

**Congresso Nacional
Setembro/2016**

Nota Técnica Conjunta Nº 6, de 2016

Subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para 2017 (PL nº 18/2016-CN).



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

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

Endereços na *internet*:

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

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

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou de parlamentares, nem da Comissão Mista. Foi elaborado a partir de contribuições de Consultores de Orçamento das Consultorias. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citados os Autores.



CONGRESSO NACIONAL

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

Sumário

1. CENÁRIO MACROECONÔMICO - 2016 E 2017	3
2. VISÃO GERAL DO PLOA 2017	6
2.1. Estrutura	6
2.2. Compatibilidade com a Legislação Aplicável (Constituição, PPA, LDO etc.)	8
2.3. Política Fiscal	9
3. RECEITAS	12
3.1. Receitas Primárias	12
3.1.1. Renúncia de Receitas Tributárias	14
3.2. Receitas Financeiras	16
3.3. Desvinculação de Receita (DRU)	19
4. DESPESAS	19
4.1. Observância de limites constitucionais e legais	21
4.1.1. Teto para Despesa Primária	21
4.1.2. Educação	23
4.1.2.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	23
4.1.2.2. Complementação para o FUNDEB	24
4.1.3. Saúde	25
4.1.4. Destinação de recursos decorrentes da exploração de petróleo	27
4.1.4.1. Previsão de arrecadação e vinculações	27
4.1.4.2. Outras Considerações	31
4.2. Pessoal e encargos sociais (GND 1)	32
4.2.1. Benefícios Previdenciários e Resultados dos Regimes Próprios	35
4.3. Outras despesas correntes (GND 3)	38
4.3.1. Benefícios Previdenciários e Resultado do Regime geral de Previdência Social	38
4.3.2. Assistência Social	40
4.3.2.1. Benefício de prestação continuada (BPC-LOAS)	40
4.3.2.2. Programa Bolsa-Família (PBF)	42
4.3.3. Proteção e Benefício ao Trabalhador	43
4.3.3.1. Seguro desemprego	43
4.3.3.2. Abono salarial	44
4.3.3.3. Resultado do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)	44
4.3.4. Compensação pela perda do ICMS e fomento às exportações	44
4.3.5. Despesas decorrentes de sentenças judiciais	47
4.4. Investimentos e Inversões Financeiras	49
4.4.1. Investimentos (GND 4)	49
4.4.2. Inversões financeiras (GND 5)	52
4.4.3. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) / Programa de Parceria de Investimento (PPI)	53
4.5. Despesas Financeiras	54
4.5.1. Serviço da Dívida Pública	56
4.5.1.1. Juros e encargos da dívida (GND 2)	56
4.5.1.2. Amortização da dívida (GND 6)	57
4.5.2. Demais despesas Financeiras	58
4.6. Reservas de contingência	59
5. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR	61
6. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES	64
7. BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS	65
8. FATORES QUE PODEM AFETAR A EXECUÇÃO DAS PROGRAMAÇÕES CONSTANTES DO PLOA 2017	67
9. PRINCIPAIS CONCLUSÕES	71



CONGRESSO NACIONAL

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

A presente nota técnica conjunta traz análise do projeto de lei orçamentária anual para o exercício de 2017 – PLOA 2017 (PL nº 18/2016-CN), com o propósito de oferecer elementos que auxiliem a apreciação e a discussão da proposta orçamentária no âmbito do Congresso Nacional.

A análise abrange temas que despertam maior interesse, tais como: cenário macroeconômico; estrutura do projeto e sua compatibilidade com o PPA e a LDO; política fiscal considerada na elaboração da proposta orçamentária; receitas e gastos tributários; despesas relativas ao cumprimento de limites constitucionais e legais; pessoal e encargos sociais; despesas previdenciárias e assistenciais; compensação aos estados exportadores por perda na arrecadação do ICMS; investimentos e inversões financeiras; dívida pública federal; reserva de contingência; autorização para abertura de créditos suplementares; e obras com indícios de irregularidades graves.

1. CENÁRIO MACROECONÔMICO - 2016 E 2017

*Daniel Veloso Couri – Conorf/SF
Ingo Antonio Luger – Conof/CD*

A verificação da adequação das projeções do PLOA 2017 requer avaliação dos indicadores recentes da atividade econômica e exame prospectivo da conjuntura internacional. A comparação das previsões da proposta com aquelas formuladas por agentes econômicos privados e entidades de pesquisa, por sua vez, contribui para uma avaliação adequada das projeções orçamentárias.

A Mensagem Presidencial que encaminhou a proposta orçamentária da União para 2017 destaca o “retorno” ao tripé macroeconômico clássico e a adoção do realismo fiscal como premissa para a elaboração do cenário fiscal de referência para as projeções fiscais. Tal realismo estaria evidenciado pela alteração da meta de resultado primário para 2016, comportando o expressivo déficit de R\$ 163,9 bilhões para o setor público, e pela proposta de meta igualmente negativa para 2017, no valor de R\$ 143,1 bilhões.

A Mensagem afirma ter-se iniciado o processo de ajuste nas contas públicas, por meio do envio ao Congresso Nacional da Proposta de Emenda à Constituição que limita o crescimento das despesas primárias da União por um período de vinte anos (PEC 241/2016, que institui o Novo Regime Fiscal – NRF). O governo federal, em acréscimo, propõe-se a reformular o modelo de concessões, com vistas a uma maior atratividade junto ao setor privado, ainda que com forte participação de bancos públicos no financiamento dos projetos.

No entanto, o fato de as novas medidas ainda não terem sido postas em marcha de forma efetiva requer que qualquer prognóstico positivo seja feito com cautela. O debate em torno do “teto” para as despesas primárias não carecerá de componente político, tendo em vista a relevância da medida para a postura fiscal futura. A eficácia do limite para as despesas primárias também depende, em certa medida, da própria composição do gasto público federal. A coexistência de um teto para o total da despesa primária e de uma participação elevada de despesas obrigatórias com dinâmica própria de crescimento (em especial as da Previdência Social), poderá vir a penalizar investimentos públicos, reduzindo, dessa forma, a capacidade de o governo impulsionar a retomada do crescimento.¹

Feitas essas observações, cabe destacar que o PLOA 2017 baseia suas projeções fiscais na retomada gradual do crescimento econômico, a partir da recessão que a economia brasileira vem atravessando. Assim, as perspectivas para o ano de 2017 são moderadamente alentadoras, na avaliação oficial², conforme mostra a tabela 1, a qual contém os principais parâmetros empregados na elaboração da proposta orçamentária para 2017, comparados aos anos de 2015 e 2016.

¹ A fixação de regra quase idêntica à prevista da PEC 241/2016 na LDO de 2017 supre a eventual não aprovação da proposta ainda em 2016. Por outro lado, o comando legal da LDO não tem, por definição, o mesmo alcance no tempo da PEC 241/2016, tampouco a rigidez típica de uma norma constitucional.

² A Mensagem Presidencial que encaminha o PLOA 2017 afirma que “o quadro macroeconômico mostrou forte deterioração nos últimos exercícios, com acentuada desaceleração do Produto Interno Bruto (PIB), que passou de expansão de 3,0%, em 2013, para retração de



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 1 - PARÂMETROS E INDICADORES MACROECONÔMICOS, 2015-2017¹
Valores Estimados e Realizados

Parâmetros	2015		2016				2017				
	Lei	Realiz.	PLOA 2016	Lei 2016 ⁽²⁾	PLDO 2017	PLOA 2017 3ª Aval	Merc. 26/08	PLDO 2017	LDO 2017 ⁽³⁾	Merc. 26/08	PLOA 2017
Varição real do PIB (%)	0,77	(3,85)	0,20	(1,9)	(3,05)	(3,0)	(3,16)	1,00	1,2	1,23	1,60
PIB (R\$ bilhões)	5.522,8	5.904,3	6.253,2	6.116,9	6.247,1	6.253,3	...	6.788,1	...	...	6.821,9
IPCA acum (%)	6,49	10,67	5,40	6,47	7,44	7,20	7,34	6,00	4,8	5,14	4,80
IGP-DI acum (%)	5,69	10,70	5,50	6,00	...	...	7,74	...	...	5,50	5,50
INPC acum (%)	5,85	11,28	5,20	5,52	7,50	7,50	7,96	6,00	...	5,11	5,50
Massa salarial (%)	10,60	...	2,32	1,95	2,97	2,4	...	7,17	...	...	7,40
Selic média (% a.a.)	12,07	13,27	13,42	13,99	...	14,01	14,19	...	...	11,94	12,11
Selic-fim de período (% a.a.)	12,00	14,25	12,00	13,25	...	...	13,75	12,75	11,25	11,25	...
Câmbio médio (R\$/US\$)	2,59	3,33	3,39	4,09	...	3,50	3,43	...	3,81	3,38	3,43
Câmbio fim (R\$/US\$)	2,67	3,90	3,49	4,19	...	...	3,29	4,4	...	3,45	...

Fonte: Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias; LOA 2015, LOA 2016, PLDO 2017; PLOA 2016; PLOA 2017; Bacen; SOF/MPOG; STN/MF. (1) %¹ representa variação em relação ao ano anterior, a menos que indicado de outra forma. (2) Atualização de parâmetros, conforme Ofício 230/2015-MP e SPE 11/11. (3) Substitutivo ao PLDO 2017 aprovado na Comissão Mista de Orçamento

A tabela 1 mostra que a expectativa de crescimento econômico real para 2016 enfraqueceu desde o fim do ano passado, chegando a 3,05% negativos quando da remessa do PLDO 2017 ao Congresso Nacional. Já o PLOA 2017 prevê desaceleração de 3,0%, indicando que se espera a reversão da recessão, com crescimento de 1,6% para 2017.

Embora esta projeção ainda não incorpore os dados do PIB para o 2º trimestre de 2016, divulgados em agosto pelo IBGE, ela não contradiz as tendências que se podem observar no passado recente. Os dados apontam recuo de 0,6% no período, relativamente aos primeiros três meses do ano (com ajuste sazonal)³. Pela ótica da oferta (produto), nem todos os setores apresentaram variação negativa em relação ao 1º trimestre, destacando-se leve recuperação da indústria (+0,3%), embora em patamar muito baixo (queda de 6,3%, sem ajuste sazonal, no acumulado dos últimos quatro trimestres). Já na ótica da demanda (despesa), a formação bruta de capital fixo – FBCF teve pequena melhora (+0,4%); o consumo das famílias apresentou leve queda (-0,7%), da mesma forma que o consumo da administração pública (-0,5%).

Por outro lado, o mercado de trabalho continua motivo de grande preocupação. De acordo com a PNAD Contínua de julho de 2016, entre os trimestres móveis de maio a julho de 2016 e o de fevereiro a abril de 2016, a taxa de desocupação cresceu 0,4 p.p., passando de 11,2% para 11,6%. Na comparação com o mesmo trimestre móvel do ano anterior, houve forte elevação (de 8,6% para os 11,6% mencionados)⁴.

A comparação com outros países também não é animadora, muito embora a distância entre o desempenho brasileiro e o resto dos países deva diminuir bastante em 2017. Este ano o crescimento do Brasil deve continuar menor que o crescimento mundial, segundo as últimas projeções do Fundo Monetário Internacional, que espera média de crescimento do produto mundial

3,8%, em 2015, com consequências no mercado de trabalho, na arrecadação e na confiança dos agentes. Pelo lado externo, a queda dos preços das commodities afetou grandes empresas, reduzindo seu ritmo de atividade e retraindo substancialmente os investimentos planejados. Consequentemente, houve redução no potencial de crescimento da economia, diminuindo o pagamento de impostos. (...) Do lado doméstico, destacam-se a forte crise hídrica e o agravamento da crise fiscal que afetaram o resultado fiscal e acabaram por agravar o quadro recessivo. A deterioração do cenário econômico iniciada em 2013 estendeu-se para 2016, com o mercado esperando declínio de 3,16% do PIB no ano. (...) Nesse sentido, as ações do Governo buscam o retorno ao tripé macroeconômico clássico, com transparência das medidas econômicas adotadas, e a retomada do crescimento econômico de forma gradual e sustentável.” (pág. 9).

³ Em relação ao segundo trimestre de 2015 (mesmo período), o PIB sofreu retração bem maior, de 3,8%.

⁴ A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua de Julho de 2016 também informa que “no trimestre de maio a julho de 2016, havia aproximadamente de 11,8 milhões de pessoas desocupadas no Brasil. Este contingente representou aumento de 3,8% (representando 436 mil pessoas) frente ao trimestre de fevereiro a abril de 2016, quando a desocupação foi estimada em 11,4 milhões de pessoas. No confronto com igual trimestre do ano passado esta estimativa subiu 37,4%, significando um acréscimo de 3,2 milhões de pessoas desocupadas na força de trabalho” (pág.4).



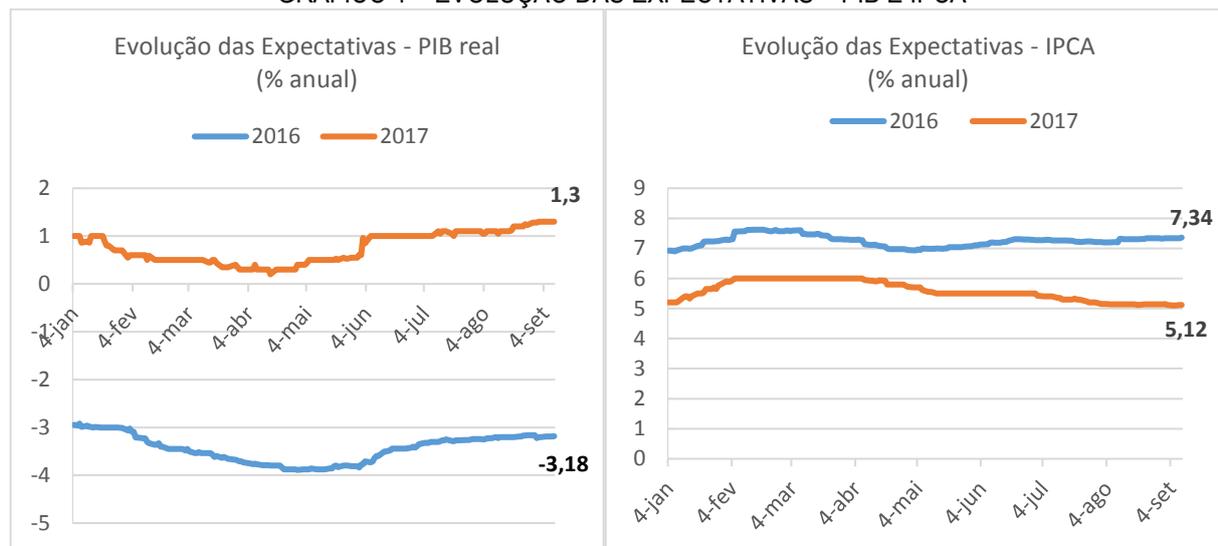
CONGRESSO NACIONAL

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

de 3,1% em 2016 e queda de 3,3% do brasileiro. Para 2017, as projeções são de crescimento de 3,4% para o mundo e de 0,5% para o Brasil – inferior, portanto, ao previsto no PLOA 2016⁵.

Em que pesem as previsões negativas para o comportamento da economia, vale mencionar a melhora nas expectativas dos agentes econômicos para os próximos anos. Os gráficos a seguir mostram a evolução das expectativas do mercado financeiro para o crescimento real do PIB e o IPCA, relativas a 2016 e 2017, segundo dados extraídos do *síte* do Banco Central do Brasil⁶.

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DAS EXPECTATIVAS – PIB E IPCA



Fonte: Banco Central do Brasil.

Ao longo de 2016, as expectativas para o crescimento real do PIB neste ano variaram entre -2,92% (início de janeiro) e -3,89% (final de abril). A partir de maio, houve melhora quase contínua, chegando a -3,18 no dia 9 de setembro. Para 2017, as expectativas variaram entre 0,2% (meados de abril) e 1,3% (dia 9 de setembro). No caso do IPCA, embora tenha havido melhora nas projeções para 2017, chegando a 5,12% no final da série, para 2016 observa-se uma leve piora, estando atualmente em 7,34%.

O impulso que poderia ser dado à economia por uma política monetária menos restritiva esbarra na necessidade de conter a inflação, que disparou no ano de 2015 (fruto do descongelamento dos preços administrados, especialmente tarifas de energia e preços de combustíveis, além da forte desvalorização cambial), e que em 2016 vem caindo apenas lentamente. Por essa razão, a taxa de juros Selic permanece no mesmo patamar desde julho de 2015, em 14,25%⁷. No entanto, o boletim Focus de 26/08/16 prevê que a taxa Selic possa cair para 13,75%, até o fim do presente ano.

Finalmente quanto ao balanço de pagamentos, vale destacar o déficit nas transações correntes, de US\$ 4,1 bilhões em julho último, acumulando, nos últimos doze meses, déficit de US\$ 27,9 bilhões, equivalente a 1,57% do PIB, resultado melhor que déficit de US\$ 89,4 bilhões (4,34%

⁵ FMI: *World Economic Outlook* (WEO) - atualização de julho de 2016. O crescimento do Brasil este ano deverá ser o pior entre os BRICS. A previsão de crescimento para as economias mais avançadas é de 1,8% em 2016 e também em 2017 (2,2% e 2,5% para os EUA e 1,6% e 1,4% para a Zona do Euro, respectivamente). Já a China deverá desacelerar para o patamar de 6,6% em 2016 e 6,2% em 2017. O Brasil também ainda deve crescer sensivelmente menos que a América Latina e Caribe, para quem a previsão (incluindo o Brasil) é de -0,4% em 2016, passando para 1,6% positivos em 2017.

⁶ Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>.

⁷ A esse respeito, observa a Ata da 201ª Reunião do Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central do Brasil (agosto/2016): "Para o conjunto de preços administrados por contrato e monitorados, projeta-se variação de 6,3% em 2016, 0,3 p.p. abaixo do valor projetado na reunião do Copom de julho. Para 2017, considera-se variação de 5,8%, 0,5 p.p. acima do valor projetado na última reunião. A revisão para 2017 deve-se primordialmente às projeções para aumento de tarifas de energia elétrica (7,7%) e ônibus urbano (6,8%). O cenário de referência supõe, entre outras hipóteses, taxas de juros e câmbio inalteradas em 14,25% ao ano (a.a.) e R\$ 3,20/US\$, respectivamente, por todo o horizonte de projeção. (...) Considerando o cenário básico, o balanço de riscos e o amplo conjunto de informações disponíveis, o Copom decidiu por unanimidade pela manutenção da taxa básica de juros em 14,25% a.a., sem viés" (págs. 3 e 5).



CONGRESSO NACIONAL

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

do PIB) observado nos 12 meses findos em julho de 2015. A desvalorização do Real frente às principais moedas conversíveis no decorrer do último ano produziu efeitos positivos sobre a balança comercial. Apesar de a melhora ser resultado também da queda maior das importações em relação à queda das exportações⁸, o setor externo conseguiu trazer algum dinamismo para a economia brasileira. Resta esperar que a recente valorização do Real não venha a interromper esta trajetória⁹.

2. VISÃO GERAL DO PLOA 2017

Nesta seção são abordadas a estrutura geral do PLOA 2017, a política fiscal que o fundamenta e a compatibilidade da proposta com o PPA e a LDO.

2.1. Estrutura

Aritan Borges Avila Maia – Conorf/SF
Maurício Ferreira de Macêdo – Conorf/SF
Tiago Mota Avelar Almeida – Conof/CD
Túlio Cambraia – Conof/CD

O PLOA 2017 estima receita e fixa despesa no montante de R\$ 3.489,2 bilhões, sendo R\$ 89,8 bilhões relativos ao orçamento de investimento das estatais.

O total dos orçamentos fiscal e da seguridade social é de R\$ 3.399,5 bilhões, dos quais R\$ 946,4 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública, que consiste na amortização do principal da dívida contratual ou mobiliária com recursos obtidos a partir da realização de novas operações de crédito (emissão de títulos)¹⁰.

Os montantes relativos a cada orçamento integrante do projeto, inclusive valores líquidos do refinanciamento da dívida pública, são apresentados na tabela 2.

TABELA 2 - PLOA 2017 - PRINCIPAIS COMPONENTES

Descrição	PLOA 2017		Refinanciamento da Dívida		PLOA 2017 (Líquido de Refinanciamento)	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Orçam. Fiscal e da Seg. Social	3.399,5	3.399,5	946,4	946,4	2.453,1	2.453,1
Fiscal	2.731,4	2.461,4	946,4	946,4	1.785,0	1.515,0
Seguridade Social	668,1	938,1	0,00	0,00	668,1	938,1
(+) Orçam. Invest. das Estatais	89,8	89,8	0,00	0,00	89,8	89,8
(-) Total do Projeto	3.489,2	3.489,2	946,4	946,4	2.542,8	2.542,8

Fonte: PLOA 2017.

Considerando-se os valores líquidos do refinanciamento da dívida, a receita prevista para 2017 relativa aos orçamentos fiscal e da seguridade social alcança R\$ 2.453,1 bilhões¹¹, sendo R\$ 1.474,5 bilhões (60%) referentes à receita corrente e R\$ 978,5 bilhões (40%) à receita de capital. A

⁸ O MDIC informa (em: "Notícias", de 08/09/2015) que, até a primeira semana de setembro, "as exportações deste ano totalizaram US\$ 131,513 bilhões e as importações, US\$ 123,657 bilhões, gerando um superávit US\$ 7,856 bilhões. As exportações acumularam média diária de US\$ 773,6 milhões, valor 16,5% menor que o verificado no mesmo período de 2014 (US\$ 926 milhões). As importações apresentaram desempenho médio diário US\$ 727,4 milhões, 21,7% abaixo do registrado no mesmo período de 2014, quando a média diária das importações foi de US\$ 929,4 milhões. No ano, a corrente de comércio soma US\$ 255,170 bilhões, com desempenho médio diário de US\$ 1,501 bilhão. O valor é 19,1% menor que o verificado em 2014 (US\$ 1,855 bilhão)".

⁹ De fato, o real terminou o primeiro semestre deste ano com ganho de 19,6% frente ao dólar no mercado à vista, na casa dos R\$ 3,18, liderando o ranking global de valorizações no período. Em 9 de setembro a cotação era de R\$ 3,27 por dólar americano. Já nos doze meses até julho/16, os ingressos líquidos dos investimentos diretos no país totalizaram US\$ 72,0 bilhões, equivalentes a 4,06% do PIB.

¹⁰ No refinanciamento, receita de operações de crédito e despesa com amortização têm o mesmo valor, não afetando de imediato o montante da dívida pública. O efeito incremental ocorre posteriormente em função de juros e encargos incidentes.

¹¹ Não há correspondência entre os montantes das operações internas aos orçamentos fiscal e da seguridade social, pois as receitas (categorias econômicas 7 e 8) e despesas (modalidades de aplicação 91) intraorçamentárias alcançam R\$ 37,6 bilhões e R\$ 39,9 bilhões, respectivamente.



CONGRESSO NACIONAL

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

receita corrente líquida – RCL, apurada em conformidade com o art. 2º, inciso IV, da Lei Complementar nº 101, de 2000, está estimada em R\$ 758,3 bilhões.

A tabela 3 apresenta os valores estimados, líquidos de refinanciamento, para receitas e despesas no PLOA 2016 e PLOA 2017.

TABELA 3 COMPARAÇÃO ENTRE O PLOA 2016 E O PLOA 2017
(LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)

Descrição	R\$ bilhões					
	PLOA 2016		PLOA 2017		Variação %	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Projeto de Lei Orçamentária	2.115,3	2.115,3	2.542,8	2.542,8	20,2	20,2
Orç. de Investimento das Estatais	96,9	96,9	89,8	89,8	-7,3	-7,3
Orç. Fiscal e da Seguridade Social	2.018,4	2.018,4	2.453,1	2.453,1	21,5	21,5
Orçamento Fiscal	1.376,2	1.177,0	1.785,0	1.515,0	29,7	28,7
Orçamento da Seguridade Social	642,3	841,4	668,1	938,1	4,0	11,5

Fonte: PLOA 2016 e PLOA 2017.

Em relação à proposta para 2016, o PLOA 2017 prevê acréscimo de R\$ 434,6 bilhões (21,5%) no total dos orçamentos fiscal e da seguridade social, sem considerar os valores relativos ao refinanciamento da dívida pública. A tabela 4 sintetiza essa variação por grupo de natureza da despesa.

TABELA 4 - COMPARAÇÃO POR GND ENTRE O PLOA 2016 E O PLOA 2017
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL (LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)

Grupo de Natureza da Despesa	PLOA 2017 – PLOA 2016 (Variação em R\$ bilhões)	PLOA 2017 – PLOA 2016 (Variação %)
1 - Pessoal e Encargos Sociais	19,3	6,7
2 - Juros e Encargos da Dívida	35,0	11,5
3 - Outras Despesas Correntes	100,1	9,1
4 - Investimentos	1,6	4,3
5 - Inversões Financeiras	-6,3	-7,1
6 - Amortização da Dívida	277,0	173,3
9 - Reserva de Contingência	7,9	19,5
Total acrescido em relação ao PLOA 2016	434,6	21,5

Fonte: SIOP/SOF

Destaque-se que a integralidade das despesas da seguridade social (R\$ 938,1 bilhões) não pode ser atendida por suas receitas (R\$ 668,1 bilhões). Assim, o déficit de R\$ 270,0 bilhões é coberto por receitas do orçamento fiscal, no qual se projetam receitas de R\$ 1.785,0 bilhões e despesas de R\$ 1.515,0 bilhões¹². Como o PLOA 2016 apresentava déficit do orçamento da seguridade social de R\$ 199,1 bilhões, verifica-se aumento substancial de 35,6%. Ressalte-se que o PLOA 2017 considera os efeitos da desvinculação das receitas da União – DRU no total de R\$ 119,0 bilhões¹³, em consonância com a Emenda Constitucional nº 93/2016, promulgada em 08/09/2016.

Quanto ao orçamento de investimento das estatais, há uma redução nominal de 7,3% dos valores propostos para 2017, se comparado com 2016. As receitas estimadas para 2017 (R\$ 89,8 bilhões) originam-se de recursos próprios (R\$ 74,7 bilhões), aporte de recursos para aumento de capital (R\$ 10,6 bilhões), operações de crédito de longo prazo (R\$ 4,2 bilhões) e outros recursos de longo prazo (0,3 bilhão).

¹² A diferença negativa no orçamento da seguridade corresponde a uma diferença positiva no orçamento fiscal, mantendo-se equilíbrio entre receitas e despesa quando considerados esses orçamentos conjuntamente.

¹³ Valor obtido na fonte de recursos "900 - Recursos Ordinários", de aplicação condicionada.



CONGRESSO NACIONAL

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

2.2. Compatibilidade com a Legislação Aplicável (Constituição, PPA, LDO etc.)

Eugênio Greggjanin – Conof /CD
Rafael Inacio De Fraia e Souza – Conorf/SF
Renan Bezerra Milfont – Conorf/SF
Salvador Roque Batista Júnior – Conof /CD

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000) estabelece, em seu art. 5º, que o PLOA deverá ser elaborado de forma compatível com o PPA, com a LDO e com a própria LRF.

A Constituição determina que o Plano Plurianual (PPA) defina, 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 (art. 165, § 1º). Ademais, especifica que 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).

O PPA 2016-2019 (Lei nº 13.249, de 13/01/2016) não trouxe significativas mudanças lógicas e estruturais em relação ao PPA 2012-2015, salvo quanto ao elo entre o plano e os orçamentos anuais, que passa a ser o objetivo do programa, não mais a iniciativa, mantidas as mudanças promovidas no PPA anterior em que:

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

As vinculações entre as ações orçamentárias e os objetivos constarão das leis orçamentárias anuais em volumes específicos (no PLOA 2017, Volumes II e VI).

Pelo art. 9º 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, o PPA permite que objetivos de caráter genérico possam comportar inúmeras ações no orçamento, sem a necessidade de alteração do plano, ressalvado o empreendimento plurianual cujo custo total estimado seja superior ao valor de referência do programa, caso em que deve ser individualizado como iniciativa no PPA e como ação na LOA¹⁴.

Programas que apresentam valor de referência (parâmetro financeiro para a individualização de empreendimento como iniciativa) elevado¹⁵ permitem que projetos importantes e materialmente relevantes - aquém, porém, do valor de referência - venham a ser incluídos no orçamento sem a necessidade de serem discriminados no plano. De fato, basta a existência no PPA de objetivos com

¹⁴ Isso não se aplica, contudo, aos casos em que o empreendimento for financiado com recursos provenientes de transferências da União a Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 10, caput e § 1º, do PPA).

¹⁵ Como o programa “Transporte Terrestre”, cujo valor de referência nos orçamentos fiscal e da seguridade social é de R\$ 500 milhões.



CONGRESSO NACIONAL

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

denominação suficientemente genérica para abrigar tanto esses projetos como outros menos importantes.

Certamente, essa generalidade faz com que as leis orçamentárias, ainda que em caráter presumível, exibam compatibilidade com o PPA, pois este não possui conteúdo que defina objetivamente a maioria das ações que supostamente abrange. Ademais, o 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.

Em relação à compatibilidade com a LDO 2017, registre-se que o Substitutivo ao PLDO 2017 encontra-se em fase final de aprovação no Congresso Nacional.

O PLOA apresenta meta de déficit primário de R\$ 139 bilhões, em linha com a prevista no substitutivo ao PLDO 2017.

Conforme art. 3º desse Substitutivo, a elaboração e a aprovação do PLOA 2017 terão como limite para a despesa primária dos orçamentos fiscal e da seguridade social a previsão de pagamento em 2016, corrigida projeção do IPCA para 2016, o que de certa forma antecipa efeitos da PEC nº 241/2016.

Por outro lado, em seu artigo 21-B, o Substitutivo ao PLDO 2017 prevê proporções mínimas em relação às dotações alocadas em investimentos (GND 4) nas subfunções de transporte Aéreo, Ferroviário e Hidroviário, sendo que apenas a porcentagem de 5% para o transporte aéreo foi atendida. Nos outros casos, o mínimo de 15% não foi atendido.

Também vale ressaltar que a alocação em ações e serviços públicos de saúde no PLOA 2017 não atende a regra do art. 36, § 8º¹⁶, do Substitutivo ao PLDO 2017, pois a previsão de empenhamento dessas despesas para 2016, segundo o Decreto nº 8.670, de 12/2/2016 (com as alterações do Dec. nº 8.824, de 29/07/2016), encontra-se em torno de R\$ 107 bilhões, que corrigidos pelo IPCA adotado pelo Executivo de 7,2% ensejaria ao menos R\$ 114,7 bilhões para 2017. Tal fato pode indicar veto ao dispositivo, tal como ocorrido para regra similar constante do autógrafo da LDO 2016.

2.3. Política Fiscal

*José Fernando Cosentino Tavares – Conof/CD
Júlia Alves Marinho Rodrigues – Conof/CD*

A Mensagem Presidencial destaca a deterioração do cenário econômico nos últimos exercícios¹⁷. O PIB desacelerou acentuadamente, com consequências negativas para a arrecadação¹⁸.

A nova equipe econômica estaria buscando revigorar o tripé macroeconômico clássico, para a retomada do crescimento de forma gradual e sustentável. Um dos pilares desse tripé é a responsabilidade fiscal, entendida como o esforço para conter gastos e reduzir o endividamento.

Verificou-se que o cenário antes usado para a definição das metas primárias para 2016 e 2017 era otimista, e foi abandonado. Neste exercício, salienta a Mensagem, a definição de metas foi guiada pelo realismo fiscal e conforme os entendimentos recentes oriundos dos órgãos de

¹⁶ Art. 36 ...

§ 8º Para a execução orçamentária de 2017, é fixada como diretriz no âmbito das ações e serviços públicos de saúde de que trata o § 2º do art. 198 da Constituição a garantia de empenhamento mínimo de percentual equivalente ao montante aplicado em 2016, corrigido pela variação acumulada do IPCA de janeiro a dezembro de 2016.

¹⁷ Nesse tempo, cresceu a incerteza e pioraram os indicadores de confiança. Choques econômicos negativos no mercado interno vêm ocorrendo desde 2013, como as crises hídrica e da construção civil. Em 2015, o PIB caiu 3,8%. A piora do cenário econômico prosseguiu em 2016. Lembra a mensagem que a previsão inicial para este ano era de expansão de 2% (boletim Focus de 21/11/2014). Já na LDO de 2016, a queda do PIB foi estimada em 1,9%. Na proposta orçamentária de 2017, a previsão de queda do PIB em 2016 é de 3%. O boletim Focus em 26/08/2016 prognosticava declínio de 3,16% do PIB no ano.

¹⁸ Em particular, a queda dos preços das *commodities*, a piora dos termos de troca e o baixo crescimento da economia mundial afetaram grandes empresas instaladas no Brasil, reduzindo o pagamento de impostos.

**CONGRESSO NACIONAL**

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

controle. Recalculou-se o resultado possível de ser alcançado, para fins de expressá-lo na LDO, depois de reavaliar as despesas primárias e excluir da receita toda arrecadação considerada incerta.

O Poder Executivo decidiu propor alteração das metas para 2016 e 2017 constantes de projetos em tramitação no Congresso Nacional: PL nº 01/2016-CN, que propunha alteração da meta constante da LDO 2016, convertido na Lei nº 13.291, de 25/05/2016; e PL nº 02/2016-CN, que constitui o PLDO 2017, em relação ao qual o Plenário do Congresso Nacional aprovou um Substitutivo, ainda pendente de apreciação de três destaques para votação em separado.

Para todo o setor público, a proposta orçamentária prevê novo déficit primário, porém em queda, fruto da saída do país, em 2017, de uma profunda recessão¹⁹. A meta de déficit primário passa de R\$ 163,9 bilhões em 2016 para R\$ 143,1 bilhões em 2017. Estados e municípios saem de posição superavitária em 2016, para deficitária em 2017.

TABELA 5 - DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRIMÁRIOS E NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL

Discriminação	Realiz. 2014		Realiz. 2015		Reprogr. 2016		PLOA 2017	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
I. RECEITA PRIMÁRIA TOTAL	1.221,5	21,5	1.248,6	21,2	1.276,1	20,4	1.409,6	20,7
I.1. Receita Administrada pela SRF (líquida de restituições e incentivos fiscais)	739,2	13,0	765,1	13,0	775,2	12,4	868,4	12,7
I.2. Arrecadação Líquida do Regime Geral da Previdência Social (RGPS)	337,5	5,9	350,3	5,9	358,6	5,7	381,1	5,6
I.3. Receitas Não Administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil	144,8	2,6	133,2	2,3	142,3	2,3	160,1	2,4
II. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA - ESTADOS E MUNICÍPIOS ⁽¹⁾	205,9	3,6	197,5	3,4	199,0	3,2	222,9	3,3
III. RECEITA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS (I - II)	1.015,6	17,9	1.051,1	17,8	1.077,2	17,2	1.186,7	17,4
IV. DESPESA PRIMÁRIA TOTAL ⁽¹⁾	1.051,6	18,5	1.142,2	19,4	1.231,7	19,7	1.326,3	19,4
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais	223,0	3,9	238,7	4,0	262,1	4,2	285,5	4,2
IV.2. Benefícios da Previdência	402,1	7,1	440,1	7,5	507,8	8,1	562,4	8,2
IV.3. Despesas Obrigatórias sem Controle de Fluxo	170,2	3,0	228,2	3,9	209,6	3,4	229,0	3,4
IV.4. Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo	256,2	4,5	235,2	4,0	252,2	4,0	249,4	3,7
IV.4.1 Discricionárias	144,8	2,6	117,7	2,0	127,4	2,0	120,8	1,8
IV.4.2 Obrigatórias com Controle de Fluxo ^(*)	111,5	2,0	117,5	2,0	124,8	2,0	128,6	1,9
V. RESULTADO PRIMÁRIO - REGIME ORÇAMENTÁRIO (III - IV)	-36,0	-0,6	-91,1	-1,5	-154,6	-2,5	-139,6	-2,1
VI. OUTROS FATORES QUE AFETAM O RESULTADO	5,9	0,1	7,1	0,1	10,2	0,2	12,1	0,2
VII. AJUSTE REGIMES CAIXA / ORÇAMENTÁRIO	24,6	0,4	-16,8	-0,3	-5,7	-0,1	12,6	0,2
VIII. RES. PRIMÁRIO DO GOV. CENTRAL ACIMA DA LINHA (V-VI+VII)	-17,2	-0,3	-115,0	-2,0	-170,5	-2,7	-139,0	-2,0
IX. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA/ AJUSTE METODOLÓGICO	-3,3	-0,1	-1,7	0,0	0,0		0,0	
X. RES. PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL ABAIXO DA LINHA (VIII + IX)	-20,5	-0,4	-116,7	-2,0	-170,5	-2,7	-139,0	-2,0
XI. META DE RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL	116,1	2,0	-51,8	-0,9	-170,5	-2,7	-139,0	-2,0
XII. ABATIMENTO DA META PREVISTO NA LDO	161,7	2,8	66,9	1,1	0,0		0,0	
XIII. META DE RES. PRIMÁRIO LÍQUIDA DE ABATIMENTOS (XII - XIII)	-45,7	-0,8	-118,7	-2,0	-170,5	-2,7	-139,0	-2,0
XIV. JUROS NOMINAIS	-251,1	-4,4	-397,2	-6,7	-291,2	-4,7	-321,4	-4,7
XV. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (X + XIV)	-271,5	-4,8	-513,9	-8,7	-461,7	-7,4	-460,4	-6,8
XVI. RECEITAS FINANCEIRAS	1.017,5	17,9	1.412,5	23,9	1.664,7	26,6	1.989,8	29,2
XVI.1. Refinanciamento da Dívida	559,8	9,8	780,3	13,2	865,4	13,9	946,4	13,9
XVI.2. Emissão de Títulos	272,0	4,8	252,6	4,3	328,7	5,3	619,3	9,1
XVI.3. Operações Oficiais de Crédito	53,6	0,9	73,9	1,3	85,7	1,4	29,6	0,4
XVI.4. Remuneração das Disponibilidades do Tesouro	50,0	0,9	75,7	1,3	73,0	1,2	114,5	1,7
XVI.5. Demais	82,1	1,4	230,0	3,9	311,9	5,0	280,0	4,1
XVII. DESPESAS FINANCEIRAS	1.054,3	18,5	1.042,3	17,7	1.527,7	24,5	1.850,3	27,1
XVII.1. Juros e Encargos da Dívida	170,6	3,0	208,4	3,5	304,1	4,9	339,1	5,0
XVII.2. Amortização da Dívida	808,5	14,2	753,9	12,8	1.044,8	16,7	1.383,2	20,3
XVII.3. Demais	75,2	1,3	80,1	1,4	178,8	2,9	128,0	1,9

(*) Despesas Obrigatórias com Benefícios ao Servidor, Saúde, Educação e Outras.

A projeção de queda do déficit federal fundamenta-se também na adoção de medidas de melhoria da gestão e no início do processo de ajuste estrutural das contas públicas. O PLOA 2017

¹⁹ Segundo reestimativa oficial recente, o país crescerá 1,6%, com redução na taxa de desemprego.



CONGRESSO NACIONAL

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

levou em consideração as disposições da PEC nº 241/2016 e do Substitutivo ao PLDO 2017, que limitam o crescimento das despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade à correção baseada na inflação passada, ressalvados os casos previstos na proposição. Busca-se, com isso, estabilizar o crescimento da despesa primária como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Assim, o teto de gastos para as despesas primárias já foi aplicado na elaboração do PLOA 2017, salvo quantos a limites individualizados por Poder e órgão autônomo.

Dois dos principais problemas da política fiscal brasileira são a rigidez orçamentária, decorrente do fato de que cerca de 90% dos gastos são obrigatórios, e o rápido crescimento das despesas. De acordo com a Mensagem, as despesas primárias cresceram a uma taxa média anual de 12%, enquanto a receita evoluiu apenas 9%.

Estarão sendo utilizados a partir de 2017 dois instrumentos de gestão fiscal: um de curto prazo (resultado primário) e um de médio e longo prazo (limite de despesa).

No tocante à União, a Mensagem põe em relevo ações do Governo para ampliar, incentivar e acelerar o programa de concessões, que, além de estimular o aumento da taxa de investimento, gerem receita.

A venda de alguns ativos da União, em especial do setor elétrico, também contribuirá para a consolidação fiscal e liberará o setor público, incluindo empresas estatais, de realizar investimentos para os quais faltam recursos.

As projeções e hipóteses de resultados fiscais constantes da proposta de orçamento para 2017 mudaram, em relação a 2016, e estão bem alinhadas com os prognósticos dos analistas do setor financeiro. Eles esperam, tal qual o governo, déficit primário do setor público consolidado para 2016 da ordem de 2,6% do PIB e, acima da proposta, déficit nominal de 9% do PIB. Para 2017, coincidem as previsões de resultado primário deficitário de 2,1% do PIB. Para o resultado nominal, a projeção oficial é de déficit de 8,25% do PIB e a do mercado, 8,67%. Para a dívida líquida, há uma pequena variação entre as previsões do governo (49,40%) e as do mercado (49,05%). Em relação à dívida bruta, novamente verifica-se uma divergência, sendo que o mercado governo prevê um índice de 75,80% ante uma previsão de 78,20% do mercado.

TABELA 6 - RESULTADOS FISCAIS DO SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO, 2013-2017

(% do PIB)

Item	2013	2014	2015	2016		2017				
				LDO (Leis)		Focus/ Prisma	LDO		PLOA	Focus
				13.242	13.291		PLN 2/16	Subst.		
Resultado Primário	1,72	(0,57)	(1,88)	0,50	(2,64)	(2,60)	0,10	(2,11)	(2,10)	(2,10)
Orçamentos Fiscal e da Seguridade	1,42	(0,36)	(1,98)	0,39	(2,75)	...	0,00	(2,05)	(2,04)	...
Estatais Federais	(0,01)	(0,04)	(0,03)	0,00	0,00	...	0,00	(0,04)	(0,04)	...
Governos Regionais	0,31	(0,18)	0,12	0,11	0,11	...	0,10	(0,02)	(0,02)	...
Juros Líquidos	4,68	5,48	8,50	5,08	6,32	6,70	5,80	5,89	6,15	6,57
Resultado Nominal	(2,96)	(6,05)	(10,38)	4,58	(8,96)	(9,30)	(5,70)	(8,00)	(8,25)	(8,67)
Dívida Líquida	30,59	33,11	36,19	37,80	43,90	44,90	41,50	48,30	49,40	49,05
Dívida Bruta (Gov. Geral)	51,69	57,19	66,52	66,40	73,40	73,50	73,00	76,60	75,80	78,20

Fonte: Mensagem Presidencial, 2017; Banco Central do Brasil; boletim Focus de 2/9; Prisma Fiscal, jul/ago/16. Elaboração e estimativas (em itálico) da Consultoria de Orçamento/CD.

Com economia primária negativa, taxa de juros elevada e ausência de crescimento, o endividamento público deverá se agravar. De acordo com a Mensagem, a dívida bruta do governo geral deverá atingir 75,8% do PIB em 2017 (aumento de 9,2 pontos percentuais em relação a 2015) e a dívida líquida do setor público, 49,4% do PIB (aumento de 13,2 pontos percentuais em relação a 2015). Quanto ao déficit nominal do setor público consolidado, estima-se que alcançará 8,96% do PIB em 2016 e se reduzirá para 8,25% em 2017.

Para os orçamentos fiscal e da seguridade social, a proposta orçamentária de 2017 contempla déficit primário de 2,04% do PIB (R\$ 139 bilhões). Juros nominais serão, segundo a



CONGRESSO NACIONAL

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

Mensagem, de 4,71% do PIB (R\$ 321,4 bilhões) e o déficit nominal de 6,75% do PIB (R\$ 460,4 bilhões). Todos esses indicadores representam piora em relação aos exercícios anteriores.

O desempenho da arrecadação federal continua aquém do previsto. Desde 2014, a despeito dos programas especiais de parcelamento de tributos, tem havido frustração de receitas. Em 2016, o comportamento da arrecadação da Receita Federal do Brasil, até julho, está ainda pior, e outras fontes importantes como receitas previdenciárias, dividendos, *royalties* do petróleo e concessões estão rendendo menos que em exercícios anteriores em proporção do PIB. O crescimento da receita no presente exercício, se houver, decorrerá do crescimento no último quadrimestre do ano anterior e da arrecadação de tributos incidentes sobre repatriação e regularização de ativos.

Na comparação entre os números de 2017 e a reprogramação de receitas para 2016, estima-se um pequeno aumento das receitas primárias (antes de descontadas as transferências), que deverão situar-se em 20,7% do PIB, sendo que as receitas previdenciárias continuam a apresentar perdas (0,15 p.p. do PIB) e a arrecadação administrada pela RFB tem leve alta (0,32 p.p. do PIB).

As despesas primárias executadas aumentaram mais de 0,8 ponto percentual do PIB de 2014 para 2015, alcançando 19,35% do PIB. Para 2016 ainda se prevê um crescimento das despesas primárias totais, totalizando 19,71% do PIB. Todavia, em 2017 prevê-se redução da dessa despesa (19,44% do PIB)²⁰.

O crescimento das despesas primárias nesses últimos anos tem sido puxado para cima pela alta das despesas obrigatórias, que subiram de 13,9% do PIB em 2014 para 15,4% do PIB em 2015. Para 2016, elas prosseguirão sua trajetória de alta em 2016, devendo alcançar 15,7% do PIB. Em 2017, porém, está prevista a estabilização nesse patamar (15,8% do PIB).

Benefícios previdenciários mantêm ritmo acelerado de crescimento, que vem de algum tempo, e chegarão em 2017 a 8,2% do PIB. Ainda do lado das despesas, há manutenção das despesas com pessoal e encargos sociais em 2017 em torno de 4,2% do PIB. Destaca-se que o crescimento previsto para 2016 e 2017 decorre da política de reajuste prefixado das remunerações. Essas despesas haviam permanecido em 2014 e 2015 ao redor de 4% do PIB.

Das despesas financeiras, a estimativa é de que, dados os parâmetros macroeconômicos e fiscais que prevaleceram na elaboração da proposta de orçamento, os juros nominais líquidos a cargo do governo central se mantenham estáveis em torno de 4,7% do PIB em 2016 e 2017. De 2014 para 2015 os juros subiram substancialmente por conta do aumento rápido da Selic e do baixo desempenho econômico.

3. RECEITAS

3.1. Receitas Primárias

*Maria Liz de Medeiros Roarelli – Conorf/SF
Marcia Rodrigues Moura – Conof/CD*

A receita primária total do PLOA 2017 é de R\$ 1.409,6 bilhões, o que representa crescimento de R\$ 133,5 bilhões (10,5%) em relação ao valor projetado para 2016 no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre. Esse crescimento está acima da média anual do período 2007-2016, que foi de 9%.

Considerando-se a dedução de transferências a estados e municípios por repartição de receita, chega-se à projeção de arrecadação líquida de 1.177,3 bilhões, o que indica crescimento de R\$ 107,3 bilhões (10,0%) em relação ao valor projetado para 2016 no mencionado relatório, crescimento também acima da média do período mencionado, e 5% superior à taxa de inflação

²⁰ A meta de resultado primário não comportaria despesa maior. Contudo, ainda que houvesse margem fiscal proporcionada por meta de déficit maior, o crescimento em relação ao valor programado no PLOA 2017 não poderia ultrapassar R\$ 1,1 bilhão, diante do limite global de gastos previsto na PEC nº 241/2016, considerado na elaboração do PLOA 2017.

**CONGRESSO NACIONAL**

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

medida pelo IPCA estimada para 2017. Observe-se que, por três anos seguidos, essas receitas cresceram abaixo desse índice.

TABELA 7 - RECEITA PRIMÁRIA - 2006 A 2017

Ano	Receita Primária		Receita Primária Líquida de Transferências a Estados e Municípios		IPCA % a.a.	Variação % da Receita Prim. Líquida acima do IPCA
	R\$ milhões	Variação % a.a.	R\$ milhões	Variação % a.a.		
2006	545.630	-	455.407	-	-	-
2007	620.357	13,7	518.441	13,8	4,5	9,0
2008	717.442	15,6	589.978	13,8	5,9	7,5
2009	740.628	3,2	620.728	5,2	4,3	0,9
2010 ¹	846.247	14,3	713.070	14,9	5,9	8,5
2011	991.038	17,1	828.002	16,1	6,5	9,0
2012	1.060.245	7,0	888.851	7,3	5,8	1,4
2013	1.178.988	11,2	997.167	12,2	5,9	5,9
2014	1.221.466	3,6	1.023.004	2,6	6,4	-3,6
2015	1.248.644	2,2	1.043.715	2,0	10,7	-7,8
2016 ²	1.276.110	2,2	1.069.986	2,5	7,2	-4,4
PLOA 2017	1.409.635	10,5	1.177.309	10,0	4,8	5,0
Variação média até 2016 %		9,0		9,1		2,6

Fonte: SOF/Ministério do Planejamento. 1) Em 2010 foi excluída a operação com a Petrobrás, que causa distorção na série, no valor de R\$ 72 bilhões. 2) Conforme Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bim./2016.

As principais variações ocorrem no âmbito das receitas administradas, que aumentaram R\$ 91,9 bilhões (11,83%), enquanto a receita do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) aumentou R\$ 22,5 bilhões (6,3%) e as demais R\$ 17,8 bilhões (12,5%).

As receitas administradas totalizaram R\$ 868,4 bilhões, dos quais se destacam o imposto de renda, com R\$ 346,3 bilhões, a Cofins, com R\$ 222,8 bilhões e a CSLL, com R\$ 78,9 bilhões.

Dentre as receitas administradas, as que apresentam maior aumento, em termos absolutos, são imposto de renda, Cofins e CSLL, com R\$ 33,3 bilhões, R\$ 13,8 bilhões e R\$ 11,9 bilhões, respectivamente. Em termos percentuais, a maior variação ocorre em outras receitas administradas (54,3%), seguida de imposto de importação (27,1%), IPI (20,4%) e CSLL (17,7%).

A estimativa de arrecadação de receitas não administradas pela Receita Federal do Brasil é de R\$ 160,1 bilhões, destacando-se R\$ 24,0 bilhões de receitas com concessões e permissões, R\$ 20,9 bilhões da contribuição do salário-educação, R\$ 29,8 bilhões de *royalties*/compensação financeira pela exploração de recursos naturais. No âmbito das receitas não administradas, os maiores aumentos nominais verificam-se em *royalties*/compensação financeira (R\$ 5,5 bilhões) e receitas oriundas de operações com ativos (R\$ 2,9 bilhões).

**CONGRESSO NACIONAL**

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

TABELA 8 - ESTIMATIVA DA RECEITA PRIMÁRIA – 2016 E 2017

Discriminação	Avaliação do 3º Bimestre - 2016		PLOA2017		Variação	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	%
RECEITA TOTAL	1.276.110,4	20,42	1.409.635,5	20,66	133.525,1	10,46
Receita Administrada pela RFB (bruta)	776.547,6	12,43	868.407,5	12,73	91.860,0	11,83
Imposto de Importação	30.506,1	0,49	38.769,5	0,57	8.263,4	27,09
IPI	43.369,3	0,69	52.210,1	0,77	8.840,9	20,39
Imposto de Renda	312.934,8	5,01	346.262,8	5,08	33.328,0	10,65
IOF	34.888,3	0,56	37.657,1	0,55	2.768,9	7,94
COFINS	208.957,6	3,34	222.797,2	3,27	13.839,6	6,62
Contribuição para o PIS/PASEP	55.961,7	0,90	59.701,0	0,88	3.739,3	6,68
CSLL	67.072,8	1,07	78.964,9	1,16	11.892,1	17,73
CIDE-Combustíveis	5.987,0	0,10	6.023,4	0,09	36,4	0,61
Outras Receitas Administradas pela SRF	16.870,0	0,27	26.021,4	0,38	9.151,4	54,25
Incentivos Fiscais	-1.320,7	-0,02	-0,1	0,00	1.320,6	-100,00
Arrecadação Líquida do Regime Geral da Prev. Social (RGPS)	358.600,3	5,74	381.109,5	5,59	22.509,2	6,28
Receitas Previdenciárias	339.698,6	5,44	365.106,6	5,35	25.408,0	7,48
Compensação da União (Lei nº 12.546/2011)	18.901,8	0,30	16.002,9	0,23	(2.898,8)	-15,34
Receitas Não Administradas	142.283,2	2,28	160.118,5	2,35	17.835,3	12,54
Concessões e Permissões	22.800,0	0,36	23.963,2	0,35	1.163,2	5,10
Contribuição para Complemento do FGTS (LC nº 110/2001)	5.272,1	0,08	5.596,1	0,08	323,9	6,14
Contribuição do Servidor ao RPPS	12.657,6	0,20	14.392,7	0,21	1.735,1	13,71
Contribuição do Salário-Educação	19.526,5	0,31	20.886,5	0,31	1.360,0	6,96
Royalties/Compensações Financeiras	24.292,5	0,39	29.819,0	0,44	5.526,5	22,75
Dividendos	4.941,8	0,08	7.708,0	0,11	2.766,2	55,98
Operações com Ativos	2.902,6	0,05	5.880,7	0,09	2.978,1	102,60
Receita Própria (fontes 50 & 81)	14.694,7	0,24	15.474,2	0,23	779,4	5,30
Demais Receitas	35.195,3	0,56	36.398,2	0,53	1.203,0	3,42
TRANSFERÊNCIAS A EST. MUNIC. POR REPARTIÇÃO RECEITAS (1)	206.124,6	3,30	232.326,2	3,41	26.201,7	12,71
CIDE-Combustíveis	1.646,3	0,03	1.193,3	0,02	(453,0)	-27,52
Royalties/Compensações Financeiras	16.382,2	0,26	18.983,0	0,28	2.600,7	15,88
Contribuição do Salário-Educação	11.715,9	0,19	12.531,9	0,18	816,0	6,96
FPE/FPM/IPI-EE	167.165,5	2,68	188.376,6	2,76	21.211,1	12,69
Fundos Constitucionais	7.720,4	0,12	9.591,2	0,14	1.870,8	24,23
Demais	1.494,2	0,02	1.650,3	0,02	156,1	10,45
RECEITA LÍQUIDA DE TRANSF. A ESTADOS E MUNICÍPIOS	1.069.985,8	17,13	1.177.309,3	17,26	107.323,4	10,03
<u>Memorando:</u>						
Produto Interno Bruto (R\$ milhões)	6.247.903,3		6.821.879,0			

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração dos autores.

(1) Conceito caixa. Pelo conceito orçamentário, utilizado no Demonstrativo dos Resultados Primários e Nominal do Governo Central (Quadro 9), as transferências constitucionais e legais alcançam, em 2017, R\$ 222,9 bilhões e as receitas primárias líquidas totalizam R\$ 1.186,7 bilhões.

3.1.1. Renúncia de Receitas Tributárias

Sidney José de Souza JR. - CONOF/CD

Por determinação constitucional (art. 165, § 6º), o projeto de lei orçamentária deve estar acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Em relação aos benefícios tributários relativos a impostos e contribuições, a estimativa de renúncia de receitas é de R\$ 284,8 bilhões para 2017, ou 4,2% do PIB projetado para esse exercício, pouco menor que a projeção de 4,3% constante do PLOA 2016. Essa estimativa representa um aumento de R\$ 13,8 bilhões em relação à de 2016.

A distribuição dos benefícios tributários, por região e tributo, relativos às receitas administradas pela RFB, inclusive contribuições para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), é apresentada na tabela a seguir, classificada segundo as regiões e por tributo.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 9 - ESTIMATIVA DE RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA - PLOA 2017

TRIBUTOS	R\$ milhões						% PIB
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total	
Imposto sobre Importação	2.835,9	71,6	27,5	513,3	63,1	3.511,4	0,05
Imposto sobre a Renda	5.175,1	14.147,6	7.992,9	56.257,4	14.134,2	97.707,3	0,00
IR Pessoa Física	1.650,5	6.360,4	4.069,9	23.763,7	6.030,1	41.874,7	0,62
IR Pessoa Jurídica	3.336,3	7.055,0	3.445,2	25.834,7	6.574,0	46.245,3	0,68
IR Retido na Fonte	188,3	732,2	477,8	6.658,9	1.530,1	9.587,2	0,14
Imposto sobre Produtos Industrializados	15.097,1	2.844,7	767,4	7.690,3	2.061,0	28.460,5	0,00
Operações Internas	12.156,3	2.830,1	752,6	7.307,1	2.011,2	25.057,3	0,37
Vinculado à Importação	2.940,8	14,7	14,8	383,2	49,8	3.403,3	0,05
Imposto sobre Operações Financeiras	215,8	432,9	397,4	1.326,2	502,6	2.874,9	0,04
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural	2,2	21,2	0,8	7,1	11,4	42,7	0,00
Contribuição Social para o PIS-PASEP	1.580,8	1.236,0	949,7	6.403,5	2.549,7	12.719,8	0,19
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	360,7	1.383,9	908,8	6.730,6	2.407,4	11.791,6	0,17
Contribuição para o Financ. da Seg. Social - COFINS	7.465,0	6.134,5	4.955,2	33.019,7	12.448,4	64.022,7	0,94
Contribuição de Interv. Domínio Econômico - CIDE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,00
Adicional ao Frete p/ Renov. Marinha Mercante - AFRMM	656,3	528,6	0,0	31,6	5,6	1.222,2	0,02
Contribuição para a Previdência Social	1.764,0	6.264,0	6.361,6	34.986,3	13.117,1	62.493,0	0,92
TOTAL	35.153,0	33.065,2	22.361,2	146.966,0	47.300,8	284.846,3	4,19

Fonte: PLOA 2017.

Os maiores benefícios tributários decorrem de desonerações concedidas no âmbito do imposto sobre a renda (R\$ 97,7 bilhões), da COFINS e da contribuição para o PIS/PASEP (R\$ 76,7 bilhões), e da contribuição para o Regime Geral da Previdência Social (R\$ 62,5 bilhões), que juntos respondem por quase 83,2% do total.

O Sudeste recebe a maior parcela dos benefícios tributários, com R\$ 147,0 bilhões, ou seja, 51,6% do total, devido à maior concentração da atividade econômica nessa região. A distribuição percentual dos benefícios pelas demais regiões é a seguinte: Sul, 16,6%; Norte, 12,3%; Nordeste, 11,6%; e Centro-Oeste, 7,8%.

A tabela 10 demonstra a elevada participação dos benefícios tributários concedidos às micro e pequenas empresas por meio do Simples Nacional, no montante de R\$ 83,0 bilhões (29,1% do total). O segundo item em ordem de importância é constituído pelos benefícios concedidos à Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio, R\$ 25,6 bilhões (9,0% do total), seguido pelas desonerações concedidas às entidades sem fins lucrativos, com uma renúncia de R\$ 24,5 bilhões (8,6% do total). Cumpre notar, também, as desonerações atribuídas ao contribuinte do imposto de renda da pessoa física, sob a forma de isenções, não incidência e deduções do rendimento tributável, cujo valor total é da ordem de R\$ 41,0 bilhões, ou 14,4% do total.

TABELA 10 - PRINCIPAIS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS - PLOA 2017

Modalidade	Tributos Envolvidos	R\$ milhões	
		Valor	%
Simples Nacional	IRPJ, IPI, PIS/COFINS, CSLL, RGPS	82.998,2	29,14
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	II, IPI, PIS/COFINS	25.632,9	9,00
Entidades sem Fins Lucrativos	IRPJ, CSLL, COFINS, RGPS, AFRMM	24.542,0	8,62
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis	IRPF	24.063,8	8,45
Desoneração Cesta Básica	II, IPI, PIS/COFINS	23.842,4	8,37
Desoneração da Folha de Salários	RGPS	17.030,3	5,98
Deduções do Rendimento Tributável	IRPF	16.983,3	5,96
Benefícios do Trabalhador	IRPJ, CSLL, RGPS	11.364,6	3,99
Poupança e Letra Imobiliária Garantida	IRRF, IRPJ	8.436,1	2,96
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equip. Médicos	IRPJ, PIS/COFINS	7.444,3	2,61
Desenvolvimento Regional	IRPJ, AFRMM	6.562,5	2,30
Informática e Automação	IPI	5.761,3	2,02
Setor Automotivo	IPI	3.716,0	1,30
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	IRPJ, IRRF, IPI, CSLL	3.536,3	1,24
Demais		22.932,1	8,06
Total		284.846,3	100,00

Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2017.



CONGRESSO NACIONAL

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

3.2. Receitas Financeiras

Maria Emília Miranda Pureza – Conof/CD

As receitas financeiras, ou não primárias, são aquelas derivadas das operações de crédito (contratual e emissão de títulos), das prestações recebidas referentes a empréstimos concedidos (amortização e encargos), da remuneração de depósitos (inclusive disponibilidade do Tesouro Nacional junto ao Banco Central), do resultado positivo apurado pelo Banco Central, bem como da alienação de determinados bens.

As projeções dessas receitas para 2017, comparadas aos valores arrecadados em 2015 e aos estimados na LOA 2016, encontram-se discriminadas na tabela 11.

TABELA 11 – EVOLUÇÃO DAS RECEITAS FINANCEIRAS

R\$ milhões

RECEITAS FINANCEIRAS ⁽¹⁾	REALIZADA 2015	PRESVISTA LOA 2016	PREVISTA PLOA 2017
Operações de Crédito	1.023.287	1.216.042	1.568.960
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	771.118	885.000	946.408
Interna	771.118	883.029	925.084
Externa	-	1.972	21.323
Emissão de Títulos	250.469	328.232	619.337
Dívida Interna	250.469	326.736	608.685
Dívida Externa	-	1.496	10.652
Créditos Contratuais	1.701	2.809	3.216
Internos	-	6	14
Externos	1.701	2.803	3.202
Amortizações	53.380	49.940	20.726
Juros e Encargos	27.395	31.845	17.570
Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	75.685	72.994	114.536
Resultado do Banco Central	176.537	81.591	215.023
Remuneração de Depósitos Bancários	14.833	12.016	17.115
Outras Receitas Financeiras	29.087	16.537	14.575
Total	1.400.205	1.480.966	1.968.506

Fonte: PLOA 2017 e Siop/SOF. (1) Excluem-se receitas intraorçamentárias.

NO PLOA 2017, as receitas financeiras correspondem a R\$ 1.968,5 bilhões, dos quais R\$ 1.569,0 bilhões (79,7%) decorrem de operações de crédito. A maior parte dos recursos oriundos de operações de crédito (59,0%) destinam-se ao refinanciamento (rolagem) da dívida pública mobiliária interna²¹. Destaca-se também a emissão de títulos da dívida interna não destinados à amortização de títulos vincendos (38,8%).

As demais receitas financeiras com maior representatividade são a transferência do resultado positivo do Banco Central (10,9%) e a remuneração das disponibilidades da União junto ao Banco Central (5,8%).

As rubricas que apresentam maiores taxas de crescimento nominal em 2017 ante os valores autorizados na LOA 2016 são: o resultado do Banco Central (163,5%), particularmente em razão das expectativas com receitas oriundas de operações com reservas e derivativos cambiais; as emissões de títulos da dívida interna e externa (88,7%); a remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional (56,9%); e as remunerações de depósitos bancários (42,4%).

Importa avaliar, também, o cumprimento da denominada “regra de ouro” das finanças públicas, consagrada no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, o qual veda a realização de operações de créditos em montante superior ao das despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização de dívida), ressalvas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta.

²¹ O refinanciamento ocorre pela amortização dos títulos vincendos com a utilização de recursos obtidos com a emissão de outros títulos.



CONGRESSO NACIONAL

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

Esta norma basilar de gestão fiscal consiste em direcionar as receitas oriundas de operações de crédito para gastos que: i) estimulem o crescimento econômico; ii) aumentem ou reponham os ativos integrantes do patrimônio público; e iii) reduzam ou mantenham estabilizada a dívida pública. Ademais, a norma constitucional atua como instrumento para evitar que, em termos de montantes globais, recursos oriundos do endividamento estatal financiem despesas correntes.

À semelhança do verificado em 2016, a proposta orçamentária de 2017 deixa de observar o atendimento da “regra de ouro” no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social. No PLOA 2017, a observância a essa regra somente se verifica caso prevaleça a interpretação de que a comparação entre operações de crédito e despesas de capital deva considerar também o orçamento de investimento das empresas estatais.

Contudo, deve-se lembrar de que o orçamento de investimento não considera todas as operações de crédito e as despesas de capital que possam ocorrer no âmbito das empresas estatais. De fato, diferentemente dos orçamentos fiscal e da seguridade social, o orçamento de investimento não abrange todas as receitas e despesas de cada entidade, mas apenas os investimentos e as fontes de financiamento diretamente relacionadas a esses investimentos.

De acordo com a tabela 12, que considera apenas os números dos orçamentos fiscal e da seguridade social do PLOA 2017, constata-se que a norma constitucional não foi respeitada, pois o montante de operações de crédito, no valor de R\$ 1.566.388 milhões, é superior em R\$ 64.462 milhões ao das despesas de capital, cujo montante constante do PLOA 2017 é de R\$ 1.504.488 milhões.

TABELA 12 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DESPESAS DE CAPITAL – PLOA 2017
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R\$ milhões

Operações de Crédito		Despesas de Capital	
Refinanciamento da Dívida Pública	946.408	Investimentos	39.282
Outras Operações de Crédito	622.552	Inversões Financeiras	82.015
		Amortização da Dívida	1.383.191
Total	1.568.960	Total	1.504.488
Excesso de operações de crédito em relação à despesa de capital			64.462

Fonte: PLOA 2017

Considerando, porém, nessa apuração, os valores constantes do orçamento de investimentos das empresas estatais, verifica-se que as despesas de capital superam as operações de créditos em R\$ 21.127 milhões, conforme demonstrado na tabela 13.

TABELA 13 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DESPESAS DE CAPITAL – PLOA 2017
(Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Estatais)

R\$ milhões

Operações de Crédito		Despesas de Capital	
Orçamentos Fiscal e da Seguridade	1.568.960	Orçamentos Fiscal e da Seguridade (Invest., Inv. Financeiras e Amortização)	1.504.488
Orçamento de Investimento	4.174	Orçamento de Investimento das Estatais (Investimentos)	89.773
Total	1.573.134	Total	1.594.261
Excesso de despesa de capital em relação às operações de crédito			21.127

Fonte: PLOA 2017.

Outro aspecto que merece aprofundamento diz respeito aos itens de despesas correntes financiados por operações de crédito, que vêm pressionando o orçamento e dificultando o cumprimento da “regra de ouro”. A tabela 14 apresenta a destinação das receitas de operações de crédito por grupo de natureza de despesa. Observa-se que a maior parte dos recursos se destina



CONGRESSO NACIONAL

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

ao pagamento de amortizações e juros, cabendo notar que a previsão orçamentária para 2017 também prevê essa fonte para o financiamento de pessoal e de outras despesas correntes.

TABELA 14 - DESTINAÇÃO DAS RECEITAS COM OPERAÇÕES DE CRÉDITO
POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA – PLOA 2017

GND	R\$ milhões	
	Valor	Participação %
Pessoal	10.372	0,6%
Juros	304.048	19,4%
Despesas Correntes	82.932	5,3%
Investimentos	3.009	0,2%
Inversões Financeiras	20.192	1,3%
Amortizações	1.148.408	73,2%
Total	1.568.960	100,0%

Fonte: PLOA 2017

A tabela 15, por sua vez, demonstra que também despesas previdenciárias, assistenciais e com subvenções econômicas serão financiadas com receitas financeiras oriundas de operações de crédito (fonte “144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional”).

TABELA 15 - DESPESAS CORRENTES FINANCIADAS COM RECURSOS ORIUNDOS DE OEPRAÇÃO DE CRÉDITO
Fonte 144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional

Ação	R\$ milhões	
	GND	Valor
Inativos Militares das Forças Armadas	1	10.372
Subvenção Econômica - Programa de Sustentação do Investimento - PSI e do Programa Emergencial de Reconstrução de Municípios Afetados por Desastres Naturais	3	13.568
Subvenção Econômica para a Agricultura Familiar - PRONAF	3	7.853
Subvenção Econômica nas Operações de Custeio Agropecuário	3	5.517
Subvenção Econômica em Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	3	4.400
Outras Subvenções Econômicas	3	6.542
Seguro Desemprego	3	11.324
Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS (Lei nº 12.546, de 2011)	3	16.003
Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO	3	887
Benefícios Previdenciários Urbanos	3	16.003
Administração do Financiamento Estudantil - FIES	3	794
Total		93.263

Fonte: PLOA 2017.

Por fim, deve-se registrar que a verificação do cumprimento da “regra de ouro” não está restrita à fase de elaboração da proposta orçamentária, mas deve ocorrer também na apresentação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre do exercício, quando a apuração é feita com base nas receitas de operação de crédito realizadas e nas despesas de capital executadas, conforme estabelece o inciso I do § 1º do art. 53, da LRF.



CONGRESSO NACIONAL

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

3.3. Desvinculação de Receita (DRU)

Maria Emília Miranda Pureza – Conof/CD

A estimativa de receita do PLOA 2017 considera o efeito da Emenda Constitucional nº 93, promulgada em 08/09/2016²².

Essa emenda constitucional, com efeitos retroativos a 01/01/2016, prorroga a vigência da desvinculação de receitas da União (DRU) até 31 de dezembro de 2023, desvinculando de órgão, fundo ou despesa 30% (trinta por cento)²³ da arrecadação federal referente às contribuições sociais, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas. A desvinculação não alcança as contribuições para o Regime Geral da Previdência Social e o salário-educação. Além disso, diferentemente da proposta originalmente encaminhada pelo Poder Executivo, o texto aprovado da DRU não atingirá os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste.

No PLOA 2017, os recursos desvinculados totalizam R\$ 119,0 bilhões, dos quais R\$ 111,8 bilhões provêm de contribuições sociais; R\$ 4,7 bilhões, de contribuições econômicas; e R\$ 2,3 bilhões, de taxas²⁴. Isso representa redução da rigidez orçamentária quanto à possibilidade de alocação dos recursos.

Cumprir registrar que, na programação de despesas constantes do PLOA, uma parte dos recursos do orçamento da seguridade social que foram desvinculados retorna para a cobertura de despesas dessa esfera orçamentária, conforme especificado a seguir.

TABELA 16 - APLICAÇÃO DOS RECURSOS DESVINCULADOS

		R\$ milhões
Esfera	Valor	
Orçamento Fiscal		14.367,0
Orçamento da Seguridade Social		104.665,8
Total		119.032,8

Fonte: PLOA 2017.

4. DESPESAS

Aritan Borges Avila Maia – Conorf/SF
Maurício Ferreira de Macêdo – Conorf/SF
Tiago Mota Avelar Almeida – Conof/CD
Túlio Cambraia – Conof/CD

As despesas da proposta orçamentária totalizam R\$ 3.489,2 bilhões, dos quais R\$ 3.399,5 bilhões referem-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 89,8 bilhões ao orçamento de investimento das empresas estatais. Esse último valor indica redução de 7,3% em relação ao PLOA 2016. Os orçamentos fiscal e da seguridade social podem ser detalhados por grupo de natureza de despesa (GND), conforme tabela 17.

²² Originária da PEC nº 31/2016.

²³ Até 31/12/2015 o percentual da DRU era de 20%, que incidia sobre impostos e não incidia sobre taxas.

²⁴ Esses recursos estão classificados com fonte condicionada (“900 - Recursos Ordinários”) porque, quando da elaboração do PLOA 2017, a PEC nº 31/2016 ainda estava pendente de aprovação.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 17 - DESPESAS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA – GND
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R\$ bilhões

Discriminação	PLOA 2016	LOA 2016	Autorizado 2016	PLOA 2017
Orçamentos Fiscal e da Seguridade	2.903,4	2.953,5	2.964,5	3.399,5
(-) Refinanciamento da Dívida	885,0	885,0	885,0	946,4
(=) Orçam. Fiscal e da Seg. Social (líquidos de refinanciamento)	2.018,4	2.068,5	2.079,5	2.453,1
1 - Pessoal e Encargos Sociais	287,5	277,2	277,2	306,9
2 - Juros e Encargos da Dívida	304,1	304,1	304,1	339,1
3 - Outras Despesas Correntes	1.100,7	1.105,7	1.117,8	1.200,9
4 - Investimentos	37,6	45,4	46,1	39,3
5 - Inversões Financeiras	88,3	86,6	87,9	82,0
6 - Amortização da Dívida	159,8	159,8	159,8	436,8
9 - Reserva de Contingência	40,3	89,8	86,6	48,2

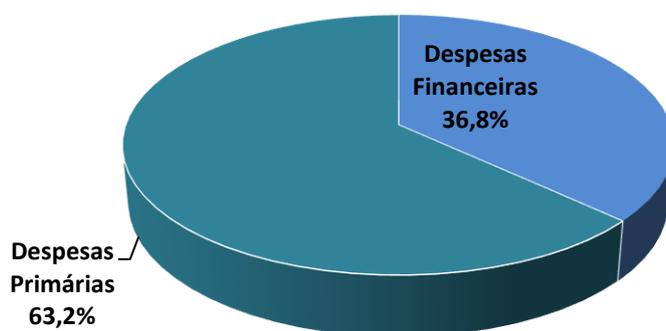
Fonte: SIOP/SOF

O refinanciamento da dívida pública federal, objeto de maior detalhamento no item 4.5.1 desta nota técnica, alcança R\$ 946,4 bilhões (27,8% do total dos orçamentos fiscal e da seguridade social). Trata-se de operações de crédito (emissão de títulos) cujos recursos são destinados à amortização do principal da dívida contratual e mobiliária, o que, de imediato, não tem impacto no montante da dívida²⁵. Desconsiderando-se o valor do refinanciamento, os orçamentos fiscal e da seguridade social totalizam R\$ 2.453,1 bilhões.

As despesas financeiras, formadas principalmente por amortização de dívidas (inclusive refinanciamento) e juros e encargos respectivos, somam R\$ 1.850,3 bilhões, o que representa 54,4% do total dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Desconsiderando-se o refinanciamento da dívida, a participação das despesas financeiras cai para 36,8%.

GRÁFICO 2 - DESPESAS PRIMÁRIAS E FINANCEIRAS

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (exceto refinanciamento da dívida)
R\$ 2.453,1 bilhões



Fonte: SIOP

As despesas primárias (ou não financeiras) totalizam R\$ 1.549,2 bilhões, sendo R\$ 1.404,2 bilhões de obrigatórias (90,6%) e R\$ 145,1 bilhões de discricionárias (9,4%). A participação das

²⁵ O impacto sobre o montante da dívida ocorrerá ao longo do tempo, iniciando-se logo após o refinanciamento, podendo ser positivo ou negativo a depender dos juros e encargos que serão cobrados sobre as novas operações de crédito.



CONGRESSO NACIONAL

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

despesas obrigatórias no total das despesas primárias reafirma a elevada rigidez orçamentária quanto à possibilidade de redefinição das ações governamentais.

Os investimentos propostos nos orçamentos fiscal e da seguridade social somam R\$ 39,3 bilhões, superior em 4,3% ao montante alocado no PLOA 2016.

4.1. Observância de limites constitucionais e legais

4.1.1. Teto para Despesa Primária

*Ana Cláudia Castro Silva Borges - Conorf/SF
Maurício Ferreira de Macêdo – Conorf/SF
Túlio Cambraia – Conof/CD*

A PEC nº 241/2016 prevê a fixação de limites para a despesa primária de cada Poder, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, a serem observados na elaboração e na execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social, por um período de vinte anos²⁶.

O limite aplicável a cada Poder e órgão autônomo, para fins de elaboração e aprovação da LOA 2017, deve corresponder, efetuadas as deduções previstas na mencionada proposição, ao total do pagamento da despesa primária em 2016, ocorrido ou que deva ocorrer até o encerramento do ano, corrigido pelo IPCA de 2016²⁷. Os montantes assim apurados devem constituir os valores base para a elaboração dos orçamentos a partir de 2018, sempre corrigidos pelo IPCA.

Não estão sujeitas aos limites e, por isso, são deduzidas para fins de apuração da base inicial as despesas relativas a:

I – transferências constitucionais:

- a) repartição de receita com estados e municípios;
- b) manutenção dos órgãos de segurança do Distrito Federal;
- c) Fundo Constitucional do Distrito Federal;
- d) complementação da União ao Fundeb;

II – transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receita vinculadas;

III – aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

IV – realização de eleições pela justiça eleitoral;

V – créditos extraordinários.

Segundo o Poder Executivo, a imposição de limites é necessária para inverter a tendência de crescimento do gasto público como proporção do PIB, assinalando que, no período de 1997-2015, verificou-se crescimento médio das despesas primárias de 5,8% ao ano acima da inflação.

A PEC nº 241/2016 encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados. Não obstante, o Poder Executivo já a considerou na elaboração do PLOA 2017, salvo quanto a: (i) limite de gastos primários individual, para cada Poder e órgão autônomo; (ii) alteração da vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino; e (iii) alteração do piso para aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

Ainda que a proposta de emenda constitucional não venha a ser aprovada este ano, a elaboração do PLOA 2017, de certo modo, encontra respaldo no texto base do Substitutivo ao PLDO

²⁶ A PEC nº 241/2016 prevê que, a partir do décimo ano de utilização dos limites, projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo poderá propor alteração do método utilizado para sua correção.

²⁷ Para fins de elaboração e aprovação do projeto de lei orçamentária, a PEC nº 1/2016 prevê que seja considerado a estimativa do IPCA apresentada pelo Poder Executivo.



CONGRESSO NACIONAL

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

2017, aprovado no Plenário do Congresso Nacional com a ressalva de três destaques para votação em separado.

Para estabelecer o limite para as despesas primárias, o Executivo partiu de projeção de pagamento para 2016, baseada no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bim./2016, no valor de R\$ 1.446,6 bilhões.

Desse total, deduziram-se as despesas previstas na PEC no 241/2016: (i) transferências por repartição de receita (R\$ 206,1 bilhões); Fundo Constitucional do Distrito Federal (R\$ 12,0 bilhões); créditos extraordinários (R\$ 9,5 bilhões); pleitos eleitorais (R\$ 0,9 bilhão); outras transferências obrigatórias em função de receitas vinculadas (R\$ 18,9 bilhões); aumento de capital de estatais (R\$ 4,1 bilhões).

Assim, a base para a projeção do limite para as despesas primárias do PLOA 2017 somou R\$ 1.195,1 bilhões. Sobre essa base aplicou-se o percentual de 7,2%, correspondente à projeção do IPCA para 2016. Com isso, chegou-se ao limite de R\$ 1.281,1 bilhões para as despesas primárias para 2017.

Há despesas primárias que não estão sujeitas ao teto de gastos, as quais estão estimadas na Mensagem Presidencial em R\$ 268,7 bilhões²⁸. Segundo referida mensagem, o somatório dessas despesas e daquelas que devem obedecer tais limites é de R\$ 1.548,6 bilhões, conforme apresentado a seguir.

TABELA 18 - DESPESA PRIMÁRIA TOTAL E PARCELA SUJEITA A LIMITE

DISCRIMINAÇÃO	R\$ milhões
	PLOA 2017
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL	1.548.635,5
(-) TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS (participação no resultado da exploração de petróleo, gás natural, recursos hídricos e minerais; repartição de imposto; repartição da contribuição social do salário-educação; complementação ao FUNDEB, conforme art. 20, § 1º, art. 157 a art. 159 e art. 212, § 6º, da Constituição e art. 60, <i>caput</i> , inciso V, do ADCT.	232.326,2
(=) DESPESA PRIMÁRIA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS	1.316.309,3
(-) DEMAIS EXCLUSÕES	36.347,9
Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF (transferências constitucionais estabelecidas pelos art. 21, <i>caput</i> , inciso XIV)	12.972,9
Pleitos Eleitorais (despesas com a realização de eleições pela justiça eleitoral)	487,9
Outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receita vinculadas	20.746,1
Aumento da participação no capital de empresas estatais não dependentes	2.140,9
(=) DESPESA PRIMÁRIA SUJEITA A LIMITE	1.279.961,4
(-) LIMITE PARA 2017	1.281.103,5
(=) DIFERENÇA ENTRE VALOR PROGRAMADO E LIMITE PARA DESPESAS PRIMÁRIA	(1.142)

Fonte: Mensagem Presidencial

Como se observa da tabela 18, embora o limite aplicável a despesas primárias, apurado conforme PEC nº 241/2016, seja de R\$ 1.281,1 bilhões, a Mensagem Presidencial informa que a alocação de recursos seria de R\$ 1.280,0 bilhões. Essas despesas estariam, portanto, R\$ 1,1 bilhão abaixo do limite global, em função da meta de resultado primário.

Esses números estariam a indicar que o projeto observa, não apenas o teto de gastos, mas também a meta de resultado primário (déficit de R\$ 139,0 bilhões) para os orçamentos fiscal e da seguridade social. Justamente a observância dessa meta teria levado a se deixar de programar R\$ 1,1 bilhão. Haveria então uma folga determinada pela diferença entre limite e despesa programada.

²⁸ As despesas excepcionadas da incidência de limites são excluídas para fins de apuração das bases iniciais. A partir de então, a cada ano, são incluídas na lei orçamentária e/ou créditos adicionais.



CONGRESSO NACIONAL

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

Contudo, no PLOA 2017 o montante das dotações destinadas a despesas primárias sujeitas ao teto de gasto é de R\$ 1.289,9 bilhões, superior em R\$ 8,8 bilhão ao valor demonstrado na Mensagem Presidencial como sendo o patamar máximo.

Esse fato não torna o projeto incompatível com a meta de resultado primário estabelecida para 2017²⁹, em razão dos ajustes apresentados no “Quadro 9 - Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central”³⁰. Porém, quanto à observância do teto previsto no Substitutivo ao PLDO 2017, é necessário exame mais aprofundado sobre a questão.

4.1.2. Educação

*Carlos Murilo Espínola Pereira – Conorf/SF
Claudio Riyudi Tanno – Conof/CD
Juci Melim Júnior – Conorf/SF
Marcos Rogério Rocha Mendlovitz – Conof/CD*

4.1.2.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

A receita de impostos federais³¹ líquida de transferências constitucionais está estimada, para 2017, em R\$ 286,4 bilhões. Desse valor, R\$ 51,6 bilhões (18%) devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), conforme vinculação estabelecida no art. 212 da Constituição.

A aplicação desses recursos vinculados é identificada por fonte de recursos específica (fonte 112), cujo montante no PLOA 2017 corresponde ao percentual mínimo previsto na Constituição. Mas não apenas esses recursos são aplicados em MDE. Conforme demonstrado nos Quadros 8A, 8B e 8C do Volume I, na manutenção e desenvolvimento do ensino estão programados R\$ 83,8 bilhões, os quais, além da parcela já mencionada, são formados pela fonte “100 - Recursos Ordinários” (R\$ 20,8 bilhões) e por outras fontes (R\$ 11,5 bilhões), adiante detalhadas.

Considerando-se que a fonte 100 é também formada por receita de impostos (parcela sem vinculação), pode-se afirmar que a União prevê a aplicação de mais que 18% da receita proveniente desse tipo de tributo.³²

Diferentemente do que se propôs em anos anteriores, o PLOA 2017, considera como despesas com MDE a integralidade da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, no valor de R\$ 13,9 bilhões, sendo R\$ 4,1 bilhões custeados com recurso da fonte 112 (limite máximo de 30% permitido pelo art. 60, inciso VIII, do ADCT) e R\$ 9,8 bilhões da fonte 100. Essa classificação é a mais adequada, em virtude da destinação que deve ser dada aos recursos da complementação, consoante disposto no caput do art. 60 do ADCT³³.

As despesas relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino estão definidas no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (Lei nº 9.394/1996) como aquelas “realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis”. Os arts. 70 e 71 da LDB exemplificam as despesas passíveis ou não de serem consideradas como de MDE.

²⁹ A compatibilidade do PLOA com a meta considera exclusivamente sua receita, despesa e ajustes metrológicos. Não considera autorizações para a realização de despesas advinda no exercício anterior, na forma de restos a pagar inscritos e créditos que devam ser reabertos.

³⁰ Os ajustes são feitos por meio dos itens “VI. Outros Fatores que Afetam o Resultado” e “VII. Ajuste Regimes Caixa / Orçamentário” do Quadro 9.

³¹ Imposto de Importação - II, Imposto de Exportação - IE, Imposto sobre a propriedade Territorial Rural - ITR, Imposto sobre a Renda - IR, Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI e Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários - IOF.

³² Registre-se que a fonte 100 é formada também por taxas, contribuições, serviços, aluguéis, foro, laudêmio, compensações financeiras, bem como parcelas de contribuição social, contribuição de intervenção no domínio econômico e taxa que sofrem a desvinculação de receitas da União (DRU), objeto da Emenda Constitucional nº 93, de 08/09/2016).

³³ Registre-se ser a primeira vez que o PLOA reflete esse entendimento, que já há algum tempo tem sido adotado pelo Congresso Nacional.



CONGRESSO NACIONAL

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

A definição, portanto, das despesas que integram ou não aquelas consideradas como MDE deve-se fundamentar nesses dispositivos, independentemente da fonte de recursos utilizada.

Além das fontes 100 e 112 já mencionadas, o PLOA 2017 prevê a aplicação dos seguintes recursos adicionais em MDE: (i) R\$ 5,6 bilhões oriundos da quota federal da contribuição social do salário-educação, a qual é vinculada à educação básica pública (fonte 113)³⁴; (ii) R\$ 2,5 bilhões decorrentes de receitas industriais e da participação no resultado da exploração de petróleo e gás natural, ou na compensação financeira por essa exploração, recebidos pelo Fundo Social e destinados à educação pública³⁵ (fonte 108)³⁶; (iii) R\$ 1,5 bilhão proveniente da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional (fonte 188); (iv) R\$ 1,2 bilhão decorrente de recursos próprios não financeiros vinculados às unidades de origem (fonte 250); e R\$ 0,6 bilhão de outras fontes utilizadas em ações de MDE.

Quanto à aplicação dos recursos decorrentes da arrecadação da contribuição do salário-educação (fonte 113), verifica-se a utilização indevida de R\$ 2,8 bilhões no financiamento da ação OOPI - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE). Nos termos do art. 212, § 5º, da Constituição, a mencionada contribuição social do salário-educação constitui fonte adicional para financiamento da educação básica pública, devendo ser aplicada, portanto, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Como se sabe, o art. 71, IV, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) veda a inclusão de programas suplementares de alimentação, bem como outras formas de assistência social, no rol de despesas relativas ao MDE.

Verifica-se a necessidade de adoção de medida corretiva no sentido de alocar R\$ 2,8 bilhões oriundos da contribuição do salário-educação no objeto de sua vinculação: ações destinadas à educação básica. Em decorrência dessa providência, será necessária a recomposição de recursos para a alimentação escolar na educação básica.

Vale ressaltar que o problema é recorrente, uma vez que a proposta de 2016 também foi encaminhada ao Congresso Nacional com a alocação dos recursos da fonte 113 na referida ação.

4.1.2.2. Complementação para o FUNDEB

O art. 12, inciso XII, do Substitutivo ao PLDO 2017 estabelece que o projeto de lei orçamentária discrimine, em categoria de programação específica, a dotação destinada à complementação da União ao FUNDEB.

O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, a fim de assegurar a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios necessária à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

Constituem recursos do fundo, definidos no art. 60, inciso II, do ADCT e no art. 3º da Lei nº 11.494/2007 (Lei do FUNDEB), dentre outros, 20% das receitas decorrentes de transferências de impostos da União a Estados, Distrito Federal e Municípios e das transferências de impostos de Estados a Municípios, conforme mostra a tabela a seguir.

³⁴ Art. 212, § 5º, da Constituição:

“§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006).

³⁵ Do montante de R\$ 4,0 bilhões da fonte 108, R\$ 1,5 bi estão alocados no MEC na ação 0Z00 - Reserva de Contingência – Financeira.

³⁶ Art. 2º da Lei nº 12.858, de 2013:

“Art. 2º Para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, na forma do regulamento, os seguintes recursos:

(...)

III - 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação”.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 19 - COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB

DESCRIÇÃO	R\$ milhões	
	TOTAL DA RECEITA (a)	FUNDEB (b) = 20% * (a)
I - Receitas Federais	183.828,0	36.765,6
. FPM	89.656,4	17.931,3
. FPE	85.671,7	17.134,3
. IPI - EXP	5.221,0	1.044,2
. LC 87	1.950,0	390,0
. ITR	1.328,9	265,8
II - Receitas Estaduais	511.629,5	102.325,9
. IPVA	42.972,1	8.594,4
. ITCD	7.848,9	1.569,8
. ICMS	460.808,5	92.161,7
III - Total (I + II)		139.091,5
IV - Complementação da União para 2017 (III * 10%)		13.909,2

Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2017

Segundo informações da tabela 19, as receitas federais e estaduais estimadas para o FUNDEB totalizam R\$ 139,1 bilhões. Desse total, R\$ 36,8 bilhões são oriundos de receitas federais partilhadas com os demais entes da federação e R\$ 102,3 bilhões correspondem à parcela proveniente de receitas estaduais.

A União, nos termos do art. 60, V e VII, “d”, do ADCT, deve alocar ao FUNDEB, a título de complementação, no mínimo o equivalente a 10% do total de recursos que compõem o Fundo. Tais recursos serão transferidos à unidade da federação sempre que o valor aplicado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Na proposta para 2017, essa complementação da União está estimada em R\$ 13,9 bilhões, sendo R\$ 9,8 bilhões da fonte “100 - Recursos Ordinários” e R\$ 4,1 bilhões da fonte “112 - Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”. Essa composição de fontes atende ao disposto no inciso VIII do art. 60 do ADCT, segundo o qual a receita de impostos vinculada à MDE (fonte 112), suportará, no máximo, 30% da complementação da União ao FUNDEB.

Assim como as propostas orçamentárias para 2015 e 2016, as informações complementares relativas ao PLOA 2017 deixaram de detalhar as unidades da federação que recebem parcela da complementação ao FUNDEB. Seria de bom alvitre, quando da elaboração do orçamento, que a sociedade e o Congresso Nacional conhecessem os Estados que não têm conseguido alcançar o gasto mínimo por aluno definido nacionalmente e, portanto, são beneficiados com os recursos da referida complementação.

4.1.3. Saúde

*Luiz Gonçalves de Lima Filho – Conorf/SF
Marcel Pereira – Conorf/SF
Rudinei Baumbach – Conorf/SF
Mário Luis Gurgel de Souza – Conof/CD
Sidney Aguiar Bittencourt – Conof/CD
Wagner Primo Figueiredo Júnior – Conof/CD*

A apuração do piso constitucional de gastos em saúde na esfera federal sofreu alteração com a Emenda Constitucional do Orçamento Impositivo (EC nº 86/2015). Referida emenda, além de estabelecer a obrigatoriedade de execução orçamentária das programações decorrentes de emendas individuais, alterou a forma de cálculo do piso de recursos a serem aplicados pela União em ações e serviços públicos de saúde (ASPS).



CONGRESSO NACIONAL

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

Pela regra original, instituída a partir da promulgação da EC nº 29/2000, e albergada pela Lei Complementar nº 141/2012, o montante mínimo para aplicação em ASPS a cada ano correspondia ao valor empenhado no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB. No cenário inaugurado pela EC nº 86/2015, esse montante passou a corresponder a 15% da receita corrente líquida (RCL) do respectivo exercício financeiro (art. 198, § 2º, inciso I). Esse percentual, contudo, deve ser alcançado progressivamente nos cinco anos seguintes à vigência da EC, sendo de 13,7% da RCL o piso da saúde para 2017 (art. 2º da EC nº 86/2015).

A EC nº 86/2015, determinou ainda que metade do montante alocado por meio de emendas individuais deve ser destinada a ASPS (§ 9º do art. 166 da CF, com a redação da EC nº 86/2015). Essa parcela, que corresponde a 0,6% da RCL, deve obrigatoriamente ser computada para fins do atendimento do valor mínimo a ser aplicado pela União (§ 10 do art. 166 da CF, com a redação dada pela EC nº 86/2015).

No PLOA 2017, estão classificadas como ASPS programações que totalizam R\$ 105,5 bilhões³⁷, o que corresponde a 13,9% da RCL (R\$ 753,8 bilhões). Esse montante é um pouco superior ao estabelecido pela EC nº 86/2015, para o exercício de 2017. A esse montante ainda deverão ser acrescidos, ao menos, R\$ 4,5 bilhões decorrentes de emendas individuais, o que majorará as dotações com ASPS para R\$ 110,0 bilhões (14,5% da RCL).

A despeito da alocação de recursos em patamar superior ao mínimo, é importante destacar que a regra de cálculo do piso instituída pela EC nº 86/2015, tanto em função dos percentuais transitórios impostos durante os primeiros quatro anos de vigência quanto pela significativa redução da receita corrente líquida verificada a partir de 2014, não se tem mostrado capaz de atender as necessidades do setor. Tal situação fica patente em 2016, primeiro ano de aplicação do piso calculado a partir da RCL, quando os recursos mínimos se encontram entre R\$ 84 e R\$ 92 bilhões - conforme a receita corrente líquida estimada - e a autorização de empenhamento do Ministério da Saúde permite que o órgão empenhe até R\$ 107 bilhões.

Justamente em função dessa situação, o Congresso Nacional tem buscado garantir mais recursos para o setor quando da aprovação das leis de diretrizes orçamentárias. Nesse sentido, para o corrente ano, buscou-se inserir na LDO dispositivo que garanta a aplicação em ASPS de, pelo menos, montante correspondente ao calculado pela antiga regra revogada³⁸ (prevista na LC nº 141/2012). Igualmente, para 2017, o Substitutivo ao PLDO aprovado pelo Plenário do Congresso Nacional (com a ressalva de três destaques) fixa, como diretriz no âmbito das ações e serviços públicos de saúde de que trata o § 2º do art. 198 da Constituição, a garantia de empenhamento mínimo de percentual equivalente ao montante aplicado em 2016, corrigido pela variação do IPCA de 2016³⁹.

Dessa forma, em que pese o montante de recursos previsto no PLOA 2017 encontrar-se ligeiramente acima dos 13,7% (R\$ 105,5 bilhões) previstos pela EC nº 86/2015, e ainda vir a ser ampliado pelo ingresso de emendas individuais (R\$ 4,5 bilhões), o montante final é insuficiente para atender o citado dispositivo constante do Substitutivo ao PLDO 2017.

A previsão de empenhamento em ASPS para 2016, segundo o Decreto nº 8.670, de 12/02/2016 (com as alterações do Decreto nº 8.824, de 29/07/2016), encontra-se em torno de R\$ 107 bilhões⁴⁰. Esse montante, corrigido pela projeção do IPCA adotada pelo Executivo de 7,2%, ensejaria a alocação de, ao menos, R\$ 114,7 bilhões para ASPS no PLOA 2017.

³⁷ A classificação de programações como ASPS se faz com a utilização do identificador de uso (IU) igual a "6".

³⁸ Trata-se do § 8º do art. 38, que foi objeto de veto (Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015).

³⁹ Trata-se do § 8º do art. 36 do Substitutivo ao PLDO 2017, aprovado pelo Plenário do Congresso Nacional (pendente ainda da apreciação de três destaques para votação em separado).

⁴⁰ O montante considera o limite de empenho de R\$ 97,9 bilhões previsto no Decreto nº 8.670/2016 (com as alterações do Decreto nº 8.824/2016), dos quais pelo menos R\$ 96,7 bilhões dizem respeito a ASPS, R\$ 10,1 bilhões de despesas em ASPS de pessoal e outros R\$ 23,2 milhões em despesas primárias obrigatórias não sujeitas a programação financeira, nos termos do § 1º do art. 1º do Decreto nº 8.670/2016.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 20 - GASTOS MÍNIMOS EM ASPS
(PLOA 2017 X SUBSTITUTIVO AO PLDO 2017)

R\$ bilhões

Itens	Segundo previsão do Substitutivo ao PLDO 2017			PLOA 2017 ASPS (B)		Diferença ASPS (B) – (A)
	Empenho autorizado para 2016	IPCA estimado para 2016	ASPS (a)	Valor	% RCL	
	Valor	%	Valor			Valor	% RCL
Prop. Executivo	102,8	7,2	110,2	105,5	13,9%	(4,7)
Emenda Individual	4,3	7,2	4,5	4,5	0,6%	0,0
Total	107,0	7,2	114,7	110,0	14,5%	(4,7)

Fonte: PLOA 2017 e Decreto nº 8.670, de 12/02/2016, alterado pelo Decreto nº 8.824, de 29/07/2016.

4.1.4. Destinação de recursos decorrentes da exploração de petróleo

Claudio Riyudi Tanno – Conof/CD

4.1.4.1. Previsão de arrecadação e vinculações

Medida Cautelar concedida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917/DF⁴¹ suspendeu a aplicação parcial das regras que definem a distribuição dos recursos decorrentes da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, estipuladas na Lei nº 12.734/2012. O citado diploma legal alterou a Lei nº 9.478/1997 com o intuito de definir novas regras de distribuição, entre os entes da Federação, dos *royalties* e da participação especial devidos, bem como aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha de produção.

Nesse contexto, o PLOA 2017 adota a hipótese de manutenção do texto sancionado na Lei nº 12.734/2012. A Mensagem Presidencial que encaminha o projeto informa que os efeitos da suspensão “foram analisados no Parecer nº 21/2014/SGS/AGU, de 25 de agosto de 2014, que esclareceu que a medida cautelar exarada pelo STF pretendia atingir apenas a distribuição dos recursos entre os Estados e Municípios, e não a destinação ao Fundo Social e à educação. Assim, a distribuição dos recursos do petróleo consignados no PLOA 2017 segue essa orientação”.

As vinculações legais foram estipuladas por complexo e indefinido marco regulatório⁴², cuja aplicação depende do regime e das áreas de exploração, da natureza da receita auferida e dos prazos de celebração de contratos e de declarações de comercialidade. Assim, a proposta orçamentária considera vinculações de receitas sob determinado marco legal, que, no entanto, poderá não ser considerado quando da execução orçamentária, caso persistam os efeitos da liminar. Isso implicará alterações nas destinações previstas no PLOA 2017, situação que ocorre em 2016.

O PLOA 2017 prevê a arrecadação de R\$ 28.833,8 milhões decorrentes da exploração de petróleo, nos regimes de concessão, cessão onerosa e partilha de produção. A tabela 21 demonstra a distribuição desse valor entre a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

⁴¹ Medida Cautelar na ADI nº 4917 MC/DF, concedida em 18/3/13: “Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada em 15/3/2013 pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro contra ‘as novas regras de distribuição dos *royalties* e participações especiais devidos pela exploração do petróleo, introduzidas pela Lei nº 12.734, de 2012 (doc. n. 1). De forma específica, são impugnados os arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei Federal nº 9.478, de 1997, todos com a redação dada pela Lei nº 12.734, de 2012. Nesta ação direta, retoma-se a questão do veto à Lei nº 12.734, de 2012, que foi discutido no MS nº 31.816/DF”.

⁴² Art. 20, § 1º, da Constituição (participação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no resultado da exploração de petróleo), Lei nº 7.990/1989 (compensação financeira a Estados, Distrito Federal e Municípios), Lei nº 9.478/1997 (regime de concessão), Lei nº 12.276/2010 (cessão onerosa), Lei nº 12.304/2010 (criação da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA), Lei nº 12.351/2010 (partilha de produção e Fundo Social), Lei nº 12.734/2012 (alteração das regras de distribuição de *royalties* e de participação especial) e Lei nº 12.858/2013 (destinação para educação e saúde).



CONGRESSO NACIONAL

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

(ANP), o Tesouro Nacional (TN), o Fundo Social (FS), as áreas da educação e da saúde e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (Transf. Est/Mun). Parte dos recursos foi alocado em reserva de contingência.

TABELA 21 - RECEITAS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO (DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS)

R\$ milhões

Natureza Receita	ANP/ TN Fte 129	Transf. Est./ Mun. Fte 142	Reserva Conting. Fte 142	Fundo Social Fte 142	Educ. Fte 108 142	Saúde Fte 142	TOTAL
REGIME DE CONCESSÃO	810,8	14.350,7	1.593,1	3.662,4	3.662,4	-	24.079,3
Outorga de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural	810,8	-	-	-	-	-	810,8
<i>Bônus de Assinatura do Contrato de Concessão</i>	572,0	-	-	-	-	-	572,0
<i>Pagamento pela Retenção de Área para Exploração ou Produção</i>	238,8	-	-	-	-	-	238,8
Royalties Mínimos pela Produção de Petróleo - Contrato de Concessão	-	5.244,7	-	596,9	596,9	-	6.438,5
<i>Terra (Qualquer Situação)</i>	-	469,2	-	-	-	-	469,2
<i>Plataforma - Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Área e Camada Pré-Sal</i>	-	2.156,0	-	269,5	269,5	-	2.695,1
<i>Plataforma - Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Demais Situações</i>	-	2.482,4	-	310,3	310,3	-	3.103,0
<i>Plataforma - Declaração de Comercialidade a partir de 3/12/2012 - Qualquer Situação</i>	-	137,0	-	17,1	17,1	-	171,3
Royalties Excedentes pela Produção de Petróleo - Contrato de Concessão	-	3.829,7	1.171,0	638,3	638,3	-	6.277,2
<i>Terra (Qualquer Situação)</i>	-	316,8	-	52,8	52,8	-	422,4
<i>Plataforma - Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Área e Camada Pré-Sal</i>	-	1.614,8	538,3	269,1	269,1	-	2.691,4
<i>Plataforma - Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Demais Situações</i>	-	1.795,3	598,4	299,2	299,2	-	2.992,1
<i>Plataforma - Declaração de Comercialidade a partir de 3/12/2012 - Qualquer Situação</i>	-	102,8	34,3	17,1	17,1	-	171,3
Participação Especial pela Produção de Petróleo - Contrato de Concessão	-	5.276,4	422,1	2.427,1	2.427,1	-	10.552,8
<i>Terra (Qualquer Situação)</i>	-	25,7	2,1	11,8	11,8	-	51,3
<i>Plataforma - Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Área e Camada Pré-Sal</i>	-	4.327,8	346,2	1.990,8	1.990,8	-	8.655,6
<i>Plataforma - Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Demais Situações</i>	-	895,5	71,6	411,9	411,9	-	1.791,0
<i>Plataforma - Declaração de Comercialidade a partir de 3/12/2012 - Qualquer Situação</i>	-	27,4	2,2	12,6	12,6	-	54,9
REGIME DE CESSÃO ONEROSA	-	13,7	2,0	1,0	2,4	0,5	19,5
Royalties Mínimos pela Produção de Petróleo - Cessão Onerosa	-	7,8	-	-	1,5	0,5	9,8
<i>Plataforma - Declaração de Comercialidade a partir de 3/12/2012</i>	-	7,8	-	-	1,5	0,5	9,8
Royalties Excedentes pela Produção de Petróleo - Cessão Onerosa	-	5,9	2,0	1,0	1,0	-	9,8
<i>Plataforma - Declaração de Comercialidade a partir de 3/12/2012</i>	-	5,9	2,0	1,0	1,0	-	9,8
REGIME DE PARTILHA DE PRODUÇÃO	4.735,0	-	-	-	-	-	4.735,0
Outorga dos Serviços de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural	4.735,0	-	-	-	-	-	4.735,0
<i>Bônus de Assinatura de Contrato de Partilha de Produção</i>	4.735,0	-	-	-	-	-	4.735,0
TOTAL	5.545,8	14.364,4	1.595,0	3.663,3	3.664,8	0,5	28.833,8

Fonte: PLOA 2017

As receitas de outorga dos serviços de exploração e produção de petróleo, sob os regimes de concessão e de partilha de produção, somam R\$ 5.545,8 milhões, dos quais R\$ 5.307,0 milhões foram destinados à amortização da dívida pública federal e R\$ 238,8 milhões à constituição, no âmbito da ANP, de reserva de contingência específica classificada com indicador de resultado



CONGRESSO NACIONAL

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

primário “0 – Despesa Financeira”, mecanismo por meio do qual se impõe a economia de recursos vinculados para a geração de resultado primário.

A Lei nº 9.478/1997, com redação dada pela Lei nº 12.734/2012, determinou acréscimos nos recursos a serem transferidos pela União a Estados, Distrito Federal e Municípios: de 60% para 80% (*royalties* excedentes) e de 50% para 54% (participação especial). Os valores do PLOA 2017 destinados aos entes subnacionais, que totalizam R\$ 14.364,4 milhões, equivalem aos antigos percentuais. Os acréscimos decorrentes dos novos percentuais, que somam R\$ 1.595,0 milhões, foram alocados em reserva de contingência específica classificada com indicador de resultado primário igual a “0 - Despesa Financeira”⁴³.

Quando da execução orçamentária, caso persistam os efeitos da medida cautelar, os recursos alocados em reserva de contingência manterão as vinculações originalmente previstas para os órgãos específicos da administração direta da União⁴⁴ e ao Fundo Social, bem como para as áreas de educação e saúde, nos termos da Lei nº 12.858/2013. Nesse caso, em razão de a economia dos recursos contribuir para a geração do resultado primário, não poderiam ser destinados ao atendimento de suas finalidades⁴⁵.

Em outra possibilidade, caso cessem os efeitos da medida cautelar, os recursos deverão ser transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, dado o caráter mandatário da despesa. Nesse caso, o aumento da despesa obrigatória implicaria aumento do contingenciamento de despesas primárias discricionárias⁴⁶.

Dos recursos oriundos da exploração do petróleo, ao Fundo Social são destinados R\$ 3.663,3 milhões. Além desse valor, integram seu orçamento receitas industriais (R\$ 384,0 milhões) e recursos próprios financeiros (R\$ 670,7 milhões), o que perfaz um total de R\$ 4.718,0 milhões para 2017.

Esse fundo, criado pela Lei nº 12.351/2010 e vinculado à Presidência da República, tem como finalidade constituir fonte de recursos, resultantes do retorno sobre o seu capital, para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Dentre seus objetivos estão constituir poupança pública de longo prazo e mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo, cujos investimentos e aplicações serão destinados preferencialmente a ativos no exterior.

Os recursos do fundo estão quase que integralmente alocados na ação “00JJ - Promoção de Investimentos no Brasil e no Exterior – Fundo Social”, classificada como GND 5 – Inversões Financeiras (R\$ 4.715,0 milhões).

A Lei nº 12.858/2013 estabeleceu vinculação, para as áreas de educação e da saúde, de parcela da participação no resultado da exploração de petróleo e gás natural ou da compensação financeira por essa exploração. Nos termos dos incisos do art. 2º do citado diploma legal, serão destinados exclusivamente para a educação pública (75%), com prioridade para a educação básica, e para a saúde (25%) os seguintes recursos:

- receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos *royalties* e da participação especial relativas a áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a

⁴³ Órgão 90000 – Reserva de Contingência, ação “0Z02 - Reserva de Contingência - *Royalties* do Petróleo”.

⁴⁴ Ministério da Defesa, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, Ministério de Minas e Energia e Ministério do Meio Ambiente.

⁴⁵ O que poderia ser feito por meio da abertura de créditos adicionais que utilizasse a reserva de contingência como fonte de recursos, observada a meta de resultado primário fixada para 2017.

⁴⁶ Salvo se, na abertura do crédito adicional para atender à despesa obrigatória (transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios), ocorra, além da utilização da reserva de contingência (fonte de recursos financeira), cancelamentos compensatórios de despesas primárias.



CONGRESSO NACIONAL

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

partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, exploradas em plataforma (inciso I);

- receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos *royalties* e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, exploradas em plataforma (inciso II);
- 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (inciso III); e
- receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção (inciso IV).

Em decorrência da suspensão da eficácia de diversos dispositivos da Lei nº 12.734/2012, por medida liminar do Supremo Tribunal Federal, ainda não houve a regulamentação acerca da destinação de recursos que cabem aos órgãos da administração direta da União, mencionados no inciso I e aplicáveis ao inciso III. Ocorre que a Lei nº 9.478/1997 (arts. 48, inciso I, 49, inciso II, e 50), com redação dada pela Lei nº 12.734/2012, nas hipóteses previstas, vincula determinado percentual à União “*a ser destinado ao Fundo Social, instituído por esta Lei, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da Administração Direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo*”.

Assim, adota-se a hipótese de vinculação integral de recursos oriundos da exploração de petróleo ao Fundo Social, dos quais 50% são alocados no Ministério da Educação, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, por força do disposto no art. 2º, inciso III, da Lei nº 12.858/2013, de aplicabilidade imediata. Nesses casos, não houve destinação para saúde. A regulamentação que contemple outros órgãos reduzirá as receitas do Fundo Social, situação em que: (i) para as áreas com declaração de comercialidade a partir de 3/12/12 (inciso I), a destinação de recursos para educação e saúde será aumentada; (ii) para as áreas com declaração de comercialidade anterior a 3/12/12 (inciso III), serão reduzidas as vinculações para educação, persistindo a ausência de destinação para saúde.

Das hipóteses previstas, predomina a arrecadação oriunda das áreas em plataforma continental, sob regime de concessão, cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido antes de 3/12/12. Essas receitas alcançam R\$ 21.928,2 milhões, das quais R\$ 3.550,9 milhões vinculam-se à educação pública (aplicação do inciso III).

Para as áreas em plataforma continental, sob regime de concessão, cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3/12/12, são esperados R\$ 397,4 milhões. Essa hipótese estaria atingida pelo art. 2º, inciso I, da Lei nº 12.858/2013 e, assim, destinariam receitas dos órgãos da administração direta da União para educação e saúde. Porém, devido à ausência de regulamentação e à aplicação do inciso III, são destinados R\$ 46,9 milhões para educação.

Somente no caso das áreas exploradas em plataforma pelo regime de cessão onerosa, cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3/12/12, com estimativa de arrecadação de R\$ 19,5 milhões, a vinculação legal dos *royalties* mínimos⁴⁷ não está pendente de regulamentação e não há previsão de destinação para o Fundo Social, mas unicamente para o Comando da Marinha (art. 7º da Lei nº 7.990/1986).

Nesse caso, prevalece a aplicação do art. 2º, inciso I, da Lei nº 12.858/2013, de modo a destinar para a educação e para a saúde, na proporção, respectivamente, de 75% e 25%, receitas de órgãos da administração direta da União provenientes dos *royalties* e da participação especial. Trata-se da única hipótese, constante do PLOA 2017, de vinculação para a saúde (R\$ 0,5 milhão) e educação (R\$ 1,5 milhão) por aplicação do inciso I.

As receitas oriundas da exploração em terra somam R\$ 942,9 milhões, dos quais R\$ 64,6 milhões são destinados à educação (aplicação do inciso III).

⁴⁷ No caso dos *royalties* excedentes prevalece a aplicação do inciso III, com destinação de R\$ 1,0 milhão para educação.



CONGRESSO NACIONAL

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

Dessa forma, as aplicações totais em educação, financiadas pela arrecadação de *royalties* e participações especiais, somam R\$ 3.664,8 milhões, dos quais R\$ 3.663,3 milhões oriundos do Fundo Social⁴⁸. Tais receitas deveriam ser aplicadas em educação, com prioridade para educação básica, conforme preceitua o art. 2º, *caput*, da Lei nº 12.858/2013. Porém, R\$ 1.500,0 milhões são alocados em reserva de contingência específica classificada com indicador de resultado primário “0 – Despesa Financeira”, o que constitui economia destinada à geração do resultado primário. Assim, frustra-se, ainda que parcialmente, a perspectiva de recursos adicionais para financiamento da educação, com vistas ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, em benefício da geração de resultado primário previsto no PLOA 2017⁴⁹.

4.1.4.2. Outras Considerações

A vinculação de receitas decorrentes da exploração de petróleo, para as áreas de educação e de saúde, foi motivada pelas expectativas criadas com a possibilidade de exploração de áreas do pré-sal, identificadas como de elevado potencial de arrecadação, em especial aquelas que serão exploradas sob os novos regimes de cessão onerosa e de partilha de produção, hipóteses contidas no art. 2º, incisos I e II, da Lei nº 12.858/2013.

Somente com a exploração comercial dessas áreas, bem como das outras possibilidades contempladas nos citados dispositivos e no inciso IV⁵⁰, haverá destinação de significativos recursos para a educação e, em especial para a saúde.

Todavia, os valores alocados na área da saúde não representarão acréscimos ao seu piso de despesas, uma vez que a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, passou a considerar tais recursos na apuração do montante mínimo a ser aplicado⁵¹.

Apesar das confirmações geológicas favoráveis do potencial desses campos, a produção em grande escala depende da realização de investimentos significativos no setor petrolífero, o que não encontra condições favoráveis na atual conjuntura econômica, sobretudo pela queda do preço do barril de petróleo. Ademais, o novo marco regulatório da exploração de petróleo atribuiu à Petrobrás grande parcela de responsabilidade pela exploração nas áreas do pré-sal, como a participação obrigatória de 30% no capital dos consórcios de empresas, regra que pode se tornar importante obstáculo à realização dos investimentos.

Observe-se a esse respeito que se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4567/2016, aprovado no Senado Federal, que altera a Lei nº 12.351/2010. Esse projeto propõe que se assegure à Petrobras o direito de preferência, ao invés de obrigá-la, para atuar como operadora e possuir participação mínima de 30% nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção.

Em suma, acerca da destinação de recursos decorrentes da exploração de petróleo, prevista no PLOA 2017, configura-se o bloqueio de recursos da ordem de R\$ 1.500,0 milhões, vinculados ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, bem como, a depender dos efeitos produzidos pela Medida Cautelar na ADI nº 4917 MC/DF, a insuficiência de recursos da ordem de R\$ 1.595,0 milhões, destinados à transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios (na hipótese de queda da liminar) ou o bloqueio, no mesmo montante, de receitas vinculadas a órgãos da administração direta da União, ao Fundo Social e às áreas de educação e de saúde (hipótese de manutenção da liminar).

⁴⁸ Dentre as receitas do Fundo Social, são destinados ainda à educação R\$ 384,0 milhões decorrentes da arrecadação de receitas industriais.

⁴⁹ Entretanto, tal alocação pode estar relacionada às incertezas geradas pela indefinição do marco legal que regule a destinação de recursos a determinado órgão da União.

⁵⁰ O art. 33 da Lei nº 12.351/2010 dispõe que “O procedimento de individualização da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos deverá ser instaurado quando se identificar que a jazida se estende além do bloco concedido ou contratado sob o regime de partilha de produção”.

⁵¹ Art. 3º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal.



CONGRESSO NACIONAL

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

4.2. Pessoal e encargos sociais (GND 1)

Augusto Bello – Conorf/SF
Dayson Pereira Bezerra de Almeida – Conof/CD
Renan Bezerra Milfont – Conorf/SF
Sérgio Tadao Sambosuke – Conof/CD

O PLOA 2017 prevê gastos com pessoal e encargos sociais⁵² (GND 1) da ordem de R\$ 306.858,3 milhões, o que representa um acréscimo de R\$ 29.670,9 milhões (10,7%) em relação ao valor autorizado na LOA 2016.

Do Anexo V do PLOA 2017 constam autorizações para provimento, admissão ou contratação de pessoal, exceto reposição (item I do anexo), bem como para alteração de estrutura de carreiras e aumento de remuneração (item II do anexo). O impacto financeiro dessas autorizações no exercício de 2017 é de R\$ 1.023,2 milhões. Em valores anualizados, esse impacto é de R\$ 1.476,6 milhões⁵³, o que implica aumento adicional de R\$ 453,4 milhões no ano seguinte em relação a 2017.

Com relação às autorizações constantes do item I do Anexo V, o impacto é de R\$ 1.011,3 milhões em 2017 (sendo R\$ 146,2 milhões relativos à substituição de terceirizados). Em valores anualizados, esse impacto é de R\$ 1.464,7 milhões (sendo R\$ 233,9 milhões relativos à substituição de terceirizados).

No que concerne ao item II do Anexo V, consta apenas autorização para suportar despesas decorrentes da Resolução nº 146/2001, do Tribunal de Contas da União, que estendeu a servidores inativos e pensionistas do órgão a percepção de gratificação de desempenho. O impacto em 2017 é de R\$ 11,9 milhões, igual ao valor anualizado.

Considerando-se os montantes autorizados no Anexo V do PLOA 2017 (R\$ 1.023,2 milhões no primeiro ano) e da LOA 2016 (R\$ 8,4 bilhões no segundo ano)⁵⁴, o valor estimado para o crescimento vegetativo da despesa com pessoal e encargos sociais seria R\$ 20,2 bilhões, número que destoaria sensivelmente do incremento verificado nos últimos anos.

Na origem da distorção em comento, está o fato de o Poder Executivo não ter detalhado, no Anexo V do PLOA 2017, reajustes que passem a vigorar em 2017 e que, portanto, devem ser autorizados por esse instrumento. Há duas situações: a primeira diz respeito a leis já em vigor e que contém parcela, decorrente de aumento escalonado, que deva produzir efeitos financeiros em 2017. No caso, as dotações orçamentárias que devam suportar o gasto adicional estão consignadas nas unidades orçamentárias correspondentes.

Outra situação refere-se a projetos em tramitação no Congresso Nacional, que também preveem aumentos escalonados, a partir do exercício de 2016. Por exemplo, não há autorização específica necessária para a concessão de reajuste (no que se refere à parcela do aumento que deva ser paga em 2017): (i) do subsídio mensal do Ministro do Supremo Tribunal Federal (PL nº 2.646/2015); (ii) da remuneração de integrantes das carreiras de policial federal, de policial rodoviário federal, de perito federal agropecuário e do plano especial de cargos do DNIT (PL nº 5.865/2016)⁵⁵;

⁵² Compreendem gastos com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, inclusive encargos sociais (a contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos, classificada como despesa financeira no PLOA 2017, alcança R\$ 21,3 bilhões) e pessoal ativo de empresas estatais dependentes. Abrange ainda os seguintes gastos: i) pessoal civil e militar do Distrito Federal, na área de segurança (ativos, inativos e pensionistas); ii) inativos e pensionistas de estados e territórios extintos; iii) quadro em extinção dos servidores civis e militares oriundos do ex-território federal de Rondônia e do estado de Rondônia; iv) inativos e pensionistas da extinta Via Férrea do Rio Grande do Sul; v) complementação de aposentadorias e pensões da RFFSA; vi) encargos previdenciários com aposentados e pensionistas do extinto Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC; vii) pensões decorrentes de legislação especial e/ou decisões judiciais; e viii) indenização a anistiados políticos.

⁵³ Em geral, o impacto financeiro no exercício em que o aumento de gastos deva entrar em vigor é menor que o impacto anual, que ocorrerá a partir do segundo exercício. Isso se deve ao fato de que determinadas autorizações constantes do Anexo V suportam aumentos de gastos somente a partir de determinado mês do primeiro ano. O impacto menor no primeiro ano depende do mês a partir do qual se prevê que a norma produzirá efeitos.

⁵⁴ O aumento da despesa com pessoal e encargos sociais autorizado pelo Anexo V da LOA 2016 tem impacto potencial de 8.484,5 milhões em 2016. Como esse impacto anualizado é de R\$ 16.855,2 milhões, estima-se que o aumento da despesa em 2017 decorrente de referida autorização poderia chegar a R\$ 8.370,7 milhões.

⁵⁵ A exposição de motivos que acompanha o PL nº 5.865/2016 estima em R\$ 2,0 bilhões o impacto das recomposições remuneratórias em questão, e informa expressamente que “os efeitos financeiros relativos ao exercício de 2017 decorrentes da reestruturação



CONGRESSO NACIONAL

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

e (iii) da remuneração de integrantes da carreira tributária e aduaneira da Receita Federal do Brasil (PL nº 5.864/2016)⁵⁶.

Consta da proposta orçamentária reserva de contingência no valor de R\$ 12,7 bilhões⁵⁷ – dos quais somente R\$ 0,48 bilhão está explicitado no anexo V do PLOA –, destinada a atender ao comando do art. 169, § 1º, inciso I⁵⁸, da Constituição. No entanto, há que se recordar que referido parágrafo requer não apenas dotação suficiente (inciso I), mas também autorização específica⁵⁹ (inciso II) para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, ressalvadas as empresas estatais.

Infere-se que citada dotação orçamentária busca prover os recursos necessários ao aumento da despesa com pessoal ocasionada pela eventual aprovação dos projetos de lei mencionados anteriormente (PL 2.646/2015, PL 5.864/2016 e PL 5.865/2016), entre outros aumentos salariais ainda não enviados ao Congresso pelo Poder Executivo (relativos às carreiras de Diplomata e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, por exemplo). Desse modo, o valor não contempla as despesas para 2017 – incluídas na programação dos respectivos órgãos e estimadas em R\$ 18,1 bilhões, exclusive resíduo de 2016 – derivadas das diversas leis já vigentes que promoveram reajustes escalonados a partir de 2016⁶⁰.

A existência de reserva de contingência específica (para atender reajuste previsto em projeto de lei em tramitação) ou de dotação consignada à unidade orçamentária (para atender parcela de reajuste escalonado prevista em lei), não afasta a obrigação de detalhamento no Anexo V do PLOA 2017.

De fato, em conformidade com o art. 84 do Substitutivo ao PLDO 2017, nesse anexo deve-se relacionar o reajuste aplicável a 2017 (vantagem, aumento de remuneração, ganho decorrente da reestruturação de carreira) e seu impacto financeiro, no primeiro ano (valor igual ou menor que o anualizado, a depender do mês em que a norma deva produzir efeitos financeiros) e nos anos seguintes (valor anualizado), com o respectivo projeto de lei, medida provisória ou lei

A tabela 22 apresenta as despesas com pessoal e encargos sociais desde o ano de 2001.

TABELA 22 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2001-2017

R\$ milhões

ANO	DOTAÇÃO INICIAL (a)	AUTORIZADO (b)	EXECUTADO (c)	% EXECUÇÃO (d= c / b)	RCL (e)	% RCL ¹ (f=c / e)
2001	59.483,70	65.949,80	65.449,40	99,2	167.739,10	39,0
2002	68.497,80	75.322,10	75.029,00	99,6	201.927,32	37,2
2003	77.046,20	79.301,10	78.974,70	99,6	224.920,16	35,1
2004	84.120,00	90.296,80	89.431,60	99,0	264.353,00	33,8
2005	98.109,60	101.679,30	100.286,60	98,6	303.015,77	33,1
2006	112.655,30	115.555,10	115.011,90	99,5	344.731,43	33,4
2007	128.065,60	128.828,20	126.877,80	98,5	386.681,86	32,8

remuneratória em pauta, serão considerados no rol de autorizações específicas do Anexo V do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017 - PLOA-2017”.

⁵⁶ Além da concessão de reajustes, o PL nº 5.864/2016 propõe a instituição de programa de remuneração variável na Receita Federal do Brasil. O custo estimado do aumento da despesa é de R\$ R\$ 2,5 bilhões somente no próximo exercício.

⁵⁷ Na unidade orçamentária “71102 – Recursos sob Supervisão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão”, nas ações 0Z00 e 0Z01.

⁵⁸ As denominações das ações 0Z00 e 0Z01 referem-se incorretamente ao “inciso II”, quando o correto é “inciso I”.

⁵⁹ A Constituição prevê autorizações específicas na LDO. No âmbito da União, porém, as LDO têm remetido o detalhamento de autorizações específicas para a LOA.

⁶⁰ Dentre outras, a Lei 13.321/2016, que altera o soldo e o escalonamento vertical dos militares das Forças Armadas e a Lei 13.325/2016, que altera a remuneração da carreira de magistério federal e dá outras providências.



CONGRESSO NACIONAL

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

R\$ milhões

ANO	DOTAÇÃO INICIAL (a)	AUTORIZADO (b)	EXECUTADO (c)	% EXECUÇÃO (d= c / b)	RCL (e)	% RCL ¹ (f=c / e)
2008	137.612,60	146.246,70	144.483,70	98,8	428.563,29	33,7
2009	168.797,90	169.163,60	167.066,30	98,8	437.200,34	38,2
2010	184.150,20	184.806,50	183.278,20	99,2	499.866,61	36,7
2011	199.765,90	200.163,30	197.481,50	98,7	558.706,39	35,3
2012	203.240,40	207.226,90	204.501,59	98,7	616.933,35	33,1
2013	225.983,10	226.311,94	221.981,32	98,1	656.094,22	33,8
2014	242.003,37	241.252,88	239.420,14	99,2	641.578,20	37,3
2015	256.867,68	257.837,60	256.456,64	99,4	674.522,74	38,0
2016	277.187,34	277.162,51	145.658,95 ²		809.694,43 ³	34,2 ⁴
2017	306.858,27 ⁵				758.317,09 ⁶	40,47

Fonte: PLOA 2017 e SIGA Brasil. (1) Cálculo não considera as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 da LRF; (2) Execução até 27/07/2016; (3) RCL prevista no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal referente ao mês de julho de 2016 (Portaria 529/2016, da Secretaria do Tesouro Nacional); (4) % considera o valor autorizado para o exercício como paradigma (b/e); (5) Prevista no PLOA 2017; (6) Com base no PLOA 2017.

De acordo com a tabela 22, nota-se que a despesa com pessoal e encargos sociais apresentou crescimento nominal acumulado de 369%, cotejando-se o valor proposto para 2017 e a execução verificada no ano de 2001. No mesmo período, a previsão de crescimento nominal da receita corrente líquida (RCL) é de 352% e a do PIB de 418% (conforme parâmetros macroeconômicos utilizados na elaboração da proposta orçamentária).

Essa tabela também mostra que a despesa com pessoal e encargos sociais cresceu, em termos nominais, em ritmo superior à RCL entre 2001 e 2015. Em 2017, deve superar o patamar de 40% da RCL pela primeira vez ao longo da série analisada. O aumento relativo dessa despesa para 2017 deriva, basicamente: i) do conjunto de reajustes concedidos em 2016 aos servidores públicos federais, já incorporados nas dotações do PLOA 2017; e ii) da desaceleração do crescimento nominal da receita, aprofundada nos últimos anos. Para 2017, especificamente, prevê-se uma RCL menor em R\$ 51,3 bilhões quando confrontada com a estimativa para 2016⁶¹ e em R\$ 1,1 bilhão em relação à previsão encaminhada no PLOA 2016.

Os gastos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, inclusive Defensoria Pública da União (DPU), e do Ministério Público da União (MPU) representam, respectivamente, 3,31%, 11,22%, 83,85% e 1,62% da despesa total, conforme demonstrado na tabela 23.

TABELA 23 – DESPESA COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS
 PROJEÇÃO PARA 2017 E COMPARAÇÃO COM LIMITES DA LRF

R\$ milhões

Poder	PLOA 2017 ¹ (a)	Participação Relativa (%) (b)	RCL (c)	% da RCL (d=a / c)	Limites da LRF (% da RCL) (e)
Legislativo	10.162,86	3,31	758.317,0	1,34	2,50
Judiciário	34.416,35	11,22		4,54	6,00
Executivo + DPU	257.313,92	83,85		33,93	40,90
MPU	4.965,13	1,62		0,65	0,60
Total	306.858,27	100,00		758.317,0	40,47	50,00

Fonte: PLOA 2017 e SIGA Brasil. (1) Inclui ativos, inativos, pensionistas, encargos sociais e sentenças judiciais.

⁶¹ Prevista no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal referente ao mês de julho de 2016 (Portaria 529/2016, da Secretaria do Tesouro Nacional).



CONGRESSO NACIONAL

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

Conforme apresentado na tabela 23, para 2017, a despesa total com pessoal e encargos sociais do Poder Legislativo, incluído o TCU, representa 1,34% da RCL estimada para o exercício; os gastos do Poder Judiciário e do MPU representam, respectivamente, 4,54% e 0,65% da RCL; no caso do Poder Executivo, somado à DPU, o percentual é de 33,93%. Globalmente, projeta-se que, em 2017, a despesa de pessoal da União equivalerá a 40,47% da RCL prevista para referido exercício.

Nessas condições, restam respeitados os limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF, ainda que não efetuadas as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 do mesmo diploma, à exceção do MPU, que, a princípio, superaria o percentual definido (0,6%). Contudo, após as deduções, o órgão calcula que suas despesas com pessoal e encargos sociais corresponderá a 0,52% da RCL, o que o mantém dentro dos limites traçados pela LRF⁶².

À semelhança do ocorrido em 2015, a Mensagem Presidencial que encaminha o PLOA 2017 não faz qualquer menção à revisão geral obrigatória das remunerações e dos subsídios dos servidores (art. 37, inciso X, da Constituição), nem ao reajuste dos benefícios dos servidores inativos (art. 40, § 8º, da Constituição).

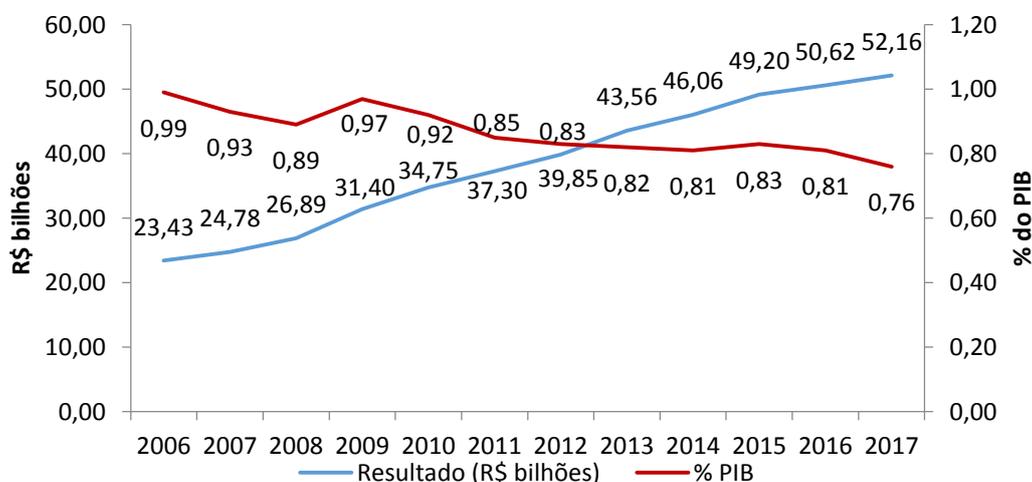
4.2.1. Benefícios Previdenciários e Resultados dos Regimes Próprios

André Miranda Burello – Conorf/SF
Eduardo Andrés Ferreira Rodriguez – Conorf/SF
Elisângela Moreira da Silva Batista – Conof/CD
Leonardo José Rolim Guimarães – Conof/CD
Mauro Antônio Órrego da Costa e Silva – Conof/CD

O atual Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS), previsto no art. 40 da Constituição, constitui sistema previdenciário de caráter contributivo e solidário, baseado na arrecadação de contribuições patronal, de servidores civis ativos e inativos e de pensionistas. Em paralelo ao RPPS, existe o regime de inatividade remunerada e de pensões de militares.

A Mensagem que encaminhou o PLOA 2017 projeta déficit consolidado do RPPS e das pensões dos militares de R\$ 52,2 bilhões, correspondentes a 0,76% do PIB. Em relação a anos anteriores, a tendência é de queda em relação ao PIB. Em 2016, por exemplo, a previsão é de se atingir um déficit de 0,81% do PIB. O gráfico 3 apresenta os resultados consolidados do RPPS e das pensões dos militares nos últimos anos, em valores correntes e em percentual do PIB. Os gastos com a inatividade remunerada dos militares não estão contemplados nos dados a seguir.

GRÁFICO 3 - DÉFICIT CONSOLIDADO (RPPS + PENSÕES MILITARES)



Fonte: Mensagem Presidencial referente ao PLOA 2017, Gráfico 6, p. 67

⁶² Consoante Ofício nº 627/2016/PGR/MPU, subscrito pelo Procurador-Geral da República. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=198674&tp=1>. Acesso em 05/9/2016.

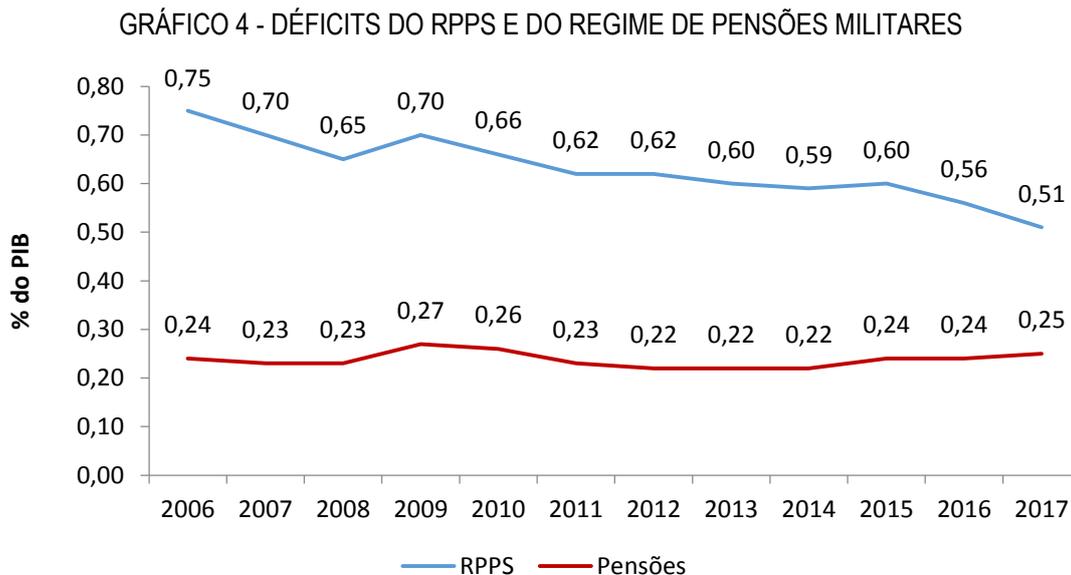


CONGRESSO NACIONAL

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

Verifica-se que, não obstante o déficit consolidado em valores correntes cresça sucessivamente, em termos relativos ao PIB, os resultados negativos consolidados desses regimes previdenciários apresentam queda nos últimos anos.

Considerando serem distintos os regimes jurídicos aplicáveis ao RPPS e às pensões militares, adicionalmente, convém apresentar os dados de forma segregada. O gráfico 4 revela a trajetória dos resultados do RPPS (pessoal civil) e das pensões dos militares nos últimos anos, em percentual do PIB.



Fonte: Mensagem Presidencial referente ao PLOA 2017, p. 65 e 67

Enquanto no RPPS é observada tendência de queda do déficit em relação ao PIB no período considerado, o regime das pensões militares revela um cenário de estabilidade e, até, ligeiro crescimento nos últimos anos. O resultado negativo projetado para o RPPS em 2017 é de R\$ 35,12 bilhões, pouco inferior àquele previsto para 2016, de R\$ 35,33 bilhões.

Cabe lembrar que a Lei nº 12.618/2012 instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargos efetivos e autorizou a criação de três fundações, uma no âmbito de cada Poder, para fazer a gestão dos recursos e benefícios. Trata-se das denominadas Fundações de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp-Exe, Funpresp-Leg e Funpresp-Jud).

Os servidores que ingressaram no serviço público federal a partir de 31/01/2013 e os que optaram expressamente por tal regime têm teto de aposentadoria junto ao RPPS igual ao dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). As mencionadas fundações proporcionarão complementação das aposentadorias, mediante plano de benefícios na modalidade de contribuição definida⁶³.

Em relação às mensagens presidenciais que encaminharam as propostas orçamentárias dos anos anteriores, houve uma mudança de critério importante, que repercute diretamente sobre os montantes demonstrados. Para 2017, foi desconsiderado o gasto com o sistema de inatividade remunerada dos militares. Apenas os dispêndios com as pensões militares foram incluídos. Isso faz com que os valores de despesa constantes da Mensagem que encaminha o PLOA 2017 sejam inferiores aos de anos precedentes.

⁶³ Nesse sistema, o benefício a ser recebido depende das contribuições efetuadas ao longo dos anos trabalhados e da capitalização dos investimentos realizados pela fundação, que conta em seu Conselho Deliberativo com três representantes da União e três representantes dos servidores optantes.



CONGRESSO NACIONAL

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

A Mensagem cita o Parecer nº 00016/2015/ASSE/CGU/AGU, de 02/06/2015, em que a AGU sustenta o entendimento de que não é possível se falar em Regime Próprio de Previdência dos Militares, por ausência de plano de custeio paralelo a um plano de benefício, restando prejudicados os preceitos relativos a uma avaliação atuarial. Nessa linha, a avaliação somente seria possível em relação às pensões militares, que contam com um Plano de Benefício e um Plano de Custeio, regulados pela Lei nº 3.765/1960. No sistema previdenciário militar, a inatividade observa uma lógica distributiva, enquanto as pensões dos respectivos dependentes contam com os ingressos das contribuições dos militares, além dos aportes do erário.

A questão do enquadramento das remunerações pagas a militares na inatividade tem sido tratada no âmbito do Tribunal de Contas da União. Apesar da resistência dos órgãos envolvidos, o TCU tem reiterado a necessidade de os dispêndios a militares da reserva remunerada e reformados constarem de demonstrativos de cálculo atuarial dos compromissos financeiros da União com os integrantes das Forças Armadas. No voto que orientou o Acórdão nº 2.314/2015-TCU-Plenário, o qual teve por objeto o monitoramento das determinações e recomendações expedidas pelo Acórdão nº 2.059/2012, com as alterações introduzidas pelo Acórdão nº 2.468/2013, ambos do Plenário, ficou assim consignado:

“com essas determinações, esta Corte de Contas não pretende rever a natureza das aposentadorias militares, mas meramente refletir adequadamente o montante de recursos que deverão ser despendidos pelo Tesouro Nacional para pagamento dessas despesas no longo prazo, de acordo com os princípios delineados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e para a melhor transparência da gestão pública”.

Saliente-se que, no Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o “Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores” inclui as despesas com militares inativos e com pensões devidas a dependentes de militares.

Na tabela 24, elaborada com base no RREO de dezembro de 2015, demonstram-se (i) o resultado do regime próprio de previdência do servidor e (ii) o resultado entre receitas vinculadas a pensões instituídas por militares e despesas com militares inativos e pensionistas.

TABELA 24 - RECEITAS E DESPESAS DOS REGIMES PRÓPRIOS

Ano	Pessoal Civil			Militares das Forças Armadas		
	Receitas	Despesas	Déficit	Receitas	Despesas	Déficit
2014	26.935,1	64.377,7	37.442,6	2.343,2	31.848,8	29.505,6
2015	29.498,6	69.506,4	40.007,8	2.649,8	35.156,6	32.506,8

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Dez. 2015

A necessidade de financiamento total, portanto, dos regimes associados a servidores públicos e militares da União alcançou R\$ 66.948,2 milhões em 2014 e R\$ 72.514,6 milhões em 2015, evidenciando crescimento de 8,3%.



CONGRESSO NACIONAL

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

4.3. Outras despesas correntes (GND 3)

4.3.1. Benefícios Previdenciários e Resultado do Regime geral de Previdência Social

*André Miranda Burello – Conorf/SF
Eduardo Andrés Ferreira Rodriguez – Conorf/SF
Elisângela Moreira da Silva Batista – Conof/CD
Leonardo José Rolim Guimarães – Conof/CD
Mauro Antônio Órrego da Costa e Silva – Conof/CD*

O PLOA 2017 prevê que as despesas do Regime Geral de Previdência Social - RGPS alcançarão a cifra de R\$ 562,4 bilhões, o que representa crescimento de 10,8% frente às projeções para 2016, de R\$ 507,8 bilhões contidas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre. Do total programado, R\$ 547,7 bilhões serão destinados ao pagamento de benefícios normais (aposentadorias, pensões, demais auxílios), R\$ 11,9 bilhões ao cumprimento de sentenças judiciais e R\$ 2,8 bilhões à compensação a outros regimes previdenciários. As projeções de despesas contemplam crescimento vegetativo dos benefícios de 3,46% e variação esperada do INPC em 2016 de 7,5%, percentual que será utilizado para reajuste dos benefícios, inclusive aqueles cujo valor correspondem ao do salário-mínimo⁶⁴.

Quanto às receitas previdenciárias, assim consideradas as contribuições do trabalhador e as dos empregadores sobre a folha salarial, estão estimadas em R\$ 381,1 bilhões, o que corresponde a aumento de 8,8% em relação às projeções para 2016, de R\$ 350,3 bilhões contidas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre. As projeções da receita contemplam o crescimento da massa salarial nominal de 7,4%.

Salienta-se que o resultado do RGPS não sofreu impactos decorrentes da publicação da Lei nº 12.715/2012, que alterou a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários em diversos setores. Seguindo o que determina o art. 9º, inciso IV, da Lei nº 12.546/2011, a União compensará o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do RGPS.

A referida lei substituiu, em alguns setores da economia, a contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento pela contribuição sobre o faturamento das empresas. Em razão da previsível diminuição dos recursos da fonte “154 - Contribuições Previdenciárias”, a lei determina que a União compense o FRGPS. Para 2016 estima-se uma compensação da ordem de R\$ 18,9 bilhões, segundo projeções contidas no Relatório de Avaliação do 3º bimestre. A proposta orçamentária para 2017 traz valores da ordem de R\$ 16,0 bilhões.

Do confronto entre as receitas, incluindo a compensação pela desoneração da folha de pagamento, e as despesas do RGPS, verifica-se em 2017 a previsão de ocorrência de déficit de R\$ 181,2 bilhões (2,66% do PIB). Para 2016, as projeções do Relatório de Avaliação do 3º bimestre indicam um déficit de R\$ 149,2 (2,39% do PIB).

Desde 2012 o déficit do RGPS vem crescendo fortemente em termos nominais e em proporção do PIB, saltando de 0,81% em 2011 para 2,66% em 2017, o que representa aumento de 228%. Parte disso deve-se à perda de força do crescimento das receitas, mas, sem sombra de dúvidas, a causa principal é o envelhecimento da população brasileira. De acordo com as projeções enviadas pelo Poder Executivo no PLDO 2017, nas próximas décadas as mudanças demográficas provocarão forte crescimento do déficit do RGPS, podendo chegar ao alarmante percentual de 11,14% do PIB em 2060, caso as regras atuais aplicáveis a aposentadorias e pensões sejam mantidas.

⁶⁴ A Lei nº 13.152/2015 prevê que o valor do salário mínimo para 2017 será definido com a aplicação dos percentuais relativos (i) à variação do INPC nos doze meses anteriores ao mês do reajuste; e ao crescimento real do PIB em 2015. Tendo havido queda do PIB naquele ano, o salário mínimo será corrido apenas pela inflação.

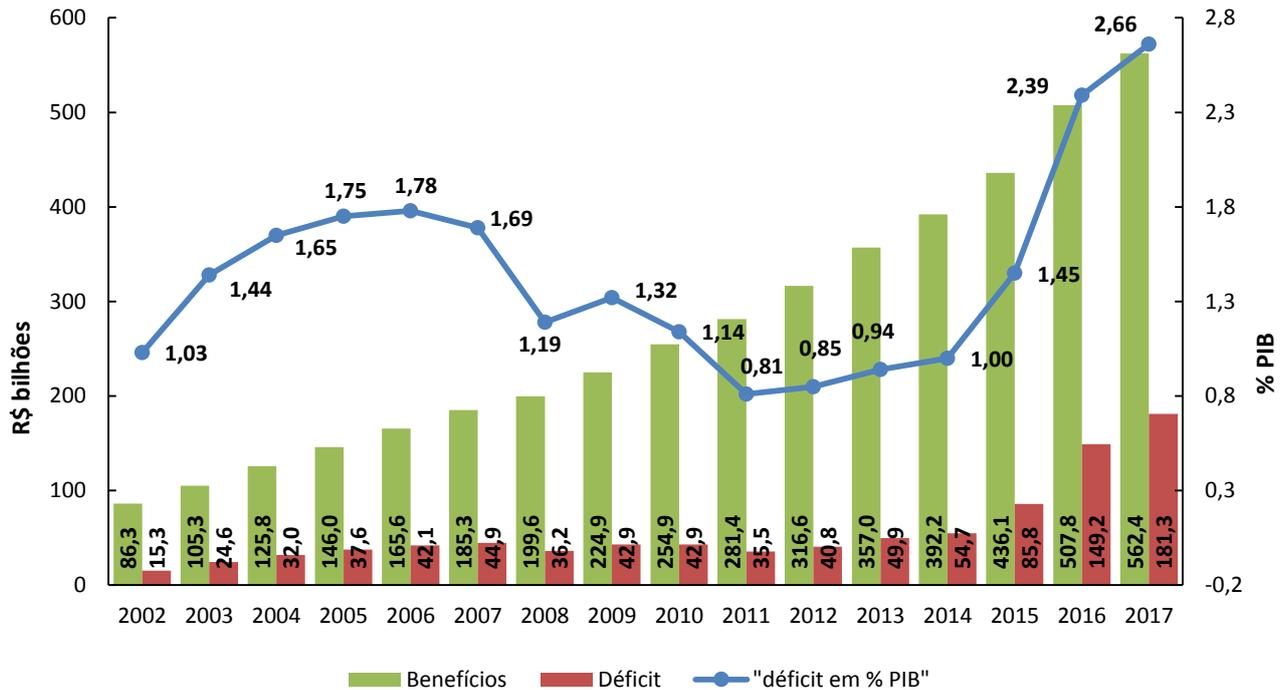


CONGRESSO NACIONAL

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

Com o foco de reduzir gastos inadequados, a Medida Provisória nº 739, de 07/07/2016, prevê a revisão dos benefícios por incapacidade que estejam sendo pagos há mais de dois anos sem que tenham sido submetidos a nova perícia. Para estimular o procedimento, foi instituído o “Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BESP-PMBI)⁶⁵. Estima-se que essa revisão de benefícios gerará, para 2017, uma economia de R\$ 2,1 bilhões.

GRÁFICO 5 - EVOLUÇÃO DO RESULTADO DO RGPS



Fonte: Mensagem Presidencial que encaminha PLOA 2017.

Segundo a Mensagem Presidencial, no total das despesas previdenciárias previstas para 2017, acha-se incluído o pagamento da quinta de dez parcelas anuais referentes ao montante atrasado, decorrentes de decisão do Tribunal Regional Federal (TRF) da 3ª Região. Segundo a Mensagem, “após a alteração do art. 202 da Constituição, pela EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998, a Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, procedeu à substituição da técnica de cálculo dos benefícios. O Decreto nº 3.265, de 29 de novembro de 1999, ao regulamentar as alterações, estabeleceu que, na hipótese de contar o segurado com menos de 144 contribuições (hipótese possível para os benefícios citados), seria considerada a integralidade dos salários de contribuição. Essa sistemática trazia o valor da média para baixo, pelo que foram ajuizadas inúmeras ações questionando a legitimidade da regulamentação. As regras de cálculo foram revogadas pelo Decreto nº 6.939, de 18 de agosto de 2009, que lançou parâmetros compatíveis com a literalidade das alterações trazidas pela Lei nº 9.876, de 1999”.

⁶⁵ O BESP-PMBI, no valor de R\$ 60, é pago ao médico perito por avaliação realizada.



CONGRESSO NACIONAL

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

4.3.2. Assistência Social

*André Miranda Burello – Conorf/SF
Eduardo Andrés Ferreira Rodriguez – Conorf/SF
Elisângela Moreira da Silva Batista – Conof/CD
Leonardo José Rolim Guimarães – Conof/CD
Mauro Antônio Órrego da Costa e Silva – Conof/CD*

4.3.2.1. Benefício de prestação continuada (BPC-LOAS)

O Benefício de Prestação Continuada – BPC é um benefício assistencial previsto no inciso V do art. 203 da Constituição Federal⁶⁶ e regulamentado pela Lei nº 8.742/1993, conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). O benefício, no valor de um salário-mínimo, é devido à pessoa com deficiência e ao idoso a partir de 65 anos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família⁶⁷.

O BPC foi instituído pela LOAS em substituição à Renda Mensal Vitalícia (RMV), benefício criado pela Lei nº 6.179/1974 em favor de pessoas maiores de 70 anos ou inválidas, definitivamente incapacitadas para o trabalho, que não exercessem atividades remuneradas, não auferissem rendimento superior a 60% do valor do salário-mínimo e não tivessem qualquer outro meio de prover seu próprio sustento. A RMV é um benefício em extinção, pago somente aos que já eram beneficiários quando da criação do BPC.

Para 2016 e 2017, estima-se que os benefícios do BPC e da RMV alcançarão R\$ 48.853,6 milhões (0,78% do PIB) e R\$ 49.873,6 milhões (0,73% do PIB)⁶⁸, respectivamente.

Importa registrar que, a exemplo do que tem ocorrido há vários anos, a proposta orçamentária para 2017 aglutina as dotações destinadas à RMV e ao BPC, discriminando-as apenas por clientela, o que prejudica a transparência e o acompanhamento desses importantes componentes da despesa obrigatória.

Atualmente, segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social de julho de 2016, os gastos com o BPC e com a RMV representam, respectivamente, 96,7% e 3,7% do valor total dos benefícios assistenciais concedidos.

Segundo o referido Boletim, no que se refere ao BPC, 45,0% do valor total são destinados a pessoas idosas e 55,0% a pessoas com deficiência. Quanto à RMV, os valores destinados a essas clientelas correspondem a 16,2% e 83,8%, respectivamente.

No PLOA 2017, as dotações destinadas ao pagamento de ambos os benefícios, no total de R\$ 49.873,6 milhões, estão detalhadas apenas por clientela, sendo R\$ 28.171,9 milhões (43,5%) para pagamento a idosos e R\$ 21.701,7 milhões (56,5%) a pessoas com deficiência.

Dois fatores contribuíram para o aumento da despesa com o BPC nos últimos anos: o crescimento no quantitativo dos beneficiários e o reajuste do salário-mínimo.

No que se refere ao quantitativo de beneficiários, constata-se um crescimento tanto na população idosa como na de pessoas com deficiência, como ilustrado pelo gráfico 6. Parte deste aumento decorre de sucessivas alterações legislativas que facilitaram a obtenção do benefício.

⁶⁶ Art. 230, inciso V, da Constituição:

"Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

...

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei."

⁶⁷ Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a um quarto do salário-mínimo.

⁶⁸ Dispêndios e PIB nominal para 2016 (R\$ 6.247,9 bilhões) conforme Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre; PIB nominal para 2017 (R\$ 6.821,9 bilhões) de acordo com mensagem que acompanha o PLOA 2017; dispêndios para 2017 estimado no PLOA 2017.



CONGRESSO NACIONAL

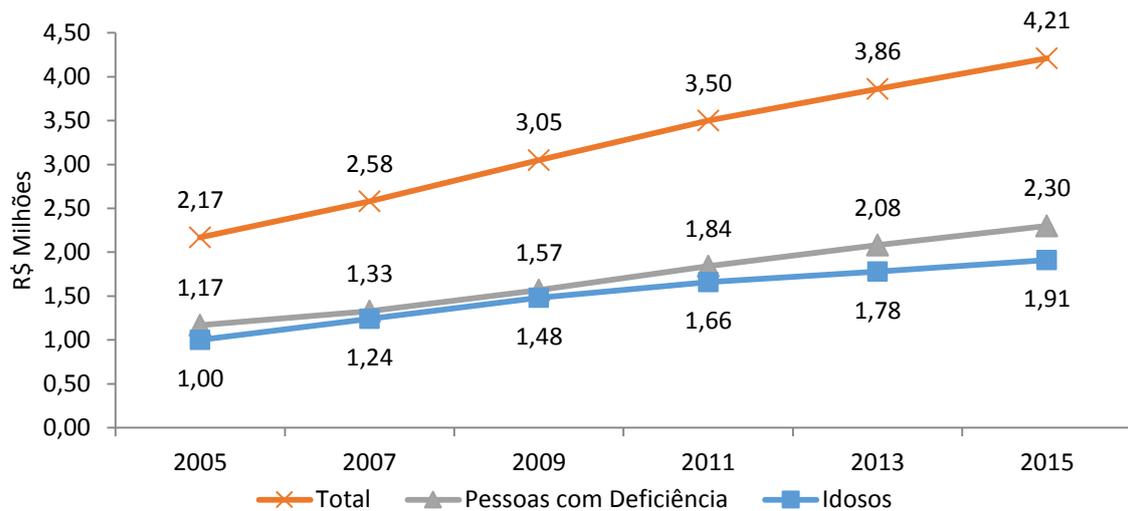
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

A aprovação do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) reduziu de 67 anos para 65 anos a idade mínima do idoso para recebimento do benefício, além de ter determinado que o benefício recebido por um idoso não deve ser computado na renda familiar *per capita* para fins de concessão do benefício a outro idoso da família⁶⁹.

Recentemente, o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) alterou o § 9º do art. 20 da LOAS para desconsiderar, do cálculo da renda familiar *per capita* para fins de concessão de benefícios, os rendimentos decorrentes de estágio supervisionado e de aprendizagem de qualquer membro da família. A redação original desse dispositivo, incluído na LOAS pela Lei nº 12.470/2011, permitia apenas a exclusão da “remuneração da pessoa com deficiência na condição de aprendiz”. Mesmo estatuto também inseriu o § 11 no art. 20 da LOAS, que passou a admitir outros elementos probatórios, distintos da renda familiar *per capita*, da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade⁷⁰.

De 2005 a 2015, a variação total no quantitativo de benefícios foi de 94,0%, passando de 2,17 milhões para 4,21 milhões de pessoas atendidas. A variação do quantitativo de benefícios concedidos a idosos foi de 91,0%, enquanto o número de benefícios concedidos a pessoas com deficiência cresceu 96,6%.

GRÁFICO 6 - QUANTITATIVO DE BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA - BPC



Fonte: Boletins Estatísticos da Previdência Social

Outro importante fator de crescimento nos dispêndios com o BPC tem sido o aumento do salário-mínimo, a ser abordado em outro tópico. Como será visto, a política de valorização real do piso salarial tem impactado fortemente os gastos da União nos exercícios recentes, em especial aqueles relacionados aos benefícios de previdência e assistência social.

⁶⁹ Art. 34 da Lei nº 10.741/2003:

"Art. 34. Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas.

Parágrafo único. O benefício já concedido a qualquer membro da família nos termos do caput não será computado para os fins do cálculo da renda familiar *per capita* a que se refere a Loas."

⁷⁰ §§ 9º e 11 do art. 20 da Lei nº 8.742/1993:

§ 9º Os rendimentos decorrentes de estágio supervisionado e de aprendizagem não serão computados para os fins de cálculo da renda familiar *per capita* a que se refere o § 3º deste artigo.

...

§ 11. Para concessão do benefício de que trata o caput deste artigo, poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento."



CONGRESSO NACIONAL

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

4.3.2.2. Programa Bolsa-Família (PBF)

O Programa Bolsa-Família foi instituído pela Medida Provisória nº 132/2003, convertida na Lei nº 10.836/2004, e beneficia famílias que se encontram em situações de extrema pobreza (renda *per capita* até R\$ 85,00) e de pobreza (renda *per capita* entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00). O valor médio do benefício pago em janeiro de 2016 foi de R\$ 161,26. Frise-se que o último reajuste dos benefícios do Bolsa-Família foi definido pelo Decreto nº 8.794, de 29/06/2016, com efeitos financeiros a partir de 1º de julho de 2016.

A tabela 25 mostra os benefícios do programa atualmente vigentes.

TABELA 25 - BENEFÍCIOS VIGENTES DO BOLSA-FAMÍLIA

Benefício	Valor	Regra
Benefício Básico	R\$ 85,00	- Transferido às famílias que se encontrem em situação de extrema pobreza (renda mensal <i>per capita</i> menor ou igual a R\$ 85,00); - Concedido mesmo quando não há crianças, adolescentes ou jovens na família.
Benefício Variável Vinculado à Criança ou ao Adolescente de 0 a 15 anos	R\$ 39,00	- Concedido às famílias que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade.
Benefício Variável Vinculado à Gestante (BVG)	R\$ 39,00	- Concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição; - Pagamento de nove parcelas consecutivas, a contar da data de concessão do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada pela área da saúde; - A informação sobre a gravidez é inserida no Sistema Bolsa Família na Saúde. O Cadastro Único não permite identificar as gestantes.
Benefício Variável Vinculado à Nutriz (BVN)	R\$ 39,00	- Transferido às famílias que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição; - Pagamento de seis parcelas consecutivas, a contar da data de concessão do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida.
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)	R\$ 46,00	- Transferido às famílias que tenham adolescentes de 16 e 17 anos; - Limite de até dois benefícios por família; - O BVJ é pago desde o cadastramento do adolescente até dezembro do ano em que completar 18 anos.
Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Caso a caso	- Transferido às famílias que continuam com renda mensal <i>per capita</i> menor ou igual a R\$ 85,00 mesmo após o recebimento dos outros benefícios do PBF. O valor do benefício é calculado de modo que a renda por pessoa ultrapasse R\$ 85,00.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

O gráfico a 7 apresenta a evolução das despesas do Bolsa-Família em percentual do PIB, que passaram de 0,29% em 2004 para 0,44% em 2017. É de se notar que, entre 2004 e 2013, as despesas do programa apresentaram crescimento, cujas causas principais são: i) aumento no quantitativo de famílias atendidas; ii) mudanças na legislação que incorporaram novos tipos de benefícios; iii) elevação da renda familiar *per capita* para acesso ao benefício; e iv) aumento no valor dos benefícios.

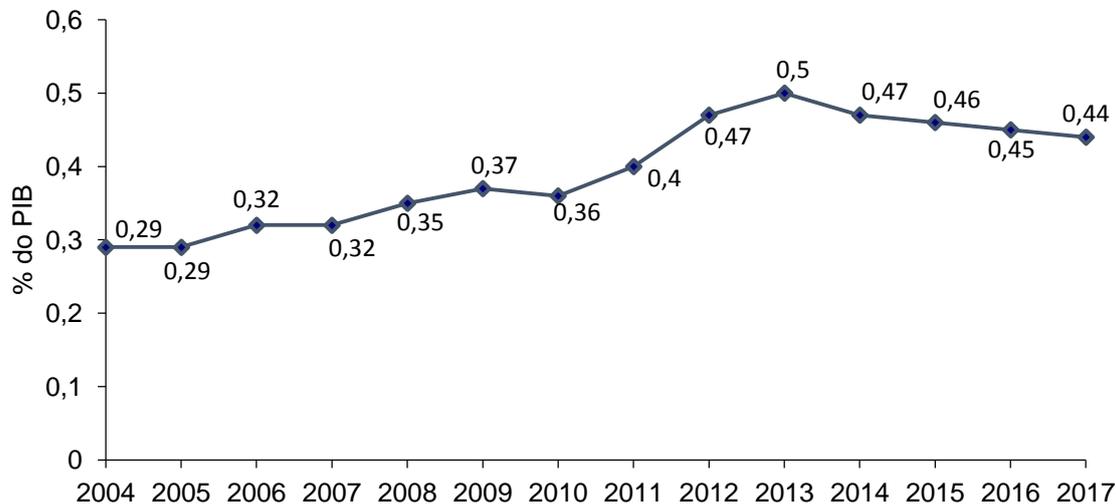
A partir de 2013, contudo, os dispêndios com o programa apresentam uma pequena redução em relação ao PIB. Essa queda pode ser explicada pelo crescimento da inflação verificado nos últimos anos, que corrói o valor real dos benefícios.



CONGRESSO NACIONAL

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

GRÁFICO 7 - DISPÊNDIOS COM TRANSFERÊNCIAS DO BOLSA-FAMÍLIA



Fonte: Siga Brasil e Banco Central. Obs.: Valores executados de 2004 a 2015, autorizado em 2016 e propostos no PLOA de 2017.

Para 2016 e 2017, são estimados gastos do Bolsa-Família de R\$ 28,1 bilhões e R\$ 29,3 bilhões, respectivamente. Em ambos os exercícios financeiros, a meta é beneficiar 14,0 milhões de famílias.

4.3.3. Proteção e Benefício ao Trabalhador

André Miranda Burello – Conorf/SF
Eduardo Andrés Ferreira Rodriguez – Conorf/SF
Elisângela Moreira da Silva Batista – Conof/CD
Leonardo José Rolim Guimarães – Conof/CD
Mauro Antônio Órrego da Costa e Silva – Conof/CD

4.3.3.1. Seguro desemprego

Entre os anos de 2004 a 2014, o mercado de trabalho brasileiro experimentou expressivo aumento do quantitativo formal de trabalhadores. Além disso, a manutenção da política de concessão de aumentos reais do salário-mínimo promoveu a elevação do salário-médio dos trabalhadores. Tais fatores, associados à elevada rotatividade da mão de obra, aumentaram significativamente os gastos com seguro-desemprego, que saltaram de R\$ 7,2 bilhões, em 2004, para R\$ 35,9 bilhões, em 2014, representando uma elevação de 400% no período.

A fim de conter a expansão das despesas, a Lei nº 13.134/2015, originária da Medida Provisória nº 665/2014, aumentou a carência para recebimento do seguro-desemprego, vinculou o tempo de duração do benefício ao quantitativo de solicitações efetuadas e fixou alguns critérios para concessão do seguro-desemprego ao pescador artesanal. O impacto da medida foi sentido já no exercício de 2015. Nesse ano, a despesa foi da ordem de R\$ 38,1 bilhões, representando uma variação anual de 5,8%. Tal variação foi significativamente inferior à variação média anual verificada nos anos anteriores, de 13% (2010 a 2014).

Para 2017, estima-se um gasto com seguro-desemprego da ordem de R\$ 41,6 bilhões, R\$ 3,2 bilhões (8,3%) superior ao valor autorizado na LOA para 2016.



CONGRESSO NACIONAL

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

4.3.3.2. Abono salarial

A Lei nº 13.134/2015 também promoveu alterações no abono salarial, a fim de conter o avanço dessa despesa, que saltou de R\$ 2,3 bilhões em 2004 para R\$ 15,9 bilhões em 2014, o que representou elevação de 594% no período. Assim como no caso do seguro desemprego, o incremento nos gastos com abono salarial também foi motivado pelo aumento do mercado formal de trabalho e pela elevação do salário-mínimo. Em razão da alteração legislativa, o abono deixou de corresponder a um salário-mínimo e passou a ser calculado em função do número de meses trabalhados, sendo o valor do benefício limitado a um salário-mínimo.

Além das alterações promovidas pela Lei nº 13.134/2015, a mudança do calendário de pagamento do abono salarial, determinada pela Resolução CODEFAT nº 748/2015 impactou significativamente o montante dos gastos com o benefício em 2015. Essa mudança impôs que metade dos benefícios fossem pagos no exercício de 2015 e metade em 2016. Até a edição da citada Resolução, os benefícios eram pagos dentro do ano civil. Em 2015, as despesas com abono salarial foram de R\$ 10,1 bilhões, valores inferiores em 36% ao observado em 2014.

É de se destacar que a mudança promovida pela Lei nº 13.134/2015 relacionada ao cálculo do benefício em função do número de meses trabalhados é aplicável apenas a partir do exercício de 2016, tendo em vista que as alterações promovidas pelo Congresso Nacional na MP nº 665/2014 assim dispuseram⁷¹. Conforme o PLOA 2017, a despesa com abono salarial em 2017 é estimada em R\$ 15,8 bilhões.

4.3.3.3. Resultado do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

Desde 2009, à exceção do ano de 2011, as despesas do FAT têm superado as respectivas receitas próprias e vinculadas, fazendo com que o fundo apresente déficits. No ano de 2013 o FAT apresentou o maior déficit, da ordem de R\$ 10,4 bilhões.

Importante destacar que a desvinculação de receitas da União (DRU) sempre produziu efeito relevante sobre o resultado do fundo, em decorrência da perda de 20% de sua principal receita, a contribuição para o PIS/PASEP, até o exercício de 2015. A Emenda Constitucional nº 93, de 08/09/2016, que prorrogou o mecanismo, ao alterar o percentual para 30% a partir do ano em curso, agravará o problema. O PLOA 2017 prevê que R\$ 17,6 bilhões dos recursos oriundos da referida contribuição sofrerão desvinculação.

Para a cobertura dos déficits, as leis orçamentárias têm destinado ao FAT outras receitas do Tesouro, como as da fonte “188-Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional” e “100-Recursos Ordinários”. Não fosse essa solução para o atendimento dos compromissos financeiros do FAT, haveria a necessidade de saque de disponibilidades contidas em depósitos especiais e extramercado, ou amortização pelo BNDES de parte dos empréstimos obtidos junto ao FAT⁷², o que repercutiria na redução do patrimônio do Fundo.

Para 2017 estima-se que o déficit do FAT seja da ordem R\$ 13,2 bilhões.

4.3.4. Compensação pela perda do ICMS e fomento às exportações

*Edson Masaharu Tubaki – Conof/CD
Joaquim Ornelas Neto – Conorf/SF
Vincenzo Papariello Junior – Conorf/SF*

A Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir) retirou da incidência do ICMS as operações que destinem mercadorias e serviços ao exterior (exportações). Em razão da consequente perda de arrecadação dos Estados e dos Municípios, a própria LC nº 87/1996 e, posteriormente, as Leis

⁷¹ Art. 9º da Lei nº 13.134/2015

⁷² Da arrecadação da contribuição do PIS/PASEP que cabe ao FAT (70% da arrecadação em virtude da incidência da DRU), 40% são destinados ao BNDES na forma de empréstimo, com base no art. 239, § 1º, da Constituição.



CONGRESSO NACIONAL

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

Complementares nº 102/2000 e nº 115/2002 estabeleceram o valor global anual a ser entregue pela União, a título de compensação, aos demais entes da Federação e os critérios de repartição. De 2000 a 2003, foram transferidos os valores constantes da tabela 26 aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para atender à mencionada compensação.

TABELA 26 - COMPENSAÇÃO PELA PERDA DE ICMS (VALORES TRANSFERIDOS)

R\$ 1,00

ANO	2000	2001	2002	2003
VALOR	3.246.801.000	3.045.447.000	3.361.692.000	3.293.155.000

Fonte: SIAFI.

A Lei Complementar nº 115/2002 estabeleceu que, no exercício financeiro de 2003, a União entregaria aos Estados e aos seus Municípios o valor de até R\$ 3,9 bilhões. Também estabeleceu que, para os exercícios financeiros de 2004 a 2006, o valor a ser entregue seria aquele consignado na lei orçamentária para essa finalidade. Ou seja, o valor para os exercícios 2004 a 2006 não foi previamente estabelecido em lei.

Em 2003, esse sistema de entrega de recursos foi objeto da Emenda Constitucional nº 42, de 18 de dezembro de 2003, que incluiu o art. 91 no ADCT dispondo o seguinte:

“Art. 91. A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a.

[...]

§ 2º A entrega de recursos prevista neste artigo perdurará, conforme definido em lei complementar, até que o imposto a que se refere o art. 155, II, tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a oitenta por cento, ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços.

§ 3º Enquanto não for editada a lei complementar de que trata o caput, em substituição ao sistema de entrega de recursos nele previsto, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002.”

Cumprir registrar que a lei complementar a que se refere o *caput* do art. 91 do ADCT não foi editada até o presente momento.

Os projetos de lei orçamentária para 2004 a 2007 e de 2010 a 2015 foram enviados ao Congresso Nacional sem previsão de recursos para o atendimento da “Lei Kandir”. Tais dotações foram incluídas nas respectivas leis orçamentárias durante a tramitação das propostas no Congresso Nacional.

As discussões sobre recursos para a “Lei Kandir” geralmente se referem a transferências que tenham por objetivo a compensação da perda de arrecadação do ICMS, que se baseia no art. 91 do ADCT, e o auxílio financeiro a estados e municípios para o fomento das exportações. Nos últimos anos, essas transferências vêm sendo feitas por meio de três rubricas orçamentárias, conforme tabela 27.

**CONGRESSO NACIONAL**

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

TABELA 27 - AÇÕES RELATIVAS À COMPENSAÇÃO PELA PERDA DE ICMS E FOMENTO À EXPORTAÇÃO

AÇÃO

099B - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores - (art. 91 ADCT)

0C33 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB

0E25 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Fomento das Exportações

Fonte: PLOA 2017

Os valores que devem ser entregues aos entes da Federação com fundamento no art. 91 do ADCT são consignados em duas ações: 80% para “099B - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores - (art. 91 ADCT)” e 20% para “0C33 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB”⁷³. Uma terceira ação (0E25) costuma ser utilizada para incluir auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o fomento das exportações, cuja distribuição fica na dependência de norma específica.

Considerando as rubricas em referência, observaram-se as alocações constantes da tabela 28 entre 2011 e 2017.

TABELA 28 - COMPENSAÇÃO PELA PERDA DE ICMS E FOMENTO À EXPORTAÇÃO (2011 A 2017)

R\$ 1,00

Exercício	Ações Orçamentárias	Autorizado	Pago
2011	Lei Kandir	1.560.000.000	1.560.000.000
	Lei Kandir – vinculado ao Fundef	390.000.000	390.000.000
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950.000.000	1.950.000.000
	Total	3.900.000.000	3.900.000.000
2012	Lei Kandir	1.560.000.000	1.560.000.000
	Lei Kandir – vinculado ao Fundef	390.000.000	390.000.000
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950.000.000	1.950.000.000
	Total	3.900.000.000	3.900.000.000
2013	Lei Kandir	1.560.000.000	1.560.000.000
	Lei Kandir – vinculado ao Fundef	390.000.000	390.000.000
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950.000.000	1.950.000.000
	Total	3.900.000.000	3.900.000.000
2014	Lei Kandir	1.560.000.000	1.560.000.000
	Lei Kandir – vinculado ao Fundef	390.000.000	390.000.000
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950.000.000	-
	Total	3.900.000.000	1.950.000.000
2015	Lei Kandir	1.568.000.000	1.567.765.867
	Lei Kandir – vinculado ao Fundef	390.000.000	390.000.000
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950.000.000	-
	Total	3.900.000.000	1.957.765.867
2016	Lei Kandir	1.560.000.000	1.040.000.180*
	Lei Kandir – vinculado ao Fundef	390.000.000	260.000.000*
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.960.000.000	1.950.000.000*
	Total	3.910.000.000	3.250.000.180*
PLOA 2017	Lei Kandir	1.560.000.000	-
	Lei Kandir – vinculado ao Fundef	390.000.000	-
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	-	-
	Total	1.950.000.000	-

Fonte: SIAFI. (*) Valores pagos até 6 de setembro de 2016.

⁷³ Em decorrência do disposto no art. 3º, § 1º, da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o FUNDEB:

“§ 1º Inclui-se na base de cálculo dos recursos referidos nos incisos do caput deste artigo o montante de recursos financeiros transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme disposto na [Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.](#)”



CONGRESSO NACIONAL

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

No PLOA 2017, foi consignado R\$ 1,95 bilhão com fundamento na “Lei Kandir”, sendo R\$ 1,56 bilhão na ação “Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores - (Art. 91 ADCT)” e R\$ 390,0 milhões na ação “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB”. Não foram alocados, porém, recursos para “Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Fomento das Exportações”.

A irregularidade na consignação de recursos, na lei orçamentária, a título de compensação/auxílio aos entes da Federação exportadores vem se repetindo pela falta de regulamentação do art. 91 do ADCT. Questões fundamentais, como o montante anual da compensação e os critérios de distribuição do auxílio financeiro entre os Estados e Municípios⁷⁴, continuam sem solução, acarretando a renovação de longas discussões que prejudicam a tramitação da lei orçamentária no Congresso Nacional. Esses problemas somente serão devidamente equacionados com a regulamentação desse dispositivo, por meio de lei complementar que fixe regras perenes sobre a matéria.

4.3.5. Despesas decorrentes de sentenças judiciais

*Augusto Bello – Conorf/SF
José Lacerda Gomes – Conorf/SF
Salvador Roque Batista Júnior – Conof /CD
Sérgio Tadao Sambosuke – Conof/CD*

Os pagamentos decorrentes de decisões judiciais regulados pelo art. 100⁷⁵ da Constituição, tanto precatórios como débitos de pequeno valor, constituem significativa despesa obrigatória da União, cujo valor alcança R\$ 31,6 bilhões no PLOA 2017⁷⁶. Esse montante refere-se a gastos com pessoal e encargos sociais e com benefícios previdenciários e assistenciais.

Os valores propostos no PLOA 2017 para cumprimento de sentenças judiciais representam aumento de 28,5% em relação ao executado no exercício de 2015 (R\$ 24,6 bilhões) e de 4,3% sobre o autorizado para 2016 (R\$ 30,3 bilhões). Em função de sua obrigatoriedade, a execução das dotações consignadas para pagamentos dos débitos judiciais alcançou 97% em 2015.

De acordo com o art. 12, incisos IX e XXI, do Substitutivo ao PLDO 2017, o Projeto e a Lei Orçamentária de 2017 devem discriminar em categorias de programação específicas as dotações destinadas ao pagamento de precatórios judiciais e de sentenças judiciais de pequeno valor, ao cumprimento de sentenças judiciais de empresas estatais dependentes, bem como ao pagamento de benefícios e pensões especiais concedidas por legislações específicas e/ou sentenças judiciais, não classificadas como “Pessoal e Encargos Sociais”.

Assim, para o pagamento de débitos decorrentes de sentenças judiciais, constam do PLOA 2017 as programações relacionadas na tabela 29, no valor total de R\$ 31,6 bilhões.

⁷⁴ Os critérios para distribuição do auxílio financeiro são definidos em legislação própria, não pela Lei Complementar nº 87/1996.

⁷⁵ “Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

(...)

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

(...)

§ 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).”

⁷⁶ Programa “0901 – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais”.

**CONGRESSO NACIONAL**

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

TABELA 29 – PROGRAMAÇÕES DESTINADAS AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS

R\$ 1,00	
Ação	Valor
0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)	20.207.068.557
0625 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor	9.992.786.507
00N2 - Cumprimento de Sentença Judicial - Instituto Aerus de Seguridade Social - Processo nº 0010295-77.2004.4.01.3400	567.551.938
0022 - Sentenças Judiciais Devidas por Empresas Estatais	554.463.156
00G5 - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais decorrente do Pagamento de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor	268.938.966
0734 - Indenização a Vítimas de Violação das Obrigações Contraídas pela União por Meio da Adesão a Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos	200.000
Total	31.591.009.124

Fonte: PLOA 2017.

A tabela 30 demonstra a distribuição desses recursos por órgão e grupo de natureza de despesa.

TABELA 30 - DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS – PLOA 2017

R\$ milhares				
Órgão	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Inversões Financeiras	Total
20000 – Presidência da República	39.468	31.634	508.255	579.358
22000 – M. da Agric., Pecuária e Abast.	56.500	6.100		62.600
24000 – M. da Ciência, Tecn., Inov e Com	60.284	2.311		62.595
25000 – M. da Fazenda	14.916	592.708		607.624
26000 – M. da Educação	357.911	60.425	590	418.926
28000 – M. da Ind, Com. Exterior e Serviços	1.894	64.880		66.774
30000 – M. da Justiça e Cidadania	8.359	4.064	3.112	15.535
32000 – M. de Minas e Energia	4.052	400		4.451
36000 – M. da Saúde	131.542	27.635		159.178
39000 – M. dos Transp., Portos e Aviação C.	6.210	16.937	2.313	25.460
40000 – M. do Trabalho	473			473
42000 – M. da Cultura	2.724	18		2.741
44000 – M. do Meio Ambiente	13.258	14.317	336.811	364.387
47000 – M. do Plan., Desenv. e Gestão	224.720	63.156		287.876
52000 – M. da Defesa	2.200	2.750		4.950
53000 – M. da Integração Nacional	28.969	5.381	1.230	35.580
54000 – M. do Turismo	539			539
55000 – M. do Desenv. Social e Agrário	280.494	13.068.190	160	13.348.844
56000 – M. das Cidades	108.000	20.000		128.000
71000 - Encargos Financeiros da União	5.993.242	9.303.830	118.045	15.415.117
Total	7.335.756	23.284.737	970.516	31.591.009

Fonte: PLOA 2017 (Programa "0901 – Operações Especiais – Cumprimento de Sentenças Judiciais")



CONGRESSO NACIONAL

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

4.4. Investimentos e Inversões Financeiras

4.4.1. Investimentos (GND 4)

Antônio Paulo Rodrigues – Conof /CD
Fernando Moutinho – Conorf/SF
Luciano de Souza Gomes – Conorf/SF
Marcelo de Rezende Macedo – Conof /CD
Robison Gonçalves de Castro – Conorf /SF

As dotações para investimentos (GND 4) destinam-se ao planejamento e à execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas, aquisição de instalações, equipamentos, material permanente e softwares.

O GND 4 agrega as despesas de investimento, podendo abrigar despesas com material de consumo, diárias, pessoal temporário e serviços de terceiros quando constituírem insumos utilizados diretamente na produção dos investimentos. As despesas com investimentos ocorrem nas três esferas orçamentárias (fiscal, da seguridade social e de investimento das estatais).

Na tabela 31, demonstra-se a evolução das despesas com investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social desde 2013.

TABELA 31 - INVESTIMENTOS (GND 4) - 2013 A 2017
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R\$ milhões				
Exercício	Projeto de Lei	LOA	Autorizado	Executado ⁽¹⁾
2013	65.784,9	86.555,8	90.195,7	66.695,0
2014	67.176,8	81.406,1	82.335,3	56.011,7
2015	60.925,8	83.090,5	83.407,1	37.573,7
2016 ⁽²⁾	37.644,7	45.362,4	46.143,7	5.217,9
2017	39.282,1	-	-	-

Fonte: PLOA 2017 e SIOP/SOF. (1) Despesa liquidada mais inscrição de restos a pagar não processados; (2) Para 2016, valores autorizados e executados até 05/09/2016.

Os investimentos programados no PLOA 2017 apresentam pequena elevação de 4,3% se comparados aos do PLOA 2016. Contudo, ainda se mostram bem abaixo do patamar de anos anteriores. Se comparados aos valores constantes do PLOA 2015, os investimentos apresentam redução de 35,5%. Em relação ao montante autorizado em 2015 constata-se redução de 51,2%.

No tocante ao indicador de resultado primário, os investimentos distribuem-se conforme tabela 32.

TABELA 32 - INVESTIMENTOS POR INDICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO E ESFERA ORÇAMENTÁRIA

Despesa por Indicador de Resultado Primário	Esfera Orçamentária			Total
	Fiscal	Seguridade Social	Investimento das estatais	
1 – obrigatória	808,2	308,7	-	1.116,9
2 – discricionária (exceto PAC)	11.157,0	2.671,1	1.786,1	15.614,2
3 – discricionária (PAC)	21.819,5	2.517,6	925,2	25.262,2
4 – discricionária (exceto PAC)	-	-	32.338,0	32.338,0
5 – discricionária (PAC)	-	-	54.724,0	54.724,0
Total	33.784,7	5.497,4	89.773,3	129.055,3

Fonte: PLOA 2017 e SIOP/SOF.



CONGRESSO NACIONAL

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

Verifica-se que a participação do PAC no total de investimentos é de 64,4% no orçamento fiscal, 45,8% no orçamento da seguridade social e 62% no orçamento de investimento das estatais.

As dotações consignadas no orçamento de investimento das estatais distribuem-se em quatro identificadores de RP distintos: 2, 3, 4 e 5. Em razão do disposto no Substitutivo ao PLDO 2017, as despesas classificadas com RP igual a 2 ou 3 incluem-se na apuração do resultado primário.

Por outro lado, as dotações do orçamento de investimento das estatais com identificador de RP igual a 4 ou 5 referem-se a despesas que não são consideradas na apuração do resultado primário. Tais despesas somam R\$ 87,0 bilhões e constam da programação de quatro órgãos: Ministério de Minas e Energia (93,40%); Ministério da Fazenda (6,34%); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (0,17%) e Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (0,09%). A concentração dessas despesas no Ministério de Minas e Energia decorre dos investimentos relacionados à indústria do petróleo e de energia.

A tabela 33 demonstra os investimentos regionalizados por esfera orçamentária.

TABELA 33 - INVESTIMENTOS POR REGIÃO E ESFERA ORÇAMENTÁRIA NO PLOA 2017

R\$ milhões

Região	Esfera Orçamentária		Total	
	Fiscal e Seguridade Social	Investimento das estatais	Valor	%
Nacional ¹	25.335,3	74.321,3	99.656,6	77,2
Região Sudeste	2.866,4	8.966,8	11.833,2	9,2
Região Nordeste	4.515,2	3.179,0	7.694,2	6,0
Região Sul	2.270,8	172,2	2.443,0	1,9
Região Norte	1.738,3	2.026,6	3.764,9	2,9
Região Centro-Oeste	2.556,0	1.107,3	3.663,3	2,8
Total	39.282,1	89.773,3	129.055,3	100,0

Fonte: PLOA 2017 e SIOP/SOF. (1) Regionalização "Nacional" significa que os recursos serão aplicados nas diversas regiões segundo definições adotadas ao longo da execução.

Do valor total destinado a investimentos nas três esferas orçamentárias, 77,2% foram alocados com regionalização "Nacional", ou seja, sem identificar as regiões ou unidades da Federação destinatárias dos recursos. Há casos em que a localização do gasto não é possível, como na compra de equipamentos de grande valor (aeronaves militares, equipamentos aeroportuários, programa espacial, etc.). Em outros casos, trata-se de programações com designação genérica de seus objetos, cujos recursos serão aplicados em diferentes partes do território nacional.

Contudo, nos casos em que a localização é possível, observa-se que a utilização dessa estratégia concede ao Poder Executivo maior discricionariedade na definição dos locais onde os investimentos devem ser realizados.

Considerando somente as aplicações previstas nos orçamentos fiscal e da seguridade social, a participação das dotações com subtítulo "Nacional" atinge o patamar de 64,5% do total dos investimentos.

A tabela 34 demonstra os investimentos previstos no PLOA 2017, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, discriminados por órgão.

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SFTABELA 34 - DESPESAS POR ÓRGÃO – PLOA 2017
(Orçamento Fiscal e da Seguridade Social)

R\$ milhões

Órgão	PLOA 2017	
	Valor	% Total
39000 - Min. dos Transportes, Portos e Aviação Civil	10.561,4	26,9
52000 - Ministério da Defesa	8.732,4	22,2
26000 - Ministério da Educação	5.020,5	12,8
36000 - Ministério da Saúde	3.276,9	8,3
56000 - Ministério das Cidades	3.220,9	8,2
53000 - Ministério da Integração Nacional	2.240,8	5,7
24000 - Min. Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	908,6	2,3
25000 - Ministério da Fazenda	701,5	1,8
30000 - Ministério da Justiça e Cidadania	510,7	1,3
15000 - Justiça do Trabalho	499,9	1,3
Demais Órgãos	3.608,4	9,2
Total	39.282,1	100,0

Fonte: PLOA 2017 e SIOP/SOF

Esses valores indicam as principais áreas para as quais o PLOA 2017 prevê a realização de investimentos no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, com destaque para Transportes, Portos e Aviação Civil (26,9%), Defesa (22,2%) e Educação (12,8%).

No Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, destaquem-se os valores destinados à manutenção de trechos rodoviários, com R\$ 4,8 bilhão. No Ministério da Defesa, os principais itens de gasto são: 1) “Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2”, R\$ 1,5 bilhão; 2) “Construção de Submarinos Convencionais”, R\$ 1,0 bilhão; e 3) “Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro – SISCEAB”, R\$ 981,1 milhões. Já no Ministério da Educação, os investimentos concentram-se em: 1) “Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior”, R\$ 1,1 bilhão; 2) “Apoio à implantação de Escolas para Educação Infantil”, R\$ 707,0 milhões; e 3) “Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica”, R\$ 669,0 milhões.

Com relação à programação de investimentos das empresas estatais, a tabela 35 demonstra a distribuição por órgão supervisor constante do PLOA 2017.

TABELA 35 - DESPESAS POR ÓRGÃO – PLOA 2017
(Orçamento de Investimento das Estatais)

R\$ milhões

Órgão	PLOA 2017	
	Valor	% Total
32000 - Ministério de Minas e Energia	81.329,4	90,6
25000 - Ministério da Fazenda	5.973,9	6,7
24000 - Min. da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	1.116,4	1,2
39000 - Min. dos Transportes, Portos e Aviação Civil	914,8	1,0
36000 - Ministério da Saúde	243,5	0,3
47000 - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	148,6	0,2
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	39,8	0,0
52000 - Ministério da Defesa	6,9	0,0
Total	89.773,3	100,0

Fonte: PLOA 2017 e SIOP/SOF



CONGRESSO NACIONAL

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

Destacam-se os investimentos a serem realizados no âmbito do Ministério de Minas e Energia (90,6% do total), órgão supervisor dos Grupos Petrobrás e Eletrobrás.

4.4.2. Inversões financeiras (GND 5)

*Antônio Paulo Rodrigues – Conof/CD
Fernando Moutinho – Conorf/SF
Luciano de Souza Gomes – Conorf/SF
Marcelo de Rezende Macedo – Conof /CD
Robison Gonçalves de Castro – Conorf /SF*

As inversões financeiras abrangem despesas com aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização, aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, constituição ou aumento de capital de empresa, concessão de empréstimos e financiamentos e aquisição de produtos para revenda.

Nos projetos de lei orçamentária de 2013 a 2017, essas despesas estão alocadas nos órgãos orçamentários de acordo com a tabela 36.

TABELA 36 - INVERSÕES FINANCEIRAS – PLOA DE 2013 A 2017
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Órgão	R\$ milhões				
	PLOA2013	PLOA2014	PLOA2015	PLOA2016	PLOA2017
M. da Agricult., Pecuária e Abastec.	2.300,0	1.840,0	1.902,0	2.652,0	1.900,4
M. do Trabalho	16.838,5	17.961,8	18.732,5	16.801,0	16.540,0
M. do Desenvolvimento Social e Agrário	1.402,1	1.253,1	1.756,3	1.124,2	0,2
M. das Cidades	9.000,0	12.500,0	13.974,8	11.260,0	4.929,5
M. dos Transp., Portos e Aviação Civil*	1.658,3	1.963,1	1.972,5	2.524,2	1.481,1
Encargos Financeiros da União	261,5	6.242,5	9.130,3	4.951,2	6.208,3
Operações Oficiais de Crédito	29.566,0	31.268,9	44.517,8	46.604,9	47.890,6
Outros	2.094,6	1.586,6	3.019,6	2.388,0	3.065,1
TOTAL	63.120,9	74.616,0	95.005,8	88.305,4	82.015,2

Fonte: PLOA 2017, SIAFI e SIOP/SOF. (*) Apenas recursos destinados à Infraero. Até maio de 2016, os recursos destinados à Aviação Civil eram geridos pela Secretaria de Aviação Civil, que foi extinta pela Medida Provisória n.º 728, de 2016, tendo suas atribuições absorvidas pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

Esses valores destinam-se, no PLOA 2017, às seguintes finalidades básicas:

- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: formação de estoques públicos;
- Ministério do Trabalho: empréstimo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ao BNDES para financiamento de programas de desenvolvimento econômico⁷⁷;
- Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário: pagamento de sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios);
- Ministério das Cidades: integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR;
- Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil: participação da União no capital da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e aquisição de equipamentos e modernização de instalações aeroportuárias;

⁷⁷ Da arrecadação da contribuição para o PIS/PASEP que cabe ao FAT (70% da receita em virtude da incidência da DRU), 40% são entregues ao BNDES à título de empréstimo, com fundamento no art. 239, § 1º, da Constituição.



CONGRESSO NACIONAL

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

- f) Operações Oficiais de Crédito: financiamento para promoção das exportações (PROEX), financiamento ao agronegócio café, concessão de financiamento estudantil (FIES), desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Centro-Oeste (FDCO e FCO⁷⁸), do Nordeste (FDNE e FNE⁷⁹) e do Norte (FNO⁸⁰), desenvolvimento da marinha mercante e da indústria naval (FMM⁸¹) etc.;
- g) 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 (FGHAB⁸², FGEDUC⁸³, etc.).

4.4.3. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) / Programa de Parceria de Investimento (PPI)

*Carlos Antônio Mendes Ribeiro Lessa – Conof/CD
Fábio Chaves Holanda – Conof/CD
Edson Martins de Moraes – Conof/CD*

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado no ano de 2007 com o propósito de integrar medidas econômicas com a previsão de investimentos em infraestrutura nas áreas de transporte, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação com recursos públicos e privados.

Em 2010, foi lançada a segunda fase do programa (PAC 2), que incluiu a área social no rol de investimento, o que provocou aumento substancial da previsão dos recursos a serem aplicados.

Em 2015, os recursos do PAC foram divididos em sete eixos estruturantes (Transportes, Minha casa, Minha vida, Comunidade Cidadã, Cidade Melhor, Água e Luz para Todos, Energia e Defesa). Diversamente do ocorrido no ano anterior, os recursos do programa constantes do PLOA 2016 foram distribuídos, segundo a Mensagem Presidencial, em quatro grandes agregados (Infraestrutura Social e Urbana, Infraestrutura Logística, Infraestrutura Energética e Setor de Defesa).

Já para o ano de 2017, a Mensagem Presidencial silencia a respeito dos eixos de desenvolvimento do PAC. No entanto, em documento do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, denominado “PAC – 3º Balanço 2015-2018”, é apresentada a execução de apenas três eixos (Infraestrutura Logística, Infraestrutura Energética e Eixo Social e Urbano).

No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, o PLOA 2017 destina ao PAC R\$ 35,8 bilhões, o que representa diminuição de 15,5% (R\$ 6,5 bilhões) em comparação ao PLOA 2016. Se a comparação for feita com a proposta orçamentária para 2015, a queda das dotações destinadas ao PAC se mostra maior ainda: serão cerca de R\$ 29,1 bilhões a menos, o que significa redução de 44,8%.

Ao se confrontar a destinação de recursos ao PAC nas propostas orçamentárias para 2016 e 2017, por região (tabela 37), considerando as localizações de gastos predefinidas⁸⁴, verifica-se que o Nordeste é a única região em que ocorre redução de recursos, no valor de R\$ 1,0 bilhão (16,5%). Contudo, como a maior parte dos recursos são consignados a programações com subtítulo “Nacional” (64,8% no PLOA 2017), não é possível concluir definitivamente sobre a aumento ou redução de investimentos em cada região.

⁷⁸ Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO.

⁷⁹ Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE.

⁸⁰ Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO.

⁸¹ Fundo da Marinha Mercante - FMM.

⁸² Fundo Garantido da Habitação Popular - FGHAB.

⁸³ Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo - FGEDUC.

⁸⁴ A predefinição da localização do gasto se faz por meio do subtítulo e será mais ou menos específica conforme seja identificado um município, um estado ou uma região.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 37 - RECURSOS DESTINADOS AO PAC POR REGIÃO

R\$ milhões

Localização da ação	PLOA 2015		PLOA 2016		PLOA 2017		Variação %
	Valor (a)	%	Valor (b)	%	Valor (c)	%	(c) / (b) – 1
Nacional	46.719,2	71,9	29.146,6	68,7	23.245,0	64,8	-20,2
Região Centro-Oeste	1.624,4	2,5	1.522,6	3,6	1.529,1	4,3	0,4
Região Nordeste	7.643,4	11,8	6.140,3	14,5	5.126,5	14,3	-16,5
Região Norte	1.918,8	3,0	1.514,0	3,6	1.535,4	4,3	1,4
Região Sudeste	3.773,3	5,8	2.276,1	5,4	2.539,4	7,1	11,6
Região Sul	3.302,5	5,1	1.810,6	4,3	1.877,0	5,2	3,7
Total	64.981,6	100	42.410,4	100,0	35.852,4	100	-15,5

Fonte: PLOAs 2015, 2016 e 2017.

Na tabela 38 são apresentados os recursos previstos para o PAC por grupo de natureza de despesa (GND) nos projetos de lei orçamentária para os exercícios de 2015 a 2017. Verifica-se que, enquanto a previsão para os investimentos (GND 4) aumenta cerca de 8,6% (R\$ 1,9 bilhão) em relação ao PLOA 2016, as outras despesas correntes (GND 3) e as inversões financeiras (GND 5) caem 21,1% (R\$ 4,5 bilhões) e 50,9% (R\$ 7,3 bilhões), respectivamente.

TABELA 38 - RECURSOS DO PAC POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA – GND

R\$ milhões

Grupo de Natureza de Despesa (GND)	PLOA 2015		PLOA 2016		PLOA 2017		Variação %
	Valor (a)	%	Valor (b)	%	Valor (c)	%	(c) / (b) – 1
3 – Outras Despesas Correntes	5.719	8,8	5.712	13,5	4.507	12,6	-21,1
4 – Investimentos	41.552	63,9	22.413	52,8	24.337	67,9	8,6
5 – Inversões Financeiras	17.711	27,3	14.285	33,7	7.009	19,5	-50,9
Total	64.982	100	42.410	100	35.852,45	100	-15,5

Fonte: PLOAs 2015, 2016 e 2017.

O Programa de Parcerias de Investimentos – PPI foi criado pela Medida Provisória nº 727, de 12/05/2016 (convertida na Lei nº 13.334, de 13/09/2016), com o intuito de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e medidas de desestatização.

A Mensagem Presidencial que encaminha o PLOA 2017 limita-se a informar que o governo ampliou e aprimorou o Programa de Concessões por meio do PPI, no âmbito do qual também serão realizadas análises voltadas para a escolha de ativos da União para venda ao setor privado. O PLOA 2017 não apresenta relação de ativos que, no novo programa, devam ser objeto de concessão ou de alienação.

4.5. Despesas Financeiras

*Edson Masaharu Tubaki – Conof/CD
João Henrique Pederiva – Conorf/SF
Joaquim Ornelas Neto – Conorf/SF*

As despesas financeiras, ou não primárias, são aquelas cujo pagamento não reduz o resultado primário e não aumenta a dívida líquida: juros e encargos⁸⁵, amortização de dívidas, concessão de empréstimos e financiamentos, aquisição de títulos de crédito etc. Tais despesas são classificadas com o indicador de resultado primário “0 – Despesa Financeira”.

As dotações constantes do PLOA 2017 destinadas a despesas financeiras totalizam R\$ 1.850,3 bilhões, sendo R\$ 339 bilhões (5,0% do PIB) com juros e encargos, R\$ 1.383,2 bilhões

⁸⁵ Os juros incorridos (apurados segundo o regime de competência) reduzem o resultado nominal e aumenta a dívida líquida.

**CONGRESSO NACIONAL**

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

(20,3% do PIB) com amortização da dívida, inclusive refinanciamento, e R\$ 128 bilhões (1,9% do PIB) com demais despesas financeiras.

A tabela 39 apresenta a evolução das despesas financeiras no período de 2015 a 2017 do governo central⁸⁶.

TABELA 39 - DESPESAS FINANCEIRAS DO GOVERNO CENTRAL

DISCRIMINAÇÃO	REALIZADO 2015		LOA 2016		REPROGRAMAÇÃO 2016		PLOA 2017	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
XVII.1. Juros e Encargos da Dívida	208.362,9	3,53	304.101,2	4,97	304.101,2	4,87	339.076,9	4,97
XVII.2. Amortização da Dívida (inclusive refinanciamento)	753.868,9	12,8	1.044.806,8	17,1	1.044.806,8	16,7	1.383.191,3	20,3
XVII.3. Demais	80.079,6	1,36	179.754,4	2,94	178.776,1	2,86	127.999,1	1,88
TOTAIS	1.042.311,4	17,66	1.528.662,4	24,99	1.527.684,1	24,45	1.850.267,3	27,13
VARIAÇÃO ANUAL	-	-	47%	42%	0%	-2%	21%	11%

Fonte: Quadro 9 do PLOA 2017.

Um dos parâmetros para a fixação dos montantes de juros e amortização no PLOA é o estoque bruto da dívida pública federal (DPF), que inclui títulos em carteira no Banco Central e representa dois terços da dívida bruta do governo geral⁸⁷. Os valores da DPF, apresentados nas informações complementares do PLOA 2017, estão relacionados na tabela 40.

TABELA 40 - ESTOQUE BRUTO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

Indicadores	dez/12	dez/13	dez/14	dez/15	R\$ bilhões	
					Limites 2016	
					Mínimo	Máximo
Estoque da DPF ¹ em mercado (R\$ bilhões)	2008,0	2122,8	2295,9	2793,0	3100,0	3300,0
Composição do Estoque da DPF						
Prefixado (%)	40,0	42,0	41,6	39,4	31,0	35,0
Índice de Preços (%)	33,9	34,5	34,9	32,5	29,0	33,0
Taxa Flutuante (%)	21,7	19,1	18,7	22,8	30,0	34,0
Câmbio (%)	4,4	4,3	4,9	5,3	3,0	7,0
Estrutura de Vencimentos						
% vincendo em 12 meses	24,4	24,8	24,0	21,6	16,0	19,0
Prazo Médio (anos)	4,0	4,2	4,4	4,6	4,5	4,7

Fonte: Mensagem Presidencial - PLOA 2017, p. 26. (1) Inclui a Dívida Doméstica (R\$ 2.744.17 bilhões - maio 2016) e a Dívida Externa (R\$ 134.70 bilhões - maio 2016) de responsabilidade do Tesouro Nacional.

Essa tabela mostra que, entre dezembro de 2012 e dezembro de 2016, aumentaram as participações das dívidas vinculadas a taxas flutuantes (de 21,7% para até 34,0%) e à taxa de câmbio (de 4,4% para até 7,0%), enquanto diminuíram as participações dos títulos prefixados (de 40% para até 35%) e dos vinculados a índices de preços (de 33,9% para até 33,0%).

Com relação aos prazos de maturação da dívida, verifica-se, entre dezembro de 2012 e dezembro de 2016, o aumento do prazo médio da DPF de 4 para até 4,7 anos e a diminuição do percentual vincendo em 12 meses de 24,4% para até 19,0%.

⁸⁶ O governo central abrange o Tesouro Nacional, o INSS e o Banco Central.

⁸⁷ O governo geral abrange União, Estados, Distrito Federal e Municípios.



CONGRESSO NACIONAL

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

Os crescentes estoques brutos da dívida pública federal refletem a incorporação de passivos contingentes, novas emissões para a cobertura de programas específicos e, principalmente, a incorporação de juros ao principal da dívida.

Além da dimensão do estoque, é preciso levar em conta a estratégia de administração e as expectativas do mercado, que influenciam o prazo de maturação e a composição da dívida, os quais, por sua vez, definem o volume de despesas em cada ano. De acordo com a Mensagem Presidencial, a STN, órgão gestor da dívida da União:

[...] buscará, em 2016 e 2017, realizar emissões líquidas (emissões de títulos em volume superior à necessidade líquida de financiamento), visando auxiliar na redução do excesso de liquidez do sistema bancário ao longo dos próximos anos, o qual está materializado no estoque de operações compromissadas do Banco Central. Cabe lembrar que tal política não afeta a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) ou a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)⁸⁸.

Cumprir mencionar que o Senado Federal ainda não estabeleceu limites globais para a dívida consolidada da União, nos termos do disposto no art. 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.5.1. Serviço da Dívida Pública

O serviço da dívida abrange despesas com juros e encargos (GND 2) e com amortização da dívida (GND 6).

4.5.1.1. Juros e encargos da dívida (GND 2)

Os juros e encargos constantes do PLOA 2017, estimados pela STN e pela SOF, constam da tabela 41.

TABELA 41 - JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Exercício	Valor
2015 (Executado) ⁽¹⁾	208.362,8
2016 (Autorizado)	304.101,2
2017 (PLOA 2017)	339.076,9

Fontes: Quadro 9 do PLOA 2017. (1) Despesa liquidada mais despesa inscrita em restos a pagar não processados.

Observa-se que os dados acima são diferentes daqueles constantes no Demonstrativo de Resultados Primário e Nominal do Governo Federal, conforme tabela 42.

TABELA 42 - JUROS NOMINAIS – NFSP
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Exercício	Valor
2015 (Realizado) ⁽¹⁾	397.241,0
2016 (Reprogramado)	291.225,0
2017 (PLOA 2017)	321.423,0

Fonte: Quadro 9 do (PLOA 2017). (1) Juros líquidos incorridos (regime de competência)

⁸⁸ Mensagem Presidencial, p. 25



CONGRESSO NACIONAL

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

A diferença entre valores apresentados nas duas tabelas anteriores é esperada. De fato, na tabela 41, os valores referem-se à autorização orçamentária necessária para o pagamento dos juros e encargos vincendos ao longo do exercício financeiro. Esses valores referem-se a juros reais e, portanto, não consideram atualizações monetárias decorrentes da inflação, as quais, incorporando-se ao principal, são pagas a título de amortização. Deve-se observar que as dotações remetem apenas aos juros a pagar em 2017, pois os juros a receber nesse exercício estão considerados na estimativa da receita financeira.

Já na tabela 42, são indicados os montantes de juros que impactam o resultado nominal. Os valores, apurados pelo Banco Central, incluem atualização monetária decorrente da inflação (juros nominais) e abrangem juros ativos (a receber) e passivos (a pagar) que incidirão sobre a dívida pública no exercício de 2017. Trata-se, portanto, de juros líquidos incorridos, os quais, de acordo com o regime de competência, independem de pagamentos, recebimentos e, mesmo, de constarem do orçamento. Os valores estimados para 2017 refletem, sobretudo, o patamar de juros básicos que remuneram os títulos e a elevação do estoque da dívida.

4.5.1.2. Amortização da dívida (GND 6)

O PLOA 2017 mostra, quanto às despesas com amortização, uma elevação das expectativas de desembolso/refinanciamento para o próximo exercício em relação ao montante autorizado em 2016, conforme demonstrado na tabela 43.

TABELA 43 - AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Exercício	Valor
2015 (Executado) ⁽¹⁾	753.868,9
2016 (Autorizado)	1.044.806,8
2017 (PL)	1.383.191,3

Fonte: Quadro 9 do PLOA 2017. (1) Despesa Liquidada mais Despesa Inscrita em Restos a Pagar não Processados

A tabela 44 demonstra as fontes alocadas para amortização da dívida.

TABELA 44 - AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA POR FONTE DE RECURSOS
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Fonte	Valor
143 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Refinanciamento da Dívida Pública Federal	946.407,73
144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional	202.000,00
152 - Resultado do Banco Central	180.000,00
173 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de OC - Estados e Municípios	22.475,03
129 - Recursos de Concessões e Permissões	15.307,00
197 - Dividendos da União	7.707,96
163 - Reforma Patrimonial – Privatizações	5.501,23
159 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Refinanc. Dívidas de Médio e Longo Prazos	2.276,70
171 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - BEA/BIB	1.487,44
162 - Reforma Patrimonial - Alienação de Bens	16,77
280 - Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados	7,3



CONGRESSO NACIONAL

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

R\$ milhões

Fonte	Valor
100 - Recursos Ordinários	4,02
250 - Recursos Não Financeiros Diretamente Arrecadados	0,13
Total	1.383.191,31

Fonte: SIAFI e PLOA 2017.

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

A utilização dessa fonte permite identificar, de modo mais objetivo, a parcela dos recursos oriundos da emissão de títulos destinada ao refinanciamento daquela que é alocada às demais finalidades (fonte 144). Inicialmente a fonte 143 foi aplicada apenas à rolagem da dívida mobiliária, cujas dotações, na sua maior parte, passaram a constar do Órgão “75000 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal”. Posteriormente, o procedimento foi corretamente estendido à amortização da dívida contratual no âmbito de diferentes órgãos.

A dotação para refinanciamento da dívida em 2017, de R\$ 946,4 bilhões, revela incremento de R\$ 61,4 bilhões em relação aos valores autorizados para 2016 (R\$ 885,0 bilhões). Esse acréscimo pode ser atribuído principalmente ao crescimento do montante da dívida pública federal.

4.5.2. Demais despesas Financeiras

A tabela 45 detalha as despesas financeiras por esfera orçamentária e GND, desconsiderando-se as reservas de contingência (GND 9)⁸⁹.

TABELA 45 - DEMAIS DESPESAS FINANCEIRAS POR GND E ESFERA
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R\$ milhões

Esfera Orçamentária	GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais	GND 3 – Outras Desp. Correntes	GND 5 – Inversões Financeiras	Total	%
Fiscal	18.154,4	668,3	71.463,3	90.286,0	96,59%
Seguridade Social	3.174,3	0,0	10,8	3.185,1	3,41%
Total	21.328,7	668,3	71.474,1	93.471,1	100,00%
%	22,8%	0,7%	76,5%	100,0%	

Fonte: SIAFI e PLOA 2017.

A maior parte das demais despesas financeiras está vinculada ao orçamento fiscal (97%), enquanto apenas 3% está sob o orçamento da seguridade social.

A ação “Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais”, no GND 1, consta em ambos os orçamentos com R\$ 16,3 bilhões e R\$ 3,2 bilhões, respectivamente⁹⁰. Além disso, há R\$ 1,1 bilhão alocado em

⁸⁹ A tabela não considera as dotações consignadas em reserva de contingência (GND 9) classificadas com identificador de resultado primário “0 – Despesa Financeira”, as quais representam economia de recursos que contribui para a geração do resultado primário. Essas reservas de contingência não representam propriamente despesa, nem são constituídas com o propósito de servir de fonte de recursos que possa suportar abertura de crédito adicional destinado à realização de despesa financeira.

⁹⁰ A contribuição patronal para o RPPS não afeta o resultado primário em virtude de simultaneamente gerar despesa (na modalidade de aplicação 91) e receita (intraorçamentária) em órgãos e entidades que integram os orçamentos fiscal e da seguridade social. Como a operação não afeta o resultado primário, optou-se por classificar a receita e a despesa relativas à contribuição patronal como financeiras. Contudo, ainda que fossem classificadas como primárias, manteriam a neutralidade na apuração do resultado fiscal.



CONGRESSO NACIONAL

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

reserva de contingência específica relativa ao Anexo V do PLOA 2017, que autoriza provimento de cargos e aumento de pessoal no exercício de 2017.

Os principais gastos com GND 5, que representam mais de três quartos das demais despesas financeiras, incluem ações de financiamento como “Concessão de Financiamento Estudantil - FIES (Lei nº 10.260, de 2001)” (R\$ 19,9 bilhões) e “Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES” (R\$ 16,5 bilhões)⁹¹.

O GND 3 contempla menos de 1% das despesas financeiras, concentrado praticamente na “Cobertura do Resíduo resultante de Contratos firmados com o Sistema Financeiro da Habitação”, com R\$ 0,47 bilhão, e na “Remuneração de Agentes Financeiros pela Administração do FCVS, do Seguro de Crédito e do Seguro Habitacional”, com R\$ 0,2 bilhão.

4.6. Reservas de contingência

Fidélis Antônio Fantin Júnior – Conof/CD
Flávio Diogo Luz – Conorf/SF
Orlando de Sá Cavalcante Neto – Conorf/SF
Sérgio Tadao Sambosuke – Conof/CD

O art. 13, *caput*, do Substitutivo ao PLDO 2017, requer que se inclua, no projeto e na lei orçamentária anual para 2017, reserva de contingência geral⁹², constituída por recursos livres⁹³, destinada à cobertura de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, em observância ao art. 5º, inciso III, da LRF.

O montante mínimo dessa reserva deve corresponder a 2,8% da receita corrente líquida (RCL) no projeto e a 1% na lei orçamentária. No projeto, pelo menos 1,8% (um inteiro e oito décimos por cento) da RCL deve ser classificada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.

A constituição de uma reserva de contingência geral atende também à disposição do art. 91 do Decreto-Lei nº 200/1967, que a define como dotação global não destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica.

O PLOA 2017 contém reserva de contingência geral no valor de R\$ 21,2 bilhões. Porém, diversamente do que ocorreu em exercícios anteriores, foi constituída não com a fonte “100 - Recursos Ordinários, mas com as fontes “188 - Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional” (R\$ 19,7 bilhões) e “174 - Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia” (R\$ 1,5 bilhão).

O mesmo art. 13 do Substitutivo ao PLDO 2017, em seu § 1º, também prevê que outras reservas de contingência possam ser constituídas à conta de receitas próprias e vinculadas e para atender programação ou necessidade específica, não sendo consideradas, para efeitos da reserva do *caput*.

Uma vez que fonte 174 refere-se a recursos vinculados, sua utilização para a composição da reserva de contingência geral não atende ao disposto no *caput* e § 1º do art. 13 do Substitutivo ao PLDO 2017.

A tabela 46 demonstra os montantes das reservas de contingências geral e específicas consideradas no PLOA 2017.

⁹¹ Da arrecadação da contribuição para o PIS/PASEP que cabe ao FAT (70% da receita em virtude da incidência da DRU), 40% são entregues ao BNDES a título de empréstimo, com fundamento no art. 239, § 1º, da Constituição.

⁹² Nesta nota técnica conjunta, essa reserva de contingência é caracterizada como geral porque: i) não está consignada a órgão ou entidade da administração pública federal, e presta-se ao atendimento das necessidades de qualquer unidade orçamentária constante dos orçamentos fiscal e da seguridade social; e ii) coexiste com outras reservas de contingência (específicas) constituídas à conta de receitas próprias e vinculadas (geralmente consignadas a órgão ou entidade da administração pública) e/ou que devam atender programação ou necessidade específica.

⁹³ O exame do *caput* e do § 1º do art. 13 do Substitutivo ao PLDO 2017 permite concluir que a reserva geral deve conter somente recursos livres, o que não impede que receitas próprias e vinculadas constituam reservas específicas.

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SFTABELA 46 - COMPOSIÇÃO DAS RESERVAS DE CONTINGÊNCIA
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R\$ milhões

Tipo de Reserva / Órgão	GND	Identificador de RP	PLOA 2017
Res. Conting. Geral (art. 13, <i>caput</i> , do Substitutivo ao PLDO 2017)			21.232,9
90000 - Reserva de Contingência	9	Desp. Financeira	7.583,2
90000 - Reserva de Contingência	9	Desp. Prim. Discr.	13.649,7
Res. Conting. Específicas (art. 13, § 1º, do Substitutivo ao PLDO 2017)			39.631,5
20000 - Presidência da República	9	Desp. Financeira	628,3
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	9	Desp. Financeira	32,1
24000 - Minist. da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	9	Desp. Financeira	5.098,8
25000 - Ministério da Fazenda	9	Desp. Financeira	607,3
26000 - Ministério da Educação	9	Desp. Financeira	1.500,0
28000 - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	9	Desp. Financeira	755,1
30000 - Ministério da Justiça e Cidadania	9	Desp. Financeira	944,6
32000 - Ministério de Minas e Energia	9	Desp. Financeira	991,6
39000 - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	9	Desp. Financeira	6.049,5
42000 - Ministério da Cultura	9	Desp. Financeira	413,8
44000 - Ministério do Meio Ambiente	9	Desp. Financeira	337,6
47000 - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	9	Desp. Financeira	189,3
52000 - Ministério da Defesa	9	Desp. Financeira	342,8
56000 - Ministério das Cidades	9	Desp. Financeira	1.133,2
71000 - Encargos Financeiros da União	9	Desp. Financeira	6.325,8
71000 - Encargos Financeiros da União	1	Desp. Financeira	1.111,6
71000 - Encargos Financeiros da União	1	Desp. Prim. Obrig.	11.575,1
90000 - Reserva de Contingência	9	Desp. Financeira	1.595,0
Total das Reservas de Contingência			60.864,4

Fonte: PLOA 2017 e Siga Brasil

Como se observa, as reservas alcançam R\$ 60,9 bilhões no PLOA 2017, sendo R\$ 21,2 bilhões referentes à reserva de contingência geral, e R\$ 39,6 bilhões relativos a reservas de contingência específicas⁹⁴, formadas por fontes próprias ou vinculadas, ainda para atender a necessidade específica, como é o caso da parcela destinada a pessoal e encargos sociais (GND 1), no valor de R\$ 12,7 bilhões.

Vale observar que a reserva de contingência geral atingiu o patamar de 2,8% da RCL requerido no Substitutivo ao PLDO 2017. Ademais, em consonância com o preconizado no referido projeto, 1,8% da RCL (R\$ 13,6 bilhões) encontra-se classificada como despesa primária. Essa parcela, contudo, é usualmente utilizada para o atendimento de emendas durante o processo de apreciação da proposta orçamentária, ficando a lei orçamentária sem reserva de contingência que rigorosamente atenda ao art. 5º, inciso III, da LRF.

De fato, a outra parte da reserva de contingência geral, classificada como despesa financeira, não representa fonte adequada para fazer face ao pagamento de despesas primárias que venham a ser autorizadas por créditos adicionais durante o exercício de 2017, salvo se houver compensações que os tornem compatíveis com a meta de resultado primário. Como geralmente não ocorre o comprometimento do excesso de arrecadação (improvável de ocorrer no próximo ano) ou cancelamento de programações, a abertura de crédito adicional à conta dessa reserva de

⁹⁴ O valor de R\$ 1,6 bilhão, embora consignado ao órgão "90000 – Reserva de Contingência", não se considera integrante da reserva geral, mas das reservas específicas em razão de representar recursos vinculados (fonte 142 - Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e outros Hidrocarbonetos Fluidos). Referidos recursos são aplicados segundo legislação específica, como a Lei nº 9.478, de 1997, e, portanto, não podem ser utilizadas livremente.



CONGRESSO NACIONAL

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

contingência financeira para o atendimento de despesas primárias implicará contingenciamento de despesas no valor do crédito aberto, com vistas a afastar o risco de descumprimento da meta.

As reservas de contingência específicas, constituídas com recursos oriundos de receitas próprias e vinculadas sob a responsabilidade de diversos órgãos, também foram classificadas como despesas financeiras e, pelo mesmo motivo analisado anteriormente, não são adequadas para financiar despesas primárias.

A constituição de reservas de contingência classificadas como despesas financeiras, formadas por recursos livres, próprios ou vinculados, na verdade, é procedimento por meio do qual o Poder Executivo economiza recursos para fins de cumprimento da meta de resultado primário definida na LDO⁹⁵. Desconsiderando-se as reservas específicas para atender a despesas com pessoal e encargos sociais, verifica-se que recursos próprios ou vinculados, no valor total de R\$ 26,9 bilhões são direcionados para gerar resultado primário.

Contudo, os recursos próprios ou vinculados não podem ser utilizados para o pagamento do serviço da dívida, tendo em vista restrição imposta pelo parágrafo único do art. 8º da LRF. Apesar disso, os recursos economizados, desde logo, produzem o efeito de reduzir a dívida líquida⁹⁶.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações são os órgãos que mais perdem com esse procedimento, deixando de incluir programações nos montantes de R\$ 6,0 bilhões e R\$ 5,0 bilhões, respectivamente. Contribuem também, com valores significativos para a geração de resultado primário o Fundo de Garantia à Exportação, com R\$ 3,3 bilhões, e o Fundo Soberano do Brasil, com R\$ 2,4 bilhões, os quais integram o órgão orçamentário 71000 – Encargos Financeiros da União.

Cabe também destacar que o Substitutivo ao PLDO 2017 dispõe, no § 2º do art. 13, que serão classificadas como despesa primária as eventuais reservas de contingência constituídas no âmbito do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). A intenção desse dispositivo é justamente evitar que os recursos pertencentes a esses fundos fossem destinados para a geração do resultado primário.

Dessa forma, da reserva de contingência de R\$ 6,0 bilhões constituída no âmbito do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, R\$ 2,9 bilhões deveriam estar classificados como despesa primária em razão de os recursos pertencerem ao FNAC.

5. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR

*Eugênio Greggjanin – Conof /CD
Flávio Diogo Luz – Conorf/SF
Salvador Roque Batista Júnior – Conof /CD*

O art. 165, § 8º, da Constituição e o art. 7º da Lei nº 4.320/1964 contemplam o princípio orçamentário da exclusividade, segundo o qual a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvada a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito.

A autorização para a abertura de créditos por decreto revela-se adequada até o ponto em que permite aos órgãos de execução, no âmbito de cada Poder, do MPU e da DPU, flexibilidade razoável para a execução eficiente das políticas públicas. Para não ultrapassar essa fronteira, é importante que haja certo comedimento no seu estabelecimento, de modo a não prejudicar prerrogativas do Congresso Nacional quanto à definição da alocação dos recursos públicos.

⁹⁵ Ressalvado o caso da parcela da reserva de contingência destinada à contribuição patronal (GND 1), uma vez que essa despesa tem sido classificada normalmente como financeira.

⁹⁶ Após a edição de leis que alteram a vinculação, os recursos são utilizados para finalidades diversas, inclusive pagamento do serviço da dívida. Tomem-se como exemplos o art. 13 da Lei nº 11.943, de 2009, o art. 1º, § 2º, da Lei nº 11.948, de 2009, e art. 9º da Lei nº 12.306, de 2010.



CONGRESSO NACIONAL

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

No PLOA 2017, as autorizações para a abertura de crédito suplementar por decreto, previstas no art. 4º, sofreram significativas mudanças em relação à lei orçamentária vigente e às anteriores. Em geral, essas mudanças buscam simplificar o dispositivo e fazer com que o crédito suplementar aberto por decreto: (i) seja compatível com a meta de resultado primário⁹⁷, assunto amplamente debatido durante o processo de *impeachment* da Presidente da República; e (ii) observe o teto de gastos para despesas primárias, objeto da PEC nº 241/2016, em tramitação na Câmara dos Deputados, cuja essência consta do Substituto ao PLDO 2017 (aprovado no Congresso Nacional com a ressalva de três destaques para votação em separado).

A esse respeito, cumpre destacar que o *caput* do art. 4º da LOA vigente e das anteriores condicionam a abertura de crédito suplementar à compatibilidade com a meta de resultado primário. O art. 4º do PLOA 2017 mantém essa determinação e inclui a exigência de ser observado o limite para a despesa primária previsto no Substitutivo ao PLDO 2017.

Em anos anteriores, verificou-se que o rol de casos particulares para os quais se autorizava a abertura de créditos suplementares apresentava tendência de ampliação a cada ano (previstos em 33 incisos na LOA 2016). A par disso, havia uma autorização genérica para suplementação de todas as despesas, obrigatórias ou discricionárias, em determinado percentual (10% ou 20% da dotação de cada subtítulo; 10% na LOA 2016).

No PLOA 2017, o rol de situações em que se pode abrir crédito suplementar foi reduzido (previstas em 14 incisos). A regra geral de suplementação, por sua vez, foi dividida para estabelecer: (i) exclusão do limite de 20% atualmente vigente para despesas obrigatórias (RP 1); e (ii) manutenção do limite vigente de 20% aplicável às despesas primárias discricionárias (RP 2) e às financeiras (RP 0). A definição de regra geral com limite mais amplo para a suplementação de despesas obrigatórias permitiu eliminar várias autorizações específicas que constam da LOA vigente.

Para que haja compatibilidade com a meta de resultado primário, o art. 4º requer:

I) que, no caso de suplementação de despesa primária à conta de recursos de origem financeira⁹⁸, o crédito apresente cancelamento compensatório de despesas primárias, observados os limites para suplementação e para cancelamento aplicáveis (art. 4º, § 9º);

II) que a indicação de excesso de arrecadação para suportar despesas primárias seja admitida somente quando se tratar de transferências constitucionais e legais aos entes da Federação (art. 4º, § 10)⁹⁹; e

III) que a suplementação de despesa primária obrigatória tenha sido considerada na projeção da necessidade de financiamento constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (art. 4º, § 7º).

Em observância ao teto de gastos previstos no Substitutivo ao PLDO 2017, o art. 4º, § 8º, do projeto define que a abertura de crédito para atendimento de despesa primária, sem indicação de recurso compensatório de natureza primária, fica condicionada à sua previsão no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias. Aparentemente, o “recurso compensatório”

⁹⁷ No plano da autorização orçamentária, a elaboração e aprovação da lei orçamentária deve ser compatível com a meta de resultado primário (arts. 4º e 5º da LRF; arts. 2º e 11, III, do Substitutivo ao PLDO). A despesa primária orçada não pode ultrapassar o limite determinado pela meta (despesa primária na LOA = receita primária estimada na LOA – resultado primário). Essa compatibilidade deve ser mantida quando da abertura de créditos adicionais autorizados por lei específica, ou pela LOA (Substitutivo ao PLDO 2017, art. 40, § 4º; e art. 4º do PLOA 2017).

No plano da execução (empenho e pagamento), o cumprimento da meta depende de uma série de providências legais: programação financeira inicial (LRF arts. 8º e 13; LDO); avaliação bimestral das projeções de receitas e despesas primárias (LRF art. 9º; LDO); avaliação do cumprimento das metas (LRF, art. 9º, IV); alteração da programação financeira, com imposição, se for o caso, de limitação de empenho e de pagamento de despesas discricionárias (art. 9º LRF; LDO).

⁹⁸ São recursos de origem financeira (i) a precela da reserva de contingência classificada como despesa financeira; (ii) fontes constantes do superávit financeiro; (iii) fontes liberadas pela anulação de dotações destinadas a despesas financeiras; (vi) excesso de arrecadação de receita financeira (essa última não permitida, no PLOA 2017, para suportar crédito suplementar)

⁹⁹ Além dessa situação, o excesso de arrecadação somente é admitido para suportar crédito suplementar destinado ao pagamento do serviço da dívida (juros e encargos e amortização). No caso, receitas primárias (recebimento de participações e dividendos pagos por empresas estatais) são utilizadas para o pagamento de despesas financeiras.



CONGRESSO NACIONAL

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

mencionado no dispositivo refere-se a cancelamento compensatório em razão de que a dotação para despesa primária não pode ser aumentada.

A tabela 47 apresenta esquema resumido das regras gerais constantes do art. 4º do PLOA 2017 aplicáveis à abertura de crédito suplementar, por meio da edição de decreto, destinado a despesas primárias obrigatórias e discricionárias, exceto as relativas ao PAC.

TABELA 47 - AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR
Regras Gerais Aplicáveis a Despesas Primárias Obrigatórias e Discricionárias
(exceto PAC)

	Despesa Obrigatória (RP 1)	Despesa Discricionária, exceto PAC (RP 2)
Suplementação	A suplementação de determinada programação não se submete a limite (§ 4º, I).	A suplementação de determinada programação submete-se ao limite de 20% de sua dotação (§ 4º, III).
Recursos		
Anulação de dotação destinada a despesa primária	Anulação parcial ou integral de dotações consignadas a programações destinadas a despesa obrigatória, até o limite de 30% da soma dessas dotações (§ 4º, I, a)	Anulação de 20% da dotação consignada a cada programação (§ 4º, III, a). Esse limite pode ser ampliado em até 10% no caso de remanejamentos entre ações de um programa no âmbito do mesmo órgão (§ 1º).
Anulação de dotação destinada a despesa financeira	Com vistas a manter a compatibilidade do crédito suplementar com a meta de resultado primário, a suplementação de dotação à conta de recursos de origem financeira (caso da parcela da reserva de contingência classificada como despesa financeira) fica condicionada à concomitante anulação de despesas primárias, observados os limites para suplementação e para cancelamento aplicáveis (art. 4º, § 9º, do PLOA 2017).	Não é autorizada a abertura de crédito suplementar à conta do excesso de arrecadação
Reserva de contingência		
Superávit financeiro		
Excesso de arrecadação	O excesso de arrecadação, inclusive de receitas próprias ou vinculadas, somente pode suportar abertura de crédito destinado à realização de transferências constitucionais e legais aos entes da Federação (art. 4º, § 10, do PLOA 2017).	

Fonte: Texto do PLOA 2017

Quanto a regras aplicáveis ao PAC (RP 3), o art. 4º, inciso VIII, mantém as regras vigentes: (i) não há limite para a suplementação de determinada programação do programa; (ii) pode ser utilizada como fonte a anulação parcial ou total de dotações destinadas a despesas do programa, até o limite de 20% da soma dessas dotações.

O PLOA 2017 excluiu a possibilidade de abertura de crédito suplementar até o limite do saldo da dotação correspondente constante do orçamento do exercício anterior. A importância dessa autorização está em desestimular o “empenho da despesa” sem observância de requisitos mínimos¹⁰⁰, o que implica aumento artificial de restos a pagar. Obviamente, essa autorização deve estar condicionada à compatibilidade do crédito adicional com a meta de resultado primário e com o limite de gastos.

A autorização do PLOA 2017 para a suplementação de despesa primária à conta de superávit financeiro condicionada à realização de cancelamentos compensatórios de despesas da mesma espécie, é medida que contribui para manter a compatibilidade do montante das autorizações com a meta de resultado primário.

¹⁰⁰ Celebração de contrato ou convênio e requisitos legais que determinam a obrigação de pagar, ainda que pendente do implemento de outras condições.



CONGRESSO NACIONAL

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

Essa solução, o uso de cancelamento compensatório, bem poderia ser utilizada para caso que o PLOA 2017 não mais prevê em relação à lei orçamentária para 2016 e de outros exercícios. Trata-se da abertura de crédito suplementar à conta de excesso de arrecadação de fonte específica, que poderia ser admitida caso se mantenha a compatibilidade com a meta de resultado primário.

Se por um lado pode não ocorrer excesso de arrecadação global, por outro o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 impõe que recursos vinculados sejam utilizados no seu objeto. Então, um crédito suplementar pode e deve ser aberto à conta de excesso de arrecadação de fonte específica e, se ocorre frustração na arrecadação total ou ultrapassagem do teto de gastos, necessário que se efetuem cancelamentos compensatórios.

Importante observar que, se o excesso de arrecadação de fonte específica não puder ser utilizado para abertura de crédito suplementar no exercício, poderá sê-lo no exercício seguinte, quando o recurso comporá o superávit financeiro.

6. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

*Diogo Antunes – Conorf/SF
Fernando Moutinho – Conorf/SF
Rafael Araújo – Conof/CD*

O Anexo VI do PLOA 2017 trata da relação de obras e serviços nos quais o TCU identificou indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (art. 102, § 1º, inciso IV, do Substitutivo ao PLDO/2017¹⁰¹). Tais indícios referem-se a atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado com potencialidade para ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

I) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou

II) configurem graves desvios relativos aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal.

O Anexo VI do PLOA 2017 contempla cinco empreendimentos que poderão ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa pelo Congresso Nacional caso os respectivos gestores não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências até a aprovação do projeto (no PLOA 2016, eram três empreendimentos nessa condição).

Os programas de trabalho referentes à construção da Vila Olímpica em Parnaíba/PI, do Canal do Sertão em Alagoas e do Trecho 1 do Corredor de ônibus da Radial Leste em São Paulo/SP já constam do Anexo VI da LOA 2016. Quanto às obras de implantação da Usina Termonuclear de Angra III, no Rio de Janeiro, o Aviso (CN) nº 14, de 2016, que trata das irregularidades verificadas no empreendimento, encontra-se em tramitação na CMO, aguardando designação de relator. Já o programa de trabalho referente às obras de implantação e pavimentação da rodovia BR-448, no Rio Grande do Sul, embora tenha sido elencado no PLOA 2016, não foi inserido no Anexo VI da lei orçamentária do corrente exercício.

Com relação a este último empreendimento, consta do Relatório nº 2/COI/CMO (p. 21), de 2015¹⁰², que a obra teve indicação de paralisação por parte do TCU durante a apreciação do PLOA 2016. Contudo, alegando tratar-se de “obra já concluída, com 100% de execução e com os contratos expirados”, conforme informado pelo próprio TCU (TC 009.388/2012-5), o Congresso Nacional deliberou por não incluir o programa de trabalho correspondente no anexo VI da LOA 2016 (“Relação das obras e serviços com indícios de irregularidades graves”).

É de se destacar que não há impedimento legal para que dotações sejam destinadas às programações discriminadas no Anexo VI do PLOA 2017. Entretanto, se isso ocorrer, essas

¹⁰¹ Deve-se ressaltar que, não tendo sido aprovada a LDO 2017, o regramento utilizado para a matéria nesta exposição é o contido no Substitutivo ao PLDO 2017.

¹⁰² Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2014/coi/COI-Rel_01_2014.pdf. Acesso em 1/9/2016



CONGRESSO NACIONAL

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

programações deverão ficar bloqueadas até a regularização das pendências. O desbloqueio deve ser autorizado pela CMO, nos termos estabelecidos no § 2º do art. 102 do Substitutivo ao PLDO 2017.

Cumpra ponderar, também, que a relação constante do PLOA 2017 tem caráter preliminar, pois deverá ser atualizada pelo TCU em novembro de 2016, conforme previsto no art. 104, inciso II, do Substitutivo ao PLDO 2017, ou mesmo posteriormente, caso novas ocorrências venham a ser identificadas pela Corte de Contas.

Na hipótese de serem identificados indícios de irregularidades graves em outros empreendimentos, 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.

Na deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira desses empreendimentos, conforme art. 122 do Substitutivo ao PLDO 2017, o Congresso Nacional deve levar em consideração a gravidade do indício apontado e as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, com especial atenção para:

- I) os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população;
- II) os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
- III) a motivação social e ambiental do empreendimento;
- IV) o custo da deterioração ou perda de materiais adquiridos ou serviços executados;
- V) as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados;
- VI) as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades; as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
- VII) o custo total e o estágio de execução física e financeira de contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas;
- VIII) os empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação;
- IX) os custos para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; e
- X) o custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

7. BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt – Conorf/SF

Por determinação constitucional (art. 165 § 6º), o projeto de lei orçamentária deve estar acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

O TCU define benefícios creditícios como gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas, a taxa de juros inferior ao custo de captação ou oportunidade do Governo Federal. De modo geral, esses recursos são destinados ao financiamento de atividades produtivas voltadas para o desenvolvimento regional e social, bem como para apoio a determinados setores da economia.

No item VII.f das Informações Complementares, por meio dos anexos 1 a 7, demonstra-se o efeito dos benefícios financeiros e creditícios, com o objetivo de atender o dispositivo constitucional.



CONGRESSO NACIONAL

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

O Poder Executivo estima o total desses benefícios em R\$ 121,1 bilhões, o que revela crescimento de 19,2% em relação ao montante estimado para 2016 (R\$ 101,6 bilhões). Tal variação é bem próxima ao crescimento nominal do total da despesa dos orçamentos fiscal e da seguridade social (líquido de refinanciamento). Isso faz com que a relação entre benefício e despesa total praticamente se mantenha, passando de 4,91% em 2016 para 4,94% em 2017, patamar que se considera elevado. De fato, partindo-se do exercício de 2014, quando essa relação era de 2,54%¹⁰³, as projeções para 2017 indicam crescimento relativo desses benefícios de 95,5%.

TABELA 48 - BENEFÍCIOS FINANCEIROS CREDITÍCIOS – 2016 E 2017

	R\$ bilhões		
	BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS	DESPESA TOTAL ¹	BENEFÍCIOS COMO PROPORÇÃO DA DESPESA TOTAL
LOA/2016	101,644	2.068,50	4,91%
PLOA/2017	121,131	2.453,10	4,94%
Variação nominal 2016/2017	19,17%	18,59%	0,61%

Fonte: Fonte: Item VII.f das Informações Complementares ao PLOA/2016 e SIGA Brasil

1) Montante das despesas do orçamento fiscal e da seguridade social líquido de refinanciamento da dívida

A tabela 49 mostra a distribuição regional dos benefícios financeiros e creditícios, evidenciando que nas regiões Sudeste e Sul há concentração de 57,0%, o que se explica principalmente pelo efeito de empréstimos e financiamentos do BNDES relacionados às rubricas “Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT”¹⁰⁴, “Empréstimos da União ao BNDES”¹⁰⁵ e “Programa de Sustentação do Investimento - PSI”.

TABELA 49 - DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

Região	Percentual de participação
Norte	8,05%
Nordeste	22,14%
Centro-Oeste	12,80%
Sudeste	36,65%
Sul	20,36%
Total	100,00 %

Fonte: Item VII.f das Informações Complementares ao PLOA/2016

As três rubricas acima mencionadas, aliás, respondem por R\$ 53,3 bilhões, ou 44,0 % do total dos benefícios, o que demonstra extrema concentração do subsídio federal no crédito empresarial operado pelo BNDES, a despeito da existência pulverizada de programas muito mais numerosos para crédito agropecuário, empresarial e de programas sociais.

Os valores desse tipo de subsídio sofreram redução nominal em relação ao projetado, para 2016, conforme informações complementares ao PLOA 2016, (R\$ 56,8 bilhões, 49,5% do total dos benefícios). Contudo, estimativas mais atualizadas, constantes das novas informações complementares, indicam que nesse ano devem totalizar R\$ 51,9 bilhões, o que representa 51,1% do total dos benefícios.

Por fim, as Informações Complementares (item VII.f, anexo 5) indicam que a elevação de um ponto percentual no custo de oportunidade do Tesouro Nacional (custo de captação por meio da emissão de títulos) implica elevação de R\$ 7,3 bilhões no montante desses benefícios, um salto considerável em relação aos R\$ 4,5 bilhões de reflexo em 2016. Essa diferença decorre basicamente

¹⁰³ Considerando-se despesa autorizada na LOA 2014 de R\$ 1.728,4 bilhões e benefícios concedidos pela União no total de R\$ 43,9 bilhões naquele exercício.

¹⁰⁴ Com base no art. 239, § 1º, da Constituição, da arrecadação da contribuição do PIS/PASES que cabe ao FAT (a DRU retira 30% desses recursos), 40% são destinados ao BNDES na forma de empréstimo.

¹⁰⁵ Os empréstimos da União ao BNDES ou a outras agências financeiras oficiais de fomento são autorizados em leis específicas.



CONGRESSO NACIONAL

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

da elevação da parcela correspondente aos “Empréstimos da União ao BNDES” (de R\$ 2,3 bilhões para R\$ 4,7 bilhões a cada variação percentual do custo de oportunidade do Tesouro), indicando a alta alavancagem financeira envolvida na ampliação do *funding* do BNDES promovida nos últimos anos a partir de recursos captados por meio de aumento da DPMF (o que já começa a demonstrar o seu verdadeiro custo de carregamento pela União, que tende a permanecer por prazos bastante longos).

8. FATORES QUE PODEM AFETAR A EXECUÇÃO DAS PROGRAMAÇÕES CONSTANTES DO PLOA 2017

Eugênio Greggianin – Conof/CD
Graciano Rocha Mendes – Conof/CD
Antonio Carlos Costa D’ávila Carvalho Júnior – Conof/CD
Maurício Ferreira de Macêdo – Conorf/SF
João Barbosa Júnior – Conorf/SF
Rudinei Baumbach – Conorf/SF

A possibilidade de as programações constantes do orçamento virem a ser executadas integralmente no exercício de 2017 dependerá de diversos fatores, como existência de licença ambiental para a execução de obras, realização de licitação, celebração de contrato ou convênio, existência de projetos básico e executivo, adimplemento de obrigações por parte dos credores, observância de procedimentos necessários ao processamento da despesa, eficiência administrativa e suficiência de recursos financeiros.

Essa seção da nota técnica trata especificamente do problema financeiro como causa relevante da inexecução orçamentária.

Considerando-se a hipótese de que a meta de déficit primário para a União de R\$ 139,0 bilhões não será alterada em 2017¹⁰⁶ e que a programação financeira será conduzida de modo a lhe dar cumprimento, a insuficiência dos recursos que efetivamente deverão suportar gastos primários conduzirá à contenção de parte deles, por meio da imposição de limites de empenho e de pagamento aquém dos montantes autorizados no orçamento vigente (lei orçamentária + créditos adicionais abertos ou reabertos) e em orçamentos anteriores (restos a pagar).

Se por um lado é necessário o cumprimento das metas fiscais, por outro é imprescindível melhorar o grau de previsibilidade da execução orçamentária, o que somente se torna possível com o equilíbrio entre autorizações de gastos e recursos que possam suportá-los. O zelo por esse equilíbrio contribui para minimizar a necessidade de contenção de gastos e, com isso, reduzir a possibilidade de o Poder Executivo unilateralmente definir as programações que serão ou não executadas¹⁰⁷.

A insuficiência financeira pode ser causada por fatos que venham a ocorrer em 2017, como alteração no nível da atividade econômica, mudanças na legislação que implique redução da arrecadação ou aumento de despesas obrigatórias, emergências, inadimplência de contribuintes, reconhecimento de passivos etc. É justamente para atenuar os efeitos desses fatos que o art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000 preconiza a constituição, no orçamento, de reserva de contingência, que possa ser utilizada como fonte de recursos para a abertura dos créditos adicionais. Porém, conforme mencionado no item 4.6 desta nota técnica, se da lei orçamentária constar apenas a parcela da reserva de contingência classificada como “despesa financeira”, considera-se não estar sendo atendido referido dispositivo legal.

¹⁰⁶ Essa é a meta fiscal prevista no Substitutivo ao PLDO 2017. O aumento da previsão de déficit a partir da alteração da LDO 2017 permitiria maior execução da despesa. Essa solução, que eventualmente poderia ser utilizada para evitar a inexecução orçamentária, não será aqui considerada.

¹⁰⁷ Observe-se que muitas vezes o modo de se evitar a contenção de gastos é afastar definitivamente a possibilidade da realização da despesa, por meio do cancelamento de dotações, o que deveria ser efetivado sempre que houvesse abertura de crédito adicional à conta de superávit financeiro ou de excesso de arrecadação de fonte específica quando ocorresse queda da arrecadação global.



CONGRESSO NACIONAL

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

Contudo, a insuficiência financeira para suportar as programações pode ser atribuída também a causas relacionadas ao processo de autorização de gastos, que nessa seção da nota técnica serão destacadas: (i) erros nas projeções de receitas e despesas consideradas na lei orçamentária; (ii) insuficiência de recursos para suportar despesas autorizadas em exercícios anteriores (estoque de restos a pagar); (iii) insuficiência de recursos para suportar despesa cuja autorização é transferida do exercício anterior (créditos adicionais reabertos); e (iv) abertura de créditos adicionais que implique aumento de autorizações que imponham ou aumentem o desequilíbrio orçamentário.

8.1. Erros nas Projeções da Receita e da Despesa

Tendo em vista a necessidade de a lei orçamentária apresentar compatibilidade com a meta de resultado primário, o otimismo nas estimativas de receitas por parte do Poder Executivo pode constituir um modo de se conseguir acomodar o conjunto de programações obrigatórias e discricionárias que se espera executar com vistas a dar cumprimento às políticas públicas estabelecidas. Quando estimativas de receitas otimistas não forem suficientes para cobrir os gastos autorizados, é possível que ocorram subestimativas de gastos.

A instituição do teto de gastos, objeto da PEC nº 241/2016 e do Substitutivo apresentado ao PLDO 2017 (aprovado pelo Plenário do Congresso Nacional com a ressalva de três destaques para votação em separado), tende a desestimular o excesso de otimismo na projeção da receita, em razão de poder representar óbice ao seu aproveitamento.

De toda a sorte, deve-se lembrar de que, de acordo com o art. 166, § 3º, incisos II e III, da Constituição, as emendas à despesa somente são admitidas se utilizarem recursos advindos do cancelamento de programações constantes do PLOA, salvo se estiverem relacionadas com a correção de erros ou omissões:

Art. 166 (...)

(...)

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - **indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa**, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - **sejam relacionadas:**

a) **com a correção de erros ou omissões**; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei. (grifaram-se)

8.2. Insuficiência de recursos para suportar o estoque de restos a pagar

Na União, a apuração do resultado primário considera a despesa paga¹⁰⁸. Esse critério permite que despesas sejam empenhadas acima da capacidade de pagamento do exercício financeiro, o que leva à transferência de restos a pagar para o exercício seguinte sem os correspondentes recursos que devam suportá-los.

¹⁰⁸ De acordo com o Manual de Estatísticas Fiscais do Banco Central, a apuração do resultado primário adota a ótica do financiamento, impondo que outros eventos financeiros sejam também reconhecidos, como o pagamento indireto, caso em que terceiro liquida obrigação em nome da União.



CONGRESSO NACIONAL

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

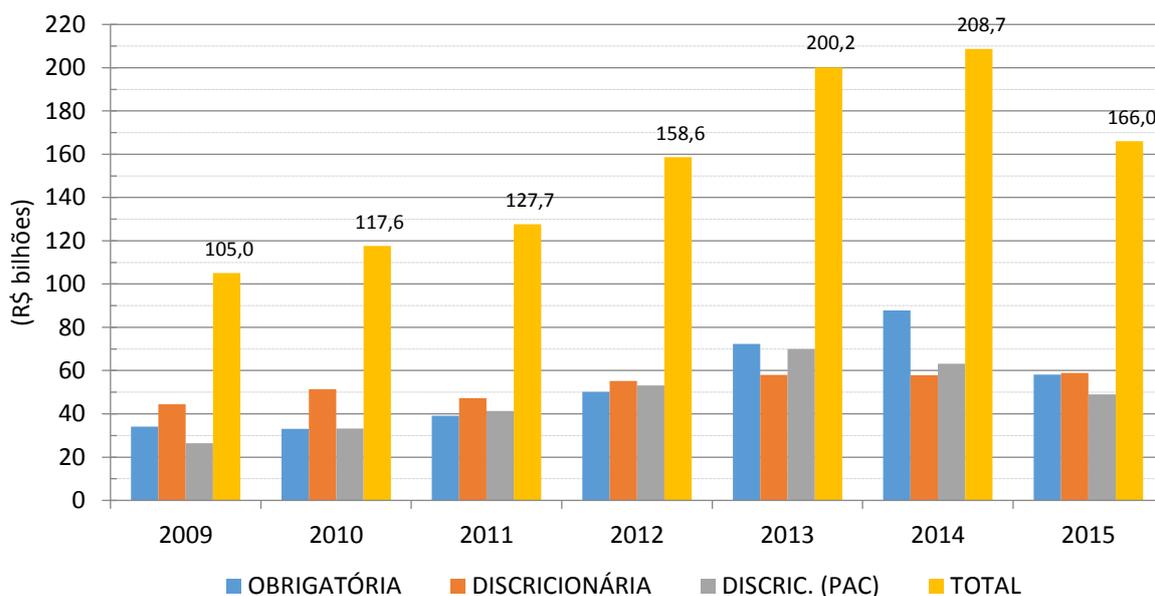
A rigor, as disponibilidades financeiras da União existentes no final do exercício não podem ser utilizadas, no exercício seguinte, para satisfazer restos a pagar inscritos. É que essas disponibilidades são formadas por resultados primários produzidos ao longo dos exercícios financeiros, cujo propósito é a redução da dívida líquida e, por que cumpre essa finalidade, não pode estar disponível para pagamento dos resíduos passivos (restos a pagar) relativos a despesas primárias.

Inexistindo recursos do ano anterior, uma solução poderia ser a constituição de reserva de contingência específica para a cobertura de restos a pagar em 2017, como forma de evitar sua concorrência com as programações constantes do orçamento, ou pelo menos minimizar esse efeito¹⁰⁹. Porém, é remota a possibilidade da adoção de solução como essa, uma vez que mesmo a parcela primária da reserva de contingência do PLOA 2017, mantida a prática que tem sido utilizada, deverá ser consumida para o atendimento de emendas durante a apreciação do PLOA 2017.

Então, sem a existência de reserva de recursos do ano anterior ou do orçamento vigente, o pagamento de resíduos passivos continuará consumindo recursos que originalmente seriam destinados à satisfação de obrigações decorrentes das despesas autorizadas no orçamento.

O estoque de restos a pagar relativos a despesas primárias chegou a R\$ 166,0 bilhões em 2015. O gráfico 8 mostra a evolução desse estoque entre 2009 e 2015.

GRÁFICO 8 - RESTOS A PAGAR REFERENTES A DESPESAS PRIMÁRIAS
(Estoque ao Final do Exercício)



Fonte: Siga Brasil

8.3. Insuficiência de recursos para suportar a reabertura de créditos especiais e extraordinários

O art. 167, § 2º, da Constituição permite que créditos especiais e extraordinários abertos no último quadrimestre do ano possam ser reabertos no exercício financeiro seguinte. A reabertura desses créditos à conta do superávit financeiro fundamenta-se no art. 43, § 2º, da Lei nº

¹⁰⁹ Não haveria necessidade de constituição de reserva de contingência específica se: (i) no exercício anterior ocorresse excesso de resultado primário, em relação à meta estabelecida, no montante dos restos a pagar que haveriam de ser pagos; (ii) no exercício do pagamento houvesse regra que permitisse a redução da meta de resultado em função do pagamento de restos a pagar à conta do excesso referido. Essa solução evidentemente iria requerer previsão na LDO que permitisse essa compensação.



CONGRESSO NACIONAL

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

4.320/1964¹¹⁰. Contudo, o superávit financeiro encontra-se comprometido com a redução da dívida líquida, uma vez que tem em sua composição disponibilidades advindas de superávits primários produzidos, ao longo dos exercícios, justamente para cumprir esse fim¹¹¹.

Em razão disso, os recursos arrecadados em exercício anterior não podem ser utilizados para pagar despesas dele advindas (cujas dotações foram transferidas na forma de créditos reabertos) sem prejudicar a execução de despesas autorizadas pela lei orçamentária.

Sendo inviável a utilização de recursos do ano anterior, uma solução poderia ser a constituição de reserva de contingência específica para suportar a reabertura de créditos adicionais em 2017, como forma de evitar sua concorrência, por pagamento, com as programações constantes do orçamento, ou pelo menos minimizar esse efeito¹¹². Porém, é remota a possibilidade da adoção de solução como essa, uma vez que mesmo a parcela primária da reserva de contingência do PLOA 2017, mantida a prática que tem sido utilizada, deverá ser consumida para o atendimento de emendas.

8.4. Insuficiência de recursos para suportar a abertura de crédito adicional

Conforme já mencionado, o superávit financeiro está comprometido com a redução da dívida líquida. Por essa razão, não pode ser utilizado como fonte de abertura de crédito adicional para o atendimento de despesas primárias sem prejudicar a execução das programações constantes da lei orçamentária.

Devendo esse superávit ser utilizado como forma de direcionar recursos vinculados a seu objeto¹¹³, necessário que se faça de forma combinada com cancelamentos compensatórios, com vistas a garantir a previsibilidade orçamentária. O mesmo deve ser dito em relação ao crédito aberto à conta de excesso de arrecadação de receita específica, vinculada a determinado objeto, quando, no entanto, ocorre queda na arrecadação global.

O cancelamento compensatório obviamente poderia recair sobre a reserva de contingência. Porém, é remota a possibilidade da adoção dessa solução, uma vez que mesmo a parcela primária da reserva de contingência do PLOA 2017, mantida a prática que tem sido utilizada, deverá ser consumida para o atendimento de emendas.

No que tange especificamente à abertura de créditos extraordinários, saliente-se que a Constituição dispensa (art. 167, inciso V) a indicação de fonte de recursos para a sua abertura. No âmbito da União, esse tipo de crédito tem sido aberto à conta do superávit financeiro, sem indicação de cancelamentos compensatórios de outras despesas.

Contudo, sem deixar de dar cumprimento a essa disposição constitucional, as LDOs poderiam autorizar a redução da meta de resultado primário quando o crédito extraordinário tivesse o potencial de prejudicar a execução das despesas até então autorizadas (como é o caso da indicação de superávit financeiro sem, simultaneamente, promover cancelamentos compensatórios).

A tabela 50 demonstra o montante dos créditos abertos ou reabertos durante os exercícios de 2011 a 2016 à conta de superávit financeiro.

¹¹⁰ Lei nº 4.320/64, art. 43: “§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas”.

¹¹¹ Isso decorre de os ativos financeiros estarem comprometidos com a redução da dívida (basicamente, superávit financeiro = ativo financeiro – passivo financeiro).

¹¹² Não haveria necessidade de constituição de reserva de contingência específica se: (i) no exercício anterior ocorresse excesso de resultado primário, em relação à meta estabelecida, no montante dos créditos que haveriam de ser reabertos; (ii) no exercício seguinte houvesse regra que permitisse a redução da meta de resultado em função do pagamento de despesas decorrentes de créditos reabertos à conta do excesso referido. Essa solução evidentemente iria requerer previsão na LDO que permitisse essa compensação. Outra solução seria o comprometimento de eventual excesso de arrecadação, ou a indicação de cancelamentos compensatórios no ato de reabertura.

¹¹³ Em atendimento ao art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 50 - CRÉDITOS ABERTOS E REABERTOS À CONTA DE SUPERÁVIT FINANCEIRO
(DESPESA PRIMÁRIAS) – 2011-2016

Despesa Primária	R\$ milhões					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1 - Obrigatória	22.618,2	9.003,5	13.407,7	21.718,8	20.567,7	5.204,0
2 - Discricionária	7.846,3	13.487,4	34.811,7	13.267,3	52.261,9	4.429,2
3 - Discricionária (PAC)	628,6	5.974,9	36.830,9	1.642,9	3.718,3	887,2
Total	31.093,0	28.465,8	85.050,3	36.628,9	76.547,9	10.520,4

Fonte: Siafi Gerencial / Tesouro Gerencial

9. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

A proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo foi elaborada com base em orientações contidas no Substitutivo ao PL nº 2, de 2016-CN (projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2017 (PLDO 2017), que se encontra em fase final de votação no plenário do Congresso Nacional, pendente da apreciação de três destaques para votação em separado.

Meta de resultado primário

O PLOA 2017 foi elaborado seguindo-se duas relevantes diretrizes fiscais. A primeira diz respeito à meta de déficit primário de R\$ 139,0 bilhões para os orçamentos fiscal e da seguridade social¹¹⁴. Computando-se a estimativa de juros nominais líquidos¹¹⁵ que incidirão sobre a dívida líquida, no valor de R\$ 321,4 bilhões¹¹⁶, projeta-se déficit nominal de R\$ 460,4 bilhões.

Reservas de contingências classificadas com o identificador de resultado primário “0 – Despesa Financeira” foram constituídas com o propósito de contribuir com a geração do resultado primário. Os recursos direcionados a essa finalidade totalizam R\$ 34,5 bilhões, sendo R\$ 7,6 bilhões da reserva de contingência geral e R\$ 26,9 bilhões de reservas específicas. Essas últimas são constituídas com recursos pertencentes a órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social (próprios ou vinculados).

Teto de gastos

A segunda diretriz fiscal relevante, refere-se ao teto para despesas primárias, objeto da PEC nº 241/2016 (matéria em tramitação na Câmara dos Deputados) e do Substitutivo ao PLDO 2017 (aprovado pelo Plenário do Congresso Nacional, com a ressalva de três destaques para votação em separado)¹¹⁷.

Contudo, no PLOA 2017 o montante das dotações destinadas a despesas primárias sujeitas ao teto de gasto é de R\$ 1.289,9 bilhões, superior em R\$ 8,8 bilhão ao valor demonstrado na Mensagem Presidencial como sendo o patamar máximo (R\$ 1.281,1 bilhões).

Esse fato não torna o projeto incompatível com a meta de resultado primário estabelecida para 2017, em razão dos ajustes apresentados no “Quadro 9 - Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central”. Porém, quanto à observância do teto previsto no Substitutivo ao PLDO 2017, é necessário exame mais aprofundado sobre a questão.

Recursos para atendimento de emendas

O estabelecimento de limite de gastos para a União certamente representará novo obstáculo à reestimativa de receita. De fato, atualmente a reestimativa somente pode ocorrer se fundamentada na constatação de erros ou omissões. A rigor, mesmo sua destinação deve observar essa

¹¹⁴ A compatibilidade do PLOA com a meta considera exclusivamente sua receita, despesa e ajustes metodológicos. Não considera autorizações para a realização de despesas advinda no exercício anterior, na forma de restos a pagar inscritos e créditos que devam ser reabertos.

¹¹⁵ Diferença entre juros e encargos nominais ativos (sobre empréstimos e financiamentos concedidos) e passivos (sobre a dívida pública).

¹¹⁶ Esses juros são apurados pelo regime de competência. Não correspondem ao montante de pagamento previsto para 2017, no valor de R\$ 339,1 bilhões).

¹¹⁷ Com base no Substituto do PLDO 2017, o projeto de lei orçamentária considera apenas limite único para a União. A PEC nº 241/2016, contudo, prevê limite para cada Poder, para o MPU e para a DPU.



CONGRESSO NACIONAL

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

fundamentação, uma vez que ordinariamente a emenda à despesa deve ser suportada por recursos advindos da anulação de dotações¹¹⁸.

Os recursos necessários ao atendimento das emendas individuais correspondem a 1,2% da receita corrente líquida (RCL), conforme estabelece o art. 166, § 11, da Constituição. Para atender as emendas de bancada de execução obrigatória (duas emendas por bancada conforme Relatório do CAE aprovado pela CMO), são necessários recursos que totalizem 0,8% da RCL, conforme Substitutivo ao PLDO 2017.

A RCL está prevista em R\$ 758,3 bilhões, o que significa que serão necessários R\$ 15,2 bilhões (2% da RCL) somente para atender referidas emendas. Deve-se lembrar que há ainda as demais emendas de bancada e as de comissão.

De acordo com a Resolução nº 1/2006-CN, a reserva de recursos para o atendimento de emendas pode ser constituída com fundos provenientes de aumento da estimativa de receita, utilização da reserva de contingência e/ou cancelamento de dotações.

A parcela da reserva de contingência classificada como despesa primária¹¹⁹ é de R\$ 13,6 bilhões, corresponde a 1,8% da RCL. Ainda que essa parcela fosse utilizada integralmente¹²⁰, os recursos daí provenientes não seriam suficientes sequer para atender às emendas que tem caráter de execução obrigatória. Faltaria ainda valor correspondente a 0,2% da RCL.

Regra de ouro

No que se refere à disposição contida no art. 167, inciso III, da Constituição, que veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital (regra de ouro), verifica-se que tal dispositivo não é observado se considerados apenas os orçamentos fiscal e da seguridade social, pois as receitas são superiores às despesas em R\$ 64,5 milhões. Somente se forem computadas operações constantes do orçamento de investimento, a situação é revertida, passando a despesa de capital a superar as operações de crédito em R\$ 21,1 milhões.

Considerando-se que a vedação existe para impedir que a União financie despesas correntes com recursos oriundos da constituição de dívida (emissão de títulos e outras operações de crédito), e que as empresas estatais são autônomas, têm dívida própria e atuam sob regime jurídico de direito privado, é razoável o entendimento de que a regra de ouro deve ser aplicada aos orçamentos fiscal e da seguridade social, sem considerar operações do orçamento de investimento das estatais.

Autorização para abertura de crédito suplementar

No PLOA 2017, as autorizações para a abertura de crédito suplementar por decreto, previstas no art. 4º, sofreram significativas mudanças em relação à lei orçamentária vigente e às anteriores. Em geral, essas mudanças buscam simplificar o dispositivo e fazer com que o crédito suplementar aberto por decreto: (i) seja compatível com a meta de resultado primário, assunto amplamente debatido durante o processo de *impeachment* da Presidente da República; e (ii) observe o teto de gastos para despesas primárias, objeto da PEC nº 241/2016 e do Substituto ao PLDO 2017.

Para que haja compatibilidade com a meta de resultado primário, o art. 4º do projeto requer:

I) que, no caso de suplementação de despesa primária à conta de recursos de origem financeira, o crédito apresente cancelamento compensatório de despesas primárias, observados os limites para suplementação e para cancelamento aplicáveis (art. 4º, § 9º);

II) que a indicação de excesso de arrecadação para suportar despesas primárias seja admitida somente quando se tratar de transferências constitucionais e legais aos entes da Federação (art. 4º, § 10); e

¹¹⁸ Art. 166, § 3º, incisos II e III.

¹¹⁹ Parcela que pode ser utilizada para suportar o aumento de despesa primária.

¹²⁰ A prática de utilização integral da parcela da reserva de contingência classificada como despesa primária fundamenta-se nas LDO's. Contudo, o art. 5º, inciso III, alínea b, da LRF impõe que o PLOA contenha reserva de contingência para "atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos". O consumo integral dessa parcela para o atendimento de emenda, provavelmente não satisfaz a exigência da LRF.



CONGRESSO NACIONAL

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

III) que a suplementação de despesa primária obrigatória tenha sido considerada na projeção da necessidade de financiamento constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (art. 4º, § 7º).

Em razão da quantidade de alterações, para melhor compreensão do conjunto das alterações propostas pelo art. 4º do PLDO 2017, indispensável se faz a leitura do tópico “5. Autorização para Abertura de Crédito Suplementar” desta nota técnica.

Autorização para gastos com pessoal

O Anexo V do PLOA 2017 não detalha reajustes previstos para vigorar em 2017. Há duas situações: a primeira diz respeito a leis já em vigor e que contêm parcela, decorrente de aumento escalonado, que deve produzir efeitos financeiros no próximo ano. No caso, as dotações orçamentárias que devam suportar o gasto adicional estão consignadas nas unidades orçamentárias correspondentes.

Outra situação refere-se a projetos em tramitação no Congresso Nacional, que também preveem aumentos escalonados, a partir do exercício de 2016. Por exemplo, não há autorização específica necessária para a concessão de reajuste (no que se refere à parcela do aumento que deva ser paga em 2017): (i) do subsídio mensal do Ministro do Supremo Tribunal Federal (PL nº 2.646/2015); (ii) da remuneração de integrantes das carreiras de policial federal, de policial rodoviário federal, de perito federal agropecuário e do plano especial de cargos do DNIT (PL nº 5.865/2016); e (iii) da remuneração de integrantes da carreira tributária e aduaneira da Receita Federal do Brasil (PL nº 5.864/2016).

Brasília, 03 de outubro de 2016.

Luiz Fernando de M. Perezino¹²¹
Consultor-Geral da CONORF

Ricardo Alberto Volpe¹²²
Diretor da CONOF

¹²¹ Organizadores SF: Juci Melim Junior, Marcel Pereira e Maurício Ferreira de Macêdo.

¹²² Organizadores CD: Maria Emília Miranda Pureza e Wellington Pinheiro de Araújo.