

**Congresso Nacional  
Setembro/2015**

## *Nota Técnica Conjunta Nº , de 2015*

*Subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para 2016 (PL nº 7/2015-CN, encaminhado por intermédio da Mensagem nº 325/2015).*



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

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

*Endereços na internet:*

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

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

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



## CONGRESSO NACIONAL

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

### Sumário

1. Cenário Macroeconômico – 2015 a 2016.....	3
2. Visão Geral do PLOA 2015 .....	6
2.1. Estrutura do PLOA 2016 .....	7
2.2. Política Fiscal.....	8
2.2.1. Necessidade de Ajustes para Reverter o Déficit Primário do PLOA 2016.....	11
2.3. Compatibilidade da Proposta Orçamentária com o PPA e a LDO .....	13
3. Receitas .....	15
3.1. Receitas Primárias.....	15
3.1.1. Renúncia de Receitas Tributárias .....	17
3.2. Receitas Financeiras .....	19
4. Despesas.....	22
4.1. Observância dos Limites Constitucionais e Legais (Educação e Saúde).....	24
4.1.1. Educação.....	24
4.1.1.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino .....	24
4.1.1.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.....	25
4.1.2. Saúde – Piso Constitucional.....	27
4.1.3. Destinação de Recursos decorrentes da Exploração de Petróleo às Áreas de Educação e Saúde.....	28
4.2. Pessoal e Encargos Sociais (GND 1).....	31
4.2.1. Despesas com Inativos e Pensionistas .....	33
4.3. Outras Despesas Correntes (GND 3).....	36
4.3.1. Despesas com o Regime Geral de Previdência Social - RGPS .....	36
4.3.2. Assistência Social.....	37
4.3.2.1. Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS) .....	38
4.3.2.2. Programa Bolsa-Família - PBF.....	40
4.3.3. Seguro Desemprego e Abono Salarial.....	41
4.3.4. Compensação pela Perda de ICMS e Fomento às Exportações.....	43
4.3.5. Despesas decorrentes de Sentenças Judiciais.....	46
4.4. Investimentos e Inversões Financeiras .....	47
4.4.1. Investimentos (GND 4) .....	47
4.4.2. Inversões Financeiras (GND 5).....	49
4.4.3. Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.....	50
4.5. Gestão da Dívida Pública .....	53
4.5.1. Juros e Encargos da Dívida (GND 2).....	54
4.5.2. Amortização da Dívida (GND 6).....	54
4.6. Reservas de Contingência .....	55
5. Autorização para Abertura de Crédito Suplementar .....	58
6. Obras com Índícios de Irregularidades Graves .....	59
7. Transparência Orçamentária.....	60
7.1. Benefícios financeiros e creditícios .....	61
7.2. Correlação Precária entre Programações Orçamentárias e Políticas Públicas.....	62
7.3. Autorização Orçamentária acima das Disponibilidades Efetivas .....	63
7.3.1. Fatores que levam ao excesso de autorização.....	64
7.3.1.1. Receita superestimada.....	64
7.3.1.2. Crédito Adicional à conta de Superávit Financeiro .....	64
7.3.1.3. Estoque de Restos a Pagar.....	66
7.3.1.4. Outras causas.....	68
7.3.2. Efeitos nocivos do excesso de autorização .....	68
8. Principais Conclusões .....	68



## CONGRESSO NACIONAL

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

Esta nota técnica conjunta<sup>1</sup> é elaborada em cumprimento ao disposto no art. 154, § 2º, da Resolução nº 1, de 2006-CN, que dispõe sobre a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO e trata da tramitação das matérias a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição.

Neste documento, faz-se análise do projeto de lei orçamentária anual para o exercício de 2016 – PLOA 2016 (PL nº 7, de 2015-CN), encaminhado mediante Mensagem nº 325, de 2015 (na origem), com o propósito de oferecer elementos que auxiliem a discussão da proposta orçamentária durante sua tramitação no Congresso Nacional.

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

Importa consignar que os dados e as informações relativos ao PLOA 2016 e à sua tramitação no Congresso Nacional são divulgados por órgãos do Congresso Nacional, em especial pela CMO e pelas Consultorias de Orçamento (CONOF/CD e CONORF/SF). A divulgação de dados e informações é feita por intermédio da publicação de avulsos impressos e, na internet, por meio de planilhas, textos e bases de dados, a exemplo do Orçamento Brasil (Câmara dos Deputados) e do SIGA Brasil (Senado Federal)<sup>2</sup>.

### 1. Cenário Macroeconômico – 2015 a 2016

*Ingo Antonio Luger – Conof/CD  
José Rui Gonçalves Rosa – Conorf/SF*

A verificação da adequação das projeções do PLOA 2016 requer avaliação dos indicadores recentes da atividade econômica e exame prospectivo da conjuntura internacional. A comparação das previsões da proposta com aquelas formuladas por agentes econômicos privados e entidades de pesquisa contribui para uma avaliação adequada das projeções orçamentárias.

O PLOA 2016 baseia suas projeções fiscais na retomada gradual do crescimento econômico, a partir da recessão que a economia brasileira vem atravessando. No entanto, as perspectivas para o ano de 2016 ainda não são de todo alentadoras, na avaliação oficial<sup>3</sup>, conforme mostra a tabela abaixo, a qual contém os principais parâmetros empregados na elaboração da proposta orçamentária para 2016, comparados com os adotados no PLOA 2015, na

<sup>1</sup> Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, nem da Comissão Mista de Orçamentos. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citada a fonte.

<sup>2</sup> Os endereços são os seguintes:

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

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

<sup>3</sup> A Mensagem Presidencial que encaminha o PLOA 2016 afirma que “O cenário de baixo crescimento econômico e déficit primário restringiram as ações de política econômica, pois foi necessário reverter a trajetória fiscal em curso para assegurar a sustentabilidade de médio prazo da dívida pública brasileira. Nesse sentido, o governo busca a retomada do crescimento econômico de forma gradual e sustentável. Para isso, tem adotado um amplo conjunto de ações voltadas para a estabilização da política fiscal e expansão do investimento. Os programas de subsídios e políticas públicas em diversas áreas foram revistos. Foi dado início a um processo de longo prazo de reestruturação das despesas obrigatórias (seguro desemprego, pensões, previdência, pessoal, etc.). A revisão das desonerações e a política de realinhamento de preços públicos e da taxa de câmbio gerarão os incentivos corretos para o setor privado alocar seus recursos de modo mais eficiente. Ademais, o governo ampliou e redesenhou o programa de concessões em infraestrutura para estimular o aumento da taxa de investimento” (pág. 12).



## CONGRESSO NACIONAL

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

LOA 2015 e na reprogramação do 3º bimestre, contida no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias.

TABELA 1 - PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

Parâmetros	2015			2016
	PLOA	LOA	Reprogramação 3º bimestre	PLOA
PIB real - variação %	3,0	0,77	-1,49	0,2
PIB nominal - R\$ bilhões	5.756,50	5.522,80	5.831,38	6.253,17
IPCA acumulado - variação %	5,00	6,49	9,00	5,40
IGP-di acumulado - variação %	5,50	5,69	7,37	5,50
Taxa Over Selic - média %	10,91	12,07	13,12	13,42
Taxa Câmbio - média - R\$/US\$	2,45	2,59	3,07	3,39
Massa Sal Nominal - variação %	10,35	10,35	1,74	2,32
Salário Mínimo - R\$	788,06	788,00	788,00	865,50
Reajuste Nominal Sal Mínimo – var. %	8,80			9,83
Reajuste demais Benefícios. Prev. – var. %	6,2			9,67

Fonte: PLOA e LOA 2015 / Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 3º bimestre de 2015 / PLOA 2016.

A tabela 1 mostra que a expectativa de crescimento econômico real para 2015 enfraqueceu durante o ano, chegando a 1,49% negativo no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre. Já para o ano de 2016, espera-se 0,2% de crescimento, indicando expectativa de reversão da recessão.

No entanto, esta projeção ainda não incorpora os dados do PIB para o 2º trimestre de 2015, divulgados em agosto pelo IBGE, que apontaram recuo de 1,9% no período, relativamente aos primeiros três meses do ano (com ajuste sazonal)<sup>4</sup>. Pela ótica da oferta (produto) quase todos os subsetores apresentaram variação negativa em relação ao 1º trimestre, com destaque para construção civil (-8,4%), indústria de transformação (-3,7%), comércio (-3,3%) e agropecuária (-2,7%). Já na ótica da demanda (despesa), caíram as importações (-8,8%), a formação bruta de capital fixo – FBCF (-8,1%), que já se encontra no oitavo trimestre consecutivo de queda, e o consumo das famílias (-2,1%). Já as exportações de bens e serviços aumentaram 3,4% e o consumo da administração pública 0,7%<sup>5</sup>.

Assim, os dados do IBGE indicam claramente a continuidade da recessão em 2015 e a expectativa do governo de que o PIB cresça 0,2% em 2016 ainda é moderadamente otimista. Contudo, merece atenção o desempenho relativamente bom do setor externo, que pode se contrapor, em parte, ao impulso advindo da forte queda dos investimentos.

A comparação com outros países também não é animadora. Este ano o crescimento do Brasil deve ser menor que o crescimento mundial, segundo as últimas projeções do Fundo Monetário Internacional, que espera média de crescimento do produto mundial de 3,3% em 2015 e queda de 1,5% do brasileiro. Já para 2016, as projeções são de crescimento de 3,8% para o mundo e de 0,7% para o Brasil – superior, portanto ao previsto no PLOA 2016<sup>6</sup>. Para o futuro

<sup>4</sup> Em relação ao segundo trimestre de 2014 (mesmo período), o PIB sofreu retração maior ainda, de 2,6%. Já no acumulado dos quatro trimestres terminados no segundo trimestre de 2015, o PIB registra queda de 1,2% em relação aos quatro trimestres imediatamente anteriores, e no resultado para o primeiro semestre de 2015, o PIB caiu 2,1% em relação a igual período de 2014 (cf. IBGE: “Comentário: A Economia Brasileira no 2º Trimestre de 2015: Visão Geral”). As Expectativas de Mercado, publicadas pelo Boletim Focus de 04/09/2015, apontam retração de 2,44% para 2015 e de 0,5% para 2016.

<sup>5</sup> O PIB acumulado nos quatro trimestres terminados em junho de 2015 apresentou a mencionada queda de 1,2% em relação aos quatro trimestres imediatamente anteriores como resultado da contração de 1,0% do valor adicionado a preços básicos e do recuo de 2,8% nos impostos sobre produtos líquidos de subsídios. O resultado do valor adicionado decorreu de variações nos seguintes setores: agropecuária (+1,6%), indústria (-2,9%) e serviços (-0,5%). Na análise da despesa, todos os componentes da demanda interna apresentam resultado negativo no acumulado dos quatro trimestres: a FBCF caiu 7,9%; a despesa de consumo das famílias, 0,6%; e a despesa de consumo do governo, 0,3%. No setor externo, as Importações de bens e serviços caíram 4,7% enquanto as exportações de bens e serviços cresceram 1,0%.

<sup>6</sup> FMI: *World Economic Outlook (WEO)* - atualização de 09/07/2015. Dentre os BRICS o crescimento do Brasil este ano só não deve ser pior que o da Rússia (-3,4%). A previsão de crescimento para as economias mais avançadas é de 2,1% em 2015 e de 2,4% em 2016 (2,5% e 3,0% para os EUA e 1,5% e 1,7% para a Zona do Euro, respectivamente). Já a China deverá desacelerar para o patamar de



## CONGRESSO NACIONAL

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

próximo, causam preocupação a queda dos preços das *commodities*, induzida parcialmente pelo enfraquecimento da demanda chinesa, e a possibilidade de alta dos juros norte-americanos, com reflexos no mercado de câmbio (apreciação do dólar frente ao real).

Outros indicadores confirmam o prognóstico recessivo para a economia em 2015. A produção industrial caiu 1,5% entre junho e julho de 2015, 8,9% entre julho/2014 e julho/2015 e 5,3% no acumulado dos últimos 12 meses em relação aos doze anteriores<sup>7</sup>.

Da mesma forma, o mercado de trabalho é motivo de crescente preocupação. De acordo com a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, em julho deste ano a taxa de desocupação foi de 7,5%, 0,6 ponto percentual acima da referente a junho (6,9%) e 2,6 acima da observada em julho de 2014 (4,9%)<sup>8</sup>. Trata-se da taxa de desocupação mais elevada para o mês de julho desde 2009, quando atingiu 8,0%. Já o rendimento médio real habitual dos trabalhadores (R\$ 2.170,70) ficou estatisticamente estável frente a junho (R\$ 2.163,54) e recuou 2,4% em relação a julho de 2014 (R\$ 2.223,87)<sup>9</sup>.

O impulso que poderia ser dado à economia por uma política monetária menos restritiva esbarra na necessidade de conter a inflação, que disparou no ano corrente, fruto do descongelamento dos preços administrados, especialmente tarifas de energia e preços de combustíveis, além da forte desvalorização cambial<sup>10</sup>. Portanto, a taxa de juros Selic vem subindo desde 2013, em duas etapas: entre abril de 2013 e abril de 2014 subiu de seu mínimo histórico de 7,25% ao ano para 11,00%; em outubro de 2014 retomou a trajetória de alta até a penúltima reunião do COPOM, em julho deste ano, quando chegou a 14,25%. Este nível foi mantido na última reunião do Comitê, ocorrida em 02/09/2015<sup>11</sup>.

De fato, a inflação medida pelo IPCA vem subindo de forma acentuada em 2015. Após fechar o ano de 2013 com 5,91% e o de 2014 com 6,41%, o índice acumula alta de 9,56% nos doze meses findos em julho, e de 9,53% findos em agosto de 2015<sup>12</sup>. As Expectativas de Mercado,

---

6,8% em 2015 e 6,3% em 2016. O Brasil também deve crescer sensivelmente menos que a América Latina e Caribe, para quem a previsão (incluindo o Brasil) é de 0,5% em 2015 e 1,7% em 2016.

<sup>7</sup> Cf. IBGE: Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física. O Instituto nota (Sala de Imprensa – Notícias – em 02/09/1015) que, na comparação de julho de 2014 com julho deste ano, a mencionada queda tem perfil disseminado alcançando as quatro grandes categorias econômicas, 23 dos 26 ramos, 72 dos 79 grupos e 69,9% dos 805 produtos pesquisados: “Entre as atividades, a de veículos automotores, reboques e carrocerias, que recuou 19,1%, e a de produtos alimentícios (-7,2%) exerceram as maiores influências negativas na formação da média da indústria (...). Outras contribuições negativas relevantes vieram de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos (-34,8%), de coque, produtos derivados do petróleo e biocombustíveis (-6,2%), de máquinas e equipamentos (-15,1%), de produtos de metal (-13,0%), de máquinas, aparelhos e materiais elétricos (-15,7%), de metalurgia (-7,9%), de outros produtos químicos (-6,4%), de produtos farmoquímicos e farmacêuticos (-14,3%), de bebidas (-10,5%), de produtos de borracha e de material plástico (-9,0%) e de produtos têxteis (-18,6%)”. As Expectativas de Mercado, publicadas pelo Boletim Focus de 04/09/2015, apontam retração da atividade industrial de 6,0% em 2015 e crescimento de 0,72% em 2016.

<sup>8</sup> Dessa forma, em julho de 2015, a população desocupada (1,8 milhão de pessoas) cresceu 56,0% (mais 662 mil pessoas em busca de trabalho) em relação a julho de 2014. Já o número de trabalhadores com carteira de trabalho assinada no setor privado (11,3 milhões) recuou 1,5% na comparação mensal e caiu 3,1% (menos 359 mil pessoas com carteira assinada) em doze meses.

<sup>9</sup> A massa de rendimento médio real habitual dos ocupados (R\$ 49,9 bilhões) em julho de 2015 ficou estatisticamente estável frente a junho e recuou 3,5% na comparação anual.

<sup>10</sup> A esse respeito, observa o Sumário Executivo do último Relatório de Inflação do BC (junho/2015): “Na visão do Copom, o fato de a inflação atualmente se encontrar em patamares elevados reflete, em grande parte, os efeitos dos dois processos de ajustes de preços relativos na economia – realinhamento dos preços domésticos em relação aos internacionais e realinhamento dos preços administrados em relação aos livres. Nesse contexto (...) o Comitê nota (...) que esses ajustes fazem com que a inflação se eleve no curto prazo e tenda a permanecer elevada em 2015, necessitando determinação e perseverança para impedir sua transmissão para prazos mais longos. Ao tempo em que reconhece que os ajustes de preços relativos têm impactos diretos sobre a inflação, o Comitê reafirma sua visão de que a política monetária pode e deve conter os efeitos de segunda ordem deles decorrentes, para circunscrevê-los a 2015”.

<sup>11</sup> A Nota à Imprensa da 193ª Reunião afirma, de forma habitualmente lacônica: “Avaliando o cenário macroeconômico, as perspectivas para a inflação e o atual balanço de riscos, o Copom decidiu, por unanimidade, manter a taxa Selic em 14,25% a.a., sem viés. O Comitê entende que a manutenção desse patamar da taxa básica de juros, por período suficientemente prolongado, é necessária para a convergência da inflação para a meta no final de 2016”.

<sup>12</sup> Sobre o IPCA de agosto/2015, que parece inaugurar a esperada queda do índice, o IBGE nota (Sala de Imprensa 10 de setembro) que o “Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de agosto variou 0,22% e ficou 0,40 ponto percentual (p.p.) abaixo do 0,62% registrado em julho e 0,03 p.p., aquém do 0,25% de agosto de 2014. É o menor IPCA para os meses de agosto desde 2010, quando registrou 0,04%. Com isto o resultado do ano foi para 7,06%, bem mais do que os 4,02% de igual período de 2014. Em relação ao acumulado de janeiro a agosto, foi a taxa mais elevada desde 2003 (7,22%). Nos últimos 12 meses, o índice situou-se em 9,53%, próximo aos 9,56% dos 12 meses imediatamente anteriores”.



## CONGRESSO NACIONAL

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

publicadas pelo Boletim Focus de 04/09/2015, apontam IPCA de 9,29% para 2015 e 5,58% para 2016<sup>13</sup>.

Quanto ao balanço de pagamentos, vale destacar o déficit nas transações correntes, de US\$ 89,4 bilhões (4,34% do PIB) nos 12 meses findos em julho, que representa resultado melhor em relação ao observado ao final de 2014, quando o déficit somou US\$ 103,6 bilhões (4,42% do PIB). A expectativa é que a desvalorização do Real frente às principais moedas conversíveis no decorrer deste ano<sup>14</sup> produza efeitos positivos sobre a balança comercial. Apesar de a recente melhora ser resultado da queda maior das importações em relação à queda das exportações<sup>15</sup>, o setor externo tornou-se uma esperança para dinamizar nossa economia no futuro próximo.

Finalmente, causa preocupação especial o rebaixamento recente do *rating* brasileiro pela agência *Standard & Poors*, de “BBB-” para “BB+”, com perspectiva negativa, o que significa a perda do *investment grade*, segundo esta agência<sup>16</sup>. O rebaixamento tem forte correlação com a deterioração da situação fiscal brasileira, comentada no item 2.2 desta nota técnica.

Deve-se mencionar que, em 22 de setembro, o Poder Executivo divulgou o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre, em que considera novos parâmetros para 2015, dos quais se destaca a projeção de queda no PIB de 2,44%. A tabela 1.1 abaixo atualiza a apresentada no início dessa seção, com o objetivo de oferecer melhor visualização das mudanças nos parâmetros:

TABELA 1.1- PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

Parâmetros	2015				PLOA 2016
	PLOA	LOA	Reprogramação		
			3º bim.	4º bim.	
PIB real - variação %	3,0	0,77	-1,49	-2,44	0,2
PIB nominal - R\$ bilhões	5.756,50	5.522,80	5.831,38	5.797,25	6.253,17
IPCA acumulado - variação %	5,00	6,49	9,00	9,29	5,40
IGP-di acumulado - variação %	5,50	5,69	7,37	7,75	5,50
Taxa Over Selic - média %	10,91	12,07	13,12	13,30	13,42
Taxa Câmbio - média - R\$/US\$	2,45	2,59	3,07	3,25	3,39
Massa Sal Nominal - variação %	10,35	10,35	1,74	4,33	2,32
Salário Mínimo - R\$	788,06	788,00	788,00	788,00	865,50
Reajuste Nominal Sal Mínimo – var. %	8,80				9,83
Reajuste demais Benefícios. Prev. – var. %	6,2				9,67

Fonte: PLOA e LOA 2015 / Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 3º e 4º bimestres de 2015 / PLOA 2016.

## 2. Visão Geral do PLOA 2015

Nesta seção são abordadas a estrutura geral do PLOA 2016, a política fiscal que o fundamenta e a compatibilidade da proposta com o PPA e a LDO.

<sup>13</sup> Para o IGP-DI, as expectativas são de inflação de 7,75% em 2015 e 5,50% em 2016.

<sup>14</sup> As Expectativas de Mercado, publicadas pelo Boletim Focus de 4 de setembro, apontam para uma taxa de câmbio – fim de período, frente ao US\$, de R\$ 3,60 para 2015 e R\$ 3,70 para 2016. Para a taxa de câmbio – média do período as expectativas são de R\$ 3,29 para 2015 e R\$ 3,65 para 2016.

<sup>15</sup> O MDIC informa (em: “Notícias”, de 08/09/2015) que, até a primeira semana de setembro, “as exportações deste ano totalizaram US\$ 131,513 bilhões e as importações, US\$ 123,657 bilhões, gerando um superávit US\$ 7,856 bilhões. As exportações acumularam média diária de US\$ 773,6 milhões, valor 16,5% menor que o verificado no mesmo período de 2014 (US\$ 926 milhões). As importações apresentaram desempenho médio diário US\$ 727,4 milhões, 21,7% abaixo do registrado no mesmo período de 2014, quando a média diária das importações foi de US\$ 929,4 milhões. No ano, a corrente de comércio soma US\$ 255,170 bilhões, com desempenho médio diário de US\$ 1,501 bilhão. O valor é 19,1% menor que o verificado em 2014 (US\$ 1,855 bilhão)”.

<sup>16</sup> Já as agências de classificação de risco Moody's e Fitch, mantêm, por ora, o Brasil na categoria *investment grade*. A Moody's rebaixou a nota de crédito do Brasil de “Baa2” para “Baa3” e mudou a perspectiva do rating do país de negativa para estável, em 12/08/2015. Já na Fitch, o Brasil ainda está a dois níveis do grau especulativo (“BBB”).



## CONGRESSO NACIONAL

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

### 2.1. Estrutura do PLOA 2016

Arthur Falcão Freire Kronenberger – Conof/CD  
Tiago Mota Avelar Almeida – Conof/CD  
Diogo Antunes de Siqueira Costa – Conorf/SF  
Rafael Inacio De Fraia e Souza – Conorf/SF

O PLOA 2016 estima receita e fixa despesa no montante de R\$ 3.000,3 bilhões, sendo R\$ 96,9 bilhões relativos ao orçamento de investimento das estatais.

O total dos orçamentos fiscal e da seguridade social é de R\$ 2.903,4 bilhões, dos quais R\$ 885,0 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública, que consiste na amortização do principal da dívida contratual ou mobiliária com recursos obtidos a partir da realização de novas operações de crédito (emissão de títulos)<sup>17</sup>.

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

TABELA 2 - PLOA 2016 - PRINCIPAIS COMPONENTES

Descrição	R\$ bilhões					
	PLOA 2016		Refinanciamento da Dívida		PLOA 2016 (Líquido de Refinanciamento)	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Orçamento. Fiscal e da Seg. Social	2.903,42	2.903,42	885,00	885,00	2.018,42	2.018,42
Fiscal	2.261,17	2.062,04	885,00	885,00	1.376,17	1.177,04
Seguridade Social	642,25	841,38	-	-	642,25	841,38
(+) Orçam. Invest. das Estatais	96,90	96,90	-	-	96,90	96,90
(=) Total do Projeto	3.000,32	3.000,32	885,00	885,00	2.115,32	2.115,32

Fonte: PLOA 2016 e SIOP/SOF

Considerando-se valores líquidos do refinanciamento da dívida, a receita prevista para 2016 relativa aos orçamentos fiscal e da seguridade social alcança R\$ 2.018,4 bilhões<sup>18</sup>, sendo R\$ 1.455,0 bilhões (72,1%) referentes à receita corrente e R\$ 563,5 bilhões (27,9%) à receita de capital. A receita corrente líquida – RCL, apurada em conformidade com o art. 2º, inciso IV, da Lei Complementar nº 101, de 2000, está estimada em R\$ 759,4 bilhões.

A tabela 3 apresenta os valores estimados, líquidos de refinanciamento, para receitas e despesas no PLOA 2015 e PLOA 2016.

TABELA 3 - COMPARAÇÃO ENTRE O PLOA 2015 E O PLOA 2016 (LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)

Descrição	R\$ bilhões			
	PLOA 2015		PLOA 2016	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Projeto de Lei Orçamentária	2.100,5	2.100,5	2.115,32	2.115,32
Orçamento de Investimento das Estatais	105,7	105,7	96,90	96,90
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	1.994,8	1.994,8	2.018,42	2.018,42
Orçamento Fiscal	1.300,0	1.210,4	1.376,17	1.177,04
Orçamento da Seguridade Social	694,8	784,4	642,25	841,38

Fonte: PLOA 2015, PLOA 2016 e SIOP/SOF

Em relação à proposta para 2015, o PLOA 2016 prevê acréscimo de R\$ 23,6 bilhões (1,2%) no total dos orçamentos fiscal e da seguridade social, sem considerar os valores relativos

<sup>17</sup> No refinanciamento, receita de operações de crédito e despesa com amortização têm o mesmo valor, não afetando de imediato o montante da dívida pública. O efeito incremental ocorre posteriormente em função de juros e encargos incidentes.

<sup>18</sup> Não há correspondência entre os montantes das operações internas aos orçamentos fiscal e da seguridade social, pois as receitas (categorias econômicas 7 e 8) e despesas (modalidades de aplicação 91) intraorçamentárias alcançam R\$ 39,4 bilhões e R\$ 41,2 bilhões, respectivamente.



## CONGRESSO NACIONAL

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

ao refinanciamento da dívida pública. A tabela 4 sintetiza essa variação por grupo de natureza da despesa.

TABELA 4 - COMPARAÇÃO POR GND ENTRE O PLOA 2015 E O PLOA 2016  
(LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)

Grupo de Natureza da Despesa	PLOA 2016 – PLOA 2015 (Variação em R\$ bilhões)	PLOA 2016 – PLOA 2015 (Variação %)
1 - Pessoal e Encargos Sociais	31,6	12,3%
2 - Juros e Encargos da Dívida	78,9	35,0%
3 - Outras Despesas Correntes	47,4	4,5%
4 - Investimentos	(23,3)	-38,2%
5 - Inversões Financeiras	(6,7)	-7,1%
6 - Amortização da Dívida	(103,0)	-39,2%
9 - Reserva de Contingência	(1,3)	-3,1%
Acréscimo em relação ao PLOA 2015	23,6	1,2%

Fonte: SIOP/SOF

Destaque-se que a integralidade das despesas da seguridade social (R\$ 841,4 bilhões) não pode ser atendida por suas receitas (R\$ 642,3 bilhões). Assim, o déficit de R\$ 199,1 bilhões é coberto por receitas do orçamento fiscal, no qual se projetam receitas de R\$ 1.376,2 bilhões e despesas de R\$ 1.177,0 bilhões<sup>19</sup>. Como o PLOA 2015 apresentava déficit do orçamento da seguridade social de R\$ 89,6 bilhões, verifica-se aumento substancial de 122,2%. Se considerada a projeção contida no PLOA 2014 (déficit no orçamento da seguridade de R\$ 65,9 bilhões), o crescimento do déficit em dois anos foi de aproximadamente R\$ 133,2 bilhões, equivalente a 202,1% de variação. Ressalte-se que o PLOA 2016 considera os efeitos da aprovação da desvinculação das receitas da União – DRU, proposta na PEC 87, 2015<sup>20</sup>. Caso não fosse considerada a DRU, o déficit no orçamento da seguridade social projetado para 2016 reduziria em aproximadamente R\$ 121,4 bilhões<sup>21</sup> e seria de R\$ 77,7 bilhões.

Quanto ao orçamento de investimento das estatais, há uma redução nominal de 8,3% dos valores propostos para 2016, se comparado com 2015. As receitas estimadas para 2016 (R\$ 96,9 bilhões) originam-se de recursos próprios (R\$ 49,4 bilhões), que são complementados por operações de crédito (R\$ 39,5 bilhões), outros recursos de longo prazo (5,8 bilhões) e por transferências relativas ao aumento de participação no capital das empresas (R\$ 2,2 bilhões).

## 2.2. Política Fiscal

José Fernando Cosentino Tavares – Conof/CD

A mensagem presidencial que acompanha o PLOA 2016 silencia sobre a importância da coordenação nas esferas fiscal e monetária, depois de citá-la seguidamente nas mensagens anteriores, até a de 2015. A proposta orçamentária desta vez prevê déficit primário em 2016.

Sobre a redução da meta de superávit primário, a mensagem recorda o programa gradual de reequilíbrio fiscal iniciado em 2015, que foi revertido. Esse programa, delineado no final de 2014, buscava resultado positivo do setor público consolidado equivalente a 1,2% do PIB neste ano (e 2% nos seguintes), como mostra a tabela 5 e foi calculado no momento em que governo e

<sup>19</sup> A diferença negativa no orçamento da seguridade corresponde a uma diferença positiva no orçamento fiscal, mantendo-se equilíbrio entre receitas e despesa quando considerados esses orçamentos conjuntamente.

<sup>20</sup> A PEC 87/2015 propõe a prorrogação da vigência da DRU até 2023 e altera sua fórmula de cálculo, conferindo a seguinte redação ao art. 76 do ADCT: “São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, trinta por cento da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico, às taxas e à participação no resultado da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data, e às destinações a que se refere a alínea “c” do inciso I do caput do art. 159 da Constituição.”

<sup>21</sup> Valor obtido na fonte de recursos 900 - “Recursos Ordinários”, de aplicação condicionada.



## CONGRESSO NACIONAL

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

mercado acreditavam em superávit primário de 0,19% do PIB em 2014 e crescimento de 0,80% do PIB em 2015.

TABELA 5 - RESULTADOS FISCAIS DO SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO, 2011-2016

Item	Realizado				2015					2016		
	2011	2012	2013	2014	LDO 2015	Realiz. Até Julho	PLN nº 5, de 2015*		Focus 18/09	PLDO 2016	PLOA 2016	Focus 18/09
							Cheio	Mínimo				
Superávit Primário	2,94	2,23	1,77	(0,59)	1,20	0,19	0,15	(0,30)	(0,20)	0,70	(0,34)	0,00
União	2,14	1,80	1,45	(0,41)	1,00	(0,26)	0,10	(0,35)	...	0,55	(0,49)	...
Governos Regionais	0,80	0,42	0,32	(0,18)	0,20	0,45	0,05	0,05	...	0,15	0,15	...
(-) Juros Líquidos	5,41	4,54	4,83	5,64	5,30	8,66	7,15	...	7,80	5,28	5,56	7,00
(=) Resultado Nominal	(2,47)	(2,31)	(3,05)	(6,23)	(4,10)	(8,47)	(7,00)	...	(8,00)	(4,58)	(5,90)	(7,00)
Dívida Líquida	34,48	32,89	31,53	34,11	37,40	34,20	36,10	...	36,30	38,00	39,00	39,20
Dívida Bruta (Gov. Geral)	51,29	54,82	53,28	58,91	64,10	64,59	65,50	...	...	66,40	68,40	...

Fonte: Mensagem presidencial que acompanha o PLOA 2016; Banco Central do Brasil; boletim Focus de 04/08/2015; PLN nº 5, de 2015. Elaboração da Consultoria de Orçamento/CD.

\* O PLN nº 5, de 2015, prevê alterações na LDO 2015.

Junto com a meta, à época, foi apresentado um conjunto de medidas para reduzir despesas, recuperar a arrecadação e conter a progressão da dívida pública, que em parte enfrentaram dificuldades para serem aprovadas pelo Congresso. De lá para cá, diante do insucesso ou do sucesso parcial das iniciativas originais, o Executivo continuou a adotar ou a propor nova legislação, principalmente no campo das receitas.

Choques econômicos que ocorreram desde o final de 2014, como a piora dos termos de troca dos produtos brasileiros de exportação, a crise da construção civil, a crise hídrica e a desaceleração da economia chinesa, e as consequentes incerteza e deterioração dos indicadores de confiança, teriam mudado o cenário (agora, expectativa de 2,7% de retração do PIB em 2015, Selic de 14,25% e inflação acima de 9,3%) e frustrado as previsões de receita.

De acordo com o PLN nº 5, de 2015, que altera a LDO 2015, a meta do corrente exercício para o setor público consolidado ficará entre superávit de 0,15% do PIB (R\$ 8,7 bilhões) e déficit de 0,30% do PIB (R\$ -17,7 bilhões). De fato, referido projeto prevê que a meta seja reduzida em função da frustração de arrecadação, até 0,45% do PIB (R\$ 26,4 bilhões<sup>22</sup>). No caso da União, a meta ficará entre superávit de 0,10% do PIB (R\$ 5,8 bilhões) e déficit 0,35% do PIB (R\$ -20,6 bilhões).

Para 2016, o resultado implícito na proposta é déficit primário de 0,34% do PIB para todo o setor público. Com economia primária negativa, taxa de juros elevada e baixo crescimento, o endividamento público deverá se agravar. De acordo com a mensagem, a dívida bruta do governo geral deverá atingir 68,4% do PIB em 2016 (aumento de 9,5 pontos percentuais em relação a 2014) e a dívida líquida do setor público, 39,0% do PIB (aumento de 4,9 pontos percentuais em relação a 2014). Quanto ao déficit nominal do setor público, estima-se que alcançará 7% do PIB em 2015 e, em função de redução acentuada, embora sem explicação clara, dos juros líquidos incorridos, 5,9% do PIB em 2016.

Os analistas do setor financeiro consultados pelo boletim Focus são mais pessimistas. Para 2015, esperam déficit primário de 0,2% do PIB e déficit nominal de 8,0% do PIB para o setor público consolidado. Para 2016, os prognósticos são de, respectivamente, resultado primário igual a zero e déficit nominal de 7,0% do PIB.

<sup>22</sup> Desse total, R\$ 21,4 bilhões referem-se a receitas que dependem da aprovação da MP nº 685, de 2015, e do PLS nº 298, de 2015, e R\$ 5,0 bilhões são relativos a receitas de concessões e permissões.



## CONGRESSO NACIONAL

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

Para os orçamentos fiscal e da seguridade social, a proposta orçamentária de 2016 contempla déficit primário de 0,49% do PIB (R\$ 30,5 bilhões). Juros nominais serão, segundo a mensagem, de 4,26% do PIB (R\$ 266,1 bilhões) e o déficit nominal de 4,74% do PIB (R\$ 296,6 bilhões). Todos esses indicadores representam piora em relação aos exercícios anteriores.

A tabela 6 mostra, segundo o formato de apresentação das necessidades de financiamento pelo Tesouro Nacional, os principais agregados de receitas e despesas do governo central no período 2013 a 2016.

TABELA 6 - DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL

Discriminação	Realizado 2013		Realizado 2014		Reprogramado 2015		PLOA 2016	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
I. RECEITA PRIMÁRIA TOTAL	1.178.987,7	22,86	1.221.465,6	22,12	1.325.311,1	22,73	1.401.824,7	22,42
<i>I.1. Receita Administrada pela Receita Federal do Brasil</i>	719.196,8	13,94	739.171,7	13,39	818.877,4	14,04	862.752,7	13,80
<i>I.2. Arrecadação Líquida do Regime Geral da Previdência Social</i>	307.147,0	5,96	337.503,1	6,11	349.964,2	6,00	366.087,1	5,85
<i>I.3. Receitas Não Administradas pela RFB</i>	152.643,9	2,96	144.790,8	2,62	156.469,5	2,68	172.984,9	2,77
II. TRANSF. A ESTADOS E MUNICÍPIOS (liquidado)	187.667,0	3,64	205.891,9	3,73	204.261,4	3,50	218.022,2	3,49
III. RECEITA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS (I - II)	991.320,8	19,22	1.015.573,7	18,39	1.121.049,7	19,22	1.183.802,4	18,93
IV. DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (empenho liquidado)	955.378,9	18,52	1.051.561,8	19,05	1.105.356,6	18,96	1.211.233,2	19,37
<i>IV.1. Pessoal e Encargos Sociais</i>	206.964,0	4,01	222.993,1	4,04	239.645,3	4,11	266.907,6	4,27
<i>IV.2. Benefícios da Previdência</i>	358.579,4	6,95	402.087,2	7,28	438.850,5	7,53	491.001,3	7,85
<i>IV.3. Outras Despesas Obrigatórias (*)</i>	143.403,1	2,78	170.235,0	3,08	192.941,4	3,31	202.905,9	3,24
<i>IV.4. Despesas Discricionárias &amp; PAC</i>	246.432,4	4,78	256.246,6	4,64	233.919,3	4,01	250.418,4	4,00
V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VI. RESULT PRIMÁRIO ORÇAMENTÁRIO (III - IV + V)	35.941,9	0,70	-35.988,1	-0,65	15.693,1	0,27	-27.430,7	-0,44
VII. OUTROS FATORES QUE AFETAM O RESULTADO	8.169,7	0,16	5.876,2	0,11	8.100,1	0,14	7.509,8	0,12
<i>VII.1. Empréstimos Líquidos</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	416,3	0,01	1.116,4	0,02
<i>VII.2. Subsídios implícitos/outras despesas extra-orçamentárias</i>	8.169,7	0,16	5.876,2	0,11	7.683,8	0,13	6.393,4	0,10
VIII. AJUSTE REGIMES CAIXA/ORÇAMENTÁRIO	49.299,8	0,96	24.645,2	0,45	-1.762,0	-0,03	4.448,7	0,07
IX. RESULT PRIMÁRIO ACIMA DA LINHA (VI-VII+VIII)	77.072,0	1,49	-17.219,1	-0,31	5.831,0	0,10	-30.491,8	-0,49
X. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA/AJUSTE METODOLÓGICO	-1.781,3	-0,03	-3.252,6	-0,06	0,0	0,0	0,0	0,0
XI. RESULT PRIMÁRIO ABAIXO DA LINHA (IX + X)	75.290,7	1,46	-20.471,7	-0,37	5.831,0	0,10	-30.491,8	-0,49
XII. META/RESULTADO PRIMÁRIO	108.090,0	2,10	116.072,0	2,10	5.831,0	0,10	-30.500,0	-0,49
XIII. ABATIMENTO DA META PREVISTA NA LDO	35.053,9	0,68	161.741,0	2,93	0,0	0,0	0,0	0,0
XIV. META PARA CUMPRIMENTO LDO (XII - XIII)	73.036,1	1,42	-45.669,0	-0,83	5.831,0	0,10	-30.500,0	-0,49
XV. JUROS NOMINAIS INCORRIDOS (LÍQUIDOS)	-185.845,7	-3,60	-251.070,2	-4,55	-330.770,0	-5,67	-266.145,0	-4,26
XVI. RESULTADO NOMINAL (XI + XIV)	-110.554,9	-2,14	-271.542,0	-4,92	-324.939,0	-5,57	-296.636,8	-4,74

Fonte: PLOA 2016 (Quadro 9).

(\*) Considera: Abono e Seguro Desemprego, Anistiados, Apoio Financeiro aos Municípios, Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV, Compensação das Desonerações Previdenciárias, Complementação ao Fundeb, Complemento do FGTS, Créditos Extraordinários, Despesas Custeadas com Convênios/Doações, Despesas de Custeio e Capital do Fundo Constitucional do Distrito Federal, Despesas Discricionárias dos Poderes Legislativo/Judiciário/MPU/DPU, Indenizações e Benefícios de Legislação Especial, Lei Kandir (LCs nº 87/96 e 102/00), Proagro, Reserva de Contingência Primária, Ressarcimento Combustíveis fósseis, Sentenças Judiciais de Custeio e Capital, Subsídios, Subvenções, Transferência ANA - Receitas Uso Recursos Hídricos e Transferência Multas ANEEL (Acórdão TCU nº 3.389/2012).

As receitas, superada a fase mais crítica da crise, haviam recuperado a trajetória de alta em 2012, mas o desempenho da arrecadação federal foi mal já em 2014, não obstante programas especiais de parcelamento de tributos.

Em 2015, o comportamento da arrecadação da Receita Federal do Brasil, até agosto, está ainda pior, e outras fontes importantes como receitas previdenciárias, dividendos, *royalties* do petróleo e concessões estão rendendo menos que em exercícios anteriores em proporção do PIB, em razão da queda da atividade econômica dentro e fora do país. O crescimento da receita no presente exercício, se houver, decorrerá de medidas de fortalecimento da arrecadação que produzirão efeito no último quadrimestre do ano.

Na comparação entre os números de 2016 e a reprogramação de receitas para 2015, estima-se a queda das receitas primárias (antes de descontadas as transferências), que deverão situar-se em 22,4% do PIB, com novas perdas de receitas previdenciárias (de 0,15 ponto percentual do PIB) e da arrecadação administrada pela RFB (0,24 ponto percentual do PIB). A proposta prenuncia a queda da carga tributária.



## CONGRESSO NACIONAL

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

As despesas primárias executadas aumentaram mais de 0,5 ponto percentual do PIB de 2013 para 2014, alcançando 19,1% do PIB, puxadas para cima pelas despesas obrigatórias, que subiram de 13,7% do PIB para 14,4% do PIB. Estas últimas, prosseguirão sua trajetória de alta em 2015 (quase 15% do PIB) e 2016 (15,4% do PIB). Isso significa que, em média, as despesas obrigatórias cresceram, entre 2013 e 2016, 0,54 ponto percentual do PIB ao ano. Pelo que se observa, a despesa primária total só recuará pelo controle das despesas discricionárias, incluindo o PAC, salvo se alterações legislativas permitirem redução das despesas obrigatórias.

Benefícios previdenciários mantêm ritmo acelerado de crescimento, que vem de algum tempo, e chegarão em 2016 a 7,9% do PIB. Ainda do lado das despesas, destaca-se o aumento das despesas com pessoal e encargos sociais em 2016, que devem alcançar 4,3% do PIB em 2016. Graças à política de reajuste prefixado das remunerações, essas despesas haviam permanecido em 2013 e 2014 ao redor de 4% do PIB.

Das despesas financeiras, a estimativa é de que, dados os parâmetros macroeconômicos e fiscais que prevaleceram na elaboração da proposta de orçamento, os juros nominais líquidos<sup>23</sup> a cargo do governo central caíam de 5,7% do PIB, em 2015, para 4,3% do PIB, em 2016. De 2013 para 2014 os juros subiram substancialmente por conta do aumento rápido da Selic e do baixo crescimento no ano passado.

### 2.2.1. Necessidade de Ajustes para Reverter o Déficit Primário do PLOA 2016

*Helio Martins Tollini – Conof/CD*

O PLDO 2016 previa resultado primário de R\$ 104,6 bilhões em 2016 (1,65%) para os orçamentos fiscal e da seguridade social. Contudo, em atendimento à solicitação do Poder Executivo<sup>24</sup>, o Relator do projeto junto à CMO apresentou Substitutivo em que propõe R\$ 34,4 bilhões (0,55% do PIB)<sup>25</sup>, conforme Adendos 1 e 3. Embora não houvesse lei de diretrizes orçamentárias para 2016 em vigor (matéria ainda em apreciação pela CMO), que obrigasse a observância de determinada meta fiscal, a proposta orçamentária com déficit primário de R\$ 30,5 bilhões (-0,49% do PIB projetado no PLOA 2016) não era esperada pelos membros do Congresso Nacional<sup>26</sup>.

Ainda que não tenha havido descumprimento de norma legal nesse episódio<sup>27</sup>, repercussões negativas, no mercado e no ambiente político, levaram o Poder Executivo a anunciar medidas destinadas à reversão desse déficit, convertendo-o em superávit primário de R\$ 34,4 bilhões, conforme previsto no Substitutivo do PLDO 2016 (considerando-se a meta integral, sem a redução nele prevista referente ao PAC). A tabela 7 apresenta resumo dessas medidas.

<sup>23</sup> Abrangem todos os encargos que oneraram a dívida bruta ou que atualizam ativos considerados na apuração da dívida líquida. Juros, atualização monetária e variação cambial incidentes são registrados por regime de competência.

<sup>24</sup> Conforme Ofício nº 164/2015-MP, mencionado no Adendo 3 do Substitutivo apresentado ao PLDO 2016.

<sup>25</sup> O Substitutivo apresentado prevê também autorização para a redução da meta de resultado primário até o montante do PAC no âmbito das esferas fiscal e seguridade social, conforme Adendo 1. Caso estivesse vigente a LDO 2016 com as alterações propostas nesse adendo, uma vez que o PAC no PLOA alcança R\$ 42,4 bilhões (orçamentos fiscal e da seguridade social), o Poder Executivo estaria autorizado a enviar proposta orçamentária com déficit primário de até R\$ 8,0 bilhões (R\$ 34,4 bilhões – 42,4 bilhões).

<sup>26</sup> A meta para o setor público consolidado, de 2,0% do PIB no PLDO 2016, também havia sido reduzida no Substitutivo, conforme Adendos 1 e 3, para 0,7% do PIB, em atendimento à solicitação do Poder Executivo (conforme Ofício nº 164/2015-MP, mencionado no Adendo 3 do Substitutivo). Referindo-se à meta consolidada, a mensagem presidencial que encaminha a proposta orçamentária informa que o Poder Executivo “encaminhou um Aviso à Comissão Mista do Orçamento solicitando a alteração do Substitutivo do PLDO 2016 para redução da meta de resultado primário de 2016 para R\$ 21,1 bilhões negativos (equivalente a -0,34% do PIB)”. Assim, nova alteração do Substitutivo apresentado ao PLDO 2016 estaria sendo demandada, para considerar meta consolidada suficiente para suportar o déficit primário da União de 0,49%, considerando-se a expectativa de que estados e municípios gerariam superávit de 0,15% do PIB.

<sup>27</sup> A Nota Técnica Conjunta nº 7, de 2015, tratou do envio do PLOA 2016 com déficit primário.



## CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 7 - RESUMO DAS MEDIDAS ANUNCIADAS PELO PODER EXECUTIVO  
PARA REVERTER O DÉFICIT PRIMÁRIO

ITEM	VALOR
I - ESFORÇO FISCAL POR MEIO DO AUMENTO DA ARRECADAÇÃO DA UNIÃO ( + )	45,7
a) Redução de renúncia de receitas	5,9
b) Aumento decorrente de alteração na legislação (inclusive mudança de alíquotas por meio de decreto)	39,8
CPMF (valor líquido esperado, considerando-se redução no IOF)	32,0
Imposto de Renda sobre Ganho de Capital	1,8
30% das Contribuições para o Sistema S + Contribuição Previdenciária sobre a Folha de Empregados	6,0
II - REDUÇÃO DA ARRECADAÇÃO EM DECORRÊNCIA DA REVISÃO DE PARÂMETROS ( - )	5,5
III - AUMENTO PROJETADO PARA RECEITAS DO PLOA 2016 ( I - II )	40,2
IV - ESFORÇO FISCAL POR MEIO DE CORTES DE DESPESAS ( + )	26,0
a) Gastos com Pessoal	10,5
Adiamento de Reajuste	7,0
Cumprimento do teto remuneratório	0,8
Eliminação do abono de permanência	1,2
Suspensão de concursos	1,5
b) Programa de Aceleração do Crescimento p PAC	8,6
Minha Casa, Minha Vida	4,8
Demais Programas do PAC	3,8
c) Ações e Serviços Públicos de Saúde	3,8
d) Custeio Administrativo	2,0
e) Subsídios do Programa de Garantia de Preços Mínimos	1,1
V - AUMENTO DE DESPESAS OBRIGATORIA NO ÂMBITO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR - FAT ( - )	1,3
VI - REDUÇÃO PROJETA PARA DESPESAS DO PLOA 2016 ( IV - V )	24,7
VII - AUMENTO PROJETADO NO RESULTADO PRIMÁRIO DO PLOA 2016 ( III + VI )	64,9
VIII - DÉFICIT PRIMÁRIO NO PLOA 2016	30,5
VIII - SUPERATIV PRIMÁRIO APOS AJUSTES (VII - VIII )	34,4

Fonte: Anúncio do Poder Executivo em 15/09/2015

No que diz respeito às receitas, as medidas visam o aumento da arrecadação de determinados impostos e contribuições e a redução de renúncia de receita, bem como retenção de parte dos recursos destinados ao Sistema S (SESI, SENAI, SESC, SENAC, SEBRAE etc.). Tais medidas devem proporcionar aumento da arrecadação em R\$ 45,7 bilhões. Contudo, considerando a redução prevista pelo Poder Executivo de R\$ 5,5 bilhões decorrente da revisão de parâmetros macroeconômicos, projeta-se incremento líquido na arrecadação de R\$ 40,2 bilhões.

Quanto às despesas, as medidas referem-se a cortes da ordem de R\$ 26,0 bilhões no orçamento proposto, que incidirão sobre despesas de pessoal, PAC (inclusive Minha Casa, Minha Vida), ações e serviços de saúde, custeio administrativo e subsídios do Programa de Garantia de Preços Mínimos. A economia obtida por meio desses cortes é, todavia, atenuada em razão da previsão de aumento de despesas obrigatórias no âmbito do FAT, no valor de R\$ 1,3 bilhão. Assim, a redução líquida esperada na despesa para 2016 é de R\$ 24,7 bilhões.

O esforço fiscal decorrente das medidas anunciadas, apurado pelos valores líquidos (que consideram o aumento de despesas do FAT e a redução decorrente de revisão de parâmetros) é R\$ 64,9 bilhões (1,1% do PIB)<sup>28</sup>. Sendo assim, pode-se afirmar que o aumento de arrecadação responde por 61,9% do ajuste necessário para se chegar ao resultado primário pretendido.

Observa-se que diversas medidas anunciadas exigem o envio de proposições legislativas específicas, quer para aumentar a arrecadação, quer para reduzir despesas. Algumas dessas proposições foram publicadas em 22 de setembro:

- PEC nº 139, de 2015, que extingue o abono de permanência dos servidores que já cumpriram as exigências para a aposentadoria voluntária;
- PEC nº 140, de 2015, que prevê a recriação da contribuição provisória sobre movimentação financeira - CPMF;

<sup>28</sup> O outro forma de estimar seria por valores brutos, considerando-se aumento da arrecadação de R\$ 45,7 bilhões e corte de despesa de R\$ 26,0 bilhões, o que evidenciaria esforço fiscal de R\$ 71,7 bilhões. De todo modo, o fato é que parte dele já está desde logo comprometido com a redução da arrecadação decorrente da revisão de parâmetros (R\$ 5,5 bilhões) e aumento de despesas obrigatórias do FAT (R\$ 1,3 bilhão).



## CONGRESSO NACIONAL

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

- c) PL nº 3.123, de 2015, que disciplina, em âmbito nacional, a aplicação do limite máximo remuneratório mensal de agentes políticos e públicos; e
- d) MP nº 692, de 2015, que altera alíquotas do imposto de renda sobre ganho de capital (definindo quatro faixas de ganho sobre as quais incidirão alíquotas de 15%, 20%, 25% ou 30%) e regras do Programa de Redução de Litígios Tributários;

Deve-se destacar que a PEC nº 140, de 2015, principal proposição com impacto no aumento da arrecadação, prevê que os recursos provenientes CPMF, cobrada à alíquota de 0,20%, serão destinados integralmente ao custeio da previdência social, no âmbito da União, e não integrarão a receita corrente líquida.

Além da necessidade de proposições legislativas específicas, é indispensável que, paralelamente, a proposta orçamentária já recebida pelo Congresso Nacional seja alterada por meio de mensagem modificativa a ser enviada pelo Poder Executivo, o que somente pode ocorrer enquanto não iniciada a votação da matéria na CMO<sup>29</sup>. Essa alteração se faz necessária com vistas a:

- a) considerar as estimativas de receita primária atualizadas, que afetam diversas naturezas de receita e fontes de recursos (ainda que devam ser classificadas como fontes condicionadas à aprovação das proposições enviadas ao Congresso Nacional);
- b) reduzir o montante das dotações consignadas em programações sobre as quais os cortes devem incidir;
- c) aumentar dotações consignadas a despesas do FAT.

A mensagem modificativa pode também considerar alterações relativas a órgãos e unidades orçamentárias decorrentes da reforma ministerial.

### 2.3. Compatibilidade da Proposta Orçamentária com o PPA e a LDO

*Eugênio Greggianin – Conof /CD*  
*Fernando Moutinho – Conorf/SF*  
*José de Ribamar Pereira da Silva – Conorf/SF*  
*Salvador Roque Batista Júnior – Conof /CD*

Quanto à compatibilidade do PLOA 2016 com o PPA 2016-2019 e a LDO 2016, não há como aferi-la no presente momento, uma vez que os projetos correspondentes não foram aprovados até a finalização desta nota técnica. As eventuais incompatibilidades que forem constatadas entre os projetos deverão ser corrigidas no âmbito do processo legislativo<sup>30</sup>. Alguns comentários, contudo, são apresentados a seguir referentes ao projeto de plano plurianual para 2016-2019.

A lei que instituir o plano plurianual (PPA), nos termos do § 1º do art. 165 da Constituição Federal, definirá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital, para as despesas delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada.

<sup>29</sup> Art. 166, § 5º, da Constituição:

“§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.”

Art. 28 da Resolução nº 1, de 2006-CN:

“Art. 28. A proposta de modificação do projeto de lei orçamentária anual enviada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos do art. 166, § 5º, da Constituição, somente será apreciada se recebida até o início da votação do Relatório Preliminar na CMO.”

<sup>30</sup> Diante do fato de o PLOA 2016 apresentar déficit primário, uma análise prévia foi solicitada às Consultorias de Orçamentos, que, na Nota Técnica Conjunta nº 7, de 2015, abordaram questões sobre equilíbrio orçamentário, regra de ouro e possibilidade de devolução do projeto pelo Congresso Nacional. Referida nota técnica encontra-se disponível em [http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2015/ntc07\\_2015](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2015/ntc07_2015)



## CONGRESSO NACIONAL

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

Na disciplina fixada pela Constituição Federal, o orçamento anual deve ser compatível com a lei do PPA e com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO). A concatenação dos institutos pode ser verificada, por exemplo, na regra constitucional segundo a qual nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (art. 167, §1º). No mesmo sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000) estabelece, em seu art. 5º, que o projeto de lei orçamentária anual deverá ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com a própria LRF.

O projeto de lei do PPA 2016-2019 (PLPPA) apresentado pelo Poder Executivo não trouxe significativas mudanças lógicas e estruturais em relação ao PPA 2012–2015 (Lei nº 12.593, de 2012), salvo quanto ao elo entre o plano e os orçamentos anuais, que passa a ser o objetivo do programa, não mais a iniciativa.

Cabe destacar como principais características do PLPPA:

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

As vinculações entre as ações orçamentárias e os objetivos constarão das leis orçamentárias anuais em volumes específicos (no PLOA 2016, Volumes II e VI).

A mensagem presidencial que encaminha o PPA 2016-2019 afirma que “nele não foram realizadas alterações significativas quanto a sua estrutura e conceitos”, concentrando-se as mudanças na explicitação de uma “Dimensão Estratégica, contendo uma Visão de Futuro e um conjunto de Eixos e Diretrizes Estratégicas” (visão esta que orientou a construção dos Programas Temáticos e a escolha de seus objetivos e metas), bem como na maior clareza das escolhas dos Programas Temáticos, traduzida por objetivos e metas que destaquem as entregas mais relevantes e estruturantes para a implementação das políticas públicas.

Pelo art. 9º do PLPPA, os valores financeiros do plano são estimativos e não representam limites à programação na lei orçamentária e nos créditos adicionais, nem à execução das despesas. Além disso, são atualizados de acordo com as alterações da lei orçamentária. Sendo assim, esse modelo de PPA permite que objetivo de caráter genérico possa comportar inúmeras ações no orçamento, sem a necessidade de alteração do plano, ressalvado o caso do empreendimento plurianual cujo custo total estimado seja superior ao valor de referência do programa, caso em que deve ser individualizado como iniciativa (no PPA) e como ação (na LOA)<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Isso não se aplica, contudo, aos casos em que o empreendimento for financiado com recursos provenientes de transferências da União a Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 10, caput e § 1º, do PLPPA).



## CONGRESSO NACIONAL

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

Programas que apresentam valor de referência (parâmetro financeiro para a individualização de empreendimento como iniciativa) elevado<sup>32</sup> permitem que projetos importantes e materialmente relevantes, aquém, porém, do valor de referência, venham a ser incluídos no orçamento sem a necessidade de serem discriminados no plano. De fato, basta a existência no PPA de objetivo com denominação suficientemente genérica para abrigar tanto esses projetos como outros menos importantes.

Certamente, essa generalidade faz com que as leis orçamentárias, ainda que em caráter presumível, exibam compatibilidade com o PPA, pois este não possui conteúdo que defina objetivamente a maioria das ações que supostamente abrange. Ademais, o PLPPA autorizou o Poder Executivo a operar um amplo conjunto de mudanças no plano, inclusive para compatibilizá-lo com as alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e de crédito adicional (PLPPA, art. 20, §§ 4º e 5º).

### 3. Receitas

Este tópico aborda as receitas primárias e financeiras que compõem a proposta orçamentária para 2016, bem como as renúncias de receitas tributárias que acompanham o respectivo projeto de lei.

#### 3.1. Receitas Primárias

*Márcia Rodrigues Moura – Conof/CD*

O PLOA 2016 estima as receitas totais em R\$ 3.000,3 bilhões, sendo R\$ 2.903,4 bilhões dos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 96,9 bilhões do orçamento de investimento das estatais. No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, R\$ 1.401,8 bilhões são receitas primárias e R\$ 1.501,6 bilhões são receitas financeiras.

Nos montantes das receitas e despesas primárias estão somados R\$ 18,5 bilhões relativos à compensação da União ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social por perdas decorrentes da desoneração da folha de pagamentos das empresas, em conformidade com o disposto na Lei nº 12.546, de 2011. Trata-se de operação interna, em que a receita é caracterizada como intraorçamentária e a despesa é classificada na modalidade de aplicação 91 (aplicação direta decorrente de operação entre órgão e entidades dos orçamentos fiscal e da seguridade social)<sup>33</sup>.

A análise da evolução da receita primária, com base nos quadros abaixo, desconsidera essa operação interna, providência requerida para análise de informações financeiras consolidadas, especialmente pela materialidade que representa (R\$ 18,5 bilhões)<sup>34</sup>. Considerando esse ajuste, a receita primária e a receita total alcançam R\$ 1.383,3 bilhões e R\$ 2.884,9 bilhões, respectivamente.

As receitas primárias brutas estimadas para 2016 aumentam em R\$ 80,7 bilhões em relação ao valor esperado para 2015 na reprogramação (Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre). Após a dedução das transferências constitucionais e legais para os estados e municípios, no montante de R\$ 221,7 bilhões, as receitas primárias líquidas resultam em R\$ 1.161,6 bilhões, no conceito caixa<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Como o programa “Transporte Terrestre”, cujo valor de referência nos orçamentos fiscal e da seguridade social é de R\$ 500 milhões.

<sup>33</sup> Como a receita arrecadada (INSS) e a despesa paga (STN) ocorrerem pelo mesmo valor e ao mesmo tempo, os fluxos são neutros na geração dos resultados fiscais da União, independentemente da classificação que lhe sejam dadas (primárias ou financeiras).

<sup>34</sup> Esse ajuste também foi efetuado nos demais exercícios financeiros a que se refere a tabela.

<sup>35</sup> Pelo conceito orçamentário, utilizado no Demonstrativo dos Resultados Primários e Nominal do Governo Central (Quadro 9), as transferências constitucionais e legais alcançam R\$ 218,0 bilhões e as receitas primárias líquidas totalizam R\$ 1.183,8 bilhões (R\$ 1.165,3 bilhões após a exclusão de R\$ 18,5 bilhões relativos à compensação ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social).



**CONGRESSO NACIONAL**

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

A tabela 8 detalha receitas primárias bruta e líquida constantes do projeto de lei (considerado o ajuste mencionado), comparando-as com valores relativos a 2015 e 2014.

**TABELA 8 - RECEITAS PRIMÁRIAS, 2014-2016 <sup>(1)</sup>**  
 (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

ITEM	2014		2015				2016		Diferença entre PLOA 2016 e Reprogramado 2015	
	R\$ Milhões	% PIB	Proposta	Orçamento	Reprogramado	Proposta		R\$ Milhões	% PIB	
			R\$ Milhões		R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões			% PIB
RECEITA TOTAL	1.203.413,6	21,80	1.447.658,1	1.429.660,4	1.302.644,7	22,34	1.383.335,2	22,12	80.690,6	(0,22)
Receita Administrada pela RFB	739.171,7	13,39	876.620,5	864.621,4	818.877,4	14,04	862.752,7	13,80	43.875,3	(0,25)
Imposto de Importação	36.563,3	0,66	45.544,4	47.976,8	39.851,8	0,68	48.190,1	0,77	8.338,3	0,09
IPI	50.146,2	0,91	60.480,9	59.515,1	52.968,5	0,91	58.736,9	0,94	5.768,4	0,03
Imposto de Renda	285.678,0	5,17	323.172,4	315.401,7	311.145,6	5,34	324.312,2	5,19	13.166,6	(0,15)
IOF	29.892,9	0,54	34.612,1	35.615,4	34.771,0	0,60	41.025,4	0,66	6.254,4	0,06
COFINS	198.742,4	3,60	223.913,9	222.907,0	208.625,5	3,58	232.846,1	3,72	24.220,6	0,15
PIS/PASEP	52.543,5	0,95	59.461,3	59.145,8	54.622,5	0,94	60.677,4	0,97	6.054,8	0,03
CSLL	64.808,1	1,17	77.073,1	75.873,1	67.376,9	1,16	67.504,7	1,08	127,8	(0,08)
CPMF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CIDE - Combustíveis	30,3	0,00	9,7	9,7	3.578,4	0,06	6.505,4	0,10	2.927,0	0,04
Outras Administradas pela SRF	20.767,0	0,38	52.352,7	48.176,8	45.937,1	0,79	22.954,5	0,37	(22.982,6)	(0,42)
REFIS/PAES <sup>(1)</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arrecadação Líquida do INSS	319.451,1	5,79	374.386,9	374.544,2	327.297,8	5,61	347.597,6	5,56	20.299,9	(0,05)
Contribuição ao PSSS/Servidores	10.917,1	0,20	12.130,4	12.130,4	11.422,0	0,20	13.471,3	0,22	2.049,3	0,02
Receitas não Administradas	133.873,8	2,42	179.020,3	175.064,4	142.047,4	2,44	132.251,1	2,11	(9.796,3)	(0,32)
Concessões e Permissões	7.921,1	0,14	13.303,8	15.233,2	18.251,6	0,31	10.007,0	0,16	(8.244,6)	(0,15)
Dividendos	18.939,6	0,34	24.508,0	25.020,4	17.042,8	0,29	12.224,8	0,20	(4.818,0)	(0,10)
Salário-Educação	18.300,7	0,33	20.420,5	20.420,5	19.381,5	0,33	19.717,4	0,32	335,9	(0,02)
Royalties/Comp. Financeiras	39.372,8	0,71	58.397,3	50.397,3	31.111,8	0,53	33.033,3	0,53	1.921,5	(0,01)
Demais Receitas	32.852,2	0,60	44.629,0	45.935,5	36.923,2	0,63	36.850,7	0,59	(72,5)	(0,04)
Receita Própria (fts 50, 81 & 82)	12.449,9	0,23	13.866,5	13.866,5	14.821,3	0,25	15.643,7	0,25	822,4	(0,00)
Complemento do FGTS	4.037,5	0,07	3.895,3	4.191,0	4.515,3	0,08	4.774,2	0,08	258,8	(0,00)
Incentivos Fiscais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Operações com Ativos	-	-	5.500,0	3.300,0	3.000,0	0,05	27.262,4	0,44	24.262,4	0,38
TRANSFER ESTADOS MUNICÍPIOS	198.485,3	3,59	230.565,7	224.428,5	213.726,1	3,67	221.747,3	3,55	8.021,2	(0,12)
FPE/FPM/PI-EE	156.823,0	2,84	176.038,6	173.884,9	172.616,2	2,96	181.015,1	2,89	8.398,9	(0,07)
Fundos Regionais	4.579,6	0,08	5.123,1	5.123,1	6.985,7	0,12	4.737,4	0,08	(2.248,4)	(0,04)
Salário Educação	10.800,8	0,20	12.252,3	12.252,3	12.603,4	0,22	11.830,4	0,19	(773,0)	(0,03)
Compensações Financeiras	25.151,0	0,46	36.122,8	32.122,8	20.142,0	0,35	21.361,1	0,34	1.219,1	(0,00)
CIDE - Combustíveis	116,1	0,00	2,2	2,2	470,0	0,01	1.564,5	0,03	1.094,5	0,02
Demais	1.014,9	0,02	1.026,7	1.043,2	908,7	0,02	1.238,8	0,02	330,0	0,00
RECEITA LÍQUIDA	1.004.928,3	18,20	1.217.092,4	1.205.231,9	1.088.918,6	18,67	1.161.587,9	18,58	72.669,3	(0,10)
Memorando:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reserva Compensação ao RGPS	18.052,0	0,33	18.166,4	18.166,4	22.666,4	0,39	18.489,5	0,30	(4.176,9)	(0,09)
Produto Interno Bruto (R\$ Bilhões)	5.521,3	-	5.756,5	5.522,8	5.831,4	-	6.253,2	-	-	-

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal; Tesouro Nacional; IBGE; Banco Central do Brasil; Avaliações, decretos, propostas e lei orçamentárias citadas.

Elaboração dos autores.

<sup>(1)</sup> Líquida de compensação da União ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

A previsão da receita primária para 2016 toma por base a arrecadação de 2015 realizada até o mês de julho e a projetada para o restante do exercício, conforme o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre. Partindo-se dessa base, após a depuração dos valores atípicos que não devem se repetir, a projeção para 2016 se faz considerando-se os efeitos decorrentes de eventuais alterações na legislação tributária, da variação esperada de preços, da previsão do crescimento real do PIB ou de outros fatores quantitativos. Foram acrescidos à previsão R\$ 18,4 bilhões de receitas extraordinárias e R\$ 11,3 bilhões referentes a medidas administrativas e legislativas em tramitação (IOF sobre empréstimos do BNDES; revisão da desoneração do PIS/Cofins de computadores, *tablets* e *smartphones*; revisão da tributação sobre bebidas quentes e do imposto de renda sobre direitos de imagem).

Do conjunto das receitas primárias brutas previstas para 2016, R\$ 862,8 bilhões (62,37%) são receitas administradas pela RFB. As receitas previdenciárias, exceto a já mencionada compensação da União, somam outros R\$ 347,6 bilhões (25,13%). Outras receitas somam R\$ 172,9 bilhões.

O aumento de R\$ 80,7 bilhões na receita total de 2016 representa crescimento real nulo em relação a 2015 que, por sua vez, deverá refletir estabilidade ou ligeira queda real em relação a 2014. O cenário adverso na arrecadação leva a projeção de diminuição da receita líquida como



## CONGRESSO NACIONAL

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

proporção do PIB de 0,10 ponto percentual. O maior comedimento nas projeções pode ser observado pelo confronto com a proposta orçamentária para 2015, cuja receita estimada era maior do que agora se espera para 2016. Não obstante, a proposta contempla para 2016 volume substancial de receitas com a venda de ativos (R\$ 27,3 bilhões) e de receitas atípicas (R\$ 18,3 bilhões), o que, aliado a projeções otimistas para o desempenho da atividade econômica, pode resultar ainda em nova frustração da receita esperada.

O PLOA 2016 projeta 0,2% de crescimento real do PIB e 5,4% de Inflação (IPCA), enquanto o mercado (relatório Focus de 11/09/2014) estima queda do PIB de 0,6% e inflação de 5,64%. Esse otimismo favorece a superestimativa da receita de impostos e contribuições. De acordo com o Anexo de Riscos Fiscais que acompanha o PLDO 2016, estima-se que, isoladamente, para cada ponto percentual de variação no PIB, a receita administrada venha a sofrer alteração de R\$ 5,5 bilhões. No caso da receita previdenciária, a redução de um ponto percentual na massa salarial provocaria queda de R\$ 2,7 bilhões na arrecadação.

Quanto às receitas atípicas, o montante esperado para 2016 é menor do que o que constou dos projetos de lei orçamentária para 2012 (R\$ 31 bilhões), para 2013 (R\$ 25 bilhões), para 2014 (R\$ 27 bilhões) e para 2015 (R\$ 27,5 bilhões).

De acordo com o ajuste fiscal anunciado em 14/09/2015, o Poder Executivo tem expectativa de que mudanças na legislação, inclusive alteração de alíquotas por meio de decreto, produza incremento na arrecadação de determinadas receitas da ordem de R\$ 45,7 bilhões em 2016. O efeito líquido esperado, contudo, é de R\$ 40,2 bilhões, uma vez que o Poder Executivo considera redução de R\$ 5,5 bilhões na arrecadação geral em decorrência da revisão de parâmetros, que naquele momento ainda não havia sido divulgada<sup>36</sup>. Esses valores são apresentados na tabela 7, localizada ao final da seção 2.2.1 desta nota técnica.

### 3.1.1. Renúncia de Receitas Tributárias

*Márcia Rodrigues Moura – Conof/CD*

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

No que diz respeito aos benefícios tributários relativos a impostos e contribuições, a estimativa de renúncia de receitas é de R\$ 271,0 bilhões para 2016, ou 4,33% do PIB projetado para esse exercício. Esse número corresponde a queda nominal de 4% em relação às projeções para 2015, sobretudo em decorrência da revisão da desoneração da folha de salários (Lei nº 13.161, de 31 de agosto de 2015) e do fim da alíquota zero do PIS/COFINS sobre computadores (MP nº 690, de 2015).

A distribuição dos benefícios tributários relativos às receitas administradas pela RFB, inclusive contribuições para o Regime Geral da Previdência Social - RGPS, é apresentada na tabela 9, classificada segundo as regiões e por tipo de tributo.

<sup>36</sup> No que se refere ao exercício de 2015, a revisão dos parâmetros consta do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre. Vide tabela ao final da seção 1. Cenário Macroeconômico – 2015 a 2016.



## CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 9 - ESTIMATIVA DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA - PLOA 2016

R\$ milhões

Tributo	% PIB	Total	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Imposto sobre Importação	0,08	4.945	3.958	52	23	828	84
Imposto sobre a Renda	1,43	89.507	4.889	12.825	7.265	51.763	12.765
IR Pessoa Física	0,58	36.327	1.450	5.517	3.568	20.571	5.221
IR Pessoa Jurídica	0,71	44.188	3.185	6.708	3.272	24.755	6.267
IR Retido na Fonte	0,14	8.993	254	600	425	6.437	1.277
Imposto sobre Produtos Industrializados	0,44	27.258	15.659	1.558	857	7.204	1.981
Operações Internas	0,36	22.633	11.799	1.507	845	6.568	1.914
Vinculado à Importação	0,07	4.625	3.859	51	12	635	67
Imposto sobre Operações Financeiras	0,08	5.144	319	811	563	2.617	834
Imposto s/Propriedade Territorial Rural	0,00	39	2	20	1	7	11
Contrib.p/Financ. da Seg. Social - COFINS	1,03	64.558	6.896	6.478	5.010	33.750	12.425
Contribuição Social para o PIS-PASEP	0,21	12.887	1.455	1.315	976	6.590	2.551
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	0,18	11.171	331	1.284	864	6.408	2.283
Adic. ao Frete p/Renov. da Marinha Merc.	0,02	1.146	632	507	-	7	1
SUBTOTAL -Exceto RGPS	3,46	216.657	34.140	24.849	15.559	109.174	32.935
Contribuição p/ Previdência Social - RGPS	0,87	54.349	1.354	5.136	4.203	32.135	11.521
<b>TOTAL</b>	<b>4,33</b>	<b>271.006</b>	<b>35.494</b>	<b>29.986</b>	<b>19.762</b>	<b>141.308</b>	<b>44.456</b>

Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2016.

Verifica-se que os maiores benefícios tributários decorrem de desonerações concedidas no âmbito do imposto sobre a renda (R\$ 89,5 bilhões), da COFINS e da contribuição para o PIS/PASEP (R\$ 77,4 bilhões), e da contribuição para o RGPS (R\$ 54,3 bilhões), que juntos respondem por 81,7% desse total.

A região Sudeste absorve a maior parcela dos benefícios tributários, com R\$ 141,3 bilhões, representando 52,1% do total, reflexo da enorme concentração da atividade econômica do país na região. A distribuição percentual dos benefícios pelas demais regiões dá-se do seguinte modo: Sul, com 16,4%; Norte, 13,1%; Nordeste, com 11,1%; e Centro-Oeste, com 7,3%.

Em relação à modalidade do benefício tributário, a tabela 10 demonstra o elevado peso representado por aqueles concedidos às micro e pequenas empresas sob o regime do Simples Nacional, cujo volume de renúncia de receitas é de R\$ 74,6 bilhões (27,51% do total). Em segundo lugar, em ordem de importância, registram-se os benefícios no âmbito do imposto de importação, do IPI e da contribuição para o PIS/COFINS, vinculados à Zona Franca de Manaus e às Áreas de Livre Comércio, que representam 9,88% do total.



## CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 10 - PRINCIPAIS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS

R\$ milhões

Tipo de Benefício	Tributos Envolvidos	PLOA 2016	%
Simples Nacional	IRPJ, IPI, PIS/COFINS, CSLL, RGPS	74.567,2	27,51
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	II, IPI, PIS/COFINS	26.764,0	9,88
Desoneração Cesta Básica	PIS/COFINS	25.179,0	9,29
Entidades sem Fins Lucrativos	IRPJ, CSLL, COFINS	22.668,1	8,36
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis	IRPF	20.623,3	7,61
Deduções do Rendimento Tributável	IRPF	14.982,3	5,53
Desoneração da Folha de Salários	RGPS	14.530,5	5,36
Benefícios do Trabalhador	IRPJ, CSLL, RGPS	10.897,4	4,02
Poupança e Letra Imobiliária Garantida	IRRF	7.327,1	2,70
Desenvolvimento Regional	IRPJ, AFRMM	6.327,6	2,33
Medicamentos e Produtos Farmacêuticos	IRPJ, IPI, II, PIS/COFINS, CSLL	5.721,2	2,11
Informática e Automação	IRPJ, IPI, II, PIS/COFINS, CSLL	5.306,5	1,96
Financiamentos Habitacionais	IOF	4.057,0	1,50
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	IRPJ, IRRF, IPI, II, CSLL, PIS/COFINS	3.411,0	1,26
Olimpíadas	II, IPI, PIS/COFINS, IRRF, IRPJ, CSLL, CIDE, AFRMM, RGPS, CONDECINE	2.903,3	1,07
Demais		25.740,8	9,50
<b>Total</b>		<b>271.006,1</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2016.

### 3.2. Receitas Financeiras

Diego Prandino Alves – Conorf/SF

As receitas financeiras, ou não primárias, são aquelas cuja arrecadação não altera a dívida líquida<sup>37</sup>, não tendo, portanto, efeitos sobre os resultados primário e nominal<sup>38</sup>. Dentre outras, incluem-se as provenientes de operações de crédito (contratual e emissão de títulos), de prestações recebidas referentes a empréstimos concedidos (amortização e encargos), remuneração de depósitos (inclusive disponibilidade do Tesouro Nacional junto ao Banco Central) e do resultado positivo apurado pelo Banco Central.

As projeções dessas receitas para 2016, comparadas aos valores arrecadados em 2013 e em 2014 e aos estimados na LOA 2015, encontram-se discriminadas na tabela 11.

NO PLOA 2016, as receitas financeiras somam R\$ 1.501,6 bilhões, sendo R\$ 1.216,0 bilhões referentes a operações de crédito (81,0%). Das operações de créditos, a emissão de títulos da dívida interna e externa representa R\$ 1.213,2 bilhões, dos quais R\$ 883,0 bilhões destinam-se ao refinanciamento (rolagem)<sup>39</sup> da dívida pública mobiliária interna.

Os demais itens com maior representatividade são emissão de títulos da dívida interna não destinados à amortização de títulos vencidos (R\$ 326.736,2 milhões), amortização de empréstimos concedidos (49.940,2 milhões), juros e encargos recebidos (59.598,1 milhões), transferência do resultado positivo do Banco Central (R\$ 81.591,3 milhões) e remuneração das disponibilidades da União junto ao Banco Central (R\$ 72.994,0 milhões).

<sup>37</sup> Em virtude de os recebimentos provocarem alterações simultâneas em ativos e passivos considerados na composição da dívida líquida.

<sup>38</sup> Juros e encargos líquidos incorridos (apurados segundo o regime de competência) alteram a dívida líquida e, portanto, o resultado nominal. Por essa razão, posteriormente, os juros e encargos recebidos (ou pagos) não podem produzir tais efeitos. Como no caso das demais receitas financeiras (ou despesas financeiras), os recebimentos (ou pagamentos) envolverão alterações simultâneas em ativos e passivos considerados na composição da dívida líquida.

<sup>39</sup> O refinanciamento ocorre pela amortização dos títulos vencidos com a utilização de recursos oriundos obtidos com a emissão de outros títulos.



## CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 11- RECEITAS FINANCEIRAS DA UNIÃO  
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Receita	R\$ milhões			
	2013	2014	2015	2016
	Receita Realizada	Receita Realizada	LOA	PLOA
Operações de Crédito	511.751,3	831.923,4	1.178.777,7	1.216.042,1
Contratual	1.569,7	1.919,7	871,6	2.809,3
Operações de Crédito Internas	-	-	6,0	6,0
Operações de Crédito Externas	1.569,7	1.919,7	865,6	2.803,3
Mobiliária	510.181,6	830.003,7	1.177.906,1	1.213.232,8
Emissão de Títulos - Dívida Interna	88.511,7	268.363,8	271.418,1	326.736,2
Emissão de Títulos - Dívida Externa	369,5	2.619,2	1.946,4	1.496,3
Refinanciamento da Dívida Mobiliária Federal Interna <sup>1</sup>	413.786,2	552.503,8	902.028,9	883.028,6
Refinanciamento da Dívida Mobiliária Federal Externa	7.514,2	6.516,8	2.512,7	1.971,7
Amortização de Empréstimos Concedidos	35.962,2	32.609,8	42.336,5	49.940,2
Juros e Encargos Recebidos (incidentes s/ empréstimos, depósitos e outras aplicações)	52.028,2	49.206,5	55.866,7	59.598,1
Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	46.506,6	49.984,9	57.693,3	72.994,0
Resultado do Banco Central	44.361,9	36.153,7	73.260,9	81.591,3
Contribuição Patronal CPSS - Intraorçamentária (inclui juros / multas)	14.405,8	16.018,0	18.358,1	20.634,6
Alienação de Ativos	906,1	792,2	2.556,9	789,0
Outras Receitas Financeiras	0,2	1,7	0,0	11,0
<b>Total</b>	<b>705.922,4</b>	<b>1.016.690,1</b>	<b>1.428.850,2</b>	<b>1.501.600,4</b>

Fonte: SIGA Brasil e PLOA 2016. Elaboração da Consultoria.

<sup>1</sup> Inclui receitas intraorçamentárias de R\$ 2,8 bilhões, em 2013, e de R\$ 4,0 bilhões, em 2014.

As rubricas que apresentam maiores taxas de crescimento nominal em 2016 ante os valores autorizados na LOA 2015 são: operações de crédito contratuais externas (223,9%), remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional (26,5%), seguida das emissões de títulos da dívida interna (20,4%).

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

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

Pela primeira vez, desde 2009, a proposta orçamentária deixa de observar o atendimento da “regra de ouro” no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social. No PLOA 2016, a observância a essa regra somente se verifica caso prevaleça a interpretação de que a comparação entre operações de crédito e despesas de capital deva considerar também o orçamento de investimento das empresas estatais.

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

De acordo com a tabela abaixo, que considera apenas os números do orçamento fiscal e da seguridade social do PLOA 2016, constata-se que o princípio não foi respeitado, pois o

**CONGRESSO NACIONAL**

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

montante de operações de crédito, no valor de R\$ 1.216.042,1 milhões, é superior em R\$ 45.285,2 milhões ao das despesas de capital, cujo montante constante do PLOA 2016 é de R\$ 1.170.756,9 milhões.

TABELA 12 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DESPESAS DE CAPITAL – PLOA 2016  
 (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Operações de Crédito		Despesas de Capital	
Refinanciamento da Dívida Pública	885.000,3	Investimentos	37.644,7
Outras Operações de Crédito	331.041,8	Inversões Financeiras	88.305,4
		Amortização da Dívida	1.044.806,8
<b>Total</b>	<b>1.216.042,1</b>	<b>Total</b>	<b>1.170.756,9</b>
Excesso de Operação de Crédito em relação à despesa de capital			45.285,2

Fonte: PLOA 2016

Considerando, porém, nessa apuração, os valores constantes do orçamento de investimentos das empresas estatais, verifica-se que as despesas de capital superam as operações de créditos em R\$ 12.041,0 milhões, conforme demonstrado na tabela 13.

TABELA 13 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DESPESAS DE CAPITAL – PLOA 2016  
 (Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Estatais)

Operações de Crédito		Despesas de Capital	
Orçamentos Fiscal e da Seguridade	1.216.042,0	Orçamentos Fiscal e da Seguridade (Invest., Inv. Financeiras e Amortização)	1.170.755,0
Orçamento de Investimento	39.571,0	Orçamento de Investimento das Estatais (Investimentos)	96.899,0
<b>Total</b>	<b>1.255.613,0</b>	<b>Total</b>	<b>1.267.654,0</b>
Excesso de Despesa de Capital em relação às Op. De Crédito			12.041,0

Fonte: PLOA 2016

Outro aspecto que merece aprofundamento diz respeito aos itens de despesas correntes financiados por operações de crédito, que vêm pressionando o orçamento e dificultando o cumprimento da “regra de ouro”. A tabela 14 apresenta a destinação das receitas de operações de crédito por grupo de natureza de despesa. Observa-se que a maior parte dos recursos destina-se ao pagamento de amortizações e juros, cabendo notar que a previsão orçamentária de 2016, também prevê essa fonte para o financiamento de outras despesas correntes.

TABELA 14 - DESTINAÇÃO DAS RECEITAS COM OPERAÇÕES DE CRÉDITO  
 POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA – PLOA 2016

GND	R\$ Milhões	Participação
Juros	272.023,4	22,4%
Despesas Correntes	49.208,2	4,0%
Investimentos	2.623,6	0,2%
Inversões Financeiras	7.188,4	0,6%
Amortizações	885.000,3	72,8%
<b>Total</b>	<b>1.216.043,9</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: PLOA 2016.

A tabela 15, por sua vez, demonstra que também despesas nas áreas de saúde e subvenções econômicas ao setor exportador serão fortemente financiadas com receitas financeiras, oriundas, em sua quase totalidade, da fonte 144 (Títulos de Responsabilidade do Tesouro).

**CONGRESSO NACIONAL**

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

**TABELA 15 - DESPESAS CORRENTES FINANCIADAS COM RECURSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO – PLOA 2016**

Ação Orçamentária - Código e Descrição		GND	Fonte	R\$ milhões Valor
0455	Juros da Dívida Interna	2	144	260.202,2
8585	Atenção à Saúde da População p/ Procedimentos em Média e Alta Complexidade	3	144	28.394,3
0425	Juros da Dívida Externa	2	144	11.035,9
20AD	Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família	3	144	10.987,0
8577	Piso de Atenção Básica Fixo	3	144	5.400,0
4705	Apoio Financeiro p/ Aquisição e Distribuição de Medicamentos	3	144	3.284,8
0267	PROEX (LEI Nº 10.184, DE 2001)	3	144	2.000,0
20AE	Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde	3	144	1.520,0
4370	Atendimento à População c/ Medicamentos p/ Tratamento dos Portadores de HIV/AIDS e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis	3	144	1.100,0
	Outras		144/148	2.395,5
<b>Total</b>				<b>326.319,7</b>

Fonte: PLOA 2016.

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

#### 4. Despesas

Arthur Kronenberger – Conof/CD  
 Diogo Costa – Conorf/SF  
 Hélio Tollini – Conof/CD  
 Orlando Cavalcante Neto – Conorf/SF

As despesas da proposta orçamentária totalizam R\$ 3.000,3 bilhões, dos quais R\$ 2.903,4 bilhões referem-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 96,9 bilhões ao orçamento de investimento das empresas estatais. Esse último valor representa uma redução de 7,7% em relação ao PLOA 2015. Os orçamentos fiscal e da seguridade social podem ser detalhados por grupo de natureza de despesa (GND), conforme tabela 16.

**TABELA 16 - DESPESAS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA – GND (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)**

Discriminação	R\$ bilhões			
	PLOA 2015	LOA 2015	Autorizado 2015	PLOA 2016
Orçamentos Fiscal e da Seguridade	2.863,4	2.876,7	2.892,7	2.903,4
(-) Refinanciamento da Dívida	868,6	904,5	850,9	885,0
(=) Orçam.Fiscal e da Seg. Social (líquidos de refinanciamento)	1.994,8	1.972,1	2.041,8	2.018,4
1 - Pessoal e Encargos Sociais	256,1	256,9	256,5	287,5
2 - Juros e Encargos da Dívida	225,2	225,2	277,3	304,1
3 - Outras Despesas Correntes	1.053,3	1.050,8	1.061,2	1.100,7
4 - Investimentos	60,9	83,1	83,1	37,6
5 - Inversões Financeiras	95,0	93,3	98,4	88,3
6 - Amortização da Dívida	262,8	226,8	229,0	159,8
9 - Reserva de Contingência	41,6	36,1	36,1	40,3

Fonte: SIOP/SOF

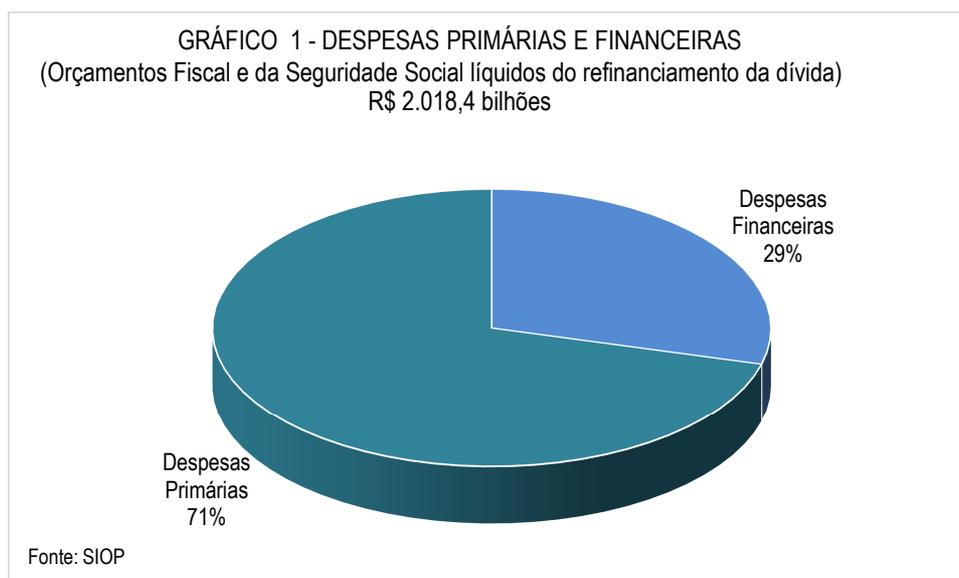


## CONGRESSO NACIONAL

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

O refinanciamento da dívida pública federal, objeto de maior detalhamento no item 3.2 desta nota técnica, é previsto em R\$ 885,0 bilhões. São operações de crédito (emissão de títulos) com vistas à amortização do principal da dívida contratual e mobiliária, sem, portanto, alteração do montante da dívida.

As despesas financeiras, no valor de R\$ 1.474,2 bilhões, representam 50,8% da despesa total para 2016. Desconsiderando-se o refinanciamento da dívida, os orçamentos fiscal e da seguridade social alcançam R\$ 2.018,4 bilhões e a proporção mencionada cai para 29,0%, conforme indicado no gráfico 1.



As despesas primárias são classificadas como obrigatórias ou discricionárias, segundo identificador de resultado primário. No PLOA 2016, as despesas primárias obrigatórias correspondem a 89,7% do total das despesas primárias, o que revela elevadíssima rigidez orçamentária. De acordo com a tabela 17, essas despesas obrigatórias correspondem a 20,5% do PIB.

Ressalte-se a forte redução (38,3%) havida nos investimentos propostos nos orçamentos fiscal e da seguridade social, no valor de R\$ 37,6 bilhões, em relação aos R\$ 60,9 bilhões que constaram do PLOA 2105, evidenciando o esforço de ajuste fiscal contido no PLOA 2016.

TABELA 17 – DESPESAS PRIMÁRIAS  
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Despesas Primárias	R\$ bilhões			
	Reprogramação 2015		PLOA 2016	
	R\$	% PIB	R\$	% PIB
Obrigatórias	1.104,4	18,9%	1.282,7	20,5%
Transferências por repartição de receita	204,3	3,5%	218,0	3,5%
Pessoal e Encargos Sociais	239,6	4,1%	266,9	4,3%
Previdência	438,9	7,5%	491,0	7,9%
Outras	221,6	3,8%	306,8	4,9%
Discricionárias	205,2	3,5%	146,5	2,3%
PAC <sup>(1)</sup>	65,1	1,1%	42,4	0,7%
Outras <sup>(1)</sup>	140,1	2,4%	104,1	1,7%
<b>Total das Despesas Primárias</b>	<b>1.309,6</b>	<b>22,5%</b>	<b>1.429,2</b>	<b>22,8%</b>

Fonte: SIOP/SOF e PLOA 2016 - Quadro 9 - Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central.

<sup>(1)</sup> Dotação Autorizada



## CONGRESSO NACIONAL

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

### 4.1. Observância dos Limites Constitucionais e Legais (Educação e Saúde)

As propostas orçamentárias anuais devem observar limites mínimos estabelecidos na legislação para as áreas de saúde e educação, conforme analisado adiante.

#### 4.1.1. Educação

*Carlos Murilo Espínola Pereira – Conorf/SF  
Marcos Rogério Rocha Mendlovitz – Conof/CD*

##### 4.1.1.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

A receita de impostos federais<sup>40</sup>, deduzidas as transferências constitucionais, está estimada para 2016 em R\$ 290,3 bilhões. Desse valor, R\$ 52,3 bilhões (18%) vinculam-se constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE<sup>41</sup>:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

No PLOA 2016, a aplicação desses recursos é identificada por fonte de recursos específica (fonte 112). Além desses recursos, constam do projeto, conforme demonstrado nos Quadros 8A, 8B e 8C do Volume I, R\$ 10,5 bilhões também provenientes da receita líquida de impostos (fonte 100), que são alocados para o atendimento de despesas com MDE. No entanto, esse montante deve ser reduzido para R\$ 5,6 bilhões, com a exclusão de R\$ 4,9 bilhões da ação “0312 Serviços Públicos de Saúde e Educação do Distrito Federal”, que não identifica dotações específicas classificáveis como de MDE<sup>41</sup>. Dessa forma, para fins de verificação do cumprimento do art. 212 da Constituição, observa-se que no PLOA 2016 foram consignados 19,7% da receita resultante de impostos (R\$ 57,9 bilhões).

Na aplicação de recursos provenientes da fonte 112, estão incluídos R\$ 3,7 bilhões, correspondentes a 30% da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Os demais 70% dessa complementação, R\$ 8,8 bilhões, classificados na fonte 100, apesar de não considerados para fins de apuração do cumprimento da aplicação mínima prevista no art. 212, também financiam despesas de MDE, mais especificamente da manutenção e desenvolvimento da educação básica, consoante disposto no caput do art. 60 do ADCT<sup>42</sup>, devendo, portanto, constar dos Quadros 8A, 8B e 8C.

As despesas relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino estão definidas no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (Lei nº 9.394, de 1996) como aquelas “realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis”. Nos arts. 70 e 71 da LDB são exemplificadas as despesas que podem ou não ser consideradas como de MDE. A classificação, portanto, deve se fundamentar nesses dispositivos, independentemente da fonte de recursos que deva ser utilizada.

<sup>40</sup> Imposto de Importação - II, Imposto de Exportação - IE, Imposto sobre a propriedade Territorial Rural - ITR, Imposto sobre a Renda - IR, Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI e Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários - IOF.

<sup>41</sup> Esses recursos, transferidos em observância à lei que instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal (Lei nº 10.633, de 2002), são incorporados ao orçamento do GDF, e não há como identificar se serão utilizados em despesas de MDE.

<sup>42</sup> Em que pese a inexistência de óbice legal, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, em observância ao Acórdão TCU nº 909/2008-Plenário, tem desconsiderado a parcela correspondente a 70% da complementação da União ao FUNDEB do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino como despesa excedente ao mínimo constitucional, após sua apuração.



## CONGRESSO NACIONAL

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

Além da receita de impostos, o PLOA 2016 prevê a aplicação dos seguintes recursos adicionais para financiamento da educação: R\$ 5,3 bilhões decorrentes da contribuição social do salário-educação (quota federal), vinculados à educação básica pública (fonte 113)<sup>43</sup>, e R\$ 4,4 bilhões decorrentes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural recebidos pelo Fundo Social e destinados à educação pública (fonte 108)<sup>44</sup>. São previstos ainda R\$ 1,3 bilhão decorrentes de recursos próprios não financeiros, arrecadados pelo esforço próprio das entidades da Administração Pública, vinculados às unidades de origem (fonte 250), e R\$ 0,6 bilhão de outras fontes utilizadas em ações de MDE.

Após a exclusão da ação “0312 Serviços Públicos de Saúde e Educação do Distrito Federal” e a inclusão da parcela de 70% da complementação da União ao FUNDEB, no total são consignadas dotações, no PLOA 2016, correspondentes a R\$ 78,4 bilhões para o atendimento de despesas classificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Essas alterações têm reflexo nas informações constantes dos Quadros 8A, 8B e 8C. Além disso, como o Quadro 8A do PLOA 2016 repete o formato apresentado na proposta anterior, será necessário modificá-lo de modo que volte a ter a forma constante do Autógrafo 2015, fruto de entendimento, à época, com a Secretaria de Orçamento Federal - SOF. A principal mudança é a supressão da última parte do Quadro 8A (“Resumo da Aplicação”), pois esta apresenta uma comparação equivocada entre o valor mínimo exigido pelo art. 212 e o montante total destinado à MDE.

### **4.1.1.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB**

O art. 11, inciso XII, do Substitutivo do PLDO 2016 estabelece que o PLOA 2016 discrimine, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas à complementação da União ao FUNDEB.

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

Constituem recursos do fundo, definidos no art. 60, inciso II, do ADCT e no art. 3º da Lei nº 11.494, de 2007 (Lei do FUNDEB), 20% das receitas decorrentes de transferências de impostos da União a Estados, Distrito Federal e Municípios e das transferências de impostos de Estados a Municípios, conforme mostra a tabela 18.

---

<sup>43</sup> Art. 212, § 5º, da Constituição:

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

<sup>44</sup> Art. 2º da Lei nº 12.858, de 2013:

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

(...)

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



## CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 18 - PLOA 2016: COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB

		R\$ milhões	
Descrição	Total da Receita (a)	FUNDEB (b) = 20% x (a)	
I - Receitas Federais		177.422,1	35.484,4
	FPM	86.175,9	17.235,2
	FPE	82.345,9	16.469,2
	IPI - EXP	5.873,7	1.174,7
	LC 87	1.950,0	390,0
	ITR	1.076,6	215,3
II - Receitas Estaduais		449.814,2	89.962,8
	IPVA	35.419,0	7.083,8
	ITCD	4.941,5	988,3
	ICMS	409.453,7	81.890,7
III - Total (I + II)			125.447,2
IV - Complementação da União para 2016 (III * 10%)			12.544,7

Fonte: PLOA 2016 (Informações Complementares)

Segundo informações contidas na tabela anterior, as receitas federais e estaduais estimadas para o FUNDEB totalizam R\$ 125,5 bilhões. Desse total, R\$ 35,5 bilhões são oriundos de receitas federais repartidas com os demais entes da federação e R\$ 90,0 bilhões correspondem à parcela proveniente de receitas estaduais.

A União, nos termos do art. 60, V e VII, “d”, do ADCT, dever alocar ao FUNDEB no mínimo o equivalente a 10% do total de recursos que compõem o Fundo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Na proposta para 2016 essa complementação de recursos está estimada em R\$ 12,5 bilhões<sup>45</sup>.

Registre-se que, de forma diversa do que ocorreu nos últimos anos, de acordo com a tabela anteriormente apresentada, esse montante corresponde a 100% da complementação prevista para 2016.

Convém lembrar que, nas propostas anteriores, conforme demonstrado nas respectivas Informações Complementares, o valor destinado à complementação correspondia à soma de 85% da complementação prevista para o próximo exercício com os faltantes 15% da complementação referente ao exercício anterior ao da proposta<sup>46</sup>.

Além disso, no PLOA 2016, assim como no de 2015, as informações complementares deixaram de discriminar os Estados beneficiados. Seria de bom alvitre que as informações complementares detalhassem as unidades federativas a serem beneficiadas com recursos da complementação do FUNDEB, inclusive para que se conhecessem os entes que não conseguirão alcançar o gasto mínimo por aluno definido nacionalmente em 2016.

<sup>45</sup> O valor orçado de R\$ 12,5 bilhões para a complementação da União está dividido entre duas fontes de recursos: 100 – Recursos Ordinários, com R\$ 8,8 bilhões, e 112 – Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, com R\$ 3,7 bilhões. Essa composição de fontes atende ao disposto no inciso VIII do art. 60 do ADCT, segundo o qual os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, por força do art. 212 da Constituição (fonte 112), suportará, no máximo, 30% da complementação da União ao FUNDEB.

<sup>46</sup> Para justificar tal procedimento o Poder Executivo invocava o art. 6º, § 1º da Lei do FUNDEB, que estabelece regras relativas à transferência de recursos financeiros, facultando o repasse de 15% da complementação de um exercício até 31 de janeiro do exercício seguinte. Contudo, esse mencionado diploma legal não exime a União de consignar integralmente a dotação orçamentária correspondente à complementação estimada para o exercício seguinte.



## CONGRESSO NACIONAL

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

### 4.1.2. Saúde – Piso Constitucional

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

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

Pela regra anterior, instituída a partir da promulgação da EC nº 29, de 2000, e albergada pela Lei Complementar nº 141, de 2012 (LC nº 141, de 2012), o montante mínimo para aplicação em ASPS a cada ano correspondia ao valor empenhado no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB. No cenário inaugurado pela EC nº 86, esse montante passou a corresponder a 15% da receita corrente líquida (RCL) do respectivo exercício financeiro (art. 198, § 2º, I). Esse percentual, contudo, deve ser alcançado progressivamente ao longo de cinco anos, começando com 13,2% em 2016 (art. 2º da EC nº 86, de 2015).

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

No PLOA 2016, estão classificadas como ASPS programações que totalizam R\$ 100,2 bilhões<sup>47</sup>, o que, em princípio, atenderia à determinação constitucional, visto representar 13,2% da RCL nele implícita.

Vale observar que, desse total, R\$ 52,2 bilhões (52%) serão financiados com recursos oriundos de operação de crédito (fonte “144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações”). Essa situação decorre da insuficiência de recursos primários para o atendimento de despesas também primárias, que culminou no envio da proposta orçamentária ao Congresso Nacional com déficit primário de R\$ 30,5 bilhões.

No entanto, a utilização dessa fonte de financiamento – operação de crédito, que constitui receita financeira –, refoge ao espírito tanto da LC nº 141, de 2012, quanto da EC nº 86, de 2015, as quais indicam que a apuração do piso deve considerar dispêndios custeados com receitas primárias<sup>48</sup>.

De fato, desde a promulgação da EC nº 29, de 2000, os Estados e Municípios devem aplicar em ASPS recursos derivados de tributos próprios e de transferências constitucionais, dentre os quais não se incluem os provenientes de operações de crédito. A União, com a promulgação da EC nº 86, aproximou-se bastante da regra vigente para os entes subnacionais, visto que passou a ter o mínimo de aplicação em ASPS como percentual da RCL, cuja apuração considera estritamente receitas primárias.

Reforça esse entendimento, o art. 24, § 4º, I, da LC nº 141, de 2012, que impede que os entes federados computem no piso da saúde as despesas financiadas com operações de crédito. Prevê o dispositivo que:

“§ 4º Não serão consideradas para fins de apuração dos mínimos constitucionais as ações e serviços públicos de saúde referidos no art. 3º:

<sup>47</sup> A classificação de programações como ASPS se faz com a utilização do identificador de uso (IU) igual a “6”.

<sup>48</sup> Receitas primárias referem-se predominantemente às receitas correntes, que são oriundas de tributos, contribuições sociais, concessões, dividendos, cotas-parte das compensações financeiras, doações, convênios etc.



## CONGRESSO NACIONAL

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

I - na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, referentes a despesas custeadas com receitas provenientes de operações de crédito contratadas para essa finalidade ou quaisquer outros recursos não considerados na base de cálculo da receita, nos casos previstos nos arts. 6º e 7º.”

Assim, para que o cumprimento do piso constitucional seja formalmente atendido nos termos do que dispõe a EC nº 86, de 2015, e a Lei Complementar nº 141, de 2012, é recomendável que se faça a substituição da referida fonte 144 por outras que sejam derivadas de receitas correntes primárias.

É de se notar que a utilização de referida fonte de recursos para financiamento da Saúde não ocorreu em projetos orçamentários anteriores. No PLOA 2016, a utilização de receita de operação de crédito surge como compensação à redução da destinação, ao setor, das fontes “151 - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas” e “153 - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS”, que, no conjunto, sempre representaram algo em torno de 90% dos recursos da Saúde. Em relação ao PLOA 2015, a redução dessas fontes chega a R\$ 70,5 bilhões, com total esvaziamento da fonte 153, conforme mostrado na tabela 19.

TABELA 19 - FONTES DE RECURSOS PARA FINANCIAMENTO DA SAÚDE

Fontes de Recursos	R\$ bilhões					
	PLOA 2014		PLOA 2015		PLOA 2016	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
151 - Contrib.Social s/ Lucro Líq. das P. Jurídicas	36,2	36,1%	45,1	41,3%	26,1	23,9%
153 - Contrib. p/ Financ. da Seg. Social - COFINS	58,9	58,7%	51,5	47,1%	0,0	0,0%
Subtotal (fontes 151 e 153)	95,1	94,9%	96,6	88,4%	26,1	23,9%
144 - Títulos de Resp. do TN - Outras Aplicações	0,0	0,0%	0,0	0,0%	52,2	47,7%
Outras Fontes	5,2	5,1%	12,7	11,6%	31,1	28,4%
<b>Total</b>	<b>100,3</b>	<b>100,0%</b>	<b>109,2</b>	<b>100,0%</b>	<b>109,5</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: SIOP/SOF

Por fim, a par da discussão acerca da utilização da fonte 144, cumpre ressaltar que, neste primeiro ano de vigência da nova regra de cálculo do piso, instituída pela EC nº 86, de 2015, o mínimo de aplicação em ASPS apresenta perda em relação à metodologia da LC nº 141, de 2012, da ordem de aproximadamente R\$ 3,7 bilhões, conforme mostrado na tabela 20.

TABELA 20 - PISO CONSTITUCIONAL PARA AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

NORMA	R\$ bilhões	
	LOA 2015	PLOA 2016
EC nº 29 (LC nº 141/2012)*	98,4	103,9
EC nº 86 (13,2% no 1º ano)**	-	100,2
Diferença	-	3,7

Fonte: PLOA 2016, PLOA 2015, IBGE, Relatório Resumido da Execução Orçamentária – julho/2015.

\* Para 2015, foi considerado o valor empenhado em 2014 atualizado pela variação nominal do PIB entre 2013 e 2014. Para 2016, foi utilizado o piso mínimo de 2015 atualizado pela variação nominal do PIB entre 2014 e 2015 (valor estimado no PLOA 2016).

\*\* Para 2016, foi utilizado o valor da RCL estimado no PLOA 2016.

### 4.1.3. Destinação de Recursos decorrentes da Exploração de Petróleo às Áreas de Educação e Saúde

Carlos Murilo Espínola Pereira – Conorf/SF  
Cláudio Riyudi Tanno – Conof/CD  
Luiz Gonçalves – Conorf/SF  
Marcos Rogério Rocha Mendlovitz – Conof/CD

A Lei nº 12.858, de 2013, estabeleceu vinculação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e



## CONGRESSO NACIONAL

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

gás natural. Nos termos do art. 2º do citado diploma legal, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde os seguintes recursos:

I - as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

II - as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos royalties e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

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

IV - as receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção de que trata o art. 36 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.”

Das hipóteses previstas, o PLOA 2016 contempla a parcela correspondente a 50% das destinações ao Fundo Social (inciso III), relativas a contratos celebrados sob o regime de concessão não incluídos no inciso I, ou seja, áreas em plataforma continental cuja declaração de comercialidade ocorreram antes de 3 de dezembro de 2012 e áreas exploradas em terra. Essas receitas, classificadas como fonte “108 Fundo Social – Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde”, alcançam R\$ 4,4 bilhões e vinculam-se somente à educação pública, uma vez que são condicionadas ao cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014). Registre-se a significativa redução na estimativa dessa fonte, haja vista que no PLOA 2015 seu valor alcançava R\$ 8,7 bilhões.

Além disso, o PLOA 2016 aloca, no tocante às áreas de educação e saúde, recursos de Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos (fonte 142), oriundos dos *Royalties* pela Produção de Petróleo em Plataforma com cessão onerosa para contratos com declaração de comercialidade a partir de 3 de dezembro de 2012 (incisos I e II do art. 2º da Lei nº 12.858, de 2013). São R\$ 691,7 mil para o Ministério da Educação e R\$ 230,6 mil para o Ministério da Saúde.

A Lei nº 9.478, de 1997, que trata dos contratos de concessão, define os percentuais de participação da União nas receitas de *royalties* ou de participação especial. Em todas as situações, os percentuais que cabem à União<sup>49</sup> são destinados ao Fundo Social, deduzidas as parcelas vinculadas aos órgãos específicos da administração direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo<sup>50</sup>. Tal ordenamento decorre de alterações implementadas pela Lei nº 12.734, de 2012, que teve como finalidade determinar novas regras de distribuição, entre os entes da Federação, dos *royalties* e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, bem como aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha.

<sup>49</sup> Lei nº 9.478, de 1997: *royalties* mínimos em plataforma continental: 20% (art. 48, inciso II, f), *royalties* excedentes em plataforma continental: 20% (art. 49, inciso II, f), *royalties* excedentes em terra: 25% (art. 49, inciso I, d) e participação especial em terra e em plataforma continental: 44% (art. 50, § 2º, inciso I, c/c art. 50-A).

<sup>50</sup> Nos campos com produção realizada no horizonte geológico denominado pré-sal, o art. 3º da Lei nº 12.858, de 2013, assegurou a destinação integral ao Fundo Social.



## CONGRESSO NACIONAL

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

Ocorre que, em decorrência da suspensão da eficácia de diversos dispositivos da Lei nº 12.734, de 2012, por medida liminar do Supremo Tribunal Federal – STF<sup>51</sup>, ainda não houve a regulamentação acerca da destinação de recursos que cabem aos órgãos específicos da União. Nesse contexto, o PLOA 2016 adota a hipótese de queda da liminar e manutenção do texto sancionado na Lei nº 12.734, de 2012, e prevê a vinculação integral de recursos oriundos da exploração de petróleo ao Fundo Social, dos quais 50% foram alocados no Ministério da Educação, por força do disposto no art. 2º, III, da Lei nº 12.858, de 2013, de aplicabilidade imediata.

Assim, considerando que o Plano Nacional de Educação 2014-2024 estabeleceu em sua meta 20 a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir 7% do PIB até 2019 e 10% até 2024, e que, segundo os últimos dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 2013 o investimento público total em educação alcançou 6,2% do PIB, configura-se a necessidade de ampliar as fontes de financiamento para educação, em consonância com o previsto no mencionado art. 2º, inciso III, da Lei nº 12.858, de 2013.

A origem das receitas decorrentes da exploração de petróleo é evidenciada na tabela seguinte.

TABELA 21 - RECEITA DA PRODUÇÃO DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E OUTROS  
HIDROCARBONETOS FLUIDOS - DESTINADA À EDUCAÇÃO (Fonte 108)

Receita	R\$ milhões Valor
<b>CONTRATO DE CONCESSÃO</b>	<b>4.428,4</b>
Royalties Excedentes pela Produção de Petróleo em Terra <i>Qualquer Situação</i>	78,3
Participação Especial pela Produção de Petróleo em Terra <i>Qualquer Situação</i>	41,2
Royalties Mínimos pela Produção de Petróleo em Plataforma	
<i>Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Área e Camada Pré-Sal</i>	225,4
<i>Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Demais Situações</i>	478,0
<i>Declaração de Comercialidade a partir de 3/12/2012 - Qualquer Situação</i>	2,7
Royalties Excedentes pela Produção de Petróleo em Plataforma	
<i>Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Área e Camada Pré-Sal</i>	225,0
<i>Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Demais Situações</i>	466,5
<i>Declaração de Comercialidade a partir de 3/12/2012 - Qualquer Situação</i>	2,7
Participação Especial pela Produção de Petróleo em Plataforma	
<i>Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Área e Camada Pré-Sal</i>	1.681,7
<i>Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Demais Situações</i>	1.226,9
<b>CESSÃO ONEROSA</b>	<b>0,5</b>
Royalties Excedentes pela Produção de Petróleo em Plataforma <i>Declaração de Comercialidade a partir de 3/12/2012 – Principal</i>	0,5
<b>PARTILHA DE PRODUÇÃO</b>	<b>7,1</b>
Royalties pela Produção de Petróleo em Plataforma <i>Declaração de Comercialidade a partir de 3/12/2012 – Principal</i>	7,1
<b>Total</b>	<b>4.436,0</b>

Fonte: PLOA 2016, Volume I

Verifica-se que a maior parte das receitas (R\$ 2,3 bilhões) provém de áreas distintas do pré-sal. As origens decorrentes de áreas do pré-sal submetidas ainda ao regime de concessão

<sup>51</sup> Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917/DF: "Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada em 15/03/2013 pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro contra 'as novas regras de distribuição dos royalties e participações especiais devidos pela exploração do petróleo, introduzidas pela Lei nº 12.734, de 2012 (doc.n. 1). De forma específica, são impugnados os arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei Federal nº 9.478, de 1997, todos com a redação dada pela Lei nº 12.734, de 2012. Nesta ação direta, retoma-se a questão do veto à Lei nº 12.734, de 2012, que foi discutido no MS nº 31.816/DF".



## CONGRESSO NACIONAL

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

somam R\$ 2,1 bilhões. Como já foi mencionado anteriormente, a destinação desses recursos para a educação poderá ser alterada em função de regulamentação que contemple os demais órgãos da administração direta, o que reduziria as receitas do Fundo Social.

A vinculação de receitas decorrentes da exploração de petróleo, para as áreas de educação e de saúde, foi motivada pelas expectativas criadas com a possibilidade de exploração de áreas do pré-sal, identificadas como de elevado potencial de arrecadação, em especial aquelas que serão exploradas sob os novos regimes de cessão onerosa e de partilha de produção, hipóteses contidas no art. 2º, incisos I e II, da Lei nº 12.858, de 2013. Somente com a exploração comercial dessas áreas, bem como das outras possibilidades contempladas nos citados dispositivos e no inciso IV52, haverá destinação de mais recursos para a área de saúde, todavia, sem que tais recursos valores sejam efetivamente acréscimos ao piso do setor, uma vez que a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, passou a computar tais recursos na apuração do montante mínimo a ser aplicado<sup>53</sup>.

Apesar das confirmações geológicas favoráveis do potencial desses campos, a produção em grande escala depende da realização de investimentos significativos no setor petrolífero, o que, contudo, não encontra condições favoráveis na atual conjuntura econômica, sobretudo pela queda do preço do barril de petróleo. Ademais, o novo marco regulatório da exploração de petróleo atribuiu à Petrobrás grande parcela de responsabilidade pela exploração nas áreas do pré-sal, como a participação obrigatória de 30% no capital dos consórcios de empresas, regra que pode se tornar importante obstáculo à realização dos investimentos. Deve-se lembrar de que o atual aumento da cotação da moeda americana tem forte impacto sobre a dívida da petrolífera, reduzindo ainda mais as disponibilidades que possam ser direcionadas a investimentos.

## 4.2. Pessoal e Encargos Sociais (GND 1)

*José de Ribamar Pereira da Silva – Conorf/SF  
Augusto Bello – Conorf/SF  
Sérgio Tadao Sambosuke – Conofi/CD*

O PLOA 2016 prevê gastos totais com pessoal e encargos sociais<sup>54</sup> (grupo de natureza de despesa – GND 1) da ordem de R\$ 287,5 bilhões, correspondendo a incremento de 12,1% sobre as projeções atuais dessas despesas na lei orçamentária para 2015, ou de R\$ 31,0 bilhões nominais.

O Anexo V do PLOA 2016 prevê uma expansão de R\$ 17,8 bilhões. Somando-se a esse valor aproximadamente R\$ 2,8 bilhões do resíduo do Anexo V da LOA vigente, diferença entre o valor anualizado e a expansão de despesa prevista no Anexo V da LOA 2015, e R\$ 4,9 bilhões relativos à mudança na classificação nas transferências de recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal para a realização de serviços nas áreas de educação e saúde, que em 2015 estava classificada como GND 3 (outras despesas correntes), estima-se um crescimento vegetativo de R\$ 5,5 bilhões.

<sup>52</sup> O art. 33 da Lei nº 12.351, de 2010, dispõe que “O procedimento de individualização da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos deverá ser instaurado quando se identificar que a jazida se estende além do bloco concedido ou contratado sob o regime de partilha de produção.”

<sup>53</sup> Art. 3º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal

<sup>54</sup> Classificados como GND 1, essas dotações compreendem gastos de responsabilidade da União com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, inclusive encargos sociais (a contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos, classificada como despesa financeira no PLOA 2016, alcança R\$ 20,6 bilhões) e pessoal ativo de empresas estatais dependentes. Abrange ainda os seguintes gastos: i) pessoal civil e militar do Distrito Federal, na área de segurança (ativos, inativos e pensionistas); ii) inativos e pensionistas de estados e territórios extintos; iii) quadro em extinção dos servidores civis e militares oriundos do ex-território federal de Rondônia e do estado de Rondônia; iv) inativos e pensionistas da extinta Via Férrea do Rio Grande do Sul; v) complementação de aposentadorias e pensões da RFFSA; vi) encargos previdenciários com aposentados e pensionistas do extinto Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC; vii) pensões decorrentes de legislação especial e/ou decisões judiciais; e viii) indenização a anistiados políticos.



## CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 22 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2000-2016

R\$ milhões

ANO	DOTAÇÃO INICIAL (a)	AUTORIZADO (b)	EXECUTADO (c)	% EXECUÇÃO (d= c/b)	RCL (e)	% RCL (f=c/e)
2000	52.086,80	58.977,40	58.240,60	98,8	145.110,65	40,1
2001	59.483,70	65.949,80	65.449,40	99,2	167.739,10	39,0
2002	68.497,80	75.322,10	75.029,00	99,6	201.927,32	37,2
2003	77.046,20	79.301,10	78.974,70	99,6	224.920,16	35,1
2004	84.120,00	90.296,80	89.431,60	99,0	264.353,00	33,8
2005	98.109,60	101.679,30	100.286,60	98,6	303.015,77	33,1
2006	112.655,30	115.555,10	115.011,90	99,5	344.731,43	33,4
2007	128.065,60	128.828,20	126.877,80	98,5	386.681,86	32,8
2008	137.612,60	146.246,70	144.483,70	98,8	428.563,29	33,7
2009	168.797,90	169.163,60	167.066,30	98,8	437.200,34	38,2
2010	184.150,20	184.806,50	183.278,20	99,2	499.866,61	36,7
2011	199.765,90	200.163,30	197.481,50	98,7	558.706,39	35,3
2012	203.240,40	207.226,90	204.501,59	98,7	616.933,35	33,1
2013	225.983,10	226.311,94	221.981,32	98,1	656.094,22	33,8
2014	242.003,37	241.252,88	239.420,14	99,2	641.578,20	37,3
2015	256.867,68	256.543,26	160.934,38 <sup>1</sup>	62,7	794.377,46 <sup>2</sup>	32,3 <sup>3</sup>
2016	287.542,19				759.450,54 <sup>4</sup>	37,9

FONTES: PLOA 2016 e SIGA Brasil

(1) Execução até 28/08/2015; (2) RCL prevista na LOA 2015; (3) % RCL previsto na LOA 2015; (4) Com base no PLOA 2016.

Como se pode observar na tabela 22, os valores do GND 1 apresentam crescimento nominal acumulado de 394%, considerando-se o valor proposto para 2016 em relação ao liquidado em 2000. Para efeitos de comparação, a projeção da variação nominal do PIB, no período de 2000 a 2016 (conforme os parâmetros da proposta orçamentária), alcança 427%.

Como proporção da receita corrente líquida (RCL), verifica-se aumento dessas despesas em relação aos últimos exercícios, pois a estimativa para 2016 é de 37,9% da RCL. No entanto, o aumento percentual deve-se, sobretudo, à queda na estimativa de arrecadação das receitas. No caso, a RCL projetada para 2016 é R\$ 48,6 bilhões (0,06%) inferior à projetada para o corrente exercício de 2015, o que faz aumentar a proporção dos gastos de pessoal em relação a tal receita.

A mensagem presidencial que encaminha o PLOA 2016 não faz qualquer menção à revisão geral obrigatória das remunerações e dos subsídios dos servidores (art. 37, inciso X, da Constituição), nem ao reajuste dos benefícios dos servidores inativos (art. 40, § 8º, da Constituição). No entanto, o Anexo V do PLOA 2016 contém autorização e dotação para aumento de remuneração dos servidores do Poder Judiciário e do MPU no percentual de 4,1% em janeiro de 2016 e outros 4,1% em julho de 2016. Para os demais poderes, bem como para os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público há previsão de reajuste de 5,5% a partir de janeiro de 2016. Com base nessa autorização, o teto remuneratório para a administração pública passaria a ser de R\$ 35.619,97.

Os gastos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo (inclusive Defensoria Pública da União - DPU) e do Ministério Público da União - MPU - representam, respectivamente, 3,20%, 10,51%, 84,77% e 1,52% da despesa total, conforme demonstrado na tabela 23.



## CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 23 - GASTOS DE PESSOAL E ENCARGOS  
PROJEÇÃO PARA 2016 E COMPARAÇÃO COM LIMITES DA LRF

Poder	PLOA 2016 <sup>1</sup> (a)	Participação Relativa (%) (b)	RCL (c)	% da RCL (d=a/c)	R\$ milhões
					Limites da LRF (% da RCL) (e)
Legislativo	9.208,13	3,20		1,21	2,50
Judiciário	30.220,62	10,51	759.450,5	3,98	6,00
Executivo + DPU	243.740,16	84,77		32,09	40,90
MPU	4.373,28	1,52		0,58	0,60
Total	287.542,19	100,00	759.450,5	37,86	50,00

Fonte: PLOA 2016/Informações Complementares e SIGA Brasil

(1) Inclui ativos, inativos, pensionistas, encargos sociais e sentenças judiciais.

Conforme apresentado na tabela 23, para 2016, a despesa total com pessoal e encargos sociais do Poder Legislativo, incluído o TCU, representa 1,21% da RCL estimada para o exercício; a do Poder Judiciário, 3,98%; a do Poder Executivo e DPU, 32,09%; e a do MPU, 0,58%. O total que se projeta para a despesa de pessoal da União equivale, portanto, a 37,86% da RCL prevista para 2016.

Nessas condições, observa-se que os limites globais estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF são respeitados, mesmo sem computar as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 da LRF.

O Anexo V do projeto prevê impacto de R\$ 1,95 bilhão em 2016 e, posteriormente, desconsiderado o crescimento vegetativo, de R\$ 3,73 bilhões ao ano, decorrente da criação e/ou provimento de cargos, empregos e funções na esfera federal. Nesse valor estão incluídos os relativos à substituição de terceirizados, que envolve R\$ 13,9 milhões em 2016 e R\$ 17,1 milhões em cada ano subsequente.

No que se refere a alterações de estruturas de carreiras e aumento da remuneração dos servidores da União, o impacto é de R\$ 15,86 bilhões para 2016, correspondendo a R\$ 15,94 bilhões anualizados. A quase totalidade dessas previsões refere-se a um reajuste médio de 5,5% para 2016 proposto pelo Poder Executivo.

No total, o PLOA 2016 prevê aumento de R\$ 17,8 bilhões nas despesas de pessoal em 2016, equivalentes a R\$ 19,6 bilhões anualizados.

Entre as proposições legislativas referentes a concessões de vantagens, aumentos de remuneração autorizadas no Anexo V do PLOA 2016, citam-se: Projetos de Lei nºs 4.372, de 2012; 2.646, 2.647, 2.648, 2.742 e 2.743, de 2015; Projeto de Lei do Senado nº 553, de 2015 e Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2015.

### 4.2.1. Despesas com Inativos e Pensionistas

João Henrique Pederiva – Conorf/SF

O Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS), previsto pelo art. 40 da Constituição Federal, constitui sistema previdenciário de caráter contributivo e solidário, baseado na arrecadação de contribuições patronal, de servidores civis ativos e inativos e de pensionistas.

A Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 1998, alterou as regras de concessão de aposentadoria de um regime previdenciário baseado no tempo de serviço para um regime de caráter contributivo, com critérios de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial. A EC nº 47, de 2005, entre outras alterações, manteve a paridade plena de ativos e inativos, para servidores que ingressaram nesse regime estatutário antes da promulgação da EC nº 41, de 2003, que promoveu mudanças como a contribuição de aposentados e pensionistas e a criação de regime de



## CONGRESSO NACIONAL

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

previdência complementar para os servidores<sup>55</sup>. A EC nº 47, de 2005, determinou ainda regra de transição com diminuição em um ano da idade mínima de aposentadoria para cada ano trabalhado, além do tempo mínimo de contribuição.

A Lei nº 12.350, de 2010, transferiu a competência para normatizar, cobrar, fiscalizar e controlar a arrecadação das contribuições destinadas ao custeio do RPPS federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para a Receita Federal do Brasil (RFB).

Ademais, a Lei nº 12.618, de 2012, instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargos efetivos da União, inclusive do Poder Judiciário, do MPU e do TCU. O RPPS federal faculta a criação de até três fundos de previdência complementar, um para cada Poder. Com o advento destes fundos, os servidores ingressados no serviço público, a partir de 31 de janeiro de 2013, e os já pertencentes aos quadros que optaram expressamente por tal regime, tem teto de aposentadoria igual ao dos beneficiários do RGPS. A complementação da aposentadoria para esses servidores, cuja renda superar o teto, ocorrerá, pelo respectivo fundo, mediante plano de benefícios na modalidade de contribuição definida<sup>56</sup>.

No PLOA 2016, o Programa “0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União” conta com R\$ 82,6 bilhões e abriga as ações da União com inativos e pensionistas, exceto as relacionadas ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Nesse cômputo, incluem-se não só as despesas com aposentadorias e pensões relativas a servidores civis e militares federais, mas também encargos que oneram a União em decorrência de disposições constitucionais ou legais, conforme detalhado na tabela 24.

TABELA 24 - DESPESAS DA UNIÃO COM INATIVOS E PENSIONISTAS

Ação	Esfera	Identificador Primário	R\$ milhões
			PLOA 2016
0053 - Pessoal Inativo e Pensionistas dos Extintos Estados e Territórios	Seg. Social	desp. prim. obrigatória	2.612,9
0054 - Pessoal Inativo e Pensionistas do Estado do Mato Grosso (art. 27 da LC nº 31, De 1977)	Seg. Social	desp. prim. obrigatória	24,8
0055 - Pessoal Inativo e Pensionistas da Extinta Via Férrea do Rio Grande do Sul - VIFER (Lei nº 3.887, de 1969)	Seg. Social	desp. prim. obrigatória	16,0
009K - Complementação de Aposentadorias e Pensões da RFFSA	Seg. Social	desp. prim. obrigatória	751,9
0179 - Pensões Militares das Forças Armadas	Seg. Social	desp. prim. obrigatória	16.548,2
0181 - Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis	Seg. Social	desp. prim. obrigatória	62.109,5
0397 - Aposentadorias e Pensões do Extinto Instituto de Previdência dos Congressistas - IPC	Seg. Social	desp. prim. obrigatória	153,1
09HB - Contribuição da União, de Suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	Fiscal	desp. financeira	377,3
Total			82.593,7

Fonte: PLOA 2016/Siga Brasil.

Contudo, a ação “09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais” não integra gastos com pessoal inativo, uma vez que a contribuição patronal é devida somente sobre a folha do pessoal ativo (art. 8º da Lei nº 10.887, de 2004). Em razão disso, a parcela de R\$ 377,3 milhões, relacionada na tabela 24, deve ser transferida para o programa “2101 – Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República”, no âmbito da Advocacia Geral da União.

Tais gastos são financiados pelas fontes de recursos descritas na tabela 25. Cumpre destacar que as fontes de recurso diretamente vinculadas a essas despesas totalizam R\$ 36,0 bilhões, sendo R\$ 1,9 bilhão oriundo da contribuição para custeio das pensões militares (fonte 123), R\$ 13,5 bilhões da contribuição dos servidores (fonte 156) e R\$ 20,6 bilhões oriundos da contribuição patronal (fonte 169).

<sup>55</sup> A Lei nº 10.887, de 2004, determina que a contribuição patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor seja o dobro da contribuição do servidor: 22,0% e 11,0%, respectivamente.

<sup>56</sup> Nesse sistema, o benefício a ser recebido depende das contribuições efetuadas ao longo dos anos trabalhados e da capitalização dos investimentos realizados pelo fundo, cujo Conselho Deliberativo possui três representantes da União e três representantes dos servidores optantes.



## CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 25 - FONTES DE FINANCIAMENTO DAS DESPESAS COM INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO

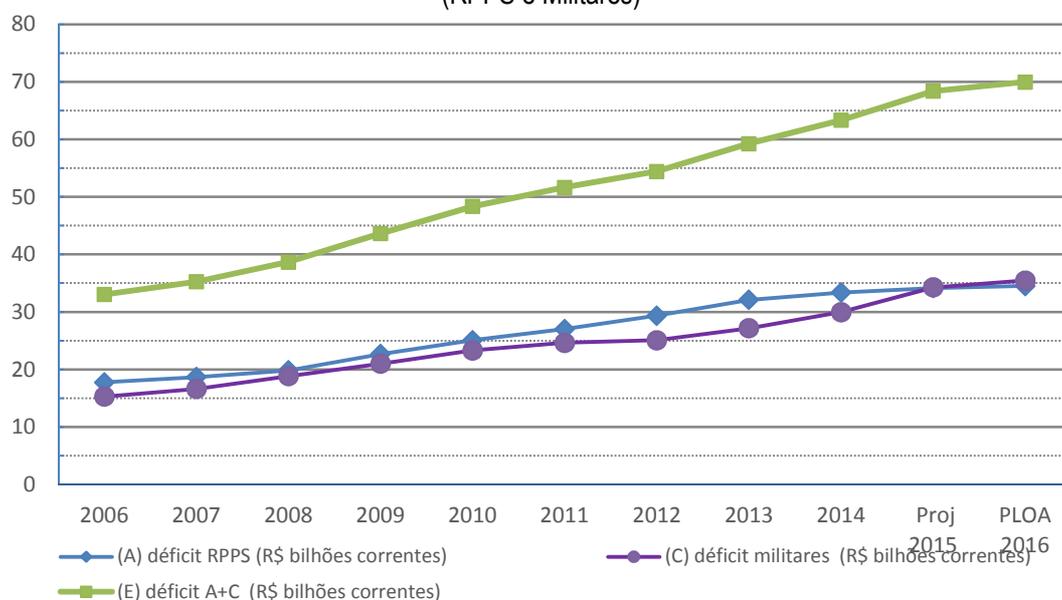
Fonte	R\$ milhões PLOA 2016
100 - Recursos Ordinários	23.800,2
123 - Contribuição para o Custeio das Pensões Militares	1.885,9
151 - Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas	9.396,1
156 - Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público	13.471,3
169 - Contribuição Patronal Para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público	20.634,6
174 - Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais	143,4
188 - Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	8.000,0
250 - Recursos Próprios não Financeiros	70,3
900 - Recursos Ordinários	5.191,7
<b>TOTAL</b>	<b>82.593,7</b>

Fonte: PLOA 2016

Em paralelo ao RPPS, existe o regime previdenciário de inatividade remunerada e pensões de militares. A mensagem presidencial de 2016 estima o déficit nominal federal consolidado dos dois regimes em R\$ 70 bilhões, com crescimento previsto de 2,28%, em relação às estimativas de 2015. Esse déficit equivale a 1,12% do PIB previsto para o ano, com projeção de redução de 6% em relação a 2015. Desse modo, a tendência de aumento do déficit nominal dos dois regimes, entre 2006 e 2016, apresenta relação linear inversa com a redução do déficit apurado como percentual do Produto Interno Bruto (PIB).

Referida mensagem detalhou informações relacionadas aos gastos previdenciários com inativos e pensionistas e alterou a forma de apresentação desses dados, de modo a facilitar compreensão das diferentes dinâmicas. O gráfico 2 detalha o déficit nominal e a respectiva tendência linear dos gastos previdenciários dos servidores civis e militares, assim como a soma de ambos.

GRÁFICO 2 - RESULTADO PREVIDENCIÁRIO ANUAL  
(RPPS e Militares)



Fonte: Mensagem que encaminha o PLOA 2016

Conforme esclarecimentos obtidos junto à Secretaria de Orçamento Federal, os valores para essa série de déficits (nominais e apurados como proporção do PIB) apresentados nas mensagens anteriores são significativamente maiores devido à inclusão dos resultados do sistema previdenciário militar e dos gastos considerados extraordinários, em relação ao princípio



## CONGRESSO NACIONAL

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

contributivo, como os benefícios por anistia. No sistema previdenciário militar, a inatividade observa uma lógica distributiva, enquanto as pensões dos respectivos dependentes contam com os ingressos das contribuições dos militares, além dos aportes do erário.

Apesar das alterações ocorridas no RPPS, o crescimento do déficit nominal pode ser explicado, segundo motivos apresentados pelo Executivo, pela extinção das contribuições sobre o terço adicional de férias, pela Lei nº 12.688, de 2012, e pelo estabelecimento, como referência para o recolhimento de contribuições ao RPPS relativas aos novos servidores, do teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

### 4.3. Outras Despesas Correntes (GND 3)

Em relação às outras despesas correntes (GND 3), o PLOA 2016 prevê gastos totais da ordem de R\$ 1.100,7 bilhões. Nesse grupo, destacam-se, por sua materialidade e relevância, as despesas previdenciárias e assistenciais, que serão analisadas a seguir.

#### 4.3.1. Despesas com o Regime Geral de Previdência Social - RGPS

*Leonardo José Rolim Guimarães – Conof/CD*

O PLOA 2016 prevê que as despesas do Regime Geral de Previdência Social -RGPS alcançarão R\$ 491,0 bilhões, o que representa crescimento de 11,9% frente às projeções para 2015, de R\$ 438,9 bilhões, contidas na Relatório de Avaliação de Receitas Despesas Primárias – 3º bimestre. Desse total, R\$ 477,9 bilhões serão destinados ao pagamento de benefícios normais (aposentadorias, pensões, demais auxílios), R\$ 10,6 bilhões ao cumprimento de sentenças judiciais e R\$ 2,5 bilhões a serem utilizados na compensação entre os regimes previdenciários. As projeções de despesas contemplam um crescimento vegetativo dos benefícios de 3,50%, projeção de inflação medida pelo INPC de 9,67% em 2015 e o reajuste de 9,83% do salário mínimo que deverá vigorar a partir de janeiro de 2016.

Por outro lado, as receitas previdenciárias, assim consideradas aquelas constituídas pelas contribuições do trabalhador e as contribuições sobre a folha salarial a cargo dos empregadores, estão estimadas em R\$ 366,1 bilhões, correspondendo a um aumento nominal de 4,6% em relação a 2015, tendo por base a estimativa de arrecadação de R\$ 350,0 bilhões contida no referido relatório. As projeções da receita contemplam o crescimento da massa salarial nominal de apenas 2,32%.

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

A referida lei substituiu a contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento de alguns setores da economia pela contribuição sobre o faturamento. Ocorre que tal substituição provocou a diminuição da receita advinda da fonte 154 - Contribuições Previdenciárias. Para não afetar a apuração do resultado financeiro do RGPS, a lei determinou à União compensar o FRGPS pela renúncia previdenciária ocorrida. Para 2015 estima-se uma compensação da ordem de R\$ 22,7 bilhões, segundo projeções contidas na 3ª avaliação bimestral. A proposta orçamentária para 2016 prevê compensação de 18,5 bilhões.

Do confronto entre as receitas, incluindo a compensação pela desoneração da folha de pagamento, e as despesas do RGPS, verifica-se a previsão de ocorrência de déficit de R\$ 124,9 bi (2,00% do PIB) em 2016. Para 2015, as projeções da 3ª avaliação bimestral indicam déficit de R\$ 88,9 (1,54% do PIB).

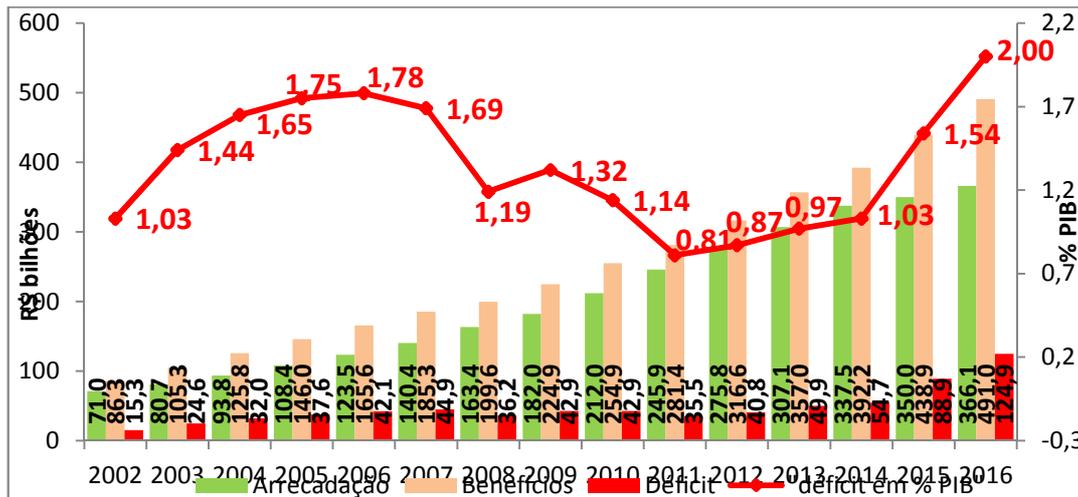


## CONGRESSO NACIONAL

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

Desde 2012 o déficit do RGPS vem crescendo fortemente tanto em termos reais, quanto em proporção do PIB, saltando de 0,81% em 2011 para 2,00% em 2016, o que representa um aumento de 147%. Parte disso deve-se à perda de força do crescimento das receitas. A causa principal, porém, é o envelhecimento da população brasileira. De acordo com as projeções enviadas pelo Poder Executivo no PLDO 2016, as mudanças demográficas levarão a um crescimento contínuo do déficit do RGPS nos próximos anos chegando a expressivos 9,24% do PIB em 2060, caso as regras atuais de aposentadorias e pensões sejam mantidas.

GRÁFICO 3 - EVOLUÇÃO DO RESULTADO DO RGPS



Segundo a mensagem presidencial, nas despesas programadas para 2016, inclui-se o pagamento da quarta de dez parcelas anuais decorrentes de decisão do Tribunal Regional Federal (TRF) da 3ª Região. De acordo com a mensagem, “após a alteração do art. 202 da Constituição, pela EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998, a Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, procedeu à substituição da técnica de cálculo dos benefícios. O Decreto nº 3.265, de 29 de novembro de 1999, ao regulamentar as alterações, estabeleceu que, na hipótese de contar o segurado com menos de 144 contribuições (hipótese possível para os benefícios citados), seria considerada a integralidade dos salários de contribuição. Essa sistemática trazia o valor da média para baixo, pelo que foram ajuizadas inúmeras ações questionando a legitimidade da regulamentação. As regras de cálculo foram revogadas pelo Decreto nº 6.939, de 18 de agosto de 2009, que lançou parâmetros compatíveis com a literalidade das alterações trazidas pela Lei nº 9.876, de 1999”.

### 4.3.2. Assistência Social

Eduardo Andrés Ferreira Rodriguez – Conorf/SF

As dotações para a função 08 – Assistência Social atingem um total de R\$ 77.806,6 milhões, no PLOA 2016, o que representa um crescimento nominal de 4,1% em relação ao PLOA 2015 (R\$ 74.718,3 milhões) e de 4,3% em comparação com o valor autorizado para 2015 (R\$ 74.632,1 milhões)<sup>57</sup>. As dotações dessa função são alocadas, em quase sua totalidade, no órgão 55000 – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome<sup>58</sup>.

Do total das dotações para a função Assistência Social, aproximadamente 94,9% corresponde a despesas de natureza obrigatória no PLOA, totalizando R\$ 73.875,6 milhões. O volume de gastos em programações discricionárias (indicador de resultado primário – RP igual a 2

<sup>57</sup> Dados atualizados até 04/09/2015.

<sup>58</sup> A única exceção é a dotação de R\$ 15,0 milhões, alocada para a ação 0E85 – Subvenção Econômica em Operações de Financiamento para a Aquisição de Bens e Serviços de Tecnologia Assistiva destinados a Pessoas com Deficiência (Lei nº 12.613, de 2012), na Unidade Orçamentária 74101 – Recursos sob a Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.



## CONGRESSO NACIONAL

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

e 3) representa, tão somente, 5,1% do total, cerca de R\$ 3.931,0 milhões. A título de comparação, as despesas discricionárias representam, aproximadamente, 7,1% do total autorizado para 2015. Em relação ao autorizado para 2015, observa-se uma expressiva redução nominal de cerca de 34,6% das dotações discricionárias no PLOA 2016.

As principais despesas discricionárias classificadas na função Assistência Social são apresentadas na tabela 26, em ordem decrescente de dotação.

TABELA 26 - FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL  
PRINCIPAIS DOTAÇÕES PARA DESPESAS DISCRICIONÁRIAS

Programa	Ação		R\$ milhões	
			RP	PLOA 2016
2037 - Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	2A60	Serviços de proteção social básica	2	1.378,6
2069 - Segurança alimentar e nutricional	2798	Aquisição e distribuição de alimentos da agricultura familiar para promoção da segurança alimentar e nutricional	2	560,6
2080 - Educação de qualidade para todos	20TR	Apoio financeiro suplementar à manutenção da educação infantil	2	472,2
2037 - Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	2A65	Serviços de proteção social especial de média complexidade	2	423,4
2037 - Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	2A69	Serviços de proteção social especial de alta complexidade	2	247,7
2069 - Segurança alimentar e nutricional	8948	Apoio a tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos na zona rural	3	210,0
2012 - Fortalecimento e dinamização da Agricultura familiar	20GD	Inclusão produtiva rural	2	163,9
2037 - Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	8893	Apoio à organização, à gestão e à vigilância social no território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	2	158,7

Fonte: Siga Brasil

Ressalte-se que o Poder Executivo promoveu alterações na descrição das ações orçamentárias do PLOA 2016, relativamente aos anos anteriores, o que prejudica a elaboração de séries históricas.

Os principais itens de despesas obrigatórias são compostos pelos pagamentos de benefícios assistenciais, abrangendo o benefício de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social, a renda mensal vitalícia e a transferência de renda do Programa Bolsa-Família. Por sua representatividade, esses itens merecerão exames específicos nas seções seguintes desta nota técnica.

### 4.3.2.1. Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS)

O benefício de prestação continuada – BPC é um benefício assistencial previsto no inciso V do art. 203 da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 8.742, de 2003, conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS<sup>59</sup>. O benefício, no valor de um salário-mínimo, é devido à pessoa com deficiência e ao idoso a partir de 65 anos, com renda mensal familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> Constituição Federal:

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

(...)

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

<sup>60</sup> Lei nº 8.742/1993:



## CONGRESSO NACIONAL

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

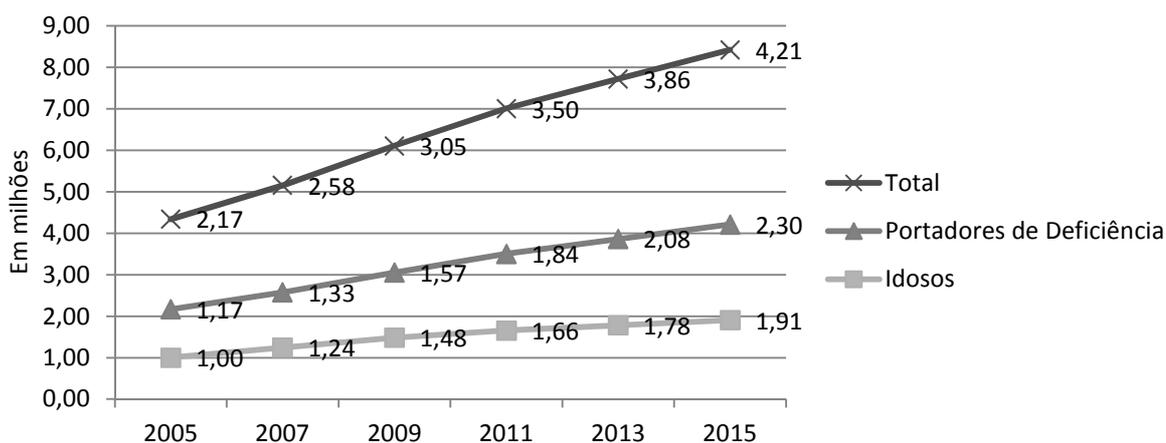
Para 2015 e 2016, estima-se um dispêndio com o pagamento de benefícios do BPC e da renda mensal vitalícia (RMV) de R\$ 41.522,0 milhões (0,71% do PIB) e R\$ 45.025,4 milhões (0,72% do PIB)<sup>61</sup>, respectivamente<sup>62</sup>. Importa registrar que, a exemplo do ocorrido em anos anteriores, a proposta orçamentária para 2016 aglutina as dotações destinadas à RMV às destinadas ao BPC, por clientela, o que prejudica a explicitação e o acompanhamento desses importantes componentes de despesas obrigatórias do orçamento federal. Ressalte-se que, no processo orçamentário para 2014, as dotações para pagamento de BPC e RMV, inicialmente reunidas, foram discriminadas em ações próprias durante a tramitação do PLOA.

Atualmente, segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social, de julho de 2015, o BPC responde por cerca de 96,2% dos valores dos benefícios assistenciais emitidos, ao passo que a RMV representa, aproximadamente, 3,8% do total. No âmbito do BPC, 45,3% do valor total beneficiam a clientela de pessoas idosas e 54,7% do valor são destinados a portadores de deficiência.

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

No que se refere ao quantitativo de beneficiários, constata-se um crescimento de beneficiários tanto na população idosa como na portadora de deficiência, como ilustrado pelo gráfico 4.

GRÁFICO 4 - QUANTITATIVOS DE BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA - BPC



Fonte: Boletins Estatísticos da Previdência Social

“Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.”

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo”.

<sup>61</sup> PIB para 2015 estimado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – 3º Bimestre de 2015; dispêndio para 2015 segundo o valor autorizado, disponibilizado pelo Siga Brasil, dados atualizados até 04/09/2015; PIB para 2016 estimado na Mensagem do PLOA 2016.

<sup>62</sup> A Renda Mensal Vitalícia foi criada por meio da Lei nº 6.179/74 como benefício previdenciário destinado às pessoas maiores de 70 anos de idade ou inválidas, definitivamente incapacitadas para o trabalho, que, em um ou outro caso, não exerciam atividades remuneradas e não auferiam rendimento superior a 60% do valor do salário mínimo. Além disso, não poderiam ser mantidos por pessoas de quem dependiam, bem como não poderiam ter outro meio de prover o próprio sustento. Foi substituída pelo BPC, sendo atualmente um benefício em extinção, mantido apenas para aqueles que já eram beneficiários.



## CONGRESSO NACIONAL

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

Mais pontualmente, houve aumento do contingente de beneficiários provocado pela aprovação do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 2003), que reduziu de 67 anos para 65 anos a idade mínima do idoso para recebimento do benefício. Além disso, esse estatuto determinou que o benefício já recebido por um idoso não deve ser computado na renda familiar *per capita* para fins de concessão de outro benefício<sup>63</sup>.

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

Outro fator de crescimento nos dispêndios com o BPC está relacionado ao aumento do salário-mínimo. A política de valorização do piso salarial impacta fortemente os dispêndios da União. Vale destacar que, nos termos das informações complementares ao PLOA 2016, um aumento adicional de R\$ 1,00 no salário-mínimo acarreta um incremento de R\$ 50,0 milhões nos gastos com o BPC e a RMV.

### 4.3.2.2. Programa Bolsa-Família - PBF

O Programa Bolsa-Família foi instituído pela Medida Provisória nº 132, de 2003, convertida na Lei nº 10.836, de 2004, e beneficia famílias em situação de extrema pobreza e de pobreza, com renda familiar *per capita* de até R\$ 77,00 e entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00, respectivamente. O valor médio do benefício financeiro, em janeiro de 2015, foi de R\$ 167,56. Frise-se que o último reajuste dos benefícios do Bolsa-Família foi definido pelo Decreto nº 8.232, de 2014, com efeitos financeiros a partir de 1º de junho de 2014. A tabela 27 mostra os benefícios do programa atualmente vigentes.

TABELA 27 - BENEFÍCIOS VIGENTES DO BOLSA-FAMÍLIA

Benefício	Valor	Regra
Básico	R\$ 77,00	- Transferido às famílias em situação de extrema pobreza (renda mensal <i>per capita</i> menor ou igual a R\$ 77,00); - Concedido mesmo quando não há crianças, adolescentes ou jovens na família.
Benefício Variável de 0 a 15 anos	R\$ 35,00	- Concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade.
Benefício Variável à Gestante (BVG)	R\$ 35,00	- Concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição; - Pagamento de nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês; - A identificação da gravidez é realizada no Sistema Bolsa Família na Saúde. O Cadastro Único não permite identificar as gestantes.
Benefício Variável Nutriz (BVN)	R\$ 35,00	- Transferido às famílias beneficiárias do PBF que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição; - Pagamento de seis parcelas consecutivas, a contar da data de concessão do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida.
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)	R\$ 42,00	- Transferido às famílias beneficiárias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos; - Limite de até dois benefícios por família; - O BVJ continua sendo pago regularmente à família até dezembro do ano de aniversário de 18 anos do adolescente.
Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Caso a caso	- Transferido às famílias beneficiárias do PBF que estejam em situação de extrema pobreza (renda mensal <i>per capita</i> menor ou igual a R\$ 77,00), mesmo após o recebimento dos outros benefícios do PBF. O benefício para superação da extrema pobreza independe da composição familiar.

Fonte: MDS. Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios/composicao-de-valores>, acesso em 09/09/2015.

O gráfico 5 apresenta a evolução dos dispêndios das transferências do Bolsa-Família em percentual do PIB. Estima-se que os gastos passem de 0,29% do PIB em 2004 para 0,45% do PIB em 2016, tendo crescido de forma considerável entre 2004 e 2013. Desde o ano de 2013, os valores evidenciam pequena redução em relação ao PIB. Vários fatores contribuíram para o

<sup>63</sup> Consoante seu parágrafo único do art. 34.

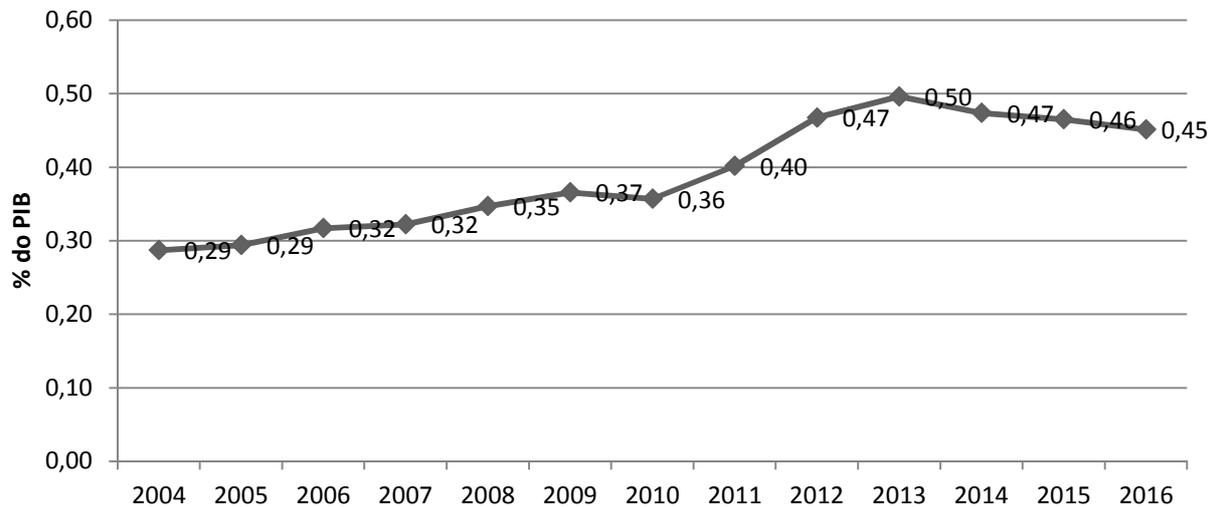


## CONGRESSO NACIONAL

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

aumento dos gastos observado até 2013, podendo ser citados: i) aumento no quantitativo de famílias atendidas; ii) mudanças na legislação que incorporaram novos tipos de benefícios; iii) elevação da renda familiar *per capita* para acesso ao benefício; e iv) aumento no valor dos benefícios.

GRÁFICO 5 - DISPÊNDIOS COM TRANSFERÊNCIA DO BOLSA-FAMÍLIA<sup>1</sup>  
(% do PIB)



Fonte: Siga Brasil e Banco Central

(1) Valores executados de 2004 a 2014, autorizado de 2015 e PLOA de 2016.

Por outro lado, a queda do gasto em relação ao PIB, a partir de 2013, decorre do crescimento inflacionário verificado nos últimos anos e seu efeito no PIB nominal, o que corrói o valor real dos benefícios.

Para 2015 e 2016, são estimados gastos com as transferências do Bolsa-Família de R\$ 27.115,9 milhões e R\$ 28.216,6 milhões, respectivamente. Nos dois exercícios financeiros, a meta é o atendimento de 14,0 milhões de famílias.

### 4.3.3. Seguro Desemprego e Abono Salarial

Elisangela Moreira da Silva Batista – Conof/CD

O Programa Seguro-Desemprego tem como objetivo custear o pagamento de benefício financeiro temporário ao trabalhador, nas seguintes modalidades: i) demitido sem justa causa (trabalhador formal); ii) bolsa de qualificação profissional, com contrato de trabalho suspenso; iii) resgatado de trabalho análogo ao trabalho escravo; iv) pescador artesanal em período de defeso; e v) empregado doméstico dispensado sem justa causa. Cabe registrar que o programa seguro-desemprego tem por finalidade prover não apenas assistência financeira temporária ao trabalhador, por meio do pagamento do benefício, mas também auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. Já o abono salarial é pago ao trabalhador que recebeu, em média, até 02 (dois) salários mínimos mensais no ano anterior, que estiver cadastrado no Programa de Integração Social - PIS ou no Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP há pelo menos 5 (cinco) anos e que trabalhou no ano anterior, com vínculo empregatício, pelo menos 30 (trinta) dias.

Vale destacar que o seguro desemprego e o abono salarial constituem as principais despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), instituído pela lei nº 7.998, de 11 de janeiro



## CONGRESSO NACIONAL

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

de 1990, que é um fundo contábil, de natureza financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego. Ele concentra a maior parte dos recursos dessa pasta, cuja receita se compõe, basicamente, do montante da arrecadação das contribuições devidas ao PIS/PASEP e do produto da arrecadação da cota-parte da contribuição sindical, bem como de retornos financeiros representados pela remuneração (correção monetária e juros) sobre depósitos constitucionais, depósitos especiais e reserva mínima de liquidez. Vale destacar que a arrecadação do PIS/PASEP sofre a incidência da DRU – desvinculação de receitas da União. Em face disso, 20% do referido montante deixam de compor a receita do FAT, sendo carreados aos cofres do Tesouro Nacional.

TABELA 28 - RECEITAS, OBRIGAÇÕES E RESULTADOS DO FAT

Especificação	R\$ milhões				
	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas (A)	53.222,40	48.771,00	56.267,40	57.680,80	57.664,24
Receita da Contribuição do PIS/PASEP	37.863,90	39.734,70	43.107,10	43.346,50	42.179,76
Receitas Financeiras	14.457,50	8.289,30	12.695,30	13.055,40	13.922,40
Outras Receitas	901,00	747,00	465,00	1.278,90	1.562,08
Despesas (B)	40.481,12	47.057,40	52.352,00	49.533,20	55.613,26
Seguro-Desemprego - Benefício	27.613,75	31.902,00	35.955,80	38.689,10	38.201,58
Abono Salarial - Benefício	12.336,50	14.658,70	15.876,70	10.125,70	16.824,05
Outras Despesas	530,87	496,70	519,50	718,40	587,63
Resultado Econômico (C) = (A-B)	12.741,28	1.713,60	3.915,40	8.147,60	2.050,98
Empréstimo ao BNDES (D)	15.061,30	16.910,20	16.906,80	17.338,60	16.800,97
Total das Obrigações (E) = (B+D)	55.542,42	63.967,60	69.258,80	66.871,80	72.414,23
Resultado Nominal (F) = (A-E)	(2.320,02)	(15.196,60)	(12.991,40)	(9.191,00)	(14.749,99)
Repasses do Tesouro Nacional (G)	5.294,63	4.831,20	13.842,60	6.751,00	14.749,99
Resultado após Repasses do Tesouro Nacional (H) = (F+G)	2.974,61	(10.365,40)	851,20	(2.440,00)	

Fonte: Ano 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>>

2015: projeção contida no Boletim de Informações Financeiras do FAT 3º Bimestre 2015, disponível em <<http://portal.mte.gov.br/fat/boletim-de-informacoes-financeiras.htm>>

Ano de 2016: PLOA 2016

Observa-se que o aumento da receita do FAT tem-se apresentado muito inferior ao crescimento da despesa. Por exemplo, no período de 2012 a 2014, essa variação, em valores nominais, foi de 6% e 25%, respectivamente. O descompasso entre o crescimento de receitas e de despesas levou o FAT a apresentar déficits em seus resultados. Para se ter uma ideia, nos anos de 2012 a 2014 o somatório das despesas com pagamento do seguro-desemprego, abono salarial, e empréstimos para o BNDES superaram as receitas do FAT, fazendo com que o fundo apresentasse déficits nominais de R\$ 2,3 bilhões, R\$ 15,2 bilhões e R\$ 13,00 bilhões respectivamente. Para cobertura total ou parcial dos déficits, foi necessário o repasse por parte do Tesouro Nacional de recursos na ordem de R\$ 5,2 bilhões, R\$ 4,8 bilhões e R\$ 12,8 bilhões, respectivamente. A previsão para 2015 e 2016 é de que os déficits sejam da ordem de R\$ 9,2 bilhões e R\$ 14,8 bilhões e os repasses do Tesouro Nacional de R\$ 6,7 bilhões e R\$ 14,8 bilhões.

Especificamente em relação ao seguro-desemprego e ao abono salarial, vale mencionar que os dispêndios com essas duas categorias elevaram-se significativamente nos últimos anos. Em 2004, ambas as despesas representavam 59% das obrigações totais de FAT. Em 2014, 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 de 447% no período. O PLOA 2016 aloca R\$ 55,0 bilhões para tais despesas, sendo R\$ 38,2 bilhões para o seguro desemprego e R\$ 16,8 bilhões para o abono salarial.

Na última década, o incremento da formalização do mercado de trabalho ocasionou expressiva elevação do número de beneficiários do seguro-desemprego e do abono salarial. Segundo o Departamento de Emprego e Salário do MTE, entre os exercícios de 2003 e 2014, o

**CONGRESSO NACIONAL**

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

abono salarial saltou de 7,9 milhões para 22,4 milhões e o seguro-desemprego de 5,1 para 9,3 milhões de beneficiários. Além disso, os sucessivos ganhos reais do salário mínimo também resultaram em sensível aumento dos gastos com pagamento desses benefícios. A fim de reduzir os gastos com essas despesas, foi editada a MP nº 665, de 2014, convertida na Lei nº 11.134, de 16 de junho de 2015. A tabela a seguir mostra a evolução das despesas do seguro desemprego, em suas diversas categorias, e do abono salarial, nos anos de 2004 a 2016:

TABELA 29 - DESPESAS COM ABONO SALARIAL E SEGURO DESEMPREGO DE 2004 A 2016  
 (Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT)

R\$ milhões

Ano	Abono Salarial	Seguro-Desemprego								Total (Abono e Seguro Desemprego)
		Bolsa de Qualificação Profissional	Demissão sem Justa Causa	Pescador Artesanal	Demissão sem Justa Causa (Trabalhador Doméstico)	Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo	Despesas Diversas	Programa de Proteção ao Emprego - PPE	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
2015	10.125,7	69,7	33.318,4	3.228,0	48,8	6,7	151,5	50,0	36.873,1	46.998,8
2016	16.824,0	218,3	37.601,7	264,0	46,4	3,4	0,0	68,9	38.202,6	55.026,6
Variação 2004-2014*	594%	1407%	377%	1414%	385%	134%			400%	447%

Fonte: SIAFI/PRODASEN

De 2000 a 2014 os valores são os liquidados; 2015 refere-se a valores autorizados; 2016 refere-se ao projeto de lei orçamentária 2016

Além da expressiva variação do conjunto dos gastos com seguro-desemprego e abono salarial, destaque deve ser dado, especificamente, ao aumento das despesas com seguro-desemprego na modalidade pescador artesanal. De 2004 a 2014, a variação foi de 1.414%, saindo de R\$ 158,4 milhões, para R\$ 2,4 bilhões. Os dados chamam a atenção, uma vez que a variação no seguro desemprego do trabalhador formal, maior categoria de gastos, foi de 377%, no mesmo período. Para 2015 prevê-se um dispêndio de R\$ 3,2 bilhões. No entanto, para 2016 a proposta orçamentária prevê um gasto de apenas R\$ 264 milhões. Realmente chama atenção a redução em tal magnitude, tendo em vista que o crescimento médio do benefício nos anos observados foi de 33% (2004 a 2014), enquanto que para 2016 prevê-se uma redução de 92% em relação à previsão de gastos para 2015.

**4.3.4. Compensação pela Perda de ICMS e Fomento às Exportações**

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

A Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir), retirou da incidência do ICMS as operações que destinem mercadorias e serviços ao exterior (exportações). Em razão da consequente perda de arrecadação dos Estados e dos Municípios, a própria Lei Complementar nº 87/1996 e, posteriormente, as Leis Complementares nºs 102/2000 e 115/2002 estabeleceram o valor global anual a ser entregue pela União, a título de compensação, aos demais entes da Federação e os critérios de repartição. De 2000 a 2003 foram transferidos os valores constantes da tabela 30 aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para atender à mencionada compensação.



## CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 30 - COMPENSAÇÃO PELA PERDA DE ICMS (VALORES TRANSFERIDOS)

ANO	2000	2001	2002	2003
VALOR	3.246.801.000	3.045.447.000	3.361.692.000	3.293.155.000

Fonte: SIAFI

R\$

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

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

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

[...]

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

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

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

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

Nos últimos anos, as transferências vêm sendo feitas conjugando-se três rubricas orçamentárias, conforme programações constantes na LOA 2015:

TABELA 31 - COMPENSAÇÃO PELA PERDA DE ICMS E FOMENTO À EXPORTAÇÃO  
(LOA 2015 - VALORES PROGRAMADOS)

AÇÃO	LOA 2015
099B - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores - (art. 91 ADCT)	1.560.000.000
0C33 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB	390.000.000
0E25 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Fomento das Exportações	1.950.000.000
TOTAL	3.900.000.000

Fonte: SIAFI



## CONGRESSO NACIONAL

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

Do valor classificado como transferência, 80% são consignados em ação cuja descrição se refere expressamente ao art. 91 do ADCT. Os 20% restantes são consignados em ação que vincula recursos de Estados e Municípios ao FUNDEB<sup>64</sup>. Uma terceira ação costuma ser utilizada para incluir auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o fomento das exportações, cuja distribuição fica na dependência de norma específica.

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

Considerando as rubricas em referência, observaram-se as alocações constantes da tabela 32 entre 2011 e 2016.

TABELA 32 - COMPENSAÇÃO PELA PERDA DE ICMS E FOMENTO À EXPORTAÇÃO – (2011 A 2016)

Exercício	Ações Orçamentárias	R\$	
		Autorizado	Pago
2011	Lei Kandir	1.560.000.000	1.560.000.000
	Lei Kandir – vinculado ao Fundef	390.000.000	390.000.000
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950.000.000	1.950.000.000
	<i>Total</i>	<i>3.900.000.000</i>	<i>3.900.000.000</i>
2012	Lei Kandir	1.560.000.000	1.560.000.000
	Lei Kandir – vinculado ao Fundef	390.000.000	390.000.000
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950.000.000	1.950.000.000
	<i>Total</i>	<i>3.900.000.000</i>	<i>3.900.000.000</i>
2013	Lei Kandir	1.560.000.000	1.560.000.000
	Lei Kandir – vinculado ao Fundef	390.000.000	390.000.000
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950.000.000	1.950.000.000
	<i>Total</i>	<i>3.900.000.000</i>	<i>3.900.000.000</i>
2014	Lei Kandir	1.560.000.000	1.560.000.000
	Lei Kandir – vinculado ao Fundef	390.000.000	390.000.000
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950.000.000	-
	<i>Total</i>	<i>3.900.000.000</i>	<i>1.950.000.000</i>
2015	Lei Kandir	1.560.000.000	910.000.089*
	Lei Kandir – vinculado ao Fundeb	390.000.000	227.499.911*
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950.000.000	-
	<i>Total</i>	<i>3.900.000.000</i>	<i>1.137.500.000*</i>
2016 (PL)	Lei Kandir	1.560.000.000	-
	Lei Kandir – vinculado ao Fundeb	390.000.000	-
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	-	-
	<i>Total</i>	<i>1.950.000.000</i>	-

Fonte: SIAFI

(\*) Valores pagos até 27 de agosto de 2015.

Destaque-se que, com relação ao Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Fomento das Exportações orçados para 2014 e para 2015, ainda não foi editada norma específica para a distribuição dos valores.

No PLOA 2016 foi consignado R\$ 1,95 bilhão com fundamento na “Lei Kandir”, sendo R\$ 1,56 bilhão na ação “Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores - (Art. 91 ADCT)” e R\$ 390,0 milhões na ação “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da

<sup>64</sup> Em decorrência do disposto no art. 3º, § 1º, da Lei nº 11.494, de 2007, que regulamenta o FUNDEB:

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



## CONGRESSO NACIONAL

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

Educação – FUNDEB”. Não foram alocados, porém, recursos para “Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Fomento das Exportações”.

A irregularidade na consignação de recursos, na lei orçamentária, a título de compensação/auxílio aos entes da Federação exportadores vem se repetindo pela falta de regulamentação do art. 91 do ADCT. Questões fundamentais, como o montante anual da compensação e os critérios de distribuição dos recursos entre os Estados e Municípios<sup>65</sup>, continuam sem solução, acarretando a renovação de infindáveis discussões que prejudicam a tramitação da lei orçamentária no Congresso Nacional. Esses problemas somente serão devidamente equacionados com a regulamentação desse dispositivo, por meio de lei complementar que fixe regras perenes sobre a matéria.

### 4.3.5. Despesas decorrentes de Sentenças Judiciais

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

Os pagamentos decorrentes de decisões judiciais regulados pelo art. 100<sup>66</sup> da Constituição Federal, tanto precatórios como débitos de pequeno valor, constituem significativa despesa obrigatória da União, cujo valor alcança R\$ 30,2 bilhões no PLOA 2016<sup>67</sup>. Esse montante refere-se a gastos com pessoal e encargos sociais e com benefícios previdenciários e assistenciais.

Os valores propostos no PLOA 2016 para cumprimento de sentenças judiciais representam aumento de 43,8% em relação ao executado no exercício de 2014 (R\$ 21,0 bilhões) e de 25,3% sobre o autorizado para 2015 (R\$ 24,1 bilhões). Em função de sua obrigatoriedade, a execução das dotações consignadas para pagamentos dos débitos judiciais alcançou 99% em 2014.

<sup>65</sup> Os critérios para distribuição do auxílio financeiro é definido em legislação própria, não pela Lei nº 87/1996.

<sup>66</sup> “Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

(...)

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

(...)

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

<sup>67</sup> Programa “0901 – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais”.

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

TABELA 33 – DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS – PLOA 2016

Órgão	Em R\$ mil			
	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Inversões Financeiras	Total
20000 - Presidência da República	6.800	900	0	7.700
22000 - M. da Agr., Pec. e Abastecimento	54.500	6.000	0	60.500
24000 - M. da Ciência, Tec. e Inovação	103.915	2.460	0	106.375
25000 - M. da Fazenda	40.396	106.658	0	147.053
26000 - M. da Educação	490.209	63.190	143.606	697.005
28000 - M. do Desenv., Ind. e Com. Exterior	10.719	95.455	0	106.174
30000 - M. da Justiça	5.200	1.553	0	6.753
32000 - M. de Minas e Energia	3.768	497	0	4.265
33000 - M. da Previdência Social	395.746	11.190.001	141	11.585.887
36000 - M. da Saúde	155.130	17.427	0	172.557
38000 - M. do Trabalho e Emprego	282	0	0	282
39000 - M. dos Transportes	15.944	15.365	2.507	33.816
42000 - M. da Cultura	2.230	0	0	2.230
44000 - M. do Meio Ambiente	19.191	32.637	32.398	84.226
47000 - M. do Planej., Orçamento e Gestão	185.383	93.198	0	278.581
49000 - M. do Desenvolvimento Agrário	27.518	82.309	566.007	675.834
52000 - M. da Defesa	2.773	2.990	0	5.763
53000 - M. da Integração Nacional	61.825	8.674	1.740	72.238
54000 - M. do Turismo	423	0	0	423
55000 - M. do Desenv. Soc. e Comb. à Fome	0	1.076.378	0	1.076.378
56000 - M. das Cidades	108.000	20.000	0	128.000
61000 - Secretaria de Assuntos Estratégicos	319	0	0	319
62000 - Secretaria de Aviação Civil	76	0	0	76
64000 - Secretaria de Direitos Humanos	0	418	0	418
71000 - Encargos Financeiros da União	6.639.388	8.234.860	141.766	15.016.014
<b>Total</b>	<b>8.329.731</b>	<b>21.050.969</b>	<b>888.166</b>	<b>30.268.867</b>

Fonte: PLOA 2016 (Programa "0901 – Operações Especiais – Cumprimento de Sentenças Judiciais")

**4.4. Investimentos e Inversões Financeiras**

Antônio Paulo Rodrigues – Conof /CD  
Edson Martins de Moraes – Conof /CD  
João Barbosa Júnior – Conorf /SF  
Marcel Guimarães – Conorf /SF  
Marcelo de Rezende Macedo – Conof /CD  
Robison Gonçalves de Castro – Conorf /SF

**4.4.1. Investimentos (GND 4)**

As dotações para investimentos se destinam a despesas para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, aquisição de instalações, equipamentos, material permanente e softwares.

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



## CONGRESSO NACIONAL

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

Na tabela 34, demonstra-se a evolução das despesas com investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social desde 2012.

TABELA 34 - INVESTIMENTOS (GND 4) - 2012 A 2016  
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Exercício	Projeto de Lei	LOA	Autorizado	R\$ milhões
				Executado <sup>(1)</sup>
2012	57.928,1	80.332,8	114.580,8	66.662,6
2013	65.784,9	86.555,8	90.195,7	66.694,8
2014	67.176,8	81.406,1	82.335,3	56.011,7
2015 <sup>(2)</sup>	60.925,8	83.090,5	83.407,1	4.934,2
2016	37.644,7	-	-	-

Fonte: PLOA 2016, SIGA Brasil e SIOP/SOF

<sup>(1)</sup> Despesa liquidada mais despesa inscrita em restos a pagar não processados;

<sup>(2)</sup> Para 2015, valores autorizados e executados até 08/09/2015.

Os dados acima evidenciam redução de 38,2% nos investimentos programados para 2016 em relação ao valor proposto no projeto de lei para 2015. Se o valor programado para 2016 for comparado ao montante autorizado para 2015, a redução atinge 54,9%. Os números revelam que a redução dos investimentos programados no projeto de lei também ocorreu em 2015.

Em relação ao indicador de resultado primário (identificador de RP), os investimentos distribuem-se conforme tabela 35.

TABELA 35 - INVESTIMENTOS POR INDICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO E ESFERA ORÇAMENTÁRIA – PLOA 2016

Despesa por Indicador de Resultado Primário	Esfera Orçamentária			Total
	Fiscal	Seguridade Social	Investimento (estatais)	
1 – obrigatória	400,9	304,0	0	704,9
2 – discricionária (exceto PAC)	11.793,3	2.733,1	2.145,6	16.672,0
3 – discricionária (PAC)	20.770,4	1.643,0	1.593,0	24.006,4
4 – discricionária (exceto PAC)	0	0	35.688,0	35.688,0
5 – discricionária (PAC)	0	0	57.473,1	57.473,1
<b>Total</b>	<b>32.964,6</b>	<b>4.680,1</b>	<b>96.899,7</b>	<b>134.544,3</b>

Fonte: PLOA 2016 e SIOP/SOF

Verifica-se que a participação do PAC no total de investimentos é de 63,0% no orçamento fiscal, 35,1% no orçamento da seguridade social e 61,0% no orçamento de investimento das estatais.

As dotações consignadas no orçamento de investimento das estatais distribuem-se em quatro identificadores de RP distintos: 2, 3, 4 e 5. Aquelas classificadas com RP igual a 2 ou 3 referem-se a despesas consideradas na apuração do resultado primário.

Em razão do disposto no PLDO 2016, em seu art. 6º, § 4º, inciso III, as dotações do orçamento de investimento das estatais com identificador de RP igual a 4 ou 5 referem-se a despesas que não são consideradas na apuração do resultado primário<sup>68</sup>. Tais despesas somam R\$ 93,2 bilhões e constam da programação de quatro órgãos: Ministério de Minas e Energia (93,3%); Ministério da Fazenda (6,57%); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (0,12%) e Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação (0,05%). Nota-se concentração de tais despesas no Ministério de Minas e Energia, no valor de R\$ 86,9 bilhões, devido aos investimentos relacionados à indústria do petróleo e de energia.

<sup>68</sup> Não são consideradas na apuração do resultado primário as despesas e receitas das empresas estatais que fazem parte do setor financeiro e as integrantes dos grupos Petrobrás e Eletrobrás.



## CONGRESSO NACIONAL

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

De acordo com a tabela 36, mais da metade da programação dos investimentos constante do PLOA 2016 apresenta subtítulo “Nacional”, não identificando as regiões ou unidades da Federação destinatárias dos recursos. Há casos em que a localização do gasto não é possível, como na compra de equipamentos de grande valor (aeronaves militares, equipamentos aeroportuários, programa espacial etc.). Contudo, nos demais casos em que a localização é possível, observa-se que a utilização dessa estratégia concede ao Poder Executivo maior discricionariedade na definição dos locais onde investimentos devem ser realizados.

TABELA 36- INVESTIMENTOS POR REGIÃO E ESFERA ORÇAMENTÁRIA – PLOA 2016

Região	Esfera Orçamentária		PLOA 2016	
	Fiscal e Seguridade Social	Investimento (estatais)	Valor	%
Nacional <sup>1</sup>	19.418,1	55.138,8	74.556,9	55,4%
Região Sudeste	3.698,6	23.338,4	27.037,0	20,1%
Região Nordeste	7.015,7	4.492,1	11.507,8	8,6%
Região Sul	2.604,7	1.085,9	3.690,5	2,7%
Região Norte	2.016,3	2.471,1	4.487,4	3,3%
Região Centro-Oeste	2.734,7	905,8	3.640,6	2,7%
Exterior	156,6	9.467,5	9.624,1	7,2%
Total	37.644,7	96.899,7	134.544,3	100,0

Fonte: PLOA 2016 e SIOP/SOF

<sup>1</sup> Regionalização “Nacional” significa que os recursos serão aplicados nas diversas regiões segundo definições adotadas ao longo da execução.

Com relação à programação de investimentos das empresas estatais, a tabela 37 demonstra a distribuição proposta no PLOA 2016, segundo os órgãos do Poder Executivo a que se vinculam.

TABELA 37 - DESPESAS POR ÓRGÃO – PLOA 2016  
(Orçamento de Investimento das Estatais)

Órgão	R\$ milhões
	PLOA 2016
32000 - Ministério de Minas e Energia	86.897,7
25000 - Ministério da Fazenda	6.532,1
41000 - Ministério das Comunicações	1.374,6
62000 - Secretaria de Aviação Civil	833,7
68000 - Secretaria de Portos	501,0
36000 - Ministério da Saúde	349,1
33000 - Ministério da Previdência Social	200,0
28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	113,7
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	47,8
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	46,3
52000 - Ministério da Defesa	3,5
39000 - Ministério dos Transportes	0,1
TOTAL	96.899,7

Fonte: PLOA 2016 e SIOP/SOF

Destacam-se os programas do Ministério de Minas e Energia (89,7% do total), que concentram os investimentos relativos aos Grupos Petrobrás e Eletrobrás.

### 4.4.2. Inversões Financeiras (GND 5)

As inversões financeiras abrangem despesas com aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização, aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades



## CONGRESSO NACIONAL

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

de qualquer espécie, constituição ou aumento de capital de empresa, concessão de empréstimos e financiamentos e aquisição de produtos para revenda.

Nos projetos de lei de 2012 a 2016, essas despesas estão alocadas nos órgãos orçamentários de acordo com a tabela 38.

TABELA 38 - INVERSÕES FINANCEIRAS – PLOA DE 2012 A 2016  
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Órgão	R\$ milhões				
	PLOA 2012	PLOA 2013	PLOA 2014	PLOA 2015	PLOA 2016
M. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2.300,00	2.300,00	1.840,00	1.902,00	2.652,00
M. do Trabalho e Emprego	14.515,90	16.838,50	17.961,80	18.732,50	16.800,97
M. do Desenvolvimento Agrário	1.345,70	1.402,10	1.253,10	1.756,30	1.124,17
M. das Cidades	0	9.000,00	12.500,00	13.974,80	11.260,00
Secretaria de Aviação Civil	0	1.658,30	1.963,10	1.972,50	2.524,18
Encargos Financeiros da União	755,9	261,5	6.242,50	9.130,30	4.951,22
Operações Oficiais de Crédito	26.646,30	29.566,00	31.268,90	44.517,80	46.604,85
Outros	1.749,00	2.094,60	1.586,60	3.019,60	2.388,03
<b>TOTAL</b>	<b>47.312,80</b>	<b>63.120,90</b>	<b>74.616,00</b>	<b>95.005,80</b>	<b>88.305,43</b>

Fonte: PLOA 2016, SIAFI e SIOP/SOF

Esses valores destinam-se às seguintes finalidades básicas:

- no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, formação de estoques públicos;
- no Ministério do Trabalho e Emprego, financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES;
- no Ministério do Desenvolvimento Agrário, pagamento de precatórios; reconhecimento e indenização de territórios quilombolas; compra de imóveis para assentamentos de reforma agrária e aquisição de alimentos da agricultura;
- no Ministério das Cidades, integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR;
- na Secretaria de Aviação Civil, participação da União no capital da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e aquisição e modernização de instalações aeroportuárias;
- em Operações Oficiais de Crédito, fomento ao acesso à formação técnica e à educação superior (FIES<sup>69</sup>), desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Centro-Oeste (FDCO e FCO<sup>70</sup>), do Nordeste (FDNE e FNE<sup>71</sup>) e do Norte (FNO<sup>72</sup>), desenvolvimento da marinha mercante e da indústria naval (FMM<sup>73</sup>) etc.;
- em Encargos Financeiros da União, promoção de investimentos no Brasil e no Exterior (Fundo Social – FS); pagamento de sentenças judiciais; e integralização de cotas de diversos fundos (FGHAB<sup>74</sup>, FGEDUC<sup>75</sup> etc.).

### 4.4.3. Programa de Aceleração do Crescimento - PAC

Criado pelo Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC foi pensado como um plano estratégico constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, de ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito

<sup>69</sup> Fundo de Financiamento Estudantil - FIES.

<sup>70</sup> Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO.

<sup>71</sup> Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE.

<sup>72</sup> Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO.

<sup>73</sup> Fundo da Marinha Mercante - FMM.

<sup>74</sup> Fundo Garantido da Habitação Popular - FGHAB.

<sup>75</sup> Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo - FGEDUC.



## CONGRESSO NACIONAL

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

da administração pública federal. O ano de 2011 marcou o início do que se denominou a segunda fase do Programa.

A mensagem presidencial que encaminhou o PLOA 2016, no item que trata do PAC, contém informações sobre as obras do programa constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social – com dotações que montam a R\$ 42.410,5 milhões – e seu almejado impacto no desenvolvimento e resgate da cidadania, estando tais obras relacionadas com a ampliação da infraestrutura do País, a geração de empregos e a democratização de oportunidades.

O aludido documento, no entanto, é omissivo quanto às ações do PAC que constam do orçamento de investimento das empresas estatais. Elas se encontram classificadas, na proposta orçamentária, com identificadores de resultado primário (RP) iguais a 3 e 5, e orçadas no montante global de R\$ 59.066,1 milhões. Deste total, R\$ 57.473,1 milhões dizem respeito a dotações de empresas dos grupos Petrobrás e Eletrobrás, valor este que, por sua vez, representa 61,7% da soma integral dos investimentos programados dessas empresas para 2016.

Tampouco traz a mensagem presidencial qualquer informação sobre os objetivos do PAC relacionados com a adoção ou manutenção, em 2016, das denominadas “Medidas Institucionais e Econômicas” mencionadas no sítio<sup>76</sup> do Programa na Internet, e subdivididas em “estímulo ao crédito e ao financiamento”, “melhoria do ambiente de investimento”, “desoneração e administração tributária”, “medidas fiscais de longo prazo” e “consistência fiscal”.

Diversamente do previsto para 2015, no qual se definiram oficialmente sete eixos estruturantes no PAC, os recursos do programa no PLOA 2016 foram distribuídos, segundo a mensagem presidencial, em quatro grandes agregados, a saber:

- a) Eixo Infraestrutura Social e Urbana, com foco na melhoria das condições de vida da população nas cidades brasileiras, contemplando, além dos benefícios alcançados com a disponibilização de infraestrutura física, também as dimensões sociais, urbanas e culturais;
- b) Eixo Infraestrutura Logística, com o objetivo de ampliar a qualidade dos serviços de transporte, para aumentar a competitividade da produção brasileira, fortalecendo a integração de cadeias produtivas e facilitando a circulação de pessoas e produtos em todo o território nacional;
- c) Eixo Infraestrutura Energética, com o propósito de elaborar o planejamento da expansão dos setores de energia elétrica, de petróleo e gás natural e de pesquisas minerais, mediante a elaboração de estudos para o aproveitamento do potencial de energia elétrica, estudos de bacias para a exploração de petróleo e gás natural e, ainda, estudos de identificação do potencial mineral nacional;
- d) Setor de Defesa, que reúne investimentos em projetos estratégicos das Forças Armadas.

A tabela 39, transcrita da mensagem presidencial, demonstra os recursos destinados ao PAC nos orçamentos fiscal e da seguridade social, estruturados por eixos. No concernente a essa tabela, três aspectos são dignos de nota. Primeiramente, percebe-se que os dados apresentados não apresentam um detalhamento das ações do programa por cada eixo ou agregado. Em segundo lugar, verifica-se que o documento “Lista de Obras do PAC – Junho 2015”, disponibilizado em 08/09/2015 no sítio do PAC, ainda relaciona tais obras à antiga estrutura de eixos. Por fim, constata-se que não existe identificador específico no PLOA 2016 para distribuição dos empreendimentos entre os quatro novos agregados. Por conseguinte, conclui-se estar prejudicada qualquer tentativa de confrontar, para fins de conferência, os montantes apresentados na tabela em questão com a efetiva programação do orçamento proposto.

Assim, a falta de divulgação, até o presente momento, de qualquer critério ou sistematização que permita desvendar a equivalência entre as composições dos agregados novos

<sup>76</sup> Disponível em: <http://pac.gov.br/sobre-o-pac/medidas>. Acesso em 8/9/2015.

**CONGRESSO NACIONAL**

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

e dos antigos torna extremamente difícil o acompanhamento da evolução histórica dos gastos anuais efetivos e previstos para cada eixo estruturante do PAC.

TABELA 39 – PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC – POR EIXO  
 (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Eixo	R\$ bilhões	
	PLOA 2016	
Infraestrutura Social e Urbana	25,0	
Infraestrutura Logística	12,1	
Infraestrutura Energética	0,5	
Defesa	4,4	
Total dos Eixos e Defesa (A)	42,1	
Gestão e Administração do Programa (B)	0,3	
Total (A + B)	42,4	

Fonte: Mensagem presidencial (PLOA 2016)

A tabela 40 mostra a composição das despesas do PAC por grupo de natureza de despesa, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, comparada com aquela constante do PLOA 2015.

TABELA 40 – PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC – POR GND  
 (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Grupo de Natureza de Despesa (GND)	R\$ milhões				
	PLOA 2015		PLOA 2016		Variação % (b)/(a)
	Valor (a)	%	Valor (b)	%	
3 - Outras Despesas Correntes	5.719	8,8	5.712	13,5	-0,1
4 - Investimentos	41.552	63,9	22.413	52,8	-46,1
5 - Inversões Financeiras	17.711	27,3	14.285	33,7	-19,3
Total	64.982	100,0	42.410	100,0	-34,7

Fonte: SIGA Brasil

As despesas previstas do PAC nos orçamentos fiscal e da seguridade social para 2016 encontram-se fortemente diminuídas em 34,7%, se cotejadas com as fixadas na proposta orçamentária para o presente exercício. Na comparação entre os grupos de natureza de despesa, ainda que todos eles tenham tido queda em relação ao previsto para 2015, foi a variação negativa no montante do GND 4 (investimentos) – um recuo de 46,1% (ou R\$ 19.139 milhões) – a que mais influenciou essa redução global. Esses investimentos, que representavam 63,9% do total das despesas previstas do PAC nos referidos orçamentos para 2015, passaram a constituir, no PLOA 2016, pouco mais da metade (52,8%).

A tabela 41 demonstra a regionalização das despesas do PAC nos orçamentos fiscal e da seguridade social do PLOA 2016, em comparação com aquela constante do PLOA 2015.

TABELA 41 – REGIONALIZAÇÃO DO PAC  
 (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Localização da Ação	R\$ milhões			
	PLOA 2015		PLOA 2016	
	Valor	%	Valor	%
Nacional	46.719,2	71,9	29.146,6	68,7
Região Centro-Oeste	1.624,4	2,5	1.522,6	3,6
Região Nordeste	7.643,4	11,8	6.140,3	14,5
Região Norte	1.918,8	3,0	1.514,0	3,6
Região Sudeste	3.773,3	5,8	2.276,1	5,4
Região Sul	3.302,5	5,1	1.810,6	4,3
TOTAL	64.981,6	100,0	42.410,4	100,0

Fonte: SIGA Brasil



## CONGRESSO NACIONAL

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

Por fim, vale observar que poderá deixar de existir em 2016 a “neutralidade fiscal” que pode ser aplicada a despesas do PAC consignadas nos orçamentos fiscal e da seguridade social<sup>77</sup>. Diferentemente do que têm disposto as leis de diretrizes orçamentárias desde 2010, o projeto de LDO 2016 enviado pelo Poder Executivo<sup>78</sup> não permite a redução de tais despesas da meta de resultado primário fixada para o governo central.

### 4.5. Gestão da Dívida Pública

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

Um dos parâmetros para a fixação dos montantes de juros e amortização no PLOA é o estoque bruto da dívida pública federal – DPF, que inclui títulos em carteira no Banco Central. Os valores que serviram de base para a estimativa das despesas orçamentárias com o serviço da dívida para cada exercício, apresentados nas informações complementares que acompanham o PLOA 2016, estão relacionados na tabela 42, apresentada a seguir.

TABELA 42 - ESTOQUE BRUTO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

Dívida Pública Federal	R\$ bilhões				
	Dez/2012	Dez/2013	Dez/2014	Dez 2015	Dez 2016
Total	2.942,6	3.106,2	3.439,6	3.940,6	4.349,1
- Interna	2.850,0	3.011,5	3.327,3	3.790,7	4.185,7
- Externa	92,6	94,7	112,3	149,9	163,4

Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2016.

Além da dimensão do estoque, é preciso levar em conta a estratégia de administração e as expectativas do mercado, que influenciam o prazo de maturação e a composição da dívida, os quais, por sua vez, definem o volume de despesas em cada ano. De acordo com a mensagem presidencial, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, órgão gestor da dívida da União, vem se empenhando em melhorar a composição e o prazo de maturação da dívida. Para isso, busca substituir gradativamente os títulos indexados à taxa Selic por títulos com rentabilidade prefixada ou vinculada a índices de preços, tendo em vista o objetivo de minimização de custos e manutenção de níveis prudentes de risco de refinanciamento da DPF.

Entre dezembro de 2012 e dezembro de 2014, aumentou a participação de títulos prefixados (de 40,0% para 41,6%)<sup>79</sup> e vinculados a índices de preços (de 33,9% para 34,9%), ao mesmo tempo em que diminuiu a de títulos vinculados à taxa Selic (de 21,7% para 18,7%).

Com relação aos prazos de maturação da dívida, verifica-se, entre dezembro de 2012 e dezembro de 2014, o aumento do prazo médio da DPF (de 4,0 para 4,4 anos) e a diminuição do percentual vincendo em 12 meses (de 24,4% para 24,0%).

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

A gestão da dívida pública federal envolve o pagamento de juros e de amortização do principal corrigido (pagos periodicamente ou no vencimento da operação de crédito). Portanto, a lei orçamentária deve conter dotações necessárias ao pagamento dessas despesas.

<sup>77</sup> A neutralidade fiscal das despesas do PAC sempre esteve a depender de a meta de resultado primário ser efetivamente reduzida em função de gastos do PAC até o montante admitido na LDO. Essa neutralizada podia ser conferida em dois momentos: (i) na fase de elaboração do orçamento (caso a meta fosse reduzida no PLOA e na lei respectiva); e (ii) na fase de execução orçamentária (caso reduções adicionais fossem indicadas no Relatório de Avaliação de Despesas e Receitas Primárias, publicado bimestralmente). Note-se que a “neutralidade fiscal” obtida pela redução da meta na LOA, poderia ser perdida caso essa redução fosse revertida no Relatório de Avaliação. Em todo caso, uma despesa primária sempre tem impacto na apuração do resultado primário.

<sup>78</sup> O Substitutivo apresentado ao PLDO 2016, prevê redução da meta de resultado primário do montante relativo ao PAC, conforme Adendo 1.

<sup>79</sup> Tabela 6 - Resultados e Projeções da Dívida Pública Federal constante da mensagem presidencial.



## CONGRESSO NACIONAL

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

### 4.5.1. Juros e Encargos da Dívida (GND 2)

Os juros e encargos constantes do PLOA 2016, estimados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN e pela SOF, constam da tabela 43.

TABELA 43 - JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA  
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Exercício	R\$ milhões	
	Valor	
2014 (Executado) <sup>(1)</sup>	170.552,0	
2015 (Autorizado)	277.346,4	
2016 (PLOA 2016)	304.101,2	

Fontes: SIAFI e PLOA 2016

(1) Despesa liquidada mais despesa inscrita em restos a pagar não processados

Observa-se que os dados acima são diferentes daqueles constantes da mensagem presidencial, a qual registra os seguintes valores no Demonstrativo de Resultados Primário e Nominal do Governo Federal, conforme tabela 44.

TABELA 44 - JUROS NOMINAIS - NFSP

Exercício	R\$ milhões	
	Valor	
2014 (Realizado)	251.070,2	
2015 (Reprogramado)	330.770,0	
2016 (PLOA 2016)	266.145,0	

Fonte: Mensagem presidencial (PLOA 2016)

A diferença entre valores apresentados nas duas tabelas anteriores é esperada. De fato, na tabela 43, os valores referem-se à autorização orçamentária necessária para o pagamento dos juros e encargos vincendos ao longo do exercício financeiro. Esses valores referem-se a juros reais e, portanto, não consideram atualizações monetárias decorrentes da inflação, as quais, incorporando-se ao principal, são pagas a título de amortização. Deve-se observar que as dotações referem-se somente aos juros a pagar em 2016, pois os juros a receber nesse exercício estão considerados na estimativa da receita.

Já na tabela 44, são indicados os montantes de juros que impactam o resultado nominal. Os valores, apurados pelo Banco Central, incluem atualização monetária decorrente da inflação (juros nominais) e abrangem juros ativos (a receber) e passivos (a pagar) que incidirão sobre a dívida pública no exercício de 2016. Trata-se, portanto, de juros líquidos incorridos, os quais, de acordo com o regime de competência, independem de pagamentos, recebimentos e, mesmo, de constarem do orçamento. Os valores estimados para 2016 refletem, sobretudo, o patamar de juros básicos que remuneram os títulos e a elevação do estoque da dívida.

### 4.5.2. Amortização da Dívida (GND 6)

O PLOA 2016 mostra, quanto às despesas com amortização, uma elevação das expectativas de desembolso para o próximo exercício em relação ao montante autorizado em 2015, conforme demonstrado na tabela 45.

TABELA 45 - AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA  
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Exercício	R\$ milhões	
	Valor	
2014 (Executado)	808.539,8	
2015 (Autorizado)	1.079.956,9	
2016 (PL)	1.044.806,8	

Fonte: SIAFI e PLOA 2016

(1) Despesa liquidada mais despesa inscrita em restos a pagar não processados



## CONGRESSO NACIONAL

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

A tabela 46 demonstra as fontes alocadas para amortização da dívida.

TABELA 46 - AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA POR FONTE DE RECURSOS  
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

	R\$ milhões
143 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Refinanciamento da Dívida Pública Federal	885.000,3
152 - Resultado do Banco Central	50.000,0
173 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - Estados e Municípios	39.155,1
159 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Refinanciamento de Dívidas de Médio e Longo Prazos	27.633,6
163 - Reforma Patrimonial - Privatizações	26.263,0
197 - Dividendos da União	12.221,2
129 - Recursos de Concessões e Permissões	4.000,0
171 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - BEA/BIB	401,5
900 - Recursos Ordinários	70,9
188 - Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	36,0
162 - Reforma Patrimonial - Alienação de Bens	23,3
187 - Alienação de Títulos e Valores Mobiliários	1,8
<b>Total</b>	<b>1.044.806,8</b>

Fonte: SIAFI e PLOA 2016

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

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

A dotação para refinanciamento para 2016, de R\$ 885,0 bilhões, representa incremento de R\$ 187,4 bilhões em relação aos valores autorizados para 2015 (R\$ 697,6 bilhões). Esse acréscimo pode ser atribuído principalmente ao crescimento do montante da dívida pública federal. A amortização com recursos das demais fontes soma R\$ 159,8 bilhões.

Ao contrário de anos anteriores, não há dotação destinada à cobertura de resultado negativo do Banco Central<sup>80</sup>, o que indica haver expectativa de resultado positivo no 2º semestre de 2015<sup>81</sup>. O valor autorizado em 2015 para essa finalidade é de R\$ 54,5 bilhões.

### 4.6. Reservas de Contingência

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

O art. 12, *caput*, do PLDO 2016, requer que se inclua, no projeto e na lei orçamentária anual para 2015, reserva de contingência geral<sup>82</sup>, constituída por recursos livres<sup>83</sup>, destinada à

<sup>80</sup> A cobertura do resultado negativo do Banco Central tem sido classificada como despesa com amortização da dívida.

<sup>81</sup> A Lei Complementar nº 101, de 2000, dispõe no art. 7º, *caput* e § 1º:

“Art. 7º O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais.”

§ 1º O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.

<sup>82</sup> Nesta nota técnica conjunta, essa reserva de contingência é caracterizada como geral porque: i) sendo constituída por recursos livres e não estando consignada a órgão ou entidade da administração pública federal, em princípio, presta-se ao atendimento das necessidades de qualquer unidade orçamentária constante dos orçamentos fiscal e da seguridade social; e ii) coexiste com outras reservas de contingência (específicas) constituídas à conta de receitas próprias e vinculadas (geralmente consignadas a órgão ou entidade da administração pública) e/ou que devam atender programação ou necessidade específica.



## CONGRESSO NACIONAL

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

cobertura de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, em observância ao art. 5º, inciso III, da LRF.

O montante mínimo dessa reserva deve corresponder a 2% da receita corrente líquida – RCL no projeto e a 1% na lei orçamentária. No projeto, pelo menos metade do valor deve ser classificada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal<sup>84</sup>.

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

O mesmo art. 12 do PLDO 2016, em seu § 1º, também prevê que outras reservas de contingência possam ser constituídas à conta de receitas próprias e vinculadas e para atender programação ou necessidade específica<sup>85</sup>.

A tabela 47 demonstra os montantes das reservas de contingências geral e específicas consideradas no PLOA 2016.

TABELA 47 - COMPOSIÇÃO DAS RESERVAS DE CONTINGÊNCIA  
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Tipo de Reserva / Órgão	Identificador de RP	R\$ milhões
		PLOA 2016
Reserva de Contingência Geral (art. 12, Caput, do PLDO 2016)		15.189,0
90000 - Reserva de Contingência	Desp. Financeira	7.594,5
90000 - Reserva de Contingência	Desp. Prim. Discricionária	7.594,5
Reservas de Contingência Específica (art. 12, § único, do PLDO 2016)		25.112,7
20000 - Presidência da República	Desp. Financeira	234,5
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Desp. Financeira	80,5
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	Desp. Financeira	1.760,5
25000 - Ministério da Fazenda	Desp. Financeira	2.465,4
28000 - Ministério do Desenv. Indústria e Comércio Exterior	Desp. Financeira	1.026,9
30000 - Ministério da Justiça	Desp. Financeira	1.050,7
32000 - Ministério de Minas e Energia	Desp. Financeira	1.031,1
41000 - Ministério das Comunicações	Desp. Financeira	4.137,0
42000 - Ministério da Cultura	Desp. Financeira	194,9
44000 - Ministério do Meio Ambiente	Desp. Financeira	84,9
47000 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Desp. Financeira	7,4
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário	Desp. Financeira	49,4
52000 - Ministério da Defesa	Desp. Financeira	230,6
53000 - Ministério da Integração Nacional	Desp. Financeira	4,1
56000 - Ministério das Cidades	Desp. Financeira	1.024,7
62000 - Secretaria de Aviação Civil	Desp. Financeira	3.469,9
71000 - Encargos Financeiros da União	Desp. Financeira	6.165,2
90000 - Reserva de Contingência	Desp. Financeira	2.095,1
<b>Total das Reservas de Contingência</b>		<b>40.301,7</b>

Fonte: PLOA 2016 e SIGA Brasil

Como se observa, as reservas alcançam R\$ 40,3 bilhões no PLOA 2016, sendo R\$ 15,2 bilhões referente à reserva de contingência geral, constituídas por recursos livres (fonte 100) e R\$ 25,1 bilhões relativos a reservas de contingência específicas<sup>86</sup>, formadas por fontes próprias e/ou vinculadas.

<sup>83</sup> O exame do *caput* e do § 1º do art. 12 do PLDO 2016 permite concluir que a reserva geral deve conter somente recursos livres, o que não impede que receitas próprias e vinculadas constituam reservas específicas.

<sup>84</sup> Apesar de até o momento o PLDO 2016 não ter sido aprovado pelo Congresso Nacional, o texto do *caput* do art. 12 tem permanecido inalterado nos últimos anos, refletindo entendimento comum entre os Poderes Executivo e Legislativo sobre o tema.

<sup>85</sup> As disposições contidas nas últimas LDOs e no PLDO 2016 quanto à constituição de reservas de contingência geral e específicas têm se repetido, com pouca alteração, refletindo entendimento comum entre os Poderes Executivo e Legislativo sobre o tema.

<sup>86</sup> O valor de R\$ 2,1 bilhões, embora consignado ao órgão “90000 – Reserva de Contingência”, não se considera integrante da reserva geral, mas das reservas específicas em razão de representar recursos vinculados (fonte 142 - Compensações Financeiras pela



## CONGRESSO NACIONAL

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

Vale observar que a reserva de contingência geral atingiu o patamar de 2% da RCL requerido no PLDO 2016<sup>87</sup>. Ademais, em consonância com o preconizado no referido projeto, metade dessa dotação (R\$ 7,6 bilhões) encontra-se classificada como despesa primária. Essa parcela, contudo, é usualmente utilizada para o atendimento de emendas durante o processo de apreciação da proposta orçamentária, ficando a lei orçamentária sem reserva de contingência que rigorosamente atenda ao art. 5º, inciso III, da LRF.

De fato, a outra metade da reserva de contingência geral, classificada como despesa financeira, não representa fonte adequada para fazer face ao pagamento de despesas primárias que venham a ser objeto de créditos adicionais durante o exercício de 2016, salvo se houver compensações que garantam o cumprimento da meta de resultado primário. Como geralmente não ocorre o comprometimento do excesso de arrecadação (improvável de ocorrer no próximo ano) ou cancelamento de programações, a abertura de crédito adicional à conta dessa reserva de contingência financeira para o atendimento de despesas primárias implicará contingenciamento de despesas no valor do crédito aberto, com vistas a afastar o risco de descumprimento da meta.

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

A constituição de reservas de contingências classificadas como despesa financeira, formadas por recursos livres, próprios ou vinculados, na verdade, é procedimento por meio do qual o Poder Executivo economiza recursos para fins de cumprimento da meta de resultado primário definida na LDO.

Contudo, os recursos próprios ou vinculados não podem ser utilizados para o pagamento do serviço da dívida, tendo em vista restrição imposta pelo parágrafo único do art. 8º da LRF. Apesar disso, os recursos economizados, desde logo, produzem o efeito de reduzir a dívida líquida<sup>88</sup>.

O Ministério das Comunicações, a Secretaria de Aviação Civil e o Ministério da Fazenda são os órgãos que mais perdem com esse procedimento, deixando de incluir programações nos montantes de R\$ 4,1 bilhões, R\$ 3,5 bilhões e R\$ 2,5 bilhões, respectivamente. Contribuem também, com valores significativos para a geração de resultado primário o Fundo de Garantia à Exportação, com R\$ 3,4 bilhões, e o Fundo Soberano do Brasil, com R\$ 2,2 bilhões, os quais integram o órgão orçamentário 71000 – Encargos Financeiros da União.

As principais fontes que deixam de atender ao objeto de suas vinculações são: 180 – Recursos Próprios Financeiros<sup>89</sup> (R\$ 3,3 bilhões); 178 – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (R\$ 3,1 bilhões); 280 – Recursos Próprios Financeiros (R\$ 3,0 bilhões); e 129 – Recursos de Concessões e Permissões (R\$ 2,9 bilhões).

---

Produção de Petróleo, Gás Natural e outros Hidrocarbonetos Fluidos). Referidos recursos são aplicados segundo legislação específica, como a Lei nº 9.478, de 1997, e, portanto, não podem ser utilizadas livremente.

<sup>87</sup> A receita corrente líquida alcançou R\$ 759,45 bilhões de acordo com o item IX das Informações Complementares.

<sup>88</sup> Após a edição de leis que alteram a vinculação, os recursos são utilizados para finalidades diversas, inclusive pagamento do serviço da dívida. Tomem-se como exemplos o art. 13 da Lei nº 11.943, de 2009, o art. 1º, § 2º, da Lei nº 11.948, de 2009, e art. 9º da Lei nº 12.306, de 2010.

<sup>89</sup> As fontes 180 e 280 são geradas por receitas financeiras (remuneração sobre depósitos e juros e amortização recebidos) pertencentes aos órgãos e entidades da Administração Pública.



## CONGRESSO NACIONAL

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

### 5. Autorização para Abertura de Crédito Suplementar

*Eugênio Greggjanin – Conof /CD  
José de Ribamar Pereira da Silva – Conorf/SF*

O art. 165, § 8º, da Constituição e o art. 7º da Lei 4.320, de 1964, contemplam o princípio orçamentário da exclusividade, segundo o qual a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvada a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito.

O PLOA 2016, com base nessa ressalva e seguindo a linha das leis orçamentárias anteriores, autoriza a abertura de créditos suplementares para o atendimento de despesas elencadas no art. 4º, observados limites e fontes de recursos nele previstos.

A autorização prévia, que permite a abertura do crédito sem a necessidade de envio de projeto de lei ao Congresso Nacional, revela-se adequada até o ponto em que permite flexibilidade razoável para a execução eficiente das políticas públicas. Contudo, como o procedimento permite que o Poder Executivo altere, durante a execução orçamentária, a alocação de recursos definida quando da elaboração e aprovação dos orçamentos, é importante que haja certo comedimento na concessão desse tipo de autorização, com vistas a preservar a efetividade da participação do Congresso Nacional na alocação de recursos públicos.

No entanto, verifica-se que o rol de casos para os quais se autoriza a abertura de créditos suplementares tem aumentado a cada ano. No PLOA 2016, os 35 incisos do caput do art. 4º permitem modificações substanciais nas programações dos orçamentos fiscal e da seguridade social. A título de exemplo, citam-se dispositivos que também constam das últimas leis orçamentárias:

a) o inciso I permite que qualquer programação seja suplementada em até 20% de seu valor, a partir de cancelamentos em outras programações (cada uma podendo contribuir com até 20% de sua dotação) ou outras fontes ali indicadas; porém, se as programações situam-se em mesmo programa, o limite do remanejamento é ampliado em 10% (§ 1º, I); se localizadas em uma mesma ação do órgão orçamentário, o limite é ampliado em 80% (§ 1º, II);

b) o inciso II permite que, no âmbito de uma mesma programação, haja remanejamentos ilimitados entre as dotações consignadas a outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras;

c) o inciso XVII possibilita remanejamentos entre programações do PAC até o montante correspondente a 30% (R\$ 12,7 bilhões) dos recursos destinados ao programa (R\$ 42,4 bilhões), disposição que não limita a contribuição que determinada programação pode oferecer (100% da dotação pode ser cancelada) ou o aporte que possa receber (em tese, uma programação pode ser aumentada em até R\$ 12,7 bilhões);

Em comparação com a LOA 2015, destacam-se as alterações a seguir:

a) o inciso XVI do art. 4º amplia a lista dos benefícios concedidos aos servidores e aos militares que podem ser suplementados por ato próprio de cada Poder; b) o inciso XXX prevê o remanejamento de dotações no âmbito do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF;

c) o inciso XXXI representa um desdobramento do inciso XVI da LOA 2015 e autoriza suplementação de programações para o atendimento de despesas com movimentação e fardamento de militares das Forças Armadas;

d) o inciso XXXII autoriza a suplementação de programações que tenham dotações suportadas por recursos ordinários cuja geração está condicionada à aprovação da DRU (fonte 900).

Por fim, deve-se observar que, conforme procedimentos previstos nas leis orçamentárias anteriores, o PLOA 2016 permite, em diversos casos, a indicação do superávit financeiro e do



## CONGRESSO NACIONAL

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

excesso de arrecadação para a abertura de créditos suplementares que devam atender a despesas primárias.

A possibilidade de utilização de superávit financeiro e de eventual excesso de arrecadação (possível de ocorrer em determinadas fontes de recursos em 2016, mas não em termos globais) para financiar o aumento de despesas, num cenário de dificuldade para as contas públicas, que aponta para o crescimento do endividamento público, mostra-se totalmente inapropriado e inoportuno.

Certamente, é lícita a utilização de recurso vinculado, constantes do superávit financeiro ou gerado por excesso de arrecadação de receita específica, ao seu objeto. Deve, contudo, a abertura do crédito adicional depender de cancelamentos compensatórios de outras programações. Sem isso, ocorrerá excesso de autorizações orçamentárias em relação aos recursos efetivamente disponíveis para fazer face à despesa, o que contribui para a ocorrência de contingenciamentos e/ou para o descumprimento da meta de resultado primário.

### 6. Obras com Indícios de Irregularidades Graves

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

O Anexo VI do PLOA 2016 trata da relação das obras e serviços nos quais o TCU identificou indícios de irregularidades graves (art. 96, § 1º, IV, do PLDO/2016<sup>90</sup>), ou seja, aqueles atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado com potencialidade para ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

- a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou
- b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública.

O Anexo VI do PLOA 2016 contempla três empreendimentos (no PLOA 2015, eram dois) que poderão ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa pelo Congresso Nacional caso os respectivos gestores não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências até a aprovação do projeto.

Os programas de trabalho referentes (i) à construção da Vila Olímpica em Parnaíba/PI e (ii) ao Controle de inundações, urbanização e recuperação ambiental das bacias dos Rios Iguaçú/Botas e Sarapuí na Baixada Fluminense/RJ já constam do Anexo VI da LOA 2015, enquanto o referente às obras de implantação e pavimentação na rodovia BR-448, no Rio Grande do Sul constou do PLOA 2015, mas não da lei orçamentária aprovada para esse exercício.

Segundo registrado no Relatório nº 1/COI/CMO, de 2014<sup>91</sup> (p. 23) essa obra teve indicação de paralisação por parte do TCU durante a apreciação do PLOA 2015. Contudo, alegando tratar-se de “obra já concluída, com 100% de execução e com os contratos expirados, conforme informado pelo próprio TCU (TC 009.388/2012-5)”, o Congresso Nacional deliberou por não incluir o programa de trabalho correspondente no anexo de obras paralisadas da LOA 2015.

Não há impedimento legal para que programações relacionadas a obras e serviços com indícios de irregularidades graves recebam dotações orçamentárias no PLOA 2016. Entretanto, se isso ocorrer, as programações deverão ficar bloqueadas até a regularização das pendências. O

<sup>90</sup> Deve-se ressaltar que, não tendo sido aprovada a LDO 2016, o regramento utilizado para a matéria nesta exposição é o contido no PLDO 2016.

<sup>91</sup> Disponível em: [http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2014/coi/COI-Rel\\_01\\_2014.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2014/coi/COI-Rel_01_2014.pdf). Acesso em 03/09/2015



## CONGRESSO NACIONAL

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

desbloqueio deve ser autorizado pela CMO, nos termos estabelecidos no § 2º do art. 96 do PLDO 2016.

Cumpra ponderar, entretanto, que a relação constante do Anexo VI do PLOA 2016 tem caráter preliminar, pois deverá ser atualizada pelo TCU em novembro de 2015, conforme previsto no art. 98, inciso II, do PLDO 2016, ou mesmo posteriormente, caso novas ocorrências venham a ser identificadas pela Corte de Contas.

Caberá ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves (COI) examinar as informações prestadas pelo TCU e apresentar relatório para deliberação da CMO, nos termos previstos nos arts. 24 e 123 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

O art. 97 do PLDO 2016 estabelece que o Congresso Nacional deve levar em consideração, na deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves, as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, em especial:

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

## 7. Transparência Orçamentária

O orçamento público representa a expressão financeira das políticas públicas programadas para determinado exercício. Conforme assinalado em notas técnicas anteriores<sup>92</sup>, a qualidade desse planejamento vem sendo deteriorada pela incidência recorrente e não tratada de várias deficiências relacionadas à pouca transparência do processo decisório orçamentário, especialmente no tocante à gestão dos benefícios creditícios, à correlação ambígua entre programações orçamentárias e políticas públicas e à autorização orçamentária global excessiva em relação ao montante de recursos efetivamente disponível para pagamento. A seguir, comentaremos cada um desses itens.

<sup>92</sup> Vide, por exemplo, Nota Técnica Conjunta nº 09/2014 das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.



## CONGRESSO NACIONAL

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

### 7.1. Benefícios financeiros e creditícios

Fernando Moutinho – Conorf/SF  
Rafael Inacio De Fraia e Souza – Conorf/SF

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

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

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

Verifica-se que tais benefícios são estimados pelo Executivo no montante de R\$ 117,83 bilhões, cuja variação nominal foi representativa em relação aos valores apresentados em 2014. Em termos relativos à despesa total orçada, essa variação torna-se ainda maior, pois os subsídios dessa natureza mais que dobraram em relação ao montante de 2014, conforme se demonstra na tabela abaixo.

TABELA 48 - BENEFÍCIOS FINANCEIROS CREDITÍCIOS – 2014 E 2016

R\$ bilhões

	BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS	DESPESA TOTAL (*)	BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS COMO PROPORÇÃO DA DESPESA TOTAL
LOA/2014	43,85	1.728,43	2,54%
PLOA/2016	117,83	2.018,42	5,84%
Variação percentual 2014/2016	168,71%	16,78%	130,11%

(\*) Montante das despesas do orçamento fiscal e da seguridade social líquido de refinanciamento da dívida.

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

Em termos da distribuição regional, refletida na tabela 49, observa-se grande concentração nas regiões Sudeste e Sul, mesmo que estas não sejam objeto de fundos de desenvolvimento regional específicos, o que é parcialmente explicado pela concentração nessas regiões do efeito de empréstimos do BNDES custeados com recursos públicos, sob as diferentes rubricas de “Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT”, “Empréstimos da União ao BNDES” e “Programa de Sustentação do Investimento – PSI”.

TABELA 49 - DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

Região	Percentual de Participação
Norte	8,83%
Nordeste	21,55%
Centro-Oeste	14,42%
Sudeste	38,14%
Sul	17,06%
Total	100,00%

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



## CONGRESSO NACIONAL

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

As três rubricas acima mencionadas, aliás, respondem por R\$ 56,85 bilhões, ou 49,52 % do total dos benefícios financeiros e creditícios, o que demonstra extrema concentração do subsídio federal no crédito empresarial operado pelo BNDES, a despeito da existência pulverizada de programas muito mais numerosos para crédito agropecuário, empresarial e de programas sociais.

Por fim, as Informações Complementares (item VII.f, anexo 5) indicam que a elevação de um ponto percentual no custo de oportunidade do Tesouro Nacional (custo de captação por meio da emissão de títulos) implica elevação de R\$ 7,03 bilhões no montante desses benefícios.

### 7.2. Correlação Precária entre Programações Orçamentárias e Políticas Públicas

*Elisangela Moreira da Silva Batista – Conof/CD*  
*Flávio Diogo Luz – Conorf/SF*  
*Marcos Rogério Rocha Mendlovitz – Conof/CD*  
*Mauro Antônio Orrego da Costa e Silva – Conof/CD*  
*Orlando Cavalcante Neto – Conorf/SF*  
*Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos – Conorf/SF*

Na nota técnica conjunta referente à proposta orçamentária para 2015, foram apontadas as dificuldades para se rastrear as programações destinadas a dar cumprimento ao Plano Brasil sem Miséria, não obstante ter sido ele alçado a prioridade máxima de governo<sup>93</sup>. Naquela proposta, a expressão orçamentária do que haveria de ser esse plano mostrava-se dúbia quando se tomavam em conta os elementos de programação legalmente instituídos para vincular a gestão orçamentária (programas, ações e seus atributos de natureza, modalidade, fonte e outros); e era precária quando se tomavam em conta os chamados planos orçamentários – expediente administrativo criado em 2012 para detalhar as programações, sob comando unilateral do poder executivo.

Ao tempo em que se faz remissão à discussão procedida naquela nota técnica, faz-se notar que as mesmas deficiências remanescem na proposta orçamentária para 2016, como se ilustrará a seguir para a nova prioridade de governo – a Pátria Educadora.

A mensagem presidencial menciona que as medidas a serem adotadas para configurar o país como Pátria Educadora consistiriam principalmente na implementação de metas do Plano Nacional de Educação – PNE e das ações do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, do Programa Ciências sem Fronteiras, do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, do Sistema de Seleção Unificada – SISU, do Programa Universidade para Todos – PROUNI e do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES.

Para que tais compromissos discursivos se traduzam em autorizações efetivas e prioritárias de aplicação de recursos é necessário que estejam consignados em programações orçamentárias de forma específica, transparente e inequívoca. O exame da proposta de orçamento para 2016, contudo, revela que esse requisito não está cumprido, conforme observações a seguir:

- Não há qualquer menção explícita, no PLOA 2016, ao Plano Nacional de Educação – PNE, o que torna obscura a identificação de quais programações se destinam a dar cumprimento às metas desse plano. Apenas um cotejo hermenêutico entre o teor do PNE e o alcance das programações poderia dar alguma resposta, estabelecendo, contudo, vínculo frágil entre os dois documentos.
- O PRONATEC não é atendido por programação específica, fazendo-se identificar meramente pelo expediente do plano orçamentário. O mesmo se aplica ao Programa Ciências sem Fronteiras e ao Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM. Em relação a esse último, verifica-se estar na abrangência da ação “Exames e Avaliações da

<sup>93</sup> Vide Nota Técnica Conjunta nº 09/2014 das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. <sup>94</sup> O Programa Universidade para Todos – PROUNI é executado a partir de renúncia fiscal.



## CONGRESSO NACIONAL

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

Educação Básica”, a qual, no entanto, compreende outras avaliações, a exemplo da Prova Brasil.

- Sobre o Sistema de Seleção Unificada – SISU e o Programa Universidade para Todos – PROUNI<sup>94</sup>, não há qualquer menção expressa quanto a programações orçamentárias que proveem recursos atender aos respectivos gastos administrativos, nem mesmo ao nível de plano orçamentário.
- O Fundo de Financiamento Estudantil – FIES é a única das medidas expressas na mensagem presidencial, relacionadas à Pátria Educadora, com programações específicas.

É indispensável, pois, reafirmar o que já se havia apurado em relação à proposta orçamentária de 2015: “a falta de padronização dificulta a identificação dos programas de governo no orçamento, gerando enorme assimetria de informação entre os Poderes Executivo e Legislativo e entre governo e sociedade. E ainda que tais deficiências sejam sanadas, persiste relevante questão de fundo: a identificação de qualquer intenção por meio de planos orçamentários não vincula legalmente o Poder Executivo ao cumprimento de ações governamentais veiculadas”.

Acrescente-se, a propósito da precariedade dos planos orçamentários como lastro do planejamento, que estes se definiam em 2015 por 83 itens de detalhamento, abarcando somente R\$ 57,7 bilhões dos R\$ 2,97 trilhões da proposta; para 2016, o detalhamento se reduziu a 64 itens, abarcando R\$ 46,1 bilhões dos R\$ 3,0 trilhões da proposta.

### 7.3. Autorização Orçamentária acima das Disponibilidades Efetivas

*Eugênio Greggiani – Conof/CD  
Graciano Rocha Mendes – Conof/CD  
Maurício Ferreira de Macêdo – Conorf/SF  
Rudinei Baumbach – Conorf/SF*

A importância do orçamento público, e da sua aprovação pelo Legislativo, decorre da credibilidade e da legitimidade desse instrumento de planejamento. O planejamento orçamentário eficaz implica certo grau de acerto quanto ao fluxo de recursos financeiros, ao longo do exercício, que possam efetivamente ser utilizados no pagamento das despesas autorizadas. Trata-se de otimizar a previsibilidade orçamentária, uma das condições para assegurar a transparência das ações governamentais.

Contudo, é comum a avaliação de que o orçamento constitui “peça de ficção”. Essa crítica em geral refere-se à distância entre o que consta da lei orçamentária e o que o governo efetivamente acaba realizando em cada exercício.

No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, o montante das despesas autorizadas (lei orçamentária + créditos adicionais) costuma extrapolar a real disponibilidade financeira que se verifica ao longo do exercício, revelando o que se denomina “excesso de autorização orçamentária” em relação à disponibilidade de recursos que se espera sejam arrecadados até o final do exercício financeiro.

O excesso de autorização conduz a duas alternativas indesejáveis: contingenciamento de gastos, caso isso seja possível, ou o descumprimento da meta de resultado fiscal.

Ocorrência que deveria ser atípica, o contingenciamento já se tornou etapa natural do ciclo orçamentário da União, o qual atinge tanto a despesa orçamentária (limitação de empenho e de pagamento) quanto a inscrita em restos a pagar (limitação de pagamento).

<sup>94</sup> O Programa Universidade para Todos – PROUNI é executado a partir de renúncia fiscal.



## CONGRESSO NACIONAL

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

Nesta seção, procura-se delinear as principais causas que conduzem ao excesso de autorizações orçamentárias em relação às disponibilidades financeiras, bem assim indicar brevemente, ao final, os efeitos nocivos que isso acarreta.

### 7.3.1. Fatores que levam ao excesso de autorização

#### 7.3.1.1. Receita superestimada

A estimativa a maior da receita na elaboração do orçamento cria a ilusão de se poder ampliar a autorização de despesas sem afetar a meta fiscal nele implícita. Essa superestimativa, mantida a meta fixada na LDO, provoca excesso de autorização orçamentária.

Existe uma relação causal entre exagero na projeção das receitas, excesso de autorização de despesas e necessidade de contingenciamento orçamentário. Portanto, o caminho prudente é elaborar um orçamento que permita um diagnóstico confiável das finanças públicas, de modo que se evite o contingenciamento ou, se este se impuser diante de circunstâncias adversas da economia, que ocorra apenas residualmente.

A superestimativa da receita pode resultar de decisão do Executivo e/ou do Congresso Nacional, quando se recorre a projeções de variáveis macroeconômicas demasiadamente otimistas e a estimativa de receitas atípicas de improvável realização. Uma razão para agir assim seria a possibilidade de acomodar programações para as quais estimativas mais conservadoras seriam insuficientes, ou evidenciar um resultado fiscal implícito no orçamento adequado às disposições da lei de diretrizes orçamentárias.

A tabela 50 mostra a evolução da receita primária de 2009 a 2016, tanto no que se refere às projeções, constantes dos projetos e das respectivas leis orçamentárias, como a efetiva arrecadação a cada exercício financeiro. Observe-se que, em muitos casos, os números alusivos às receitas primárias encontram-se superestimados desde a elaboração do PLOA.

TABELA 50 - EVOLUÇÃO DA RECEITA PRIMÁRIA TOTAL  
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

AAno	PLOA (a)	LOA (b)	Realizada (c)	Diferença	
				(c - a)	(c - b)
2009	808.884,3	805.237,9	740.627,8	-68.256,5	-64.610,1
2010	853.606,1	873.894,9	921.054,9	67.448,8	47.160,0
2011	967.626,1	990.474,8	991.037,9	23.411,8	563,1
2012	1.097.340,8	1.127.322,6	1.060.245,0	-37.095,8	-67.077,6
2013	1.229.512,7	1.253.366,0	1.178.987,7	-50.525,0	-74.378,3
2014	1.315.353,7	1.331.612,7	1.221.465,6	-93.888,1	-110.147,1
2015	1.465.824,5	1.447.826,8	***	***	***
2016	1.401.824,7	***	***	***	***

Fonte: Mensagens Presidenciais dos PLOAs de 2009 a 2016

#### 7.3.1.2. Crédito Adicional à conta de Superávit Financeiro

A abertura de crédito adicional durante a execução orçamentária deve ser acompanhada da devida compensação, com vistas a evitar o risco de descumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida. Tratando-se de crédito para o atendimento de despesas primárias, a compensação pode ser o excesso de arrecadação de receitas primárias ou o cancelamento de despesas de mesma natureza. Contudo, ainda que ocorra excesso de arrecadação em determinada fonte de recursos que se pretenda aproveitar na abertura de crédito adicional, havendo frustração no montante global das receitas primárias, deve-se igualmente exigir o cancelamento mencionado.



## CONGRESSO NACIONAL

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

É comum, no entanto, a utilização, como fonte para a abertura de créditos adicionais, do “superávit financeiro” apurado no exercício anterior. Ainda que o referido superávit financeiro esteja previsto no art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, como uma das fontes de recursos para abertura de créditos adicionais<sup>95</sup>, a LRF passou a exigir, na gestão orçamentária e financeira, a observância das metas de resultado fiscal fixadas na LDO, não só durante a elaboração como também na execução orçamentária.

O superávit financeiro reflete a diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior. Seu saldo acumula economias produzidas pelos superávits primários gerados nos anos anteriores e, por isso, os recursos nele compreendidos estão comprometidos com a redução da dívida líquida.

O fato de o superávit financeiro já estar comprometido com a redução da dívida líquida representa óbice à sua indicação como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais destinados a atender despesas primárias, em observância ao princípio do equilíbrio fiscal da LRF, bem como ao disposto no § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964.

Desse modo, a abertura de crédito à conta do superávit financeiro, em benefício de despesas primárias, ainda que observada a vinculação de recursos a que se refere o art. 8º, parágrafo único, da LRF, somente deveria ser permitida caso houvesse margem fiscal gerada por excesso de arrecadação, cancelamento compensatório de dotações para despesa primária anteriormente autorizada ou, em última hipótese, redução da meta de resultado primário.

Do contrário, a abertura de crédito levará ao excesso de autorização de gastos em relação aos recursos que efetivamente podem ser utilizados para pagamento, tendo como consequência direta a necessidade de se elevar, no mesmo montante, o contingenciamento das demais despesas primárias anteriormente autorizadas.

Disposições constantes das leis orçamentárias anuais, como as contidas no *caput* do art. 4º do PLOA 2015<sup>96</sup>, embora em conformidade com a argumentação ora proposta, não têm sido suficientes para impedir excessos de autorização orçamentária quando da abertura de crédito suplementar. Isso porque o Poder Executivo considera que as dotações autorizadas para despesas primárias, à conta do superávit financeiro, não afetam o cumprimento da meta de resultado primário no ato de abertura do crédito, uma vez que a execução orçamentária se submete a limites impostos por decreto de programação financeira<sup>97</sup>.

No que tange especificamente à abertura de créditos extraordinários, saliente-se que a Constituição dispensa (art. 167, V, CF) a indicação formal da fonte para a abertura desse tipo de crédito. Os créditos extraordinários, afinal, somente devem ser abertos nos casos de urgência, relevância e imprevisibilidade de determinados gastos, sendo instrumentalizados por meio de medida provisória (art. 167, § 3º, e art. 62 da CF). Apesar disso, o fato é que qualquer pagamento de despesa primária afeta os resultados fiscais do exercício.

No âmbito da União, o crédito extraordinário tem sido recorrentemente aberto à conta do superávit financeiro ou da arrecadação inicialmente prevista para o exercício, sendo pouco

<sup>95</sup> “Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.”

<sup>96</sup> “Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, **desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário** estabelecida para o exercício de 2015 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, para o atendimento de despesas: [...]” (grifos nossos)

<sup>97</sup> Esse entendimento está expresso nas exposições de motivo de projetos de lei que abrem créditos adicionais à conta de superávit financeiro.



## CONGRESSO NACIONAL

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

utilizada a fonte de excesso de arrecadação ou o cancelamento compensatório de outras despesas. Conforme já ressaltado, essa prática, na ausência de espaço fiscal, leva à necessidade de contingenciamento de dotações para despesas primárias anteriormente autorizadas pela lei orçamentária ou por outros créditos.

Levando-se em conta os princípios de gestão fiscal responsável contidos na LRF, as LDOs poderiam disciplinar melhor o tema, fixando condições e critérios para a abertura de créditos extraordinários, com previsão de redução da meta de resultado primário caso não houvesse a indicação de fonte de financiamento adequada (excesso de arrecadação ou cancelamento de despesa primária).

Outro fator que contribui para o elevado contingenciamento decorre do § 2º do art. 167 da Constituição, o qual prevê a possibilidade de reabertura, no exercício seguinte, de créditos extraordinários e especiais autorizados nos últimos quatro meses de determinado exercício. Prorrogados, ou seja, reabertos nos limites de seus saldos, incorporam-se ao orçamento do exercício financeiro subsequente, concorrendo com as demais dotações.

A reabertura de créditos extraordinários e especiais à conta do superávit financeiro tem respaldo, também, no § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964<sup>98</sup>. Contudo, como mencionado, o superávit financeiro encontra-se comprometido com a redução da dívida líquida, uma vez que é produzido por superávits primários que têm o mesmo comprometimento. Sendo assim, somente parcela do superávit financeiro lastreada por eventual excesso de resultado primário deveria ser utilizada para a reabertura de crédito destinado a despesas primárias, o que dependeria, todavia, da existência de regra que permitisse a redução da meta de resultado primário no exercício financeiro da reabertura. Fora essa solução, para evitar o excesso de autorização orçamentária, restaria o comprometimento de eventual excesso de arrecadação, ou a indicação de cancelamentos compensatórios no ato de reabertura.

Deve-se observar, por fim, que o texto da lei orçamentária autoriza diversas possibilidades de abertura de créditos suplementares, por meio de decreto, à conta do superávit financeiro, assunto tratado na seção 5 desta nota técnica.

A tabela 51 abaixo demonstra o montante dos créditos abertos ou reabertos durante os exercícios de 2011 a 2015 à conta de superávit financeiro.

TABELA 51 - CRÉDITOS ABERTOS E REABERTOS À CONTA DE SUPERÁVIT FINANCEIRO  
(DESPESA PRIMÁRIAS) – 2011-2015

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

Fonte: Siafi Gerencial / Tesouro Gerencial

### 7.3.1.3. Estoque de Restos a Pagar

O contingenciamento busca criar condições para o cumprimento da meta de resultado primário, o qual, no âmbito da União, é apurado considerando-se as despesas pagas. O regime de caixa possibilita uma limitação de empenho menos intensa (em relação à limitação de pagamento que efetivamente ocorre), provocando estoque de restos a pagar de montante significativo.

É razoável que haja resíduos passivos a serem pagos no exercício seguinte, em decorrência dos prazos associados aos atos a serem praticados pela administração pública e por

<sup>98</sup> Lei nº 4.320/64, art. 43: “§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas”.



## CONGRESSO NACIONAL

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

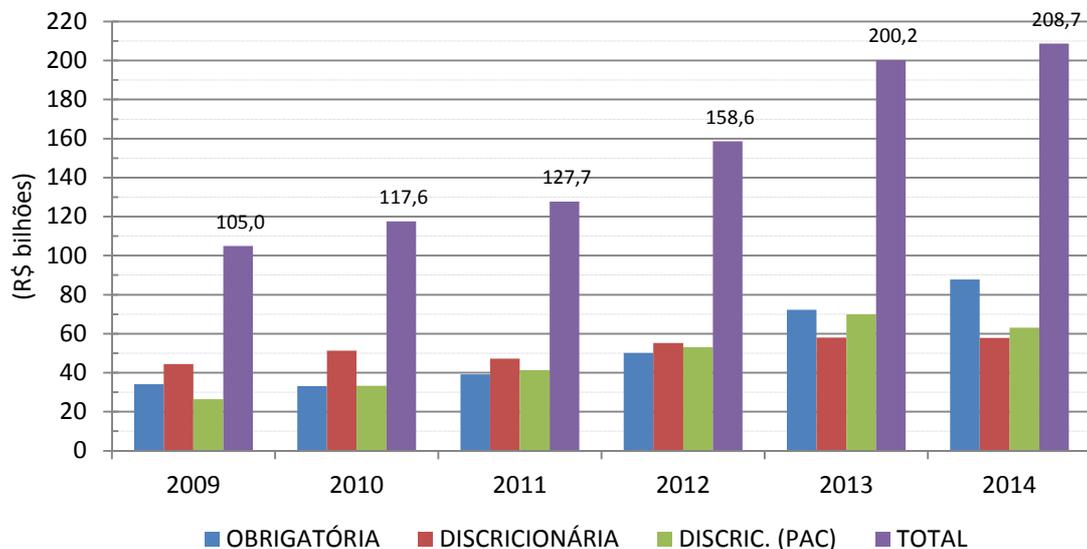
seus credores. Esses resíduos passivos, porém, devem estar fundados na despesa legalmente empenhada, a qual representa uma obrigação de pagar após o implemento de condições pactuadas. Os restos a pagar não podem estar fundamentados tão somente em “nota de empenho” emitida do Siafi, mas também em disposições contidas em contrato, convênio ou norma legal, pois somente atendidas essas condições pode-se verificar a ocorrência de despesa legalmente empenhada.

O que se verifica, no entanto, é que a inscrição de restos a pagar decorre cada vez mais do excesso de autorizações em relação aos recursos disponíveis e se revela como instrumento de dilatação da vigência das dotações orçamentárias, que a rigor devem se restringir ao exercício financeiro que se referem.

Em um primeiro momento, os restos a pagar podem decorrer de excesso de autorização de despesas, não contando, portanto, com reserva de recursos para honrar o pagamento no exercício seguinte. Em um segundo momento, já no exercício seguinte, os montantes inscritos nas condições mencionadas passam a constituir também excesso de autorização<sup>99</sup>. Essa situação leva a que o pagamento dos resíduos passivos concorra com o pagamento de despesas do orçamento aprovado para o exercício.

Cria-se, assim, um círculo vicioso<sup>100</sup> que provoca o crescimento do estoque de restos a pagar, o qual alcançou o montante de R\$ 227,9 bilhões ao final do exercício de 2014. Desse total, R\$ 208,7 bilhões correspondem a despesas primárias, conforme ilustrado no gráfico 6.

GRÁFICO 6 - RESTOS A PAGAR REFERENTES A DESPESAS PRIMÁRIAS  
(Estoque ao Final do Exercício)



Não há recursos reservados para o pagamento de R\$ 208,7 bilhões referentes a despesas primárias inscritas em restos a pagar. Como esses resíduos passivos e as despesas autorizadas no orçamento concorrem entre si, uma real limitação de pagamento incidente sobre o conjunto das autorizações legais para desembolso (dotação orçamentária + restos a pagar inscritos) se estabelece desde o início do exercício financeiro, tendo em vista a meta fiscal a cumprir.

<sup>99</sup> A dotação orçamentária representa autorização orçamentária para empenhar, liquidar e pagar. Enquanto não se cumpram todas as fases da despesa, encontrando-se ela inscrita em restos a pagar, necessário que se reconheça que a inscrição não exclui o caráter de autorização orçamentária, no caso para liquidar (se necessário) e pagar.

<sup>100</sup> A inscrição de restos a pagar decorre do excesso de autorização orçamentária; restos a pagar inscritos compõem o excesso de autorização e contribuem para aumentar o estoque dos resíduos passivos.



## CONGRESSO NACIONAL

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

### 7.3.1.4. Outras causas

O excesso de autorização orçamentária também pode ser impulsionado por mecanismo que permita elevar a meta de resultado primário durante o exercício financeiro a patamar acima do previsto na lei orçamentária. De fato, a opção de gerar maior economia primária, acima da meta inicialmente considerada, reduz a disponibilidade de recursos financeiros, pondo a descoberto dotações que anteriormente poderiam ser executadas.

A subestimativa de despesas primárias obrigatórias na lei orçamentária, percebida durante o exercício financeiro, implica redução dos recursos que possam fazer face ao pagamento de despesas primárias discricionárias, revelando também excesso de autorização orçamentária, salvo quando a abertura do crédito adicional para atender às primeiras contar com compensação adequada (excesso de arrecadação ou cancelamentos de dotações destinadas às últimas).

### 7.3.2. Efeitos nocivos do excesso de autorização

Para evitar descumprimento da meta fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o excesso de autorização orçamentária conduzirá ao contingenciamento e/ou à redução da meta de resultado fiscal. Mas o fenômeno produz outros efeitos nocivos relevantes no campo da gestão pública e da transparência.

Supondo haver cobertura financeira suficiente para as programações incluídas na lei orçamentária e em créditos adicionais, a sociedade e, muitas vezes os agentes públicos, podem se equivocar quanto à capacidade do governo de entregar os bens e serviços previstos no orçamento.

Essa “miragem da prosperidade” pode ser sucedida pela “ilusão da austeridade”, nos casos em que se decide cumprir a meta fiscal. Dotações a descoberto prenunciam o contingenciamento de despesas. Porém, quando se decide fazê-lo, não é a necessidade de correção de falhas na elaboração do orçamento e em suas alterações que se destacam, mas sim o ânimo de responsabilidade fiscal do governo, que não significa necessariamente autêntica iniciativa de austeridade.

Outro efeito nocivo decorrente do excesso de autorizações é a grande discricionariedade concedida ao Poder Executivo na execução orçamentária. Para gastar o dinheiro que de fato existe, o governo seleciona unilateralmente, com ampla liberdade, as programações que vai executar entre as que estão autorizadas. Isso reduz a importância do orçamento público como instrumento de planejamento, bem como do Congresso Nacional na definição da utilização dos recursos públicos.

Por fim, o excesso de autorização não permite, nem ao cidadão comum, nem ao especialista em finanças públicas, conhecer antecipadamente que ações governamentais estão programadas para serem implementadas ao longo do exercício financeiro.

## 8. Principais Conclusões

A proposta orçamentária para 2016 reflete um cenário de restrição fiscal sem precedentes, onde o montante das receitas primárias estimadas, a partir de indicadores macroeconômicos e pressupostos fiscais mais realistas, revela-se insuficiente para atender a totalidade das despesas primárias programadas.

O desequilíbrio fiscal, evidenciado por déficit primário da ordem de R\$ 30,5 bilhões, tem como fator determinante a expectativa de um fraco desempenho da arrecadação das receitas primárias. Na verdade, os números do PLOA 2016 indicam uma provável redução da carga tributária frente a 2015, delineando um cenário fortemente desfavorável para a sustentabilidade da política fiscal, em face do endividamento público.



## CONGRESSO NACIONAL

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

Repercussões negativas, no mercado e no ambiente político, sobre a apresentação de proposta orçamentária com déficit de 30,5 bilhões, pressionaram o Poder Executivo a anunciar medidas necessárias para revertê-lo, de modo que se possa alcançar o resultado primário de R\$ 34,4 bilhões, previsto no Substitutivo do PLDO 2016 (considerando-se a meta integral, sem a redução nele prevista).

O montante de juros nominais líquidos incorridos estimados no projeto para 2016 é de R\$ 266,1 bilhões. Assim, mesmo o resultado primário que se pretende alcançar, após alterações em receitas e despesas, não será suficiente para cobrir tais encargos, indicando que, de qualquer modo, haverá expressivo déficit nominal no âmbito da União, com conseqüente aumento da dívida pública federal.

Vale observar que a insuficiência de recursos primários, não só redundou nos tradicionais cortes de despesas com investimentos, mas também inaugurou, no PLOA 2016, a substancial utilização de recursos oriundos de operação de crédito (fonte 144 - Emissão de Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional) para o financiamento de ações e serviços na área de saúde. Em razão de a Constituição estabelecer que os recursos mínimos a serem aplicados nessas ações derivam da aplicação de percentual sobre a receita corrente líquida (art. 198, § 2º), para o cumprimento formal do piso constitucional, recomenda-se a substituição da fonte 144 por outras que sejam derivadas de receitas correntes primárias.

Verificou-se que o PLOA 2016 observa limites constitucionais e legais relativos à despesa com saúde e educação, ressalvado eventual questionamento quanto ao uso da fonte 144 para o atendimento de ações e serviços de saúde, conforme mencionado. Também são respeitados os limites globais de gastos com pessoal e encargos sociais estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF.

Diferentemente de prática adotada nos últimos anos, o Poder Executivo incluiu na proposta programação relativas a transferências de recursos a estados e municípios a título de compensação pela perda do ICMS nas exportações (art. 91 do ADCT), no valor de R\$ 1,95 bilhão (sendo 20% destacados para o FUNDEB). Não incluiu, contudo, parcela relativa ao auxílio financeiro para fomento às exportações. Nos últimos anos, o Congresso Nacional tem incluído dotações para atender as programações correspondentes no montante de R\$ 3,9 bilhões.

Considerando-se os orçamentos fiscal e da seguridade social, verifica-se que as operações de créditos previstas que excedam o montante das despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização de dívida) em R\$ 45,3 bilhões, o que a rigor revelaria descumprimento do art. 167, III, da Constituição. O cumprimento dessa “regra de ouro” fica na dependência, portanto, da inclusão do orçamento de investimento para fins de verificação do atendimento do mandamento constitucional. Considerando, então, os três orçamentos, as despesas de capital superam as operações de crédito em R\$ 12,0 bilhões.

Os benefícios financeiros e creditícios implícitos nos programas oficiais de crédito (diferença entre os juros e encargos exigidos do tomador do crédito e o custo de captação suportado pela União) somam R\$ 117,8 bilhões, apresentando aumento de 168,7% em relação à LOA 2014.

O total das reservas de contingência no PLOA 2016 é de R\$ 40,3 bilhões. Desse montante, R\$ 12,2 bilhões correspondem à reserva de contingência geral (2% da receita corrente líquida) e R\$ 25,1 bilhões a reservas de contingência específicas, constituídas à conta de receitas próprias e vinculadas de diversos órgãos e entidades.

As reservas de contingência não atendem à finalidade prevista no art. 5º, inciso III, da LRF (atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos). De fato, enquanto a parcela classificada como despesa financeira (metade da reserva geral e as reservas específicas) representa economia de recursos para a geração do resultado primário, a classificada como despesa primária (metade da reserva geral), mantendo-se a prática que tem sido adotada, será utilizada como fonte para aprovação de emendas pelo Congresso Nacional, solução que evita cortes maiores nas programações dos órgãos.



## CONGRESSO NACIONAL

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

A abertura de crédito suplementar à conta de superávit financeiro, com base nas hipóteses previstas no art. 4º do PLOA 2016, bem como a abertura de créditos extraordinários, ou reabertura desses ou de créditos especiais, para atendimento de despesas primárias, se não for combinada com cancelamento compensatório ou com o comprometimento de excesso de arrecadação (que provavelmente não ocorrerá em 2016), provocará excesso de autorização de despesas primárias em relação aos recursos que efetivamente poderão ser utilizados para pagamento. Isso conduz à necessidade de contingenciamento e/ou põe em risco o cumprimento da meta fiscal.

Deve-se destacar que o potencial de contingenciamento é agravado pelo elevado montante de restos a pagar, que alcançou R\$ 227,9 bilhões ao final do exercício de 2014. Desse total, R\$ 208,7 bilhões correspondem a despesas primárias, para as quais inexistente reserva de recursos à conta da qual os pagamentos possam ser feitos. Como esses resíduos passivos e as despesas autorizadas no orçamento concorrem entre si, uma real limitação de pagamento incidente sobre o conjunto das autorizações legais para desembolso (dotação autorizada + restos a pagar inscritos) se estabelece desde o início do exercício financeiro, tendo em vista a meta fiscal a cumprir.

O cuidado para que haja cobertura financeira para as dotações orçamentárias é indispensável para aprimorar a previsibilidade da execução do conjunto das ações programadas e, assim, melhorar a transparência orçamentária. Se as autorizações são excessivas frente aos recursos financeiros, definições quanto a programações que devam ser executadas, canceladas ou adiadas serão adotadas durante o exercício financeiro, sem a participação do Poder Legislativo.

Outro requisito de que depende a transparência orçamentária é o grau com que as programações incluídas no orçamento apresentam correlações claras com as políticas públicas. O ideal é que os agentes públicos e os cidadãos possam enxergar claramente, nas programações orçamentárias, as dotações destinadas a cada programa, plano, política ou projeto previsto na legislação e/ou que conste da agenda governamental. Contudo, contrariando o princípio da especificação, o adensamento de ações verificado nos últimos anos tem prejudicado ainda mais a desejável transparência orçamentária.

Brasília, 28 de setembro de 2015.

Ricardo Alberto Volpe<sup>101</sup>  
*Diretor da CONOF*

Luiz Fernando de M. Perezino<sup>102</sup>  
*Consultor-Geral da CONORF*

<sup>101</sup> Organizadores CD: Tiago Mota Avelar Almeida, Maria Emília Miranda Pureza e Wellington Pinheiro de Araújo.

<sup>102</sup> Organizadores SF: Juci Melim Junior, Marcel Pereira e Maurício Ferreira de Macêdo.