

VERSÃO PARA A AUDIÊNCIA PÚBLICA

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.

**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.)	9
2.3. Política Fiscal.....	12
3. RECEITAS.....	17
3.1. Receitas Primárias.....	17
3.2. Receitas Financeiras	18
3.3. Desvinculação de Receita (DRU).....	23
4. DESPESAS	24
4.1. Observância de limites constitucionais e legais	26
4.1.1. Teto para Despesa Primária	26
4.1.2. Educação.....	29
4.1.2.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.....	29
4.1.2.2. Complementação para o FUNDEB	31
4.1.3. Saúde	32
4.1.4. Destinação de recursos decorrentes da exploração de petróleo às áreas de educação e saúde e outras vinculações	35
4.1.4.1. Previsão de arrecadação e vinculações	35
4.1.4.2. Destinação para as Áreas de Educação e de Saúde	38
4.1.4.3. Outras Considerações.....	41
4.2. Pessoal e encargos sociais (GND 1).....	42
4.2.1. Benefícios Previdenciários e Resultados dos Regimes Próprios	47
4.3. Outras despesas correntes (GND 3)	51
4.3.1. Benefícios Previdenciários e Resultado do Regime geral de previdência social (RGPS).....	51
4.3.2. Assistência Social.....	54
4.3.2.1. Benefício de prestação continuada (BPC-LOAS)	54
4.3.2.2. Programa Bolsa-Família (PBF)	57
4.3.3. Proteção e Benefício ao Trabalhador.....	59
4.3.3.1. Seguro desemprego	59
4.3.3.2. Abono salarial.....	60
4.3.3.3. Resultado do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).....	61
4.3.4. Compensação pela perda do ICMS e fomento às exportações.....	61
4.3.5. Despesas decorrentes de sentenças judiciais	65
4.4. Investimentos e Inversões Financeiras	67
4.4.1. Investimentos (GND 4)	67
4.4.2. Inversões financeiras (GND 5)	72
4.4.3. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) / Programa de Parceria de Investimento (PPI)	73
4.5. Despesas Financeiras	76
4.5.1. Serviço da Dívida Pública.....	79
4.5.1.1. Juros e encargos da dívida (GND 2).....	79
4.5.1.2. Amortização da dívida (GND 6)	80
4.5.2. Demais despesas Financeiras	81
4.6. Reservas de contingência (GND 9).....	83
5. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR.....	86
5.1. Margens de remanejamento.....	87
5.2. Compatibilidade dos créditos abertos com os limites de despesas primárias (PEC nº 241/2016 e Substitutivo ao PLDO 2017) e com as metas de resultado primário (LDO)	88
6. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES	92
7. CONCLUSÕES.....	95



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 Cury – 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 contribui para uma avaliação adequada das projeções orçamentárias.

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 oficial¹,

¹ 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 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).



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.

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

Parâmetros	2015		2016					2017			
	Lei	Real	PLOA 2016	Lei 2016 ⁽²⁾	PLDO 2017	PLOA 2017 3ª Aval	Merc. 26/08	PLDO 2017	LDO 2017 ⁽³⁾	Merc. 26/08	PLOA 2017
Variação 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
Taxa Selic média (% a.a.)	12,07	13,27	13,42	13,99	...	14,01	14,19	...	...	11,94	12,11
Taxa 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) '%' 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)². 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%).

² Em relação ao segundo trimestre de 2015 (mesmo período), o PIB sofreu retração bem maior, de 3,8%.



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)³.

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 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 2016⁴.

Já 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%⁵. 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.

³ 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).

⁴ 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.

⁵ 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).



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, um resultado excelente frente aos US\$ 89,4 bilhões (4,34% do PIB) 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 exportações, o setor externo conseguiu trazer algum dinamismo para a economia brasileira. Resta esperar que a recente valorização do Real não venha a interromper esta trajetória⁶.

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)⁷.

⁶ 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.

⁷ 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.

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF**VERSÃO PARA A
AUDIÊNCIA
PÚBLICA**

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

R\$ bilhões

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 bilhões⁸, sendo R\$ 1.474,5 bilhões (60%) referentes à receita corrente e R\$ 978,5 bilhões (40%) à receita de capital. A 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)**

R\$ bilhões

Descrição	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
Orç. Fiscal	1.376,2	1.177,0	1.785,0	1.515,0	29,7	28,7
Orç. da Seguridade Social	642,3	841,4	668,1	938,1	4,0	11,5

Fonte: PLOA 2016 e PLOA 2017.

⁸ 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.



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 bilhões⁹. 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 bilhões¹⁰, 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

⁹ 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.

¹⁰ Valor obtido na fonte de recursos “900 - Recursos Ordinários”, de aplicação condicionada.



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).

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

*Eugênio Greggianin – 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 LOA¹¹.

Programas que apresentam valor de referência (parâmetro financeiro para a individualização de empreendimento como iniciativa) elevado¹² 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 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

¹¹ 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).

¹² Como o programa “Transporte Terrestre”, cujo valor de referência nos orçamentos fiscal e da seguridade social é de R\$ 500 milhões.



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 do 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, § 8º¹³, 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 autógrafa da LDO 2016.

¹³ 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.



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 exercícios¹⁴. O PIB desacelerou acentuadamente, com consequências negativas para a arrecadação¹⁵.

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 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 recessão¹⁶. A meta de

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ Segundo reestimativa oficial recente, o país crescerá 1,6%, com redução na taxa de desemprego.



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. TRANSFERÊNCIAS 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. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO 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. RESULTADO 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 RESULTADO 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 levou em consideração as disposições da PEC nº 241/2016 e do Substitutivo do 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		Focus/ Prisma	2017		PLOA	Focus
				LDO (Leis)			LDO			
				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	4,58	6,32	6,70	5,80	5,89	6,15	6,57
Resultado Nominal	(2,96)	(6,05)	(10,38)	(5,08)	(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 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)¹⁷.

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

¹⁷ 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.



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

A receita primária total do PLOA 2017 é de R\$ 1.409,6 bilhões, sendo que a parcela líquida de transferências a estados e municípios totaliza R\$ 1.186,7 bilhões. Os acréscimos em relação a 2016 são de R\$ 133,5 bilhões e R\$ 107,3 bilhões, respectivamente.

As receitas primárias estimadas para 2017 aumentam em 10,5%, em relação ao projetado para 2016 na avaliação do 3º bimestre, crescimento acima da média anual do período 2007-2016, de 9%. As receitas primárias líquidas aumentam em 10,0% na mesma comparação, também acima da média do período mencionado, e 5% superior à taxa de inflação estimada para o IPCA de 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		Inflação - 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.



Os maiores acréscimos de receita foram no âmbito das receitas administradas, que aumentaram R\$ 93,2 bilhões (12,0%), enquanto a receita previdenciária aumentou de 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 destacam-se o imposto de renda, com R\$ 347,3 bilhões, a Cofins, com R\$ 222,8 bilhões e a CSLL, com R\$ 78,9 bilhões.

Dentre as receitas administradas, as que mais aumentaram, em termos absolutos, foram imposto de renda, Cofins e CSLL, com R\$ 33 bilhões, R\$ 13,0 bilhões e R\$ 11,9 bilhões, respectivamente. Em termos percentuais, a maior variação foi de outras receitas administradas (54,3%), seguida de IPI (27,1%), imposto de renda (20,4%) e CSLL (17,7%).

A estimativa de arrecadação de receitas não administradas pela Receita Federal, as denominadas outras receitas, é de R\$ 160,1 bilhões, destacando-se R\$ 23,9 bilhões de concessões e permissões, R\$ 20,9 bilhões da contribuição do salário educação, R\$ 29,8 bilhões de exploração de recursos naturais. No grupo dessas outras receitas, os maiores aumentos verificam-se nas receitas oriundas da exploração de recursos naturais (R\$ 5,5 bilhões) e de operações com ativos (R\$ 2,9 bilhões).

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 8.

**TABELA 8 - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS FINANCEIRAS**

R\$ Milhões

RECEITAS FINANCEIRAS ⁽¹⁾	2015	2016	2017
	REALIZADA	AUTORIZADA LOA	PREVISTA PLOA
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 TN	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) Exclui 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 interna¹⁸. Destaca-se também a emissão de títulos da dívida interna não destinados à amortização de títulos vencidos (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%),

¹⁸ O refinanciamento ocorre pela amortização dos títulos vencidos com a utilização de recursos obtidos com a emissão de outros títulos.



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.

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 9, 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 9 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DESPESAS DE CAPITAL – PLOA 2017
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)**

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 10.

**TABELA 10 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DESPESAS DE CAPITAL – PLOA 2017
(Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Estatais)**

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 11 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 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.

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF**VERSÃO PARA A
AUDIÊNCIA
PÚBLICA****TABELA 11 - DESTINAÇÃO DAS RECEITAS COM OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA – PLOA 2017**

R\$ milhões		
GND	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 12, por sua vez, demonstra que também despesas previdenciárias, assistenciais e com subvenções econômicas serão financiadas com receitas financeiras oriundas da fonte 144 (Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional).

TABELA 12 - DESPESAS CORRENTES FINANCIADAS COM EMISSÃO DE TÍTULOS (FONTE 144) - PLOA 2017

R\$ Milhões			
Ação Orçamentária	GND	Fonte	Proposta
Inativos Militares das Forças Armadas	1	144	10.372
Subvenção Econômica - Programa de Sustentação do Investimento - PSI e do Programa Emergencial de Reconstrução de Municípios Afetados por Desastres Naturais	3	144	13.568
Subvenção Econômica para a Agricultura Familiar - PRONAF	3	144	7.853
Subvenção Econômica nas Operações de Custeio Agropecuário	3	144	5.517
Subvenção Econômica em Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	3	144	4.400
Outras Subvenções Econômicas	3	144	6.542
Seguro Desemprego	3	144	11.324
Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS (Lei nº 12.546, de 2011)	3	144	16.003
Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO	3	144	887
Benefícios Previdenciários Urbanos	3	144	16.003
Administração do Financiamento Estudantil - FIES	3	144	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.

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 08/09/2016¹⁹.

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)²⁰ 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 proveem de contribuições sociais; R\$ 4,7 bilhões, de contribuições econômicas; e R\$ 2,3 bilhões, de taxas²¹. 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.

¹⁹ Originária da PEC nº 31/2016.

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

²¹ 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/SFVERSÃO PARA A
AUDIÊNCIA
PÚBLICA**TABELA 13 - APLICAÇÃO DOS RECURSOS ORIUNDOS DA DRU**

R\$ milhões	
Esfera	Despesas financiadas com recursos da DRU
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 14.

TABELA 14 - 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

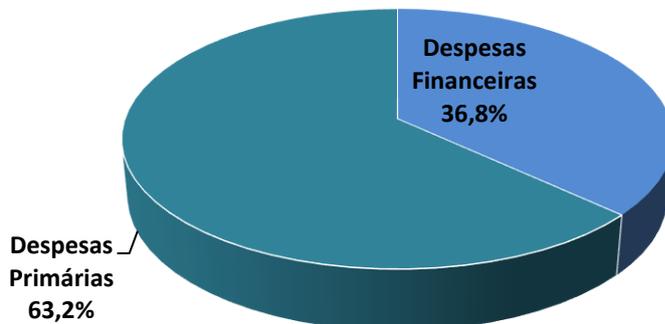


O refinanciamento da dívida pública federal, objeto de maior detalhamento no item 4.5.1 desta nota técnica, alcança R\$ 946,4 bilhões (27,8% do total dos orçamentos fiscal e da seguridade social). Trata-se de operações de crédito (emissão de títulos) cujos recursos são destinados à amortização do principal da dívida contratual e mobiliária, o que, de imediato, não tem impacto no montante da dívida²². 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 1 - 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 despesas obrigatórias no total das despesas primárias reafirma a elevada rigidez orçamentária quanto à possibilidade de redefinição das ações governamentais.

²² 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.



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 anos²³.

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 2016²⁴. 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;

²³ 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.

²⁴ 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.



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 do PLDO 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 do PLOA 2017.

Há despesas primárias que não estão sujeitas a limites, as quais totalizam R\$ 268,7 bilhões no PLOA 2017²⁵. Consideradas essas e aquelas que devem obedecer tais limites, o total das despesas primárias no projeto é de R\$ 1.548,6 bilhões, conforme apresentado a seguir.

TABELA 15 - 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 15, embora o limite aplicável a despesas primárias, apurado conforme PEC nº 241/2016, seja de R\$ 1.281,1 bilhões, no PLOA a alocação de recursos é de R\$ 1.280,0 bilhões. Essas despesas estão, portanto, R\$ 1,1 bilhão abaixo do limite global, em função da meta de resultado primário.

Assim sendo, a elaboração do orçamento deve observar, além do teto para despesas primárias, a meta de resultado primário, correspondente a déficit de R\$ 139,6 bilhões para o governo central em 2017. A falta de espaço fiscal de corrente da meta de

²⁵ 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.



resultado primário justifica a razão pela qual o Poder Executivo deixou de programar R\$ 1,1 bilhão no PLOA 2017.

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 federais²⁶ 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. O percentual exato, todavia, não pode ser determinado, uma vez que a fonte 100 não é formada exclusivamente por recursos oriundos de impostos²⁷.

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

²⁶ 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.

²⁷ 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).



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 ADCT²⁸.

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. 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)²⁹; (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 pública³⁰ (fonte 108)³¹; (iii) R\$ 1,5 bilhão proveniente da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional

²⁸ Registre-se ser a primeira vez que o PLOA reflete esse entendimento, que já há algum tempo tem sido adotado pelo Congresso Nacional.

²⁹ 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).

³⁰ 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.

³¹ 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”.



(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 00PI - 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 do 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.

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 FUNDEB³².

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).

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, esse montante passou a

³² Espera-se que o detalhamento das unidades da federação que receberão parcela da complementação ao FUNDEB seja conhecido apenas após o envio, ao Congresso Nacional, das Informações Complementares ao PLOA 2017.



corresponder a 15% da receita corrente líquida (RCL) do respectivo exercício financeiro (art. 198, § 2º, 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 bilhões³³, 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 garantia a aplicação em ASPS de, pelo menos, montante correspondente ao calculado pela antiga regra revogada³⁴ (prevista na LC nº 141/2012). Igualmente, para 2017, o

³³ A classificação de programações como ASPS se faz com a utilização do identificador de uso (IU) igual a "6".

³⁴ Trata-se do § 8º do art. 38, que foi objeto de veto (Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015).



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 2016³⁵.

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 na EC nº 86/015, 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 do 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 bilhões³⁶. 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.

TABELA 16 - GASTOS MÍNIMOS EM ASPS (PLOA 2017 X SUBSTITUTIVO AO PLDO 2017)

R\$ bilhões

Itens	Segundo previsão do Substitutivo PLDO 2017			PLOA 2017 (B)		Diferença (B) – (A)
	Empenhamento autorizado para 2016	IPCA 2016	ASPS (A)	ASPS (B)		ASPS
	R\$	%	R\$	R\$	% RCL	R\$
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.

³⁵ 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).

³⁶ 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.



4.1.4. Destinação de recursos decorrentes da exploração de petróleo às áreas de educação e saúde e outras vinculações

Claudio Riyudi Tanno – Conof/CD

4.1.4.1. Previsão de arrecadação e vinculações

Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917/DF concedida pelo Supremo Tribunal Federal (STF)³⁷ 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 queda da liminar e manutenção do texto sancionado na Lei nº 12.734/2012. A Mensagem Presidencial que encaminha o projeto de lei orçamentária dispõe 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 regulatório³⁸, 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 estima receitas para determinado marco

³⁷ Medida Cautelar na ADI nº 4917 MC/DF, concedida em 18/3/13: “Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada em 15/03/2013 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”.

³⁸ Constituição, art. 20, § 1º (participação de União, Estados, Distrito Federal e 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).



legal (sem os efeitos da liminar) distinto do atualmente vigente (com os efeitos), o que poderá provocar, quando da execução orçamentária e financeira, alterações nas destinações previstas, como 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, com recursos vinculados à Agência Nacional do Petróleo (ANP), ao Tesouro Nacional (TN), ao Fundo Social (FS), à educação e saúde e transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios (Transf E/M), com parte da alocação em reserva de contingência (RC), conforme a seguir.

**TABELA 17 - RECEITAS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO
 (DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS)**

R\$ milhões

Natureza Receita	ANP/TN Fte 129	Transf .E/M Fte 142	RC Fte 142	FS Fte 142	Educa- ção Fte 108- 42	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

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SFVERSÃO PARA A
AUDIÊNCIA
PÚBLICA

Natureza Receita	ANP/TN Fte 129	Transf .E/M Fte 142	RC Fte 142	FS Fte 142	Educa- ção Fte 108- 42	Saúde Fte 142	TOTAL
<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 e foram destinados à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), alocados em reserva de contingência (R\$ 238,8 milhões), e ao Ministério da Fazenda, destinados à amortização da dívida pública federal (R\$ 5.307,0 milhões).

A Lei nº 9.478/1997, com redação dada pela Lei nº 12.734/2012, nas hipóteses previstas, acresceu 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 da proposta orçamentária destinados aos entes subnacionais equivalem aos percentuais estipulados no marco legal sem alteração (R\$ 14.364,4 milhões), porém com a alocação dos acréscimos previstos de 20 p.p. e 4 p.p. em reserva de contingência de natureza financeira (R\$ 1.595,0 milhões).

Quando da execução orçamentária, caso persistam os efeitos da medida cautelar, os recursos alocados em reserva de contingência não serão devidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, mas às vinculações originalmente previstas para os órgãos



específicos da administração direta da União³⁹ e ao Fundo Social, bem como para as áreas de educação e saúde, nos termos da Lei nº 12.858/2013. Nesse caso, estariam tais recursos indisponíveis para utilização em suas respectivas destinações, a fim de que não se comprometa a obtenção do superávit primário implícito na proposta orçamentária.

Em outra possibilidade, caso se encerrem os efeitos da medida cautelar, as dotações relativas aos recursos alocados em reserva de contingência, por converterem-se em despesas de natureza primária obrigatória, deverão ser transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, o que trará impactos orçamentários e financeiros, demandando contingenciamento de recursos em outras programações de natureza primária.

Ao Fundo Social são destinados R\$ 3.663,3 milhões. Além dos recursos advindos do petróleo, integram o seu orçamento receitas industriais (R\$ 384,0 bilhões) e recursos próprios financeiros (R\$ 670,7 milhões), o que perfaz um total de R\$ 4.718,0 milhões para 2017. O FS foi criado com a finalidade de constituir fonte de recursos 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 (Lei nº 12.351/2010). Porém, seus recursos encontram-se indisponíveis⁴⁰ para utilização, carentes de regulamentação, em parte decorrente do vácuo legal originado pelos efeitos da citada Medida Cautelar na ADI nº 4917 MC/DF.

4.1.4.2. Destinação para as Áreas de Educação e de Saúde

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

³⁹ Ministério da Marinha, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, Ministério de Minas e Energia e Ministério do Meio Ambiente.

⁴⁰ R\$ 3,0 milhões estão alocados para operacionalização do FS e R\$ 4.715,0 milhões em programação de natureza genérica e financeira: “Promoção de Investimentos no Brasil e no Exterior – Fundo Social”.



CONGRESSO NACIONAL

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

VERSÃO PARA A
AUDIÊNCIA
PÚBLICA

- receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido 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 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, de 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, I, 49, 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% foram alocados no Ministério da Educação, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, por força do disposto no art. 2º, 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, para as áreas com declaração de comercialidade posterior a 3/12/12 (inciso I), a destinação de recursos para educação e saúde poderá ser acrescida. Para aquelas anteriores a 3/12/12 (inciso III), serão reduzidas as vinculações para educação.



Das hipóteses previstas, predomina a arrecadação oriunda das áreas em plataforma continental, sob regime de concessão, cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido antes de 03/12/12. 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 depois de 03/12/12, 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 depois de 03/12/12, com estimativa de arrecadação de R\$ 19,5 milhões, a vinculação legal dos royalties mínimos⁴¹ não está pendente de regulamentação e não há previsão de destinação para o Fundo Social, mas unicamente para o Ministério da Marinha (art. 7º da Lei nº 7.990/1986).

Nesse caso, prevalece a aplicação do art. 2º, 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).

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 Social⁴². 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 são alocados R\$ 1,5 bilhão em reserva de contingência, de natureza

⁴¹ No caso dos royalties excedentes prevalece a aplicação do inciso III, com destinação de R\$ 1,0 milhão para educação.

⁴² Dentre as receitas do Fundo Social, são destinados ainda à educação R\$ 384,0 milhões decorrentes da arrecadação de receitas industriais.



financeira, o que frustra a perspectiva de recursos adicionais para financiamento da educação, com vistas ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, em benefício da obtenção de meta de superávit primário constante da proposta orçamentária.

4.1.4.3. 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 IV⁴³, haverá destinação de significativos recursos para a educação e, em especial para a saúde. Todavia, os valores alocados neste setor não serão efetivamente acréscimos ao seu piso de despesas, uma vez que a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, passou a computar tais recursos na apuração do montante mínimo a ser aplicado⁴⁴.

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.

Nesse contexto, encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados Projeto de Lei nº 4567/2016, aprovado no Senado Federal, que altera a Lei nº 12.351/2010, para

⁴³ O art. 33 da Lei nº 12.351, de 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.”

⁴⁴ 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.



facultar à Petrobras o direito de preferência para atuar como operador 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 projeto de lei orçamentária para 2017, configura-se o bloqueio de recursos da ordem de R\$ 1,5 bilhão, 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\$ 1,6 bilhão, destinados à transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios (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 (manutenção da liminar). Encontram-se ainda indisponíveis para utilização R\$ 3.660,3 milhões destinados ao Fundo Social, criado para constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional.

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*

Conforme o PLOA 2017, são previstos para o referido exercício gastos com pessoal e encargos sociais⁴⁵ (grupo de natureza de despesa – GND 1) da ordem de R\$ 306,8 bilhões, o que representa um acréscimo de 10,7% - ou, equivalentemente, R\$ 29,7 bilhões nominais – em relação ao valor autorizado pela Lei Orçamentária para 2016.

O Anexo V do PLOA 2017 prevê uma expansão de R\$ 0,8 bilhão no exercício (R\$ 1,2 bilhão anualizados), referentes a provimento, admissão ou contratação de pessoal, bem como alteração de estrutura de carreiras e aumento de remuneração. Somando-se a esse

⁴⁵ Classificados como GND 1, essas dotações compreendem gastos de responsabilidade da União 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.



valor aproximadamente R\$ 8,4 bilhões do resíduo do Anexo V da LOA vigente – diferença entre o valor anualizado e a expansão de despesa prevista no Anexo V da LOA 2016 –, o valor estimado para o crescimento vegetativo da folha perfaria R\$ 20,5 bilhões, número que destoa sensivelmente do incremento verificado ao longo dos anos.

A esse respeito, e na origem da distorção em comento, constatou-se que o Poder Executivo não detalhou no Anexo V do PLOA 2017 o crescimento previsto com a concessão de reajustes a diversas categorias de agentes públicos. Por exemplo, o Anexo V não contém a autorização específica necessária para a concessão de reajuste ao subsídio mensal do Ministro do Supremo Tribunal Federal (PL 2.646/2015), embora o senhor Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão tenha declarado que a proposta orçamentária em exame contempla dotação para atender referido gasto⁴⁶.

No mesmo sentido, também está ausente do Anexo V a autorização requerida para aprovação do PL 5.865/2016, que altera a remuneração de servidores públicos das carreiras de policial federal, de policial rodoviário federal, de perito federal agropecuário e do plano especial de cargos do DNIT. A exposição de motivos que acompanha citada proposição 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 remuneratória em pauta, serão considerados no rol de autorizações específicas do Anexo V do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017 - PLOA-2017” – o que, como mencionado, não ocorreu.

Ainda, o PL 5.864/2016, que altera a estrutura remuneratória da carreira tributária e aduaneira da Receita Federal do Brasil e institui programa de remuneração variável naquele órgão, tem custo estimado de R\$ 2,5 bilhões somente no próximo exercício, e também não foi previsto no Anexo V do PLOA 2017.

Por outro lado, a proposta orçamentária incluiu, em categoria de programação específica da unidade orçamentária 71102 – Recursos sob Supervisão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (ações 0Z00 e 0Z01), R\$ 12,7 bilhões em reserva de contingência, a pretexto de atender ao comando do art. 169, § 1º, inc. II, da Constituição

⁴⁶ Conforme noticiado pelo próprio sítio online Portal Brasil (<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/09/orcamento-de-2017-tera-r-17-1-bi-para-reajuste-de-servidores>). Acesso em 05/9/2016.



Federal, que demanda autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta.

Importa ressaltar que tal conduta não supre a exigência constitucional em tela, nem atende em sua inteireza a previsão do art. 84 do PLDO 2017 que, tendo em conta os ditames constitucionais, somente autoriza a expansão de despesas com pessoal cujos limites orçamentários constem de anexo específico da Lei Orçamentária de 2017, com valores explicitados em programação orçamentária específica e que sejam compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. O § 2º do citado dispositivo do PLDO 2017, repetindo dispositivo da LDO atual, exige ainda que qualquer aumento de remuneração só poderá ocorrer se constar do Anexo V com as especificações das respectivas vantagens e identificando o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente.

Também de maneira atípica, o Anexo V não detalhou, como vinha sendo feito até o ano de 2016, os impactos no exercício decorrentes de aumentos remuneratórios aprovados de forma parcelada, ao longo de vários anos. O Anexo V da LOA 2016 contém apenas autorização para a primeira parcela dos reajustes concedidos às diversas categorias de servidores federais. As demais parcelas devem constar dos anexos V dos respectivos exercícios para cumprir a autorização específica exigida pelo inciso II do § 1º do artigo 169 da Constituição Federal, não bastando somente a prévia dotação orçamentária requerida pelo inciso I do mesmo dispositivo. Além de descumprir o dispositivo constitucional, as escolhas do Poder Executivo desprestigiam a transparência relacionada à evolução da despesa com pessoal e encargos sociais no âmbito da União.

A propósito da mencionada evolução, a tabela a seguir detalha o panorama observado desde o ano de 2001.

**TABELA 18 - 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
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.

Da tabela 18, nota-se que os valores do GND 1 apresentam crescimento nominal acumulado de 369%, cotejando-se o valor proposto para 2017 e a execução verificada no ano de 2001. Comparativamente, a previsão de crescimento nominal da receita corrente líquida (RCL), no período de 2001 a 2017, é de 352%, enquanto o PIB deverá experimentar um incremento de 418% no mesmo intervalo de tempo (conforme os parâmetros macroeconômicos utilizados na elaboração da proposta orçamentária).

Verifica-se, portanto, que as despesas com pessoal cresceram nominalmente em ritmo superior à receita corrente líquida entre 2001 e 2015 e, em 2017, devem superar o patamar de 40% da RCL pela primeira vez ao longo da série analisada. O aumento relativo dessas despesas para 2017 deriva, basicamente: i) do conjunto de reajustes concedidos em 2016 aos servidores públicos federais, já incorporados ao PLOA 2017; e ii) da



desaceleração na cadência de 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 2016⁴⁷ 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 19.

**TABELA 19 - GASTOS DE PESSOAL E ENCARGOS
PROJEÇÃO PARA 2017 E COMPARAÇÃO COM LIMITES DA LRF**

R\$ milhões

Poder	PLOA 2017¹ (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.

Conforme apresentado na tabela 19, 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 computadas 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. Contudo, após

⁴⁷ 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).



deduções, o Parquet calcula em 0,52% a relação perquirida pela lei, o que mantém o órgão dentro dos limites traçados pela LRF⁴⁸.

Com relação à criação e/ou provimento de cargos, empregos e funções, bem como admissão ou contratação de pessoal a qualquer título na esfera federal, o Anexo V do projeto prevê impacto de R\$ 1,01 bilhão em 2017 e, posteriormente, descontado o crescimento vegetativo, de R\$ 1,46 bilhão ao ano. Esse valor abrange dispêndios com substituição de terceirizados, previstos em R\$ 0,15 bilhão em 2017 e R\$ 0,23 bilhão em cada ano subsequente.

No que concerne a alterações de estruturas de carreiras e aumento da remuneração dos servidores da União, o impacto é de R\$ 0,01 bilhão para 2017 (mesma quantia em valores atualizados), e refere-se apenas à alteração da Resolução 146/2001, do Tribunal de Contas da União, que estendeu a servidores inativos e pensionistas do órgão a percepção de percentual da Gratificação de Desempenho que compõe a estrutura remuneratória da carreira da Corte de Contas.

À semelhança do ocorrido em 2016, 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*

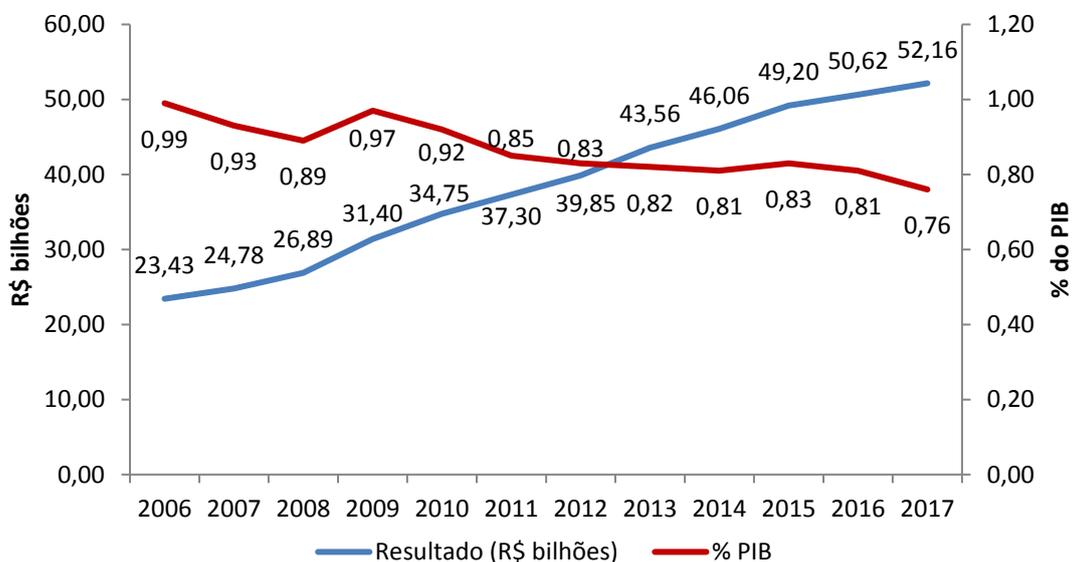
O atual Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS), previsto no art. 40 da Constituição Federal, constitui sistema previdenciário de caráter contributivo e solidário, baseado na arrecadação de contribuições patronal, de servidores civis ativos e inativos e de pensionistas. Em paralelo ao RPPS,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

⁴⁸ 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.



A Mensagem Presidencial do 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 seguinte 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 remuneradas dos militares não estão contemplados nos dados a seguir.

GRÁFICO 2 - DÉFICIT CONSOLIDADO (RPPS + PENSÕES MILITARES)



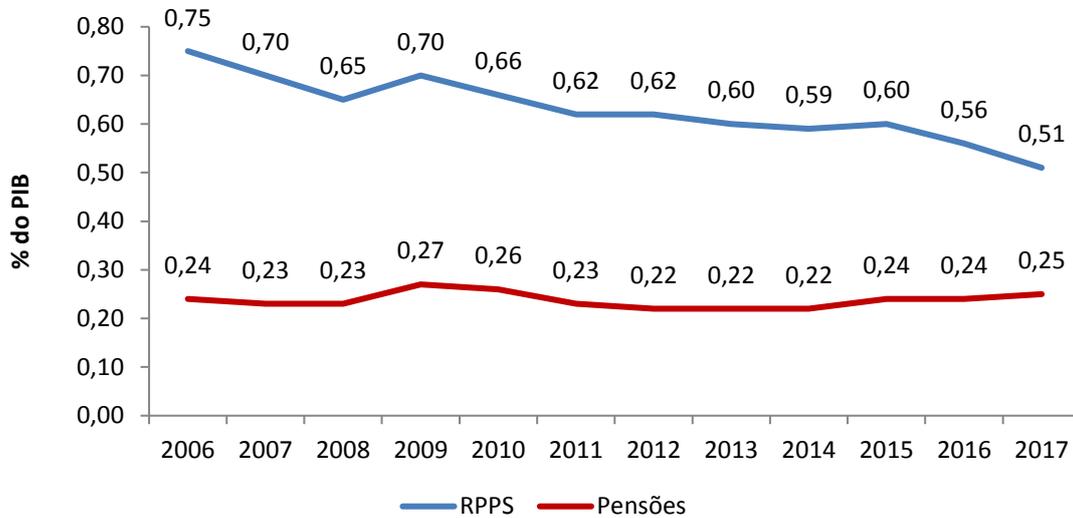
Fonte: Mensagem do PLOA 2017, Gráfico 6, p. 67

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 seguinte revela a trajetória dos resultados do RPPS (pessoal civil) e das pensões dos militares nos últimos anos, em percentual do PIB.



GRÁFICO 3 - DÉFICITS DO RPPS E DO REGIME DE PENSÕES MILITARES (% DO PIB)



Fonte: Mensagem do 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 relativo nos últimos anos. O resultado negativo projetado para o RPPS em 2017 é de R\$ 35,12 bilhões, pouco inferior, mesmo em termos nominais, aos R\$ 35,33 bilhões previstos para 2016.

Cabe lembrar que a Lei nº 12.618, de 2012, instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargos efetivos da União. O RPPS federal faculta a criação de até três fundos de previdência complementar, um para cada Poder. Com o advento destes Fundos, os servidores ingressados no serviço público a partir de 31 de janeiro de 2013 e os já pertencentes aos quadros que optaram expressamente por tal regime têm teto de aposentadoria igual ao dos beneficiários do RGPS. A complementação da aposentadoria para esses servidores, cuja renda supere o teto, ocorrerá, pelo respectivo Fundo, mediante plano de benefícios na modalidade de contribuição definida⁴⁹.

⁴⁹ Nesse sistema, o benefício a ser recebido depende das contribuições efetuadas ao longo dos anos trabalhados e da capitalização dos investimentos realizados pelo Fundo, que conta em seu Conselho Deliberativo com três representantes da União e três representantes dos servidores optantes.



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 do PLOA 2017 sejam inferiores aos de anos precedentes.

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, de 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, nas publicações do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, o Tesouro Nacional inclui as despesas com inativos militares no grupo RPPS (somadas às pensões militares e ao Regime Previdenciário dos Servidores Públicos).

No RREO do último bimestre de 2015, foram divulgados os seguintes resultados dos regimes previdenciários, incluindo os gastos com militares inativos:

TABELA 20 - RECEITAS E DESPESAS DOS REGIMES PRÓPRIOS

R\$ milhões

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, em 2015, R\$ 72.514,6 milhões, crescendo cerca de 8,3% em termos nominais relativamente a 2014.

4.3. Outras despesas correntes (GND 3)

4.3.1. Benefícios Previdenciários e Resultado do Regime geral de previdência social (RGPS)

*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, representando um crescimento de 10,8% frente às projeções para 2016, de R\$ 507,8 bi contidas na 3ª Reavaliação Bimestral das despesas primárias. Desse total, 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 a serem utilizados na compensação



entre os regimes previdenciários. As projeções de despesas contemplam um crescimento vegetativo dos benefícios de 3,46%, a variação esperada do INPC em 2016 de 7,5% e o reajuste de 7,5% do salário mínimo que deverá vigorar a partir de janeiro de 2017, tendo em vista que não houve aumento do PIB em 2015.

Por outro lado, as receitas previdenciárias, assim consideradas aquelas constituídas pelas contribuições do trabalhador e as contribuições sobre a folha salarial a cargo dos empregadores, estão estimadas em R\$ 381,1 bilhões, correspondendo a um aumento nominal de 8,8% em relação a 2016, tendo por base a estimativa de arrecadação de R\$ 350,3 bi contida na 3ª Reavaliação Bimestral das despesas primárias. 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, de 17 de setembro de 2012, que alterou a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários de diversos setores econômicos. Seguindo o que determina o inciso IV do art. 9º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 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 a contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento de alguns setores da economia pela contribuição sobre o faturamento. Ocorre que tal substituição provocou a diminuição da receita advinda da fonte 154-Contribuições Previdenciárias. Para não afetar a apuração do resultado financeiro do RGPS, a Lei determinou à União compensar ao FRGPS o valor correspondente à renúncia previdenciária ocorrida. Para 2016 estima-se uma compensação da ordem de R\$ 18,9 bi, segundo projeções contidas na 3ª Avaliação Bimestral. A proposta orçamentária para 2017 traz valores da ordem de R\$ 16,0 bi.

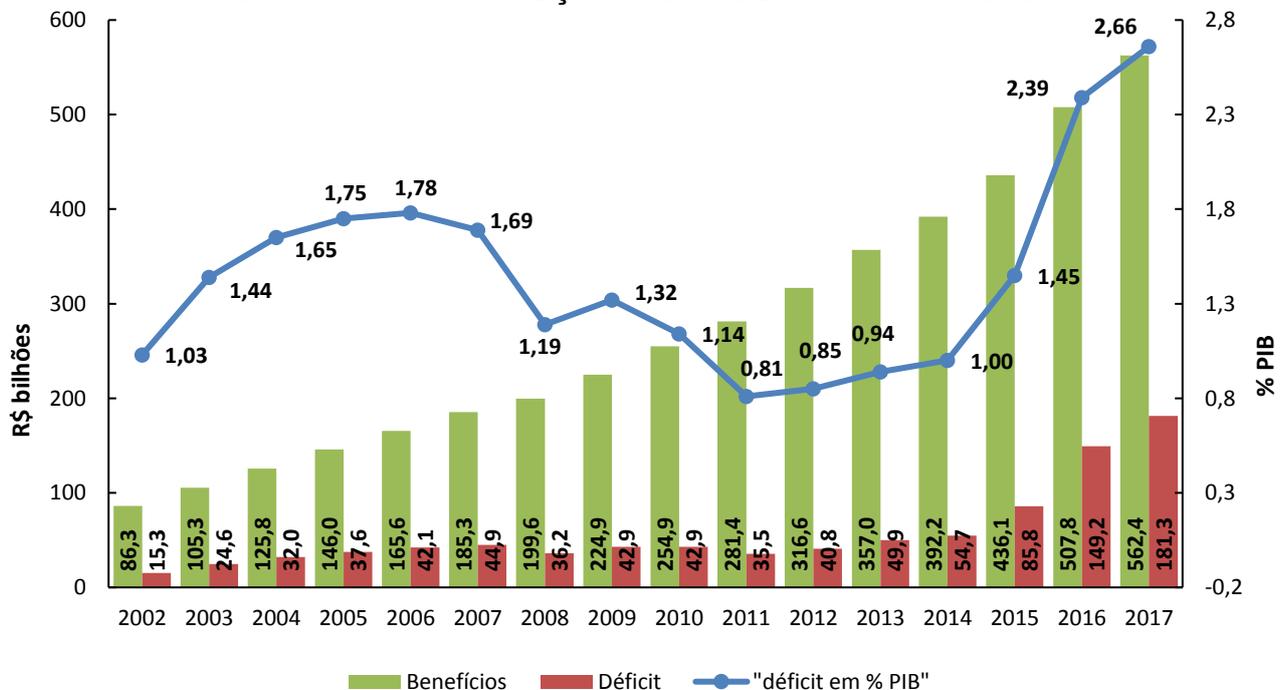
Do confronto entre as receitas, incluindo a compensação pela desoneração da folha de pagamento, e as despesas do RGPS, verifica-se em 2017 a previsão de ocorrência de déficit de R\$ 181,2 bi (2,66% do PIB). Para 2016, as projeções da 3ª Avaliação Bimestral indicam um déficit de R\$ 149,2 (2,39% do PIB). Desde 2012 o déficit do RGPS vem crescendo fortemente tanto em termos reais, quanto em proporção do PIB, saltando de



0,81% em 2011 para 2,66% em 2017, o que representa um 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, as mudanças demográficas levarão a um crescimento do déficit do RGPS nas próximas décadas chegando ao alarmante percentual de 11,14% do PIB em 2060, caso as regras atuais de aposentadorias e pensões sejam mantidas.

Com o foco de reduzir gastos inadequados, a Medida Provisória nº 739, de 7 de julho de 2016, incluiu entre os seus objetivos a revisão dos benefícios por incapacidade que estejam há mais de dois anos sem realização de perícia de revisão contados da data de publicação da Medida Provisória. Para tanto foi instituído o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BESP-PMBI), como forma de incentivo para mobilização da força de trabalho especializada para realização das perícias. Estima-se que essa revisão de benefícios gerará, para 2017, uma economia de R\$ 2,1 bilhões.

GRÁFICO 4 - EVOLUÇÃO DO RESULTADO DO RGPS



Fonte: Mensagem do PLOA 2017.



Segundo a Mensagem Presidencial, no bojo das despesas 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”.

4.3.2. Assistência Social

*André Miranda Burello – Conorf/SF
Eduardo Andrés Ferreira Rodríguez – 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 Federal⁵⁰ e regulamentado pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. O benefício, no valor de 01 (um) salário-mínimo, é devido à pessoa com deficiência e ao idoso a partir de 65 anos, cuja renda mensal familiar per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

⁵⁰ Constituição Federal:

"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."



O BPC foi instituído na LOAS em substituição à Renda Mensal Vitalícia - RMV, benefício em extinção mantido apenas para aqueles que já fossem beneficiários e criado por meio da Lei nº 6.179/74 como benefício previdenciário destinado às pessoas maiores de 70 anos de idade ou inválidas definitivamente incapacitadas para o trabalho, que não exercessem atividades remuneradas, não auferissem rendimento superior a 60% do valor do salário mínimo e sem qualquer outro meio de prover seu próprio sustento.

Para 2016 e 2017, estima-se um dispêndio conjunto com o pagamento de benefícios do BPC e da RMV de R\$ 48.853,6 milhões (0,78% do PIB) e R\$ 49.873,6 milhões (0,73% do PIB)⁵¹, respectivamente.

Importa registrar que, a exemplo do que tem ocorrido em vários anos anteriores, 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 de despesas obrigatórias do orçamento federal. Atualmente, segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social de julho de 2016, o BPC responde por cerca de 96,7% dos valores dos benefícios assistenciais emitidos, ao passo que a RMV representa aproximadamente 3,7% do total.

Atualmente, segundo o referido Boletim, no âmbito do BPC, 45,0% do valor total beneficia a clientela de pessoas idosas e 55,0% do valor é destinado à clientela de portadores de deficiência, enquanto, no âmbito do RMV, tais percentuais são, respectivamente, de 16,2% e 83,8%. Já no PLOA 2017, o dispêndio conjunto de R\$ 49.873,6 milhões com BPC e RMV está distribuído entre essas clientelas em, respectivamente, R\$ 28.171,9 milhões e R\$ 21.701,7 milhões, ou seja, 43,5% e 56,5%.

Dois fatores contribuíram para o aumento do dispêndio 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 portadora de deficiência, como ilustrado pelo gráfico

⁵¹ PIB nominal para 2016 estimado, em R\$ 6.247,9 bilhões, no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – 3º Bimestre de 2016; dispêndio para 2016 revisto no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – 3º Bimestre de 2016; PIB nominal para 2017 estimado, em R\$ 6.821,9 bilhões, na Mensagem do PLOA 2017; dispêndio para 2017 estimado no PLOA 2017.



seguinte. Parte deste aumento decorre de sucessivas alterações legislativas que facilitaram a obtenção do benefício.

A aprovação do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 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 família⁵².

Recentemente, o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 2015) alterou a LOAS para acrescentar que os rendimentos decorrentes de estágio supervisionado de qualquer membro da família também não serão computados na renda familiar per capita para fins de concessão do benefício, assim como já não eram os decorrentes da aprendizagem, por alteração efetuada pela Lei nº 12.470, de 2011, além de admitir outros elementos probatórios, distintos da renda familiar per capita, para a condição de miserabilidade do grupo familiar e a situação de vulnerabilidade⁵³.

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 a idosos foi de 91,0%, enquanto que o número de benefícios a portadores de deficiência cresceu 96,6%.

⁵² 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."

⁵³ Lei nº 8.742/1993:

"Art. 20. ...

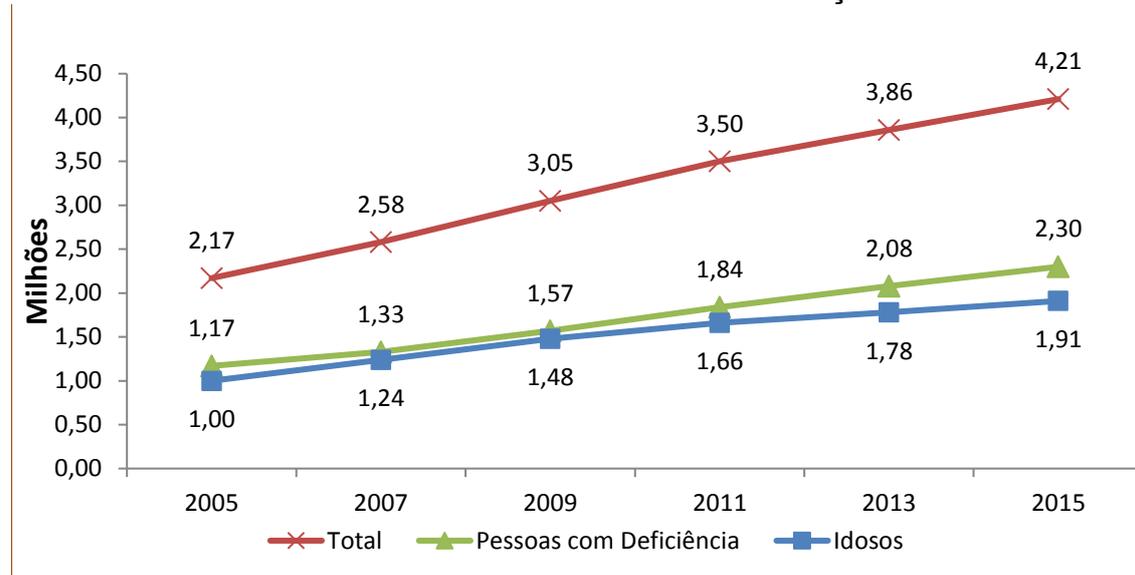
§ 9º Os rendimentos decorrentes de estágio supervisionado e de aprendizagem não serão computados para os fins de cálculo da renda familiar per capita a que se refere o § 3º deste artigo.

...

§ 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."



GRÁFICO 5 - 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 dispêndios da União nos exercícios recentes, em especial aqueles relacionados aos benefícios de previdência e assistência social.

4.3.2.2. Programa Bolsa-Família (PBF)

O Programa Bolsa-Família foi instituído pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e beneficia famílias em situação de extrema pobreza e de pobreza, com renda familiar per capita de até R\$ 85,00 e entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00, respectivamente. O valor médio do benefício financeiro, 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 de junho de 2016, com efeitos financeiros a partir de 1º de julho de 2016.

A tabela seguinte mostra os benefícios vigentes atualmente no Programa.

**TABELA 21 - BENEFÍCIOS VIGENTES DO BOLSA-FAMÍLIA**

Benefício	Valor	Regra
Básico	R\$ 85,00	- Transferido às famílias em situação de extrema pobreza (renda mensal per capita menor ou igual a R\$ 85,00); - Concedido mesmo quando não há crianças, adolescentes ou jovens na família.
Benefício Variável de 0 a 15 anos	R\$ 39,00	- Concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade.
Benefício Variável à Gestante (BVG)	R\$ 39,00	- Concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição; - Pagamento de nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês; - A identificação da gravidez é realizada no Sistema Bolsa Família na Saúde. O Cadastro Único não permite identificar as gestantes.
Benefício Variável Nutriz (BVN)	R\$ 39,00	- Transferido às famílias beneficiárias do PBF 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 beneficiárias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos; - Limite de até dois benefícios por família; - O BVJ continua sendo pago regularmente à família até dezembro do ano de aniversário de 18 anos do adolescente.
Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Caso a caso	- Transferido às famílias beneficiárias do PBF que estejam em situação de extrema pobreza (renda mensal per capita menor ou igual a R\$ 85,00), mesmo após o recebimento dos outros benefícios do PBF. O benefício para superação da extrema pobreza independe da composição familiar.

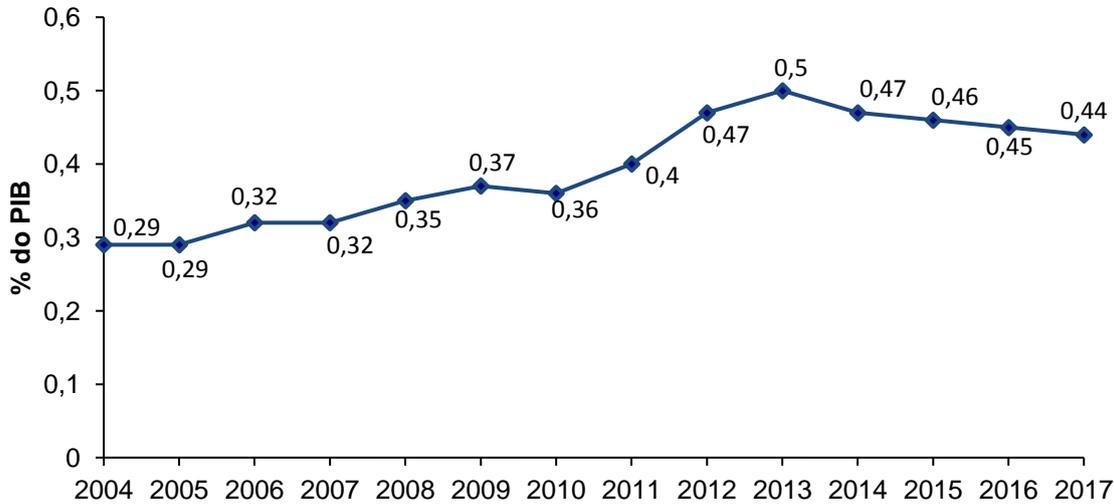
Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

O gráfico a seguir apresenta a evolução dos dispêndios das transferências do Bolsa-Família em percentual do PIB. Estima-se que os gastos passem de 0,29% do PIB, em 2004, para 0,44%, em 2017. É de se notar que, entre 2004 e 2013, as despesas com o programa cresceram de forma consistente, podendo-se citar como fatores que levaram a esse comportamento, dentre outros: 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, por fim, 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 inflacionário verificado nos últimos anos, o que corrói o valor real dos benefícios.



GRÁFICO 6 - DISPÊNDIOS COM TRANSFERÊNCIAS DO BOLSA-FAMÍLIA - % DO PIB



Fonte: Siga Brasil e Banco Central. Obs: Valores executados de 2004 a 2015, autorizado de 2016 e PLOA de 2017.

Para 2016 e 2017, são estimados gastos com as transferências do Bolsa-Família de R\$ 28,1 bilhões e R\$ 29,3 bilhões, respectivamente. Em ambos os exercícios financeiros, a meta física prevê 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 dispêndios com seguro-desemprego, que saltaram de R\$ 7,2 bi, em 2004, para R\$ 35,9 bi, em 2014, representando uma elevação de 400% no período.

A fim de conter a expansão das despesas, a Lei nº 13.134, de 2015, originária da Medida Provisória nº 665, de 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 bi, 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 atualmente autorizado na LOA 2016.

4.3.3.2. Abono salarial

A citada MP nº 665, de 2014 (convertida na Lei nº 13.134, de 2015), também promoveu alterações no abono salarial, a fim de conter o avanço dessa despesa, que saltou de R\$ 2,3 bi, em 2004, para R\$ 15,9 bi, em 2014, representando uma elevação de 594% no período. Assim como no caso do seguro desemprego, o incremento nos dispêndios 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 proporcionalmente ao número de meses trabalhados, sendo o valor do benefício limitado a um salário-mínimo.

Além das mudanças promovidas pela MP nº 665, de 2014, a mudança de calendário de pagamento do abono salarial, determinada pela Resolução CODEFAT nº 748, de 2 de julho de 2015, impactou significativamente o montante de gastos com o benefício em 2015. A mudança garantiu que apenas 50% dos benefícios fossem pagos no exercício de 2015, sendo o pagamento dos outros 50% transferido para 2016. Até a citada Resolução, os benefícios eram pagos dentro do ano civil. Em 2015, as despesas com pagamento do abono salarial foram de R\$ 10,1 bi, inferior em 36% ao observado em 2014.

É de se destacar que a mudança promovida pela MP nº 665, de 2014, relacionada ao cálculo do benefício proporcional ao 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 assim dispuseram⁵⁴. Estima-se que a despesa em 2017 seja de R\$ 15,8 bi.

⁵⁴ Art. 9º da Lei n 13.134/2015



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

Desde 2009, o somatório das despesas com pagamento do seguro-desemprego, abono salarial e empréstimos para o BNDES supera as receitas próprias do FAT, à exceção dos anos de 2011, 2012 e 2014, fazendo com que o fundo apresentasse déficits nominais. Dito de outra forma, as obrigações do Fundo foram superiores às respectivas receitas. O ano de 2013 apresentou o maior déficit, da ordem de R\$ 10,4 bi.

A cobertura dos déficits tem sido promovida pela destinação de outras receitas do Tesouro para o FAT, como, por exemplo, remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e recursos ordinários. Não fossem tais receitas, haveria a necessidade de saque das disponibilidades financeiras do FAT (depósitos especiais e Extramercado), como também da devolução pelo BNDES dos empréstimos do FAT junto a esse Banco, 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 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 22 aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para atender à mencionada compensação.

TABELA 22 - 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 criou 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.

Nos últimos anos, as transferências vêm sendo feitas conjugando-se três rubricas orçamentárias, conforme tabela a seguir.

TABELA 23 - AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS 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

Do valor classificado como transferência, 80% são consignados na ação 099B, cuja descrição se refere expressamente ao art. 91 do ADCT. Os 20% restantes são consignados na ação 0C33, que vincula recursos de Estados e Municípios ao FUNDEB⁵⁵. 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.

As discussões sobre recursos para a “Lei Kandir” geralmente consideram as dotações para compensação da perda de arrecadação, que se baseia no art. 91 do ADCT, e para o auxílio financeiro a estados e municípios para o fomento das exportações.

Considerando as rubricas em referência, observaram-se as alocações constantes da tabela 24 entre 2011 e 2017.

⁵⁵ Em decorrência do disposto no art. 3º, § 1º, da Lei nº 11.494, de 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/SFVERSÃO PARA A
AUDIÊNCIA
PÚBLICA**TABELA 24 - 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	1.560.000.000	1.560.000.000
	Lei Kandir – vinculado ao Fundeb	390.000.000	390.000.000
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950.000.000	-
	Total	3.900.000.000	1.950.000.000
2016	Lei Kandir	1.560.000.000	780.000.135*
	Lei Kandir – vinculado ao Fundeb	390.000.000	195.000.034*
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950.000.000	1.950.000.000*
	Total	3.910.000.000	2.925.000.169*
PLOA 2017	Lei Kandir	1.560.000.000	-
	Lei Kandir – vinculado ao Fundeb	390.000.000	-
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	-	-
	Total	1.950.000.000	-

Fonte: SIAFI. (*) Valores pagos até 27 de julho de 2016.

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 dos recursos entre os Estados e Municípios⁵⁶, 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. 100⁵⁷ da Constituição Federal - tanto precatórios como débitos de pequeno valor - constituem significativa despesa obrigatória da União, cujo valor alcança R\$ 31,6 bilhões no PLOA 2017⁵⁸. 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

⁵⁶ Os critérios para distribuição do auxílio financeiro é definido em legislação própria, não pela Lei nº 87/1996.

⁵⁷ “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).”

⁵⁸ 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

**VERSÃO PARA A
 AUDIÊNCIA
 PÚBLICA**

obrigatoriedade, a execução das dotações consignadas para pagamentos dos débitos judiciais alcançou 97% em 2015.

De acordo com os incisos IX e XXI do art. 12 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, constam do PLOA 2017 os seguintes títulos orçamentários decorrentes de Sentenças Judiciais as ações a seguir.

TABELA 25 - AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ATINENTES AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS – PLOA 2017

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 seguinte demonstra a distribuição das dotações alocadas no programa “Sentenças Judiciais”, por órgão e grupo de natureza de despesa.

TABELA 26 - 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

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SFVERSÃO PARA A
AUDIÊNCIA
PÚBLICA

Órgão	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Inversões Financeiras	Total
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")

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 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

**CONGRESSO NACIONAL**

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

VERSÃO PARA A
 AUDIÊNCIA
 PÚBLICA

com investimentos ocorrem nas três esferas orçamentárias (fiscal, da seguridade social e de investimento das estatais).

Na tabela 27, demonstra-se a evolução das despesas com investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social desde 2013.

TABELA 27 - INVESTIMENTOS (GND 4) - 2013 A 2017
 (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Exercício	Projeto de Lei	LOA	Autorizado	R\$ milhões	
				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 Empenhada liquidada; (2) Para 2016, valores autorizados e executados até 05/09/2016.

Os investimentos programados no PLOA para 2017 apresentam pequena elevação de 4,3% se comparados ao PLOA 2016. Contudo, ainda se mostram bem abaixo do patamar de anos anteriores. Se comparado ao PLOA 2015, os valores representam uma 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 a seguir.

TABELA 28 - INVESTIMENTOS POR INDICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO E ESFERA ORÇAMENTÁRIA NO PLOA 2017

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.



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 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 e Tecnologia e Inovação (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 29 a seguir demonstra os investimentos regionalizados por esfera orçamentária.

TABELA 29 - 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 total de investimentos no PLOA 2017 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.). Noutros casos, trata-se de programações com designação genérica de seus objetos, cujas despesas serão aplicadas em todo território nacional.

Contudo, nos demais 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 no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, a participação dessa modalidade de aplicação atinge o patamar de 64,5%.

A Tabela 30 em sequência demonstra os investimentos no PLOA 2017 nas Esferas Fiscal e Seguridade Social, discriminados por órgão orçamentário.

TABELA 30 - DESPESAS POR ÓRGÃO – PLOA 2017
(Orçamento Fiscal e da Seguridade Social)

Órgão	R\$ milhões	
	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

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF**VERSÃO PARA A
AUDIÊNCIA
PÚBLICA**

Esses valores indicam as principais áreas de aplicação de investimentos no PLOA 2017 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, o foco de dispêndio em investimentos concentra-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 31 demonstra a distribuição proposta no PLOA 2017, segundo os órgãos do Poder Executivo a que se vinculam.

TABELA 31 - 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

Destacam-se os programas do Ministério de Minas e Energia (90,6% do total), que concentram os investimentos relativos aos 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 de 2013 a 2017, essas despesas estão alocadas nos órgãos orçamentários de acordo com a tabela 32.

**TABELA 32 - 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.	2.300,00	1.840,00	1.902,00	2.652,00	1.900,44
M. do Trabalho	16.838,50	17.961,80	18.732,50	16.800,97	16.539,98
M. do Desenvolvimento Social e Agrário	1.402,10	1.253,10	1.756,30	1.124,17	0,16
M. das Cidades	9.000,00	12.500,00	13.974,80	11.260,00	4.929,50
M. dos Transp., Portos e Aviação Civil*	1.658,30	1.963,10	1.972,50	2.524,18	1.481,09
Encargos Financeiros da União	261,5	6.242,50	9.130,30	4.951,22	6.208,29
Operações Oficiais de Crédito	29.566,00	31.268,90	44.517,80	46.604,85	47.890,61
Outros	2.094,60	1.586,60	3.019,60	2.388,03	3.065,13
TOTAL	63.120,90	74.616,00	95.005,80	88.305,43	82.015,20

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:

- a) no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, formação de estoques públicos;
- b) no Ministério do Trabalho, financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES;



CONGRESSO NACIONAL

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

VERSÃO PARA A
AUDIÊNCIA
PÚBLICA

- c) no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, pagamento de sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios);
- d) no Ministério das Cidades, integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR;
- e) no 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;
- f) em 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 FCO⁵⁹), do Nordeste (FDNE e FNE⁶⁰) e do Norte (FNO⁶¹), desenvolvimento da marinha mercante e da indústria naval (FMM⁶²) etc;
- g) em Encargos Financeiros da União, promoção de investimentos no Brasil e no Exterior (Fundo Social – FS); pagamento de sentenças judiciais; e integralização de cotas de diversos fundos (FGHAB⁶³, FGEDUC⁶⁴ 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

⁵⁹ Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO.

⁶⁰ Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE.

⁶¹ Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO.

⁶² Fundo da Marinha Mercante - FMM.

⁶³ Fundo Garantido da Habitação Popular - FGHAB.

⁶⁴ Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo - FGEDUC.



infraestrutura nas áreas de transporte, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação com recursos públicos e privados.

Em 2010, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento 2 – PAC 2, com o mesmo objetivo do anterior e incluindo no rol de investimento as áreas sociais o que aumentou, substancialmente, a 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 previsto no ano anterior, os recursos do programa no 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 apresentado a execução de apenas três eixos (Infraestrutura Logística, Infraestrutura Energética e Eixo Social e Urbano).

Com relação aos recursos orçamentários previstos no PLOA 2017 (orçamento fiscal e orçamento da seguridade) foram destinados ao PAC R\$ 35,8 bilhões o que representa diminuição de 15,5% (R\$ 6,5 bilhões) em comparação ao PLOA 2016. Se comparar com o ano de 2015 a queda dos recursos se torna mais drástica: serão cerca de R\$ 29,1 bilhões a menos, o que significa 44,8% a menor.

Ao se confrontar a destinação dos recursos do PAC previstos para o ano de 2017 com o ano de 2016 por região (tabela 33) identifica-se que a única região que terá recursos diminuídos é a região Nordeste (há um decréscimo de R\$ 1 bilhão, aproximadamente 16,5%).

TABELA 33 - 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

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SFVERSÃO PARA A
AUDIÊNCIA
PÚBLICA

Localização da ação	PLOA 2015		PLOA 2016		PLOA 2017		Variação %
	Valor (a)	%	Valor (b)	%	Valor (c)	%	(c)/(b)-1
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 34 são apresentados os recursos previstos no PAC para o ano 2015, 2016 e 2017 por Grupo de Natureza de Despesa – GND. Verifica-se que, enquanto a previsão para os investimentos (GND 4) aumentará cerca de 8,6% em relação ao ano de 2016, as inversões financeiras (GND 5) despencarão 50,9% (são R\$ 7,3 bilhões a menos).

TABELA 34 - 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 de maio de 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 e que o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, também, analisa a escolha de ativos da União para a venda ao setor privado. Não foram identificados no PLOA 2017 quais projetos ou empreendimentos integrarão o PPI.



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 correspondem a gastos federais que não pressionam o resultado primário nem alteram o endividamento líquido do setor público não financeiro no exercício. Elas correspondem, principalmente, ao pagamento de juros, encargos e amortização de dívidas, à concessão de empréstimos e financiamentos, à aquisição de títulos de crédito e representativos de capital integralizado e às reservas de contingência, com exceção do montante de, no mínimo, 1,8% da Receita Corrente Líquida (RCL), considerado primário. A propósito, as reservas de contingências serão objeto de exame específico no Item 4.6, pelo que, não integram esta seção.

Desse modo, tais despesas integram o resultado nominal, apurado pelo Banco Central do Brasil (BCB), ao final do exercício, junto com o resultado primário para fins de verificação do cumprimento da meta fiscal fixada para o exercício nas diretrizes orçamentárias.

Conforme a tabela 35, retirada da Mensagem Presidencial que encaminha o PLOA 2017, a previsão é de que juros e encargos representem cerca de R\$ 339 bilhões, amortização da dívida, com R\$ 1.383,2 bilhões, e demais despesas financeiras, com R\$ 128 bilhões, para o governo central – Tesouro Nacional, INSS e Banco Central⁶⁵, representados pelos orçamentos fiscal e da seguridade social – isto é, 5%, 20% e 2% do PIB respectivamente. Em relação a anos anteriores, destaca-se a elevação da amortização e, em menor escala, de juros e encargos.

TABELA 35 - 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
XVIII.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
XVIII.2. Amortização da Dívida	753.868,9	12,8	1.044.806,8	17,1	1.044.806,8	16,7	1.383.191,3	20,3

⁶⁵ SILVA, Aline Dieguez B. de Meneses. MEDEIROS, Otavio Ladeira de. *Conceitos e estatísticas da dívida pública*. P. 101-102. Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/Parte%201_4.pdf. Acesso em: 6 set. 2016.

**CONGRESSO NACIONAL**

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

VERSÃO PARA A
 AUDIÊNCIA
 PÚBLICA

DISCRIMINAÇÃO	REALIZADO 2015		LOA 2016		REPROGRAMAÇÃO 2016		PLOA 2017	
	R\$ Milhões	% PIB	R$ Milhões	% PIB	R$ Milhões	% PIB	R$ Milhões	% PIB
XVIII.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: Mensagem Presidencial - PLOA 2017, p. 40.

Um dos parâmetros para a fixação dos montantes de juros e amortização no PLOA é o estoque bruto da dívida pública federal – DPF, que representa dois terços da dívida bruta do governo geral, isto é, do conjunto das unidades federadas. A DPF inclui títulos em carteira no Banco Central. Os valores da DPF, apresentados nas informações complementares que acompanham o PLOA 2017, estão relacionados na tabela 36, apresentada a seguir.

TABELA 36 - ESTOQUE BRUTO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

INDICADORES	dez/02	dez/12	dez/13	dez/14	dez/15	R\$ bilhões	
						LIMITES 2016	
						MÍN	MÁX
Estoque da DPF ¹ em mercado (r\$ bilhões)	893,3	2008	2122,8	2295,9	2793	3100	3300
Composição do Estoque da DPF							
Prefixado (%)	1,5	40	42	41,6	39,4	31	35
Índice de Preços (%)	8,8	33,9	34,5	34,9	32,5	29	33
Taxa Flutuante (%)	42,4	21,7	19,1	18,7	22,8	30	34
Câmbio (%)	45,8	4,4	4,3	4,9	5,3	3	7
Estrutura de Vencimentos							
% vincendo em 12 meses	34,6	24,4	24,8	24	21,6	16	19
Prazo Médio (anos)	3,6	4	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.

Entre dezembro de 2012 e 2016, a participação da dívida a preços flutuantes aumentou de 22% para até 34% e da dívida vinculada a câmbio de 4% para até 7%, enquanto a participação de títulos prefixados caiu de 40% para até 35% e vinculados a índices de preços de 33,9% para 33%).

Com relação aos prazos de maturação da dívida, verifica-se, entre dezembro de 2012 e 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 16%.



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 apropriação 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 Secretaria do Tesouro Nacional - 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)⁶⁶.

Cumprir lembrar 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.

A gestão da dívida pública federal envolve o pagamento de juros e de amortização do principal corrigido (pagos periodicamente ou no vencimento da operação de crédito). Portanto, a lei orçamentária deve conter dotações necessárias ao pagamento dessas despesas. Assim, conforme as diretrizes orçamentárias para 2017, as despesas financeiras correspondem ao Identificador de Resultado Primário – RP 0, ora desdobrado em serviço da dívida – juros, encargos e amortizações – e demais despesas financeiras com exceção das reservas de contingências – identificado pelo Grupo de Natureza da Despesa – GND 9 – conforme já mencionado.

⁶⁶ Mensagem Presidencial, p. 25



4.5.1. Serviço da Dívida Pública

O serviço da dívida abrange gastos correntes com juros e encargos (Grupo de Natureza da Despesa – GND 2) e gastos de capital na forma de amortizações com impacto no endividamento líquido da União (GND 6).

4.5.1.1. Juros e encargos da dívida (GND 2)

Os juros e encargos constantes do PLOA 2017, estimados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN e pela SOF, constam da tabela 37.

TABELA 37 - 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: SIAFI e 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 38.

TABELA 38 - JUROS NOMINAIS – NFSP
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

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

Fonte: Mensagem presidencial (PLOA 2017)

A diferença entre valores apresentados nas duas tabelas anteriores é esperada. De fato, na tabela 37, 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.

Já na tabela 38, 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 para o próximo exercício em relação ao montante autorizado em 2016, conforme demonstrado na tabela 39.

TABELA 39 - AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R\$ milhões	
Exercício	Valor
2015 (Executado)	753.868,9
2016 (Autorizado)	1.044.806,8
2017 (PL)	1.383.191,3

Fonte: SIAFI e PLOA 2017. (1) Despesa liquidada mais despesa inscrita em restos a pagar não processados

A Tabela 40 demonstra as fontes alocadas para amortização da dívida.

TABELA 40 - AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA POR FONTE DE RECURSOS
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R\$ milhões	
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

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SFVERSÃO PARA A
AUDIÊNCIA
PÚBLICA

Fonte	Valor
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
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 para 2017, de R\$ 946,4 bilhões, representa 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

As demais despesas financeiras, quando consideradas com a Reserva de Contingência (GND 9), no valor de R\$ 34,5 bilhões, correspondem ao montante indicado na Mensagem. Elas são apresentadas na Tabela 41 por Esfera e GND.

**TABELA 41 - DEMAIS DESPESAS FINANCEIRAS POR GND E ESFERA**
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R\$ milhões

Esfera	GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais	GND 3 – Outras Desp. Correntes	GND 5 – Inversões Financeiras	Soma	%
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, respectivamente com R\$ 16,3 bilhões e R\$ 3,2 bilhões.

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)”, com R\$ 19,9 bilhões e “Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES”, com R\$ 16,5 bilhões.

Quase um quarto dessas despesas constam no GND 1, em ações de contribuição para custeio previdenciário, como já mencionado, com exceção de R\$ 1,1 bilhão, empregado em “Reserva de Contingência – Financeira”.

O GND 3 contempla menos de 1% desses gastos, 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 (GND 9)

*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 geral⁶⁷, 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.

Diversamente do que ocorreu em exercícios anteriores, a reserva geral foi programada com recursos diferentes dos recursos ordinários (fonte 100). Dos R\$ 21,2 bilhões programados na reserva geral, R\$ 19,7 bilhões foram alocados com a fonte 188 (Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional) e R\$ 1,5 bilhão com a fonte 174 (Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia).

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. A alocação de R\$ 1,5 bilhão com a fonte 174, fonte considerada vinculada, contraria o disposto nesse parágrafo.

A tabela 42 demonstra os montantes das reservas de contingências geral e específicas consideradas no PLOA 2017.

⁶⁷ 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.

**TABELA 42 - COMPOSIÇÃO DAS RESERVAS DE CONTINGÊNCIA
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)**

R\$ milhões

Tipo de Reserva / Órgão	Identificador de RP	PLOA 2017
Reserva de Contingência Geral (art. 13, Caput, do substitutivo ao PLDO 2017)		21.232,9
90000 - Reserva de Contingência	Desp. Financeira	7.583,2
90000 - Reserva de Contingência	Desp. Prim. Discr.	13.649,7
Reservas de Contingência Específicas (art. 13, § 1º, do substitutivo ao PLDO 2017)		26.944,8
20000 - Presidência da República	Desp. Financeira	628,3
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Desp. Financeira	32,1
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	Desp. Financeira	5.098,8
25000 - Ministério da Fazenda	Desp. Financeira	607,3
26000 - Ministério da Educação	Desp. Financeira	1.500,0
28000 - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	Desp. Financeira	755,1
30000 - Ministério da Justiça e Cidadania	Desp. Financeira	944,6
32000 - Ministério de Minas e Energia	Desp. Financeira	991,6
39000 - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	Desp. Financeira	6.049,5
42000 - Ministério da Cultura	Desp. Financeira	413,8
44000 - Ministério do Meio Ambiente	Desp. Financeira	337,6
47000 - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	Desp. Financeira	189,3
52000 - Ministério da Defesa	Desp. Financeira	342,8
56000 - Ministério das Cidades	Desp. Financeira	1.133,2
71000 - Encargos Financeiros da União	Desp. Financeira	6.325,8
90000 - Reserva de Contingência	Desp. Financeira	1.595,0
Total das Reservas de Contingência		48.177,7

Fonte: PLOA 2017 e SIGA Brasil

Como se observa, as reservas alcançam R\$ 48,2 bilhões no PLOA 2017, sendo R\$ 21,2 bilhões referentes à reserva de contingência geral, e R\$ 26,9 bilhões relativos a reservas de contingência específicas⁶⁸, formadas por fontes próprias e/ou vinculadas.

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

⁶⁸ 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.



despesas primárias que venham a ser objeto de créditos adicionais durante o exercício de 2017, salvo se houver compensações que garantam o cumprimento da 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 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 LDO.

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 líquida⁶⁹.

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.

⁶⁹ 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.



Cabe também destacar que o substitutivo ao PLDO 2017 dispõe no § 2º do artigo 13 que serão classificadas como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal as eventuais reservas de contingência constituídas, com fundamento no § 1º, inciso I, do artigo, no âmbito do Fundo Nacional de Aviação Civil, do Fundo Nacional de Segurança Pública e do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN.

Dessa forma, dos R\$ 6,0 bilhões alocados no Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, R\$ 2,9 bilhões deveriam estar classificados como despesa primária pois se encontram na Unidade Orçamentária 39902 - Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC.

5. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR

*Eugênio Greggianin – 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 4.320, de 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 LOA 2016, com base nessa ressalva e seguindo a linha das leis orçamentárias anteriores, autoriza a abertura de créditos suplementares para o atendimento de despesas elencadas no respectivo art. 4º, observadas as condições, limites e fontes de recursos nele previstos.

No PLOA 2017 o dispositivo sofreu alterações significativas. A mudança de paradigma reflete, em especial, a possibilidade de aprovação da PEC nº 241/2016, que prevê limites para a elaboração e execução orçamentária das despesas primárias, cuja essência foi reproduzida no Substituto ao PLDO 2017, aprovado no Congresso Nacional com a ressalva de três destaques para votação em separado. Influenciaram também o texto do Substitutivo as repercussões dos debates, ocorridos durante o processo de impeachment da Presidente da República, sobre a compatibilidade dos créditos suplementares abertos por decreto com a meta de resultado primário. Diante disso, o tema será dividido em dois tópicos.



5.1. Margens de remanejamento

Cabe ao Legislativo autorizar créditos orçamentários, seja o inicial (lei orçamentária anual), sejam os adicionais (CF, art. 165, III⁷⁰, e art. 167, V⁷¹). A autorização legislativa do crédito orçamentário é a forma que o Parlamento tem de controlar previamente o gasto público. Os créditos são sempre autorizados por lei. O ato formal da “abertura” é automático quando o Legislativo aprova programações específicas (LOA e PLs). Sendo que, no caso de autorizações genéricas dadas no texto da LOA, a “abertura” do crédito é delegada ao Executivo, dentro de certas condições.

A autorização para a abertura de créditos por decreto revela-se adequada até o ponto em que permite ao órgão de execução (todos os Poderes, do MPU e da DPU) flexibilidade razoável na movimentação de créditos para a execução eficiente das políticas públicas.

Como a autorização do Legislativo para o Executivo abrir créditos permite que se altere a alocação inicial de recursos, é importante que haja certo comedimento nessa concessão, preservando-se a efetividade do papel do Congresso Nacional na alocação de recursos públicos.

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 ciclo. 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*).

No PLOA 2017, a regra geral de suplementação foi dividida de acordo com o indicador de resultado primário da despesa. Amplia-se a possibilidade de suplementação das despesas obrigatórias, sem fixar limites ao acréscimo.

A existência de uma regra específica para a suplementação das despesas obrigatórias em geral permitiu ao governo “enxugar” uma série de autorizações específicas que constavam do texto da LOA. Aumenta-se a flexibilidade no caso de despesas primárias

⁷⁰ Constituição Federal. Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...) III - os orçamentos anuais.

⁷¹ Constituição Federal. Art. 167. São vedados: V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;



obrigatórias, pois a possibilidade de anulação de dotações se aplica ao conjunto das dotações classificadas com “RP 1” e não mais ao valor do subtítulo objeto da anulação. As despesas obrigatórias não se sujeitam ao contingenciamento, o que justifica maior margem para que o Executivo possa gerenciar os recursos que possibilitem o atendimento das demandas legais e constitucionais. A tabela 43 esquematiza essas disposições.

TABELA 43 - PLOA 2017 – REGRA DE SUPLEMENTAÇÃO POR DECRETO
Despesas Obrigatórias x Despesas Discricionárias (não PAC)

Fontes de Cancelamento	Despesa Suplementada pelo Crédito (art. 4º, incisos I e III)	
	Despesa Obrigatória (RP 1) - sem limite	Discricionária (RP 2 - não PAC) – até o limite de 20% do respectivo valor
Anulação de dotações	Anulação de até 30% (trinta por cento) do <i>conjunto</i> das dotações classificadas com o referido RP	Anulação <i>parcial</i> de dotações, limitada a 20% (vinte por cento) do valor do subtítulo objeto da anulação
Reserva de contingência	Sim	Sim
Excesso de arrecadação	Sim, com restrições (obs.1)	Não
Superávit financeiro	Sim, com restrições (obs. 2).	

Observações: (1) PLOA 2016, art. 4º, §10: A utilização do excesso de arrecadação previsto nas alíneas “c” e “d” do inciso I (excesso de arrecadação de receitas próprias/vinculadas e do Tesouro) fica restrita às transferências constitucionais e legais a Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (2) PLOA 2016, art. 4º, § 9º: A abertura dos créditos de que trata este artigo, para o atendimento de despesas primárias à conta de recursos de origem financeira, fica condicionada ao cancelamento de despesas primárias no valor correspondente, observados os limites estabelecidos neste artigo.

Manteve-se a possibilidade de maiores remanejamentos entre programações do PAC, até o limite de 30% (trinta por cento) das dotações orçamentárias de cada subtítulo, mediante o remanejamento de até 20% do montante das dotações dos demais subtítulos desse programa.

O PLOA 2017 excluiu a possibilidade de aproveitamento, dos saldos orçamentários do ano anterior, para alocação no mesmo subtítulo. O saldo orçamentário corresponde à diferença entre a dotação autorizada e o valor empenhado no exercício findo.

5.2. Compatibilidade dos créditos abertos com os limites de despesas primárias (PEC nº 241/2016 e Substitutivo ao PLDO 2017) e com as metas de resultado primário (LDO)

A existência de compatibilidade com a meta de resultado primário é condição prévia para a abertura de créditos suplementares. O PLOA 2017 contempla alterações relevantes nesse sentido.



Assinale-se que já existem diversas normas que obrigam o gestor a adotar medidas voltadas ao cumprimento da meta fiscal fixada pela LDO, seja no plano da autorização da despesa, seja no da execução orçamentária. Se aprovada a PEC nº 241/2016, a despesa primária na LOA deverá ser também compatível com os limites ali definidos (valor pago em 2016, corrigido pelo IPCA).

No plano da autorização orçamentária, fixada a meta fiscal pela LDO, a elaboração e aprovação da lei orçamentária deve ser com ela a compatível (arts. 4º e 5º da LRF; arts. 2º e 11, III, do Substitutivo ao PLDO). A despesa primária planejada não pode ultrapassar o limite determinado pela meta (despesa primária na LOA = receita primária estimada na LOA (-) resultado fiscal).

Ainda no plano da autorização, os créditos adicionais (autorizados por lei específica, ou pela LOA) também devem ser compatíveis com a obtenção da meta (Substitutivo ao PLDO 2017, art. 40, § 4º; e art. 4º do PLOA 2017).

No plano da execução (empenho e pagamento), o cumprimento da meta de resultado fiscal fixada pela LDO depende de uma série de providências legais: programação financeira inicial (LRF arts. 8º e 13; LDO); avaliação bimestral da evolução das 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 pagamento de despesas discricionárias, em valores compatíveis com o cumprimento da meta fiscal fixada na LDO (art. 9º LRF; LDO⁷²).

O risco de não cumprimento da meta é identificado a partir dos relatórios bimestrais. A variável de ajuste é a despesa discricionária. De acordo com o art. 9º da LRF, se verificado que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas

⁷² Observe-se que, no plano da execução, os limites de empenho e pagamento apenas garantiriam a abertura de quaisquer créditos enquanto os próprios limites forem compatíveis. Os créditos seriam considerados compatíveis enquanto circunscritos ao limite de execução que se revela como adequado. Desaparecendo essa salvaguarda, que estaria abonando a abertura de quaisquer créditos, inverte-se a presunção: todos os créditos, compatíveis a priori, passam a ser considerados desautorizados. Exceto quanto àqueles créditos que se revelam, desde já, no plano orçamentário, incapazes de afetar a obtenção da meta fiscal. Observe-se que a condição para a abertura de créditos por decreto no caput do art. 4º surge pela primeira vez na LOA 2001, logo após a edição da LRF. Em suma, a possibilidade de abertura de créditos por decreto estaria sempre condicionada ao cumprimento da programação financeira e cronograma de desembolso, e ao cumprimento do art. 9º da LRF (contingenciamento). Ou seja, se e enquanto os limites de empenho e pagamento das despesas discricionárias (aos quais se submetem todos os créditos, originais e adicionais) estivessem garantindo a obtenção da meta de resultado fiscal, garantida estaria a compatibilidade, independentemente do equilíbrio individualizado das fontes de cada crédito. De outra parte, se os limites de empenho e pagamento previstos no art. 9º estiverem subestimados, inverte-se a presunção.



fixadas na LDO (inclusive por causa da projeção de aumento da despesa obrigatória), os Poderes e o MPU promoverão a correção da trajetória da despesa discricionária, ou seja, a redução dos limites até os quais pode-se efetuar empenho e pagamento. Essa ação é preventiva e tem como propósito evitar riscos e corrigir desvios. A avaliação bimestral leva em conta receitas e despesas já realizadas e aquelas a realizar. A meta que baliza os limites de empenho e pagamento (e o contingenciamento) das despesas discricionárias é fixada pela LDO⁷³.

Se aprovada a PEC nº 241/2016, as despesas discricionárias poderão sofrer maior redução, porque, além de serem contingenciadas para garantir a obtenção da meta fiscal da LDO, devem, adicionalmente, ser canceladas para compensar aumento de despesas obrigatórias.

Um exemplo numérico⁷⁴, reproduzido na tabela seguinte, mostra como, à luz das normas da LRF, a queda da receita primária é compensada pela redução de despesas discricionárias, elevando-se o contingenciamento. Porém, no caso de aumento da despesa obrigatória, as disposições da PEC 241/2016 e do substitutivo do PLDO 2017 (teto de gastos), combinadas com o art. 4º do PLOA 2017, indicam a necessidade de cancelamento definitivo (e não contingenciamento) de despesas primárias (discricionárias) no mesmo montante.

TABELA 44 - ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA LOA COMPATÍVEIS COM AS METAS FISCAIS

LRF (meta fiscal da LDO) x PEC nº 241/2016 (PLDO 2017)

Variável Fiscal	LOA	LRF - Relatórios de Avaliação Bimestral (Decretos de limitação de empenho e pagamento)				
		Programação Inicial	Relatório 2º Bimestre	Relatório 3º Bimestre	Relatório 4º Bimestre	Relatório 5º Bimestre
Meta (fixada pela LDO) (a)	50	50	50	50	50	50
Receita Primária estimada (b)	1000	1000	990	980	980	980
Despesa Primária Autorizada = Limite PEC/PLDO	950	950	950	950	950	950
Obrigatória (d)	850	850	850	850	870	870

⁷³ Se Congresso aprova nova meta durante o exercício, esse novo alvo passará a orientar os limites de execução.

⁷⁴ No exemplo, a meta é mantida constante em 50 unidades. As receitas primárias, estimadas inicialmente em 1000 unidades, sofrem uma primeira frustração no 2º bimestre, e outra no 3º bimestre do exercício. As despesas obrigatórias são reavaliadas para mais no 4º bimestre, implicando no cancelamento de despesas autorizadas (discricionárias) do mesmo montante, nos termos do art. 4º do texto do PLOA 2017.



Variável Fiscal	LOA	LRF - Relatórios de Avaliação Bimestral (Decretos de limitação de empenho e pagamento)				
		Programação Inicial	Relatório 2º Bimestre	Relatório 3º Bimestre	Relatório 4º Bimestre	Relatório 5º Bimestre
Discricionária Autorizada	100	100	100	100	80	80
Limites de empenho e pagamento Discricionária	100	100	90	80	60	60
Contingenciamento LRF (f = LOA - e)	0	0	10	20	20	20
Cancelamento PEC 241/2016 + art. 4º LOA		0	0	0	20	20

Assim, no exemplo da tabela 44, no quarto bimestre, além do contingenciamento de 20 unidades em função da queda de receita, torna-se necessário cancelamento compensatório de 20 unidades para elevar o aumento das despesas obrigatórias.

O caput do PLOA 2017 sofreu alterações para ressaltar a existência das duas condições para que os órgãos de execução possam abrir créditos por decreto: a) compatibilidade com a meta fiscal fixada (vigente⁷⁵) pela LDO, o que implica que os limites de programação orçamentária e financeira (e dos contingenciamentos) devem se conformar à mesma; b) compatibilidade com os limites de despesa primária, o que implica que a despesa primária total autorizada não poderá ultrapassar o limite da PEC nº 241/2016 (PLDO 2017). Além disso, novos parágrafos passam a determinar que:

a) no caso de abertura de créditos voltados às despesas obrigatórias, a compatibilidade do crédito com a obtenção da meta de resultado primário depende de se demonstrar que a alteração (no nível de detalhamento o quadro IX – demonstrativo de resultado primário) já tenha constado do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas (§ 7º do art. 4º do PLOA 2017);

b) em observância ao limite da despesa primária total do caput, a abertura de créditos para atendimento de despesas primárias, sem indicação de recursos compensatórios de natureza primária, fica condicionada à sua previsão no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas (§ 8º do art. 4º do PLOA 2017);

c) a abertura dos créditos para o atendimento de despesas primárias à conta de recursos de origem financeira fica condicionada ao cancelamento de despesas primárias no

⁷⁵ A meta de resultado fiscal que orienta a elaboração e a execução do orçamento é a fixada, ou seja, a vigente no momento da abertura do crédito.



valor correspondente, observados os limites estabelecidos neste artigo (§ 9º do art. 4º do PLOA 2017);

d) a utilização do excesso de arrecadação previsto nas alíneas “c” e “d” limita-se às transferências constitucionais e legais a Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (§ 10 do art. 4º do PLOA 2017).

Houve significativa redução das hipóteses de indicação do superávit financeiro e do excesso de arrecadação para a abertura de créditos suplementares que devam atender a despesas primárias.

Além da hipótese tratada no item “d” acima, é possível utilizar excesso de arrecadação decorrente dos pagamentos de participações e dividendos pelas entidades integrantes da Administração Pública Federal indireta, inclusive os relativos a lucros acumulados em exercícios anteriores, ao pagamento do serviço da dívida.

O superávit financeiro pode ser utilizado para o atendimento de despesas primárias, mas condicionado ao cancelamento de despesas primárias no valor correspondente. Tal exigência contribui para a hígidez fiscal e consequente cumprimento da meta de resultado primário, além de reduzir a necessidade de contingenciamentos.

A redação do art. 4º e de seus parágrafos deve ser esclarecida, deixando-se claro que a compatibilidade de créditos que ampliam despesas primárias depende, além de observância do disposto no caput do art. 4º da LOA, das providências relacionadas à prévia identificação da “margem fiscal” nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas, e da identificação dos cancelamentos compensatórios (anexo de cancelamento de despesas primárias).

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, inc. IV do PLDO/2017⁷⁶). Isto é, indícios de atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado com potencialidade para ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

- a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou
- b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública 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 2015⁷⁷, 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 de obras paralisadas da LOA 2016.

⁷⁶ Deve-se ressaltar que, não tendo sido aprovada a LDO 2017, o regramento utilizado para a matéria nesta exposição é o contido no PLDO 2017.

⁷⁷ 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



É de se destacar que não há impedimento legal para que as programações discriminadas no Anexo VI recebam dotações orçamentárias no PLOA 2017. Entretanto, se isso ocorrer, essas 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 PLDO 2017.

Cumprido 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 PLDO 2017, ou mesmo posteriormente, caso novas ocorrências venham a ser identificadas pela Corte de Contas.

Na hipótese de se verificarem novos empreendimentos com indícios de vícios graves, 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.

Ao deliberar pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira desses empreendimentos, determina o art. 103 do PLDO 2017 que o Congresso Nacional leve em consideração a gravidade do indício apontado e as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, com especial atenção para os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população; os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento; a motivação social e ambiental do empreendimento; o custo da deterioração ou perda de materiais adquiridos ou serviços executados; as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados; 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; o custo total e o estágio de execução física e financeira de contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas; os empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação; os custos para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; e o custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.



7. CONCLUSÕES

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

Na elaboração do projeto da lei orçamentária para 2017 (LOA 2017), foi observada a regra para limitação de despesas. A norma inserida no substitutivo ao PLDO 2017 estabelece que as despesas primárias, salvo algumas exceções, não poderão superar o montante de pagamento efetuado em 2016 corrigido pelo fator equivalente 7,2%. Essa regra é semelhante à constante da PEC nº 241, de 2016, em tramitação na Câmara dos Deputados, porém sem tanto detalhamento.

O estabelecimento de limite de gastos para a União pode representar um desestímulo à reestimativa de receita. A revisão da receita, historicamente, eleva o montante de receita que serve de fonte para atendimento de emendas. A limitar o total da despesa primária, a utilização da reestimativa da receita se revelará restritiva, sendo um dos possíveis destinos dos recursos a melhoria do resultado primário.

Além disso, o substitutivo ao PLDO 2017 contém regra que foi acrescida ao projeto original referente a emendas de bancada estadual. De acordo com o substitutivo, as emendas de bancada estadual serão de duas categorias. Uma de execução obrigatória e outra classificada como discricionária. As emendas que serão de despesas obrigatórias serão classificadas com o identificador de resultado primário igual a 7 e serão apresentadas até o montante equivalente a 0,8% da receita corrente líquida. Na execução, porém, deverão ter a execução obrigatória, salvo impedimentos de ordem técnica ou legal, até 0,6% da receita corrente líquida. A quantidade de emendas de bancada classificadas com RP 7 será definida do relatório de atividades do Comitê de Admissibilidade de Emendas. As demais emendas de bancada serão classificadas com RP 2 ou 3.

Em razão dessas regras, e considerando ainda a exigência de recursos para atendimento das emendas individuais, a reserva de contingência primária apresenta dotação equivalente a 1,8% da receita corrente líquida. No entanto, ainda falta 0,2% da



receita corrente líquida para atendimento das emendas impositivas, uma vez que o total de recursos para apresentação equivale a 2,0% da RCL, sendo 1,2% para emendas individuais e 0,8% para emendas das bancadas estaduais.

Quanto ao equilíbrio fiscal, a Constituição proíbe o déficit entre receitas e despesas correntes, limitando a realização de operações de créditos ao montante das despesas de capital, ressalvada autorização específica do Congresso (art. 167, III).

No PLOA 2017, considerando-se o orçamento fiscal e da seguridade social, e também o orçamento de investimento das estatais, cumpriu-se a referida regra, ainda que por pequena margem.

Por outro lado, considerando-se que a regra de ouro existe para impedir que governos financiem despesas correntes com a emissão de títulos, e que as empresas estatais são autônomas, têm dívida própria e atuam sob regime jurídico de direito privado, é razoável que se defenda a aplicação da regra de ouro sem a contabilização das estatais. Esse aspecto, no entanto, exige regulamentação na LDO ou na lei complementar de finanças públicas (art. 165, § 9º, da CF/88).

A emissão de títulos para a cobertura de despesas correntes e do déficit orçamentário encontra respaldo na legislação vigente.

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO assume posição determinante na definição do equilíbrio fiscal. Portanto, o equilíbrio fiscal é assegurado pela fixação de vínculos entre os instrumentos de planejamento e orçamento.

De acordo com a LRF (§ 1º do art. 4º), as metas fixadas para o exercício financeiro referem-se a “resultados nominal e primário”. Tais “resultados” podem, portanto, representar superávit ou déficit, mas, em qualquer caso, as metas fiscais devem ser coerentes com a política fiscal. Assim, diante de situações excepcionais e justificadas, a LDO pode fixar metas de resultado negativas.

Relativamente ao texto do projeto, cabe destacar o art. 4º que trata da autorização para abertura de créditos suplementares. De acordo com a regra geral indicada no caput, a autorização depende de as alterações promovidas na programação orçamentária estarem de acordo com a meta de resultado primário. Ou seja, o valor suplementado pelo crédito em



CONGRESSO NACIONAL

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

**VERSÃO PARA A
AUDIÊNCIA
PÚBLICA**

despesa primária deverá ser compensado pelo cancelamento de dotação classificada como despesa primária ou por elevação de receita primária no mesmo montante. Além disso, não se pode ultrapassar o limite de gastos para as despesas primárias consideradas no teto.

Quanto ao rol de despesas que podem ser atendidas, cabe destacar a liberdade conferida ao Poder Executivo para ajustar as programações classificadas com RP 1 e RP 3. Quanto às despesas obrigatórias (RP 1), a proposição permite o atendimento de tais despesas com recursos provenientes do cancelamento de até 30% do conjunto de dotações assim classificadas.

No que tange ao RP 3, o dispositivo possibilita o atendimento das programações contempladas no PAC mediante o remanejamento de até 20% do montante das dotações orçamentárias desse programa. O Congresso Nacional sempre lutou para limitar essa liberdade do Poder Executivo a fim de participar das decisões sobre importantes políticas públicas, especialmente, relacionadas com investimentos. Seu objetivo foi alcançado com a edição da Lei nº 13.255/16 (LOA 2016), que limitou em 30% a possibilidade de suplementar a programação com recursos de cancelamentos do PAC. Essa norma vigorou até a edição da Lei nº 13.332/16, que modificou o dispositivo da lei orçamentária em vigor para dar a redação constante na proposta do PLOA 2017.

Brasília, 12 de setembro de 2016.

Luiz Fernando de M. Perezino
Consultor-Geral da CONORF

Ricardo Alberto Volpe
Diretor da CONOF