322,7 milhões para o Judiciário, R\$ 214,7 milhões para o Ministério Público da União e CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público), R\$ 10,2 milhões para a Defensoria Pública da União e R\$ 11.260,3 milhões para o Executivo.

Em relação aos números apresentados anteriormente, observa-se que o Anexo V¹³ prevê para o Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público a última parcela do

¹² Mensagem presidencial do PLOA 2015. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015/orcamento-2015/ploa/mensagem_presidencial_2015_2> Acesso em outubro/2014.

¹³ Entre os vários anexos que constam no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA 2015), verifica-se que o Anexo V trata das autorizações específicas previstas no Artigo 169, § 1º, inciso II, da Constituição, e o Artigo 77 do PLDO-2015, relativas às despesas de Pessoal e Encargos Sociais referentes ao ano de 2015. Disponível em <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015/orcamento-2015/ploa/anexo_v_ploa_2015> Acesso em outubro de 2014

reajuste que o governo negociou com a maior parte dos servidores públicos federais, em 2012.

De forma geral, o reajuste negociado foi de 15,8% para os servidores civis e de 30% para os militares, parcelados em três anos, sendo que tais reajustes estão respaldados por um conjunto de legislações¹⁴ relativas aos anos de 2012 a 2014.

Outra informação importante que consta do Anexo V consiste na destinação de R\$ 278 milhões para regulamentação de gratificações de qualificação, relativas aos servidores do Executivo. Estão previstos também o enquadramento de cargos do PCC (Plano de Classificação e Cargos) do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes/MEC) e o reenquadramento de Agentes Administrativos com lotação no Ministério do Meio Ambiente, todos igualmente pertencentes ao Executivo.

Para os servidores dos demais poderes, MPU, CNMP e DPU, estão previstos recursos somente para o pagamento da terceira parcela do reajuste de 15,8%, negociado em 2012. Assim, em 2015, não há programação prevista para novas reestruturações remuneratórias.

Cabe observar que, dependendo da carreira analisada, não necessariamente o impacto final dos reajustes dos servidores será de 15,8%, pois, em muitos casos, quando o percentual foi negociado, levou-se em consideração o valor total da folha, distribuindo-se os valores encontrados nos Vencimentos Básicos (VBs), nas gratificações ou ainda definindo-se valores fixos para cada um dos níveis (superior, intermediário e auxiliar) das respectivas tabelas salariais. Outra sistemática adotada consistiu na definição de alterações nos valores das gratificações de desempenho das carreiras em questão, com impactos percentuais tanto no caso dos servidores ativos, como em relação aos servidores aposentados e pensionistas.

Dessa forma, os impactos percentuais dos reajustes dos servidores, levando em consideração as remunerações dos servidores públicos federais das diversas carreiras atualmente existentes no âmbito do Executivo, são bastante específicos. São necessárias, portanto, análises detalhadas para se ter uma ideia mais precisa da evolução remuneratória das carreiras específicas, como também das situações remuneratórias específicas, inclusive por referências salariais, dos servidores públicos federais de uma forma geral.

¹⁴ Tais legislações, em linhas gerais, são as seguintes: Leis 12.770, 12.771, 12.772, 12.773, 12.774, 12.775, 12.776, 12.777, 12.778, 12.779, Resolução nº 20 e PL nº 4.372, todos relativos ao ano de 2012; Lei 12.808 e PL nº 6.242, ambos de 2013; Lei 12.998/2014 e MP nº 650, referentes ao ano de 2014.

TABELA 2
Despesa de Pessoal e Encargos Sociais (Anexo V do PLOA 2015)

Poder	Impacto (R\$ milhões)		
	Alteração de estrutura de carreiras e aumento de remuneração	Provimento, admissão ou contratação	Total
Executivo	11.260,32	1.943,55	13.203,87
Judiciário	1.322,68	350,23	1.672,91
Legislativo	348,30	55,91	404,21
MPU e CNMP	214,70	78,28	292,98
Defensoria Pública da União (DPU)	10,15	10,92	21,07
Total	13.156,15	2.438,89	15.595,04

Fonte: Anexo V do PLOA 2015

Elaboração: DIEESE

Obs.: a) Levou-se em consideração o Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF

b) Cabe observar que constam no Anexo V alguns Projetos de Lei de ratificação da criação de cargos e funções comissionadas, efetivadas por ato administrativo, cujas despesas já vêm compondo a folha de pagamento do órgão ao longo dos últimos anos, não implicando, dessa forma, em acréscimos de despesas.

c) Os recursos orçamentários para o provimento de cargos efetivos mediante a substituição de pessoal terceirizado serão oriundos de remanejamento de "Outras Despesas Correntes" para "Pessoal e Encargos Sociais", não implicando em acréscimo de despesas. Na Tabela não foram considerados tais valores que estão relacionados ao poder Executivo

d) Considerou-se o total de cada órgão orçamentário para fins de cumprimento do § 6º do Art. 77 do PLDO-2015, relativo ao impacto orçamentário-financeiro de 2015. Vale mencionar que o Anexo V traz também os valores anualizados, além do impacto em 2015

e) Criação e/ou provimentos de cargos, empregos e funções, bem como admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, exceto reposições. Para fins de reposição, considera-se exclusivamente o preenchimento de cargos efetivos e cargos/funções comissionados ocupados em março de 2014, cujas despesas compunham a base de projeção para a definição dos limites de "Pessoal e Encargos Sociais" para 2015, não gerando, assim, impacto orçamentário. Neste contexto, excluem-se as vagas originadas de aposentadorias e falecimentos que impliquem em pagamento de pensões, por se tratarem de mera reclassificação orçamentária, ou seja, não geram economia em termos de impactos orçamentários

f) Quanto aos valores da Tabela e ao impacto da 3ª parcela dos reajustes dos servidores, o Anexo V leva em consideração os valores da programação orçamentária (despesas primárias e financeiras)

Adicionalmente, o Anexo V contém a previsão de R\$ 2,4 bilhões (Tabela 2) correspondentes a novos servidores, que poderão entrar na administração pública federal nos diversos poderes, assim como para a substituição de terceirizados, em decorrência dos acordos feitos entre o governo federal e o Ministério Público.

Não obstante, de acordo com informações do próprio Anexo V, os recursos orçamentários para o provimento de cargos efetivos, para a substituição de pessoal terceirizado, serão oriundos de remanejamento de "Outras Despesas Correntes" para "Pessoal e Encargos Sociais", não implicando, dessa forma, em acréscimo de despesas.

Segundo estimativas que constam do referido Anexo, pretende-se criar cerca de 14 mil vagas no Executivo. Outras 34 mil vagas serão em razão do provimento de cargos, emprego e funções, bem como admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, com exceção das reposições¹⁵.

Despesas de Pessoal e comparativo com a evolução do PIB

Ainda no que tange às despesas de pessoal, outra análise oportuna consiste na comparação entre as despesas de pessoal e a produção nacional. Nesse caso, a despesa com pessoal e encargos em 2015 deverá ficar em torno de 4,1% do PIB (Produto Interno Bruto), o que representa um valor relativamente menor do que o previsto para o ano vigente (4,2%), conforme a Tabela 3. Analisando-se a trajetória dos últimos anos, observa-se que, de acordo com os dados do governo, esse percentual tem se mantido estável, em torno de 4,3%, com tendência de queda, a partir de 2010 (Tabela 3).

TABELA 3
PLOA 2015 – Despesa com pessoal e encargos sociais (em % do PIB)

Ano	Despesa com pessoal e encargos sociais
2003	4,5
2004	4,4
2005	4,3
2006	4,5
2007	4,4
2008	4,4
2009	4,7
2010	4,5
2011	4,4
2012	4,3
2013	4,2
2014 ⁽¹⁾	4,2
2015 ⁽²⁾	4,1

Fonte: Ministério da Fazenda

Elaboração: DIEESE

Nota: (1) Projeção baseada no Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas do 3º bimestre de 2014; (2) PLOA 2015

¹⁵ Para fins de reposição, considera-se exclusivamente o preenchimento de cargos efetivos e cargos/funções comissionados ocupados em março de 2014, cujas despesas compunham a base de projeção para a definição dos limites de "Pessoal e Encargos Sociais" para 2015, não gerando assim impacto orçamentário.

Considerações finais

O orçamento público se constitui em um importante instrumento dos governos (municipais, estaduais e federal) para a definição de prioridades de direcionamento dos recursos públicos e para a condução das políticas públicas nas várias esferas e órgãos de governo. Desse modo, torna-se extremamente relevante o acompanhamento do processo de elaboração. No caso do Executivo, inclusive, até os trâmites relacionados às ações no âmbito do Congresso Nacional, seja nas comissões específicas, mas sobretudo na CMO (Comissão Mista de Orçamento) devem ser acompanhados.

Felizmente, tem sido intensificada uma atuação importante, sobretudo por parte de organizações da sociedade civil organizada, que consiste na formulação de sugestões de emendas junto aos parlamentares, como forma de apresentação aos deputados e senadores das mais variadas demandas sociais, oriundas dos diversos setores organizados da sociedade.

Apesar da ênfase desta Nota Técnica estar voltada para a esfera federal, é importante que se diga que o aparato legal que envolve a elaboração e o acompanhamento da peça orçamentária da União não difere muito daquele referente aos demais entes da Federação. A Constituição Federal, a Lei 4.320/64, a Lei Complementar 101 – LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), entre outros, são alguns dos exemplos que demonstram a similaridade de leis que devem ser consideradas na elaboração dos orçamentos públicos. Diferenças poderão existir, em muitos casos, no que tange à questão dos prazos como também em relação às denominações de alguns órgãos responsáveis pela elaboração e pelo acompanhamento dos respectivos orçamentos. O importante é que a sociedade acompanhe de perto os debates relativos à questão orçamentária, tanto nos Estados como também nos mais de 5.500 municípios brasileiros.

Por fim, cabe observar que, apesar de o orçamento se constituir numa peça extremamente técnica, sob o ponto de vista de elaboração, com vários conceitos e terminologias de difícil compreensão por parte da sociedade de um modo geral, não se pode perder de vista que o ciclo orçamentário representa um importante espaço de ação, sobretudo para o movimento sindical.

Rua Aurora, 957 – 1º andar
CEP 05001-900 São Paulo, SP
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394
E-mail: en@dieese.org.br
www.dieese.org.br banco

Presidente: Antônio de Sousa - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP
Vice Presidente: Alberto Soares da Silva - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de Campinas - SP
Secretária Executiva: Zenaide Honório APEOESP - Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - SP
Diretor Executivo: Alceu Luiz dos Santos - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR
Diretor Executivo: Josinaldo José de Barros - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP
Diretor Executivo: José Carlos Souza - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo - SP
Diretor Executivo: Luís Carlos de Oliveira - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP
Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes - Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS
Diretora Executiva: Maria das Graças de Oliveira - Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE
Diretora Executiva: Marta Soares dos Santos - Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP
Diretor Executivo: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa - Sindicato dos Eletricistas da Bahia - BA
Diretor Executivo: Roberto Alves da Silva - Federação dos Trabalhadores em Serviços de Asseio e Conservação Ambiental Urbana e Áreas Verdes do Estado de São Paulo - SP
Diretor Executivo: Ângelo Máximo de Oliveira Pinho - Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

Direção Técnica

Diretor técnico: Clemente Ganz Lúcio
Coordenadora executiva: Patrícia Pelatieri
Coordenadora administrativa e financeira: Rosana de Freitas
Coordenador de educação: Nelson de Chueri Karam
Coordenador de relações sindicais: José Silvestre Prado de Oliveira
Coordenador de atendimento técnico sindical: Airton Santos
Coordenadora de estudos e desenvolvimento: Angela Maria Schwengber

Equipe responsável

Alessandra de Moura Cadamuro
Max Leno de Almeida
Carlindo Rodrigues de Oliveira (crítica)