

# *Nota Técnica Conjunta nº 2, de 2015*

Subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 –  
PL nº 1/2015-CN (Mensagem nº 0098/2015).



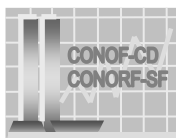
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e  
Controle – Senado Federal

Consultoria de Orçamento e Fiscalização  
Financeira – Câmara dos Deputados

Endereços na internet:

<http://www12.senado.gov.br/orcamento>

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>



## ÍNDICE

<b>1 - ASPECTOS ECONÔMICOS E FISCAIS.....</b>	<b>6</b>
1.1. ASPECTOS MACROECONÔMICOS E CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS.....	6
1.2. METAS FISCAIS .....	8
1.2.1. Metas Fiscais para a União .....	8
1.2.2. Metas Fiscais para o Setor Público Consolidado.....	9
1.3. ANEXO DE RISCOS FISCAIS.....	11
1.4. DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL.....	16
<b>2 – ORÇAMENTO IMPOSITIVO – EMENDAS INDIVIDUAIS .....</b>	<b>19</b>
<b>3 – ANEXO DE METAS E PRIORIDADES .....</b>	<b>20</b>
<b>4 – EXECUÇÃO PROVISÓRIA – ANTEVIGÊNCIA DA APROVAÇÃO DA LOA.....</b>	<b>22</b>
<b>5 – DESPESAS RESSALVADAS DO CONTINGENCIAMENTO.....</b>	<b>23</b>
<b>6 – RESTOS A PAGAR.....</b>	<b>24</b>
<b>7 – TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO.....</b>	<b>26</b>
<b>8 – ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS .....</b>	<b>27</b>
8.1. RESERVA DE CONTINGÊNCIA.....	28
8.2. DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO .....	28
8.3. DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA OS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, MPU E DPU .....	29
8.4. DIRETRIZES QUANTO AOS DÉBITOS JUDICIAIS.....	30
8.5. OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO .....	31
8.6. DIRETRIZES PARA DESPESAS COM SAÚDE.....	32
<b>9 – DISPOSIÇÕES SOBRE ALTERAÇÕES DA LOA.....</b>	<b>33</b>
<b>10 – FISCALIZAÇÃO E CUSTO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA .....</b>	<b>35</b>
<b>11 – DESPESAS COM PESSOAL, ENCARGOS SOCIAIS E BENEFÍCIOS.....</b>	<b>36</b>
11.1. DESPESAS COM PESSOAL .....	36
11.2. DESPESAS COM BENEFÍCIOS.....	39
11.3. TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE.....	40
<b>12 – MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS.....</b>	<b>40</b>
<b>13 – AVALIAÇÃO FINANCEIRA E ATUARIAL DO RGPS.....</b>	<b>44</b>
<b>14 – AVALIAÇÃO FINANCEIRA E ATUARIAL DO RPPS E DO RPPM.....</b>	<b>45</b>
<b>15 – AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA E ATUARIAL DOS BENEFÍCIOS DA LOAS.....</b>	<b>47</b>
<b>16 – ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....</b>	<b>53</b>
<b>17 – POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO.....</b>	<b>55</b>



## **APRESENTAÇÃO**

Esta Nota Técnica Conjunta tem a finalidade de subsidiar a análise e os trabalhos legislativos de apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 – PLDO 2016 no âmbito do Congresso Nacional.

Foram realçados os pontos do projeto que têm despertado maior debate parlamentar nos últimos anos, fazendo-se, sempre que possível, considerações e análises críticas, do ponto de vista técnico e legal, acerca da evolução e das alterações promovidas nos dispositivos das leis de diretrizes orçamentárias ao longo do tempo.

A nota se ampara em contribuições dos consultores de orçamento do Congresso Nacional. Não reflete, portanto, a posição da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização ou de qualquer outro colegiado ou membro do Congresso Nacional ou de suas Casas.

## **SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. O Governo projeta retração do PIB de 0,9% em 2015 e crescimento de 1,3% para 2016. O IPCA é estimado em 8,2% para 2015 e em 5,6% para 2016. Diferentemente de anos anteriores, essas projeções estão alinhadas às de outras instituições. O salário mínimo deverá ser reajustado para R\$ 854,00 em 2016.
2. A meta de superávit primário para 2016 foi fixada em R\$ 126,73 bilhões, correspondente a 2% do PIB projetado. Desse valor, R\$ 104,55 bilhões correspondem à meta do Governo Federal, e os restantes R\$ 22,18 bilhões, à dos Estados e Municípios. A União compensará eventual parcela não cumprida por esses entes. Diferentemente dos últimos anos, não poderá haver redução da meta em função de despesas do PAC e/ou desonerações tributárias.
3. A meta de superávit primário é apontada em 2% do PIB também para 2017 e 2018, o que, segundo o Executivo, seria suficiente para estabilizar a dívida líquida em torno de 35% do PIB, e a dívida bruta em torno de 60% do PIB.
4. O Projeto não estabelece qualquer regulamentação sobre a execução obrigatória para as programações decorrentes de emendas individuais (orçamento impositivo), mesmo tendo sido promulgada a EC 86/2015 sobre o tema.
5. A EC 86/2015 estipula que o piso constitucional de saúde na esfera federal para 2016 será de 13,2% da receita corrente líquida, e que 50% do montante das emendas individuais devem ser direcionados para seu cumprimento. No entanto, isso não garante elevação do orçamento da saúde em relação à regra anterior (definida pela LC 141/2012), e o PLDO não traz dispositivos nesse sentido.
6. O PLDO 2016 não contém anexo de metas e prioridades, repetindo-se o que ocorre desde 2011. A definição de metas e prioridades é remetida para o Plano Plurianual 2016-2019, o qual deve ser enviado ao Congresso Nacional até 31 de agosto. O Congresso Nacional pode elaborar o anexo, como tem feito nos últimos anos.
7. O PLDO 2016 propõe que as despesas constantes do Anexo V da LOA (provimentos de cargos e reajustes de remunerações dos servidores) sejam proporcionais à participação de cada Poder no total da folha de pagamento de março de 2015. Assim, o crescimento percentual máximo da folha seria o mesmo para todos os Poderes, o Ministério Público da União – MPU e a Defensoria Pública da União – DPU. Esse limite seria publicado pelo Ministério do Planejamento até 14/08/2015.
8. O Projeto prevê a possibilidade de execução de todas as programações do PLOA 2016 (execução provisória), caso ele não seja sancionado até 31/12/2015. Nas despesas que podem ser executadas a qualquer tempo, basicamente despesas

- obrigatórias, foram incluídos todos os subtítulos de projetos que estejam em andamento. Todas as demais despesas poderão ser executadas no regime de duodécimos (limite de um doze avos mensal da dotação até a sanção do PLOA).
9. São propostas regras mais restritivas para a elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU, tomando como base os limites de empenho vigentes em 31/12/2014, em vez das dotações da LOA do ano anterior, como foi a regra que vigorou até a LDO 2015.
  10. O Projeto determina a publicação da relação nominal das remunerações de membros de Poder e servidores públicos.
  11. Não há previsão de despesas ressalvadas do contingenciamento, além das obrigatórias. Desde 2012, os projetos de LDO não têm contido essa previsão. As ressalvas incluídas pelo Congresso Nacional têm sido vetadas.
  12. Os restos a pagar acumulados ao final de 2014 somam R\$ 227,1 bilhões, crescimento de 4% em relação a 2013. Deste valor, R\$ 38,5 bilhões referem-se a restos a pagar processados (despesas já liquidadas) e R\$ 188,6 bilhões a não-processados (despesas empenhadas mas não liquidadas). O PLDO 2016 não contém nenhum dispositivo acerca dessa questão.
  13. O déficit previdenciário financeiro para 2015 é estimado em R\$ 138,0 bilhões, sendo R\$ 66,7 bilhões relativos ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), R\$ 60,2 bilhões ao Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Cíveis da União (RPPS) e R\$ 11,1 bilhões ao Regime Próprio de Previdência Social dos Militares da União (RPPM). O déficit atuarial do RPPS é estimado em R\$ 1,2 trilhão.
  14. A margem líquida de expansão para o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, para o exercício de 2016, foi calculada em R\$ 15,9 bilhões. No entanto, a presente Nota levanta dúvidas acerca dessa cifra, que pode, em realidade, ser bem menor.
  15. O FAT apresentou, no período de 2009 a 2014 (com exceção de 2011), déficits nominais, alcançando o valor de R\$ 15,2 bilhões em 2013 e R\$ 13 bilhões em 2014. Para 2016, o Governo prevê resultado nominal positivo de R\$ 375,1 milhões. Tal inversão deve-se principalmente aos efeitos da MP nº 665/2014, em tramitação no Congresso Nacional, sobre a redução das despesas com pagamento de benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial, estimada em R\$ 8,8 bilhões no ano de 2015.

## 1 - ASPECTOS ECONÔMICOS E FISCAIS

### 1.1. ASPECTOS MACROECONÔMICOS E CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS

As projeções para os principais parâmetros macroeconômicos contidas nas diretrizes orçamentárias da União são importantes não apenas porque balizam grande parte das previsões de receitas e despesas do projeto de lei orçamentária anual a ser encaminhado em agosto, mas também porque sinalizam ao Congresso e aos agentes econômicos a atmosfera fiscal esperada para os próximos exercícios.

O exame dessas projeções, bem como de sua consistência em face do cenário econômico, é, assim, crucial para que se tenham estimativas confiáveis, que permitam projetar adequadamente a situação futura das contas públicas.

O PLDO 2016 parece ter rompido com a prática recente de projeções descoladas da realidade e que minaram a credibilidade da política econômica. Como se extrai da tabela a seguir, as principais projeções estão, em boa medida, aderentes às elaboradas por outras fontes, como as instituições do mercado financeiro (Relatório Focus<sup>1</sup>) e o Fundo Monetário Internacional – FMI (World Economic Outlook<sup>2</sup>).

**Tabela 01**  
**PLDO 2016 – Principais Parâmetros Macroeconômicos**

Parâmetro	2015			2016			2017		2018	
	PLDO	Focus*	FMI	PLDO	Focus	FMI	PLDO	FMI	PLDO	FMI
PIB (cresc. real % a.a.)	-0,90	-1,18	-1,03	1,30	1,00	0,98	1,90	2,25	2,40	2,31
Inflação (IPCA acum. %)	8,20	8,26	8,00	5,60	5,60	5,36	4,50	4,80	4,50	4,61
Selic (fim de período % a.a.)	13,25	13,50	não há	11,50	11,50	não há	10,50	não há	10,00	não há
Câmbio (fim de período R\$/US\$)	3,21	3,20	não há	3,30	3,30	não há	3,22	não há	3,30	não há

Fontes: PLDO 2016; Banco Central (Focus – Relatório de Mercado de 30/04/2015); FMI (World Economic Outlook Database April 2015).

\*As projeções do relatório Focus se referem apenas a 2015 e 2016.

A previsão de queda do PIB em 2015 reflete o atual esforço contracionista do governo: ajuste fiscal e aumento da taxa de juros.

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?FOCUSRELMERC>>

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=29>>

Do ponto de vista da política fiscal, as medidas, algumas pendentes de crivo legislativo, envolvem os seguintes aspectos:

- a) redução de subsídios fiscais e financeiros (suspensão de repasses para a Conta de Desenvolvimento Energético – CDE e ajuste nas taxas do Programa de Sustentação do Investimento – PSI, a cargo do BNDES);
- b) redução permanente de despesas obrigatórias (auxílio-doença, pensão por morte, abono salarial, seguro defeso e seguro desemprego);
- c) redução de despesas discricionárias, por meio do contingenciamento; e
- d) revisão de desonerações tributárias instituídas nos últimos anos.

Em audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, no dia 31/3/2015, o Ministro da Fazenda apresentou algumas justificativas para o ajuste fiscal:

- a) reverter a deterioração fiscal e das contas externas;
- b) responder à descontinuação das políticas anticíclicas dos nossos principais parceiros;
- c) reorientar a economia com o fim do superciclo das *commodities*;
- d) garantir condições de segurança e competitividade para nossa economia;
- e) proteger os ganhos sociais; e
- f) fortalecer a nova classe média com a “inclusão por oportunidades”.

Do ponto de vista da política monetária, o ciclo de aumento de juros deve se prolongar até o fim de 2015, com a taxa Selic atingindo 13,25% - valor, aliás, já determinado pelo Comitê de Política Monetária (Copom) em sua reunião de 29/04/2015. Na avaliação do Copom, a inflação deve permanecer em patamares elevados ao longo de 2015, como resultado do realinhamento dos preços domésticos em relação aos internacionais e do realinhamento dos preços administrados em relação aos livres.

Se o cenário para 2015 não se mostra favorável à recuperação da economia, a análise do Governo para os anos seguintes, no entanto, é mais otimista, análise esta corroborada pelo mercado financeiro e pelo FMI.

Pelas projeções do Governo, o crescimento deve voltar a ser positivo em 1,3% em 2016 e atingir 2,4% em 2018. A perspectiva para a inflação, medida pelo IPCA, é de que em 2016 a trajetória de elevação seja revertida e em 2017 e 2018 o índice alcance 4,5% a.a., atual centro da meta. Essa projeção, de certa forma, revela a confiança na estratégia fiscal para o período, já que, pelo lado monetário, a perspectiva é de redução gradual da taxa Selic, atingindo 10% a.a. em 2018.

Quanto ao câmbio, a expectativa manifestada no Projeto é que a taxa permaneça entre R\$/US\$ 3,22 e R\$/US\$ 3,30, no final de 2017 e 2018, respectivamente. Vale lembrar que esse patamar está acima daquele considerado pelo Copom na última reunião, em março deste ano, que foi de R\$/US\$ 2,85. A manutenção do câmbio em nível mais elevado pode exercer uma pressão adicional na inflação e influenciar a decisão de juros na próxima reunião do Copom.

O otimismo a partir de 2016 se justifica, em parte, pela perspectiva de melhora no cenário externo. De acordo com o FMI, o crescimento mundial em 2014 foi de 3,4%, e deve atingir 3,5% em 2015 e 3,8% em 2016. No entanto, para o Fundo, as forças que afetaram negativamente a atividade em 2014 ainda estão presentes, como o envelhecimento da população e a queda do produto potencial, preços mais baixos do petróleo e outros fatores de âmbito regional ou nacional, como as variações na taxa de câmbio provocadas por políticas monetárias de outros países.

## **1.2. METAS FISCAIS**

De acordo com o § 1º do art. 4º da LRF, o Anexo de Metas Fiscais deve estabelecer metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para os três próximos exercícios.

Não obstante a previsão legal, o contingenciamento (limitação de empenho e movimentação financeira) utilizado no âmbito da União tem buscado garantir apenas o cumprimento da meta de resultado primário. As metas de resultado nominal e de montante da dívida pública têm sido apresentadas apenas como indicativas, pois, segundo o Executivo, são impactadas por fatores alheios ao controle direto do governo, como a taxa de câmbio.

### **1.2.1. Metas Fiscais para a União**

O § 1º do art. 2º do PLDO 2016 estabelece que a meta de superávit primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$ 104,6 bilhões para 2016, de forma a alcançar um superávit primário de R\$ 126,7 bilhões para todo o setor público não financeiro consolidado (União, Estados e Municípios). A meta para Empresas Estatais Federais (Programa de Dispêndios Globais) é zero. A meta para Estados e Municípios está prevista, assim, em R\$ 22,18 bilhões.

Ao contrário de anos anteriores, no PLDO 2016 não está prevista a redução da meta em função de despesas do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, inclusive restos a pagar, ou de desonerações tributárias. Assim, o Projeto aumenta a transparência e a previsibilidade da política fiscal.

Tal como na LDO 2015 (art. 2º, § 4º), mais explicitamente do que em anos anteriores, o PLDO 2016 prevê que o Governo Central se comprometerá a compensar a meta não atingida de Estados e Municípios. Poderá haver compensação entre os resultados do Governo Central e das Estatais Federais, como em anos anteriores. O PLDO 2015 não previa essa possibilidade, mas o texto foi ajustado pelo Congresso.



O PLDO 2016 mantém a previsão, assim como nos últimos cinco anos, de que as empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras não serão consideradas na meta de superávit primário relativa às Estatais Federais (Programa de Dispêndios Globais).

O Anexo de Metas Fiscais apresenta os seguintes valores relativos ao resultado primário da União (Governo Central) de 2016, que estão aqui comparados com os valores do PLDO 2015:

**Tabela 02**  
**Metas Fiscais PLDO 2015 e 2016**

Discriminação	PLDO 2015		PLDO 2016	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
I. Receita Primária	1.413,6	24,65	1.489,7	23,51
II. Despesa Primária	1.298,9	22,65	1.385,1	21,86
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	114,7	2,00	104,6	1,65
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	0,0	0,00	0,0	0,00
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	114,7	2,00	104,6	1,65
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-71,0	-1,24	-129,7	-2,05
VII. Dívida Líquida Governo Federal	1.196,2	20,90	1.385,7	21,80

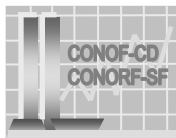
Fonte: PLDO 2015 e PLDO 2016

O superávit primário que a União pretende fazer em 2016, de R\$ 104,6 bilhões, é inferior em R\$ 10,1 bilhões ao que se previa no PLDO 2015 e superior em R\$ 20,6 bilhões à LDO 2015 alterada no Congresso Nacional (considerando-se as metas sem dedução do PAC e/ou de desonerações tributárias). Já o déficit nominal previsto é superior em R\$ 58,7 bilhões em relação também ao previsto para 2015. Nos dois casos, como soa evidente, o resultado primário não é suficiente para suportar os encargos da dívida.

Em linhas gerais, o PLDO 2016 está com metas de resultados fiscais mais realistas que o de 2015, tendo em vista o fraco crescimento da economia ocorrido recentemente e o aumento de taxa de juros a partir de 2013, que elevará os juros nominais e o patamar da dívida em 2015 e 2016, mesmo com a redução da taxa de juros prevista para 2016.

### **1.2.2. Metas Fiscais para o Setor Público Consolidado**

A meta de superávit primário do setor público consolidado não financeiro é de R\$ 126,7 bilhões, que corresponde a 2,0% do PIB, mesmo percentual inicialmente definido no PLDO 2015, mas que foi reduzido para 1,2% do PIB na lei subsequente.



Ao contrário da LDO 2015, o PLDO 2016 não prevê que a meta fixada possa ser elevada se as reestimativas para a taxa de crescimento real do PIB extrapolarem as projeções utilizadas para elaboração do projeto de lei orçamentária.

A Tabela a seguir apresenta as metas de resultado primário desde 2012 e a correspondente execução:

**Tabela 03**  
**Lei de Diretrizes Orçamentárias - 2012-2016**  
**Metas de Resultado Primário do Setor Público não Financeiro**

R\$ milhões

Discriminação	2012	2013	2014 Inicial (3)	2014 Final (4)	2015 Projeto	2015 Lei	2016
A - Meta de Result. Primário Fixada na LDO - Setor Público Não-Financeiro (B+C)	139.822,0	155.851,0	167.360,0	167.360,0	143.336,0	94.992,0	126.731,0
A.1 - Abatimento permitido do PAC	40.600,0	65.200 (1)	67.000,0	161.741,0	28.667,0	28.667,0	-
A.2 - Meta de Result. Primário Ajustada PAC (A-A.1)	99.222,0	90.651,0	100.360,0	5.619,0	114.669,0	66.325,0	126.731,0
A.3 - Resultado Primário Obtido (B.2+C.1)	104.951,0	91.306,0	98.973,6	(32.535,0)	-	-	-
A.4 - Resultado Obtido menos Meta (A.3-A.2)	5.729,0	655,0	(1.386,4)	(38.154,0)	-	-	-
B - Meta de Result. Primário Fixada na LDO - Governo Federal	96.973,0	108.090,0	116.072,0	116.072,0	114.669,0	83.946,0	104.553,0
B.1 - Meta de Result. Primário Ajustada PAC (B-A.1)	56.373,0	42.890 (2)	49.072,0	(45.669,0)	86.002,0	55.279,0	104.553,0
B.2 - Resultado Primário Obtido (B.2.1+B.2.2)	85.044,0	74.746,0	80.773,6	(22.479,0)	-	-	-
B.2.1 - Orçamento Fiscal e Seguridade Social	86.100,0	75.290,0	80.773,6	(20.472,0)	-	-	-
d/q Abatimento utilizado relativo ao PAC	39.306,9	35.100,0	35.298,0	161.741,0	-	-	-
B.2.2 - Estatais Federais	(1.056,0)	(544,0)	-	(2.008,0)	-	-	-
B.3 - Resultado Obtido menos Meta (B.2-B.1)	28.671,0	31.856,0	31.701,6	23.190,0	-	-	-
C - Meta de Result. Primário Estimada para Estados e Municípios	42.849,0	47.761,0	51.288,0	51.288,0	28.667,0	11.046,0	22.178,0
C.1 - Resultado Primário Obtido - Est. e Mun. (3)	19.921,0	16.559,00	18.200,0	(10.056,0)	-	-	-
C.2 - Resultado Obtido menos Meta (C.1-C)	(22.928,0)	(31.202,0)	(33.088,0)	(61.344,0)	-	-	-

Fontes: PLDO 2015, Banco Central do Brasil, Secretaria de Orçamento Federal - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

(1) A Lei nº 12.795, de 02/04/2013, modificou a LDO 2013 prevendo a possibilidade de redução da meta de resultado primário do Governo Federal até o montante de R\$ 65,2 bilhões, frente aos R\$ 45,0 bilhões autorizados anteriormente.

(2) A meta estabelecida pelo Decreto nº 8.143, de 22/11/2013, foi de R\$ 73,0 bilhões, utilizando-se R\$ 35,1 bilhões da possibilidade de abatimento constante no art.3º da LDO (PAC).

(3) Considera as definições originais de meta e abatimento de resultado primário da Lei nº 12.919/13 (LDO 2014). As informações de "resultados obtidos" (linhas A.3, B.2.1 e C.1) são as projeções divulgadas quando da edição do Decreto nº 8.197, de 20/02/2014 (decreto de programação orçamentária e financeira).

(4) Considera as alterações introduzidas pela Lei nº 13.053/14, que modificou a LDO 2014, elevando a possibilidade de abatimento da meta. As informações de "resultados obtidos" são as apurações finais do exercício.

De acordo com o Anexo de Metas Fiscais, a meta de superávit primário é mantida em 2,0% do PIB para 2016 e os dois anos seguintes. Dessa forma, o Poder Executivo espera estabilizar a relação dívida/PIB, conforme demonstrado na tabela a seguir:

**Tabela 04****Trajetória Estimada para a Dívida Líquida do Setor Público e para o Resultado Nominal**

Variáveis (em % do PIB)	2016	2017	2018
Superávit Primário do Setor Público Não-Financeiro	2,0	2,0	2,0
Previsão para o reconhecimento de passivos	0,2	0,2	0,2
Dívida Líquida com o reconhecimento de passivos	34,9	35,3	35,1
Dívida Bruta do Governo Geral	61,9	60,9	60,4
Resultado Nominal	-2,93	-2,33	-2,26

Fonte: PLDO 2016

**1.3. ANEXO DE RISCOS FISCAIS**

A LRF (art. 4º, § 3º) prevê que a LDO aponte os passivos contingentes<sup>3</sup> e demais riscos que podem afetar o alcance das metas fiscais e o equilíbrio das contas públicas.

O PLDO 2016 subdivide tais riscos em três tipos: (i) riscos orçamentários, que se referem a contingências associadas à estimativa e à realização da receita e à fixação e à execução da despesa; (ii) riscos de dívida, que se relacionam com os riscos relativos à administração da dívida pública e os decorrentes dos passivos contingentes; e (iii) ativos contingentes, que estão relacionados ao não recebimento dos ativos contingentes e da efetivação dos passivos contingentes propriamente ditos.

Em função da conjuntura macroeconômica, o PLDO 2016 destacou, como fatores especialmente relevantes para a determinação dos riscos relacionados a possíveis frustrações da receita: (i) a taxa de crescimento do PIB, (ii) a inflação, (iii) o câmbio, (iv) a variação da massa salarial e (v) os juros.

Segundo o Projeto, pelo lado das receitas, uma variação de um ponto percentual em cada dos parâmetros abaixo indicados (em relação ao valor de referência adotado no PLDO) implicará uma variação no mesmo sentido das receitas federais, previdenciárias ou de outra natureza, conforme segue:

---

<sup>3</sup> Pode-se conceituar "passivos contingentes" como as obrigações cuja confirmação dependa de evento incerto ou reconhecimento futuro que não está totalmente sob controle do ente público.

**Tabela 05**
**Sensibilidade das Receitas Administradas pela RFB**

Parâmetro	Valor de Referência Adotado no PLDO	Efeito na Receita Administrada pela RFB	
		Exceto Previdenciária	Previdenciária
PIB (crescimento real % a.a.)	1,3	0,63%	0,16%
Inflação (IER) (*)	5,6 (*)	0,58%	0,15%
Câmbio (fim de período – R\$/US\$)	3,30	0,10%	-
Massa Salarial	n/d	0,08%	0,77%
Selic (fim de período - % a.a.)	11,5	0,04%	-

Fonte: PLDO/2016, Anexo V – Riscos Fiscais, p. 3. Para a coluna “Valor de referência adotado no PLDO”, PLDO/2016, Anexo IV.1 – Metas Fiscais, p. 3

(\*) O cenário estimado para inflação é medido pelo IPCA, enquanto a medida de inflação para fins de cálculo do efeito sobre a receita (IER) é composto por uma média ponderada do IPCA (peso 55%) e do IGP-DI (45%).

Conforme a tabela, a massa salarial impacta fortemente as receitas previdenciárias, enquanto as outras receitas podem ser bastante prejudicadas pela retração do PIB, dada a correlação direta com a arrecadação de diversos tributos, como COFINS, PIS, PASEP e IRPJ.

Do lado da despesa, há riscos relacionados a variações no montante das despesas obrigatórias, quer decorrentes de alterações na base legal em que se fundam os gastos, quer de mudanças no cenário macroeconômico.

Conforme o Projeto, uma revisão geral salarial de 1% na remuneração dos servidores públicos e membros de Poder acarretaria R\$ 2,4 bilhões de elevação da despesa. Quanto às despesas obrigatórias de natureza previdenciária e assistencial, a projeção de elevação dos gastos funda-se em dois parâmetros relevantes: o aumento do INPC – que se reflete no salário mínimo – e o aumento final do salário mínimo (os dois aumentos não são cumulativos, mas sim duas estimativas diferentes para a mesma elevação).

**Tabela 06**
**Sensibilidade de Gastos Sociais Decorrente de Aumentos do Salário Mínimo**

Itens	Em R\$ milhões	
	Aumento do Salário Mínimo (cada R\$ 1)	Aumento do INPC em 1 p.p.
Déficit previdenciário do RGPS (aumento das despesas previdenciárias deduzido do aumento da arrecadação previdenciária)	198,9	368,8
Outros benefícios assistenciais (RMV + LOAS + FAT)	94,7	84,7
Total	293,6	453,5

Fonte: PLDO/2016, Anexo V – Riscos Fiscais, p. 8.

Relativamente aos riscos ligados à dívida pública mobiliária, esta e as despesas dela decorrentes podem ser afetadas por impactos adversos de variáveis como juros, inflação e câmbio. As estimativas constantes do Anexo V referem-se, em especial, à sensibilidade do estoque da dívida pública federal (DPF) e da relação entre a dívida líquida do setor público e o produto interno bruto (DLSP/PIB) a alterações dessas variáveis.

Adotando-se as premissas atualmente utilizadas no Plano Anual de Financiamento – PAF da Secretaria do Tesouro Nacional, projeta-se baixo risco de refinanciamento e repactuação a curto prazo (22% do estoque da DPF com prazo de vencimento igual ou inferior a 12 meses; 38% do estoque da DPF com prazo de vencimento igual ou inferior a 12 meses ou contratado a juros flutuantes). A sensibilidade estimada da dívida a variações macroeconômicas está sintetizada na tabela abaixo:

**Tabela 07**  
**Sensibilidade do Estoque da DPF e da Despesa com Juros para 2016**

Evento	Valor de Referência Adotado no PLDO	Variação no Estoque da DPF (em % PIB)	Variação na Despesa Orçamentária com Juros (em % PIB)
Variação de 1% no Câmbio (R\$/US\$)	3,30	0,02	0,001
Variação de 1 p.p. na Inflação (IPCA)	5,6	0,16	0,022
Variação de 1 p.p. na Taxa de Juros (Selic)	11,5	0,09	0,003

Fonte: PLDO/2016, Anexo V – Riscos Fiscais, p. 14 e 15. Para a coluna “Valor de referência adotado no PLDO”, PLDO/2016, Anexo IV.1 – Metas Fiscais, p. 3.

Mesmo que o perfil da DPF, de acordo com o previsto no PAF 2015, tenha uma trajetória declinante em relação à exposição à taxa de juros flutuante e gradual alongamento da estrutura de vencimentos, deve-se atentar a possíveis riscos de financiamento e de mercado, pois parte significativa da DPF, em torno de 58,4%, conforme o PAF 2015, responde a flutuação de inflação e/ou taxa de juros.

Ainda sobre os riscos associados à dívida pública, o Anexo apresenta um “teste de estresse”, simulando o efeito sobre o estoque da DPF de um choque adverso (aumento de mais de três desvios-padrões sobre a média dos últimos 12 meses), nos juros e no câmbio, que resultaria em um aumento de 1,0% do PIB no estoque da dívida, no caso de choque nos juros e de 1,2% no caso de choque cambial.

Por fim, o Anexo mapeia os ativos e passivos contingentes, ou seja, direitos e obrigações cuja confirmação dependa da ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros, ou cuja probabilidade de ocorrência e magnitude dependam de condições exógenas imprevisíveis.

No lado do passivo (obrigações contingentes), destacam-se demandas judiciais com probabilidade relevante de perda e dívidas em processo de reconhecimento por parte da União. Os principais riscos a esse título são destacados na tabela a seguir.

**Tabela 08**  
**Obrigações Contingentes**

		Em R\$ bilhões
Natureza	Objeto	Impacto Estimado
Demandas judiciais no STF	Responsabilidade subsidiária da União em contratos de prestação de serviços.	1,0
	Inclusão da parcela relativa ao ICMS na base de cálculo da contribuição para o PIS e da COFINS.	250,3
	Desaposentação pelo RGPS.	49,1
	Juros compensatórios aplicáveis à desapropriação para fim de reforma agrária.	2,5
Demandas judiciais no STJ	Incorporação de gratificação relativa ao exercício de função comissionada e quintos.	1,1
	Incidência da CSLL e do IRPJ sobre os ganhos das entidades fechadas de previdência complementar.	19,98
	Aproveitamento de créditos de PIS e COFINS nas empresas de serviços de telecomunicação.	6,7
	ISS na base de cálculo do PIS e da COFINS.	3,9
	Incidência do IRPF sobre o adicional de um terço de férias do trabalhador.	14,2
	Credito de insumos na base de cálculo do PIS e da COFINS.	50,0
	Cobrança da Taxa de Fiscalização da ANATEL na renovação de licenças.	2,0
	Valor da indenização da desapropriação para fins de reforma agrária.	7,2
Demandas judiciais contra empresa estatal	Demandas trabalhistas, cíveis e tributárias envolvendo a CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento.	1,2
Dívidas em processo de reconhecimento (*)	Decorrentes da Extinção/Liquidação de Órgãos e Entidades.	7,2
	Dívidas assumidas diretamente pela União por diferentes origens.	7,1
	Decorrentes de Subsídios Concedidos pela União (FCVS, FGTS).	102,8

(\*) A previsão de emissão de títulos da DPF para pagamento das dívidas reconhecidas alcança R\$ 16,8 bilhões em 2015 e R\$ 15,5 bilhões em 2016.

No lado dos ativos contingentes, destacam-se os créditos inscritos na Dívida Ativa da União, cujo estoque alcançou R\$ 1.389,1 bilhões ao final de 2014 (elevação de 9,3%

em relação a 2013). A arrecadação da dívida ativa no mesmo exercício foi de R\$ 19,1 bilhões (redução de 18,5% frente ao exercício anterior).

Em relação ao conteúdo, constata-se que o Anexo contém os instrumentos essenciais para que se realizem as avaliações necessárias de risco, quando da apreciação dos números efetivos do PLOA 2016. Estes instrumentos são apresentados de forma a cobrir a totalidade dos riscos previsíveis e materialmente relevantes, com exceção de um único risco, cujo tratamento não fica claro no texto. Trata-se do reflexo fiscal de algumas operações do Banco Central, em especial:

- a) o impacto direto, em termos de evolução da dívida bruta e da despesa orçamentária, da continuidade das operações de **swap** cambial no elevado montante em que hoje estão contratadas<sup>4</sup>;
- b) a interação entre as políticas de gestão da DPMF pelo Tesouro Nacional e a execução de política monetária por meio de “operações compromissadas”, uma vez que decisões de monetização de parte da dívida pelo Tesouro (por não aceitar as condições de demanda do mercado) têm tido como consequência a simples assunção da mesma dívida pelo Banco Central na forma de “operações compromissadas”<sup>5</sup>;
- c) o fluxo financeiro gerado entre Tesouro e Banco Central decorrente da apuração do resultado financeiro das operações com reservas cambiais depositadas no Banco Central do Brasil e das operações com derivativos cambiais por ele realizadas no mercado interno (por força da Lei nº 11.803, de 5 de novembro de 2008), uma vez que esse resultado contábil é fortemente influenciado pela taxa cambial, que tem perspectivas de alta volatilidade<sup>6</sup>.

Tendo em vista a magnitude dos riscos envolvidos nestes temas e a finalidade instrumental do Anexo de Riscos Fiscais, a lacuna ora apontada recomenda a formulação, pela CMO, de solicitação de textos explicativos sobre tais tópicos, nos termos do art. 84, § 2º, da Resolução nº 1/2006-CN.

---

<sup>4</sup> Kohlscheen, Emanuel; Andrade, Sandro. *Official Interventions through Derivatives: Affecting the Demand for Foreign Exchange*: Banco Central do Brasil Working Paper Series n. 317 July 2013. Brasília: Banco Central do Brasil, 2013. Garcia, Márcio. *O que fazer com os swaps cambiais do BC?* Valor Econômico, 25/03/2015. Chamon, Marcos; Garcia, Márcio; Souza, Laura. *FX interventions in Brazil: a synthetic control approach*: PUC-Rio – Texto para Discussão n. 630, Fev/2015. Rio de Janeiro, 2015.

<sup>5</sup> Afonso, José Roberto; Higa, Ana Paula. Algumas inter-relações da política fiscal com a monetária, cambial e creditícia no Brasil: Textos para Discussão da Consultoria Legislativa do Senado Federal n. 66, novembro/2009. Brasília, Senado Federal, 2009. Carvalho Junior, Antônio Carlos Costa D’Ávila. Coordenação entre Políticas Fiscal, Monetária e Cambial: a sistemática de repasse de resultados entre o Bacen e o Tesouro Nacional. Monografia apresentada ao XVI Prêmio Tesouro Nacional – 2011. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2011. Bittencourt, Angela; Pinto, Lucinda. Tesouro e BC se dividem na venda do risco República. Valor Econômico, 03/05/2013. Gestão da dívida pública sente a insegurança dos mercados. Valor Econômico, 25/02/2015.

<sup>6</sup> Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1259/2011 – TCU – Plenário (Ata nº 18/2011 – Plenário, 18/5/2011). Afonso, José Roberto; Higa, Ana Paula. Algumas inter-relações da política fiscal com a monetária, cambial e creditícia no Brasil: Textos para Discussão da Consultoria Legislativa do Senado Federal n. 66, novembro/2009. Brasília, Senado Federal, 2009.

## **1.4. DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL**

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

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

Nos demais itens, não se observam alterações significativas, uma vez que foram mantidos os critérios de correção monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada, que tem como teto a variação do Índice Geral de Preços - Mercado - da Fundação Getúlio Vargas (IGP-M) e as exigências de que as despesas com o refinanciamento da dívida mereçam, no orçamento, classificação própria e exclusiva, e de que haja autorização legal específica para que despesas possam ser realizadas com recursos oriundos da emissão de títulos da dívida pública.

Ressalta-se que essa possibilidade de autorização legal foi bastante ampliada pela Lei nº 13.043, de 2014. Por meio dela, foi acrescida às hipóteses em que o Poder Executivo está autorizado a emitir títulos da dívida pública (incisos do art. 1º da Lei nº 10.179, de 2001) a realização de “operações, definidas em lei, com autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista, integrantes da administração pública federal, a critério do Ministro de Estado da Fazenda”.

O PLDO 2016 mantém ainda a previsão de que os recursos de operações de crédito contratadas junto aos organismos multilaterais que, por sua natureza, estejam vinculados à execução de projetos com fontes orçamentárias internas deverão ser destinados ao pagamento da dívida externa ou à substituição de receitas de outras operações de crédito externas.

No que tange à dívida pública, uma questão relativa à transparência da informação e seus efeitos nas decisões econômicas precisa ser levantada. Trata-se do conceito de dívida líquida e seu significado econômico. Tal conceito é central para o mecanismo de metas fiscais previstos na LRF e é o único indicador de endividamento (à exceção da dívida bruta) que consta como integrante das metas fiscais previstas no próprio PLDO 2016 (Anexo IV.1 – Metas Fiscais – Tabela 2 e Anexo IV.1.a - Anexo de Metas Anuais 2016 a 2018).

No entanto, o seu significado econômico padece de inconsistências que devem ser claramente apontadas e são exemplificadas por meio dos dados da tabela abaixo:



**Tabela 09**  
**Dívida Pública Federal**

Itens	Em R\$ milhões			Em % da Dívida Líquida total		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Dívida Líquida do Setor Público	1.626.335	1.883.147	1.877.063	100,00%	100,00%	100,00%
Créditos a IFOs (*)	-466.925	-545.610	-551.922	-28,71%	-28,97%	-29,40%
Equalização Cambial (**)	-4.949	-65.173	-97.865	-0,30%	-3,46%	-5,21%

OBS: Saldos de 2013 a 2014 – posições em 31//12; Saldo de 2015 – posição em 28/02.

(\*) Instituições Financeiras Oficiais

(\*\*) e (\*\*\*) Equalização do resultado financeiro das operações com reservas cambiais e das operações com derivativos cambiais, realizadas pelo Banco Central (MP nº 435).

Fonte: Banco Central do Brasil - Nota para a imprensa - 31/3/2015 - Política Fiscal – Anexo estatístico - Quadro XVII – Dívida líquida e bruta do Governo Geral (Disponível em <http://www.bcb.gov.br/?ECOIMPOLFISC>, Acesso em 22/04/2015)

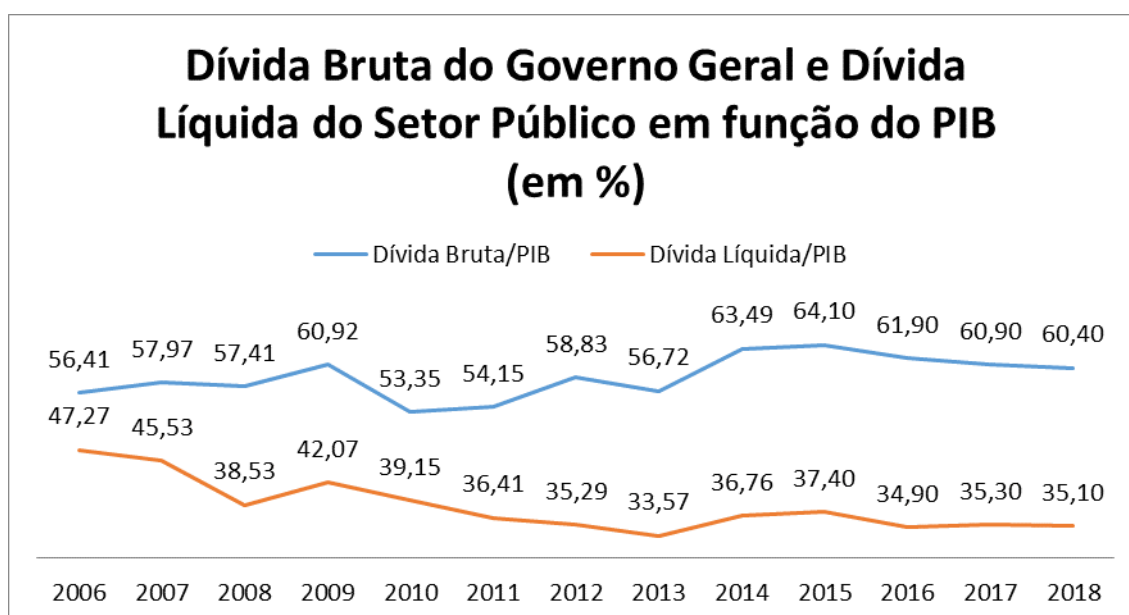
Por um lado, o conceito de dívida líquida subtrai das exigibilidades totais do Tesouro um conjunto de ativos com maturidade extremamente heterogênea, sendo que uma considerável parte dessas deduções é de muito longo prazo (ou mesmo passível de não retornar aos cofres da União, como as operações com instrumentos híbridos de capital e dívida).

Assim, ativos de mínima liquidez são deduzidos de passivos concentrados na dívida mobiliária que tem de ser rolada em prazos muito curtos (4,3 a 4,5 anos para 2015, conforme Anexo V – Riscos Fiscais, p. 10). Por excelência, são exemplos dessa situação os créditos da União contra instituições financeiras oficiais, cujo montante totaliza nunca menos de 28% da dívida líquida total desde 2013 (ou seja, se não fossem computados, a dívida líquida aumentaria em pelo menos 28%).

Esta dedução, meramente contábil-formal, não tem qualquer sentido econômico ou financeiro, pois o setor público não poderá contar com os ativos deduzidos para honrar dívidas de curto e médio prazo. Portanto, o indicador de dívida líquida tal como construído tem assumido um sentido informacional no mínimo enviesado como parâmetro de gestão da política econômica.

A significativa diferença entre as dinâmicas desses dois indicadores pode ser verificada no gráfico a seguir, que ilustra a evolução da Dívida Bruta do Governo Geral e da Dívida Líquida do Setor Público em relação ao PIB, projetadas até 2018<sup>7</sup>:

<sup>7</sup> O conceito de Governo Geral abrange Governo Federal, governos estaduais e governos municipais. O conceito de Setor Público inclui, além destes, o Banco Central e as empresas estatais.



Fonte: Banco Central (<http://www.bcb.gov.br/?DIVIDADLSP08>), LDO 2015 e PLDO 2016.

Observa-se que o Poder Executivo espera queda na relação dívida líquida/PIB em 2016 e, a partir daí, que ela se mantenha estável. Também espera o mesmo comportamento para a relação dívida bruta/PIB.

Tal expectativa é fundada na esperança de recuperação da economia brasileira a partir de 2016, assim como na realização dos superávits primários propostos.

Outro viés desse indicador é representado pelos impactos da volatilidade cambial sobre o elevado montante de reservas internacionais e sobre o menor volume de operações de política monetária sobre derivativos de câmbio. O simples efeito contábil da desvalorização cambial acentuada acarreta uma forte remarcação positiva do valor contábil das reservas (maior que o efeito contrário da elevação dos custos de **swap** cambial e da dívida denominada em dólares), o que se reflete **per si** em uma redução da dívida líquida.

Ocorre que, embora as reservas tenham atributos de inegável liquidez econômica, a sua utilização não se limita a servir de colchão para o pagamento da dívida, mas destina-se basicamente à política cambial. Em outras palavras, não se pode presumir que esse ativo, ainda que líquido, seja destinado preferencialmente a honrar compromissos de dívida, mormente quando essa dívida está denominada majoritariamente em reais.

Assim, a consideração automática desse efeito como uma dedução das exigibilidades sobre a dívida pública (traduzida nos valores de “equalização cambial” do cálculo da DLSP, que saltou de 0,3% da dívida líquida total em 2013 para 5,21% em 2015, exatamente por esse efeito de desvalorização cambial) também distorce a medida da efetiva capacidade de pagamento.

Tais observações evidentemente não passam despercebidas aos mercados financeiros e analistas especializados, que resgatam as mesmas fontes e os mesmos raciocínios aqui expostos. No entanto, a transparência desejada pela LRF para o regime

de metas fiscais não se dirige apenas a conglomerados econômicos sofisticados, mas sim a todos os agentes econômicos e à governança do país, que depende de um debate político informado como pré-requisito das deliberações institucionais.

Com tais objetivos, seria desejável o estabelecimento de regras legais na própria LDO, no sentido de que qualquer utilização do conceito de dívida líquida para fins de estabelecimento de parâmetros formais para a gestão fiscal da União, bem como qualquer divulgação pública do indicador, inclua ao menos:

- a) a especificação de quais parcelas deduzidas da dívida bruta têm prazo médio de realização (*duration*) superior ao prazo médio de vencimento da dívida pública mobiliária federal; e
- b) a quantificação dos efeitos da simples mudança das cotações cambiais sobre os estoques da dívida líquida.

## **2 – ORÇAMENTO IMPOSITIVO – EMENDAS INDIVIDUAIS**

O tópico trata da obrigatoriedade de execução de programações orçamentárias decorrentes de emendas individuais, que vinha sendo apreciado no Parlamento no bojo da PEC do Orçamento Impositivo (Proposta de Emenda Constitucional nº 358, de 2013) – afinal aprovada e promulgada sob a forma da Emenda Constitucional nº 86 – EC 86/2015.

Tendo em vista a relevância do assunto – apto a afetar as relações entre Legislativo e Executivo –, antes mesmo de concluída a apreciação da PEC, a matéria foi inserida e regulamentada provisoriamente por meio das leis de diretrizes orçamentárias para 2014 (art. 52) e para 2015 (arts. 54 a 65).

A introdução do regime do orçamento impositivo altera o conceito que atribuía à lei orçamentária natureza meramente autorizativa. No novo modelo, o empenho e o pagamento das programações incluídas por emendas parlamentares passam a ser obrigatórios, ressalvados os casos de impedimentos de ordem técnica e legal. A possibilidade de exigir dos órgãos as providências para a execução das programações impositivas deverá valorizar a atividade de acompanhamento e fiscalização por parte do Legislativo.

Em março do corrente exercício, a EC 86/2015 foi promulgada dispondo sobre a garantia de execução das citadas programações. Conforme a Emenda, atendidos os parâmetros globais, e excetuados eventuais casos de impedimentos técnicos, o empenho e o pagamento passam a ser obrigatórios.

A nova previsão constitucional confere ao tema a estabilidade que ele exige, mas não afasta a importância de uma adequada regulamentação, até porque a EC 86/2015 dispõe genericamente sobre diversos pontos. Assim, interpretações equivocadas, por exemplo, quanto à obrigatoriedade de execução, à forma de distribuição do contingenciamento ou ao alcance da expressão “impedimento de ordem técnica”, são suficientes para distorcerem a intenção original da Emenda.

A análise da execução orçamentária e financeira das emendas individuais em 2014 mostra, em relação aos montantes mensais de empenho, que os ganhos com o orçamento impositivo não foram muito significativos, quando se compara 2014 com o ano eleitoral de 2010. A dotação empenhada em 2014 somou R\$ 6,141 bilhões (cerca de 70% do valor programado e 0,94% da RCL apurada em 2013). Contudo, o que mais chama a atenção é o reduzido montante de liquidação e pagamento efetivo, de apenas R\$ 146 milhões (2,3% do valor empenhado)<sup>8</sup>.

A maior parte das emendas empenhadas (R\$ 5,9 bilhões, correspondentes a 0,91% da RCL de 2013) foi inscrita em restos a pagar não processados.

A baixa execução financeira mostra a necessidade de dar mais celeridade ao processo de execução das programações impositivas, desde a celebração dos convênios e contratos de repasse até a execução física e o pagamento.

Foram inseridas na LDO 2015 várias disposições voltadas a dar efetividade às programações decorrentes das emendas individuais, especialmente para garantir que os órgãos encarregados adotem desde já todas as providências necessárias à implementação dos convênios e contratos de repasse das programações desimpedidas, sem necessidade de aguardar o cronograma de remanejamento das programações que forem consideradas impedidas.

O detalhamento dessa e de outras medidas, algumas vetadas quando da sanção da LDO 2015, não constaram do PLDO 2016. Ou seja, o projeto não trouxe quaisquer disposições sobre o orçamento impositivo.

Cabe ao Legislativo a inclusão dessa regulamentação, sob pena de deixar ao livre arbítrio do Poder Executivo a interpretação do tema. A regulamentação adotada por este Poder por intermédio das Portarias Interministeriais nº 39 e 40, ambas de 2014, não atende à necessidade de execução oportuna, dinâmica e eficaz, inspiradora da aprovação da EC 86/2015.

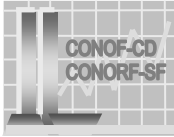
### **3 – ANEXO DE METAS E PRIORIDADES**

Por força da Constituição, é função da lei de diretrizes orçamentárias estabelecer “as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente” (art. 165, § 2º).

A partir da LDO para 1992 (Lei nº 8.211, de 22/07/1991), tornou-se habitual que os projetos e as respectivas leis de diretrizes incluam as prioridades da administração federal em forma de anexo (ressalvadas as LDOs para 1991, 1996, 2000, 2004 e 2012,

---

<sup>8</sup> De acordo com a LDO 2014, a redução da obrigatoriedade de execução financeira somente é afastada em decorrência do contingenciamento proporcional ou da verificação de impedimento.



cujos projetos, amparados na inexistência de um plano plurianual como referência, não continham o anexo, tampouco o Congresso Nacional decidiu elaborá-lo). De acordo com o texto do Projeto (art. 3º), as prioridades e metas da Administração Pública Federal para 2016, atendidas as despesas contidas no Anexo III e as de funcionamento dos órgãos e das entidades, serão estabelecidas no próximo plano plurianual.

Diferentemente do que prevê o art. 165, § 2º, da Constituição, a lei de diretrizes orçamentárias estaria, dessa forma, abrindo mão de determinar as prioridades e metas para o respectivo exercício financeiro, transmitindo a incumbência à lei do plano plurianual.

Essa técnica foi adotada em exercícios pretéritos, em vista de a apresentação do PLDO antecipar-se em quatro meses à do projeto de PPA. No entanto, desde a LDO 2008, o Congresso Nacional passou a ter entendimento diferenciado, segundo o qual a ausência do PPA não justifica a ausência das prioridades e metas na LDO. A partir da referida LDO 2008, o próprio Congresso Nacional decidiu elaborar o anexo.

O precedente da transferência, pela LDO para a LOA, em relação às autorizações de aumento de gastos com pessoal (Anexo V) também não pode justificar ação semelhante no que tange às prioridades e metas.

Isso porque a definição do montante disponível para aumento de gastos com pessoal depende de aquilatar-se o volume de recursos necessários para acomodar o conjunto de todas as despesas. Sendo assim, apenas por ocasião da elaboração da proposta de lei orçamentária seriam possíveis tais estimativas, o que torna adequado deixar para a LOA a fixação dos aumentos dos gastos.

Diferente é o caso da definição das prioridades. A LDO, por ser a norma constitucionalmente prevista para orientar a elaboração da LOA, é o instrumento legal apropriado para estabelecer as prioridades na destinação dos recursos. O PLOA deve ter por parâmetro essa orientação legal, de dar primazia a determinadas programações, previamente estabelecida na LDO, por força da Constituição (art. 165, § 2º, e 195, § 2º) bem como da LRF (art. 4º, caput).

Portanto, embora o PLDO 2016 não contemple indicação de prioridades e metas, considera-se viável a sua inclusão pelo Congresso Nacional, seja na forma de anexo, seja como listagem no corpo da lei.

Vale refletir, no entanto, acerca da utilidade do esforço legislativo para a inclusão, haja vista o ocorrido seguidamente nas últimas edições da LDO.

No processo legislativo referente às LDOs 2011, 2013, 2014 e 2015, cujos projetos não continham o anexo, mesmo com PPA vigente, o Congresso Nacional decidiu criá-lo. Tais anexos foram sistematicamente vetados pelo Executivo.

Relativamente ao PLDO 2011, foram apresentadas 1.479 emendas apenas para a criação do anexo. O anexo foi elaborado com ações incluídas pelos congressistas e com as ações do PAC informadas pelo Ministério do Planejamento. As ações incluídas no anexo foram vetadas, exceto as relativas ao PAC.

No que tange ao PLDO 2012, ano inicial do PPA vigente, quando também não veio referido anexo, o Congresso Nacional decidiu estabelecer as prioridades no corpo da

lei (art. 4º, § 1º). Fixou, no entanto, prioridades genéricas para cada função estatal. Essa parte foi também totalmente vetada.

No PLDO 2013, foram apresentadas 920 emendas para criação do anexo, que restou aprovado. Na sanção do projeto, no entanto, foi integralmente vetado.

Em relação ao PLDO 2014, foram apresentadas 552 emendas para inclusão do anexo, que mais uma vez foi vetado integralmente. O Anexo incluído no PLDO 2015 também foi vetado integralmente, sendo que a oposição de veto ao art. 4º retirou inclusive as prioridades (PAC e PBSM) da referida Lei.

#### **4 – EXECUÇÃO PROVISÓRIA – ANTEVIGÊNCIA DA APROVAÇÃO DA LOA**

Nos termos do PLDO 2016, a execução provisória do orçamento poderá ocorrer na hipótese de o PLOA 2016 não ser sancionado até 31 de dezembro de 2015. O objetivo é evitar a paralisação do Estado. Sem orçamento, a administração pública teria de parar os seus serviços, o que geraria grave comprometimento da ordem pública.

A Constituição veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual. No entanto, a praxe consagrou a previsão, nos textos das leis de diretrizes, desde a primeira edição (Lei nº 7.800, de 10/07/1989 - LDO 1990, art. 50), da faculdade de execução de determinadas despesas, tendo em vista tanto a essencialidade e urgência do gasto, quanto à necessidade de proteção do Erário.

Gastos com a saúde pública, por exemplo, não podem aguardar eventuais entraves na aprovação do orçamento, sob o risco de comprometer inclusive a vida dos cidadãos. Por outro lado, despesas já contratadas, incluindo os salários e vencimentos de agentes públicos, quando não pagas oportunamente, geram novos encargos ao Erário, que podem se agravar se a questão for levada a litígio judicial.

Por causa disso, sempre se aceitaram regras transitórias na LDO que permitissem a realização da despesa na antevigência da LOA correspondente, apesar da disposição constitucional.

O tema é sensível, porque tem relação com renúncia de prerrogativas. A Constituição Federal vigente restituiu ao Congresso Nacional a plena competência para dispor sobre os orçamentos públicos (arts. 48, 165 e 166). Cada despesa incluída na excepcionalidade de execução antecipada implica sacrifício de prerrogativa legislativa.

O PLDO 2016 permite a execução total das programações constantes do PLOA 2016 (mesmo sem a aprovação pelo Congresso), embora de formas distintas, a depender do tipo de despesa (art. 52).

O PLDO considera as despesas em dois grupos: (i) as que poderão ser executadas a qualquer tempo, independentemente de valor, constituídas na maior parte por despesas obrigatórias, e (ii) as que estão limitadas a um doze avos (1/12) ao mês, até ocorrer a sanção.

No primeiro grupo, o projeto acrescenta, em relação à LDO 2015, subtítulos de projetos em andamento e pagamentos de anuidades ou de participação em organismos e entidades. No segundo grupo, o projeto inclui todas as demais despesas não previstas no primeiro grupo.

Além disso, o projeto prevê a possibilidade de alterações de diversas ordens por ato próprio, mesmo sem aprovação do PLOA, tais como trocas de GND, de indicador de RP e de modalidade de aplicação dos recursos.

Como se verifica, as regras do PLDO 2016 praticamente dispensam a atuação do Congresso Nacional para aprovar o orçamento de 2016, porque fica assegurada a plena execução das programações, embora limitada ao duodécimo em casos específicos.

Do modo como foi proposto, o dispositivo embute o risco de esvaziar o interesse pela aprovação do PLOA 2016. Se isso ocorrer, incidirá o disposto no art. 52, em que as programações serão executadas conforme constem do projeto enviado pelo Poder Executivo, isto é, sem alterações propostas por emendas.

## **5 – DESPESAS RESSALVADAS DO CONTINGENCIAMENTO**

O Anexo III do PLDO 2016 refere-se às despesas ressalvadas de contingenciamento. Tais ressalvas, à luz da LRF (art. 4º, I, “b” e art. 9º), podem se fundar em dois critérios: primeiro, por se tratar de ação governamental obrigatória definida em dispositivo constitucional ou legal; segundo, por serem consideradas de elevado interesse público, a juízo do legislador. O ordenamento jurídico confere à LDO, portanto, foro para disciplinar a gestão das despesas públicas em ambas as situações.

Contudo, o Poder Executivo vem, desde 2004 (exceto na LDO 2011), restringindo o comando apenas às despesas constitucionais e legais e vetando sistematicamente os esforços do Congresso Nacional de dar tratamento a outras despesas relevantes que poderiam, ao abrigo do segundo critério, ser resguardadas dos efeitos da política fiscal.

O PLDO 2016 dá seguimento a esse histórico, silenciando sobre qualquer despesa discricionária que deva ser ressalvada de contingenciamento e sinalizando a intenção de continuar a neutralizar os esforços do Congresso Nacional de incluir, por sua iniciativa, outras despesas no Anexo III da Lei.

O Congresso Nacional, por seu turno, pode continuar aprovando uma relação das despesas discricionárias preservadas do contingenciamento, mas ciente de que a tendência de veto permanece. Como tem a posição final, quanto aos textos legislativos, no caso de veto, o Congresso poderá derrubá-lo e fazer valer a relação que aprovar, integralmente ou em parte.

No rol das despesas constitucionais e legais, constam as seguintes modificações em relação à LDO 2015:

- a) somente fica resguardado de contingenciamento o valor do Fundo Partidário até o limite mínimo estabelecido no art. 38, IV, da Lei nº 9.096/95<sup>9</sup>, que trata

---

<sup>9</sup> Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

[...]

IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

dos partidos políticos. A finalidade da norma é considerar obrigatória apenas a execução do montante obtido pelo critério estabelecido na lei (número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995) e não o montante total aprovado para esse fim na lei orçamentária anual; e

- b) foram excluídas as despesas com transferência de recursos à Conta de Desenvolvimento Energético – CDE (Leis nºs 10.438/02 e 12.783/13), o que significa que tais despesas não são mais consideradas obrigatórias, podendo, se constarem do PLOA 2016, ser contingenciadas.

## **6 – RESTOS A PAGAR**

Os Restos a Pagar se referem a despesas empenhadas, mas não pagas no próprio exercício, que devem ser pagas nos exercícios subsequentes (se não anuladas), conforme o art. 36 da Lei nº 4.320/64. Seu volume atingiu, ao final de 2014, o valor de R\$ 227,1 bilhões, conforme relatório resumido de execução orçamentária do Governo Federal do 1º bimestre de 2015<sup>10</sup>. Deste valor, R\$ 38,5 bilhões referem-se a restos a pagar processados (despesas empenhadas e liquidadas) e R\$ 188,6 bilhões, aos não processados (despesas empenhadas, mas não liquidadas).

Há importantes aspectos a serem observados a respeito dos Restos a Pagar, em especial quando atingem tamanho montante. O primeiro é sua relação com o superávit primário. Uma vez que este é contabilizado pelo regime de caixa (ou seja, somente despesas efetivamente pagas são consideradas), sua fórmula de cálculo pode induzir ao indesejado comportamento de se postergar deliberadamente o pagamento de despesas para os exercícios seguintes, com o intuito de facilitar o cumprimento de determinada meta de superávit primário.

Nesse sentido, merecem especial atenção os restos a pagar processados, pois se a despesa já foi liquidada (ou seja, as condições para o pagamento – como a entrega de bens e serviços – já foram atendidas), não é razoável haver demora para os pagamentos. Observe-se que os restos a pagar processados aumentaram em 15% em 2014 em relação ao ano anterior.

Outro aspecto a ser observado refere-se à relação entre investimentos e restos a pagar, em especial os não processados. É sabido que esse tipo de despesa, pela sua própria dinâmica de realização, dificilmente é empenhada, liquidada e paga no mesmo exercício financeiro. Por exemplo, em 2013, do montante empenhado em investimentos, aproximadamente 71% foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício.

Os fatores elencados conduzem a um terceiro aspecto, crucial: a crescente competição entre os restos a pagar e a lei orçamentária do exercício. Isso ocorre porque não há disponibilidade de recursos financeiros para, no exercício, saldar tanto os restos a

---

<sup>10</sup> Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RROfev2015.pdf/49d5d8ff-4d17-424c-8d6c-5674837b2ad6>.



pagar quanto o total das dotações da LOA (limite esse imposto pela necessidade de superávit primário). Assim, os restos a pagar tornam-se uma das causas do contingenciamento (limitação de empenho e pagamento) das dotações do exercício.

Apesar da importância da matéria, o PLDO 2016, semelhantemente aos PLDOs dos anos recentes, não contém disposições sobre os restos a pagar. Assim sendo, mostra-se relevante a inclusão de dispositivos na LDO que regulem o instituto e incentivem o seu controle, para que as programações do exercício tenham uma previsibilidade razoável de execução e não sejam exacerbadamente comprometidas por gastos pretéritos, como os restos a pagar.

A Tabela 10 a seguir apresenta a evolução do estoque de restos a pagar desde 2003. De 2004 a 2013, ou seja, por nove anos, a taxa de crescimento anual do estoque de restos a pagar não ficou abaixo de 10%, sendo que em 2012 ficou em 25% e em 2013, 24%.

O Poder Executivo tem atribuído o contínuo incremento nos restos a pagar não processados, no período abrangido na tabela, ao aumento dos investimentos públicos, em especial àqueles relacionados ao PAC.

Recentemente, em 2014, houve uma significativa redução da taxa de crescimento, que ficou em 4%. Essa redução não se deu a partir de regras estabelecidas na LDO, mas por um comportamento discricionário dos gestores públicos, certamente influenciados pelas condições macroeconômicas.

**Tabela 10**  
**Estoque de Restos a Pagar ao Final do Exercício**

Ano	RP Processados		RP Não Processados		RP Total		% <sup>2</sup>
	R\$	% <sup>1</sup>	R\$	% <sup>1</sup>	R\$	% <sup>1</sup>	
	2003	7,9	147	23,8	8	31,7	
2004	4,3	-45	17,3	-27	21,6	-32	-32
2005	4,8	12	34,1	97	39,0	80	23
2006	5,2	8	38,7	13	43,9	13	39
2007	7,0	34	55,4	43	62,5	42	97
2008	26,9	283	67,7	22	94,6	51	199
2009	22,9	-15	92,1	36	115,0	22	263
2010	25,5	11	103,4	12	128,9	12	307
2011	24,1	-5	117,1	13	141,2	10	346
2012	26,3	9	150,7	29	177,0	25	459
2013	33,6	28	185,2	23	218,8	24	590
2014	38,5	15	188,6	2	227,1	4	616

Fonte: Relatório do TCU sobre as Contas do Governo da República e Siafi.

1 = Taxa de crescimento em relação ao ano anterior

2 = Taxa de crescimento em relação a 2003

## **7 – TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO**

As transferências para entidades do setor privado que atuam em cooperação com o setor público são classificadas no PLDO 2016 como “subvenções sociais”, “contribuições correntes”, “contribuições de capital” ou “auxílios” (arts. 53 a 58).

No caso das “subvenções sociais” (transferências correntes para entidades das áreas de saúde, assistência social e educação) e dos “auxílios” (transferências de capital decorrentes da lei orçamentária), o PLDO 2016 mantém as regras vigentes na LDO 2015.

No que tange às “contribuições correntes”, o Projeto também reproduz as disposições da LDO vigente, inclusive quanto à vedação de sua destinação a entidades atuantes nas áreas de saúde, assistência social e educação.

Com relação às disposições gerais, o Projeto inova. De acordo com o art. 57, § 1º, a transferência de recursos públicos a instituições privadas de educação, nos termos do art. 213 da Constituição Federal, deve ser obrigatoriamente vinculada ao plano de expansão da oferta pública do respectivo nível, etapa e modalidade de educação.

Além disso, muda as regras relativas à contrapartida no contexto das transferências para o setor privado. No regime da LDO 2015, ressalvado o disposto na legislação específica, a exigência de contrapartida, em geral, era facultativa, e vedada nas áreas de saúde, educação e assistência social (art. 71). No PLDO 2016, estabelece-se que não será exigida contrapartida financeira, facultada a contrapartida em bens e serviços, ressalvado o disposto em legislação específica (art. 58).

Não se trata exatamente, porém, de uma proposta de inovação normativa. Isso porque o texto do PLDO 2016, apesar de diferente do constante da LDO 2015, espelha disposição contida no art. 35, § 1º, da Lei nº 13.019/2014, diploma que entrará em vigor em julho próximo.

A referida lei, cognominada de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Com amplo alcance normativo, o MROSC posiciona-se no ordenamento como lei geral acerca das parcerias entre Estado e sociedade civil, contexto no qual se processam as transferências reguladas na LDO.

O processamento legislativo do PLDO 2016 deverá considerar, sem dúvida, a entrada em vigor da nova legislação. Poderá vir a ser sentida a necessidade de mudanças outras nas diretrizes orçamentárias, aspecto a tocar, inclusive, o fato de que, como assentado pela lei, a celebração de parcerias deverá ser precedida de chamamento público, tirante situações específicas (Lei nº 13.019/2014, arts. 24 e de 29 a 31).

## **8 – ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS**

O Capítulo II do PLDO 2016 oferece conceitos básicos sobre itens que integram a programação, bem como acerca dos códigos dos classificadores que a compõem. Além disso, estabelece o conteúdo do PLOA 2016, da mensagem que o encaminhar e da respectiva lei; estatui a necessidade de discriminação específica de dotações para determinadas categorias de programação e regulamenta a composição da reserva de contingência.

Em comparação com o texto em vigor, o projeto contém apenas duas alterações: a) exclusão do inciso que definia o conceito de operação especial; e b) mudança do valor de referência, de R\$ 100 mil para R\$ 1,0 milhão, de dotações destinadas às contribuições e anuidades a organismos e entidades nacionais ou internacionais, acima do qual será necessária a discriminação em categoria de programação específica com identificação do beneficiário.

Quanto ao conceito de operação especial, a exclusão ocorreu, possivelmente, porque idêntica definição consta há anos do Manual Técnico de Orçamento (MTO), instrumento consolidado como referência na elaboração orçamentária dentro do Poder Executivo.

A questão, portanto, se resume ao *locus* em que essa definição deve constar, se nas LDOs ou apenas nos MTOs. O ideal é que esse conceito estivesse fixado em regra permanente, como a lei complementar de orçamento prevista no § 9º do art. 165 da CF, de modo a dar segurança jurídica aos institutos e evitar as flutuações de entendimento que anualmente ocorrem com a elaboração das LDOs ou dos manuais orçamentários.

Contudo, considerando que ao longo dos últimos anos as LDOs têm suprido diversas lacunas de regras que, por suas características de perenidade, deveriam constar de uma lei complementar, seria mais apropriado que as definições constem das LDOs, para que possam ser exigidos indistintamente de todos os órgãos da administração pública, independentemente do Poder a que estejam vinculados.

No tocante às dotações destinadas às contribuições e anuidades, assim como na LDO 2015, o PLDO 2016 mantém o tratamento igualitário para organismos e entidades, sejam elas nacionais ou internacionais. Entretanto, como dito, o valor de referência acima do qual a despesa deverá ser discriminada em categoria de programação foi elevado.

Ao se estabelecer uma referência mais elevada para contribuições e anuidades de entidades e organismos, evita-se a pulverização de recursos no orçamento. No entanto, permite a criação de programações genéricas, negando a necessária transparência que se deve ter com a alocação das receitas públicas.

Nessa linha, o mais adequado seria apenas atualizar monetariamente pela inflação o piso previsto para 2015, o que preservaria a lógica já adotada em anos anteriores, no sentido de permitir a existência de programação genérica apenas para transferências de valores menores, preservando-se a transparência para os montantes maiores.

Vale ressaltar que o valor do piso deve ser observado por ocasião da aprovação do PLOA, que pode ser ultrapassado durante a execução em virtude da variação cambial ou aditamento do tratado, convenção, acordo ou instrumento congênere.

### **8.1. RESERVA DE CONTINGÊNCIA**

Quanto à Reserva de Contingência, o PLDO 2016 repete o que consta da LDO 2015, deixando de considerar as alterações ocorridas por conta do orçamento impositivo, que elevou o montante destinado a emendas parlamentares de 1,0% para 1,2% da RCL.

Além disso, foi excluído o dispositivo, constante da LDO 2015 (art. 13, § 2º), que definia que as dotações propostas no PLOA 2015, à conta de recursos com o propósito de fiscalização e proteção das áreas produtoras de petróleo e gás natural, deveriam corresponder, pelo menos, ao montante autorizado na Lei Orçamentária de 2014, podendo o excedente constituir reserva de contingência.

### **8.2. DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO**

O Capítulo III do PLDO 2016 dispõe sobre as diretrizes gerais para elaboração e execução dos orçamentos da União. A Seção I cuida das diretrizes gerais, para alocação de recursos, com vistas a propiciar controle dos valores transferidos, dos custos das ações e dos resultados dos programas de governo; vedações de destinação de recursos para atendimento de despesas específicas; entre outras. A Seção II trata de diretrizes específicas para os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União - MPU e a Defensoria Pública da União - DPU.

No caso da Seção I – Diretrizes Gerais, observa-se a seguinte modificação em comparação com a LDO em vigor: previsão da possibilidade de se incluírem, no SIASG e no SICONV, quando cabível, dados relativos ao georreferenciamento das obras, como informações referentes aos contratos e aos convênios ou instrumentos congêneres firmados.

Além disso, o art. 17 do Autógrafo da LDO 2015 continha o seguinte §1º:

*§ 1º As normas de que trata o caput deverão prever a possibilidade de os órgãos e as entidades manterem sistemas próprios de gestão de contratos e convênios ou instrumentos congêneres, desde que condicionada à transferência eletrônica de dados para o SIASG e o SICONV, mensalmente, em especial referente às programações dos ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ainda que decorrentes de transferências fundo a fundo, devendo possibilitar o acesso gerencial dos dados, nos níveis de amplitude, abrangência e detalhamento concedido pelo SICONV.*

Todavia, o comando foi vetado, sob a justificativa de que a sua sanção acarretaria acréscimo relevante da infraestrutura de Tecnologia da Informação e necessitaria de extenso prazo para adaptação do Sistema de Gestão de Convênios - SICONV para recebimento dos dados oriundos das transferências fundo a fundo, o que seria incompatível com o regime anual da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Nas razões do veto, o Poder Executivo afirmou que envidaria os esforços necessários para preparar e desenvolver a estrutura de TI no âmbito da gestão de contratos e convênios.

O PLDO 2016 prevê apenas a possibilidade de os órgãos e entidades manterem sistemas próprios de gestão de contratos e convênios ou instrumentos congêneres, desde que condicionada à transferência eletrônica de dados para o SIASG e o SICONV. Foi suprimida a necessidade de que a transferência eletrônica de dados seja feita mensalmente, e que estejam relacionadas às programações dos ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Outra modificação relevante é que, por autorização da LDO 2015, o PLOA 2015 poderia considerar modificações constantes de projeto de lei de alteração do Plano Plurianual 2012-2015. No PLDO 2016, dispõe-se que o Projeto de Lei Orçamentária de 2016 deverá estar compatível com o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2016-2019, em observância ao disposto no art. 166 da Constituição Federal de 1988 e no caput do art. 5º da LRF.

### **8.3. DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA OS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, MPU E DPU**

O Projeto prevê modificação, em relação à LDO vigente, do parâmetro para elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU, no que se refere às despesas classificadas nos GNDs 3 – Outras Despesas Correntes, 4 - Investimentos e 5 - Inversões Financeiras, excluídas despesas como auxílio-alimentação, assistência pré-escolar, assistência médica e odontológica, auxílio-transporte, entre outras.

O parâmetro considerado passa a ser a posição final dos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos no exercício de 2014, nos termos do art. 9º da LRF, e não mais, como estabeleciam as LDOs anteriores, o conjunto das dotações fixadas na Lei Orçamentária vigente, com as alterações decorrentes dos créditos suplementares e especiais, aprovados até 31 de maio do exercício.

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

Comparado ao anterior, o novo parâmetro é pouco transparente e de obtenção não trivial, além de ser bem mais restritivo, já que se refere à execução de despesas que foram limitadas em razão de frustração de receitas que comprometeram as metas de resultado fiscal no ano de 2014.

Convém destacar, enfim, que o parâmetro proposto tem como referência a situação orçamentária do exercício de 2014, sem que tenha sido definida qualquer forma de atualização dos valores para a proposta de 2016. Tal situação é agravada pela expectativa de elevada inflação contida no próprio Projeto, que estima para o IPCA 8,2% e 5,6%, para 2015 e 2016, respectivamente.

#### **8.4. DIRETRIZES QUANTO AOS DÉBITOS JUDICIAIS**

Em relação aos débitos judiciais, o PLDO 2016 mantém as principais regras da LDO 2015, que aponta para a estabilização dos procedimentos de orçamentação e execução desses dispêndios.

Um aspecto importante a ser considerado refere-se à atualização monetária dos débitos. A Emenda Constitucional nº 62, de 2009 (EC 62/2009), incluiu o § 12 ao art. 100 da Constituição Federal, para estipular que, a partir de sua promulgação, a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, seria realizada pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança. Além disso, para fins de compensação da mora, incidiriam juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, excluída a incidência de juros compensatórios.

A partir da promulgação da EC 62/2009, as leis de diretrizes orçamentárias passaram a dispor que a atualização monetária dos precatórios deveria observar, para as requisições expedidas até 1º de julho de 2009, a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial – IPCA-E do IBGE. Para as requisições expedidas a partir de 02/07/2009, a atualização deveria se utilizar da remuneração básica das cadernetas de poupança.

Em 14/03/2013, contudo, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do § 12 do art. 100 da Constituição e de outros dispositivos da EC 62/2009, no âmbito das ADINs nºs 4.357 e 4.425. Em função disso, a LDO 2014 suprimiu a distinção entre as requisições expedidas antes e após 1º de julho de 2009, preservando apenas a atualização pelo IPCA-E.

Recentemente, em 25/03/2015, o Plenário do STF concluiu a modulação dos efeitos da decisão que decretou a inconstitucionalidade de regras da EC 62/2009. Por maioria, a Corte conferiu eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade, fixando como marco inicial da eficácia a data do último julgamento (25/03/2015). Consideraram-se válidos os precatórios expedidos e pagos até a citada data.

Ao detalhar a matéria julgada, o STF definiu que fica mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR) até 25/03/2015, data após a qual: i) os créditos referentes a precatórios deverão ser corrigidos pelo IPCA-E, e ii) os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários.

Foram resguardados, ainda, os precatórios expedidos, no âmbito da administração federal, com base nas Leis de Diretrizes Orçamentárias para 2014 (Lei nº 12.919/2013) e 2015 (Lei nº 13.080/2015), que fixam o IPCA-E como índice de correção monetária.

Na redação do art. 26, que trata da atualização monetária, o PLDO 2016 apresenta alteração em relação à LDO 2015, com vistas a flexibilizar a aplicação do IPCA-E como índice aplicável a todas as situações. O preceito permite a utilização de outro índice de correção, por força de disposição superveniente. Entende-se ser o caso, nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal, da atualização monetária de

precatórios de natureza tributária, os quais devem observar os mesmos critérios utilizados pela Fazenda Pública para corrigir seus créditos tributários e não o IPCA-E.

## 8.5. OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO

A seção IV do capítulo III do PLDO 2016 trata dos empréstimos, dos financiamentos e refinanciamentos lastreados em recursos públicos federais. No orçamento, as programações associadas a essa finalidade estão concentradas nas unidades orçamentárias integrantes do órgão 74000 - Operações Oficiais de Crédito.

Os recursos públicos federais atualmente destinados a financiamentos que apoiam, dentre outros, agricultores familiares, famílias assentadas, exportadores, mutuários de crédito imobiliário, estudantes e empreendedores são expressivos. De 2011 a 2015, foram destinados os seguintes valores para financiamentos no âmbito das operações oficiais de crédito:

**Tabela 11**  
**Execução de Empréstimos, Financiamentos e Refinanciamentos**  
**Órgão Operações Oficiais de Crédito<sup>1</sup>**

R\$ milhões			
ANO	Valor Autorizado (Lei + Créditos)	Valor Pago	% de Execução
2011	25.816,5	16.030,7	62%
2012	41.221,9	20.762,4	50%
2013	36.451,7	23.060,0	63%
2014	42.652,8	30.841,7	72%
2015	44.255,9	-	-

Fonte: Siafi/SIGA-Brasil

<sup>1</sup> Valores incluem os repasses efetuados aos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O Anexo II do Projeto, inciso VII, alínea “f”, relaciona, entre as informações complementares que devem acompanhar o projeto de lei orçamentária, a memória de cálculo das estimativas para 2016 dos subsídios financeiros e creditícios concedidos pela União, relacionados por espécie de benefício, identificando, para cada um, o órgão gestor, o banco operador, a respectiva legislação autorizativa e região contemplada, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 6º, da Constituição.

Porém, dada a relevância e amplitude dessas ações, verifica-se que tais dispositivos são insuficientes para conferir maior transparência aos subsídios implícitos nesses financiamentos. O PLDO poderia ser aperfeiçoado, por exemplo, no sentido de dar efetividade ao art. 27, parágrafo único da LRF<sup>11</sup>, dispondo sobre a obrigatoriedade de

<sup>11</sup> LRF, art. 27, parágrafo único: “Dependem de autorização em lei específica as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com o *caput*, sendo o subsídio correspondente consignado na lei orçamentária.”

o PLOA 2016 consignar os subsídios constantes das operações de créditos realizadas com recursos orçamentários.

## **8.6. DIRETRIZES PARA DESPESAS COM SAÚDE**

A apuração do piso constitucional de saúde na esfera federal sofreu significativa alteração com a recém-promulgada EC nº 86/2015. A EC não se restringiu a garantir a obrigatoriedade de execução orçamentária de emendas parlamentares: fixou também regras para apuração dos recursos mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) pela União e vinculou recursos de emendas individuais para cumprimento do referido piso.

A alteração constitucional entrou em vigor na data de publicação e garantiu a produção de efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014 (art. 4º da EC nº 86/2015). Assim, o mínimo federal a ser aplicado em ASPS deve ser apurado a partir da “receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15%” (nova redação do art. 198, § 2º, I, da Constituição). A União, entretanto, conta com até cinco anos para alcançar progressivamente esse percentual, sendo de 13,2% o piso de saúde para 2016 (art. 2º da EC nº 86/2015).

Tal modelo de cálculo do piso federal mostra-se em evidente confronto com o disposto na Lei Complementar nº 141, de 2012 (LC nº 141/2012), que até então contava com previsão constitucional para definir percentual e forma de apuração dos recursos mínimos a serem aplicados pelo governo federal (antigas redações do art. 198, § 2º, I e § 3º, I, da Constituição).

Além disso, a EC nº 86/2015 também revogou o inciso IV do § 3º do art. 198 da Constituição, que expressamente delegava à lei complementar a atribuição de “estabelecer normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União”. Portanto, com a promulgação da EC, a Lei Complementar nº 141/2012 deixa de contar com respaldo constitucional para fixar o mínimo a ser aplicado pela União, uma vez que a atribuição foi avocada pela própria Carta Política.

Quanto à elaboração do orçamento para 2016, é importante destacar não haver mais obrigatoriedade de o PLOA prever a totalidade dos recursos necessários para atendimento do mínimo constitucional em saúde. Tendo em vista que metade do montante de emendas individuais deve necessariamente ser destinada a ASPS (§ 9º do art. 166 da CF, com a redação da EC nº 86/2015) e computada para fins do cumprimento dos recursos mínimos a serem aplicados pela União (§ 10 do art. 166 da CF, com a redação da EC nº 86/2015), o Executivo poderia abater o equivalente a 0,6% da RCL das programações enviadas para comporem o piso federal de 2016 e aguardar que essa parcela seja atendida pelas emendas individuais.

Não há garantias de que o piso da saúde para 2016 - calculado segundo a nova metodologia (13,2% da RCL) - venha a ser suficiente para corrigir as despesas do setor no montante, no mínimo, equivalente ao que seria obtido a partir da aplicação da antiga regra vigente até 2014. Situação que pode agravar o financiamento da saúde, uma vez que parcela significativa das despesas tem natureza obrigatória e, portanto, apresenta difícil capacidade de compressão.



Tal risco não deve ser ignorado, haja vista a redução nominal observada na RCL de 2014. Caso a regra atual tivesse sua aplicação a partir daquele ano, o piso da saúde teria sofrido naquele exercício financeiro redução de cerca de R\$ 7 bilhões. De fato, em vez dos R\$ 91,6 bilhões apurados segundo a regra então vigente – baseada no empenhamento do ano anterior e na variação nominal do PIB –, o valor mínimo de aplicação teria sido de R\$ 84,7 bilhões (13,2% da RCL de 2014).

Uma forma de atenuar o risco mencionado acima seria inserir dispositivo na LDO – sem prejuízo do cumprimento da norma constitucional – que estabelecesse para o exercício de 2016 aplicação em ASPS não inferior ao montante mínimo apurado segundo a regra antiga.

Poder-se-ia aventar não caber à LDO dispor sobre o piso da saúde; entretanto constitucionalmente cabe a tal norma estabelecer diretrizes de elaboração e execução orçamentária para o país e, nos termos do § 2º do art. 195 da CF, a proposta orçamentária para o orçamento da seguridade social (inclusive saúde) deve ser elaborada tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas nessa lei. Tal dispositivo não foi revogado ou sequer alterado pela EC 86/2015, o que reforça a competência da LDO para tratar do assunto. A Carta Política busca estabelecer piso de aplicação e não limite à sua execução, estando dispositivo no âmbito da LDO com tal objetivo em perfeita sintonia com o mandamento constitucional.

Por fim, é importante mencionar que, a fim de conferir transparência ao cumprimento da legislação em vigor e viabilizar o acompanhamento da aplicação mínima em saúde, a LDO vem reiteradamente dispor sobre marcador de crédito orçamentário que identifique os itens de gasto considerados no piso de aplicação em saúde. A forma adotada, constante da LDO vigente, e que permanece no PLDO 2016, é o identificador de uso (IU) “6” (cf. art. 6º, § 11, VII).

## **9 – DISPOSIÇÕES SOBRE ALTERAÇÕES DA LOA**

Como usual no âmbito das LDOs, o PLDO 2016 traz regras para modificação do orçamento sem a necessidade de autorização do Parlamento (arts. 37 a 49).

Essas regras tratam de alterações nas classificações das dotações, nas fontes de financiamento do Orçamento de Investimento e nos códigos e títulos das ações e dos subtítulos, de acordo com as necessidades de execução, mantido o valor total do subtítulo.

O art. 37 oferece maior flexibilidade e agilidade na adaptação do orçamento às necessidades de execução. Os ajustes, segundo o dispositivo, podem ser efetuados diretamente pelos Poderes, MPU e DPU, no âmbito das respectivas programações.

O art. 37, § 1º, inciso I, não restringe as possibilidades de alterações das classificações à abertura de créditos autorizados na lei orçamentária, que, nos termos da LDO 2015, estabelecia:

*“Art. 37. As classificações das dotações previstas no art. 6º, as fontes de financiamento do Orçamento de Investimento e os códigos e títulos das ações e dos subtítulos poderão ser alterados de acordo com as necessidades de execução,*

*mantido o valor total do subtítulo e observadas as demais condições de que trata este artigo, em conformidade com disposto nos parágrafos abaixo.*

*§ 1º As alterações de que trata o caput poderão ser realizadas, justificadamente, se autorizadas por meio de:*

*I - ato próprio de cada Poder, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, **para abertura de créditos autorizados na lei orçamentária**, no que se refere a: ...” (negritamos)*

O PLDO 2016 suprimiu a parte negritada do inciso I citado, de modo que a administração ficaria livre para alterar as decisões do Congresso Nacional por iniciativa própria, ainda que não haja autorização na futura Lei Orçamentária de 2016.

Isso significa que as alterações nas classificações orçamentárias podem incidir tanto nas programações da LOA quanto nas dos créditos adicionais. Conforme a alínea “a” do referido inciso, as mudanças podem ocorrer até o nível de Grupo de Natureza de Despesa, desde que respeitado o mesmo subtítulo.

Essa disposição vem sendo apresentada desde o PLDO 2012 e, a cada ano, amplia a faculdade de alterações. Permite, por exemplo, que os recursos alocados para investimentos sejam convertidos em despesas correntes, e vice-versa, dentro do mesmo subtítulo.

O subtítulo, no entanto, conforme vem sendo apresentado, sequer indica com precisão a localização do gasto. Como exemplo, dos cerca de R\$ 1,46 trilhão empenhado até 16 de abril de 2015 (desconsiderado o refinanciamento da dívida), R\$ 1,3 trilhão foi classificado com o subtítulo “Nacional”. Classificado desse modo, não é possível identificar sequer a região do País em que tais recursos serão aplicados.

O PLDO 2016 repete, no art. 37, incisos II e III, dispositivo de conceituação aberta, ao prever ajustes na codificação orçamentária decorrente da “*necessidade de adequação à classificação vigente, desde que não implique mudança de valores e finalidade da programação*”. Não é definido o significado da expressão “*finalidade da programação*”, o que pode permitir interpretações diversas, possibilitando que se efetuem modificações significativas sem análise do Congresso Nacional.

No entanto, é preciso ressaltar que tais incisos não inovam em relação ao que fora aprovado pelo Congresso Nacional, por meio da LDO 2015.

O PLDO 2016 não contempla o teor dos §§ 11, 12 e 13 do art. 39 da LDO 2015. Tais dispositivos tratam da elaboração de projetos de lei específicos, para despesas com pessoal e encargos, serviço da dívida e precatórios.

Os dispositivos fazem-se necessários para evitar o acúmulo, no mesmo PL de crédito adicional, de programações de despesas obrigatórias com programações discricionárias. Aquelas, por sua própria natureza, exigem uma tramitação mais célere da proposição; estas, justamente por não constituírem dever do poder público, precisam de avaliação mais criteriosa e cautelosa do Parlamento, com maior debate e análise, sob pena de inviabilizar o alcance das metas estabelecidas. Portanto, a forma que melhor resguarda o trabalho legislativo é a preservação da fórmula que exige a elaboração de créditos específicos para tais despesas.

O art. 39, § 3º, inciso III, do PLDO 2016 veda o cancelamento de despesas discricionárias para suplementação de despesas obrigatórias, quando da abertura de créditos suplementares dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e DPU. Nesse sentido, cabe ressaltar que o cancelamento de despesas discricionárias para suplementação de despesas obrigatórias não ocasiona qualquer espécie de descontrole fiscal das despesas, nem afeta o cálculo do resultado primário da União.

## **10 – FISCALIZAÇÃO E CUSTO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**

Não há alterações relevantes dos dispositivos relativos à fiscalização de obras e serviços com indícios de irregularidades graves (arts. 96 a 101), em relação ao que constou das últimas LDOs, o que mostra a estabilidade dessas normas e as posições concordantes entre o Poder Executivo e o Legislativo ao longo dos anos recentes. Esses dispositivos tratam, basicamente, dos conceitos e procedimentos relacionados à paralisação, pelo Congresso Nacional, de obras e serviços com indícios de irregularidades graves com base nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

Quanto às disposições sobre custos de obras e serviços de engenharia, mais especificamente no que diz respeito aos sistemas referenciais, tais como Sicro e Sinapi, verifica-se, seguindo a tradição dos anos anteriores, que a matéria não foi tratada no Projeto. Essa ausência também ocorreu nos casos dos PLDOs 2014 e 2015, mas o Poder Legislativo deliberou por incluir regras sobre o assunto nos respectivos substitutivos do projeto, que foram aprovados. No entanto, os dispositivos foram vetados.

Os sistemas referenciais de custos e as normas relativas à elaboração dos orçamentos estimados das contratações públicas têm por objetivo evitar a execução de obras semelhantes com custos discrepantes. Essas normas vinham sendo incluídas nas leis de diretrizes orçamentárias desde o exercício de 2000 (art. 71 da Lei nº 9.811/1999). Deixaram de ser incluídas a partir do PLDO 2014, sob o argumento de que a matéria se encontra disciplinada pelo Decreto nº 7.983/2013.

Os principais argumentos que fundamentaram a reintrodução da matéria nos PLDOs 2014 e 2015 pelo Congresso Nacional foram:

- a) as normas sobre os sistemas referenciais de custos inovam o sistema jurídico, pois estabelecem conceitos e impõem condições e restrições a particulares e órgãos e entidades da administração pública. São, portanto, típicas de lei e não de regulamentação por decreto;
- b) a adoção de decretos fragiliza a segurança jurídica, na medida em que podem ser editados e reeditados a qualquer tempo. Podem ser alterados inclusive em periodicidade inferior à da vigência da LDO, diferentemente do que ocorre com a lei, cuja aprovação se submete ao processo legislativo constitucionalmente previsto, de discussão e aprovação em ambas as Casas

do Congresso Nacional, ou, como no caso da LDO, em comissão técnica específica e posterior aprovação no Plenário do Congresso; e

- c) a regulamentação por decreto veicula norma aplicável apenas ao Poder Executivo, uma vez que não se aplica às obras sob responsabilidade dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, haja vista a separação constitucional, abrindo a possibilidade de normatização diferente para a mesma matéria.

Desde a LDO 2000 até a LDO 2013, as disposições sobre custos de obras e serviços de engenharia passaram por uma evolução positivamente influenciada pela discussão da matéria no Poder Legislativo. Os referenciais de preços, em especial Sinapi e Sicro, são importantes instrumentos no controle de custos de obras públicas, cujo grau de aprimoramento pode ser, pelo menos parcialmente, atribuído às leis de diretrizes orçamentárias que trataram sistematicamente do assunto.

Por outro lado, reconhece-se precária a definição de regras sobre custos de obras e serviços de engenharia em uma lei aplicável ao período de um ano. Tal situação pode gerar incertezas sobre as regras futuras, considerando que o ciclo de contratação e execução em obras públicas frequentemente é mais longo do que um exercício financeiro.

Apesar disso, a manutenção de tais regras na LDO ainda se apresenta como alternativa mais efetiva do que a utilização de decreto, pelo menos até que lei ordinária específica regule definitivamente a matéria.

## **11 – DESPESAS COM PESSOAL, ENCARGOS SOCIAIS E BENEFÍCIOS**

### **11.1. DESPESAS COM PESSOAL**

O PLDO 2016 inovou ao estabelecer que os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União observarão o mesmo limite percentual de crescimento das despesas relativas a aumentos de remunerações e provimento de cargos.

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

A respeito do regramento proposto, cabe analisar um pouco mais as suas implicações, vantagens e desvantagens.

Considerando a despesa liquidada relativa a pessoal e encargos sociais (GND 1), exceto Programa 0901 – Sentenças Judiciais, em março de 2015, que deverá ser somada, posteriormente, com as despesas apresentadas até esse mês e os demais

acréscimos legais, nos termos do art. 72 do PLDO 2016, o peso de cada órgão/Poder na folha de pagamento é o constante da tabela a seguir.

**Tabela 12****Despesas com Pessoal - União**

Órgão/Poder	Liquidado em março de 2015 (R\$ milhões)	Percentual do total da folha
Executivo	16.258,6	83,32%
Judiciário	2.241,7	11,49%
Poder Legislativo	684,8	3,51%
MPU	310,7	1,59%
DPU	16,5	0,09%
Total	19.512,5	100,00%

Fonte: Siafi. Elaboração CONOF-CD

Isso significa que, desconsiderando-se as alterações supervenientes, do total dos recursos disponíveis para o aumento das despesas de pessoal, 83,32% será destinado ao Executivo; 11,49%, ao Judiciário; 3,51%, ao Poder Legislativo; 1,59%, ao MPU; e 0,09%, à DPU.

Do ponto de vista econômico e fiscal, as despesas com pessoal e encargos sociais da União representam 31,55% da Receita Corrente Líquida da União, sendo este o percentual mais alto dos últimos cinco anos, de acordo com os Relatórios de Gestão Fiscal.

A necessidade de controle das despesas correntes, onde se incluem as de pessoal, decorre da busca da ampliação da fatia a ser destinada aos investimentos públicos, variável fundamental para o crescimento econômico. Ademais, a situação econômica atual exige do governo a realização de esforço fiscal para regularização das contas públicas. Assim, é evidente a necessidade de fixar limites para o crescimento das despesas obrigatórias da União, especialmente aquelas relativas a pessoal.

Na fixação desses limites, deve-se respeitar a autonomia orçamentária e financeira dos Poderes Legislativo e Judiciário, da DPU e do MPU, elemento estrutural e necessário à preservação do equilíbrio e da separação de Poderes. Os arts. 51, IV; 52, XIII; 99, § 1º; e 127, § 3º, da Constituição, atribuem às LDOs a competência para fixar limites para a elaboração das propostas orçamentárias dessas instituições.

A ausência na LDO de parâmetros específicos relacionados à ampliação de gastos com pessoal contribuiu, em exercícios anteriores, para o conflito institucional em torno da questão do reajuste da remuneração dos membros e servidores dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público da União. Isso porque, na LDO vigente e nas anteriores, a definição das possibilidades de alterações de gastos com pessoal para todos os Poderes e MPU era remetida unicamente para o momento da elaboração da proposta orçamentária, integrando anexo específico desta Lei (Anexo V). Como a iniciativa da elaboração da LOA, o que inclui também o Anexo V, é privativa do Poder Executivo, os demais Poderes, o MPU e a DPU ficavam subordinados à discricionariedade do Executivo para a inclusão de suas proposições, sem que houvesse critérios objetivos.

Dessa forma, a fixação pela LDO de limites para a concessão de reajustes, alterações na estrutura da carreira e criação de cargos e funções, a serem distribuídos de forma proporcional entre os Poderes, preserva a autonomia de cada Poder, que poderá alocar da forma que entenda conveniente o limite disponível entre cada categoria pertencente ao seu quadro de pessoal.

Por outro lado, o estabelecimento do mesmo limite percentual de aumento para todos os Poderes e órgãos poderá prejudicar aqueles que obtiveram menores reajustes de remuneração nos últimos exercícios, ou ainda os que possuam atualmente elevada carência de servidores.

Outro possível e relevante argumento contra a sistemática proposta é que as crescentes demandas sociais não necessariamente se distribuem de forma proporcional entre os órgãos e Poderes, pois cada setor do Estado tem sua dinâmica própria.

A tabela abaixo demonstra o percentual de recursos relativos à despesa anualizada do Anexo V das LOAs 2011 a 2015 que foi distribuído a cada órgão/Poder nesses exercícios.

**Tabela 13**  
**Despesa com Pessoal da União – Anexo V - 2011-2015**

Poder/Órgão/	Exercício				
	2011	2012	2013	2014	2015
Executivo e DPU	75,20%	85,73%	85,21%	85,75%	81,24%
Judiciário	16,20%	10,27%	9,92%	9,10%	13,08%
Legislativo	5,06%	1,99%	2,80%	3,24%	3,12%
MPU e CNMP	3,54%	2,01%	2,08%	1,91%	2,56%

Fonte: Siafi. Elaboração CONOF-CD

Já a tabela a seguinte demonstra a evolução dos valores referentes às despesas com pessoal e encargos sociais nos exercícios de 2011 a 2015.

**Tabela 14**  
**Evolução das Despesas com Pessoal – União - 2011-2015**

R\$ milhões

Poder/Órgão	2011		2012		2013		2014		2015	
	Executado	%	Executado	%	Executado	%	Executado	%	Autorizado	%
Executivo e DPU	148.753,8	81,99	154.557,5	81,90	168.351,1	82,18	182.998,9	82,54	201.132,6	82,80
Judiciário	22.434,9	12,37	23.673,4	12,55	25.181,8	12,29	26.795,0	12,09	28.629,6	11,79
Legislativo	7.335,9	4,04	7.471,1	3,96	7.919,6	3,87	8.217,9	3,71	8.973,5	3,69
MPU e CNMP	2.898,8	1,60	3.004,0	1,59	3.403,2	1,66	3.705,3	1,67	4.191,1	1,73
Total Geral	181.423,5	100,00	188.706,1	100,00	204.855,9	100,00	221.717,3	100,00	242.926,9	100,0

Fonte: Siafi. Elaboração CONOF-CD

Confrontando os valores das duas tabelas acima, nota-se que entre 2011 e 2015 os percentuais de distribuição dos recursos do Anexo V da LOA variaram significativamente, evidenciando um descompasso entre os percentuais de valores executados por cada Poder e os alocados para aumento das despesas com pessoal. Caso aprovada a nova regra disposta no PLDO, haverá uma diminuição da distorção na

distribuição dos valores do Anexo V, que será feita de acordo com o peso da folha de pagamento de cada órgão/Poder.

Apesar do significativo avanço com relação à LDO vigente e às anteriores, o fato de a metodologia de cálculo do limite para aumento de gastos com pessoal não estar explicitada no texto do PLDO, transferindo essa competência para o Poder Executivo, mantém a dependência dos demais Poderes.

Assim, seria recomendável a fixação pela LDO da totalidade dos parâmetros para a determinação do limite de aumento que será repartido entre os Poderes, o MPU e a DPU, seja por meio de um percentual único que cada órgão poderá utilizar ou por uma fórmula que resulte no valor total a ser distribuído entre esses órgãos.

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

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

Nesse caso específico, o mais apropriado seria, em vez de restabelecer tal norma, dispor que a criação de vagas em geral somente pode ocorrer se simultaneamente forem aportados os recursos para as contratações correspondentes dos servidores, a fim de evitar estoques descontrolados de vagas nas diferentes carreiras públicas.

## **11.2. DESPESAS COM BENEFÍCIOS**

Diferentemente do que ocorreu com o PLDO 2015, o PLDO 2016 voltou a incluir, no quantitativo de beneficiários para fins de cômputo do limite concernente à previsão orçamentária para auxílio-alimentação ou refeição, assistência pré-escolar, assistência médica e odontológica e auxílio-transporte em 2016, o número previsto de ingressos de beneficiários oriundo de posses e de criação de cargos ao longo dos exercícios de 2014 e 2015 (§ 1º do art. 86 do PLDO 2016).

A estimativa de despesas constantes da lei orçamentária deve ter rigorosa aderência com a realidade esperada, de modo que, havendo expectativa de ingresso de novos servidores no período de abrangência do orçamento, essa expectativa deve ser considerada no planejamento orçamentário, juntamente com suas consequências financeiras sobre o Tesouro, de tal forma que os orçamentos não sejam subestimados.

No que se refere aos benefícios pagos ao servidor, o art. 89 do PLDO 2016 veda o reajuste para assistência pré-escolar e auxílio-alimentação ou refeição, quando o valor

**per capita** vigente do benefício pago pelo órgão ou entidade no âmbito dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União for superior ao valor **per capita** da União. Na redação da LDO vigente, a vedação apenas impede que o reajuste ocorra em percentual acima da variação, no exercício, do IPCA.

### **11.3. TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE**

No art. 73, § 6º, do PLDO 2016, há a obrigatoriedade de que os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União informem à SOF/MP, até 30 de abril de 2016, os endereços dos sítios na **internet** nos quais foram disponibilizadas as tabelas com os quantitativos de cargos efetivos e em comissão e pessoal contratado por tempo determinado.

Da mesma forma, também devem ser informados os endereços de publicação da tabela com os totais de beneficiários de auxílio-alimentação ou refeição, assistência pré-escolar, assistência médica e odontológica e auxílio-transporte, assim como dos respectivos atos legais relativos aos seus valores **per capita** (art. 87, § 3º).

Diferentemente do que ocorreu com a LDO 2015, no PLDO 2016 houve a inclusão de dispositivos atribuindo à SOF/MP a responsabilidade de divulgar em seu sítio a relação consolidada de todos os endereços de publicação informados (art. 73, § 7º e art. 87, § 4º).

Também há a previsão no PLDO 2016 (art. 74) de que as empresas estatais dependentes disponibilizarão nos respectivos sítios na internet, no portal “Transparência” ou similar, os acordos coletivos de trabalho, convenções coletivas de trabalho e/ou dissídios coletivos de trabalho aprovados. Nesse caso, seria recomendável prever a obrigação do envio dessas informações ao DEST/MP para a divulgação em seu sítio na internet, de forma a consolidar todas as informações num mesmo portal.

## **12 – MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS**

O Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado integra o Anexo de Metas Fiscais previsto na LRF (art. 4º, § 2º, inciso V). O dispositivo é atendido em dois itens do PLDO: (i) estimativa e compensação da renúncia de receita; e (ii) da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

O referido Demonstrativo integra os instrumentos da ação planejada do regime da responsabilidade fiscal. Possui uma finalidade distinta do Demonstrativo das Metas de Resultado Fiscal, previsto no inciso II do § 2º do art. 4º da LRF, que, em suma, limita as despesas discricionárias referentes a investimentos e custeio administrativo para o alcance de resultados primários planejados e adequados ao controle do crescimento da dívida. Nesse sentido, o processo de autorização orçamentária e os limites de programação e contingenciamento se mostram eficazes para o controle das despesas discricionárias.



No caso das despesas obrigatórias, esse mesmo controle se mostra ineficaz. Gastos obrigatórios, uma vez criados, não se sujeitam àquelas limitações. Daí a necessidade de serem condicionados desde sua efetiva geração, ou seja, quando da aprovação de leis, medidas provisórias e atos administrativos normativos. Nessa situação, a LRF exige compensações específicas, pelo aumento da receita permanente ou pela redução permanente de despesas. Vale ressaltar o elevado grau de rigidez do orçamento da União em face do crescente comprometimento do orçamento com despesas obrigatórias.

O fato de o aumento permanente da receita (ou da redução permanente de despesa) poder ser utilizado para viabilizar a criação ou aumento de novos gastos obrigatórios não significa que todo o aumento permanente da receita anual (ou da eventual redução da despesa) deva ser integralmente comprometido com novos gastos obrigatórios. Se isso fosse verdade, seria cancelado, cada vez mais, o aumento do nível de rigidez orçamentária, dificultando e fragilizando, inclusive, o próprio controle das metas de resultado fiscal.

Assim, o Poder Legislativo pode definir, como política fiscal, margem de expansão inferior ao aumento permanente da receita. A margem de expansão somente se tornará uma fonte de compensação efetiva se for feita a devida provisão. Feita a provisão, pode ser indicada como compensação quando da aprovação do ato que cria ou aumenta a despesa.

O eventual saldo do aumento permanente de receita não alocado em provisão específica pode ser utilizado para a ampliação de outras despesas em geral ou aumento do superávit fiscal. Esse procedimento, além de não afetar o cumprimento das metas fiscais, evita ao longo do tempo o aumento excessivo dos gastos obrigatórios e, por consequência, garante o permanente controle das contas públicas.

A LDO pode e deve estabelecer limites, condições ou margem de expansão para o crescimento das despesas obrigatórias. Isso é realizado não apenas por meio do Demonstrativo da Margem, mas através de uma série de outros dispositivos, especialmente em relação a pessoal e encargos sociais.

A experiência com o controle de gastos com pessoal revelou a dificuldade de se fixar quantitativos específicos na LDO, uma vez que esse instrumento é limitado quanto à capacidade de prever o conjunto de fontes de recursos e despesas do orçamento do ano seguinte. Por causa disso, esse demonstrativo foi remetido para o PLOA, em anexo específico que trata da ampliação dos gastos com pessoal (Anexo V).

A metodologia adotada no PLDO 2016 e nas LDOs anteriores para o cálculo da margem de expansão considera, para efeito de compensação, que o crescimento real da atividade econômica equivale a uma ampliação da base de cálculo dos tributos em geral, em virtude da elevação da grandeza sobre a qual se aplicam as alíquotas, aumentando, assim, a arrecadação total.

Para calcular o aumento permanente de receita no montante de R\$ 36,3 bilhões, a metodologia explicitada no Demonstrativo observou o seguinte:

- a) acréscimo resultante da variação real do Produto Interno Bruto – PIB, estimado em 1,3% para o período em pauta, e crescimento de 12,7% no volume de importações, além de outras variáveis com menor impacto no conjunto das receitas, o que representa, conjuntamente, R\$ 29,8 bilhões;
- b) aumento de receita proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição, no montante de R\$ 8,1 bilhões;
- c) descontos referentes às transferências aos entes federados e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

Como fonte de aumento da margem, o Demonstrativo prevê também redução permanente de despesa no montante de R\$ 40,4 milhões, correspondente ao decréscimo vegetativo dos benefícios da renda mensal vitalícia, uma vez que o montante desse tipo de benefício, por não haver mais previsão legal de novas concessões, reduz-se à medida que os beneficiários atuais chegam a óbito.

Por outro lado, restringindo a margem, o Demonstrativo aponta o aumento de outras despesas permanentes de caráter obrigatório que terão impacto em 2016. Tal aumento terá como causa dois fatores: a correção real do valor do salário mínimo, com impacto de R\$ 442,6 milhões, e o crescimento vegetativo dos benefícios previdenciários, do seguro-desemprego, do abono salarial e dos benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, responsável pela ampliação em R\$ 19,9 bilhões.

Assim, o saldo da margem de expansão para o exercício de 2016 é de R\$ 15,9 bilhões, montante 835,3% maior do que a margem disponível no PLDO 2015 (1,7 bilhão).

A Tabela a seguir apresenta a comparação das projeções constantes das últimas LDOs:

**Tabela 15**  
**Apuração do Saldo da Margem de Expansão**  
**PLDOs – 2012-2016**

ITEM	R\$ milhões				
	2012	2013	2014	2015	2016
1. Aumento de Receita permanente	44.317	59.543	36.895	34.635	37.917
2. Transferências Constitucionais (-)	7.474	9.304	7.989	5.221	1.588
3. Transferências/Complementação ao FUNDEB (-)	1.974	2.260	1.958	1.189	66
4. Saldo final do aumento permanente de receita (1-2-3)	34.869	47.979	26.948	28.225	36.264
5. Redução permanente de despesas obrigatórias	211	217	199	190	40
6. Margem bruta de expansão bruta (4+5)	35.079	48.196	27.147	28.415	36.304
7. Saldo já utilizado	17.479	15.664	20.263	26.744	20.388
7.1. Impacto do aumento real do salário mínimo	6.936	5.942	2.089	6.580	443
7.2. Crescimento vegetativo dos gastos sociais	10.543	9.722	18.174	20.164	19.945
7.3. Reestruturações de Pessoal já aprovadas	0	0	0	0	0
8. Margem líquida de expansão (6-7)	17.600	32.532	6.884	1.671	15.917

Fonte: PLDO de 2012 a 2016

Não é considerada, no impacto do aumento do salário mínimo, a correção de acordo com a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC acumulada nos últimos doze meses que antecedem o pagamento do salário mínimo assim reajustado, de forma a manter o seu poder de compra, conforme previsto no art. 7º, IV, da Constituição Federal. Tal procedimento se justifica em razão de a inflação ser igualmente desconsiderada no cálculo do aumento permanente de receita.

Convém observar que o valor do aumento de receita permanente (R\$ 37.917,00 milhões) foi calculado computando-se, no crescimento real da atividade econômica, um aumento das receitas administradas pela RFB para 2016 de R\$ 26.927,00 milhões (item I.1 da Tabela constante do Anexo IV.2 do PLDO 2016). Entretanto, não foi possível confirmar tal valor na análise efetuada.

Considerando que a receita administrada arrecadada em 2014 foi de R\$ 730.705,65 milhões e que o crescimento real do PIB previsto para 2015 é negativo de -0,90% e para 2016, de 1,3%, estima-se um crescimento real acumulado no biênio de 0,3883%, equivalente a R\$ 2.837,33 milhões.

Com relação às importações, considerando que a receita do imposto de importação arrecadada em 2014 foi de R\$ 36.563,28 milhões e que a variação da taxa média de câmbio projetada para 2015 é de quase 7% e para 2016, de 2,80%, além do fato de que se espera um aumento do volume de importações de 4,7% para 2015 e de

12,7% para 2016, estima-se um aumento da receita com o referido imposto de 2014 para 2016 de 29,79%, equivalente a R\$ 10.892,88 milhões.

Desse modo, o valor calculado para o aumento das receitas administradas pela RFB seria da ordem de R\$ 13.730,21 milhões, bem menor do que o montante de R\$ 26.927,00 milhões apresentado na tabela.

Essa diferença a menor de R\$ 13.196,79 milhões reduziria grande parte da margem líquida apresentada no PLDO 2016, de R\$ 15.917,00 milhões.

Diante do exposto, a análise efetuada demonstra a falta de transparência nos cálculos apresentados na Tabela constante do Anexo IV.2 do PLDO 2016, que não permite aferir os valores apresentados. Além disso, as projeções realizadas anteriormente para as receitas administradas pela RFB, caso confirmadas, podem acarretar a redução substancial da margem de expansão calculada inicialmente pelo Poder Executivo, com importantes desdobramentos para o processo de geração de despesas obrigatórias.

### **13 – AVALIAÇÃO FINANCEIRA E ATUARIAL DO RGPS**

A avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Geral de Previdência Social – RGPS apresenta as projeções até o ano de 2060. O modelo desenvolvido contém limitações advindas da difícil previsibilidade de um grande número de variáveis como inflação, PIB (fator de reajuste do salário mínimo), expectativa de vida média do brasileiro e da adoção da hipótese de que a estrutura de mercado de trabalho, ao envolver taxa de atividade, grau de informalidade e taxa de desemprego, manter-se-á inalterada ao longo do extenso período analisado.

A análise baseou-se em projeções demográficas do IBGE divulgadas em 2009 por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2009 (PNAD-2009), apontando que, nos próximos trinta e cinco anos, será mantida a tendência observada nas últimas décadas de declínio da taxa de crescimento da população, a qual passará de um aumento de 1,2% na década passada para um decréscimo de 0,4% no período entre 2050 e 2060. A redução da taxa de fecundidade aliada ao aumento da expectativa de vida são fatores determinantes para o progressivo crescimento da participação de idosos na população.

O documento também faz referência à limitada cobertura do sistema previdenciário brasileiro. Segundo dados da PNAD-2009, do total de 84,4 milhões de pessoas ocupadas com idade entre 16 e 59 anos, um terço não está protegido por qualquer tipo de seguro social, perfazendo 27,8 milhões de pessoas. É importante ressaltar, porém, que esse número vem caindo no decorrer dos anos, uma vez que a mesma pesquisa realizada em 2001 apontava cerca de 40,7 milhões de pessoas (53,9% da população ocupada total) não amparadas.

O estudo alerta que o progressivo envelhecimento da população, combinado à baixa cobertura previdenciária das pessoas em idade ativa, é extremamente preocupante tanto para a geração contemporânea quanto para as próximas, dado que esse fator compromete a base de sustentação do modelo de previdência social em questão, o que possibilita a existência de grandes pressões por mudanças nas políticas previdenciárias. Além disso, no futuro, os trabalhadores que hoje não estão filiados à Previdência representarão forte pressão sobre o aumento dos gastos assistenciais.

As projeções de despesa foram realizadas considerando os efeitos da Medida Provisória 664/2014, que alterou as regras de concessão de pensões por morte e de auxílio-doença. Como essa MP ainda está em discussão no Congresso Nacional, qualquer alteração nas regras nela estabelecidas alterarão os resultados das projeções.

De acordo com esses resultados, a necessidade de financiamento do RGPS em 2015 situar-se-á em torno de R\$ 66,7 bilhões (1,14% do PIB) e deve evoluir, em 2060, para o patamar de R\$ 7,13 trilhões, equivalentes a 9,24% do PIB projetado para esse ano. Vale ressaltar que, segundo a projeção realizada, a relação necessidade de financiamento/PIB apresentará crescimento significativo até o ano de 2060, crescendo mais de oito vezes, sem apresentar tendência de queda em nenhum momento do período analisado.

## **14 – AVALIAÇÃO FINANCEIRA E ATUARIAL DO RPPS E DO RPPM**

A avaliação do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Civis da União – RPPS é constituída de cálculos das obrigações da União e dos direitos previdenciários relativamente aos servidores titulares de cargos efetivos, demonstrando-se os fluxos monetários de receitas de contribuição e de despesas com pagamentos de benefícios estimados até o ano de 2080.

Os cálculos consideram as alíquotas de contribuição atualmente em vigor para os servidores ativos (11%) e para a União (22%), conforme disposto na Lei nº 10.887, de 2004, bem como a contribuição de aposentados e pensionistas de 11% sobre a parcela do benefício que exceda o teto previdenciário de R\$ 4.663,75.

Foram adotados, entre outros, os seguintes pressupostos: tábuas biométricas “Sobrevivência/Mortalidade de válidos e inválidos – IBGE 2012” e “Entrada em invalidez: Álvaro Vindas”; crescimento salarial por mérito de 1% ao ano; crescimento real nulo dos benefícios; e taxa de reposição de servidores de 1 para 1, na qual cada servidor aposentado ou falecido é substituído por outro servidor, com as mesmas características funcionais, financeiras e pessoais. Não foi adotada a hipótese de rotatividade de servidores. A inflação futura (IPCA) foi projetada em 8,2% para 2015, 5,6% para 2016 e 4,5% para 2017 e 2018.

Quanto a esses pressupostos, tem sido criticada a utilização de tábua biométrica do IBGE, em virtude da inexistência de uma específica para os servidores públicos. Isso gera resultado erroneamente mais favorável para o RPPS (projetando um déficit atuarial menor do que o real), visto que a expectativa de vida dos servidores públicos é maior que a da média da população, em razão de renda e qualidade de vida superiores. Nesse sentido, o TCU determinou, por meio do Acórdão 2059/2012, que tal tábua específica fosse desenvolvida.

A metodologia adotada considera, ainda, o novo regime do Fundo de Previdência Complementar dos Servidores Cíveis – FUNPRESP, regido pela Lei nº 12.618/2012. Para todos os servidores que ingressarem após a criação da entidade fechada de previdência complementar, considerou-se o limite do valor do benefício futuro estipulado pela legislação, atualmente em R\$ 4.663,75.

A imposição do novo teto de benefícios para os futuros servidores que ingressarem no RPPS da União provocou a diminuição significativa nas contribuições esperadas das futuras gerações, importante variável do modelo de projeção dos resultados do Regime. Como resultado das hipóteses assumidas, a diferença positiva entre as despesas e as receitas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Cíveis chegaria a R\$ 60,2 bilhões, em 2015, correspondendo a 1,03% do PIB. Em 20 anos, a partir daí, esse montante se elevaria a R\$ 176,18 bilhões (aproximadamente 0,78% do PIB), ao passo que, em 2050, alcançaria R\$ 282,6 bilhões (0,57% do PIB).

Por sua vez, o Balanço Atuarial do RPPS registra um déficit atuarial de aproximadamente R\$ 1,208 trilhão, resultado da diferença entre o valor presente das contribuições futuras (R\$ 396,1 bilhões) e o valor presente dos benefícios futuros (R\$ 1,6 trilhão). Verifica-se, assim, o quanto o RPPS ainda se encontra distante do equilíbrio atuarial preconizado no art. 40 da Constituição Federal, apesar das recentes reformas no sistema.

Nos últimos Relatórios sobre as Contas do Governo da República, elaborados pelo TCU, tem sido recomendado ao Governo Federal que contabilize as provisões matemáticas previdenciárias do RPPS Cíveis. Todavia, conforme asseverado no relatório sobre as contas do Governo de 2013, essa recomendação ainda não foi atendida.

No tocante ao Regime Próprio de Previdência dos Militares da União – RPPM –, ressalte-se que arcabouço jurídico nacional não conferiu aos militares um sistema previdenciário de caráter contributivo, sendo a sua remuneração na inatividade integralmente custeada pelo Tesouro Nacional.

Esse caráter torna inadequada a aplicação de uma lógica atuarial, pois a inatividade que vige hoje não é uma contraprestação previdenciária, e sim uma situação de “disponibilidade remunerada”, conforme se depreende do art. 3º, § 1º, alínea “b”, da Lei nº 6.880, de 1980 (Estatuto dos Militares).

O documento encaminhado pelo Poder Executivo informa que o objetivo do estudo é analisar as pensões militares abrangidas pela Lei nº 3.765, de 1960, para as quais existe a contribuição regular compulsória para militares ativos e inativos pela alíquota de 7,5%. Não foram consideradas as pensões de caráter indenizatório ou pensões especiais de ex-combatentes e anistiados políticos, que possuem legislação específica.

Foram efetuadas projeções de fluxos financeiros anuais futuros para o horizonte temporal de 75 anos de forma a estimar os valores futuros anuais de receitas, despesas e saldos financeiros. Os dados cadastrais individuais utilizados referem-se a outubro de 2014.

Dentre as hipóteses adotadas para realizar a projeção atuarial do regime de previdência dos militares, destacam-se: taxa de retorno do investimento de 5,5% ao ano; taxa real anual de crescimento dos proventos de 0,0% ao ano; taxa de reposição de 1 para 1 (para cada militar que passa para a inatividade ou falece, entra outro na ativa), exceto para os casos da Marinha e do Exército, em que há previsão legal de aumento de efetivo. Na Marinha há entrada adicional de 375 militares ativos por ano até 2030, como previsto na Lei nº 2.216, de 2010. No Exército há autorização de aumento de efetivo em 29.355 militares ativos, definido pela Lei nº 12.918, de 2013.

Em relação a projeções apresentadas em anos anteriores, foi alterada a tábua de mortalidade de inválidos, adotando-se para o presente estudo a Tábua Hunter's, agravada em 82%.

De acordo com os resultados obtidos e considerando a reposição dos militares ativos, as previsões indicam que, após atingir R\$ 11,1 bilhões em 2015, o saldo negativo entre receitas e despesas do sistema de pensões militares tenderia a uma queda, atingindo R\$ 7,52 bilhões, em 2050.

## **15 – AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA E ATUARIAL DOS BENEFÍCIOS DA LOAS**

As projeções encaminhadas no Anexo IV.9, integrante do Anexo de Metas Fiscais, dizem respeito à Renda Mensal Vitalícia - RMV e ao Benefício de Prestação Continuada - BPC. A RMV foi extinta em 1996 e substituída pelo BPC. As projeções de quantitativo de beneficiários da RMV indicam clara tendência de decréscimo, visto que se refere somente a indivíduos que até 1996 recebiam o benefício. Já as projeções do BPC indicam acréscimo ano a ano. Em termos financeiros, os pagamentos da RMV tornam-se, a cada ano, menos expressivos diante dos gastos do BPC.

Recorde-se que o BPC consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a pessoa idosa com 65 anos ou mais, que não possua meios de prover sua manutenção nem de tê-la provida por sua família (critério de renda familiar **per capita** igual ou inferior

a ¼ do salário mínimo), ou a pessoa com deficiência de qualquer idade, incapacitada para a vida independente e para o trabalho, enquadrada no mesmo critério de renda familiar dos idosos.

No caso dos idosos, o quantitativo de benefícios vem crescendo ano a ano (taxa média de 4,73% entre 2009 e 2014), principalmente em decorrência do aumento da expectativa de vida. Por outro lado, a taxa anual de crescimento em 2014 (2,98%) apresentou decréscimo de 1,15 ponto percentual em relação ao ano anterior. Segundo os termos do referido Anexo, a diminuição da taxa de crescimento nos últimos anos, excetuando-se 2013, pode ser explicada, pelo menos em parte, pela melhoria do processo de concessão e de fiscalização.

Em relação às pessoas com deficiência, a evolução da quantidade de benefícios nos últimos anos também revela crescimento. No período de 2009 a 2014, registrou-se um crescimento médio anual de 6,90% na quantidade de benefícios ativos do BPC para pessoas com deficiência. Nesse período, observa-se crescimento de 38,6% na quantidade de benefícios pagos a pessoas com deficiência e de 21,8% na quantidade dos pagos a pessoas idosas.

No que tange à RMV, observa-se nesse mesmo período um decréscimo de 38,5% na quantidade de benefícios por invalidez e de 59,9% na quantidade de benefícios por idade.

As receitas do FAT atingiram em 2013 e 2014, em termos nominais, o montante de R\$ 48,8 e R\$ 56,3 bilhões, respectivamente, já deduzidos os valores referentes à Desvinculação de Receitas da União - DRU. A arrecadação apresentou um acréscimo de 15,4%, variação bastante superior ao verificado em 2013, de -8,4%. O aumento verificado em 2014 deve-se à arrecadação das contribuições para o PIS/PASEP, com crescimento de 8,5% e, principalmente, à elevação das receitas advindas da remuneração das aplicações financeiras do Fundo, de 53,2%. Ambas as receitas representaram, em 2014, 99% dos recursos do FAT. Não foram aqui consideradas como receitas do FAT as transferências do Tesouro Nacional.

No que se refere ao desempenho das receitas advindas da remuneração das aplicações financeiras do FAT, o aumento verificado, de 53,2%, deveu-se às taxas de juros praticadas. O bom desempenho de 2014 se contrapôs significativamente à redução verificada no anterior, de 42,7%, impulsionada pela rentabilidade negativa das aplicações em títulos públicos. Outra razão para a variação negativa em 2013 foi a redução do saldo de aplicações financeiras em depósitos especiais nas instituições financeiras e no Fundo Extramercado, haja vista que naquele ano utilizou-se parte desses recursos para honrar despesas com pagamento de benefícios do seguro-desemprego.

No lado das despesas, estas estão relacionadas em sua maior parte com o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial. Os dispêndios com essas duas categorias elevaram-se significativamente nos últimos anos. Em 2004, ambas as



despesas representavam 58% das obrigações totais de FAT. Em 2013, passaram a representar 75%. Em termos nominais, os gastos com seguro-desemprego e abono salarial passaram de R\$ 9,5 bilhões para R\$ 51,8 bilhões, representando uma variação nominal de 447%. Segundo justificativas do MTE, o aumento deve-se à ampla formalização de mão de obra, à elevada rotatividade de mão de obra e aos sucessivos aumentos do salário-mínimo.

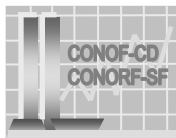
Além da expressiva variação do conjunto desses gastos, destaque deve ser dado ao aumento das despesas com seguro-desemprego ao pescador artesanal, como se pode verificar na tabela seguinte. De 2004 a 2014, a variação foi de 1.414%, saindo de R\$ 158,4 milhões, para R\$ 2,4 bilhões. A variação no seguro-desemprego do trabalhador formal, maior categoria de gastos, foi de 377%.

**Tabela 16**  
**Fundo de Amparo ao Trabalhador**  
**Despesas com Abono Salarial e Seguro-Desemprego de 2004 a 2014**  
**Valores nominais**

Ano	Abono Salarial	Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso	Seguro-Desemprego	Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal	Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico	Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo	Valores liquidados, em milhões	
							Seguro Desemprego Total	Abono e Seguro Desemprego Total
2004	2.286,8	3,8	7.015,6	158,4	7,0	1,4	7.186,2	9.473,1
2005	2.755,1	3,9	8.396,3	212,4	8,9	1,8	8.623,3	11.378,4
2006	3.957,2	6,3	10.601,0	331,1	10,5	4,2	10.953,0	14.910,2
2007	5.096,3	5,3	12.353,0	484,4	12,6	5,0	12.860,4	17.956,7
2008	5.975,3	4,2	14.152,6	540,4	15,1	6,2	14.718,5	20.693,8
2009	7.564,5	58,3	18.583,3	908,3	16,6	4,4	19.570,8	27.135,4
2010	8.758,2	8,9	19.234,6	1.179,1	20,4	3,0	20.446,1	29.204,3
2011	10.379,4	14,6	22.488,3	1.264,5	23,3	3,3	23.794,1	34.173,4
2012	12.336,5		25.690,3	1.892,5	27,2	3,7	27.613,8	39.950,3
2013	14.658,7	33,8	29.940,2	1.891,7	32,3	3,9	31.902,0	46.560,8
2014	15.876,7	57,0	33.462,0	2.399,7	34,0	3,2	35.955,8	51.832,6
Variação 2004-2014	594%	1407%	377%	1414%	385%	134%	400%	447%

Fonte: SIAFI/PRODASEN

De acordo com auditoria realizada pelo TCU (Acórdão nº 524/2013-Plenário), os fatores que determinaram o aumento no seguro-desemprego ao pescador artesanal foram: i) critérios mais flexíveis de concessão do benefício a partir da Lei nº 10.779/2003 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.464-2; ii) aumento no número de pescadores cadastrados no Registro Geral de Atividade Pesqueira, com a inserção, inclusive, de pessoas que não fazem jus ao pagamento do benefício; iii) aumento do salário mínimo; iv) definição abrangente de áreas e períodos de defeso; e v) ocorrência de fraudes na concessão do benefício.



O MTE vem empreendendo esforços para diminuição dos gastos com seguro-desemprego ao pescador artesanal, no sentido de estabelecer o controle de acesso ao benefício. As medidas adotadas levaram a uma redução no total de beneficiários, que saiu de 970 mil ao final de 2012 para 796,8 mil ao final de 2013<sup>12</sup>. O maior controle se refletiu nos valores dispendidos com o benefício em 2013.

Entre 2012 e 2013, a variação dos dispêndios foi praticamente nula, na ordem de -0,04%. Entre 2004 e 2012, a variação anual média foi de 38,7%. Porém, em 2014, o montante do gasto voltou a crescer cerca de 27% em relação ao ano anterior, passando de R\$ 1,9 bilhão para R\$ 2,4 bilhões. O quantitativo de beneficiários verificados ao final de 2014 saltou para 861 mil.

No que se refere aos resultados do FAT, as avaliações da situação financeira do Fundo dos últimos anos são classificadas em resultado econômico e resultado nominal. O primeiro é fruto da diferença entre as despesas do Fundo e as suas receitas. O segundo acresce às despesas do Fundo os empréstimos constitucionais para o BNDES. A ocorrência de déficits econômicos, quando não cobertos por transferências do Tesouro, indica a diminuição do patrimônio do Fundo. Por sua vez, a ocorrência de superávits indica o aumento do patrimônio.

No período de 2009 a 2014, de acordo com a tabela 17, o somatório das despesas com pagamento do seguro-desemprego, abono salarial e empréstimos para o BNDES superaram as receitas do FAT, à exceção do ano de 2011, fazendo com que o fundo apresentasse déficits nominais. Em 2013 e 2014, o déficit nominal foi da ordem de R\$ 15,2 bilhões e R\$ 13,0 bilhões, respectivamente.

A Avaliação da Situação Financeira do FAT não evidencia os déficits na magnitude aqui registrada, pois inclui as transferências do Tesouro como receitas do FAT.

Ora, recursos do Tesouro não são recursos próprios do FAT. Eles apenas explicitam que o volume de despesas elevou-se de tal forma que, sem os aportes do Tesouro, o patrimônio do FAT sofreria redução ainda maior. Em 2015, prevê-se um aporte menor de recursos do Tesouro Nacional, na ordem de R\$ 1,9 bilhão. Em 2016 não está previsto qualquer aporte.

A diminuição dos aportes de recursos do Tesouro deve-se em grande medida à edição da Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014. A MP foi editada em um cenário de crescimento das despesas e de perspectivas de agravamento do desequilíbrio financeiro do FAT. O objetivo central da MP é aumentar a exigência do tempo de vínculo empregatício dos trabalhadores no ano-base para concessão do abono salarial.

---

<sup>12</sup> Disponível em < <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080814B2784E5014B36E78CD7722B/Trabalhador%20Pescador%20Artesanal%20-%201992%20a%202013.pdf>>

**Tabela 17**  
**Receitas, Obrigações e Resultados do FAT**  
**Valores Nominais**

R\$ milhões

Especificação	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Receitas (A)</b>	<b>35.001,8</b>	<b>39.833,1</b>	<b>48.742,3</b>	<b>53.222,4</b>	<b>48.771,0</b>	<b>56.267,4</b>	<b>59.147,3</b>	<b>72.572,3</b>
Receita da Contribuição do PIS/PASEP	24.365,4	28.765,1	36.506,3	37.863,9	39.734,70	43.107,10	43.372,20	56.094,9
Receitas Financeiras	10.084,5	10.212,10	11.389,10	14.457,5	8.289,30	12.695,30	14.257,50	15.549,8
Outras Receitas	551,9	855,90	846,90	901,0	747,00	465,00	1.517,60	927,6
<b>Despesas (B)</b>	<b>27.738,9</b>	<b>29.747,70</b>	<b>34.733,80</b>	<b>40.481,12</b>	<b>47.057,40</b>	<b>52.352,00</b>	<b>43.713,00</b>	<b>49.759,2</b>
Seguro-Desemprego - Benefício	19.570,8	20.446,10	23.794,10	27.613,7	31.902,00	35.955,80	30.690,30	34.692,1
Abono Salarial - Benefício	7.564,5	8.758,20	10.379,40	12.336,5	14.658,70	15.876,7	12.323,4	13.081,7
Outras Despesas	603,6	543,40	560,30	530,87	496,7	519,5	699,3	1.985,4
<b>Resultado Econômico (A-B)</b>	<b>7.262,9</b>	<b>10.085,4</b>	<b>14.008,5</b>	<b>12.741,2</b>	<b>1.713,6</b>	<b>3.915,4</b>	<b>15.434,3</b>	<b>22.813,1</b>
<b>Empréstimo ao BNDES (C)</b>	<b>9.626,10</b>	<b>11.586,10</b>	<b>13.523,70</b>	<b>15.061,30</b>	<b>16.910,20</b>	<b>16.906,80</b>	<b>17.348,9</b>	<b>22.438,0</b>
<b>Total das Obrigações (D) = (B+C)</b>	<b>37.365,0</b>	<b>41.333,8</b>	<b>48.257,5</b>	<b>55.542,4</b>	<b>63.967,6</b>	<b>69.258,8</b>	<b>61.061,9</b>	<b>72.197,2</b>
<b>Resultado Nominal (A-D)</b>	<b>(2.363,2)</b>	<b>(1.500,7)</b>	<b>484,8</b>	<b>(2.320,0)</b>	<b>(15.196,6)</b>	<b>(12.991,4)</b>	<b>(1.914,60)</b>	<b>375,1</b>
<b>Repasse do Tesouro Nacional</b>	<b>24,6</b>	<b>1.091,1</b>	<b>88,1</b>	<b>5.294,6</b>	<b>4.831,2</b>	<b>13.842,6</b>	<b>1.914,7</b>	<b>-</b>

Fontes:

Anos de 2008 a 2011, Relatório de Gestão do FAT relativo ao exercício de 2011, disponível em <<http://portal.mte.gov.br/fat/relatorio-de-gestao-do-fat.htm>>

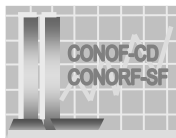
Anos de 2012 a 2014: Boletim de Informações Financeiras do FAT relativo ao 6º bimestre, disponível em <<http://portal.mte.gov.br/fat/boletim-de-informacoes-financeiras.htm>>

Anos de 2015 e 2016: Avaliação da Situação Financeira do FAT anexa ao PLDO 2016, disponível em <[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2016/proposta/anexoIV\\_10.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2016/proposta/anexoIV_10.pdf)>

No que concerne ao seguro-desemprego, na modalidade formal, propõe-se elevar o período de carência para recebimento do benefício. Na modalidade pescador artesanal, o objetivo é tornar mais preciso e restrito o enquadramento para fins de concessão do benefício pecuniário, diferenciando aqueles que vivem exclusivamente da pesca daqueles que exercem outras atividades profissionais

Segundo a Avaliação Financeira do FAT, com a MP estima-se a redução em 14,64% das despesas com seguro-desemprego em 2015, em relação a 2014, e sucessivos aumentos a partir de 2016. Em relação ao pagamento de benefícios do abono salarial, em razão da utilização da metodologia de pagamentos nas datas de aniversário dos beneficiários e da aplicação da MP 665/2014, estima-se em 22,38% a redução dessa despesa em 2015 e aumento de 6,15% em 2016. Em termos financeiros, estima-se uma redução de despesa em 2015 da ordem de R\$ 8,8 bilhões com abono salarial e seguro-desemprego.

Como resultado do forte crescimento das despesas do Fundo, em maior proporção que o crescimento das receitas, o FAT reduziu nos últimos anos a sua margem



de recursos para a realização das ações de geração de trabalho, emprego e renda por meio de aplicações de depósitos especiais. Os depósitos especiais são disponibilidades do FAT aplicadas em instituições financeiras (BNDES, Banco do Brasil, Caixa, Banco do Nordeste, Finep e Basa), que as remuneram segundo critérios estabelecidos em Lei.

Enquanto esses recursos não são demandados pelo FAT, as instituições financeiras têm autorização para financiar ações de geração de trabalho, emprego e renda. O saldo dos depósitos especiais em dezembro de 2007 era de R\$ 49,2 bilhões; em 2014, de R\$ 24,0 bilhões. Conforme a Avaliação da Situação Financeira do FAT anexa ao PLDO 2015, parte das aplicações financeiras em depósitos especiais e no Fundo Extramercado foram utilizadas para honrar despesas com pagamento de benefícios do seguro-desemprego em 2013<sup>13</sup>.

Por força de mandamento constitucional (art. 239, § 1º), pelo menos 40% dos recursos do PIS/PASEP são obrigatoriamente repassados para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDES, para aplicação em programas de desenvolvimento econômico. Tais recursos são, na verdade, empréstimos do FAT para o BNDES.

Ao final do exercício de 2014, o saldo dos empréstimos era da ordem de R\$ 178,7 bilhões. Em caso de insuficiência de recursos para o pagamento do Programa de Seguro-Desemprego e o pagamento do Abono Salarial, a legislação autoriza o resgate desses empréstimos para cobertura das despesas. Em razão dos déficits ocorridos, já foi aventada no âmbito do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT a necessidade de devolução dos recursos do FAT por parte do BNDES<sup>14</sup>.

Os depósitos especiais, os empréstimos do FAT para o BNDES, as aplicações em títulos do Tesouro Nacional por meio do Fundo BB Extramercado e, em menor montante, o ativo imobilizado, compõem o Patrimônio do FAT, o qual alcançou, ao final de 2014, R\$ 232,4 bilhões.

A tabela a seguir apresenta a variação do Patrimônio do FAT de 2004 a 2014. A menor variação foi apresentada em 2013, de apenas 2,23%. As variações em 2010, 2012, 2013 e 2014 não foram ainda menores devido aos aportes efetuados pelo Tesouro Nacional, nos valores de R\$ 1,1 bilhão, R\$ 5,3 bilhões, R\$ 4,8 bilhões e 13,8 bilhões, respectivamente.

---

<sup>13</sup> Item 28 da Nota Técnica n.º 035/2014 – CGFAT/SPOA/SE/MTE, que trata da Avaliação Financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Disponível em:

[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2015/proposta/anexoIV\\_9.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2015/proposta/anexoIV_9.pdf).

<sup>14</sup> Ata da 123ª reunião ordinária do CODEFAT, de 12.02.2014, disponível em <[http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A454D74C10145526649C94616/Ata%20123%C2%AA%20RO-CODEFAT\\_12.02.2014.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A454D74C10145526649C94616/Ata%20123%C2%AA%20RO-CODEFAT_12.02.2014.pdf)>

**Tabela 18**  
**Fundo de Amparo ao Trabalhador**  
**Evolução Patrimonial do FAT**  
**Valores Nominais**

	R\$ milhões										
Patrimônio\Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Extramercado (a)	15.541,29	13.864,12	8.156,90	9.975,34	17.453,70	19.603,22	23.157,05	26.611,53	32.871,09	25.268,15	29.402,65
Empréstimos ao BNDES (b)	59.831,71	65.924,49	72.776,92	79.842,36	91.315,12	99.526,06	110.689,31	125.218,37	141.214,81	156.542,56	178.683,48
Depósitos Especiais (c)	27.349,65	36.657,96	48.484,79	49.271,79	45.680,22	41.144,61	36.839,49	33.362,11	30.649,43	27.839,40	24.057,78
BNB	1.522,81	936,81	672,55	550,22	444,43	395,25	686,79	622,39	661,01	520,24	420,40
BB	8.919,10	11.898,29	18.249,89	17.908,38	15.009,70	12.759,32	10.360,48	7.983,97	6.023,41	5.289,78	4.578,65
BNDES	14.567,98	20.773,20	25.149,06	25.817,27	24.933,77	22.970,88	21.573,64	21.046,59	20.648,40	19.553,39	16.808,04
FINEP	155,66	356,36	708,90	889,94	996,35	1.110,73	1.043,24	1.012,90	834,77	645,92	458,54
CAIXA	2.122,98	2.666,93	3.681,31	4.082,80	4.267,17	3.880,48	3.144,12	2.663,81	2.450,15	1.794,68	1.763,03
BASA	61,11	26,37	23,09	23,19	28,80	27,95	31,22	32,45	31,70	35,39	29,12
Outros Valores (d)	163,75	172,86	213,24	261,98	287,51	258,89	236,17	264,75	702,82	360,99	262,79
Imobilizado	133,28	146,89	160,26	162,39	181,82	199,33	218,12	220,47	213,96	223,39	230,35
Em Caixa	30,33	25,97	52,98	99,59	105,67	59,52	18,02	44,26	188,85	137,56	32,43
Em Trânsito	0,14	0,00	0,00	0,01	0,03	0,04	0,03	0,02	0,02	0,03	0,01
<b>TOTAL (a+b+c+d)</b>	<b>102.886,39</b>	<b>116.619,43</b>	<b>129.631,84</b>	<b>139.351,46</b>	<b>154.736,55</b>	<b>160.532,77</b>	<b>170.922,02</b>	<b>185.456,76</b>	<b>205.438,15</b>	<b>210.011,10</b>	<b>232.406,70</b>
Variação Patrimonial/ano	15,56%	13,35%	11,16%	7,50%	11,04%	3,75%	6,47%	8,50%	10,77%	2,23%	10,66%

Fonte: Boletim de Informações Financeiras do FAT – 6º bimestre de 2014.

## 16 – ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A necessidade de observância do princípio do equilíbrio fiscal, acolhido pelo art. 167, da Constituição (incisos II, III, V e VII), pelo art. 7º, § 1º, da Lei nº 4.320/64 e expresso no regime da responsabilidade fiscal estruturado pela LRF, demanda dos Poderes e dos agentes públicos demonstrar o impacto nas finanças públicas da imposição de obrigações para o Erário, sob as mais variadas modalidades de proposições legislativas, inclusive as propostas de emenda à Constituição.

Submeter propostas de emendas constitucionais aos ditames do equilíbrio fiscal não deve ser lido como imposição de cláusula pétrea inexistente na Constituição, porquanto a adequação orçamentária e financeira da proposição é condição para sua admissibilidade e não óbice intransponível, típico da natureza das vedações materiais e temporais existentes no art. 60 da Constituição. Ou seja, estimado e compensado o impacto orçamentário-financeiro da proposição, qualquer ação em termos de políticas públicas é admitida, independente de seu mérito.

O texto do PLDO 2016 mantém inalterado o conteúdo sobre o tema constante da LDO 2015. Contudo, disposições importantes, aprovadas pelo Congresso nacional, mas vetadas, como o inciso IV do § 6º e os §§ 10 e 11 do art. 108 do PLDO 2015 aprovado, transcritos a seguir, poderiam ser reaproveitadas:

*§ 6º Será considerada incompatível a proposição que:*

*[...]*

*IV - determine ou autorize a indexação ou a atualização monetária de despesas públicas, inclusive aquelas tratadas no inciso V do art. 7º da Constituição, sem estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação.*

*[...]*

*§ 10. Os Projetos de lei e medidas provisórias que acarretem renúncia de receita tributária, financeira e patrimonial ou reduzam transferências a Estado, ao Distrito Federal ou a Município deverão ser acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro dessas transferências.*

*§ 11. A proposição legislativa ou o ato normativo regulamentador de norma constitucional ou legal, para constituir transferência obrigatória, deverá conter:*

*I - critérios e condições para identificação e habilitação das partes beneficiadas;*

*II - fonte e montante máximo dos recursos a serem transferidos;*

*III - definição do objeto e da finalidade da realização da despesa; e*

*IV - forma e elementos pormenorizados para a prestação de contas.*

No que se refere ao § 6º, justificou-se o veto com a informação de que o dispositivo poderia ser interpretado como autorização de indexação de despesas públicas, o que poderia potencializar a memória inflacionária, culminando em uma indesejada inflação inercial.

O argumento de veto contraria a pretensão do dispositivo suprimido, visto que esse estabelece critérios mais rígidos para a aprovação de proposições legislativas que atrelem despesas públicas à variação de índice inflacionário. Esse encargo adicional para tramitação e aprovação de medidas propondo indexação justifica a inclusão deste inciso na LDO 2016.

No caso do § 10, o dispositivo exigia a estimativa do impacto orçamentário-financeiro de projetos de lei e medidas provisórias que acarretem renúncia de receita tributária, financeira e patrimonial ou reduzam transferências a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, para permitir aos demais entes da Federação se planejar quanto à redução de suas receitas tributárias e de transferências decorrentes de tais atos legislativos.

Como hoje ocorre, a estimativa de impacto eventualmente apresentada em exposições de motivo não contém qualquer memória de cálculo, nem a especificação dos entes afetados.

Essa exigência vem sendo reiteradamente vetada há mais de cinco anos, demonstrando incompreensão quanto aos efeitos de políticas públicas fundadas em benefícios tributários que afetem outros entes da Federação, em especial quando da concessão de reduções de IPI ou IRPJ, que diminuem as repartições de receitas dos fundos constitucionais de participação dos estados e municípios.

Nas razões do veto ao dispositivo, foi alegada impossibilidade do cálculo, nos termos seguintes:

*A União, na adoção das mencionadas proposições, apresenta por imposição legal a estimativa dos impactos orçamentários e financeiros. Ocorre que a estimativa do efeito das medidas nos demais entes federados não pode ser realizada em razão dos elementos*



*necessários para o cálculo do impacto sobre a economia do ente federado não estar disponível na União.*

Os dados necessários para cálculo do impacto orçamentário-financeiro, na maioria das renúncias propostas pelo Poder Executivo Federal, estão disponíveis à União, pois a própria Carta Magna já traz a destinação quantificada dos tributos a serem repartidos com os demais entes federativos.

Em relação ao § 11, a justificativa para o veto menciona que requisitos não previstos nas respectivas leis específicas de transferências obrigatórias podem gerar insegurança jurídica, considerando, especialmente, a dubiedade de comandos normativos.

O argumento não parece convincente, pois a própria LRF, em seu art. 4º, inciso I, alínea “f”, atribuiu à LDO a competência para dispor sobre condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

## **17 – POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO**

O PLDO 2016 mantém, em relação a 2015, os mesmos critérios sob os quais as agências financeiras oficiais de fomento devem aplicar os recursos à sua disposição.

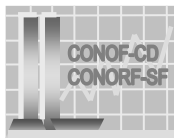
Como destacado em notas técnicas dos anos anteriores, o texto da LDO não estabelece metas para os valores a serem aplicados no cumprimento das prioridades estabelecidas, ainda que na forma de percentuais sobre os recursos disponíveis. Foi suprimida até mesmo a tímida iniciativa, constante do art. 106 da LDO 2015 (alíneas “a” e “k” do inciso IV) de definir meta de crescimento de 50% em relação à média dos três últimos exercícios para as aplicações voltadas a cooperativas de produção, micro, pequenas e médias empresas e para os setores têxtil, moveleiro, fruticultor e coureiro-calçadista.

Considerando que as agências realizam diversas atividades, dentre as quais as relacionadas às prioridades estabelecidas na LDO, a ausência de metas torna inócuos os dispositivos, uma vez que qualquer volume das operações será suficiente para dar cumprimento formal à lei.

O texto da LDO, como usual, tampouco estabelece mecanismos efetivos de publicidade, monitoramento e avaliação dos resultados das políticas de incentivo financeiro.

Destaque-se, a esse respeito, a ausência do dispositivo incluído no PLDO 2015 aprovado pelo Congresso Nacional (art. 106, § 5º, VI), que determinava às Agências publicar bimestralmente, na internet, demonstrativo que discriminasse os financiamentos a partir de R\$ 500.000,00 concedidos aos estados, Distrito Federal, municípios e governos estrangeiros, informando ente beneficiário e a execução física e financeira. Embora o dispositivo tenha sido vetado, sua inserção no Projeto demonstraria a valorização pelo poder público do princípio da transparência.

Remanesce, por fim, no texto do PLDO 2016, a replicação de dispositivos relativos a tratamento especial a grupos sociais menos favorecidos, como idosos,



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

---

pessoas portadoras de deficiência, mulheres, afrodescendentes e indígenas. Essas especificações já se encontram adequadamente contempladas pelas referências contidas no inciso II do § 5º do art. 90, que se aplicam a todas as agências, e determinam a aplicação dos recursos com a observância da diretriz de redução das desigualdades de gênero, raça, etnia, geracional, regional e de pessoas com deficiência.

**RICARDO ALBERTO VOLPE<sup>15</sup>**

Diretor da Consultoria de Orçamento e  
Fiscalização Financeira – Conof/CD

**LUIZ FERNANDO DE MELLO PEREZINO<sup>16</sup>**

Consultor-Geral de Orçamentos,  
Fiscalização e Controle – Conorf/SF

---

<sup>15</sup> Consultores designados: Coordenação: Marcelo de Rezende Macedo (Coordenador Geral), Eugênio Greggianin, Mário Luis Gurgel de Souza e Graciano Rocha Mendes; colaboradores: Romiro Ribeiro, Ingo Antonio Luger, Márcia Rodrigues de Moura, Flavio Leitão Tavares, Helio Martins Tollini, Tulio Cambraia, Salvador Roque Batista Junior, Sergio Tadao Sambosuke, Tiago Mota Avelar Almeida, Elisangela Moreira da Silva Batista, Marcos Rogério Rocha Mendlovitz, Vander Gontijo, Francisco Lúcio Pereira Filho, Maria Emília Miranda Pureza, Homero de Souza Junior, Wellington Pinheiro de Araújo e Edson Martins de Moraes.

<sup>16</sup> Consultores designados: Coordenação: Vinicius Leopoldino do Amaral (Coordenador Adjunto), José de Ribamar Pereira da Silva, Rudinei Baumbach e Renan Bezerra Milfont; Colaboradores: Ana Claudia Castro Silva Borges, André Miranda Burello, Aritan Borges Ávila Maia, Augusto Bello de Souza Neto, Carlos Murilo Espínola Pereira de Carvalho, Daniel Veloso Couri, Diego Prandino Alves, Diogo Antunes de Siqueira Costa, Eduardo Andrés Ferreira Rodriguez, Fábio Gondim Pereira da Costa, Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, Flávio Diogo Luz, Joaquim Ornelas Neto, José Lacerda Gomes, João Barbosa Júnior, José Rui Gonçalves Rosa, Juci Melim Júnior, Luiz Gonçalves de Lima Filho, Marcel Guimarães, Marcel Pereira, Maria Liz de Medeiros Roarelli, Maurício Ferreira de Macêdo, Otávio Gondim Pereira da Costa, Paulo Roberto Simão Bijos, Rafael Inácio de Fraia e Souza, Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos, Róbison Gonçalves de Castro e Vincenzo Papariello Júnior.