

**Congresso Nacional
Setembro/2014**

Nota Técnica Conjunta Nº 9, de 2014

Subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para 2015 (PL nº 13/2014-CN, encaminhado por intermédio da Mensagem nº 251/2014).



**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/>



CONGRESSO NACIONAL

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

Sumário

1. Cenário Macroeconômico – 2014 a 2015.....	3
2. Visão Geral do PLOA 2015.....	6
2.1. Estrutura do PLOA 2015.....	7
2.2. Política Fiscal.....	8
2.3. Compatibilidade da Proposta Orçamentária com o PPA e a LDO.....	13
3. Receitas.....	14
3.1. Receitas Primárias.....	14
3.1.1. Renúncia de Receitas Tributárias.....	17
3.2. Receitas Financeiras.....	19
4. Despesas.....	21
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social).....	23
4.1. Observância dos Limites Constitucionais e Legais (Educação e Saúde).....	23
4.1.1. Educação.....	23
4.1.1.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.....	23
4.1.1.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.....	24
4.1.2.1. Piso Constitucional da Saúde a partir das Disposições da LC nº 141/2012.....	26
4.1.2.2. Projeção do Piso Constitucional da Saúde para 2014.....	28
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.....	34
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.....	38
4.3.2.1. Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS).....	38
4.3.2.2. Programa Bolsa-Família - PBF.....	39
4.3.3. Seguro Desemprego e Abono Salarial.....	39
4.3.4. Compensação pela Perda de ICMS e Fomento às Exportações.....	42
4.3.5. Despesas decorrentes de Sentenças Judiciais.....	44
4.4. Investimentos e Inversões Financeiras.....	45
4.4.1. Investimentos (GND 4).....	46
4.4.2. Inversões Financeiras (GND 5).....	48
4.4.3. Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.....	49
4.5. Gestão da Dívida Pública.....	52
4.5.1. Juros e Encargos da Dívida (GND 2).....	54
4.5.2. Amortização da Dívida (GND 6).....	55
4.6. Reservas de Contingência.....	56
5. Autorização para Abertura de Crédito Suplementar.....	59
6. Obras com Índícios de Irregularidades Graves.....	61
7. Transferências Voluntárias a Estados e Municípios.....	62
8. Transferências a Entidades Privadas sem Fins Lucrativos.....	64
9. Transparência Orçamentária.....	65
9.1. Correlação Precária entre Programações Orçamentárias e Políticas Públicas.....	66
9.2. Autorização Orçamentária acima das Disponibilidades Efetivas.....	69
9.2.1. Redutor da Meta de Resultado Primário.....	70
9.2.2. Abertura de Crédito Adicional à conta de Superávit Financeiro.....	70
9.2.3. Estimativa de Despesas Obrigatórias.....	72
9.2.4. Estoque de Restos a Pagar.....	73
9.3. Autorização Orçamentária Insuficiente para Determinada Despesa.....	74
9.3.1. Complementação da União ao FUNDEB.....	74
9.3.2. Abono Salarial pago pelo FAT.....	75
9.3.3. Compensação pela perda de ICMS e Fomento às Exportações.....	75
10. Principais Conclusões.....	75



CONGRESSO NACIONAL

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

Esta nota técnica conjunta¹ 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 2015 – PLOA 2015 (PL nº 13, de 2014-CN), encaminhado mediante Mensagem nº 251, de 2014 (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; transferências a entidades públicas e privadas; dívida pública federal e restos a pagar; reserva de contingência; autorização para abertura de créditos suplementares; evidenciação de ações governamentais no orçamento; fatores que contribuem para o contingenciamento; e obras com indícios de irregularidades graves.

Importa consignar que os dados e as informações relativos ao PLOA 2015 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)².

1. Cenário Macroeconômico – 2014 a 2015

Daniel Veloso Couri – Conorf/SF

A verificação da adequação das projeções do PLOA 2015 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 2015 baseia suas projeções fiscais na retomada de um ritmo mais forte de crescimento econômico, refletido na expectativa de crescimento real do PIB de 3%, conjugada com a redução da inflação medida pelo IPCA para 5%.

A tabela 1 contém os principais parâmetros empregados na elaboração da proposta orçamentária para 2015, comparados com os adotados em 2014 no PLOA, na lei orçamentária anual - LOA e na reprogramação do 3º bimestre, contida no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias.

¹ 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.

² Os endereços são os seguintes:

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

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



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 1 - PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

Parâmetros	2014			2015
	PLOA	LOA	Reprogramação 3º bimestre	PLOA
PIB real - variação %	4,0	3,8	1,8	3,0
PIB nominal - R\$ bilhões	5.242,90	5.280,40	5.258,80	5.756,50
IPCA acumulado - variação %	5,00	5,80	6,20	5,00
IGP-di acumulado - variação %	5,50	6,00	7,25	5,50
Taxa Over Selic - média %	9,30	não inf.	10,88	10,90
Taxa Câmbio - média - R\$/US\$	2,19	2,30	2,29	2,45
Massa Sal Nominal - variação %	10,09	não inf.	11,27	10,35
Salário Mínimo - R\$	722,90	724,00	724,00	788,06
Reajuste Nominal Sal Mínimo – var. %	6,62	6,80	6,80	8,80
Reajuste demais Benefícios. Prev. – var. %	5,7	não inf.	não inf.	6,2

Fonte: PLOA e LOA 2014 / Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 3º bimestre de 2014 / PLOA 2015.

A tabela 1 mostra que a expectativa de crescimento econômico real para 2014 enfraqueceu durante o ano, chegando a 1,8% no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre.

A projeção do referido relatório ainda não incorpora os dados do PIB para o 2º trimestre, divulgados em agosto pelo IBGE³, e que apontaram recuo de 0,6% no período, relativamente aos primeiros três meses do ano⁴. Os dados do IBGE indicam “recessão técnica”, já que por dois trimestres consecutivos houve queda do PIB. Nos últimos quatro trimestres, ainda sob a ótica “trimestre ante trimestre”, houve crescimento em apenas um deles (4º trimestre de 2013). Diante disso, é provável que a previsão do governo para o crescimento no ano seja novamente revista no relatório de receitas e despesas primárias do 4º bimestre.

Pela ótica da demanda agregada, o maior recuo tem sido observado no investimento. A taxa de formação bruta de capital fixo caiu pelo quarto trimestre consecutivo (5,3% apenas no último trimestre). O recuo em doze meses é de 11%, o que coloca essa taxa no mesmo nível de quatro anos atrás. O resultado do investimento, por outro lado, tem impacto nas importações, o que, conjugado com o crescimento das exportações no trimestre, contribuiu para que a queda do PIB não fosse ainda maior.

O consumo da administração pública também recuou no segundo trimestre (0,7%), mas em doze meses teve crescimento de 0,9%. Já o consumo das famílias cresceu 0,3% no trimestre e 1,2% em doze meses.

Entre os setores de atividade, a indústria teve o pior desempenho no trimestre (-1,5%). Foi o quarto resultado negativo consecutivo. Em boa medida, o resultado da indústria reflete a queda dos investimentos. Menos investimento traz prejuízos para a indústria, pois faz com que a capacidade de crescimento em algum momento no futuro seja ainda menor. O setor de serviços também recuou no período 0,5%, enquanto a agropecuária cresceu 0,2%, menos do que o esperado.

A expectativa do governo de que o PIB cresça 1,8% em 2014 é bastante otimista quando comparada com a do mercado. Segundo o relatório Focus do Banco Central, a perspectiva de crescimento em 2014 é de apenas 0,33%⁵.

A comparação com outros países não é alentadora. Este ano o crescimento do Brasil deve ser menor que o crescimento mundial, segundo as projeções de julho do FMI⁶. Para o Fundo, a média de crescimento esperada é de 3,4%, enquanto o Brasil deve crescer apenas 1,3%. O crescimento do Brasil deve ser menor também que o crescimento das economias mais avançadas (1,8%) e dos EUA (1,7%). A China deve manter crescimento próximo ao dos dois últimos anos,

³ Contas Nacionais Trimestrais, IBGE.

⁴ Em relação ao segundo trimestre de 2013 (mesmo período), o PIB sofreu retração maior ainda, de 0,9%.

⁵ Focus – Relatório de Mercado, de 12/9/2014, elaborado pelo BACEN.

⁶ *World Economic Outlook (WEO)*. Atualização de julho de 2014, FMI.



CONGRESSO NACIONAL

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

7,4%. Os países em desenvolvimento devem crescer 4,6%. O Brasil também deve crescer menos que a América Latina e Caribe, cuja previsão de crescimento, segundo o FMI, é de 2% (incluindo o Brasil). Entre os integrantes do Brics⁷, o país fica à frente somente da Rússia, que deve crescer apenas 0,2% em 2014.

É importante destacar que os dados são de julho e ainda não captam alguns eventos que devem impactar negativamente as próximas projeções, como a recessão no Brasil e o recrudescimento das tensões entre Rússia e Ucrânia. Ainda assim, os dados sobre o crescimento dos demais países refutam o argumento do governo de que o desempenho interno é basicamente fruto da crise internacional.

Também importa ponderar em que medida a dinâmica econômica internacional pode influenciar uma das economias mais fechadas do mundo, tendo em vista que, no ranking da *The Heritage Foundation* sobre liberdade econômica⁸, o Brasil ocupa a 131ª posição entre 178 países na categoria que mede a abertura ao comércio exterior.

Outros indicadores reforçam o pessimismo quanto ao desempenho da economia em 2014. Embora a produção industrial tenha crescido 0,7% em julho, depois de cinco meses consecutivos de queda, na comparação com julho de 2013, houve recuo de 3,6% e no ano a perda soma 2,8%⁹.

O Índice de Atividade Econômica do Banco Central – IBC-Br, dessazonalizado, considerado uma *proxy* da variação do PIB calculado pelo IBGE, teve alta de 1,5% no mês de julho em relação a junho, mas foi 0,3% inferior ao observado em julho de 2013. No ano, o IBC-Br registra expansão de apenas 0,07%.

O impulso que poderia ser dado por uma política monetária menos restritiva esbarra na necessidade de conter a inflação, que resiste próxima ao teto da meta. A inflação acelerou em agosto (0,25%) e agora soma 6,51% no acumulado de doze meses. Em favor do índice estão os alimentos, cujo bom comportamento da safra tem contribuído para sucessivos recuos nos últimos meses. Por outro lado, os preços administrados, entre eles a gasolina, continuam represados e devem pressionar o índice em algum momento após a eleição. Mas a resistência da inflação reflete principalmente a dinâmica dos preços dos serviços, influenciados em boa medida pelas mudanças estruturais no mercado de trabalho nos últimos anos, como a queda na taxa de desemprego e o aumento real dos salários. Há mais de dois anos a inflação dos serviços sobe cerca de 8% ao ano.

Como resultado, pela quarta vez seguida, o Copom manteve a taxa básica de juros em 11% ao ano, sem viés, após um ciclo de alta iniciado em março de 2013, quando a Selic se encontrava em sua mínima histórica de 7,25% ao ano. A expectativa dos agentes econômicos é de que feche o exercício nos mesmos 11% e, em 2015, encerre o exercício em 11,50%. De acordo com a ata da última reunião, o Copom projeta inflação, medida pelo IPCA, de 6,27% em 2014 e de 6,29% em 2015¹⁰. Já o mercado prevê que o índice fique em 6,29%, tanto em 2014 quanto em 2015.

A ata do Copom destaca que taxas de inflação elevadas deterioram a confiança de empresários e famílias, o que prejudica os investimentos e reduz o potencial de crescimento da economia. A avaliação do Comitê, entretanto, é de que os efeitos da elevação da taxa Selic sobre a inflação, em parte, ainda estão por se materializar e, na presença de níveis de confiança relativamente modestos, o impacto da política monetária sobre a inflação tende a ser potencializado.

Também parece haver pouco espaço para que a política fiscal impulse o crescimento em 2014. Isso porque a crise de confiança aumenta a pressão para que o governo apresente superávit primário condizente com uma trajetória declinante da dívida e ao mesmo tempo crível. Embora tenha reduzido a meta de superávit primário prevista para o setor público consolidado ao longo do

⁷ Brics abrange Brasil, Rússia, Índia e África do Sul.

⁸ 2014 Index of Economic Freedom, The Heritage Foundation.

⁹ Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física, IBGE.

¹⁰ Ata da 185ª Reunião do Copom, ocorrida nos dias 2 e 3 de setembro de 2014.



CONGRESSO NACIONAL

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

exercício, o governo ainda mira um esforço de 2,58% do PIB em 2014, podendo chegar a 1,88% do PIB se forem abatidas as despesas do PAC.

Para 2015, o governo, mais uma vez, aposta na recuperação da economia mundial, na utilização da capacidade produtiva disponível e no mercado consumidor interno. Esses fatores conjugados, na ótica do governo, permitirão que a taxa de crescimento do PIB alcance 3%. Quanto à inflação, o governo espera trajetória de convergência gradual em direção à meta, ao longo de 2015, e que feche o ano em 5%.

O governo também espera que a taxa de câmbio média seja de R\$ 2,50 em 2015. Embora conte com fluxo de capital positivo e capaz de cobrir o déficit em conta corrente, entende que a taxa deve ser afetada também por outros fatores, como a retirada de estímulos monetários na economia americana e menor crescimento da China.

Quanto à taxa de juros, o governo considera que, a despeito da política monetária mais restritiva, as medidas adotadas para elevar a competitividade do setor produtivo e proporcionar ambiente favorável ao consumo, em especial de produtos nacionais, criaram as condições necessárias para que o país cresça em 2015 sem gerar pressões inflacionárias. Com essa avaliação, a taxa de juros média do período deve ser de 10,9% ao ano.

A massa salarial continua registrando crescimento e, de acordo com o projeto, a expansão desse indicador deve ser de 10,35% em 2015. O valor contempla expectativa de que a taxa de ocupação cresça 3,19%, os salários 6,94% e a população economicamente ativa 1,1%. Soma-se a isso o reajuste esperado do salário mínimo para 2015 de 8,8%.

É sobre essas bases que se assentam as projeções fiscais do PLOA 2015.

Os prognósticos recentes do mercado, no entanto, são mais pessimistas. De acordo com o relatório Focus de 12/09/2014, a previsão é que a variação do PIB em 2015 seja de 1,04%, quase um terço do que espera o governo, e de que a inflação permaneça no mesmo nível projetado para 2014, 6,29%. Espera-se também uma política monetária ainda mais restritiva, com a taxa de juros média de 11,36% ao ano. A expectativa para o câmbio, por sua vez, está próxima da previsão do governo, devendo a cotação média do dólar ficar em R\$ 2,41 no ano.

A previsão de 3% de crescimento do PIB para o ano que vem, contida no PLOA 2015, também está um pouco distante da previsão do FMI, que em julho era de 2%. Enquanto isso, o Fundo espera que, em 2015, o mundo cresça 4%, as economias avançadas 2,4%, os EUA 3% e os países em desenvolvimento 5,2%.

Deve-se registrar que algum alívio pode advir das recentes medidas de estímulo ao crédito anunciadas pelo Ministério da Fazenda em agosto. As medidas visam aumentar a disponibilidade de crédito em alguns setores da economia, como imóveis e veículos, bem como flexibilizar regras para concessão de empréstimos e financiamentos. Contudo, os efeitos dessas medidas, caso se concretizem, não devem vir sem uma pressão adicional sobre a inflação, já muito próxima ao teto da meta.

Em síntese, parece pouco provável que se concretizem as expectativas do governo quanto aos principais parâmetros macroeconômicos utilizados nas projeções fiscais para 2015. Isso tendo em vista os dados recentes sobre o desempenho da economia, as expectativas do mercado e as previsões de organismos internacionais. Além da perda de credibilidade da política macroeconômica, o excesso de otimismo em matéria fiscal pode resultar em projeções irrealistas de receitas e, como consequência, em contingenciamento de despesas ao longo do exercício.

2. Visão Geral do PLOA 2015

Neste tópico é abordada a estrutura geral do PLOA 2015, a política fiscal que o fundamenta e a compatibilidade da proposta com o PPA e a LDO.



CONGRESSO NACIONAL

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

2.1. Estrutura do PLOA 2015

Arthur Falcão Freire Kronenberger – Conof/CD
Carlos Antônio Mendes Ribeiro Lessa – Conof/CD
Maurício Ferreira de Macêdo – Conorf/SF
Rafael Inácio De Fraia e Souza – Conorf/SF

O PLOA 2015 estima receita e fixa despesa no montante de R\$ 2.969,1 bilhões, sendo R\$ 105,7 bilhões relativos ao orçamento de investimento das estatais.

O total dos orçamentos fiscal e da seguridade social é de R\$ 2.863,4 bilhões, dos quais R\$ 868,6 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública¹¹, 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)¹².

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 2015 - PRINCIPAIS COMPONENTES

Descrição	R\$ bilhões					
	PLOA 2015		Refinanciamento da Dívida		PLOA 2015 (Líquido de Refinanciamento)	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Orçamento. Fiscal e da Seg. Social	2.863,38	2.863,38	868,56	868,56	1.994,82	1.994,82
Fiscal	2.168,54	2.078,96	868,56	868,52	1.299,98	1.210,44
Seguridade Social	694,84	784,42	-	0,04	694,84	784,38
(+) Orçam. Invest. das Estatais	105,71	105,71	-	-	105,71	105,71
(=) Total do Projeto	2.969,09	2.969,09	868,56	868,56	2.100,53	2.100,53

Fonte: PLOA 2015 e BI Gerencial-SIOP/SOF

Considerando-se valores líquidos do refinanciamento da dívida, a receita prevista para 2015 relativa aos orçamentos fiscal e da seguridade social alcança R\$ 1.994,8 bilhões¹³, sendo R\$ 1.533,8 bilhões (76,9%) referentes à receita corrente e R\$ 461,0 bilhões (23,1%) 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\$ 808,1 bilhões.

A tabela 3 apresenta os valores estimados, líquidos de refinanciamento, para receitas e despesas no PLOA 2014 e PLOA 2015.

TABELA 3 - COMPARAÇÃO ENTRE O PLOA 2014 E O PLOA 2015 (LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)

Descrição	R\$ bilhões			
	PLOA 2014		PLOA 2015	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Projeto de Lei Orçamentária	1.812,8	1.812,8	2.100,5	2.100,5
Orçamento de Investimento das Estatais	105,6	105,6	105,7	105,7
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	1.707,2	1.707,2	1.994,8	1.994,8
Orçamento Fiscal	1.066,3	1.000,6	1.300,0	1.210,4
Orçamento da Seguridade Social	641,0	706,7	694,8	784,4

Fonte: PLOA 2015 e BI Gerencial-SIOP/SOF

¹¹ No que se refere ao refinanciamento, no âmbito do orçamento da seguridade social há despesa com amortização de apenas R\$ 39,2 milhões, sendo que a receita de operação de crédito correspondente consta do orçamento fiscal.

¹² 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 sobre o estoque da dívida ocorre ao longo do tempo e será favorável ou desfavorável em função dos encargos decorrentes das novas operações de créditos.

¹³ 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 a 95) intraorçamentárias alcançam R\$ 36,8 bilhões e R\$ 38,3 bilhões, respectivamente.



CONGRESSO NACIONAL

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

Em relação à proposta para 2014, o PLOA 2015 prevê acréscimo de R\$ 287,6 bilhões (16,8%) no total dos orçamentos fiscal e da seguridade social, sem considerar os valores relativos ao refinanciamento da dívida pública.

Esse acréscimo decorre principalmente de aumento nas seguintes despesas: amortização da dívida (R\$ 105,1 bilhões), juros e encargos da dívida (R\$ 35,8 bilhões)¹⁴, gastos do Regime Geral da Previdência Social (R\$ 48,3 bilhões), pessoal e encargos sociais (R\$ 14,0 bilhões¹⁵), concessão de financiamento estudantil – FIES (R\$ 10,9 bilhões) e seguro desemprego (R\$ 9,1 bilhões). O aumento nos gastos mencionados alcança R\$ 223,2 bilhões, o que representa 77,6% do acréscimo verificado no projeto que ora se examina, em relação ao apresentado no ano passado.

Destaque-se que a integralidade das despesas da seguridade social (R\$ 784,4 bilhões) não pode ser atendida por suas receitas (R\$ 694,8 bilhões). Assim, o déficit de R\$ 89,6 bilhões é coberto por receitas do orçamento fiscal, no qual se projetam receitas de R\$ 1.300,0 bilhões e despesas de R\$ 1.210,4 bilhões¹⁶. Como o PLOA 2014 apresentava déficit do orçamento da seguridade social de R\$ 65,9 bilhões, verifica-se aumento substancial de 36%. Se considerada a projeção contida no PLOA 2013 (R\$ 38,6 bilhões), o crescimento do déficit em dois anos foi de aproximadamente R\$ 51,0 bilhões, equivalente a 132,1% de variação. Não fosse a desvinculação das receitas da União – DRU prevista no art. 76 do ADCT¹⁷, o déficit projetado para 2015 reduziria aproximadamente R\$ 72,5 bilhões¹⁸ e seria de apenas R\$ 17,1 bilhões.

Quanto ao orçamento de investimento das estatais, quase não há variação entre valores propostos para 2014 e para 2015. As receitas estimadas para 2015 (R\$ 105,7 bilhões) se originam basicamente de recursos próprios (R\$ 93,9 bilhões), que são complementados por operações de crédito (R\$ 8,4 bilhões) e por transferências relativas ao aumento de participação no capital das empresas (R\$ 3,4 bilhões).

2.2. Política Fiscal

Márcia Rodrigues Moura – Conof/CD
José Fernando Cosentino Tavares – Conof/CD

A mensagem presidencial ressalta, em termos muito semelhantes à de 2014, a importância da coordenação, nos últimos anos, nas esferas fiscal e monetária, que permitiria formular, neste projeto de lei orçamentária, políticas e instrumentos para garantir crescimento sustentável da economia com redução da desigualdade e inclusão social.

O referido documento faz menção a movimentos estratégicos nesse contexto, dos quais um é o aumento do investimento, sendo destaques na órbita pública o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa de Investimentos em Logística (PIL), o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e o Pré-Sal. Não obstante, a proposta prevê queda do investimento em 2015.

Avalia que a sustentabilidade do quadro macroeconômico interno, mesmo em cenário de incerteza, é resultado da consistência das diretrizes e da política econômica, que visam, entre outros, o equilíbrio fiscal, com melhora qualitativa na arrecadação de receitas e na alocação das

¹⁴ O valor destinado à cobertura do resultado negativo do Banco Central aumentou R\$ 45,5 bilhões, sendo R\$ 41,6 bilhões classificados como amortização da dívida e R\$ 3,9 bilhões como juros e encargos da dívida.

¹⁵ As ações “20TP - Pagamento de Pessoal Ativo da União” e “0181 – Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Servidores Civis” registram acréscimos de R\$ 8,8 bilhões e R\$ 5,1 bilhões respectivamente.

¹⁶ 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.

¹⁷ ADCT, Constituição Federal de 1988: “Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2015, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.”

¹⁸ Para esses cálculos foram consideradas as receitas da seguridade (inclusive juros, multas e dívida ativa) que sofreram desvinculação, dentre elas as seguintes contribuições: COFINS, CSLL, contribuição sindical. PIS/PASEP, receita de loterias de números, federal, instantânea, esportivas e timemania, custeio das pensões militares, fundo de saúde dos policiais e bombeiros militares do DF.



CONGRESSO NACIONAL

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

despesas, assim como nos indicadores de endividamento do setor público (alongamento do prazo médio; redução do percentual de vencimentos no curto prazo; diminuição da parcela da dívida exposta à volatilidade de mercado, como câmbio e taxa Selic; e trajetória declinante da dívida líquida como proporção do PIB).

De fato, a dívida líquida do setor público – DLSP mostrava tendência de queda desde 2003. Foi de 60,4% do PIB em dezembro de 2002, de 33,6% do PIB em dezembro de 2013 e de 33,1% do PIB em janeiro de 2014 (o menor registro desde dezembro de 2001). No entanto, passou a crescer a partir de então, chegando a 35,1% do PIB em julho de 2014, como mostra a tabela 4.

TABELA 4 - RESULTADOS FISCAIS DO SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO, 2008-2015 (% do PIB)
(observado em 12 meses)

Item	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Até Julho / 2014	2014		2015	
								Msg	Focus	Msg	Focus
Superávit Primário	3,42	2,00	2,70	3,11	2,39	1,88	1,22	1,9	1,30	2,0	1,90
(-) Juros Líquidos da Dívida	5,46	5,28	5,18	5,71	4,87	5,14	5,06	5,0	5,25	4,6	5,50
(=) Resultado Nominal (-)	-2,04	-3,28	-2,61	-2,61	-2,48	-3,25	-3,84	-3,1	-3,95	-2,6	-3,60
Dívida Líquida	38,53	42,07	39,15	36,41	35,29	33,57	35,06	33,6	35,00	32,9	35,04
Dívida Bruta (Gov. Geral)	57,41	60,92	53,35	54,15	58,83	56,72	59,00	...	...	...	...

A DLSP parou de ceder em reflexo da cotação do dólar, com a desvalorização recente e a desaceleração no acúmulo de reservas: a posição credora externa líquida caiu o equivalente a 1% do PIB de dezembro de 2013 a julho de 2014, para 13,8% do PIB¹⁹. O prognóstico dos analistas ouvidos pelo Banco Central, conforme relatório Focus de 05/09/2014, era de que a dívida líquida permaneceria em 35% do PIB em dezembro. O PLDO 2015 e o PLOA 2015 preveem que, em lugar de aumentar, a dívida líquida estagnaria no exercício, representando 33,6% do PIB no fim deste ano. Essa previsão foi feita com hipóteses de crescimento econômico e de resultado primário em 2014 que deverão ser revistas.

A proposta orçamentária prevê que a dívida líquida chegue a 32,9% do PIB ao final de 2015, enquanto os analistas preveem que se manterá 35% do PIB.

A dívida bruta também interrompeu recentemente seu ritmo de queda. De 58,8% do PIB em dezembro de 2012, foi a 56,7% do PIB em 2013, mas subiu para 59% do PIB em julho de 2014. Segundo os prognósticos dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, recuará para 56,4% do PIB em 2015, depois de alcançar 57,7% do PIB em dezembro de 2014.

O desempenho satisfatório nos onze anos passados deve-se em parte à redução dos juros incidentes sobre a dívida pública, os quais hoje estão em alta. Os dados do Banco Central mostram que juros líquidos representaram um máximo de 9,6% do PIB acumulados nos 12 meses encerrados em setembro de 2003, caíram a 4,8% do PIB em junho de 2013 e em julho de 2014 foram a quase 5,1% do PIB. Serão equivalentes a 5% do PIB em 2014 e a 4,6% do PIB em 2015, segundo os prognósticos oficiais. Novamente o mercado financeiro vê cenário menos favorável: 5,25% do PIB em 2014 e 5,5% do PIB em 2015.

A redução da dívida decorreu também da poupança pública realizada no período. O saldo primário foi positivo e ficou em média pouco acima de 3,4% do PIB ao ano entre 2003 e 2008. Dos anos de crise até 2013, o desempenho fiscal foi fraco, exceto em 2011. Em 2012 e 2013 o resultado primário foi, respectivamente, de 2,39% e 1,88% do PIB.

De acordo com a proposta, o quadro seria o mesmo em 2014. Segundo os dados reprogramados, a União deveria apresentar superávit de 1,54% do PIB. Observa-se, contudo, que, nos últimos 12 meses, encerrados em julho, o resultado primário foi de apenas 0,98% do PIB. Estados e municípios devem poupar 0,35% do PIB.

¹⁹ As reservas internacionais foram de US\$ 378,6 bilhões em dezembro de 2012, caíram, e recuperaram-se para US\$ 379 bilhões em julho de 2014.



CONGRESSO NACIONAL

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

O prognóstico é de que o déficit nominal fique em 2,6% do PIB em 2015, abaixo do patamar previsto para 2014 na proposta. Até julho de 2014, esse déficit representou, em 12 meses, 3,84% do PIB, de acordo com dados do Banco Central. Analistas consultados pelo Banco Central (relatório Focus de 05/09/2014) prognosticam 3,9% do PIB em 2014 e 3,6% do PIB em 2015.

A tabela 5 seguinte mostra como evoluíram resultados e metas primárias entre 2010 e 2015.

Em 2010, o superávit, fixado em 3,1% do PIB, frustrou-se, não obstante o forte crescimento da economia e a realização de operação inédita com a Petrobras, cujo saldo a favor do Tesouro foi equivalente a 0,84% do PIB. A meta foi formalmente cumprida mediante o abatimento das despesas do PAC.

TABELA 5 - EVOLUÇÃO DE RESULTADOS E METAS PRIMÁRIAS DO SETOR PÚBLICO, 2010-2015

Discriminação	Realizado				Metas									
					2014					2015				
	2010	2011	2012	2013	LDO	Projeto de Lei Orçamentária	Orçamento		Reprogramado (3ª Avaliação)		LDO	PLOA		
							R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB		R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Setor Público	2,70	3,11	2,39	1,88	3,10	109.360,0	2,09	109.360,0	2,07	99.012,9	1,88	2,50	114.669,0	1,99
Governo Federal	2,07	2,26	1,94	1,54	2,15	58.072,0	1,11	58.072,0	1,10	80.773,6	1,54	2,00	86.002,0	1,49
Governo Central	2,09	2,25	1,96	1,55	2,15	58.072,0	1,11	58.072,0	1,10	80.773,6	1,54	2,00	86.002,0	1,49
Estatais Federais	-0,02	0,01	-0,02	-0,01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Governos Regionais	0,63	0,85	0,45	0,34	0,95	51.288,0	0,98	51.288,0	0,97	18.239,2	0,35	0,50	28.667,0	0,50
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social ⁽¹⁾														
Receita ⁽²⁾	24,43	23,92	24,10	24,15	24,39	1.298.353,7	24,76	1.314.612,7	24,90	1.295.348,9	24,63	24,65	1.447.658,1	25,15
Despesa ⁽³⁾	22,38	21,70	22,17	22,61	22,24	1.240.281,7	23,66	1.256.540,7	23,80	1.214.575,2	23,10	22,65	1.361.656,1	23,65
Resultado	2,05	2,22	1,93	1,54	2,15	58.072,0	1,11	58.072,0	1,10	80.773,6	1,54	2,00	86.002,0	1,49
Memorando														
Abatimento Usado ⁽⁴⁾	0,40	...	0,79	0,69	1,24	58.000,0	1,11	58.000,0	1,10	35.298,4	0,67	0,50	28.667,0	0,50
PPI/PAC Realizado ⁽⁵⁾	0,59	0,68	0,89	0,92	...	...	...	...	...	-	-	...	...	...
Receíveis de Itaipu	0,04	0,03	0,03	0,02	...	...	...	...	...	-	-	...	...	...
Crescimento PIB (%)	7,53	2,73	1,03	2,49	4,50	4,00	...	3,80	...	1,80	...	3,00	3,00	...

Fonte: Banco Central do Brasil; Projetos de Lei Orçamentária de 2014 e 2015; e SOF/MP. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Inclui no resultado das estatais de 2010 a 2013 os recebíveis de Itaipu, conforme relatórios de cumprimento de metas do Tesouro.

⁽²⁾ Inclui em 2010 receitas extraordinárias da venda de 5 bilhões de barris de petróleo pela União, equivalentes a 1,98% do PIB e em 2012 o resgate de cotas do FFIE (0,28% do PIB). Exclui receita decorrente de compensação ao RGPS.

⁽³⁾ Inclui nas despesas as transferências a estados e municípios e discrepância estatística, que não a referente a recebíveis de Itaipu. Inclui em 2010 despesa extraordinária com a capitalização da Petrobras equivalente a 1,14% do PIB. Exclui despesa decorrente de compensação ao RGPS.

⁽⁴⁾ Até 2013, despesas do PAC efetivamente utilizadas como abatimento para efeito do cumprimento da meta prevista na LDO, conforme PIB realizado. Em 2014 e 2015, previsão de abatimento da meta com despesas do PAC e com desoneração de tributos, quando for o caso, nos respectivos documentos. Nas LDOs, abatimento máximo previsto.

⁽⁵⁾ Despesas realizadas.

O resultado de 2011 representou o retorno à meta de 3,1% do PIB. Nesse exercício, a meta do setor público consolidado foi estabelecida pela primeira vez em termos nominais, no montante de R\$ 117,9 bilhões. Em agosto daquele ano, o Governo Federal se comprometeu, diante do bom desempenho da arrecadação, a ampliar a meta de superávit primário em R\$ 10,0 bilhões. Foram realizados R\$ 128,7 bilhões, apesar da frustração do resultado de estados e municípios. A iniciativa de ampliar o esforço fiscal decorreu da percepção de que ela permitiria ao Banco Central iniciar um novo ciclo de redução da taxa de juros.

Em 2012, ano de baixo crescimento, o superávit foi novamente frustrante. A meta primária consolidada de R\$ 139,8 bilhões, com a revisão do Produto a menor, passou a representar 3,18% do PIB, e a meta da União e suas estatais, 2,20% do PIB. O resultado alcançado, mesmo com a inclusão de operações criticadas por constituir "contabilidade criativa", foi de menos de 2,4% do PIB, e de pouco mais de 1,9% do PIB para a União.

Em 2013 a economia cresceu mais que no ano anterior, mas ainda relativamente pouco, e os resultados fiscais foram fracos. Da meta primária de 3,22% do PIB para todo o setor público,



CONGRESSO NACIONAL

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

foram atingidos 1,88% do PIB. No exercício passado, mediante alteração da LDO, a União se desobrigou de compensar a frustração do esforço dos governos subnacionais. A meta cheia da União era de 2,27% do PIB, e conseguiu-se 1,54% do PIB. A diferença foi resolvida mais uma vez com o abatimento de despesas do PAC.

Em 2014, depois do segundo ano seguido em que a meta fiscal “cheia” anunciada na LDO não foi atingida, o primeiro decreto de programação foi menos otimista quanto ao desempenho de estados e municípios e delineou cenário mais factível quanto ao resultado consolidado a ser alcançado. Bem abaixo da meta cheia de 3,1% do PIB constante da LDO, a programação almeja o mesmo percentual alcançado em 2013. De outro lado, a crítica generalizada à política fiscal expansionista foi respondida, desde então, com a previsão de superávit primário a cargo do governo central mais elevado que o do orçamento em cerca de R\$ 22,7 bilhões. O resultado até agora prometido é de 1,54% do PIB a cargo da União, depois de abatidas despesas do PAC, de 0,67% do PIB (em vez de 1,1% do PIB, da Lei). A União continua dispensada em 2014 de compensar frustração da estimativa de poupança de estados e municípios, de 0,35% do PIB.

O cumprimento da meta para todo o setor público em 2014 está em risco, pois, mesmo que a União produza o resultado prometido, é provável que o desempenho dos estados e municípios seja insuficiente – em 12 meses encerrados em julho, registraram 0,24% do PIB. Os analistas do mercado consultados semanalmente pelo Banco Central prognosticavam superávit primário consolidado de 1,3% do PIB (relatório Focus de 05/09/2014).

A melhora será modesta em 2015, com o superávit do setor público elevando-se para 2% do PIB, considerando-se a redução da meta em função das despesas do PAC no montante de R\$ 28,67 bilhões²⁰. Em 2015 o governo federal contribuirá com 1,5% do PIB para o superávit e os governos regionais, com 0,5%. O PLDO 2015, ainda não aprovado, estipula que qualquer frustração desses governos será coberta pela União. De acordo com o relatório Focus, o mercado financeiro prevê resultado positivo equivalente a 1,9% do PIB.

O PLDO 2015, sinalizando algum aperto fiscal, reduziu para 0,5% do PIB o teto para a redução facultativa da meta, cabendo mencionar que, no passado, esse valor correspondeu a cerca de 1,3% do PIB (LDO de 2013 e 2014)

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 2012 a 2015.

As receitas, superada a fase mais crítica da crise, recuperaram a trajetória de alta em 2012 e 2013.

Na proposta orçamentária, estima-se novo aumento das receitas primárias²¹ para 2014, as quais devem atingir o valor de 24,6% do PIB. Em 2014, além do resultado da adesão ao novo Refis, as receitas não administradas pela RFB terão grande peso, em decorrência dos volumes significativos de concessões e *royalties* esperados.

Em 2015, na mesma base de comparação, as receitas primárias são estimadas em 25,1% do PIB. Esse avanço se dará graças ao crescimento (de 0,7% do PIB) das receitas administradas pela Receita Federal do Brasil, incluindo a arrecadação previdenciária, enquanto as demais ficam estacionárias em patamar já alto. Trata-se de expectativa otimista, que implica aumento da carga tributária.

²⁰ Nos termos da mensagem, pg. 62: “... conforme dispositivo do PLDO-2015, tais despesas poderão ser abatidas da meta de superávit primário a ser cumprida no exercício até o valor de R\$ 28,7 bilhões, considerando os respectivos restos a pagar. Para 2015, os projetos totalizam R\$ 64,9 bilhões, valor correspondente a 1,1% do PIB, e o Poder Executivo estima abater o total do PAC da meta fiscal definida no art. 2º do PLDO-2015”.

²¹ Antes de descontadas as transferências. Não considera como ingresso a compensação do Regime Geral da Previdência Social pelo Tesouro por conta da desoneração da folha de salário de amplo espectro de setores da economia.



CONGRESSO NACIONAL

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

As despesas executadas²² aumentaram de 2012 para 2013 em relação ao PIB, alcançando 19,5% e 19,9% do PIB, respectivamente. Em 2014, a expectativa, contida no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre, é de que caiam para 19,1% do PIB. Em 2015, graças à boa arrecadação prevista, seriam elevadas para 19,7% do PIB.

Benefícios previdenciários mantêm sua trajetória de crescimento, exceto pela estabilidade injustificada na reprogramação de 2014, e chegarão a 2015 equivalendo a 7,6% do PIB. Ainda do lado das despesas, destaca-se, por outro lado, o recuo das despesas com pessoal e seus encargos, graças à política em vigor de reajuste prefixado das remunerações, a ponto de se chegar em 2015 a volume historicamente baixo (ao redor de 4,1% do PIB).

O grande grupo das despesas discricionárias, com todo o investimento, incluindo o PAC, havia subido em 2013 em relação a 2012, e voltou a se situar abaixo dos 5% do PIB nos exercícios de 2014 e 2015 (previsões).

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 a cargo do governo central cresçam de uma média de 3% do PIB em 2012 e 2013, para 3,6% do PIB em 2014 e 3,9% do PIB em 2015.

TABELA 6 - RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (2012 – 2015)

Discriminação	Realizado 2012		Realizado 2013		Reprogramação 2014		PLOA 2015	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
1. Receita primária total	1.058.455,0	24,0	1.169.968,0	24,2	1.295.348,8	24,6	1.447.658,1	25,1
1.1. Receita administrada pela Receita Federal do Brasil	647.392,9	14,7	719.196,8	14,8	780.371,6	14,8	876.620,5	15,2
1.2. Arrecadação líquida do Regime Geral da Previdência Social ⁽¹⁾	273.974,7	6,2	298.127,3	6,2	335.839,4	6,4	374.386,8	6,5
1.3. Receitas não administradas pela Receita Federal do Brasil	137.087,4	3,1	152.643,9	3,2	179.137,8	3,4	196.650,8	3,4
2. Transf. a Estados e Municípios (empenho liquidado)	169.937,2	3,9	187.667,0	3,9	208.844,6	4,0	228.073,2	4,0
3. Receita líquida de transferências (1 - 2)	888.517,8	20,1	982.301,0	20,3	1.086.504,2	20,6	1.219.584,9	21,1
4. Despesa primária total (empenho liquidado)	854.530,6	19,5	953.959,6	19,7	1.004.008,4	19,7	1.133.352,4	19,7
4.1. Pessoal e encargos sociais	190.641,7	4,3	206.964,0	4,3	224.397,9	4,3	237.747,5	4,1
4.2. Benefícios da Previdência	318.830,3	7,3	358.579,4	7,4	386.915,9	7,4	436.289,7	7,6
4.3. Outras despesas obrigatórias ⁽²⁾	126.407,4	2,9	141.983,8	2,9	140.102,4	2,7	176.302,8	3,1
4.4. Despesas discricionárias & PAC	218.651,2	5,0	246.432,4	5,1	252.592,2	4,8	283.012,4	4,9
5. Resultado primário - regime orçamentário (3 - 4)	33.987,2	0,6	28.341,4	0,6	82.495,8	1,4	86.232,5	1,4
6. Outros fatores que afetam o resultado	-3.500,2	-0,1	8.169,7	0,2	6.015,6	0,1	5.539,4	0,1
6.1. Empréstimos líquidos	1.753,1	0,0	0,0	0,0	631,4	0,0	416,3	0,0
6.2. Subsídios implícitos e outras despesas extra-orçamentárias	7.146,7	0,2	8.169,7	0,2	5.384,2	0,1	5.123,1	0,1
6.3. Fundo Soberano do Brasil	-12.400,0	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Ajuste regimes caixa/orçamentário	48.985,2	1,1	56.900,2	1,2	4.293,4	0,1	5.308,9	0,1
8. Resultado primário acima da linha (5-6+7)	86.472,6	1,8	77.071,9	1,6	80.773,6	1,4	86.002,0	1,4
9. Discrepância estatística/ajuste metodológico	-2.176,6	0,0	-1.781,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10. Resultado primário do governo central abaixo da linha (8 + 9)	84.296,0	1,8	75.290,6	1,6	80.773,6	1,4	86.002,0	1,4
11. Recursos para PAC E PBSM	39.306,9	0,9	35.053,9	0,7	35.298,4	0,7	28.667,0	0,5
12. Resultado primário do governo central, art. 3º da LDO (10 + 11)	123.602,9	2,7	110.344,5	2,3	116.072,0	2,1	114.669,0	1,9
13. Juros nominais	-147.267,6	-3,4	-185.845,7	-3,8	-191.358,0	-3,6	-195.898,0	-3,4
14. Resultado nominal do governo central (10 + 13)	-62.971,6	-1,6	-110.555,1	-2,2	-110.584,4	-2,2	-109.896,0	-2,0
15. Receitas financeiras	858.899,9	19,5	708.127,7	14,6	1.051.565,3	20,0	1.397.555,2	24,2
15.1. Refinanciamento da dívida	383.260,6	8,7	422.021,4	8,7	654.746,9	12,5	868.557,8	15,1
15.2. Emissão de títulos	172.624,9	3,9	88.994,9	1,8	194.754,4	3,7	278.866,1	4,8
15.3. Operações Oficiais de Crédito	64.408,8	1,5	67.160,7	1,4	67.010,0	1,3	70.005,1	1,2
15.4. Remuneração das Disponibilidades do Tesouro	47.914,9	1,1	46.859,9	1,0	44.182,2	0,8	57.693,3	1,0
15.5. Demais	190.690,7	4,3	83.090,8	1,7	90.871,8	1,7	122.432,9	2,1
16. Despesas financeiras	815.327,8	18,6	787.357,1	16,2	1.111.961,3	21,1	1.483.787,7	25,8
16.1. Juros e encargos da dívida	135.057,6	3,1	141.706,0	2,9	189.474,7	3,6	225.248,1	3,9
16.2. Amortização da dívida	620.522,7	14,1	576.739,0	11,9	812.476,2	15,4	1.131.350,3	19,7
16.3. Demais	59.747,5	1,4	68.912,1	1,4	110.010,4	2,1	127.189,3	2,2
Memo:								
Despesas Primárias Totais (4+6+7+9)	897.839,0	20,5	1.017.248,2	21,1	1.014.317,4	19,4	1.144.200,7	19,9

Fonte: Projeto de Lei Orçamentária para 2015.

(1) Exclui receita decorrente de compensação ao RGPS.

(2) Exclui despesa decorrente de compensação ao RGPS. Considera: Abono e Seguro Desemprego, Anistiados, Apoio Financeiro aos Municípios / Estados / Desoneração MP 563, Benefícios de Legislação Especial, Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV, Complemento do FGTS, Créditos Extraordinários, Despesas Custeadas com Convênios/Doações, Fundef / Fundeb - Complementação, Fundo Constitucional do DF, Despesas Discricionárias dos Poderes Legislativo/Judiciário/MPU, Lei Kandir (LCs nº 87, de 1996 e 102, de 2000), Reserva de Contingência Primária, Ressarcimento a Estados e Municípios - combustíveis fósseis, Sentenças Judiciais de Custeio e Capital, Subsídios, Subvenções e Proagro e Transferência ANA -Receitas Uso Recursos Hídricos.

²² Despesas liquidadas 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

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

*José de Ribamar Pereira da Silva – Conorf/SF
Flávio Diogo Luz – Conorf/SF
Rudinei Baumbach – Conorf/SF*

A lei do plano plurianual – PPA, nos termos do § 1º do art. 165 da Constituição Federal, deve definir, 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.

Na disciplina fixada pela Constituição Federal, o orçamento anual deve ser compatível com o PPA, observadas também as orientações contidas na 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 PPA 2012–2015 (Lei nº 12.593, de 2012), denominado “Plano Mais Brasil”, trouxe significativas mudanças lógicas e estruturais em relação aos PPAs precedentes. Cabe destacar como principais características do PPA em vigor:

- a) programas são instrumentos de organização da ação governamental que visam à concretização dos objetivos pretendidos e se classificam em programas temáticos e programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado;
- b) os programas temáticos retratam as políticas públicas, orientam a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade e possuem, entre outros atributos, objetivos, iniciativas, indicadores, valor global e valor de referência;
- c) os programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado abrangem ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como demais ações não incluídas nos programas temáticos, e não possuem iniciativas;
- d) as ações orçamentárias não constam do plano, passando a figurar somente na lei orçamentária;
- e) a iniciativa funciona como elo entre o PPA e a lei orçamentária;
- f) as vinculações entre ações orçamentárias e iniciativas constam das leis orçamentárias anuais em volumes específicos (no PLOA 2015, no Volumes II para as programações dos orçamentos fiscal e da seguridade social e no Volume VI para aquelas do orçamento de investimento das empresas estatais);
- g) os empreendimentos cujo custo total estimado seja igual ou superior ao valor de referência são caracterizados como de grande porte e constam do PPA como iniciativas específicas.

Pelo art. 9º da lei do PPA, os valores financeiros do plano são estimativos e não representam limites à programação na lei orçamentária e nos créditos adicionais, nem à execução das despesas. Além disso, são atualizados de acordo com as alterações da lei orçamentária. Sendo assim, esse modelo de PPA permite que iniciativas de caráter genérico possam comportar inúmeras ações no orçamento, sem a necessidade de alteração do plano, desde que tais ações não constituam empreendimentos de grande porte.

Por certo, semelhante generalidade dificulta, quando não inviabiliza, a identificação de eventuais dissonâncias entre o orçamento e o PPA. As leis orçamentárias, ainda que em caráter presumível, tendem a exibir invariavelmente compatibilidade com o PPA. Ademais, a lei do PPA



CONGRESSO NACIONAL

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

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 (Lei nº 12.593, de 2012, art. 21, §§ 4º e 5º).

Com relação à necessidade de individualização de iniciativas, constata-se que o PPA 2012-2015 apresenta valores de referência elevados em muitos programas, o que abre a possibilidade de incluir no orçamento ação relativa a projetos estruturantes, sem a necessidade de inclusão de iniciativa no Plano Plurianual.

Quanto à compatibilidade do PLOA com a LDO, não há como aferi-la no presente momento, uma vez que o PLDO 2015 não foi ainda aprovado pelo Congresso Nacional. As eventuais incompatibilidades que forem constatadas entre os projetos deverão ser corrigidas no âmbito do processo legislativo.

3. Receitas

Este tópico aborda as receitas primárias e financeiras que compõem a proposta orçamentária para 2015, bem como as renúncias de receitas tributárias que acompanham o respectivo projeto de lei.

3.1. Receitas Primárias

*Diego Prandino Alves - Conorf/SF
Maria Liz de Medeiros Roarelli - Conorf/SF*

O PLOA 2015 estima as receitas totais em R\$ 2.969,1 bilhões, sendo R\$ 2.863,4 bilhões dos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 105,7 bilhões do orçamento de investimentos das estatais. No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, R\$ 1.465,8 bilhões são receitas primárias brutas e R\$ 1.397,6 bilhões são receitas financeiras, das quais R\$ 868,6 bilhões referem-se à rolagem da dívida pública federal.

Deve-se observar que as receitas primárias compreendem R\$ 18,2 bilhões relativos à compensação da União ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social por perdas com desoneração da folha de pagamentos das empresas, em conformidade com o disposto na Lei nº 12.546, de 2011. Essa forma de apresentação, embora transparente, não representa a verdadeira receita arrecadada junto ao setor privado, pois a operação ocorre no âmbito do setor público. Por essa razão, a análise da evolução da receita primária, com base nos quadros abaixo, desconsidera essa receita intraorçamentária. Após esse ajuste, o total da receita primária é R\$ 1.447,6 bilhões e a receita total é de R\$ 2.950,9 bilhões²³.

As receitas primárias brutas aumentam em R\$ 152,3 bilhões, com relação ao valor esperado para 2014 na reprogramação orçamentária do 3º bimestre desse exercício, conforme a tabela 7.

Após a dedução das transferências constitucionais e legais para os estados e municípios, no montante de R\$ 230,6 bilhões, as receitas primárias líquidas resultam em R\$ 1.217,1 bilhões, no conceito caixa²⁴.

É essa receita que a União dispõe para pagar pessoal, benefícios previdenciários, outras despesas obrigatórias, realizar investimentos, custear seus gastos correntes e gerar o resultado primário positivo para financiar parte das despesas com juros que incorrerão em 2015.

A tabela 7 mostra os principais itens das receitas e despesas que compõem o resultado primário orçamentário para 2015, comparando-os com os valores da reprogramação orçamentária

²³ Esse ajuste também foi efetuado nos demais exercícios financeiros a que se refere a tabela.

²⁴ Pelo conceito orçamentário, utilizado no Demonstrativo dos Resultados Primários e Nominal do Governo Central (Quadro 9), as transferências constitucionais e legais alcançam R\$ 228,1 bilhões e as receitas primárias líquidas totalizam R\$ 1.237,8 bilhões (R\$ 1.219,6 bilhões após a exclusão de R\$ 18,2 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

de 2014 (Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre) e dos orçamentos realizados em 2013, 2012 e 2011.

TABELA 7 - RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS – PRINCIPAIS ITENS – 2011 A 2015 (R\$ milhões)

Discriminação	2011 Realizado	%PIB	2012 Realizado	%PIB	Realizado 2013	%PIB	Reprog. 2014	%PIB	PLOA 2015	%PIB
1. RECEITA PRIMÁRIA BRUTA (1.1+1.2+1.3)	991.037,8	23,92	1.058.455,0	24,04	1.169.968,0	24,15	1.295.348,9	24,63	1.447.658,1	25,15
1.1 - Receita Administrada pela RFB	628.621,1	15,17	647.392,9	14,70	719.196,8	14,84	780.371,6	14,84	876.620,5	15,23
1.2 - Receita Líquida do RGPS	245.891,9	5,94	273.974,7	6,22	298.127,3	6,15	335.839,4	6,39	374.386,9	6,50
1.3 - Receita Não Administrada pela RFB	116.524,8	2,81	137.087,4	3,11	152.643,9	3,15	179.137,8	3,41	196.650,8	3,42
2. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	163.035,7	3,94	171.394,4	3,89	181.820,9	3,75	211.842,1	4,03	230.565,7	4,01
3. RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA (1 -2)	828.002,1	19,99	887.060,6	20,15	988.147,1	20,40	1.083.506,8	20,60	1.217.092,4	21,14
4. DESPESA PRIMÁRIA (4.1+4.2+4.3+4.4)	734.477,6	17,73	811.198,0	18,43	911.075,0	18,81	1.002.733,1	19,07	1.131.090,4	19,65
4.1 - Pessoal e Encargos Sociais	181.441,4	4,38	188.394,5	4,28	205.152,9	4,23	222.037,0	4,22	235.069,1	4,08
4.2 - Benefícios Previdenciários	281.438,2	6,79	316.589,5	7,19	357.003,1	7,37	386.915,9	7,36	436.289,7	7,58
4.3 - Outras Despesas Obrigatórias	100.396,6	2,42	109.580,2	2,49	128.204,1	2,65	141.187,7	2,68	176.719,2	3,07
4.4 - Despesas Discricionárias	171.201,5	4,13	196.633,8	4,47	220.714,9	4,56	252.592,2	4,80	283.012,4	4,92
4.4.1 - Investimentos (*)	41.930,4	1,01	46.873,5	1,06	76.300,0	1,57	-	-	60.925,9	1,06
4.4.2 - Demais	129.271,1	3,12	149.760,3	3,41	144.414,9	2,99	252.592,2	4,80	222.086,5	3,86
5. FUNDO SOBERANO	-	-	12.400,0	-	-	-	-	-	-	-
6. AJUSTE METODOLÓGICO	- 489,1	0,01	2.176,6	-	1.781,3	-	-	-	-	-
7. RESULTADO PRIMÁRIO (3 - 4 + 5 + 6)	93.035,4	2,25	86.086,0	1,96	75.290,7	1,55	80.773,7	1,54	86.002,0	1,49

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal - Ministério do Planejamento e PLOA 2015

(*) Na coluna PLOA 2015 estão incluídos R\$ 41,6 bilhões de investimentos do PAC.

(*) PIB em R\$ milhões: 4.143.013,34 (Realizado 2011); 4.402.537,11 (Realizado 2012); 4.844.815,00 (Realizado 2013); 5.258.842,10 (Avaliação 3º bim./2014); 5.756.516,5 (PLOA 2015)

As receitas primárias são tipicamente classificadas em três grupos: i) as receitas administradas pela RFB, envolvendo em sua maioria os impostos (imposto de renda, imposto de importação, IPI etc.) e as contribuições sociais sobre o faturamento e lucro, Cofins-Pis/Pasep e CSLL; ii) as receitas líquidas do Regime Geral da Previdência Social, derivadas sobretudo das contribuições do empregado e do empregador sobre a folha de salário; e iii) as receitas não administradas pela RFB, cujos itens mais expressivos são as receitas com dividendos das estatais, concessões, *royalties* pela exploração de petróleo, energia elétrica e minerais, contribuição do salário-educação sobre a folha e a contribuição social dos servidores públicos. As receitas da Previdência Social, embora estejam hoje sob a competência da RFB, aparecem em rubrica separada, por razões históricas e pela sua importância quantitativa.

A previsão da receita primária para 2015 toma por base a arrecadação de 2014 realizada até o mês de junho e a projetada para o segundo semestre, 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 2015 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 outro fator quantitativo que represente a base tributável real da receita que está sendo estimada.

Do conjunto das receitas primárias brutas previstas para 2015, R\$ 876,8 bilhões (60,6%) são receitas administradas pela RFB. As receitas previdenciárias, exceto a já mencionada compensação da União, somam outros R\$ 374,4 bilhões (25,9%). No conjunto, as receitas sob a administração da RFB equivalem a 86,4% das receitas primárias previstas, percentual inferior ao previsto na Lei Orçamentária de 2014 (87,3%), mas ligeiramente superior ao da última previsão para 2014 (86,2%).

As receitas não administradas, por sua vez, atingem R\$ 196,65 bilhões, ou 13,6% do total das receitas primárias, abaixo da última previsão para 2014 (13,83% do total).

Tanto em termos nominais quanto em proporção do PIB, as receitas administradas pela RFB, as não administradas e as do RGPS aumentam de 2014 para 2015. O mesmo ocorre com a receita primária bruta.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 8 - RECEITAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL - 2013 A 2015

Discriminação	PLOA 2013		Realizado 2013		PLOA-2014		LOA-2014		Avaliação 3º Bimestre		PLOA 2015	
	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. RECEITA TOTAL	1.224.291,7	24,62	1.169.968,0	24,15	1.298.353,7	24,76	1.314.612,7	24,90	1.295.348,9	24,63	1.447.658,1	25,15
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	763.011,5	15,34	719.248,4	14,85	791.642,0	15,10	797.155,3	15,10	780.518,2	14,84	876.756,4	15,23
I.1.1. Imposto de Importação	33.719,0	0,68	37.138,7	0,77	41.032,9	0,78	41.033,2	0,78	39.493,7	0,75	45.544,4	0,79
I.1.2. IPI	61.858,5	1,24	44.077,4	0,91	57.731,3	1,10	57.918,1	1,10	51.573,4	0,98	60.480,9	1,05
I.1.3. Imposto sobre a Renda	282.138,8	5,67	272.592,3	5,63	310.137,8	5,92	312.511,8	5,92	298.861,8	5,68	323.308,4	5,62
I.1.4. IOF	34.342,6	0,69	29.642,6	0,61	34.985,1	0,67	35.514,8	0,67	30.672,0	0,58	34.612,1	0,60
I.1.5. COFINS	201.275,7	4,05	202.813,2	4,19	209.211,2	3,99	210.811,3	3,99	203.283,5	3,87	223.913,9	3,89
I.1.6. PIS/PASEP	53.348,7	1,07	52.038,0	1,07	56.822,8	1,08	57.133,3	1,08	53.770,3	1,02	59.461,32	1,03
I.1.7. CSLL	68.770,1	1,38	64.250,7	1,33	68.550,6	1,31	69.062,4	1,31	67.524,8	1,28	77.073,1	1,34
I.1.8. CIDE - Combustíveis	0,0	0,00	749,5	0,02	0,0	0,00	0,0	0,00	5,9	0,00	9,7	0,00
I.1.9. Outras Administradas pela RFB	27.558,2	0,55	15.946,0	0,33	13.170,4	0,25	13.170,3	0,25	35.332,9	0,67	52.352,7	0,91
I.2. Incentivos Fiscais	-138,7	0,00	-51,6	0,00	-146,6	0,00	-146,6	0,00	-146,6	0,00	-135,9	0,00
I.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	308.854,3	6,21	298.127,3	6,15	339.839,4	6,48	340.839,4	6,45	335.839,4	6,39	374.386,9	6,50
I.3.1. Projeção Normal	308.854,3	6,21	298.127,3	6,15	339.839,4	6,48	340.839,4	6,45	335.839,4	6,39	374.386,9	6,50
I.3.2. Ressarcimento de desonerações previdenciárias(*)	5.221,0	0,10	9.019,7	0,19	17.000,0	0,32	17.000,0	0,32	11.000,0	0,21	18.166,4	0,32
I.4. Outras Receitas	152.564,6	3,07	152.643,9	3,15	167.018,9	3,19	176.764,6	3,35	179.137,8	3,41	196.650,8	3,42
I.4.1. Concessões e Permissões	3.323,0	0,07	22.072,6	0,46	9.750,9	0,19	13.450,9	0,25	15.450,9	0,29	13.303,8	0,23
I.4.2. Complemento do FGTS	3.052,3	0,06	3.629,4	0,07	3.780,6	0,07	3.780,6	0,07	3.780,6	0,07	3.895,3	0,07
I.4.3. Cont. Plano de Seg. do Servidor	11.544,7	0,23	10.171,4	0,21	11.396,5	0,22	11.396,5	0,22	11.396,5	0,22	12.130,4	0,21
I.4.4. Contribuição do Salário-Educação	16.324,3	0,33	16.562,2	0,34	18.726,4	0,36	18.726,4	0,35	18.726,4	0,36	20.420,5	0,35
I.4.5. Cota-Parte de Compensações Financeiras	45.105,3	0,91	36.450,8	0,75	43.643,2	0,83	47.976,1	0,91	47.976,1	0,91	58.397,3	1,01
I.4.6. Dividendos e Participações	26.311,8	0,53	17.141,6	0,35	21.033,2	0,40	23.933,2	0,45	23.933,2	0,46	24.508,0	0,43
I.4.7. Operações com Ativos	4.000,0	0,08	0,0	0,00	5.552,2	0,11	3.247,8	0,06	3.247,8	0,06	5.500,0	0,10
I.4.8. Receita Própria (fontes 50 & 81)	12.022,1	0,24	13.202,5	0,27	12.918,8	0,25	12.918,8	0,24	12.990,1	0,25	13.866,5	0,24
I.4.8.1. Fontes 50	11.128,9	0,22	12.561,7	0,26	11.929,2	0,23	11.929,2	0,23	12.194,6	0,23	13.062,8	0,23
I.4.8.2. Fonte 81 (Convênios)	893,3	0,02	640,8	0,01	989,5	0,02	989,5	0,02	795,4	0,02	803,7	0,01
I.4.9. Demais Receitas	30.881,1	0,62	33.413,3	0,69	40.217,0	0,77	41.334,1	0,78	41.636,1	0,79	44.629,0	0,78
I.4.9.1. Doações	221,4	0,00	149,3	0,00	288,8	0,01	288,8	0,01	590,8	0,01	311,0	0,01
I.4.9.2. Outras	30.659,7	0,62	33.264,0	0,69	39.928,2	0,76	41.045,3	0,78	41.045,3	0,78	44.318,0	0,77
II. TRANSFERÊNCIAS A ENTES SUBNACIONAIS	203.031,2	4,08	181.820,9	3,75	217.741,0	4,15	221.883,0	4,20	211.842,1	4,03	230.565,7	4,01
II.1. Cide combustíveis	0,0	0,00	57,3	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	117,4	0,00	2,2	0,00
II.2. Compensações Financeiras	28.322,2	0,57	23.441,1	0,48	30.787,5	0,59	33.758,5	0,64	33.758,5	0,64	36.122,8	0,63
II.3. Contribuição do Salário Educação	9.794,6	0,20	9.044,1	0,19	11.235,9	0,21	11.235,9	0,21	11.235,9	0,21	12.252,3	0,21
II.4. FPE/FPM/PI-EE	160.401,4	3,23	143.921,4	2,97	169.371,8	3,23	170.542,9	3,23	160.619,2	3,05	176.038,6	3,06
II.5. Fundos Constitucionais	3.734,9	0,08	4.556,7	0,09	5.452,6	0,10	5.452,6	0,10	5.346,8	0,10	5.123,1	0,09
Repasse Total	10.314,3	0,21	9.301,6	0,19	11.030,1	0,21	11.107,0	0,21	10.924,4	0,21	11.508,1	0,20
Superávit Fundos	-6.579,5	-0,13	-4.744,9	-0,10	-5.577,6	-0,11	-5.654,4	-0,11	-5.577,6	-0,11	-6.385,0	-0,11
II.6. Demais	778,2	0,02	800,3	0,02	893,2	0,02	893,2	0,02	764,3	0,01	1.026,7	0,02
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	1.021.206,5	20,53	988.147,1	20,40	1.080.612,8	20,61	1.092.729,7	20,69	1.083.506,8	20,60	1.217.092,4	21,14

Fonte: Secretaria de Orçamento e Finanças - Ministério do Planejamento e Secretaria de Política Econômica - SPE - Ministério da Fazenda

(*) Apenas destacado, não soma nos totais

Obs.: foram considerados os seguintes valores nominais e percentuais de crescimento do PIB (SPE/MF e Relatório de Receita CN):

4.973.607,0 e 4,5% (PLOA 2013); 4.844.815,0 e 2,5% (Realizado 2013); 5.242.913,3 e 4,0% (PLOA 2014); 5.280.401,8 e 4,0% (LOA 2014); 5.258.842,1 e 1,8% (Avaliação 3º Bim./2014); e 5.756.516,5 e 3,0% (PLOA 2015)

No que tange às estimativas de receita total para 2015, algumas observações devem ser feitas. A primeira diz respeito à estimativa de cerca de 25,15% do PIB. Considerando que o projeto se assenta em projeções de crescimento otimistas quando comparadas às do mercado e de organismos internacionais, enxerga-se risco de frustração de receita ao longo de 2015, caso a estimativa seja mantida nesse patamar.

A superestimativa de receita, nos projetos de lei orçamentária passou a ser uma prática recorrente após a crise de 2008. Anteriormente, os projetos vinham com estimativa de receita mais conservadora, pois não se incluía previsão de receitas atípicas e não se considerava maior que 1 a elasticidade da receita com relação ao PIB. Entretanto, com a tendência crescente da taxa de aumento do PIB, somada ao regime do PIS/Cofins não cumulativo e outras reformas, a receita tributária da União passou a aumentar mais que o crescimento do PIB, tanto em termos nominais, quanto em termos reais. Como as estimativas do Executivo não admitiam esse comportamento, o Congresso permitia-se aumentar a receita primária do projeto de lei, com certa segurança técnica.

Hoje, as estimativas do Poder Executivo incluem, nas receitas administradas pela RFB, valores relativos à arrecadação atípica, os quais não são explicados na metodologia de projeção da receita que consta das informações complementares (XI – demonstrativo da receita orçamentária). Atualmente, com a taxa de crescimento do PIB em queda e com a política de desonerações tributárias pós-crise adotada pelo governo, observa-se que as receitas estão crescendo abaixo do



CONGRESSO NACIONAL

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

crescimento do PIB, em termos reais. Assim, a inclusão de um volume alto de arrecadações atípicas não seria mais justificável tecnicamente.

A segunda observação é quanto ao cenário macroeconômico otimista. O PLOA 2015 projeta 3% de crescimento do PIB e 5% de Inflação (IPCA), enquanto o mercado (relatório Focus de 05/09/2014) estima crescimento do PIB de 1,1% e inflação de 6,29%. Esse otimismo favorece a superestimativa da receita de impostos e contribuições. Estima-se que, caso o crescimento do PIB venha a ser de apenas 1,1%, haverá redução de R\$ 17,0 bilhões no montante das receitas administradas. A redução poderá ser ainda maior caso o crescimento real da receita primária se situe abaixo do crescimento do PIB (elasticidade PIB abaixo de 1).

A última observação refere-se à inclusão de receitas atípicas. Em 2012, foram incluídos, pelo Executivo, R\$ 31 bilhões na estimativa de receitas administradas pela RFB. Para 2013, o valor foi de R\$ 25 bilhões e, em 2014, R\$ 27 bilhões. No PLOA 2015, o total de receitas atípicas é da ordem de R\$ 27,46 bilhões.

3.1.1. Renúncia de Receitas Tributárias

Juci Melim Junior – 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.

Para atender tal ordenamento, foram enviadas ao Congresso Nacional informações complementares ao PLOA 2015. Delas constam os quadros I ao XXV, elaborados com base no item VIII, “b”, do Anexo II do PLDO 2015, nos quais se demonstram os benefícios tributários (gastos tributários ou renúncia de receita tributária) por função; função e região; função e modalidade de gasto; função, modalidade de gasto e região; tipo de tributo; tipo de tributo e gasto tributário; tipo de tributo e região; e descrição legal por tributo.

No que diz respeito aos benefícios tributários relativos a impostos e contribuições, a estimativa de renúncia de receitas é de R\$ 282,3 bilhões para 2015, ou 4,92% do PIB projetado para esse exercício. Esse número corresponde a incremento nominal de 13,0% em relação às projeções para 2014.

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 por tipo de tributo.

**CONGRESSO NACIONAL**

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

TABELA 9 - DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS – RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RFB
 (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Tributo	Renúncia			
	PLoA 2015	% Total	% PIB	% Receita
Imposto sobre Importação	4.292,3	1,5%	0,07	0,32
Imposto sobre a Renda Pessoa Física	37.765,6	13,4%	0,66	2,82
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica	43.310,8	15,3%	0,76	3,24
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte	6.646,0	2,4%	0,12	0,50
Imposto sobre Produtos Industrializados	28.412,8	10,1%	0,49	2,13
Operações Internas	24.293,8	8,6%	0,42	1,82
Vinculado à Importação	4.119,0	1,5%	0,07	0,31
Imposto sobre Operações Financeiras	2.501,2	0,9%	0,04	0,19
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural	36,0	0,0%	0,00	0,00
Contribuição Social para o PIS-PASEP	14.100,4	5,0%	0,25	1,05
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	10.490,3	3,7%	0,18	0,78
Contribuição p/ Financ. da Seguridade. Social - COFINS	70.537,9	25,0%	1,23	5,27
Contribuição de Interv. no Domínio Econômico - CIDE	-	-	-	-
Adicional ao Frete para a Renov. da Marinha Mercante	1.733,9	0,6%	0,03	0,13
SUBTOTAL - Exceto RGPS	219.827,2	77,9%	3,83	16,43
Contribuição para a Previdência Social - RGPS	62.517,9	22,1%	1,09	4,67
TOTAL	282.345,1	100,0%	4,92	21,10

Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2015, Volume II, quadro VI.

Verifica-se que os maiores benefícios tributários decorrem de desonerações concedidas no âmbito do Imposto sobre a Renda (R\$ 87,7 bilhões), da COFINS e da contribuição para o PIS/PASEP (R\$ 84,6 bilhões), e da contribuição para o RGPS (R\$ 62,5 bilhões), que juntos respondem por 83,2% desse total.

A tabela 10 mostra a estimativa da renúncia de receita para o exercício de 2015, classificada segundo as regiões e por tipo de tributo.

TABELA 10 - ESTIMATIVA DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA – PLOA 2015
 (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Tributo	Total	Região				
		Norte	Nordeste	Centro Oeste	Sudeste	Sul
Imposto sobre Importação	4.292,3	3.588,9	46,1	27,7	553,9	75,8
Imposto sobre a Renda Pessoa Física	37.765,6	1.468,8	5.620,6	3.704,4	21.577,1	5.394,7
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica	43.310,8	2.817,5	7.318,3	3.228,2	23.802,9	6.144,0
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte	6.646,0	85,8	513,7	326,6	4.637,1	1.082,9
Imposto sobre Produtos Industrializados	28.412,8	16.282,9	1.973,8	529,9	6.931,9	2.694,3
Operações Internas	24.293,8	12.784,8	1.921,6	514,3	6.429,3	2.643,7
Vinculado à Importação	4.119,0	3.498,1	52,2	15,6	502,6	50,6
Imposto sobre Operações Financeiras	2.501,2	147,9	472,8	349,1	1.180,5	350,9
Imposto sobre Propr. Territorial Rural	36,0	1,8	17,9	0,7	6,0	9,6
Contribuição Social para o PIS-PASEP	14.100,4	1.596,7	1.392,9	1.062,1	7.385,3	2.663,4
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	10.490,3	301,8	1.178,5	846,8	6.065,5	2.097,7
Contrib. p/ Financ. da Seg. Social – COFINS	70.537,9	7.557,7	6.873,5	5.548,4	37.513,2	13.045,0
Contrib. de Interv. no Domínio Econ. - CIDE	-	-	-	-	-	-
Adic. ao Frete p/ Renov. da Marinha Merc.	1.733,9	667,5	1.025,5	-	34,5	6,4
SUBTOTAL - Exceto RGPS	219.827,2	34.517,4	26.433,4	15.623,9	109.687,9	33.564,6
Contribuição para a Previdência Social - RGPS	62.517,9	1.723,1	6.002,9	4.557,5	38.342,8	11.891,6
TOTAL	282.345,1	36.240,5	32.436,3	20.181,4	148.030,7	45.456,2

Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2015, Volume II, quadro VIII.

A Região Sudeste absorve a maior parcela dos benefícios tributários, com R\$ 148,0 bilhões, representando 52,43% 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: Norte, com 12,84%; Sul, com 16,10%; Nordeste, com 11,49%; Centro-Oeste, com 7,15%.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 11 - PRINCIPAIS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Tipo de Benefício	Tributos Envolvidos	R\$ milhões	
		PLOA 2015	%
Simplex Nacional	IRPJ, IPI, PIS/COFINS, CSLL, RGPS	72.439,8	25,66
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	II, IPI, PIS/COFINS	27.811,7	9,85
Desoneração Cesta Básica	PIS/COFINS	25.169,7	8,91
Desoneração da Folha de Salários	RGPS	22.392,6	7,93
Entidades Sem Fins Lucrativos	IRPJ, CSLL, COFINS	22.322,6	7,91
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis	IRPF	20.726,2	7,34
Deduções do Rendimento Tributável	IRPF	16.270,3	5,76
Benefícios do Trabalhador	IRPJ,CSLL,RGPS	9.484,5	3,36
Programa de Inclusão Digital	PIS/COFINS	7.961,6	2,82
Desenvolvimento Regional	IRPJ, AFRMM	7.274,5	2,58
Poupança	IRRF	5.918,0	2,10
Informática e Automação	IRPJ, IPI, II, CSLL, PIS/COFINS	5.709,6	2,02
Medicamentos	IRPJ, IPI, II, CSLL, PIS/COFINS	5.099,2	1,81
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	IRPJ,IRRF, IPI, II, CSLL, PIS/COFINS	3.403,0	1,21
Demais		30.361,8	10,74
Total		282.345,1	100,00

Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2015, Volume II, quadro X.

Em relação à modalidade do benefício tributário, a tabela 11 demonstra o elevado peso representado por aqueles concedidos às micro e pequenas empresas sob o regime do Simplex Nacional, cujo volume de renúncia de receitas é da ordem de R\$ 72,4 bilhões (25,66% 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 9,85% do total.

Registre-se, por oportuno, que os incentivos concedidos na esfera previdenciária, no montante de R\$ 62,5 bilhões, correspondem a 15,9% da receita previdenciária prevista para o exercício e 1,09% do PIB. Os maiores volumes da renúncia de receita concentram-se no Simplex Nacional e na desoneração da contribuição sobre a folha salarial, que deverão assegurar redução de encargos tributários para as empresas, cada um, da ordem de R\$ 22,4 bilhões. Esses valores, somados, correspondem a 71,7% do total da renúncia previdenciária prevista para 2015.

TABELA 12 - RENÚNCIA DE RECEITA DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Benefício	R\$ milhões	
	PLOA 2015	%
Simplex Nacional	22.429,7	35,9
Desoneração da Folha de Salários	22.392,6	35,8
Entidades Filantrópicas	10.707,4	17,1
Exportação da Produção Rural	5.332,0	8,5
Microempreendedor Individual	1.345,8	2,2
Dona de casa de baixa renda	249,8	0,4
Olimpíadas	59,6	0,1
Copa do Mundo	1,0	-
Total	62.517,9	100,00

Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2015, Volume II, quadro VII.

3.2. Receitas Financeiras

Maria Emília Miranda Pureza – Conof/CD

As receitas financeiras são aquelas cuja arrecadação não altera a situação da dívida líquida. Em decorrência disso, não têm efeitos sobre os resultados primário e nominal. Dentre outras, incluem as provenientes de operações de crédito (contratual e emissão de títulos), de amortização



CONGRESSO NACIONAL

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

e de juros referentes a empréstimos concedidos, do resultado positivo apurado pelo Banco Central e da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional.

As projeções dessas receitas para 2015, *vis-à-vis* os valores arrecadados em 2013, os estimados na LOA 2014 e os arrecadados até agosto de 2014, encontram-se discriminadas na tabela 13.

TABELA 13 - RECEITAS FINANCEIRAS
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Receita	R\$ milhões			
	2013	2014	2014	2015
	Receita Realizada	Lei Orçamentária	Receita Realizada (até agosto)	PLOA
Operações de Crédito	508.993,9	851.116,6	522.608,8	1.148.295,4
Contratual	1.569,7	1.615,3	2.329,4	1.563,1
Operações de Crédito Internas	-	6,0	-	6,0
Operações de Crédito Externas	1.569,7	1.609,3	2.329,4	1.557,1
Emissão de Títulos	507.424,2	849.501,3	520.279,4	1.146.732,3
Emissão de Títulos - Dívida Interna	88.511,7	194.754,4	129.897,0	276.228,1
Emissão de Títulos - Dívida Externa	369,5	-	1.659,0	1.946,4
Refinanciamento da Dívida Mobiliária Federal Interna	413.786,2	654.746,9	383.749,4	866.045,1
Refinanciamento da Dívida Mobiliária Federal Externa	4.756,8	-	4.974,0	2.512,7
Amortização de Empréstimos Concedidos	35.962,2	36.375,9	21.494,4	42.332,3
Juros de Empréstimos Concedidos	35.052,4	36.361,6	18.354,5	35.568,8
Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	46.506,6	44.182,2	34.489,8	57.693,3
Resultado do Banco Central	44.361,9	41.290,0	30.778,9	73.260,9
Contribuição Patronal CPSS - Intraorçamentária	14.405,8	17.605,5	9.896,3	18.236,9
Outras Receitas Financeiras	17.882,0	24.633,6	19.555,7	22.167,5
Total	703.164,9	1.051.565,3	657.178,4	1.397.555,2

Fonte: Siafi e PLOA 2015. Elaboração da Consultoria.

As operações de crédito representam R\$ 1.148,3 bilhões das receitas financeiras (82,2%), sendo que R\$ 1.146,7 bilhões referem-se à emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, dos quais R\$ 868,6 bilhões (62,1%) devem ser utilizados no refinanciamento da dívida pública mobiliária (amortização dos títulos vincendos).

As emissões de título da dívida interna, destinados à amortização (refinanciamento) ou ao atendimento de outras despesas, deverão perfazer R\$ 1.142,3 bilhões em 2015, evidenciando crescimento nominal de 34,5% em relação ao montante estimado na LOA 2014.

A tabela 14 apresenta resumo das receitas financeiras líquidas de refinanciamento da dívida no PLOA 2015.

TABELA 14 - RECEITAS FINANCEIRAS LÍQUIDAS DE REFINANCIAMENTO
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Receita	R\$ milhões	
	PLOA 2015	%
Operações de Crédito	279.737,6	52,9%
Amortização e Juros de Empréstimos Concedidos	77.901,1	14,7%
Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	57.693,3	10,9%
Resultado do Banco Central	73.260,9	13,8%
Contribuição Patronal CPSS - Intraorçamentária	18.236,9	3,4%
Outras Receitas Financeiras	22.167,5	4,2%
Total	528.997,4	100,0%

Fonte: PLOA 2015 e SIGA Brasil

Observa-se que as operações de créditos contratuais e por emissão de títulos, estimadas em R\$ 279.737,6 bilhões, representam 52,9% das receitas financeiras líquidas de refinanciamento (R\$ 528.997,4 bilhões). Os demais itens com maior representatividade são amortização e juros de



CONGRESSO NACIONAL

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

empréstimos concedidos (14,7%), transferência de resultado positivo do Banco Central (13,8%) e remuneração das disponibilidades da União junto ao Banco Central (10,9%).

A rubrica que apresenta maior taxa de crescimento nominal em 2015 refere-se ao resultado do Banco Central, motivado pela obtenção de receitas provenientes de operações com derivativos e cambiais, que não haviam sido contempladas na LOA 2014.

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.

Essa 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.

No PLOA 2015, constata-se que o princípio foi respeitado, pois o montante de operações de crédito é inferior ao das despesas de capital, conforme demonstrado na tabela 15.

TABELA 15 -
OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DESPESAS DE CAPITAL – PLOA 2015
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Operações de Crédito		Despesas de Capital	
Refinanciamento da Dívida Pública	868.557,8	Investimentos	60.925,9
Outras Operações de Crédito	279.737,6	Inversões Financeiras	95.005,8
		Amortização da Dívida	1.131.350,3
Total	1.148.295,4	Total	1.287.282,0

Fonte: PLOA 2015

4. Despesas

*Arthur Falcão Freire Kronenberger – Conof/CD
Carlos Antônio Mendes Ribeiro Lessa – Conof /CD
Maurício Ferreira de Macêdo – Conorf/SF
Paulo Roberto Simão Bijos- Conorf/SF*

As despesas da proposta orçamentária totalizam R\$ 2,97 trilhões, dos quais R\$ 2,86 trilhões referem-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 105,7 bilhões ao orçamento de investimento das empresas estatais.

O valor global do orçamento de investimento das estatais, de R\$ 105,7 bilhões, praticamente não sofreu alterações em relação ao PLOA 2014, apresentando aumento de apenas 0,1%.

Os orçamentos fiscal e da seguridade social podem ser detalhados por grupo de natureza de despesa (GND), conforme tabela 16.



CONGRESSO NACIONAL

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

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

Discriminação	R\$ bilhões			
	PLOA 2014	LOA 2014	Autorizado 2014	PLOA 2015
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	2.362,0	2.383,2	2.572,7	2.863,4
(-) Refinanciamento da Dívida	654,7	654,7	594,5	868,6
Contratual	15,9	15,9	4,6	5,0
Mobiliária	638,8	638,8	589,9	863,6
(=) Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (líquidos do refinanciamento)	1.707,2	1.728,4	1.978,1	1.994,8
1 - Pessoal e Encargos Sociais ⁽¹⁾	242,0	242,0	241,7	256,0
2 - Juros e Encargos da Dívida	189,5	189,5	198,5	225,2
3 - Outras Despesas Correntes	941,0	949,7	957,2	1.053,3
4 - Investimentos	67,2	81,4	83,9	60,9
5 - Inversões Financeiras	74,6	75,8	88,2	95,0
6 - Amortização da Dívida	157,7	157,7	376,3	262,8
9 - Reserva de Contingência	35,2	32,3	32,3	41,6
Despesa Financeira	28,0	32,0	32,0	33,5
Despesa Primária	7,3	0,3	0,3	8,1

Fonte: PLOA 2015 e SIGA Brasil

(1) Há reservas de contingências específicas constituídas para o atendimento de despesa com pessoal e encargos sociais, classificadas no GND 1

O refinanciamento da dívida pública federal, objeto de maior detalhamento no item 4.5.2 desta nota técnica, é previsto em R\$ 868,6 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.

Desconsiderando-se o refinanciamento da dívida, os orçamentos fiscal e da seguridade social alcançam R\$ 1.994,8 bilhões.

Quanto aos investimentos propostos nos orçamentos fiscal e da seguridade social, verifica-se que, em comparação com o projeto de lei orçamentária para 2014, houve redução de cerca de R\$ 6,3 bilhões, passando de R\$ 67,2 bilhões no PLOA 2014 para R\$ 60,9 bilhões no PLOA 2015.

De acordo com o art. 7º da PLDO para 2015, as despesas classificam-se em primárias e financeiras. As despesas primárias são aquelas cuja execução afeta a dívida líquida. As que não têm esse efeito são denominadas despesas financeiras.



No tocante aos orçamentos fiscal e da seguridade social, as despesas financeiras representam 51,8% da despesa total para 2015. Desconsiderando-se o refinanciamento da dívida, essa proporção cai para 31,0%, conforme indicado no gráfico 1.

As despesas primárias são classificadas como obrigatórias ou discricionárias, segundo identificador de resultado primário (RP 1 a 5) previsto no PLDO 2015 (art. 7º). Quanto aos orçamentos fiscal e da seguridade social, as despesas primárias obrigatórias constantes do PLOA 2015 correspondem a 86,8% do total das despesas primárias, o que revela elevada rigidez orçamentária. De acordo com a tabela 17, essas despesas obrigatórias correspondem a 20,81% do PIB.



CONGRESSO NACIONAL

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

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

Despesas Primárias	Reprogramação 2014		PLOA 2015	
	R\$	% PIB	R\$	% PIB
Obrigatórias	1.039,2	19,76	1.198,3	20,81
Transferências por repartição de receita	208,8	3,97	228,1	3,96
Pessoal e Encargos Sociais	224,4	4,27	237,7	4,13
Previdência	386,9	7,36	436,3	7,58
Outras	219,1	4,16	296,2	5,14
Discricionárias	184,6	3,51	181,3	3,15
PAC	62,2 ¹	1,18	65,0	1,13
Outras	122,4 ¹	2,33	116,3	2,02
Total das Despesas Primárias	1.223,8	23,27	1.379,6	23,96

Fonte: SIOF/PLOA 2015 - Quadro 9 - Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central.

(1) Dotação Autorizada

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
Cláudio Riyudi Tanno – Conof/CD
Juci Melim Junior – Conorf/SF
Marcelo Augusto da Silva Costa – Conof/CD
Marcos Rogério Rocha Mendlovitz – Conof/CD

4.1.1.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

A receita de impostos federais²⁵, deduzidas as transferências constitucionais, está estimada para 2015 em R\$ 285,3 bilhões. Desse valor, R\$ 51,3 bilhões (18%) vinculam-se constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE:

“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 2015, 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, R\$ 11,3 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\$ 5,3 bilhões, com a exclusão de R\$ 6,0 bilhões da ação “0312 Assistência Financeira para a Realização de Serviços Públicos de Saúde e Educação do Distrito Federal”, que não identifica dotações específicas classificáveis como de MDE²⁶. Dessa forma, para fins de verificação do cumprimento do art. 212 da Constituição, observa-se que no PLOA 2015 foram consignados 19,8% da receita resultante de impostos (R\$ 56,6 bilhões).

Nesse valor estão incluídos R\$ 3,9 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,

²⁵ 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.

²⁶ 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.



CONGRESSO NACIONAL

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

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 ADCT²⁷.

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.

Além da receita de impostos, o PLOA 2015 prevê a aplicação dos seguintes recursos adicionais para financiamento da educação: R\$ 8,2 bilhões decorrentes da contribuição social do salário-educação (quota federal), vinculados à educação básica pública (fonte 113)²⁸, e R\$ 8,7 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)²⁹. São previstos ainda R\$ 2,1 bilhões decorrentes de recursos próprios não financeiros, arrecadados pelo esforço próprio das entidades da Administração Pública, vinculados às unidades de origem (fonte 250), e R\$ 0,4 bilhão de outras fontes utilizadas em ações de MDE.

Após a exclusão da ação “0312 Assistência Financeira para a Realização de 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 2015, no valor de R\$ 84,9 bilhões para o atendimento de despesas classificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Assim, será necessário efetuar as mencionadas alterações nas programações constantes dos Quadros 8A, 8B e 8C, bem como aperfeiçoar a última parte do Quadro 8A “Resumo da Aplicação”, de modo a evidenciar que: (a) o valor previsto na aplicação de recursos provenientes de impostos para 2015 é de R\$ 56,6 bilhões (19,8%), superando o mínimo constitucionalmente exigido de R\$ 51,3 bilhões (18%); (b) os demais 70% alocados pela União à complementação do FUNDEB (R\$ 8,8 bilhões), classificados na fonte 100, também se referem a despesas com MDE, apesar de não poderem integrar o conjunto considerado para fins de apuração do cumprimento da aplicação mínima prevista no art. 212; (c) o total previsto para despesas com MDE (R\$ 84,9 bilhões) abrange também outras fontes vinculadas à educação, como a contribuição do salário-educação (fonte 113) e recursos do Fundo Social (fonte 108).

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

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – 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

²⁷ 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.

²⁸ Art. 212, § 5º, da Constituição:

“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).

²⁹ Art. 2º da Lei nº 12.858, de 2013:

“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

responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios para aplicação na manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

Constituem recursos do Fundo, definidos no art. 60, inciso II, do ADCT e no art. 3º da Lei nº 11.494, 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 tabela 18.

TABELA 18 - PLOA 2015: COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB

		R\$ milhões	
Descrição		Total da Receita (a)	FUNDEB (b)=20% \times (a)
I - Receitas Federais		175.718,8	35.143,6
	FPM	86.310,6	17.262,1
	FPE	82.474,5	16.494,9
	IPI - EXP	6.048,1	1.209,6
	LC 87	0,00	0,00
	ITR	884,8	177,0
II - Receitas Estaduais		472.764,3	94.552,9
	IPVA	35.419,0	7.083,8
	ITCD	4.941,5	988,3
	ICMS	432.403,8	86.480,8
III - TOTAL (I + II)			129.696,5
IV - Complementação da União para 2015 (III * 10%)			12.969,6
V - Complementação da União a ser repassada em 2015 ⁽¹⁾ (IV * 85%+ 15% da complementação de 2014)			12.577,5

⁽¹⁾ Complementação considerada para 2014 de R\$ 10.355,4 milhões.

Fonte: PLOA 2015 (Informações Complementares)

Conforme demonstrado nas informações complementares ao PLOA 2015, as receitas federais e estaduais estimadas para o FUNDEB totalizam R\$ 129,7 bilhões. Desse total, R\$ 35,1 bilhões são oriundos de receitas federais repartidas com os demais entes da federação e R\$ 94,6 bilhões correspondem à parcela proveniente de receitas estaduais³⁰.

A União, nos termos do art. 60, VI, “d”, do ADCT, deverá complementar os recursos dos Fundos sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, no valor mínimo de 10% do total dos recursos que compõem o FUNDEB. Assim, para 2015 a complementação está estimada em R\$ 12,97 bilhões. Entretanto, na proposta foram consignados R\$ 12,58³¹ bilhões, sendo R\$ 11,03 bilhões referentes a 85% da complementação de 2015 e R\$ 1,55 bilhão correspondentes a 15% da complementação devida de 2014.

Para justificar a inclusão de dotação, relativa a 2015, aquém do valor mínimo exigido constitucionalmente, desde o exercício de 2010, o Poder Executivo tem invocado o art. 6º, § 1º, da Lei do FUNDEB, que estabelece regras relativas à transferência dos recursos financeiros, o qual faculta o repasse de 15% da complementação até 31 de janeiro do exercício seguinte:

“Art. 6º A complementação da União será de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 60 do ADCT.

³⁰ Caso, durante a tramitação da proposta, seja inserida dotação para transferência aos estados com base na Lei Complementar nº 87, de 1996 (Lei Kandir), 20% deverá ser destacado para compor o FUNDEB.

³¹ O valor orçado de R\$ 12,6 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\$ 3,8 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.



CONGRESSO NACIONAL

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

§ 1º A complementação da União observará o cronograma da programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho, de 85% (oitenta e cinco por cento) até 31 de dezembro de cada ano, e de 100% (cem por cento) até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente.”

Observa-se, no entanto, que o dispositivo legal trata apenas da possibilidade de desembolso financeiro até 31 de janeiro de 2016, o que não exige a União de consignar integralmente as dotações no orçamento de 2015, permitindo-se que 15% da complementação para 2015 sejam inscritas em restos a pagar em 31 de dezembro de 2015.

Dessa forma, a proposta orçamentária não atende ao que determina o art. 60 do ADCT, que fixa a complementação da União para 2015 em, pelo menos, 10% dos recursos do FUNDEB, pois deixou de incluir R\$ 1,94 bilhão correspondentes a 15% da complementação referente a 2015.

O art. 12, inciso XII, do PLDO 2015 estabelece que o PLOA 2015 discrimine, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas à complementação da União ao FUNDEB.

Para essa finalidade, na proposta foram consignados R\$ 12,6 bilhões em subtítulo nacional, sem demonstrar as unidades federativas a serem beneficiadas por esses recursos. Tradicionalmente era possível obter essa relação a partir da memória de cálculo integrante das informações complementares ao projeto. Contudo, como a proposta orçamentária foi estruturada com base no PLDO 2015, em que não consta a necessidade de detalhar os estados alcançados pela complementação, o Poder Executivo não encaminhou a discriminação dos beneficiados.

4.1.2. Saúde

Aritan Borges Avila Maia – Conorf/SF
Luiz Gonçalves de Lima Filho – Conorf/SF
Marcel Pereira – Conorf/SF
Mário Luís Gurgel de Souza – Conof/CD
Sidney Aguiar Bittencourt – Conof/CD

O PLOA 2015, exceto no que se refere ao orçamento de investimento, reserva ao Ministério da Saúde R\$ 109,2 bilhões³², o que representa 13,9% do orçamento da seguridade social.

Para identificar os recursos destinados a *ações e serviços públicos de saúde* à luz da Lei Complementar nº 141, de 2012 (LC nº 141/2012), criou-se, a partir de 2013, o identificador de uso com dígito seis (IU 6)³³. Dessa forma, especificamente para financiar “ações e serviços públicos de saúde”, o PLOA 2015 consigna cerca de R\$ 99,4 bilhões classificados com o referido identificador de uso.

4.1.2.1. Piso Constitucional da Saúde a partir das Disposições da LC nº 141/2012

A LC nº 141/2012 manteve, no âmbito da União, a previsão de que o valor a ser aplicado em um exercício tomasse por base o “*montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior*”, acrescido da “*variação nominal do Produto Interno Bruto do ano anterior*” (art. 5º).

Além disso, a norma fixou regras, diretrizes e condições para identificar as despesas passíveis de serem consideradas como “*ações e serviços públicos de saúde*”, inclusive para fins de apuração do montante de despesas executadas no *exercício financeiro anterior* (art. 5º). Segundo as disposições da citada lei complementar, pode-se agrupar os principais requisitos da regulamentação em: gerais de atendimento cumulativo (art. 2º); específicos afetos ao objeto do

³² No orçamento de investimento, R\$ 227,03 milhões estão consignados à Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS, entidade supervisionada pelo Ministério da Saúde.

³³ Art. 7º, § 11, inciso VII, do PLDO 2015.



CONGRESSO NACIONAL

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

gasto, computáveis no piso (art. 3º) e não computáveis no piso (art. 4º); específicos afetos às fontes de recursos, computáveis no piso (arts. 5º, 6º e 7º) e não computáveis no piso (arts. 4º, X, e 24, § 4º); e específicos afetos ao estágio da despesa (art. 24, incisos I e II).

Cabe mencionar que, durante a apreciação do PLOA 2013 (primeiro orçamento elaborado sob a vigência da LC nº 141, de 2012), surgiram divergências quanto à interpretação da norma. Na ocasião, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) apontou tais divergências em relação às despesas previstas na proposta orçamentária enviada pelo Executivo, uma vez que incluía nos gastos com ações e serviços públicos de saúde despesas afetas a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), academias de saúde, resíduos sólidos, saneamento, participação da União no capital social da Hemobrás e hospitais universitários³⁴.

Diante dessa constatação, a Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal (CAS/SF) e a Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados (CSSF/CD) manifestaram formalmente o entendimento de que as despesas divergentes mencionadas no Parecer Preliminar do PLOA 2013 não deveriam ser computadas no piso constitucional da saúde. O entendimento das comissões temáticas foi acolhido e ratificado, em sua quase totalidade, pelos Plenários da CMO e do Congresso Nacional durante a apreciação da peça orçamentária para 2013³⁵. Resta pendente, entretanto, o posicionamento do Tribunal de Contas da União sobre a matéria, que se encontra submetida àquele órgão sob a forma de consulta realizada pela CSSF/CD³⁶.

O PLOA 2015 apresenta-se em consonância com o entendimento do Congresso Nacional quando da apreciação do PLOA 2013. Dessa forma, as dotações alocadas ao Ministério da Saúde apresentam a seguinte distribuição:

TABELA 19 - MINISTÉRIO DA SAÚDE
(Orçamento da Seguridade Social)

Descrição		R\$ milhões				
Descrição		Emp. 2011	Emp. 2012	Emp. 2013	Aut. 2014	PLOA 2015
Total do MS (a)		78.536,91	86.806,27	92.701,98	106.731,29	109.228,61
Serviço da Dívida (b)		28,14	5,01	7,93	221,98	52,14
Encargos Previdenciários (c)		6.176,48	6.738,12	7.264,75	7.219,71	7.556,15
Outras Despesas de Saúde não computadas no piso constitucional por força da LC nº 141, de 2012 (d)	Assistência Médica a Servidores (art. 4º, III, da LC nº 141/2012)	347,46	344,27	379,13	403,73	404,98
	Fonte de Operações de Crédito (art. 24, §4º, I, da LC nº 141/2012)	53,30	30,01	93,80	248,00	157,53
	Farmácia Popular (art. 2º, I, da LC nº 141/2012) ¹	914,13	366,63 ²	490,26	939,89	628,00
	Resíduos Sólidos (art. 5º, VI, da LC nº 141/2012)	181,22	35,06	91,13	122,59	90,59
	Abastecimento de Água (art. 4º, V, da LC nº 141/2012)	278,65	288,92	233,49	202,93	100,00
	Esgotamento Sanitário (art. 4º, V, da LC nº 141/2012)	534,41	476,89	707,66	514,15	350,00
	Demais Saneamento (art. 4º, V, da LC nº 141/2012)	44,20	102,15	67,81	118,67	135,00
	ANS (art. 2º, I, da LC nº 141/2012)	195,15	206,16	221,27	250,87	268,09
	Academias de Saúde (art. 2º, III, da LC nº 141/2012)	0,00	0,00	26,74	13,25	0,00
Contribuições GAVI-UNITAID-UICC	0,00	0,00	64,75	40,28	42,26	
ASPS (e) = (a) - (b) - (c) - (d)		69.783,78	78.213,06	83.053,26	96.435,24	99.443,88

Fonte: Exercício de 2011; 2012 e 2013= valores empenhados segundo a Lei Complementar nº 141/2012; exercício de 2014 = valor total autorizado segundo a LC nº 141/2012, atualizado até set/2014; e exercício de 2015 = valor constante do PLOA 2015.

(1) foram consideradas somente as parcelas referentes a copagamento (ação 20YS);

(2) em 2012, não havia informação orçamentária sobre a parcela de despesa da farmácia popular sob o sistema de gratuidade e o de copagamento. Com base no Ofício nº 59/SOF/MP, de 19/08/2013, considerou-se a parcela de R\$ 366.630.023,38 sob o sistema de copagamento.

³⁴ Os hospitais universitários são vinculados ao Ministério da Educação.

³⁵ Segundo entendimento à época, foram mantidas no cômputo do piso constitucional as despesas relacionadas às ações "Participação da União no Capital Social da Hemobrás" e "Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares Prestados pelos Hospitais Universitários".

³⁶ Consulta numerada junto ao TCU sob o código: TC nº 046.061/2012-6.



CONGRESSO NACIONAL

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

4.1.2.2. Projeção do Piso Constitucional da Saúde para 2014

Considerando uma execução durante o exercício de 2014 da ordem de R\$ 91,6 bilhões (mínimo para cumprimento da LC nº 141, de 2012), o montante projetado para a saúde em 2015 é de R\$ 99,4 bilhões. Portanto, a proposta encaminhada pelo Poder Executivo (R\$ 99,4 bilhões) encontra-se em conformidade com o mínimo constitucional estimado para o próximo ano, conforme demonstrado na tabela 20.

TABELA 20 - AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (ASPS) – CÁLCULO DO VALOR MÍNIMO DE APLICAÇÃO
R\$ bilhões

Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)	Exercícios			
	2012 Execução	2013 Execução	2014 Autorizado	PLOA 2015
Valores com ASPS (a)	78,2	83,1	96,4	99,4
Variação nominal do PIB, do ano anterior (b)	9,9%	6,0%	10,3%	8,5%
Valor mínimo de aplicação - <i>Calculado</i> (c)	76,7	82,9	91,6	99,4
Diferença (d) = (a) - (c)	1,5	0,1	4,8	-

Fonte: (a) Exercício de 2012 e 2013 = valores empenhados segundo a LC nº 141/2012; Exercício de 2014 = valor total autorizado, atualizado até set/2014; e Exercício de 2015 = valor do PLOA 2015 com "IU 6". (b) Variação nominal do PIB do ano anterior: PIB (em R\$ bilhões do ano) de: 2010= R\$ 3.770,1; 2011= R\$ 4.143,0; 2012= R\$ 4.392,1 e 2013: R\$ 4.844,8 e 2014= 5.258,0. (c) Valor mínimo de aplicação calculado, segundo a LC nº 141/2012.

Obs.: (1) existe dotação autorizada superior ao mínimo calculado para 2014; porém, não há obrigatoriedade de executar o valor excedente; somente ao fim do exercício, haverá informação do montante efetivamente executado. (2) para o cálculo do piso constitucional de 2015 foi considerado o empenhamento mínimo em 2014 de R\$ 91,6 bilhões, corrigidos pela variação nominal do PIB de 8,5%.

Examinada a proposta sob a ótica dos principais programas, merecem destaque as dotações consignadas aos programas "2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)", com R\$ 86,25 bilhões (equivalentes a 79% do total programado) e "2115 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Saúde", com R\$11,67 bilhões (equivalentes a 10,7% do total programado).

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

Cláudio Riyudi Tanno – 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 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."



CONGRESSO NACIONAL

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

Das hipóteses previstas, o PLOA 2015 contempla apenas 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 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).

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 União³⁷ são destinadas ao Fundo Social, deduzidas as parcelas vinculadas aos órgãos específicos da administração direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo³⁸. 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.

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 – STF³⁹, ainda não houve a regulamentação acerca da destinação de recursos que cabem aos órgãos específicos da União. Nesse contexto, o PLOA 2015 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. Tais recursos, da ordem de R\$ 8,7 bilhões, são identificados com fonte de recursos específica: fonte 108 - Fundo Social - Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde⁴⁰. A origem das receitas decorrentes da exploração de petróleo é evidenciada na tabela 21.

TABELA 21 - RECEITA DA PRODUÇÃO DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E OUTROS HIDROCARBONETOS FLUIDOS - CONTRATO DE CONCESSÃO - DESTINADA À EDUCAÇÃO

Receita	R\$ milhões
	Valor
Royalties Excedentes pela Produção de Petróleo em Terra <i>Qualquer Situação</i>	101,8
Participação Especial pela Produção de Petróleo em Terra <i>Qualquer Situação</i>	79,6
Royalties Mínimos pela Produção de Petróleo em Plataforma <i>Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Área e Camada Pré-Sal</i>	342,5
<i>Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Demais Situações</i>	774,7
Royalties Excedentes pela Produção de Petróleo em Plataforma <i>Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Área e Camada Pré-Sal</i>	341,6
<i>Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Demais Situações</i>	764,8
Participação Especial pela Produção de Petróleo em Plataforma <i>Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Área e Camada Pré-Sal</i>	2.080,4
<i>Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Demais Situações</i>	4.262,1
Total	8.747,6

Fonte: PLOA 2015, Volume I

³⁷ 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).

³⁸ 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.

³⁹ 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”.

⁴⁰ Para 2014, estão autorizados e em execução R\$ 3,2 bilhões relativos a recursos dessa natureza.



CONGRESSO NACIONAL

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

Verifica-se que a maior parte das receitas (R\$ 5,9 bilhões) provém de contratos de concessão em áreas distintas do pré-sal. As origens decorrentes de áreas do pré-sal somam R\$ 2,8 bilhões, submetidas ainda ao regime de concessão. 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.

Em termos de aplicação das receitas do Fundo Social vinculadas à educação, foram alocados R\$ 8,5 bilhões no programa “2030 - Educação Básica” e R\$ 0,2 bilhão no programa “2109 - Programa de Gestão e Manutenção” do Ministério da Educação. Por natureza de despesa, os recursos foram aplicados em investimentos (R\$ 6,0 bilhões), outras despesas correntes (R\$ 2,5 bilhões) e pessoal e encargos sociais (R\$ 0,2 bilhão), distribuídos nas ações indicadas na tabela 22.

TABELA 22 - FUNDO SOCIAL - DESTINAÇÃO DE RECURSOS PARA EDUCAÇÃO

Ação	R\$ milhões Valor
0000 - Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica	1.045,0
000W - Apoio à Manutenção da Educação Infantil	20,0
0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	63,5
0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica	9,0
0920 - Concessão de Bolsa para Equipes de Alfabetização	70,0
0A26 - Concessão de Auxílio-Financeiro - ProJovem	40,0
0E53 - Apoio ao Transporte Escolar para a Educação Básica - Caminho da Escola	479,2
12KU - Implantação de Escolas para Educação Infantil	3.882,6
20RI - Funcionamento das Instituições Federais de Educação Básica	161,1
20RJ - Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada para a Educação Básica	432,7
20RM - Exames e Avaliações da Educação Básica	453,6
20RP - Infraestrutura para a Educação Básica	1.587,6
20RU - Gestão Educacional e Articulação com os Sistemas de Ensino	2,5
20TP - Pagamento de Pessoal Ativo da União	219,8
213M - Apoio a Iniciativas de Valorização da Diversidade, de Promoção dos Direitos Humanos e de Inclusão	17,0
2A95 - Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional - ProJovem	42,0
4014 - Censo Escolar da Educação Básica	20,0
8790 - Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos	202,0
Total	8.747,6

Fonte: PLOA 2015, Volume V

O Plano Nacional de Educação 2014-2024 estabeleceu em sua meta 20 a ampliação do investimento público em educação pública⁴¹ de forma a atingir 7% do PIB até 2019 e 10% até 2024. Os limites estabelecidos são balizadores macroeconômicos para o cumprimento das demais metas prescritas no Plano. De acordo com os últimos dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, em 2012 o investimento público total em educação alcançou 6,4% do PIB e o investimento direto, 5,5%⁴². Configurada a necessidade de elevados incrementos de fontes de financiamento para educação, a utilização de receitas do Fundo Social encontra respaldo no art. 2º, inciso III, da Lei nº 12.858, de 2013.

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 arrecadatório, em especial aquelas que serão exploradas sob os novos regimes de cessão onerosa e de partilha de produção, hipóteses contidas

⁴¹ Art. 5º, § 4º, da Lei nº 13.005, de 2014: “O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal.”

⁴² Para fins de apuração desses indicadores, despesas na área de educação foram tratadas como investimentos, ante sua natureza, que gera expectativas de retorno econômico ou social, mesmo que indireto ou de longo prazo. Trata-se, contudo, de critério distinto do estabelecido na Lei nº 4.320, de 1964.



CONGRESSO NACIONAL

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

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 IV⁴³, haverá destinação para a área de saúde. Apesar das confirmações geológicas favoráveis acerca do potencial de produtividade, esses campos ainda não estão aptos a produzir em grande escala.

4.2. Pessoal e Encargos Sociais (GND 1)

*José de Ribamar Pereira da Silva – Conorf/SF
Marcel Guimarães – Conorf/SF
Renan Bezerra Milfont – Conorf/SF
Vinícius Leopoldino do Amaral – Conorf/SF
Sérgio Tadao Sambosuke – Conof/CD*

O PLOA 2015 prevê gastos totais com pessoal e encargos sociais⁴⁴ (grupo de natureza de despesa – GND 1) da ordem de R\$ 255,98 bilhões, correspondendo a incremento de 5,92% sobre as projeções atuais dessas despesas na lei orçamentária para 2014, ou de R\$ 14,31 bilhões nominais.

O incremento mínimo deveria ser a diferença entre o valor anualizado e a expansão de despesa prevista no Anexo V da LOA 2014, em torno de R\$ 2,57 bilhões, acrescido da expansão de R\$ 15,6 bilhões prevista no Anexo V do PLOA 2015, ou seja, um aumento mínimo de R\$ 18,24 bilhões sem considerar o crescimento vegetativo da folha.

No entanto, o acréscimo nas despesas de pessoal para 2015 se restringe aos R\$ 14,31 bilhões devido à mudança de critério em relação às transferências de recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal para a realização de serviços nas áreas de educação e saúde. Para 2015, a totalidade desses recursos, no montante de R\$ 5,99 bilhões, está classificada como GND 3 (outras despesas correntes). Em 2014, dos R\$ 5,92 bilhões previstos para custear referidos serviços, R\$ 5,56 bilhões estão classificados como GND 1 (pessoal e encargos sociais).

Como se pode observar na tabela 23, os valores do GND 1 apresentam crescimento nominal acumulado de 340%, considerando-se o valor proposto para 2015 em relação ao liquidado em 2000. Para efeitos de comparação, a projeção da variação nominal do PIB, no período de 2000 a 2015 (conforme os parâmetros da proposta orçamentária), alcança 388%.

Como proporção da receita corrente líquida – RCL, verifica-se redução dessas despesas, pois a estimativa para 2015 é de 31,7% da RCL, enquanto em 2000 a relação era de 40,1%. Isso significa que a despesa com pessoal e encargos sociais como proporção da RCL caiu aproximadamente 21% nesse período. Para 2015, verifica-se a proporção mais baixa do período analisado.

⁴³ Art. 33 da Lei nº 12.351, de 2010: “O procedimento de individualização da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos deverá ser instaurado quando se identificar que a jazida se estende além do bloco concedido ou contratado sob o regime de partilha de produção.”

⁴⁴ 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 2015, alcança R\$ 18,2 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 23 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2000-2015
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	673.387,60	33,0
2014	242.003,37	241.673,37	150.920,02 ¹	62,4	726.962,50 ²	33,2 ³
2015	255.984,32				808.068,88 ⁴	31,7

FONTE: PLOA 2015 e SIGA Brasil

(1) Execução até 09/09/2014; (2) RCL prevista na LOA 2014; (3) % RCL previsto na LOA 2014; (4) Com base no PLOA 2015.

A mensagem presidencial que acompanha o PLOA 2015 não faz qualquer menção à revisão geral obrigatória para todos os servidores (art. 37, inciso X, da Constituição), nem ao reajuste dos benefícios dos servidores inativos (art. 40, § 8º, da Constituição).

Os gastos dos Poderes Legislativo, Judiciário, Executivo (consolidado com a Defensoria Pública da União - DPU) e do Ministério Público da União - MPU representam, respectivamente, 3,45%, 10,96%, 84,00% e 1,59% da despesa total, conforme demonstrado na tabela 24, apresentada abaixo:

TABELA 24 - GASTOS DE PESSOAL E ENCARGOS - PROJEÇÃO PARA 2015 E COMPARAÇÃO COM LIMITES DA LRF

Poder	R\$ milhões				
	PLOA 2015 ¹ (a)	Participação Relativa (%) (b)	RCL (c)	% da RCL (d=a/c)	Limites da LRF (% da RCL) (e)
Legislativo	8.840,31	3,45	808.068,88	1,09	2,50
Judiciário	28.065,55	10,96		3,47	6,00
Executivo + DPU	215.017,63	84,00		26,61	40,90
MPU	4.060,83	1,59		0,50	0,60
Total	255.984,32	100,00	808.068,88	31,68	50,00

Fonte: PLOA 2015/Informações Complementares e SIGA Brasil

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

Conforme apresentado na tabela 24, para 2015 a despesa total com pessoal e encargos sociais do Poder Legislativo, incluído o TCU, representa 1,09% da RCL estimada para o exercício; a do Poder Judiciário, 3,47%; a do Poder Executivo e DPU, 26,61%; e a do MPU, 0,50%. O total que se projeta para a despesa de pessoal da União equivale, portanto, a 31,68% da receita corrente líquida prevista para 2015.

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 traz um impacto de R\$ 2,52 bilhões em 2015 e, a partir daí, de R\$ 4,46 bilhões ao ano, decorrente da criação e/ou provimento de cargos, empregos e funções na esfera federal, incluindo substituição de terceirizados (que envolve R\$ 77,78 milhões, em 2015, e R\$ 128,48 milhões, em cada ano subsequente).



CONGRESSO NACIONAL

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

A respeito disso, cabe ressaltar que o Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, constante do Anexo IV.12 do PLDO 2015⁴⁵, apresenta saldo para a expansão dessas despesas de apenas R\$ 1,67 bilhão. Faz-se necessário considerar, ainda, que esse demonstrativo utilizou, como premissa de cálculo, variação real do PIB de 3,0% para 2015, hipótese bem mais otimista que a encontrada em outras estimativas⁴⁶. Considerados esses outros estudos, a margem de expansão seria certamente negativa.

No que se refere a alterações de estruturas de carreiras e aumento da remuneração dos servidores da União, o impacto é de R\$ 13,16 bilhões para 2015, correspondendo a R\$ 14,08 bilhões anualizados. A quase totalidade desses gastos é derivada de legislação já aprovada, e inclui a última parcela dos reajustes concedidos em 2012, 2013 e 2014 para diversas carreiras da Administração Pública.

No total, o PLOA 2015 propõe aumento de R\$ 15,6 bilhões nas despesas de pessoal em 2015, equivalentes a R\$ 18,4 bilhões anualizados.

Há ainda diversas proposições legislativas referentes a concessões de vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos e funções e alteração de estrutura de carreiras, assim como solicitações de provimentos de cargos e funções, encaminhadas pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público da União, pela Defensoria Pública da União e pelo Tribunal de Contas da União, que não constam, total ou parcialmente, no Anexo V do PLOA 2015. Entre essas proposições, estão os Projetos de Lei nºs 319, de 2007; 7429 e 7785, de 2010; 5426, de 2013; 7717, 7836, 7884, 7891, 7897, 7904, 7917, 7918, 7919, 7920, 7922, 7923, 7924 e 7927, de 2014; e a Proposta de Emenda à Constituição 63, de 2013.

O impacto financeiro dessas proposições é de, pelo menos, R\$ 7,5 bilhões para o orçamento de 2015 e de, pelo menos, R\$ 16,6 bilhões anuais para os orçamentos seguintes⁴⁷. É importante ressaltar, ainda, que várias dessas proposições geram efeitos financeiros umas sobre as outras, multiplicando seus impactos⁴⁸.

No Poder Judiciário, o impacto será de, pelo menos, R\$ 3,9 bilhões no orçamento de 2015 e, em termos anualizados, de pelo menos R\$ 12,9 bilhões. Para o Ministério Público da União, a estimativa é de pelo menos R\$ 2,8 bilhões tanto para 2015 como em termos anualizados. Este valor representa expressiva elevação em relação à despesa de pessoal atual, inclusive incorrendo em risco de descumprimento do limite específico de despesa de pessoal estabelecido na LRF.

⁴⁵ Segundo o texto do Anexo: “A estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado é um requisito introduzido pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, para assegurar que não haverá a criação de nova despesa sem fontes consistentes de financiamento, entendidas essas como aumento permanente de receita ou redução de outra despesa de caráter continuado.”. O Anexo está disponível em <http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/ldo/2015/elaboracao/projeto-de-lei/proposta-do-poder-executivo/anexo-iv.12-2013-demonstrativo-da-margem-de-expansao-das-despesas-obrigatorias-de-carater-continuado>.

⁴⁶ A estimativa do FMI para o crescimento do PIB brasileiro em 2015 é de 2% (<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2014-07/fmi-reduz-previsao-de-crescimento-da-economia-brasileira-para-13>). Já o Relatório de Mercado Focus de 12 de setembro de 2014, publicado pelo Banco Central, estima crescimento de apenas 1,04% para 2015 (<http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20140912.pdf>).

⁴⁷ A maior parte desses valores foi obtida a partir da justificativa dos projetos de lei que concedem reajustes ou em documentos anexados à exposição de motivos do PLOA 2015. É importante ressaltar, no entanto, que, em desacordo com o disposto no art. 16, § 2º, combinado com o art. 17, §§ 1º, 2º e 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, nenhuma das proposições citadas está acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas. Assim, não é possível avaliar a exatidão dos valores aqui apresentados.

⁴⁸ Um exemplo desse tipo de impacto é dado pela relação entre o PL nº 7917, de 2014, que reajusta o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal (e, por decorrência, os subsídios de toda a Magistratura federal), e a PEC nº 63, de 2013, que institui adicional de tempo de serviço para os magistrados e Ministério Público. Como o adicional proposto na PEC é calculado com base no subsídio da magistratura, em caso de sua elevação, o impacto da PEC será maior que o previsto originalmente. Além disso, embora não previsto explicitamente na PEC, suas disposições se aplicariam aos membros dos Tribunais de Contas, por força do disposto no art. 73, §§ 3º e 4º, da CF.



CONGRESSO NACIONAL

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

4.2.1. Despesas com Inativos e Pensionistas

Mauro Antônio Órrego da Costa e Silva – Conof/CD

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 ativos e inativos e de pensionistas. Nos últimos anos, observa-se tendência de declínio do déficit do RPPS em relação ao PIB, movimento favorecido por reformas previdenciárias ocorridas no âmbito do setor público federal.

A Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 1998, alterou as regras de concessão de aposentadoria para se adequar a um regime de previdência de caráter contributivo, observando critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, exigindo inclusive que se cumpra tempo de contribuição, ao invés de tempo de serviço.

No mesmo sentido, a EC nº 41, de 2003, determinou o fim da paridade de remuneração entre servidores ativos e inativos e a instituição de contribuição para aposentados e pensionistas. Além disso, previu a criação de regime de previdência complementar para os servidores⁴⁹. Já a EC nº 47, de 2005, promoveu as seguintes importantes alterações no quadro do RPPS: i) a instituição da paridade plena entre ativos e inativos para os servidores que ingressaram até a data da promulgação da EC nº 41, de 2003; e ii) a introdução de uma regra de transição que diminui em um ano a idade mínima de aposentadoria para cada ano trabalhado, além do tempo mínimo de contribuição.

Outra modificação importante foi a promulgação da Lei nº 12.350, de 2010, que transferiu do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a RFB a competência para normatizar, cobrar, fiscalizar e controlar a arrecadação da contribuição destinada ao custeio do RPPS.

Por fim, a Lei nº 12.618, de 2012, instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do MPU e do TCU. De acordo com referida Lei, poderão ser criados até três fundos de previdência complementar, um para cada Poder. Com o advento desses Fundos, os servidores que ingressaram no serviço público a partir de 31 de janeiro de 2013 e aqueles já pertencentes aos quadros de servidores que por eles expressamente optarem, terão teto de aposentadoria igual ao dos beneficiários do RGPS. A complementação da aposentadoria dos servidores participantes que possuam renda superior ao teto dar-se-á pelo respectivo fundo, o qual disponibilizará aos seus participantes plano de benefícios somente na modalidade de contribuição definida⁵⁰.

Relativamente às contribuições patronais da União ao Funpresp, no âmbito dos três poderes e do Ministério Público da União (Funpresp-Exe, Funpresp-Leg, Funpresp-Jud), não há ação orçamentária específica no PLOA 2015, assim como ocorrido no PLOA 2014, tendo sido tais despesas incluídas na ação “20TP - Pagamento de Pessoal Ativo da União”. Tal prática mostra-se inadequada para fins de controle e supervisão, pois, por seu valor expressivo, essas contribuições patronais merecem destaque próprio dentre as despesas com pessoal e encargos sociais.

Quanto aos riscos financeiros e atuariais da União associados ao Funpresp, as informações complementares ao PLOA 2015 ainda não contemplam qualquer análise, em razão da incipiência das operações dos respectivos fundos. A Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc, autarquia responsável em âmbito nacional pela supervisão de entidades fechadas de previdência complementar (fundos de pensão), aprovou os planos de benefícios do Funpresp-Exe, Funpresp-Leg e Funpresp-Jud, em 31/01/2013, 06/05/2013 e 14/10/2013, respectivamente. Até o

⁴⁹ A Lei nº 10.887, de 2004, determinou que a contribuição patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor seria o dobro da contribuição do servidor (22,0% e 11,0%, respectivamente).

⁵⁰ Nesse sistema, o valor a ser recebido pelo servidor ao se aposentar dependerá das contribuições efetuadas ao longo dos anos trabalhados e da capitalização dos investimentos realizados pelo Fundo, que conta em seu Conselho Deliberativo com três representantes da União e três representantes dos servidores optantes.



CONGRESSO NACIONAL

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

momento, foram prestados à Previc apenas os primeiros relatórios atuariais anuais, correspondentes aos poucos meses de 2014 em que esses fundos iniciaram suas operações.

Em razão do advento do novo regime de previdência complementar, a tendência de queda do déficit do RPPS, como proporção do PIB, pode ser interrompida em determinado momento, uma vez que os novos servidores contribuirão para o financiamento do regime até o limite do teto do regime geral de previdência social (RGPS). Isso acarreta a diminuição das receitas sem a correspondente redução das despesas. Vale ressaltar que as receitas já sofreram redução desde a edição da Lei nº 12.688, de 2012, que alterou o art. 4º, § 1º, da Lei nº 10.887, de 2004, e, por conseguinte, suprimiu a contribuição sobre o adicional de férias.

Para 2015, o déficit do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) deve atingir a cifra de R\$ 61,5 bilhões (1,07% do PIB), conforme consta na mensagem presidencial. Isso representa uma taxa esperada de crescimento anual de 7,33%, menor do que a taxa média de crescimento do déficit observada no período de 2006 a 2014, equivalente a 7,38%.

TABELA 25 - RESULTADO ANUAL DO RPPS

Ano	Déficit	
	R\$ Bilhões	% PIB
2005	30,4	1,42
2006	32,9	1,39
2007	36,7	1,39
2008	40,3	1,33
2009	45,2	1,40
2010	49,8	1,32
2011	53,1	1,28
2012	56,1	1,27
2013	55,2	1,10
LOA 2014	57,3	1,09
PLOA 2015	61,5	1,07

Fonte: Mensagem presidencial/PLOA 2015

No PLOA 2015, o programa “0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União”, cujo valor é de R\$ 93,0 bilhões, abriga as principais despesas da União com inativos e pensionistas, exceto as do 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 26.

TABELA 26 - DESPESAS COM PESSOAL INATIVO E PENSIONISTAS

Ação	R\$ milhões PLOA 2015
0053 - Pagamento de Pessoal Inativo e Pensionistas dos Extintos Estados e Territórios	2.220,7
0054 - Pagamento de Pessoal Inativo e Pensionistas do Estado do Mato Grosso (Art. 27 da Lei Complementar nº 31, de 1977)	24,8
0055 - Pagamento de Pessoal Inativo e Pensionistas da Extinta via Férrea do Rio Grande do Sul - VIFER (Lei nº 3.887, de 1969)	16,0
009K - Complementação de Aposentadorias e Pensões da RFFSA	698,1
0179 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Militares das Forças Armadas	31.941,0
0181 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis	57.595,3
0397 - Encargos Previdenciários com Aposentados e Pensionistas do Extinto Instituto de Previdência dos Congressistas - IPC	135,1
09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	341,6
TOTAL	92.972,7

Fonte: PLOA 2015

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\$ 341,6 milhões, relacionada na tabela 26, deve ser transferida para o programa “2101 – Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República”, no âmbito da Advocacia Geral da União.

Essas despesas são financiadas pelas fontes de recurso discriminadas na tabela 27.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 27 – FONTES DE FINANCIAMENTO DAS DESPESAS COM PESSOAL INATIVO E PENSIONISTAS

Fonte	R\$ milhões
	PLOA 2015
100 - Recursos Ordinários	24.204,7
123 - Contribuição para o Custeio das Pensões Militares	2.022,2
151 - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas	2.064,0
153 - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - Cofins	34.018,2
156 - Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público	12.130,4
169 - Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público	18.236,9
174 - Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais	289,2
250 - Recursos Próprios Não-Financeiros	2,1
280 - Recursos Próprios Financeiros	5,0
Total	92.972,7

Fonte: PLOA 2015

Cabe observar que as fontes de recurso diretamente vinculadas a essas despesas totalizam R\$ 32,4 bilhões, sendo R\$ 2,0 bilhões oriundos da contribuição para custeio das pensões militares (fonte 123), R\$ 18,2 bilhões oriundos da contribuição patronal (fonte 169) e R\$ 12,1 bilhões da contribuição dos servidores (fonte 156).

4.3. Outras Despesas Correntes (GND 3)

Em relação às outras despesas correntes (GND 3), o PLOA 2015 prevê gastos totais da ordem de R\$ 1.053,3 bilhões, o que corresponde a aumento de 10,0% sobre o valor autorizado para 2014 (R\$ 957,2 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

Elisângela Moreira da Silva Batista – Conof/CD

O PLOA 2015 prevê que as despesas do Regime Geral de Previdência Social - RGPS alcançarão R\$ 436,3 bilhões, representando um crescimento de 12,8% frente às projeções para 2014, de R\$ 386,9 bilhões, contidas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre.

Desse total, R\$ 425,0 bilhões serão destinados ao pagamento de benefícios normais (aposentadorias, pensões, demais auxílios), R\$ 8,9 bilhões ao cumprimento de sentenças judiciais e R\$ 2,4 bilhões à compensação entre os regimes previdenciários. As projeções de despesas contemplam crescimento vegetativo dos benefícios de 3,99%, variação esperada do INPC, em 2014, de 6,2% e reajuste de 8,85% do salário mínimo, que deverá vigorar a partir de janeiro de 2015.

As receitas previdenciárias, assim consideradas aquelas constituídas pelas contribuições do trabalhador e as incidentes sobre a folha salarial a cargo dos empregadores, estão estimadas em R\$ 374,2 bilhões, o que corresponde a um aumento nominal de 11,4% em relação a 2014, tendo por base a estimativa de arrecadação de R\$ 335,8 bilhões contida no mencionado Relatório de Avaliação. As projeções da receita contemplam o crescimento da massa salarial de 10,35%.

As mencionadas receitas previdenciárias não incluem a compensação da União ao RGPS pela desoneração da folha de pagamento prevista na Lei nº 12.546, de 2011. Essa norma substituiu a contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento de alguns setores da economia pela contribuição sobre o faturamento, o que 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 que compense o RGPS pelo valor da perda decorrente da renúncia previdenciária. Para 2014, estima-se compensação da ordem de R\$ 11 bilhões, segundo projeções



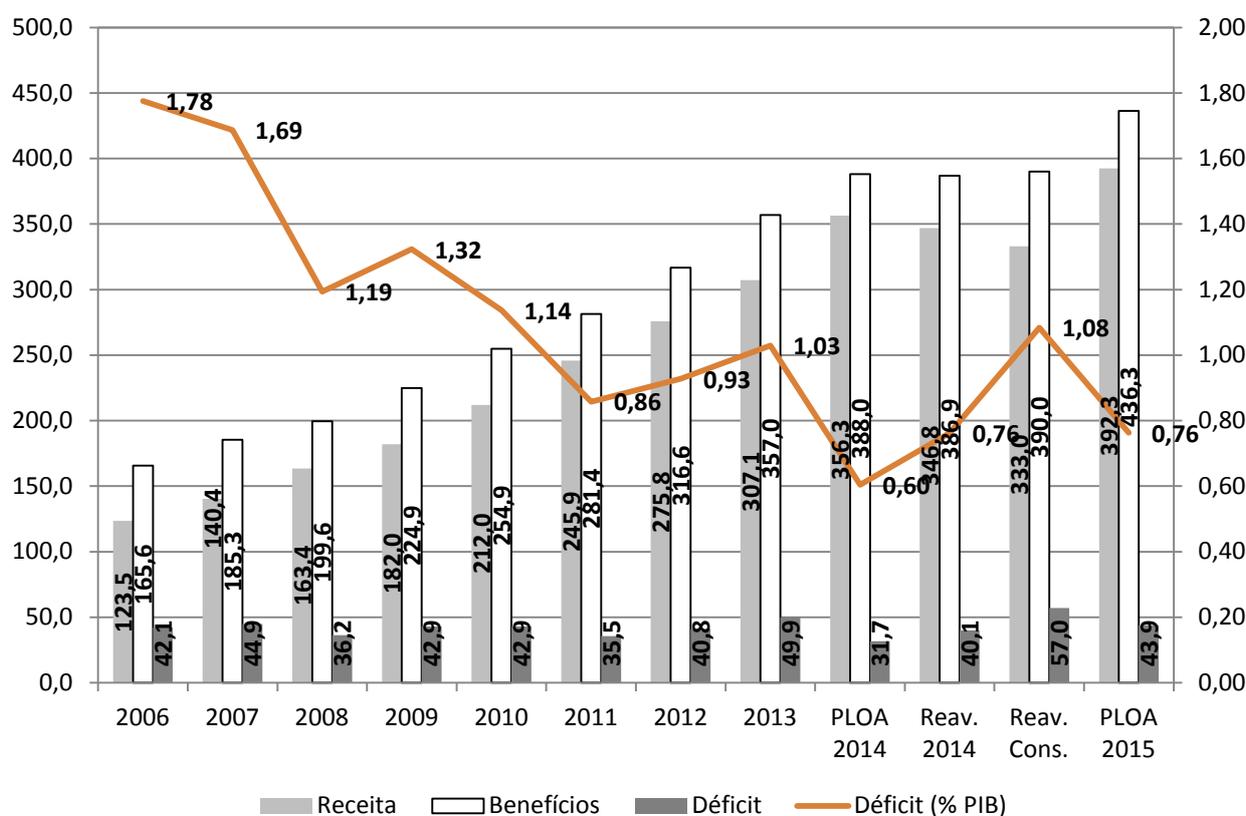
CONGRESSO NACIONAL

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

contidas no Relatório de Avaliação do 3º bimestre. Segundo o projeto, a compensação em 2015 será de 18,17 bilhões.

A partir do confronto entre receitas totais, que incluem a compensação pela desoneração da folha de pagamento, e as despesas do RGPS, projeta-se déficit de R\$ 43,9 bilhões (0,76% do PIB) para 2015. Para 2014, as projeções do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre indicam déficit de R\$ 40,1 bilhões (também de 0,76% do PIB). No entanto, números levantados pela Conof/CD⁵¹ indicam cenário menos otimista, com déficit da ordem de R\$ 57 bilhões (1,08% do PIB) em 2014, considerando-se R\$ 390 bilhões de despesas e R\$ 333 bilhões de receitas, que incluem R\$ 11 bilhões relativos à compensação pela desoneração da folha de pagamento.

GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DO RESULTADO DO RGPS (R\$ bilhões e % do PIB)



Fonte: Mensagem presidencial

Segundo a mensagem presidencial, no montante das despesas previstas para 2015, incluiu-se a previsão de pagamento da terceira de dez parcelas anuais referentes ao montante atrasado, decorrentes de decisão do Tribunal Regional Federal - TRF da 3ª Região. Segundo a mensagem, “após a revogação 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”.

⁵¹ Nota Técnica nº 5/2014.



CONGRESSO NACIONAL

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

No que se refere ao impacto do aumento do salário-mínimo nas contas do RGPS, para cada real de aumento, as despesas são majoradas em R\$ 253,6 milhões e as receitas em R\$ 27,6 milhões.

4.3.2. Assistência Social

No âmbito da assistência social, destacam-se as despesas relativas ao Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS), ao Programa Bolsa-Família, ao seguro desemprego e ao abono salarial.

4.3.2.1. Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS)

André Miranda Burello – Conorf/SF

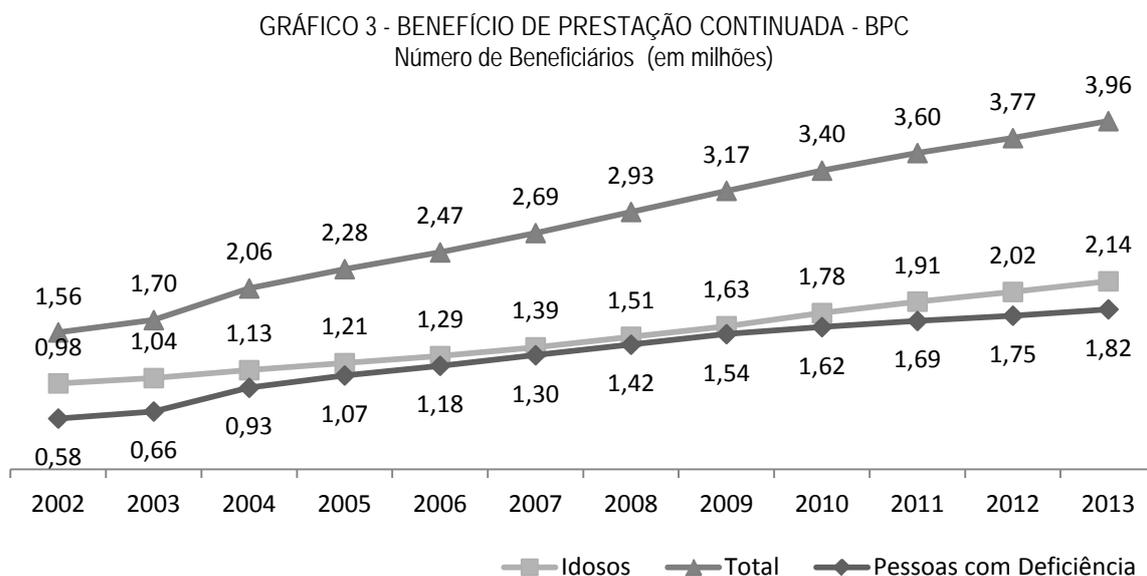
O benefício de prestação continuada – BPC é um benefício assistencial previsto no inciso V do art. 203 da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 8.742, de 2003, conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. O benefício, cujo valor corresponde ao do salário-mínimo, é devido à pessoa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

Para 2014 e 2015, estima-se despesa com o BPC de R\$ 36,3 bilhões (0,69% do PIB) e R\$ 39,9 bilhões (0,69% do PIB), respectivamente. A exemplo do ocorrido nos exercícios anteriores, o PLOA 2015 aglutinou as dotações destinadas à renda mensal vitalícia com as destinadas ao BPC, o que dificulta o acompanhamento do gasto com esses benefícios.

Dois fatores contribuíram para o aumento da despesa com o BPC nos últimos anos. Um desses fatores é o crescimento no quantitativo dos beneficiários, consequência do aumento da população de idosos e de pessoas com deficiência e da aprovação da Lei nº 10.741, de 2003 (Estatuto do Idoso).

Essa norma alterou o requisito de idade mínima (redução de 67 para 65 anos) para que o idoso possa receber o benefício, o qual não deve ser computado na renda *per capita* para fins de concessão de benefício a outro membro idoso da família.

De 2002 a 2013, a variação total no quantitativo de benefícios foi de 154%, passando de 1,56 milhões para 3,96 milhões de pessoas atendidas.



Fonte: Anuário e Boletim Estatístico da Previdência Social



CONGRESSO NACIONAL

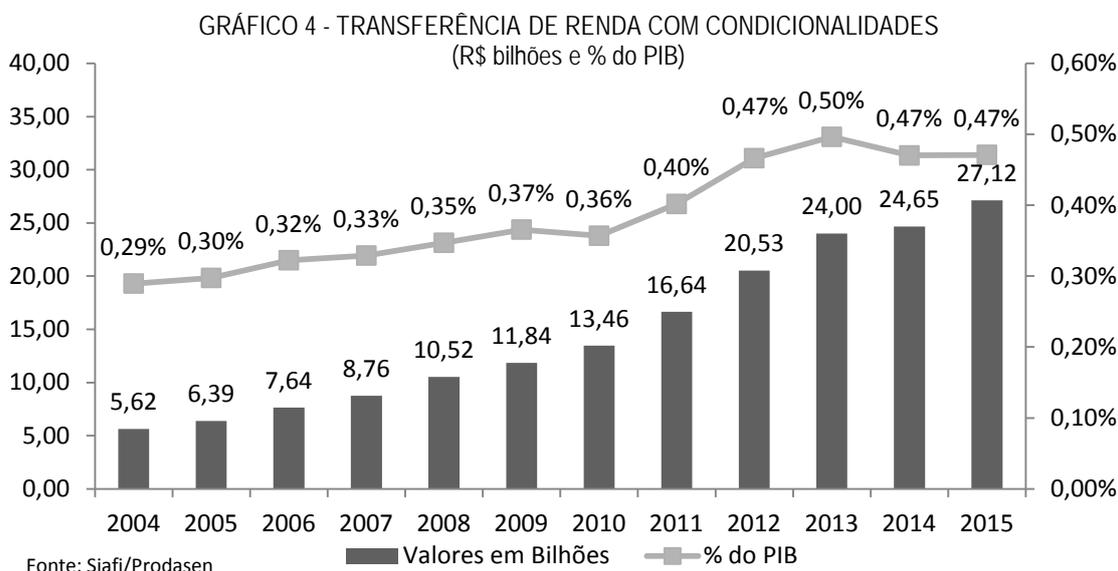
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

O outro fator que contribui para o aumento da despesa com o BPC é o aumento do salário-mínimo, tendo em vista que o acréscimo de 1% sobre o seu valor acarreta um incremento de R\$ 369,3 milhões nos gastos totais com o benefício.

4.3.2.2. Programa Bolsa-Família - PBF

O Programa Bolsa-Família – PBF foi instituído pela Medida Provisória nº 132, de 2003, posteriormente 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\$ 70,00 e até R\$ 140,00, respectivamente. O valor médio do benefício financeiro no mês de junho de 2014 foi de R\$ 167,00.

O gráfico 4 apresenta a evolução da despesa do programa em percentual do PIB. Note-se que a estimativa é de que os gastos passem de 0,29% do PIB em 2004 para 0,47% do PIB em 2015. Vários fatores contribuíram para o aumento dos gastos: a) o aumento no quantitativo de famílias atendidas; b) mudanças na legislação que incorporaram novos tipos de benefícios; c) elevação da renda familiar *per capita* para acesso ao benefício; e d) aumento no valor dos benefícios.



Em 2014 e 2015 estima-se despesa com o Bolsa-Família de R\$ 24,79 bilhões e R\$ 27,1 bilhões, respectivamente.

4.3.3. Seguro Desemprego e Abono Salarial

Leonardo José Rolim Guimarães – Conof/CD

O Programa Seguro-Desemprego tem como objetivo custear o pagamento de benefício financeiro temporário ao trabalhador, nas seguintes modalidades: a) demitido sem justa causa; b) bolsa de qualificação profissional para trabalhadores com contrato de trabalho suspenso; c) resgatado de trabalho análogo ao trabalho escravo; d) pescador artesanal em período de defeso; e e) empregado doméstico dispensado sem justa causa.

O programa tem por finalidade não apenas prover assistência financeira temporária ao trabalhador, por meio do pagamento do benefício, mas também auxiliá-lo na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.



CONGRESSO NACIONAL

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

Já o abono salarial é pago à pessoa que esteja cadastrada nos programas PIS ou PASEP⁵² há pelo menos cinco anos e que, no ano anterior, tenha trabalhado com vínculo empregatício pelo menos trinta dias e tenha recebido, em média, até dois salários mínimos mensais.

O seguro desemprego e o abono salarial constituem as principais despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT⁵³, cujos recursos são oriundos das contribuições devidas ao PIS/PASEP, da cota-parte da contribuição sindical e da remuneração (correção monetária e juros) sobre depósitos constitucionais, depósitos especiais e reserva mínima de liquidez.

As contribuições devidas ao PIS/PASEP sofrem a incidência da DRU – desvinculação de receitas da União, o que faz com que 20% da arrecadação deixe de compor a receita do FAT.

O aumento da receita anual média do FAT tem-se apresentado muito inferior ao crescimento da despesa anual média. No período de 2009 a 2013, essa variação, em valores nominais, foi de 39,3% e 69,6%, respectivamente. O descompasso entre o crescimento de receitas e de despesas levou o FAT a apresentar déficits em seus resultados. Nos anos de 2009, 2010, 2012 e 2013, 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\$ 2,4 bilhões, R\$ 1,5 bilhão, R\$ 2,3 bilhões e R\$ 15,2 bilhões, respectivamente.

Especificamente em relação ao seguro-desemprego e ao abono salarial, vale mencionar que as despesas elevaram-se significativamente nos últimos anos. Em 2003, representavam 59% dos gastos totais do FAT e, em 2013, passaram a representar 73%. Em termos nominais, os gastos com seguro-desemprego e abono salarial passaram de R\$ 8,4 bilhões para R\$ 46,6 bilhões, representando uma variação de 451% no período. O PLOA 2015 aloca R\$ 47,0 bilhões para tais despesas, sendo R\$ 36,9 bilhões para o seguro desemprego e R\$ 10,1 bilhões para o abono salarial.

Chama atenção a previsão de redução de gastos com o abono salarial, para o qual o PLOA 2015 consigna dotação de R\$ 10,1 bilhões. A despesa executada em 2013 foi de R\$ 14,7 bilhões⁵⁴ e, na avaliação da situação financeira do FAT, constante do PLDO 2015, estão previstos gastos de R\$ 15,2 bilhões em 2014 e de R\$ 18,9 bilhões em 2015, o que revela manutenção da trajetória de alta nos gastos anuais, evidenciada na tabela 28.

TABELA 28 – RECEITAS, OBRIGAÇÕES E RESULTADOS DO FAT

Especificação	R\$ milhões						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014(1)	2015(2)
Receitas (A)	35.001,8	39.833,1	48.742,3	53.222,4	48.774,0	58.231,7	59.870,7
Receita de Contribuição do PIS/PASEP	24.365,4	28.765,1	36.506,3	37.863,9	39.737,7	45.441,2	47.207,0
Receitas Financeiras	10.084,5	10.212,1	11.389,1	14.457,5	8.289,3	11.674,1	11.725,3
Outras receitas	551,9	855,9	846,9	901,0	747,0	1.116,4	938,4
Despesas (B)	27.738,9	29.747,7	34.733,8	40.481,1	47.057,4	43.561,4	47.420,3
Seguro-desemprego - Benefício	19.570,8	20.446,1	23.794,1	27.613,8	31.902,0	27.755,7	36.873,0
Abono salarial - Benefício	7.564,5	8.758,2	10.379,4	12.336,5	14.658,7	15.236,8	10.125,7
Outras Despesas	603,6	543,4	560,3	530,9	496,7	568,9	421,6
Resultado econômico (A-B)	7.262,9	10.085,4	14.008,5	12.741,3	1.716,6	14.670,3	12.450,4
Empréstimo ao BNDES (C)	9.626,1	11.586,1	13.523,7	15.061,3	16.910,2	18.061,1	18.732,5
Total das Obrigações (D) = (B+C)	37.365,0	41.333,8	48.257,5	55.542,4	63.967,6	61.622,5	66.152,8
Resultado Nominal (A-D)	-2.363,2	-1.500,7	484,8	-2.320,0	-15.193,6	-3.390,8	-6.282,1
Repasse do Tesouro Nacional	24,6	1.091,1	88,1	5.294,6	4.831,2	86,7	6.559,7

(1) Avaliação da situação financeira do FAT, anexa ao PLDO 2015

(2) PLOA 2015

⁵² Programa de Integração Social – PIS e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP.

⁵³ Instituído pela lei nº 7.998, de 1990, o FAT é um fundo contábil, de natureza financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego.

⁵⁴ Dos quais R\$ 1,2 bilhão foi inscrito em restos a pagar não processados.



CONGRESSO NACIONAL

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

Não se vislumbram, no mercado de trabalho, justificativas para a reversão da tendência de alta e para a redução significativa nos gastos com abono salarial (66,5% em relação ao montante estimado para 2014⁵⁵). Ao contrário, como o salário mínimo terá aumento real e o mercado de trabalho formal continua crescendo, embora em ritmo bem menos acelerado, a expectativa seria de aumento nos gastos com o benefício. Assim, pode-se considerar que a dotação consignada no PLOA 2015 para pagamento de abono salarial apresenta redução em relação ao autorizado para 2014 de R\$ 5,1 bilhões, valor considerado na avaliação financeira do FAT para o exercício corrente (contida no PLDO 2015). Mas, se for considerada a projeção para 2015 contida nessa avaliação, a insuficiência da dotação para o pagamento do benefício é da ordem de R\$ 8,8 bilhões.

Na última década, o aumento 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 Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, entre 2003 e 2013, esse número saltou de 7,9 milhões para 20,8 milhões, conforme pode ser observado na tabela 29 a seguir.

TABELA 29 - BENEFICIÁRIOS DO ABONO SALARIAL E
SEGURO DESEMPREGO

Ano	Quantidade de Beneficiários ⁽¹⁾
2003	7.860,8
2004	9.008,2
2005	9.668,8
2006	11.145,5
2007	13.536,7
2008	14.893,4
2009	16.308,4
2010	17.536,3
2011	19.363,6
2012	19.798,0
2013	20.772,7

Fonte: DES/SPPE/MTE

(1) Quantidade referente ao ano de competência.

A elevação do número de beneficiários combinado com sucessivos aumentos reais do salário mínimo resultaram em sensível aumento dos gastos com pagamento desses benefícios. Em face desses fatores, os dispêndios com seguro-desemprego e abono salarial têm apresentado crescimento maior que o da arrecadação das contribuições para o PIS/PASEP. Vale destacar que, com o intuito de reverter essa tendência, foi editado o Decreto nº 7.721, de 2012, com o objetivo de tornar mais rigorosos os requisitos para recebimento do seguro-desemprego. A tabela 30 mostra a evolução das despesas com seguro desemprego, em suas diversas categorias, e com abono salarial, nos anos de 2003 a 2013.

⁵⁵ O valor autorizado e empenhado, em 2014, referente ao abono salarial, é de R\$ 15,2 bilhões, sendo que, até 18/09/2014, o valor da despesa liquidada e paga alcançou R\$ 8,7 bilhões. Computando-se o pagamento de restos a pagar inscritos no ano anterior (R\$ 1,2 bilhão), o montante dos dispêndios totaliza R\$ 9,9 bilhões. Nos meses de outubro a dezembro, ainda deverá ocorrer liquidações e pagamentos de despesa relativa a esse benefício (no caso do abono salarial, essas duas fases da execução da despesa costumam ocorrer dentro de mesmo mês).



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 30 - DESPESAS COM ABONO SALARIAL E SEGURO DESEMPREGO DE 2000 A 2013
(Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT)

Ano	Abono Salarial	Seguro Desemprego					Total	Total (Abono Salarial 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		
2000	680,0	7,5	4.065,2	29,2	-	-	4.101,9	4.781,9
2001	896,5	1,9	4.860,7	39,2	0,6	-	4.902,5	5.799,0
2002	1.300,1	0,9	5.671,8	60,2	75,4	-	5.808,3	7.108,4
2003	1.804,6	2,3	6.554,1	81,5	6,2	-	6.642,2	8.448,7
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	0,0	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
Varição 2000-2013*	2056%	352%	637%	6376%	5057%	187%	678%	874%

Fonte: SIGA Brasil

* Para Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico, a variação refere-se ao período 2001 a 2013; para Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo, a variação refere-se ao período 2004 a 2013.

Além da expressiva variação dos gastos com seguro-desemprego e abono salarial, destaque deve ser dado, especificamente, ao aumento das despesas com seguro-desemprego na categoria pescador artesanal. Entre 2000 e 2013, essas despesas passaram de R\$ 29,2 milhões para R\$ 1.891,7 milhões (variação de 6.376%). Comparativamente a variação no seguro desemprego do trabalhador formal, maior categoria de gastos, foi de 637%, no mesmo período.

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

4.3.4. Compensação pela Perda de ICMS e Fomento às Exportações

Joaquim Ornelas Neto – Conorf/SF
Vincenzo Papariello Junior – Conorf/SF
Wellington Pinheiro de Araujo – Conof/CD

O texto original da Constituição Federal, em seu art. 155, § 2º, inciso X, alínea “a”, estabelecia a não incidência do ICMS sobre operações que destinassem ao exterior produtos industrializados, excluídos os semielaborados, definidos em lei complementar:

“X - não incidirá:

a) sobre operações que destinem ao exterior produtos industrializados, excluídos os semi-elaborados definidos em lei complementar;”

Contudo, o inciso XII, alínea “e”, do mesmo artigo, permitiu que a incidência sobre serviços e outros produtos exportados pudesse também ser excluída por meio de lei complementar:

“XII - cabe à lei complementar:
(...)



CONGRESSO NACIONAL

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

e) excluir da incidência do imposto, nas exportações para o exterior, serviços e outros produtos além dos mencionados no inciso X, a;”

A Lei Complementar nº 87, de 1996 (geralmente denominada Lei Kandir) retirou da incidência do ICMS as operações que destinem mercadorias ao exterior, inclusive produtos primários e produtos industrializados semielaborados, e serviços, conforme art. 3º, inciso II. Como forma de compensação pela perda de arrecadação dos Estados e dos Municípios, referida Lei Complementar, posteriormente alterada pelas Leis Complementares nºs 102, de 2000, e 115, de 2002, definiu valores anuais a serem entregues pela União a Estados e Municípios, que seriam distribuídos segundo condições estabelecidas na norma (art. 31 e Anexo).

O exercício de 2003 foi o último para o qual a Lei Kandir (com redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 2012) determinou montante que deveria ser entregue pela União aos Estados e respectivos Municípios (R\$ 3,9 bilhões). Para os exercícios financeiros de 2004 a 2006, o valor a ser entregue seria aquele consignado na lei orçamentária para essa finalidade.

A partir do exercício de 2007, a Lei Kandir não prevê transferências da União a título de compensação pela perda do ICMS nas exportações. Isso não significa que tal compensação não tenha fundamentação legal.

De fato, por meio da Emenda Constitucional nº 42, de 2003, a não incidência do ICMS sobre exportações foi ampliada com a alteração da redação do art. 155, § 2º, inciso X, alínea “a”, e o sistema de entrega de recursos, como forma de compensação por perda na arrecadação do imposto, passou a ter previsão constitucional, com a introdução do art. 91 no ADCT:

Art. 155 (...)

§ 2º (...)

(...)

“X - não incidirá:

a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores;”

ADCT

(...)

“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.

(...)

§ 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.”

A lei complementar a que se refere o *caput* do art. 91 do ADCT ainda não foi editada, de forma que o sistema de entrega de recursos continua a ser o previsto na Lei Complementar nº 87, de 1996, a qual, conforme mencionado anteriormente, não mais define previamente o montante a ser repassado.

Trata-se de despesa obrigatória estabelecida por norma constitucional para a qual o montante não está previamente definido. Essa lacuna deverá ser preenchida quando da edição de lei complementar que regulamente esse dispositivo. Enquanto isso não ocorre, o projeto e a lei orçamentária não estão dispensados de incluir dotação para o atendimento do disposto no do art. 91 do ADCT.



CONGRESSO NACIONAL

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

Nos últimos anos, as transferências vêm sendo feitas conjugando-se três rubricas orçamentárias. Do valor da compensação, 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 FUNDEB⁵⁶. Uma terceira ação costuma ser utilizada para incluir auxílio financeiro a Estados e Municípios para o fomento das exportações. A distribuição do auxílio depende, contudo, de norma específica. De todo modo, 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.

Os projetos de lei orçamentária para 2004 a 2007 e de 2010 a 2013 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.

Para 2008 e 2009 o projeto já contemplava R\$ 3,9 bilhões, sendo metade para compensação da perda do ICMS nas exportações e metade relativa ao auxílio para fomento às exportações. O Congresso Nacional acrescentou R\$ 1,3 bilhão na forma de reserva vinculada ao auxílio financeiro para o fomento das exportações. Essa parcela dependeria, contudo, além de norma específica, da existência de margem fiscal que possibilitasse a execução da despesa ou, na falta de espaço fiscal, de contingenciamento de outras programações⁵⁷.

Do PLOA 2014 também não constou programações para atender às despesas mencionadas. Contudo, em decorrência de alterações efetuadas pelo Congresso Nacional, a LOA 2014 consignou dotações nas programações demonstradas na tabela 31.

TABELA 31 - COMPENSAÇÃO PELA PERDA DE ICMS E FOMENTO À EXPORTAÇÃO

AÇÃO	R\$ milhões
	LOA 2014
099B - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores - (Art. 91 ADCT) (80% do valor devido em razão do art. 91 do ADCT)	1.560,0
0C33 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB ⁽¹⁾ (20% do valor devido em razão do art. 91 do ADCT)	390,0
0E25 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação das Exportações - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Fomento das Exportações	1.950,0
TOTAL	3.900,0

Fonte: SIGA Brasil

(1) O valor consignado à ação 0C33 na LOA 2014 é R\$ 34,3 bilhões, dos quais R\$ 390,0 milhões são provenientes de 20% sobre o valor devido em razão do art. 91 do ADCT.

Para o exercício de 2015 novamente não foram incluídas, na proposta orçamentária, dotações necessárias à compensação requerida pelo art. 91 do ADCT, nem as que possibilitem auxílio financeiro a estados e municípios para o fomento das exportações.

4.3.5. Despesas decorrentes de Sentenças Judiciais

José Lacerda Gomes – Conorf/SF
Renan Bezerra Milfont – Conorf/SF
Salvador Roque Batista Júnior – Conof /CD
Sérgio Tadao Sambosuke – Conof /CD
Vinicius Leopoldino do Amaral – Conorf/SF

⁵⁶ 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.”

⁵⁷ Essa reserva (ação 0E35) foi constituída não como despesa primária, caráter da transferência a ser efetivada, mas como despesa financeira. Essa solução não é recomendada, uma vez que contribui para a geração de excessos de autorizações para despesas primárias frente aos recursos efetivamente disponíveis para fazer face às respectivas despesas.



CONGRESSO NACIONAL

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

Os pagamentos decorrentes de decisões judiciais regulados pelo art. 100⁵⁸ da Constituição Federal, tanto precatórios como débitos de pequeno valor, constituem significativa despesa obrigatória da União, cujo valor alcança R\$ 24,1 bilhões no PLOA 2015⁵⁹. Esse montante refere-se a gastos com pessoal e encargos sociais e com benefícios previdenciários e assistenciais.

TABELA 32 – DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS – PLOA 2015
R\$ mil

Órgão	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Inversões Financeiras	Total
20000 - Presidência da República	2.700,0	110,0		2.810,0
22000 - M. da Agric., Pec. e Abast.	43.500,0	12.289,4		55.789,4
24000 - M. da Ciência, Tec. e Inovação	38.595,0	1.404,1		39.999,1
25000 - M. da Fazenda	14.979,0	13.734,3		28.713,3
26000 - M. da Educação	234.950,1	48.526,1	1.080,5	284.556,6
28000 - M. do Desenv., Ind. e Com. Ext.	2.845,9	252.686,5		255.532,5
30000 - M. da Justiça	6.235,0	2.255,1		8.490,1
32000 - M. de Minas e Energia	3.115,4	15.574,7		18.690,1
33000 - M. da Previdência Social	456.059,1	8.987.902,4	122,9	9.444.084,3
36000 - M. da Saúde	100.525,7	26.281,5		126.807,2
38000 - M. do Trabalho e Emprego	4.170,4			4.170,4
39000 - M. dos Transportes	14.625,2	12.228,5	1.958,7	28.812,4
41000 - M. das Comunicações	53,3			53,3
42000 - M. da Cultura	5.706,3	93,3		5.799,6
44000 - M. do Meio Ambiente	20.886,5	4.492,7	16.795,6	42.174,8
47000 - M. do Plan., Orçam. e Gestão	162.116,0	92.630,0		254.746,0
49000 - M. do Desenv. Agrário	34.791,5	143.085,2	900.763,3	1.078.640,0
52000 - M. da Defesa	1.200,0	650,0		1.850,0
53000 - M. da Integração Nacional	70.579,4	9.472,3	470,2	80.521,9
54000 - M. do Turismo	810,6	128,3		938,9
55000 - M. do Des. Soc. e Combate Fome		715.676,1		715.676,1
56000 - M. das Cidades	81.000,0	17.000,0		98.000,0
64000 - Secretaria de Direitos Humanos		385,0		385,0
68000 - Secretaria de Portos	65,7			65,7
71000 - Encargos Financeiros da União	5.066.325,7	6.181.112,3	304.703,7	11.552.141,6
Total	6.365.835,9	16.537.717,7	1.225.894,8	24.129.448,4

Fonte: PLOA 2015 e SIGA Brasil (Programa "0901 – Operações Especiais – Cumprimento de Sentenças Judiciais")

Os valores propostos no PLOA 2015 para cumprimento de sentenças judiciais representam aumento de 35% em relação ao executado no exercício de 2013 (R\$ 17,9 bilhões) e de 21% sobre o autorizado para 2014 (R\$ 20 bilhões). Em função de sua obrigatoriedade, a execução das dotações consignadas para pagamentos dos débitos judiciais alcançou 98% em 2013.

4.4. Investimentos e Inversões Financeiras

Antônio Paulo Rodrigues – Conof /CD
João Barbosa Júnior – Conorf /SF
Marcelo de Rezende Macedo – Conof /CD
Otávio Gondim Pereira da Costa – Conorf /SF

⁵⁸ “Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

(...)

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

(...)

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

⁵⁹ Programa “0901 – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais”



CONGRESSO NACIONAL

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

4.4.1. 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 GND 4 são encontradas nas três esferas orçamentárias: orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimento das estatais.

Na tabela 33, demonstra-se a evolução das despesas com investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social desde 2012.

TABELA 33 - INVESTIMENTOS (GND 4) - 2012 A 2015
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Exercício	Projeto de Lei	LOA	Autorizado	R\$ milhões
				Executado ⁽¹⁾
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 ⁽²⁾	67.176,7	81.406,0	83.882,7	9.731,8
2015	60.925,9	-	-	-

Fonte: PLOA 2015, SIGA Brasil e SIOP

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

⁽²⁾ Para 2014, valores autorizados e executados até 02/09/2014.

Os dados acima evidenciam redução dos investimentos programados para o ano de 2015, de 9,1% em relação ao Projeto de Lei para 2014. Se o valor proposto para 2015 for comparado ao montante autorizado para 2014, a redução atinge 27,4%. Os números também revelam quebra da tendência de elevação dos investimentos no projeto de lei demonstrada nos anos recentes, até 2014.

Em relação ao indicador de resultado primário (identificador de RP), os investimentos distribuem-se conforme tabela 34.

TABELA 34 - INVESTIMENTOS, POR ESFERA ORÇAMENTÁRIA E INDICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO – PLOA 2015

Despesa por Indicador de RP	R\$ milhões			
	Fiscal	Seguridade	Inv. Estatais	Total
1 – obrigatória	902,1	248,1	0	1.150,2
2 – discricionária (exceto PAC)	15.055,4	3.168,1	2.092,0	20.315,5
3 – discricionária (PAC)	37.813,1	3.739,2	3.256,8	44.809,1
4 – discricionária (exceto PAC)	0	0	34.420,0	34.420,0
5 – discricionária (PAC)	0	0	65.939,7	65.939,7
TOTAL	53.770,6	7.155,4	105.708,5	166.634,5

Fonte: PLOA 2015 e SIOP

Verifica-se que a participação do PAC no total de investimentos é de 70,3% no orçamento fiscal, 52,5% no orçamento da seguridade social e 65,5% 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 2015, em seu art. 7º, § 4º, inciso III, as dotações do orçamento de investimento das estatais com identificador de RP igual a 4 ou 5 referem-se a



CONGRESSO NACIONAL

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

despesas que não são consideradas na apuração do resultado primário⁶⁰. Tais despesas somam R\$ 100,3 bilhões e constam da programação de quatro órgãos: Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação (0,04%); Ministério da Fazenda (6,11%); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (0,09%); e Ministério de Minas e Energia (93,8%). Nota-se concentração de tais despesas no Ministério de Minas e Energia, somando R\$ 94,1 bilhões, devido aos investimentos relacionados à indústria do petróleo e de energia.

TABELA 35 - INVESTIMENTOS, POR REGIÃO E ESFERA ORÇAMENTÁRIA – PLOA 2015

Região	Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	Orçamento de Investimento (estatais)	PLOA 2015	
			Valor	%
Nacional ¹	36.345,4	54.179,8	90.525,3	54,3%
Região Sudeste	5.663,3	26.459,8	32.123,2	19,3%
Região Nordeste	8.995,9	10.522,8	19.518,8	11,7%
Região Sul	4.297,7	1.078,2	5.375,9	3,2%
Região Norte	2.567,5	3.079,5	5.647,1	3,4%
Região Centro-Oeste	3.036,3	405,2	3.441,5	2,1%
Exterior	19,5	9.983,1	10.002,6	6,0%
Total	60.925,9	105.708,6	166.634,5	

Fonte: PLOA 2015 e SIOP

¹ Regionalização "Nacional" significa que os recursos serão aplicados nas diversas regiões segundo definições adotadas ao longo da execução.

De acordo com a tabela 35, mais da metade da programação dos investimentos constante do PLOA 2015 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.

Com relação à programação de investimentos das empresas estatais, a tabela 36 demonstra a distribuição proposta no PLOA 2015, segundo os órgãos do Poder Executivo a que se vinculam.

TABELA 36 - DESPESAS POR ÓRGÃO – PLOA 2015
(Orçamento de Investimento das Estatais)

Órgão	R\$ milhões	
	PLOA 2014	
32000 - Ministério de Minas e Energia	94.112,7	
25000 - Ministério da Fazenda	6.577,6	
41000 - Ministério das Comunicações	2.053,5	
62000 - Secretaria de Aviação Civil	1.568,1	
68000 - Secretaria de Portos	745,5	
36000 - Ministério da Saúde	277,0	
33000 - Ministério da Previdência Social	200,0	
28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	89,3	
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	42,8	
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	35,7	
52000 - Ministério da Defesa	6,2	
39000 - Ministério dos Transportes	0,1	
TOTAL	105.708,6	

Fonte: PLOA 2015 e SIOP

⁶⁰ 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

Destacam-se os programas do Ministério de Minas e Energia (89,0% 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 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 2015, essas despesas estão alocadas nos órgãos orçamentários de acordo com a tabela 37.

TABELA 37 - INVERSÕES FINANCEIRAS – PLOA DE 2012 A 2015
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Órgão	R\$ milhões			
	PLOA 2012	PLOA 2013	PLOA 2014	PLOA 2015
M. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2.300,0	2.300,0	1.840,0	1.902,0
M. do Trabalho e Emprego	14.515,9	16.838,5	17.961,8	18.732,5
M. do Desenvolvimento Agrário	1.345,7	1.402,1	1.253,1	1.756,3
M. das Cidades	0	9.000,0	12.500,0	13.974,8
Secretaria de Aviação Civil	0	1.658,3	1.963,1	1.972,5
Encargos Financeiros da União	755,9	261,5	6.242,5	9.130,3
Operações Oficiais de Crédito	26.646,3	29.566,0	31.268,9	44.517,8
Outros	1.749,0	2.094,6	1.586,6	3.019,6
TOTAL	47.312,8	63.120,9	74.616,0	95.005,8

Fonte: PLOA 2015, SIAFI e SIOP

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 (FIES⁶¹), desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Centro-Oeste (FDCO e FCO⁶²), do Nordeste (FDNE e FNE⁶³) e do Norte (FNO⁶⁴), desenvolvimento da marinha mercante e da indústria naval (FMM⁶⁵) 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 (FGHAB⁶⁶, FGEDUC⁶⁷ etc.).

⁶¹ Fundo de Financiamento Estudantil - FIES.

⁶² Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO.

⁶³ Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE.

⁶⁴ Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO.

⁶⁵ Fundo da Marinha Mercante - FMM.

⁶⁶ Fundo Garantido da Habitação Popular - FGHAB.

⁶⁷ 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

4.4.3. Programa de Aceleração do Crescimento - PAC

*Antônio Paulo Rodrigues – Conof /CD
João Barbosa Júnior – Conorf /SF
Marcelo de Rezende Macedo – Conof /CD
Otávio Gondim Pereira da Costa – Conorf /SF*

A mensagem presidencial que encaminhou o PLOA 2015 arrolou cinco “movimentos estratégicos” que visam consolidar um cenário de elevação dos investimentos e de redução de desigualdades sociais e regionais: i) a expansão de crédito e a melhoria de níveis de renda, ii) o crescimento do ritmo da atividade econômica com estabilidade de preços, iii) a consolidação do Brasil como importante destino de investimentos, iv) o aprofundamento das relações comerciais com países da América Latina e da Ásia e v) a elevação dos investimentos públicos e privados. No tocante à expansão dos investimentos, destacou “programas mantidos pelo Governo Federal”, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

Com efeito, desde o nascedouro, o PAC baseia-se na correlação positiva entre os investimentos públicos e privados, expressos pela taxa de formação bruta de capital fixo - TFBCF, e o nível de atividade econômica, indicado pela variação percentual do PIB. Por isso, o antigo Projeto-Piloto de Investimentos - PPI e a carteira original do seu sucessor, o PAC, foram forjados com projetos de infraestrutura que sinalizassem retorno fiscal de médio prazo. Assim, o sacrifício do resultado primário no primeiro momento redundaria em maior arrecadação ou em redução de custos adiante.

Com o passar do tempo, intervenções em infraestrutura de transportes e de energia passaram a dividir as atenções no PAC com empreendimentos relativos à urbanização, moradia, educação e esporte. A partir de 2014, passaram a figurar também projetos estratégicos da área de Defesa Nacional, como o desenvolvimento da aeronave cargueira KC-X, para transporte militar e para fins comerciais, a aquisição de novos caças para proteção territorial, a construção de submarinos convencionais e um nuclear, a implantação do Sistema Integrado de Fronteiras - Sisfron, entre outros.

No PLOA 2015, os recursos foram divididos em sete eixos estruturantes, quais sejam⁶⁸:

1. Eixo Transportes, com o objetivo de reduzir os custos logísticos, garantir o escoamento da produção, melhorar a competitividade dos produtos nacionais, apoiar a indústria do turismo e promover a integração das diversas regiões;
2. Eixo Minha Casa, Minha Vida, com o objetivo de reduzir o déficit habitacional por meio de construção, aquisição ou reforma de unidades habitacionais urbanas e rurais, em especial as voltadas ao atendimento da população de baixa renda;
3. Eixo Comunidade Cidadã, com o objetivo de assegurar a presença do Estado nos bairros populares, aumentando a oferta de serviços à população, com ações de saúde, educação, cultura e esporte;
4. Eixo Cidade Melhor, com o objetivo de enfrentar os principais desafios das grandes aglomerações urbanas, como prevenção a tragédias provocadas por desastres naturais em áreas de risco, universalização dos serviços de saneamento e melhoria das condições de trafegabilidade e mobilidade;
5. Eixo Água e Luz para Todos, com o objetivo de desenvolver atividades econômicas e expandir a cobertura e a regularidade da oferta de água para consumo humano em áreas urbanas e rurais;

⁶⁸ A mensagem presidencial que encaminhou ao Congresso Nacional o PLOA 2015 alude a seis eixos e à Defesa como um agregador apartado. Entretanto, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão lavrou o documento nominado Orçamento Cidadão: PLOA 2015 (disponível em < http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015/orcamento-2015/ploa/orcamento_cidadao_-2015_web>), com o fito de divulgar a peça orçamentária. Neste, ao detalhar o conteúdo das linhas específicas de atuação, Defesa também foi tipificada como eixo do PAC (p. 45).



CONGRESSO NACIONAL

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

6. Eixo Energia, com o objetivo de garantir a segurança do suprimento mineral e de petróleo e gás natural, para o crescimento econômico sustentável e o desenvolvimento social do País; e
7. Eixo Defesa, contemplando investimentos voltados ao aparelhamento das forças nacionais, à internalização e ao desenvolvimento de tecnologia de ponta no setor bélico e ao fortalecimento da indústria nacional.

Em que pese a sensibilidade das políticas públicas sob a égide do PAC, para fins de fiscalização, controle e monitoração da ação governamental, a proposta orçamentária não contempla identificador específico para distribuição dos empreendimentos em cada eixo temático. O indicador de Resultado Primário permite somente a identificação do conjunto de programações discricionárias abrangidas pelo PAC (RP 3) no âmbito dos orçamentos fiscal e de seguridade social.

Para atender à necessidade de transparência das ações governamentais, já que não há identificador específico nas leis orçamentárias, é fundamental que o Poder Executivo encaminhe pelo menos a relação das ações que compõe cada eixo ao Congresso Nacional. Além disso, essa identificação poderia ocorrer na execução orçamentária, de modo que cada ação integrante do PAC estaria relacionada ao respectivo eixo.

Assume-se, pois, para fins descritivos, o detalhamento do PAC, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, contido na mensagem presidencial.

TABELA 38 - PAC POR EIXO
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Eixos do PAC	PLOA 2014		PLOA 2015		Variação %
	R\$	%	R\$	%	
1. Transportes	18.830	29,8	17.595	27,1	-6,56
2. Minha Casa, Minha Vida	15.770	24,9	19.338	29,8	22,63
3. Comunidade Cidadã	9.148	14,5	9.540	14,7	4,29
4. Cidade Melhor	7.339	11,6	7.957	12,2	8,42
5. Água e Luz para Todos	7.099	11,2	4.671	7,2	-34,20
6. Energia	243	0,4	197	0,3	-18,93
7. Defesa	4.629	7,3	5.374	8,3	16,09
Gestão do Programa	230	0,4	311	0,5	35,22
Total	63.288	100,0	64.982	100,0	2,68

Fonte: PLOA 2014 e PLOA 2015 (mensagens presidenciais)⁶⁹.

Em relação ao estabelecimento de prioridades, importa resgatar que a Portaria Interministerial nº 283/MP/MF/CC, de 23/08/2007, retirou a competência da então Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (CMA) para avaliar os estudos de viabilidade dos projetos como condição para serem incluídos no orçamento e integrar o PAC⁷⁰.

A partir de então, menor rigor norteou a escolha dos investimentos prioritários em infraestrutura capazes de induzir o crescimento econômico em um horizonte mais próximo. Na proposta para 2015, por exemplo, persistem a construção de creches e a cobertura de quadras poliesportivas, conquanto tenha sido suprimida a Casa da Mulher Brasileira. Não se questiona o mérito dos equipamentos individuais, especialmente para prestação de serviços pelos governos locais. Determinadas aplicações de recursos padecem, entretanto, de escala para contribuir efetivamente com a formação bruta de capital fixo e gerar crescimento econômico, até mesmo em nível local.

⁶⁹ Ressalte-se que as dotações em RP 3 (PAC Fiscal e Seguridade) no PLOA 2014 perfizeram R\$ 63.289,4 milhões.

⁷⁰ Outrora, a Portaria Interministerial nº 10/2005/MP/MF/CC conferiu poderes à CMA para aferir a viabilidade dos então caracterizados projetos de grande vulto (art. 1º, VII), como pressuposto para inclusão nos PLOAs ou em PLs de créditos adicionais.



CONGRESSO NACIONAL

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

Para corroborar o argumento de que se incorreu em inversão ou em excesso de prioridades, acrescenta-se que mesmo o PAC sofreu limitação de empenho e de pagamento em 2014, investindo-se, então, contra outro alicerce do programa. De fato, apesar de as despesas do PAC terem efeito na geração do resultado primário, o programa goza de certa “neutralidade fiscal”, uma vez que as LDOs admitem a redução da meta, até determinado valor, em função da execução do programa. Atualmente, a dotação autorizada para o PAC é de R\$ 62.572,5 milhões⁷¹ e o limite definido na programação financeira do Poder Executivo é de R\$ 54.463,9 milhões.

A tabela 39 mostra a composição do PAC por grupo de natureza de despesa, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

TABELA 39 - PAC POR GND
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R\$ milhões

Grupo de Natureza de Despesa	PLOA 2014		LOA 2014 Autorizado		PLOA 2015		Variação %	
	Valor (a)	%	Valor (b)	%	Valor (c)	%	(c)/(a)	(c)/(b)
3-Outras Despesas Correntes	3.578,4	5,7	3.501,7	5,6	5.718,6	8,8	59,8	63,3
4-Investimentos	45.072,3	71,2	43.924,5	70,2	41.552,3	63,9	-7,8	-5,4
5-Inversões Financeiras	14.638,6	23,1	15.146,3	24,2	17.710,7	27,3	21,0	16,9
Total	63.289,4	100,0	62.572,5	100,0	64.981,6	100,0	2,7	3,8

Fonte: PLOA 2015 e SIGA Brasil

Afora os investimentos (GND 4), figuram no PAC custeio (GND 3) e inversões financeiras (GND 5). Estas também são despesas de capital e, por conseguinte, têm a presunção de gerar o efeito econômico almejado. Nesse quesito, destacam-se a integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, que responde por 78,91% do valor em GND 5, e a participação da União no capital de empresas estatais, notadamente as companhias docas. Nesses casos, as ações orçamentárias indicam os investimentos que deverão ser realizados pelas respectivas empresas.

A respeito das despesas correntes, observa-se que, dos R\$ 5.718,63 milhões previstos, R\$ 4.008,1 milhões referem-se a subvenção econômica destinada à implementação de projetos de interesse social. São recursos empregados na equalização de taxas de juros para aquisição, reforma ou construção de unidades habitacionais. Logo, têm o condão de fomentar investimentos. Sobre o saldo restante, nota-se a destinação de recursos para financiar a gestão dos órgãos e outras despesas distintas de investimentos diretos. São exceções à regra do investimento que se avolumam, reduzindo o efeito do instrumento de priorização de investimentos como instrumento de política fiscal anticíclica.

Decerto, se acolhida a premissa de que o investimento público em infraestrutura concorre para elevar a TFBCF, com efeito na elevação do PIB, o PAC não foi bastante para garantir sequer a manutenção dos investimentos propostos no PLOA 2014. Enquanto o PAC para 2015 foi acrescido em 2,7% em relação à proposta do Executivo para o orçamento do exercício corrente (3,8% se considerado o valor autorizado), o investimento total (GND 4) declinou 9,3%, de R\$ 67.176,8 milhões para R\$ 60.925,9 milhões⁷².

Ainda no intuito de avaliar o potencial efeito do PAC (considerado nos orçamentos fiscal e da seguridade social) sobre objetivos a ele associados, chega-se, por fim, à redução das desigualdades regionais. Os dados do PLOA 2015 não permitem essa avaliação, tendo em vista a elevada concentração das despesas programadas em nível nacional (71,9% dos valores alocados). Além disso, a natureza de muitas ações compreendidas no programa, como as de provimento de saneamento básico ou equipamentos de educação ou esportes, caracterizam aplicação dos recursos em função da adesão de estados e municípios. Nesses casos, os espaços geográficos

⁷¹ Informação atualizada até 11/09/2015.

⁷² Se considerado o valor autorizado em 2014 (até 09/11/2014) para investimento (R\$ 83.887,3 milhões), a redução alcança 27,4%.



CONGRESSO NACIONAL

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

não constituem unidades de planejamento com vocações e demandas específicas mapeadas. O atendimento a cada unidade federativa, desse modo, acaba passando ao largo de apreciação legislativa prévia sob enfoque federativo, sendo apenas passível de averiguação *ex post*.

A tabela 40 demonstra a regionalização do PAC no PLOA 2015.

TABELA 40 - REGIONALIZAÇÃO DO PAC
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Localização da Ação	PLOA 2015	
	Valor	%
Nacional	46.719,2	71,9%
Total da Região Centro Oeste	1.624,4	2,5%
Centro-Oeste	163,6	0,3%
Estados do Centro Oeste	1.460,8	2,2%
Total da Região Nordeste	7.643,4	11,8%
Nordeste	2.099,9	3,2%
Estados do Nordeste	5.543,5	8,5%
Total da Região Norte	1.918,8	3,0%
Norte	215,9	0,3%
Estados do Norte	1.702,8	2,6%
Total da Região Sudeste	3.773,3	5,8%
Sudeste	1.429,7	2,2%
Estados do Sudeste	2.343,7	3,6%
Total da Região Sul	3.302,5	5,1%
Sul	286,9	0,4%
Estados do Sul	3.015,6	4,6%
Total	64.981,6	100,0%

Fonte: PLOA 2015 e SIGA Brasil

Por derradeiro, apresentam-se as aplicações relativas ao PAC previstas no orçamento de investimento, detalhadas por subfunção na tabela 41.

TABELA 41 - PAC POR SUBFUNÇÃO
(Orçamento de Investimento das Empresas Estatais)

Subfunção	PLOA 2015	
	Valor	%
722 - Telecomunicações	1.248,9	1,8
752 - Energia Elétrica	3.879,4	5,6
753 - Combustíveis Minerais	59.303,9	85,7
781 - Transportes Aéreo	1.468,1	2,1
784 - Transporte Hidroviário	2.317,2	3,4
785 - Transportes Especiais	979,1	1,4
Total	69.196,6	100,0

Fonte: PLOA 2015 e SIGA Brasil

4.5. Gestão da Dívida Pública

Diego Prandino Alves – Conorf/SF
Edson Masaharu Tubaki – Conof/CD
Joaquim Omelas Neto – Conorf/SF
Vincenzo Papariello Junior – Conorf/SF
Wellington Pinheiro de Araujo – Conof/CD

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



CONGRESSO NACIONAL

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

dívida para cada exercício, apresentados nas informações complementares que acompanham o PLOA 2015, estão relacionados na tabela 42, apresentada a seguir.

TABELA 42 - ESTOQUE BRUTO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

Dívida Pública Federal	R\$ bilhões				
	Dez/2011	Dez/2012	Dez/2013	Dez 2014	Dez 2015
Total	2.618,2	2.836,9	3.106,2	3.260,5	3.609,7
- Interna	2.534,9	2.751,2	3.011,5	3.160,8	3.501,5
- Externa	83,3	85,7	94,7	99,7	108,2

Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2015.

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. Ainda 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 2013, aumentou a participação de títulos prefixados (de 40,0% para 42,0%)⁷³ e vinculados a índices de preços (de 33,9% para 34,5%), ao mesmo tempo em que diminuiu a de títulos vinculados à taxa Selic (de 21,7% para 19,1%), e manteve-se a de títulos cambiais em 4,3%.

Com relação aos prazos de maturação da dívida, verifica-se, entre dezembro de 2012 e dezembro de 2013, o aumento do prazo médio da DPF (de 4,0 para 4,2 anos) e do percentual vincendo em 12 meses (de 24,4% para 24,8%).

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. De acordo com a mensagem presidencial, o aumento do estoque da dívida em 2013 decorreu da apropriação de juros no período, das emissões diretas realizadas em favor dos bancos públicos (BNDES e Caixa Econômica Federal), bem como dos aportes à Conta de Desenvolvimento Energético.

A entrega de títulos aos referidos bancos tem por finalidade capitalizá-los de modo que possam ampliar a concessão de crédito. A operação se constitui em empréstimo ou instrumento híbrido de capital e dívida, incorrendo a União, em quaisquer dos casos, em despesa financeira. A União aumenta sua dívida bruta ao passo que se torna credora dessas instituições. Com relação à dívida líquida, contudo, as operações são neutras⁷⁴.

No médio e longo prazo, porém, essas operações oneram o Tesouro, na medida em que o custo médio da dívida é superior aos encargos cobrados nas operações de empréstimos concedidos nos programas de financiamento dos bancos oficiais. Na programação proposta para 2015, por exemplo, consta rubrica destinada à concessão de subvenção econômica ao BNDES, tendo em vista a equalização de taxas em operações de financiamento no valor de R\$ 6,24 bilhões.

Vale observar que, nos últimos anos, diversas leis autorizaram a concessão de crédito ao BNDES⁷⁵, que se materializam a partir da colocação direta de títulos em favor do banco.

⁷³ “Tabela 6 - Resultados e Projeções - Dívida Pública Federal” constante da mensagem presidencial.

⁷⁴ Merecem ser examinadas com profundidade as operações que constituem instrumentos híbridos de capital e dívida, especialmente quanto à correção de sua classificação como despesa financeira, nos casos em que não haja prazo para amortização por parte do devedor (bancos oficiais). Caso se conclua que tais despesas têm, na verdade, caráter primário, então afetam tanto a geração do resultado primário, reduzindo-o, como a dívida líquida, aumentando-a.

⁷⁵ Ver, a título de exemplo, as Leis nºs 11.805, de 2008 (fonte adicional de recursos para o financiamento de projetos de investimento em até R\$ 15 bilhões), 11.948, de 2009 (fonte adicional de recursos para o financiamento de projetos de investimento em até R\$ 180 bilhões), e 12.397, de 2011 (fonte adicional de recursos para viabilizar a participação do BNDES em oferta de ações da Petrobrás em até R\$ 30 bilhões).



CONGRESSO NACIONAL

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

A operação de crédito realizada pela União, na forma de emissão de título (receita), e a aquisição do ativo relativo ao empréstimo concedido aos bancos (despesa) não transitam pelo orçamento fiscal, como seria o esperado, sob o pretexto de que tais operações não afetam a conta única. Contudo, deve-se considerar irrelevante o trânsito pela conta única para caracterizar o fenômeno financeiro. Efetivamente ocorrem uma operação de crédito e uma inversão financeira.

Quanto à amortização, inclusive por meio de refinanciamento, e o pagamento de juros referentes aos títulos entregues aos bancos não há controvérsias, pois as despesas correspondentes são executadas à conta do orçamento.

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.

4.5.1. Juros e Encargos da Dívida (GND 2)

Os juros e encargos constantes do PLOA 2015, 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	Valor
2013 (Executado) ⁽¹⁾	141.706,0
2014 (Autorizado)	198.480,4
2015 (PLOA 2015)	225.248,1

Fontes: SIAFI e PLOA 2015

(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	Valor
2013 (Realizado)	185.845,7
2014 (Reprogramado)	191.358,0
2015 (PLOA 2015)	195.898,0

Fonte: Mensagem presidencial (PLOA 2015)

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 2015, 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 2015. Trata-se, portanto, de juros líquidos, os quais, de acordo com o regime de competência, independem de pagamentos, recebimentos e, mesmo, de constarem do orçamento. Os valores estimados para 2015 refletem, sobretudo, o patamar de juros básicos que remuneram os títulos e a elevação do estoque da dívida.



CONGRESSO NACIONAL

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

4.5.2. Amortização da Dívida (GND 6)

O PLOA 2015 mostra, quanto às despesas com amortização, uma elevação das expectativas de desembolso para o próximo exercício em relação ao montante autorizado em 2014, conforme demonstrado na tabela 45.

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

Exercício	R\$ milhões
	Valor
2013 (Executado)	576.739,0
2014 (Autorizado)	970.857,2
2015 (PL)	1.131.350,3

Fonte: SIAFI e PLOA 2015

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

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	868.557,8
152 – Resultado do Banco Central	63.260,9
144 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações	52.542,5
188 – Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	48.215,0
173 – Recursos das Operações Oficiais de Crédito – Retorno de Operações de Crédito – Estados e Municípios	42.409,8
197 – Dividendos da União	24.506,9
159 – Recursos das Operações Oficiais de Crédito – Retorno de Refinanciamento de Dívidas de Médio e Longo Prazos	21.930,2
129 – Recursos de Concessões e Permissões	7.081,0
171 – Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito – BEA/BIB	2.164,6
187 – Alienação de Títulos e Valores Mobiliários	656,0
162 – Reforma Patrimonial – Alienação de Bens	21,3
280 – Recursos Próprios Financeiros	4,2
Total	1.131.350,3

Fonte: SIAFI e PLOA 2015

Como se pode observar, a maior parte dos recursos utilizados na amortização da dívida é proveniente de novo endividamento, identificado pela Fonte 143 (Títulos de Responsabilidade do Tesouro – Refinanciamento da Dívida Mobiliária Federal), que representa mera rolagem da dívida.

Essa fonte tem por escopo dar maior clareza e transparência ao orçamento, uma vez que, anteriormente, os compromissos com dívidas internas e externas do Tesouro constavam nos Encargos Financeiros da União (EFU), sem especificar as amortizações efetivas e aquelas decorrentes de refinanciamento. Inicialmente a fonte 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 estendido à amortização da dívida contratual no âmbito de diferentes órgãos.

A dotação para refinanciamento para 2015, de R\$ 868,6 bilhões, representa incremento de R\$ 274,1 bilhões em relação aos valores autorizados para 2014 (R\$ 594,5 bilhões). Esse acréscimo pode ser atribuído principalmente ao crescimento do montante da dívida pública federal.

A amortização efetiva é de R\$ 262,8 bilhões, dos quais R\$ 51,5 bilhões referem-se à cobertura do resultado negativo apurado no Banco Central, com vistas a atender ao disposto no § 1º do art. 7º da Lei de Responsabilidade Fiscal. O valor autorizado em 2014 para essa finalidade é de R\$ 9,9 bilhões.

O aumento da despesa com essa cobertura indica que as operações realizadas pelo Banco Central impõem custo fiscal maior ao Tesouro. Independentemente disso, chama atenção o fato de



CONGRESSO NACIONAL

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

que essa despesa é classificada como amortização da dívida, sendo que não houve, no caso, operação de crédito anteriormente contratada⁷⁶.

4.6. Reservas de Contingência

Flávio Diogo Luz – Conorf/SF
Marcel Pereira – Conorf/SF
Orlando de Sá Cavalcante Neto – Conorf/SF
Sérgio Tadao Sambosuke – Conof/CD

O art. 13, *caput*, do PLDO 2015, requer que se inclua, no projeto e na lei orçamentária anual para 2015, reserva de contingência geral⁷⁷, constituída por recursos livres⁷⁸, destinada à cobertura de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, em observância ao art. 5º, inciso III, da LRF.

O montante mínimo dessa reserva deve corresponder a 2% 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.

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. 13 do PLDO 2015, 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 específica⁷⁹.

A tabela 47 a seguir demonstra os montantes das reservas de contingências geral e específicas consideradas PLOA 2015.

⁷⁶ Deve-se observar que a transferência para o Banco Central, a título de cobertura do resultado negativo, contém parcela classificada como juros e encargos da dívida (R\$ 1,1 bilhão autorizado para 2014 e R\$ 5,0 bilhões no PLOA 2015).

⁷⁷ 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.

⁷⁸ O exame do *caput* e do § 1º do art. 13 do PLDO 2015 permite concluir que a reserva geral deve conter somente recursos livres, o que não impede que receitas próprias e vinculadas constituam reservas específicas.

⁷⁹ As disposições contidas nas últimas LDOs e no PLDO 2015 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.



CONGRESSO NACIONAL

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

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

		R\$ milhões
Tipo de Reserva / Órgão	Indicador de RP	PLOA 2014
Reserva de Contingência Geral (art. 13, <i>caput</i> , do PLDO 2015)		16.157,5
90000 - Reserva de Contingência	Desp. Financeira	8.078,8
90000 - Reserva de Contingência	Desp. Primária Discricionária	8.078,8
Reservas de Contingência Específicas (art. 13, § 1º, do PLDO 2015)		25.504,9
20000 - Presidência da República	Desp. Financeira	320,9
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Desp. Financeira	79,3
25000 - Ministério da Fazenda	Desp. Financeira	8.321,6
28000 - Ministério do Desenv. Ind. e Com. Exterior	Desp. Financeira	959,6
30000 - Ministério da Justiça	Desp. Financeira	371,0
32000 - Ministério de Minas e Energia	Desp. Financeira	1.164,5
41000 - Ministério das Comunicações	Desp. Financeira	6.199,9
42000 - Ministério da Cultura	Desp. Financeira	128,5
44000 - Ministério do Meio Ambiente	Desp. Financeira	131,7
52000 - Ministério da Defesa	Desp. Financeira	117,0
53000 - Ministério da Integração Nacional	Desp. Financeira	14,9
56000 - Ministério das Cidades	Desp. Financeira	832,4
62000 - Secretaria de Aviação Civil	Desp. Financeira	1.307,9
71000 - Encargos Financeiros da União	Desp. Financeira	1.506,7
90000 - Reserva de Contingência		4.048,9
Royalties do Petróleo	Desp. Financeira	3.964,3
Pessoal e Encargos Sociais (salários e/ou proventos)	Desp. Primária Obrigatória	76,4
Pessoal e Encargos Sociais (contribuição patronal)	Desp. Financeira	8,2
Total das Reservas de Contingência		41.662,4

Fonte: PLOA 2015 e SIGA Brasil

De acordo com o item IX das Informações Complementares, a RCL estimada para 2015 é de R\$ 808,06 bilhões, de modo que a reserva de contingência geral deveria alcançar R\$ 16.161,4 milhões⁸⁰, sendo que R\$ 8.080,7 milhões, metade do valor, haveria de ser classificado como despesa primária. Em razão disso, verifica-se que as dotações relativas à reserva de contingência geral apresenta pequena divergência com o que prevê o PLDO 2015, pois cada parcela está inferior em R\$ 1,9 milhão, totalizando subestimativa total de R\$ 3,9 milhões.

Ademais, deve-se observar que essa reserva de contingência não cumprirá, a rigor, a finalidade prevista no art. 5º, inciso III, da LRF (atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos), se, conforme previsto no art. 13 do PLDO 2015, na lei orçamentária anual não houver parcela classificada como despesa primária. Certamente é o que ocorrerá, pois, mantendo-se a prática que tem sido adotada, a parcela primária da reserva de contingência geral será utilizada como fonte para aprovação de emendas pelo Congresso Nacional, solução que evita cortes maiores nas programações dos órgãos.

Com efeito, a parcela da reserva de contingência geral classificada como despesa financeira (R\$ 8.080,6 milhões), muito mais que atender ao art. 5º, inciso III, da LRF, representa economia de recursos que contribuirá para a geração do resultado primário⁸¹. Esse também é o caso das reservas de contingência específicas classificadas como despesa financeira, demonstradas na tabela 47, ressalvada a pequena parcela de R\$ 8,2 milhões, destinada ao pagamento de contribuição patronal⁸². Desse modo, a contribuição total das reservas de contingência para a geração do resultado primário é de R\$ 33,5 bilhões.

Na tabela 47, identificam-se os órgãos aos quais se impõe economia de recursos para a geração do resultado primário, destacando-se os Ministérios da Fazenda (R\$ 8,3 bilhões) e das Comunicações (R\$ 6,2 bilhões). Deve-se salientar que a ação “0Z02 – Reserva de Contingência –

⁸⁰ Essa estimativa é feita aplicando-se 2% sobre R\$ 808.068.881.732,00 constante da base de dados.

⁸¹ Essa parcela da reserva de contingência representa fonte adequada para a abertura de crédito adicional para atender despesas financeiras. Contudo, caso o crédito se destine a despesas primárias e não haja nele compensações de mesma natureza (cancelamentos de outras despesas primárias) ou não se verifique margem fiscal suficiente (excesso de arrecadação e/ou redução da meta de resultado primário), haverá necessidade de contingenciar programações anteriormente autorizadas.

⁸² A reserva de R\$ 84,6 milhões destinada ao atendimento de despesas com pessoal e encargos sociais é constituída por recursos livres. Sua classificação dentre reservas de contingência específicas decorre do fato de sua destinação já estar determinada (art. 13, § 1º, inciso II, do PLDO 2015). Contém uma parcela primária (R\$ 76,4 milhões) e outra financeira (R\$ 8,2 milhões).



CONGRESSO NACIONAL

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

Royalties do Petróleo”, embora não esteja associada a órgão específico⁸³, contribui com R\$ 4,0 bilhões para a mesma finalidade.

A tabela 48 resume as fontes de recursos que constituem as parcelas das reservas de contingências classificadas como despesas financeiras.

TABELA 48 - FONTES QUE COMPÕEM AS RESERVAS DE CONTINGÊNCIAS CLASSIFICADAS COMO DESPESA FINANCEIRA (1)
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Fonte	R\$ milhões PLOA 2015
100 - Recursos Ordinários	8.078,8
118 - Contribuições sobre Concursos de Prognósticos	263,5
127 - Custas Judiciais	1,9
129 - Recursos de Concessões e Permissões	1.102,7
131 - Selos de Controle e Lojas Francas	9,8
132 - Juros de Mora da Receita de Impostos e Contribuições Administrados pela RFB/MF	2.102,8
134 - Compensações Financeiras pela Utilização de Recursos Hídricos	78,5
135 - Cota-Parte do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante	60,5
139 - Alienação de Bens Apreendidos	9,2
141 - Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Minerais	164,6
142 - Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos	3.964,3
150 - Recursos Próprios Não-Financeiros	1.234,8
157 - Receitas de Honorários de Advogados	27,1
158 - Multas Incidentes sobre a Receita de Impostos e Contribuições Administrados pela RFB/MF	3.325,5
172 - Outras Contribuições Econômicas	1.400,0
174 - Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais	1.139,9
176 - Outras Contribuições Sociais	128,4
178 - Fundo de Fiscalização das Telecomunicações	5.014,7
180 - Recursos Próprios Financeiros	2.389,6
186 - Outras Receitas Vinculadas	1.070,6
250 - Recursos Próprios Não-Financeiros	103,9
280 - Recursos Próprios Financeiros	1.823,6
286 - Outras Receitas Originárias	4,5
TOTAL	33.499,1

Fonte: PLOA 2015 e SIGA Brasil

(1) Exceto parcela destinada a pessoal e encargos sociais (contribuição patronal)

Essa tabela mostra a origem dos recursos que deixam de ser programados em razão do esforço fiscal que se impõe (geração do resultado primário), destacando-se as seguintes fontes: recursos ordinários (R\$ 8,1 bilhões), juros e multas relativos a impostos e contribuições administrados pela RFB (R\$ 5,4 bilhões), fundo de fiscalização das telecomunicações (R\$ 5,0 bilhões), *royalties* do petróleo (R\$ 4,0 bilhões) e recursos próprios não financeiros (R\$ 2,4 bilhões).

Observe-se, por fim, que os recursos economizados muitas vezes não podem ser utilizados para o pagamento do serviço da dívida, em função das vinculações a que se sujeitam. A esse respeito, o art. 8º, parágrafo único, da LRF, dispõe que os “recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”⁸⁴. Apesar disso, os recursos economizados produzem o efeito esperado de redução da dívida líquida, a qual é apurada pela diferença entre os montantes da dívida bruta e dos ativos que possam ser utilizados para o pagamento.

⁸³ Nesse caso, os recursos ficam alocados no órgão orçamentário “90000 – Reserva de Contingência”

⁸⁴ 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 o art. 9º da Lei nº 12.306, de 2010.



CONGRESSO NACIONAL

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

5. Autorização para Abertura de Crédito Suplementar

Eugênio Greggjanin – Conof /CD
José de Ribamar Pereira da Silva – Conorf/SF
Marcel Guimarães – Conorf/SF
Renan Bezerra Milfont – Conorf/SF
Salvador Roque Batista Júnior – Conof /CD

O art. 165, § 8º, da Constituição contempla o princípio orçamentário da exclusividade, segundo o qual a lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvada a autorização para abertura de créditos suplementares⁸⁵.

Com base nessa ressalva, as leis orçamentárias vêm trazendo uma série de situações passíveis de abertura de créditos suplementares até determinados limites. Algumas dessas autorizações buscam conferir maior flexibilidade ao processo de execução orçamentária e, em princípio, não acarretam maiores prejuízos à fiscalização pelos órgãos de controle das alterações realizadas.

No entanto, o rol de autorizações tem aumentado consideravelmente, o que reduz a participação do Congresso Nacional no processo decisório quanto à adequada alocação de recursos de responsabilidade da União. A título de exemplo, o art. 4º, inciso XVII, do PLOA 2015 mantém a possibilidade de que sejam suplementadas dotações relativas ao PAC (classificadas com o indicador de resultado primário RP 3) a partir do remanejamento de até 30% dos valores consignados ao programa na lei orçamentária que vier a ser sancionada. Isso por si só representa grande flexibilidade.

Deve-se recordar que as LDOs⁸⁶ têm permitido ao Poder Executivo modificar o indicador de resultado primário por meio de portaria, alterando a abrangência do PAC⁸⁷ e proporcionando flexibilidade maior ainda. De fato, por essas concessões na LOA e na LDO o Poder Executivo pode reduzir dotações de programações do PAC até o montante de R\$ 19,5 bilhões, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade, sem apreciação do Congresso Nacional, para suplementar outras programações constantes da LOA 2015, quer estejam originalmente classificadas como PAC, quer tenham sido classificadas posteriormente, por meio de portaria.

Em relação à Lei Orçamentária para 2014 (Lei nº 12.952, de 2014), foram excluídos do PLOA 2015 os seguintes dispositivos: (i) relacionados às programações decorrentes de emendas individuais; (ii) relativos ao pagamento de anistiados políticos nos termos da Lei nº 10.559, de 2002, e da Lei nº 11.354, de 2006, até o limite de 30% de cada subtítulo, mediante o cancelamento de dotações orçamentárias até esse limite; e (iii) referentes às possibilidades de suplementação das ações relacionadas à Copa do Mundo da FIFA 2014.

No que tange às programações decorrentes de emendas, a supressão se justifica porque até o presente momento não foi aprovada a PEC 358/2013, que trata do tema, o qual sequer foi incluído no PLDO 2015, em tramitação no Congresso.

Em relação ao pagamento dos anistiados políticos, a exclusão não impossibilita a suplementação em 30% com base no art. 4º, §1º, do PLOA 2015, visto que estão previstas duas ações, distribuídas em dois programas e dois órgãos, conforme tabela 49.

⁸⁵ Também não se inclui na proibição a autorização para contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

⁸⁶ No caso do PLDO 2015, essa autorização consta do art. 38, § 1º, III, “a”,

⁸⁷ Por esse mecanismo, uma programação pode ser incluída ou excluída do PAC.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 49 – AÇÕES CONSTANTES DO PLOA 2015 RELATIVAS AO PAGAMENTO DE ANISTIADOS POLÍTICOS

Órgão	Programa	Ação
Ministério da Defesa	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Defesa	0739 - Indenização a Anistiados Políticos em Prestação Única ou em Prestação Mensal, Permanente e Continuada, nos Termos da Lei nº 10.559, de 2002.
		0C01 - Valores Retroativos a Anistiados Políticos nos Termos da Lei nº 11.354, de 19/10/2006.
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	0739 - Indenização a Anistiados Políticos em Prestação Única ou em Prestação Mensal, Permanente e Continuada, nos Termos da Lei nº 10.559, de 2002.
		0C01 - Valores Retroativos a Anistiados Políticos nos Termos da Lei nº 11.354, de 19/10/2006.

Assim, é possível fazer a suplementação para pagamento de anistiados políticos desde que o remanejamento ocorra no âmbito das ações e dos programas supracitados.

A ausência de referência às ações relacionadas à Copa do Mundo se justifica em razão de o evento já ter sido realizado.

No art. 4º, inciso VI, alínea “d”, do projeto, foi incluída a possibilidade de utilização do excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional para a abertura de crédito suplementar para o atendimento de despesas com pessoal e encargos sociais, inclusive as decorrentes da revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos federais e dos militares das Forças Armadas, prevista no art. 37, inciso X, da Constituição.

O inciso XVI do art. 4º da proposta trouxe duas inovações. A primeira é que, dentre as possibilidades de suplementação, os auxílios natalidade e funeral foram incluídos no conjunto de despesas relativas a auxílio-alimentação ou refeição, assistência médica e odontológica, assistência pré-escolar e auxílio-transporte. A segunda novidade é que a suplementação para esse conjunto de despesas pode ocorrer também mediante a utilização de recursos provenientes de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014 e de excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional. Até a LOA 2014, a suplementação para esse conjunto só poderia ocorrer através da anulação de dotações relativas a essas despesas.

No inciso XIX, as suplementações relativas às contribuições, anuidades e integralizações de cotas devidas a organismos passaram a ser restritas aos subtítulos das ações constantes dos programas “0910 - Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais” e “0913 - Operações Especiais - Participação do Brasil em Organismos Financeiros Internacionais”. Para tais suplementações, a anulação de dotações constantes dos GNDs 3, 4 e 5 de outros subtítulos está limitada a 30% da soma dessas dotações, tendo sido incluída a expressão “no âmbito de cada subtítulo” (item 2 da alínea “b” desse dispositivo).

No inciso XXI, foram incluídos benefícios e indenizações no conjunto de suplementações para o pagamento de pensões indenizatórias decorrentes de legislação especial e/ou de decisões judiciais. Além de utilizar recursos provenientes do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, o texto do PLOA 2015 inova ao permitir também a utilização de recursos decorrentes (i) do excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional, (ii) de anulação de dotações consignadas a essas despesas e (iii) da reserva de contingência. Há outras inovações, em que se propõe aumentar as hipóteses de suplementação sem apreciação do Congresso Nacional, com a inclusão no PLOA 2015 de autorização para as despesas:

- a) com subvenção econômica, no âmbito de “Operações Oficiais de Crédito” e “Encargos Financeiros da União”, mediante a utilização de recursos provenientes de superávit financeiro; de excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional; e de anulação de dotações orçamentárias consignadas a essa finalidade;
- b) dos subtítulos das ações voltadas à realização de grandes eventos a cargo da Presidência da República e dos Ministérios da Justiça e da Defesa, mediante a utilização de



CONGRESSO NACIONAL

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

recursos oriundos de superávit financeiro, de excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional, da reserva de contingência e de anulação de dotações dos grupos de natureza de despesa “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras” de outros subtítulos, até o limite de 30% (trinta por cento) da soma dessas dotações, no âmbito de cada subtítulo; e

c) com a distribuição, aos respectivos beneficiários, dos recursos dos royalties do petróleo, alocados na “Reserva de Contingência - Royalties do Petróleo” ou constantes do superávit financeiro.

Ressalta-se que o § 1º do art. 4º permite que o limite genérico para todas as programações presente no inciso I, “a”, do mesmo artigo, no total de 20% do subtítulo, possa ser ampliado para 30% (trinta por cento) quando o remanejamento ocorrer entre ações do mesmo programa no âmbito de cada órgão orçamentário.

Dessa forma, o limite geral de remanejamento previsto no PLOA 2015 é de 30% no âmbito das ações de um mesmo programa, dentro do mesmo órgão orçamentário - em regra, um Ministério.

Observa-se também que, como nos projetos anteriores, o PLOA 2015 faz uso extensivo do superávit financeiro como fonte para suplementação de despesas primárias. A utilização do superávit financeiro nessa finalidade impacta o resultado primário, refletindo na necessidade de maior contingenciamento sobre as programações aprovadas pelo Congresso Nacional, a fim de manter o cumprimento da meta fiscal primária ao longo da execução.

6. Obras com Indícios de Irregularidades Graves

*Romiro Ribeiro – Conof/CD
Homero de Souza Junior – Conof/CD
Diogo Antunes – Conorf/SF
João Barbosa – Conorf/SF
Marcel Guimarães – Conorf/SF*

O Anexo VI do PLOA 2015 trata da relação de obras e serviços nos quais o TCU identificou indícios de irregularidades graves, 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 2015 é composto por dois programas de trabalho (no PLOA 2014, eram nove), 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 à construção de Vila Olímpica em Parnaíba/PI e às obras de implantação e pavimentação na rodovia BR-448, no Rio Grande do Sul – não constam do Anexo VI da LOA 2014. Vale lembrar que a obra na BR-448 teve indicação de paralisação por parte do TCU durante a apreciação do PLOA 2014. Contudo, considerando o avançado estágio de execução do empreendimento, o Congresso Nacional deliberou por não incluir o programa de trabalho correspondente no anexo de obras paralisadas da LOA 2014.

Não há impedimento legal para que tais programações recebam dotações orçamentárias no PLOA 2015. Entretanto, se isso ocorrer, as programações deverão ficar bloqueadas até a regularização das pendências. O desbloqueio deve ser autorizado pela CMO, nos termos estabelecidos no § 2º do art. 95 do PLDO 2015.



CONGRESSO NACIONAL

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

Cumpra ponderar, entretanto, que a relação constante do PLOA 2015 tem caráter preliminar, pois deverá ser atualizada pelo TCU em novembro de 2014, conforme previsto no art. 97, inciso II, do PLDO 2015, 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. 96 do PLDO 2015 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:

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

7. Transferências Voluntárias a Estados e Municípios

Aritan Borges Avila Maia – Conorf /SF
Juci Melim Junior – Conorf /SF
Robison Gonçalves de Castro – Conorf /SF
Romiro Ribeiro – Conof /CD

Nos termos do art. 25 da LRF, constituem transferências voluntárias “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”. As principais regras que regulamentam a matéria encontram-se previstas na LRF, na lei de diretrizes orçamentárias, no Decreto nº 6.170, de 2007, e na Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507, de 2011.

No que tange às normas regulamentadoras da entrega de recursos a governos estaduais e municipais, especificamente, a legislação em vigor estabelece limites mínimos para celebração de convênios entre a União e os demais entes federativos. No caso de convênios cujo objeto seja constituído por obras e serviços de engenharia, o Decreto nº 6.170, de 2011, estabelece valor mínimo de R\$ 250 mil. Nas demais situações, o valor mínimo é de R\$ 100 mil.

Contudo, a definição de tais valores mínimos tem sido objeto de questionamentos, em face de possível extrapolação dos limites da regulamentação pelo referido Decreto, conforme argumentos apresentados no PDC nº 558, de 2012, em tramitação na Câmara dos Deputados, que tem por objetivo sustar o art. 2º, inciso I, do Decreto nº 6.170, de 2007, e o art. 10, inciso I, da Portaria Interministerial nº 507, de 2011, que versam sobre os referidos limites.



CONGRESSO NACIONAL

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

Quanto às normas que regulam as transferências voluntárias, observamos que o PLDO 2015 adotou redação distinta da utilizada no parágrafo único do art. 61 da LDO vigente, suprimindo a parte que concedia prazo de validade de 120 dias para os extratos emitidos pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – CAUC e que dispensava a comprovação de regularidade para os municípios incluídos no programa Territórios de Cidadania, conforme Lei nº 12.249, de 2010.

Desse modo, a situação de regularidade dos entes da Federação deve ser atestada pelos respectivos órgãos e entidades da Administração Federal (PGFN, RFB, FGTS, INSS etc.), tendo o CAUC apenas caráter instrumental para consolidar as diversas informações.

Nos últimos exercícios, os parlamentares têm destinado parte expressiva da cota parlamentar para apresentação de emendas que aloquem recursos para transferências voluntárias a estados e municípios, como demonstra a tabela 50.

TABELA 50 - EMENDAS INDIVIDUAIS DESTINADAS A TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS
 Valores nominais e percentuais da cota reservada para apresentação de emendas individuais

Modalidade da Transferência		Transferência a estados e Distrito Federal, inclusive na modalidade fundo a fundo		Transferência a municípios, inclusive na modalidade fundo a fundo		Montante destinado para emendas individuais
Natureza da Despesa		Outras despesas correntes	Investimentos	Outras despesas correntes	Investimentos	
2008	R\$ milhões	77,0	417,9	249,1	2.875,0	4.752,0
	% Cota - emendas ind.	1,6%	8,8%	5,2%	60,5%	100,0%
2009	R\$ milhões	78,3	406,0	322,4	3.856,9	5.940,0
	% Cota - emendas ind.	1,3%	6,8%	5,4%	64,9%	100,0%
2010	R\$ milhões	66,0	261,2	458,3	4.420,1	7.425,0
	% Cota - emendas ind.	0,9%	3,5%	6,2%	59,5%	100,0%
2011	R\$ milhões	114,5	693,1	415,1	4.220,2	7.722,0
	% Cota - emendas ind.	1,5%	9,0%	5,4%	54,7%	100,0%
2012	R\$ milhões	154,4	986,8	360,8	4.889,1	910,0
	% Cota - emendas ind.	1,7%	11,1%	4,0%	54,9%	100,0%
2013	R\$ milhões	108,2	637,6	294,8	5.644,3	8.910,0
	% Cota - emendas ind.	1,2%	7,2%	3,3%	63,3%	100,0%
2014	R\$ milhões	84,0	454,8	593,5	5.066,4	8.723,5
	% Cota - emendas ind.	1,0%	5,2%	6,8%	58,1%	100,0%

Fonte: SIGA Brasil e Anexo III dos pareceres preliminares referentes às propostas orçamentárias para os respectivos exercícios.

Obs. 1: No montante das transferências a estados e municípios, foram considerados identificadores primários "2" e "3", ou seja, discricionária não abrangida pelo PAC e discricionária abrangida pelo PAC, respectivamente.

Obs. 2: Para o ano de 2014 também foi incluído o identificador primário "6", referente às despesas primárias discricionárias decorrentes de emendas individuais.

Os acréscimos feitos pelo Congresso Nacional ao PLOA 2015, destinados a transferências voluntárias, também se mostram bastante expressivos, conforme tabela 51.

TABELA 51 - TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Modalidade de Transferência	Ano	PLOA	Dot. Inicial	Acrc. CN (Var. %)	Autorizado	Executado (2)	%Exec.
Transferências voluntárias aos estados e ao Distrito Federal, inclusive na modalidade fundo a fundo	2008	7.485,6	11.407,2	52,4%	16.737,1	12.455,9	74,4%
	2009	7.416,7	10.054,5	35,6%	13.441,6	11.217,3	83,5%
	2010	7.273,7	11.217,3	54,2%	13.537,2	9.729,7	71,9%
	2011	8.700,8	12.590,7	44,7%	15.027,5	9.100,1	60,6%
	2012	8.420,5	15.342,5	82,2%	22.745,0	12.800,2	56,3%
	2013	10.952,0	17.083,1	56,0%	17.288,3	10.179,6	58,9%
	2014(1)	11.613,6	14.742,7	26,9%	15.038,5	1.766,1	11,7%
Transferências voluntárias aos municípios, inclusive na modalidade fundo a fundo	2008	7.532,3	10.844,1	44,0%	14.400,0	12.215,7	84,8%
	2009	9.866,4	15.112,9	53,2%	18.195,5	14.828,3	81,5%
	2010	10.075,4	16.803,7	66,8%	19.159,4	13.879,1	72,4%
	2011	10.424,7	16.393,5	57,3%	19.245,5	13.742,3	71,4%
	2012	14.749,3	24.432,5	65,7%	31.327,1	18.340,2	58,5%
	2013	16.482,4	27.369,8	66,1%	29.683,0	21.398,4	72,1%
	2014(1)	16.397,0	24.079,9	46,9%	25.664,8	3.922,1	15,3%

Fonte: SIGA Brasil.

Obs. 1: No montante das transferências a estados e municípios, foram considerados identificadores primários "2" e "3", ou seja, discricionária não abrangida pelo PAC e discricionária abrangida pelo PAC, respectivamente.



CONGRESSO NACIONAL

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

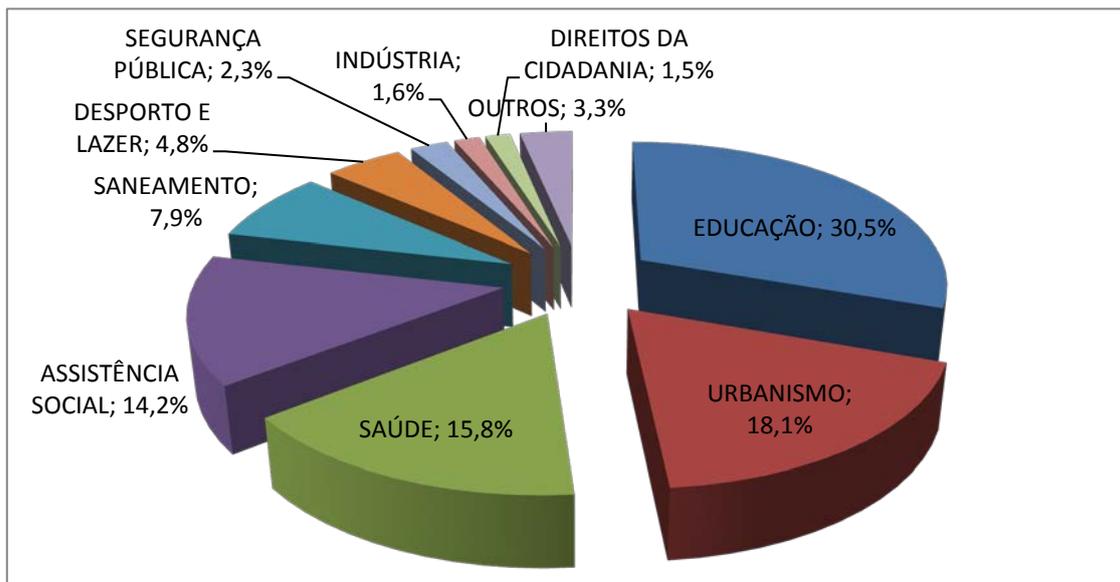
Obs. 2: Para o ano de 2014 também foi incluído o identificador primário “6”, referente às despesas primárias discricionárias decorrentes de emendas individuais.

Nota: (1) Os dados de execução orçamentária referente ao exercício de 2014 foram observados em 08/09/2013.

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

Quanto ao PLOA 2015, as despesas com transferências voluntárias distribuem-se, segundo a função, na forma indicada no gráfico 5 a seguir.

GRÁFICO 5 - TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS POR FUNÇÃO
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)
(R\$ 25.996,3 milhões)



Fonte: SIGA Brasil.

8. Transferências a Entidades Privadas sem Fins Lucrativos

Aritan Borges Avila Maia – Conorf/SF
Juci Melim Junior – Conorf/SF
Robison Gonçalves de Castro – Conorf/SF
Mario Luís Gurgel de Souza – Conof/CD

As leis de diretrizes orçamentárias têm previsto normas específicas para transferências a entidades privadas sem fins lucrativos. Para 2015, apesar de ainda pendente de aprovação, a proposta de LDO consigna tais normas em seus arts. 54 a 59.

Segundo dispõe o inciso III do art. 58 do PLDO 2015, a destinação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos depende de a execução ocorrer na modalidade de aplicação “50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos”. A tabela 52 apresenta os valores das transferências, por órgão, de 2012 a 2015:



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 52 - TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS

(VALORES EMPENHADOS, AUTORIZADOS E PROPOSTOS POR ÓRGÃO)

R\$ milhões

ÓRGÃO	Emp. 2012	Emp. 2013	Aut. 2014	PLOA 2015	Variações Percentuais		
					2015/2014	2015/2013	2015/2012
Ministério da Educação	1.278,3	2.537,3	2.812,9	2.379,7	-15%	-6%	86%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	1.087,1	1.299,7	1.904,0	1.485,0	-22%	14%	37%
Ministério da Saúde	941,6	947,0	1.785,1	654,0	-63%	-31%	-31%
Justiça Eleitoral	351,0	362,1	364,3	289,6	-21%	-20%	-17%
Ministério do Desenv. Social e Combate à Fome	302,5	252,8	255,9	187,0	-27%	-26%	-38%
Ministério do Esporte	166,7	107,8	63,6	175,4	176%	63%	5%
Ministério da Defesa	131,6	240,4	75,2	88,1	17%	-63%	-33%
Ministério da Cultura	16,6	32,5	24,4	68,0	179%	109%	310%
Ministério do Meio Ambiente	61,7	67,2	66,1	58,2	-12%	-13%	-6%
Ministério do Trabalho e Emprego	46,8	69,8	101,5	55,7	-45%	-20%	19%
Ministério da Agric., Pecuária e Abastecimento	11,4	12,4	11,8	42,6	261%	244%	274%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	60,5	28,7	61,8	39,7	-36%	38%	-34%
Ministério do Desenv., Indústria e Com. Exterior	39,5	42,9	56,4	27,4	-51%	-36%	-31%
Ministério da Justiça	26,0	16,1	18,8	19,7	5%	22%	-24%
Secretaria de Direitos Humanos	-	29,5	23,3	16,1	-31%	-45%	-
Ministério de Minas e Energia	14,1	22,1	24,0	13,8	-43%	-38%	-2%
Ministério da Fazenda	35,9	36,5	36,7	6,5	-82%	-82%	-82%
Presidência da República	108,1	38,9	12,0	3,3	-73%	-92%	-97%
Secretaria de Políticas para as Mulheres	-	10,4	9,0	2,9	-68%	-72%	-
Ministério das Cidades	14,4	1,8	23,2	1,7	-93%	-6%	-88%
Outros	124,5	118,8	85,3	3,0	-96%	-97%	-98%
Total	4.818,3	6.274,7	7.815,3	5.617,4	-28%	-10%	17%

Fonte: PLOA 2015 e SIGA Brasil.

1) Montante autorizado na LOA 2014 até setembro/2014.

É importante ainda mencionar que a entrada em vigor da Lei nº 13.019, de 2014, o chamado Marco Regulatório das Organizações não Governamentais, afetará as transferências a entidades e ensejará adaptações no PLDO 2015, assim como, posteriormente, na execução da LOA 2015.

9. Transparência Orçamentária

O orçamento público constitui instrumento de planejamento governamental e, sob essa ótica, representa a expressão financeira das políticas públicas programadas para determinado exercício. Nele devem estar indicadas as unidades responsáveis pelas programações que devam ser executadas, as dotações correspondentes e a indicação de recursos que possam ser efetivamente utilizados no pagamento das despesas autorizadas.

A transparência orçamentária depende do grau de observância de dois requisitos. Um deles é a correlação entre as programações constantes do orçamento e as ações governamentais, quer de caráter obrigatório (determinadas pela constituição e pelas leis), quer de caráter discricionário (definidas em normas infralegais, atos administrativos e/ou divulgadas pelo governo).

O outro requisito é de ordem financeira. Devem-se utilizar modelos eficientes de projeção das receitas e das despesas (especialmente das obrigatórias), garantindo-se certa previsibilidade de execução das programações contidas no orçamento, com um mínimo de inexecução ou de contingenciamento de gastos. Além disso, as alterações orçamentárias, efetuadas a partir da abertura de créditos adicionais, devem ser lastreadas por fontes que efetivamente possam ser utilizadas para o pagamento das despesas. Tomados esses cuidados, as programações incluídas no orçamento tendem a ser executadas em sua integralidade, ressalvados os casos de impedimento de ordem técnica ou legal.

As seções 9.1 a 9.3 desta nota técnica descrevem situações que reduzem a transparência orçamentária em decorrência de i) correlação precária entre programações orçamentárias e políticas públicas; ii) autorização orçamentária global excessiva em relação ao montante de



CONGRESSO NACIONAL

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

recursos efetivamente disponível para pagamento; iii) dotação insuficiente ou inexistente para atender necessidades específicas.

9.1. Correlação Precária entre Programações Orçamentárias e Políticas Públicas

Elisângela Moreira da Silva Batista – Conof/CD

Marcos Rogério Rocha Mendlovitz – Conof/CD

Mario Luiz Gurgel de Souza – Conof/CD

Aritan Borges Avila Maia – Conorf/SF

Flávio Diogo Luz – Conorf/SF

João Barbosa Júnior – Conorf/SF

Orlando de Sá Cavalcante Neto – Conorf/SF

Otávio Gondim Pereira da Costa – Conorf/SF

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos – Conorf/SF

A partir de 2012, a programação orçamentária da União passou a adotar programas e ações com elevado grau de generalidade e, portanto, de indefinição quanto aos objetos de despesa autorizados pelos respectivos créditos orçamentários. As alterações metodológicas feitas reduzem a transparência da peça orçamentária, o que prejudica a participação do Poder Legislativo no planejamento orçamentário das políticas públicas e a atuação de atores não governamentais que apresentam demandas ao estado ou que se propõem ao exercício do controle social.

O adensamento das programações pode implicar também dificuldades de gestão e repartição de competências, ao tornar mais comum a possibilidade de determinada dotação consignada na lei orçamentária referir-se a parcelas que devam ser executadas por unidades administrativas distintas.

Em face dessas questões, o Poder Executivo criou mecanismo gerencial de detalhamento das ações orçamentárias denominado plano orçamentário – PO⁸⁸. O emprego de tal recurso como instrumento de planejamento e gerenciamento da execução da despesa, em âmbito interno ao Poder Executivo, não suscita qualquer questionamento⁸⁹. Contudo, a utilização desse expediente tende a fragilizar a decisão adotada pelo Poder Legislativo sobre a proposta orçamentária, na medida em que não há vinculação formal entre programações genéricas aprovadas na LOA e os detalhamentos efetuados durante a execução orçamentária no âmbito do Poder Executivo, por meio de POs. Esses, por sua natureza administrativa, são criados e alterados unilateralmente pelo Poder Executivo no momento que lhe aprouver, sem que para isso necessite de autorização legislativa ou tenha que dar ciência ao Parlamento.

As dificuldades, para o Parlamento, para a sociedade e para o próprio Poder Executivo, trazidas pela conformação genérica das ações não é problema inteiramente novo⁹⁰. Dificuldades semelhantes existem há muito, em decorrência da adoção, pelo Poder Executivo, de planos e programas com denominações inteiramente distintas daquelas atribuídas a programas e ações constantes das peças orçamentárias.

São exemplos de planos e programas que, embora divulgados à sociedade como prioridades de governo, não são facilmente identificados nas leis orçamentárias anuais: Brasil Carinhoso, Brasil Sem Miséria, Mais Educação, Saúde da Família, Rede Cegonha, Saúde Não Tem Preço, Olhar Brasil, Brasil Sorridente, Bolsa Verde e Brasil Maior.

Para ilustrar o problema, tome-se como exemplo o Plano Brasil sem Miséria – PBSM. Instituído em 2011, por intermédio do Decreto nº 7.492, de 2011, o plano é composto por ações genéricas e sem indicação de referenciais que permitam sua identificação no orçamento.

⁸⁸ Segundo o Manual Técnico de Orçamento (MTO 2015), o “PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração [no âmbito do Poder Executivo] do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo/localizador de gasto”.

⁸⁹ Mesmo após a criação do PO, mantém-se o antigo plano interno – PI, instrumento gerencial que, embora possa ser utilizado para detalhar a programação orçamentária, geralmente é utilizado para associar parcela da dotação a determinado contrato, acordo de empréstimo, credor, projeto, serviço, obra, etc.

⁹⁰ A Nota Técnica Conjunta nº 06/2013 também tratou dessas dificuldades.



CONGRESSO NACIONAL

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

Para contornar a dificuldade de identificação das programações orçamentárias relativas ao PBSM, o Poder Executivo utiliza o PO⁹¹ e, em decorrência de determinação contida nas leis de diretrizes orçamentárias, encaminha, nas informações complementares às propostas orçamentárias, demonstrativo com o elenco dos órgãos, das unidades orçamentárias e das ações integrantes do referido plano.

O PBSM foi elevado a conjunto prioritário de políticas públicas, conforme estatui o Plano Plurianual 2012-2015⁹² e prevê o PLDO 2015⁹³. Nesse sentido, a mensagem presidencial que encaminha o PLOA 2015 ao Congresso Nacional, afirma ser o “Plano Brasil sem Miséria” um dos sete desafios do governo para 2015.

Assim, dada a importância desse plano, é fundamental que haja informações consistentes sobre sua constituição e seus objetivos, estratégias de atuação, custos estimados e programações orçamentárias que devam atendê-lo. No intuito de obter tais informações, buscou-se documento de referência sobre o plano e apurou-se que nenhuma publicação oficial sistematiza, de forma consistente, os elementos de planejamento em uma peça metodologicamente estruturada, ainda que haja, conforme já assinalado, um decreto de instituição do plano. Textos em sítios eletrônicos e documentos fragmentados não permitem relacionar entre si diagnósticos dos problemas que se pretende solucionar, a lógica de intervenção adotada e o modelo de gestão das ações governamentais.

Para 2015, a mensagem presidencial informa a seguinte composição do PBSM:

- Programa Bolsa Família, com R\$ 27,1 bilhões;
- ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS: R\$ 305,5 milhões para ações direcionadas para a área rural; R\$ 616,8 milhões para aquisição de alimentos produzidos por famílias de agricultores; e R\$ 350,0 milhões para a construção de cisternas e/ou estruturas de acesso à água;
- Programa Mais Educação do Ministério da Educação – MEC, com aproximadamente R\$ 2,5 bilhões;
- ações do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE voltadas à capacitação dos catadores de material reciclável, com R\$ 42,5 milhões;
- ações do Ministério da Saúde – MS, divididas em cinco subáreas: a) Programa Saúde da Família, com R\$ 2.250,0 milhões; b) Programa Rede Cegonha, sem menção a valor; c) Programa Saúde Não Tem Preço, sem menção a valor; d) Programa Olhar Brasil, sem menção a valor; e e) Programa Brasil Sorridente, sem menção a valor.
- no Ministério do Meio Ambiente – MMA: Programa Bolsa Verde, com R\$ 106,0 milhões; e instalação de sistemas de dessalinização de águas subterrâneas captadas por meio de poços, com R\$ 81,7 milhões;
- ações de apoio a iniciativas de aprimoramento da produção e inserção mercadológica do Ministério da Integração Nacional – MI, com R\$ 44,0 milhões; e
- ações de prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural a agricultores familiares e famílias residentes em assentamentos, sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, com R\$ 248,4 milhões.

⁹¹ Vale mencionar que, inicialmente, o acompanhamento da execução orçamentária do PBSM, nos termos do art. 12, parágrafo único, do Decreto nº 7.492, de 2011, era realizado com a utilização de plano interno – PI.

⁹² Lei nº 12.593, de 2012 (PPA 2012-2015):

“Art. 19. São prioridades da administração pública federal o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o Plano Brasil sem Miséria - PBSM e as definidas nas leis de diretrizes orçamentárias.”

⁹³ PLDO 2015: Projeto de Lei nº 3, de 2014-CN:

“Art. 4º As prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2015, atendidas as despesas contidas no Anexo III, as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao PAC e ao Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2015, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.”



CONGRESSO NACIONAL

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

Destaque-se, por oportuno, que no item XXIX das Informações Complementares ao PLOA 2015 listam-se órgãos, unidades e ações orçamentárias envolvidos no PBSM, em conformidade com disposição do PLDO 2015. Entretanto, nem o Ministério da Educação nem o da Saúde constam do rol taxativo, embora esses órgãos constem expressamente da mensagem presidencial.

TABELA 53 - ÓRGÃOS ENVOLVIDOS COM O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA
(SEGUNDO INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES)

22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA
38000 - Ministério do Trabalho e Emprego - MTE
44000 - Ministério do Meio Ambiente - MMA
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA
53000 - Ministério da Integração Nacional - MI
55000 - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS
71000 - Encargos Financeiros da União – EFU

Fonte: Anexo XXIX das Informações Complementares ao PLOA 2015

Em esforço investigativo para estabelecer correlação entre o PBSM e programações constantes do PLOA 2015, recorreu-se ao PO e a dois de seus atributos, o “indicador de acompanhamento” e o “detalhe do acompanhamento”⁹⁴. Essa pesquisa permitiu confirmar que os Ministérios da Educação e da Saúde, embora mencionados na mensagem presidencial como órgãos envolvidos com o PBSM, efetivamente não fazem parte do plano.

O quadro a seguir retrata a situação encontrada no texto da referida mensagem, em confronto com aquela apurada após a análise exploratória efetuada com a utilização de POs e seus atributos.

TABELA 54 - INICIATIVAS RELACIONADAS AO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Órgão	Iniciativa	R\$ milhões	
		Valor da Mensagem	Valor dos “marcadores”
MDS	Bolsa Família	27.100,0	27.115,9
	Ações para a área rural	305,5	305,5
	Aquisição de alimentos produzidos por famílias de agricultores	616,8	816,8
	Construção de cisternas e/ou estruturas de acesso à água	350,0	350,0
	Demais ¹	-	4.187,4
MEC	Programa Mais Educação ²	2.500,0	-
MTE	Capacitação dos catadores de material reciclável	42,5	42,5
	Demais ¹	-	77,0
MS	Programa Saúde da Família ³	2.250,0	13.110,0
	Programa Rede Cegonha ⁴	-	1.081,0
	Programa Saúde Não Tem Preço ⁵	-	1.478,8
	Programa Olhar Brasil ⁶	-	-
	Programa Brasil Sorridente ⁶	-	-
MMA	Programa Bolsa Verde	106,0	106,0
	Sistemas de dessalinização de águas subterrâneas	81,7	81,7
MI	Iniciativas de aprimoramento da produção e inserção mercadológica	44,0	40,4
	Demais ¹	-	450,0
MDA	Assistência técnica e extensão rural	248,4	339,0
	Demais ¹	-	30,7
MAPA	Demais ¹	-	28,5
EFU	Demais ¹	-	303,5
Total		33.644,9	49.944,7

Fonte: Sigla

1) Iniciativas não informadas na mensagem que foram encontradas na pesquisa realizada;

2) Iniciativa mencionada na mensagem que não foi encontrada na pesquisa realizada;

3) Iniciativa mencionada na mensagem que foi encontrada nas ações 20AD e 8573 por meio de pesquisa textual na denominação das ações do Ministério da Saúde;

4) Iniciativa mencionada na mensagem, mas sem valores associados, encontrada por meio de marcador próprio, não associado ao PBSM;

5) Iniciativa mencionada na mensagem, mas sem valores associados, encontrada por meio de marcador próprio, não associado ao PBSM;

6) Iniciativas mencionadas na mensagem, mas sem valores associados, e que não foram encontradas na pesquisa realizada.

⁹⁴ Esses dois atributos têm como finalidade permitir o acompanhamento físico-financeiro consolidado de POs de maneira transversal. Assim, indicadores iguais podem ser usados em POs, ações e órgãos diferentes, sendo esta possibilidade uma inovação em relação ao plano interno - PI. Um exemplo de uso desse tipo de atributo seria justamente a identificação do PBSM.



CONGRESSO NACIONAL

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

Conforme se observa, há divergências entre os valores e a abrangência exata do PBSM. Ressalte-se que a pesquisa realizada em busca da exata programação do plano não é trivial e nem permite segurança quanto ao resultado encontrado. Isso denota imperfeição na visibilidade desse plano, divulgado como prioridade de governo, o que dificulta o exercício dos controles estatais (interno e externo) e social.

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. Isso decorre do fato de que os montantes informados e os programas elencados como parte do plano podem ser alterados segundo o desejo do Executivo e as ações orçamentárias poderão migrar para dentro ou para fora do PBSM sem envolvimento legislativo de qualquer ordem.

9.2. Autorização Orçamentária acima das Disponibilidades Efetivas

*Eugênio Greggiani – Conof/CD
Maurício Ferreira de Macêdo – Conof/SF
Paulo Roberto Simão Bijos – Conof/SF
Romiro Ribeiro – Conof/CD*

De acordo com o art. 9º da LRF⁹⁵, o contingenciamento realizado durante a execução orçamentária decorre da necessidade de se garantir o cumprimento das metas fiscais fixadas na LDO, mediante limitação de empenho e de pagamento. Vale destacar, ainda, que o contingenciamento pode decorrer da hipótese de a dívida consolidada ultrapassar os limites legais, na forma do art. 31⁹⁶ da LRF.

A LRF, com efeito, destacou a frustração na realização da receita⁹⁷ prevista na lei orçamentária e o descumprimento dos limites da dívida como as causas diretas e primordiais do contingenciamento. Contudo, há outros fatores que contribuem para o elevado contingenciamento que vem sendo observado na administração pública federal.

De fato, mesmo que as receitas previstas para 2015 se confirmem e a dívida consolidada esteja situada dentro dos limites legais, outros mecanismos farão com que o orçamento autorizado contenha excesso de autorizações de despesa em relação à efetiva disponibilidade de recursos. Esse excesso implica a necessidade de contenção de gastos com vistas ao cumprimento das metas fiscais.

O excesso de autorizações é evidenciado pelos montantes contingenciados a cada exercício financeiro e também pelo acúmulo de restos a pagar, que alcançou em 31/12/2013 o valor de R\$ 218,6 bilhões, dos quais R\$ 199,7 bilhões correspondem a despesas primárias.

O tema é relevante na medida em que a elaboração e aprovação de orçamentos (crédito inicial + créditos adicionais) que autorizam despesas além das possibilidades de caixa implica transferência de poder decisório para o momento da execução orçamentária a cargo do gestor. Isso reduz a importância do orçamento público como instrumento de planejamento e do Congresso Nacional na definição da aplicação dos recursos públicos.

⁹⁵ “Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”

⁹⁶ “Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido: [...]

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.”

⁹⁷ A análise da estimativa da receita do PLOA 2015 consta da seção 3 desta nota técnica.



CONGRESSO NACIONAL

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

9.2.1. Redutor da Meta de Resultado Primário

A elaboração da lei orçamentária com meta de resultado fiscal reduzida⁹⁸ pode levar ao excesso de autorização de despesas. Esse excesso ocorre quando, durante a execução orçamentária⁹⁹, decide-se reverter a redução da meta fiscal, total ou parcialmente.

A alteração da meta utilizada na elaboração, ao longo da execução do orçamento, é possibilitada, a cada exercício, pela lei de diretrizes orçamentárias. De acordo com o PLDO 2015¹⁰⁰, ainda não aprovado pelo Congresso Nacional, a meta de superávit primário do governo central é de R\$ 114,7 bilhões para o exercício de 2015 (“meta cheia”). Essa meta, no entanto, pode ser reduzida em até R\$ 28,7 bilhões para o atendimento das programações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Valendo-se dessa faculdade, o governo federal considerou, no PLOA 2015, uma meta de resultado primário de apenas R\$ 86,0 bilhões (1,49% do PIB). A previsão de superávit primário menor possibilita a inclusão de maior volume de despesas no projeto.

Desse modo, caso, durante a execução orçamentária em 2015, o Poder Executivo decida gerar resultado primário que cumpra não a “meta reduzida” considerada no PLOA 2015 (R\$ 86,0 bilhões), mas a “meta cheia” prevista no PLDO 2015 (R\$ 114,7 bilhões), e se não ocorrer excesso de arrecadação, a autorização orçamentária se revelará excessiva, o que irá requer limitação de empenho e de pagamento.

A tabela 55 demonstra, resumidamente, como está projetada a geração de resultado primário no PLOA 2015.

TABELA 55 - RESULTADO PRIMÁRIO - PLOA 2015

Item	R\$ Bilhões	%
Receitas Primárias	1.465,8	25,46%
(-) Total das Despesas Primárias	1.379,6	23,97%
(=) Resultado primário (regime orçamentário)	86,2	1,50%
(+/-) Ajustes	0,2	0,01
= Resultado primário do Governo Central (abaixo da linha)	86,0	1,49%

Vale destacar que o superávit primário projetado para 2015, no valor de R\$ 86,0 bilhões, não é suficiente para suportar os juros nominais de R\$ 195,9 bilhões, de modo que se estima um déficit nominal de R\$ 109,9 bilhões para o período, com conseqüente aumento nominal da dívida pública federal.

9.2.2. Abertura de Crédito Adicional à conta de Superávit Financeiro

A abertura de novos créditos durante a etapa da execução orçamentária deveria ter como pressuposto a devida compensação, com vistas a manter o resultado fiscal programado para

⁹⁸ A meta reduzida é aquela que decorre da utilização de redutor previsto na LDO.

⁹⁹ A manutenção da redução da meta durante o exercício financeiro é neutra quanto à geração de dotações a descoberto. Se a meta for reduzida no exercício financeiro mais do que tiver sido na lei orçamentária, cria-se margem fiscal que possibilita a realização de novas despesas.

¹⁰⁰ “Art. 2º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2015, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário para o setor público consolidado, no mínimo, de R\$ 114.669.000.000,00 (cento e quatorze bilhões, seiscentos e sessenta e nove milhões de reais), conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV desta Lei.

§ 1º A meta de superávit primário do governo central será de R\$ 114.669.000.000,00 (cento e quatorze bilhões, seiscentos e sessenta e nove milhões de reais) e **poderá ser reduzida em até R\$ 28.667.000.000,00** (vinte e oito bilhões, seiscentos e sessenta e sete milhões de reais) relativos às programações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (**grifo nosso**).

(...)

§ 3º A Lei Orçamentária de 2015 observará, como redutor da meta de superávit primário, o montante constante do respectivo Projeto.

§ 4º A meta de superávit primário estimada para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é de R\$ 28.667.000.000,00 (vinte e oito bilhões, seiscentos e sessenta e sete milhões de reais) e, para efeitos de cumprimento do estabelecido no caput, o Governo Central compensará o eventual valor não atingido por esses entes.”



CONGRESSO NACIONAL

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

determinado exercício. Assim, partindo-se da premissa de que não existe excesso de arrecadação de receitas primárias, o aumento ou a criação de novas despesas de natureza primária deveria ser feito mediante o cancelamento de outras despesas de mesma natureza. Ao invés disso, a administração federal tem utilizado como fonte para a abertura de créditos adicionais, com certa frequência, o “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 adicionais¹⁰¹, o fato é que 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 deve ser tido como óbice à sua indicação como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais destinados a atender despesas primárias, em observância ao princípio do equilíbrio fiscal da LRF.

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 viabilizada caso houvesse espaço fiscal gerado em função de excesso de arrecadação, cancelamento compensatório de dotações para despesa primária anteriormente autorizada ou 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 2015¹⁰², 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 apuração do resultado primário, ao longo do exercício, é feita sob a ótica de caixa, e a execução orçamentária se submete a limites impostos por decreto de programação financeira¹⁰³.

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). De qualquer modo, ainda que a fonte de recurso orçamentário não tenha que ser explicitada na abertura de crédito extraordinário, o fato é que qualquer pagamento de despesa primária afeta os resultados fiscais do exercício.

¹⁰¹ “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.”

¹⁰² “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)

¹⁰³ 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

No âmbito da União, o crédito extraordinário tem sido recorrentemente aberto à conta do superávit financeiro, sendo pouco 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 compatível com a geração resultado fiscal definido naquela lei (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 no § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964¹⁰⁴. 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 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 56 abaixo demonstra o montante dos créditos abertos ou reabertos durante os exercícios de 2011 a 2014 à conta de superávit financeiro.

TABELA 56 - CRÉDITOS ABERTOS E REABERTOS À CONTA DE SUPERÁVIT FINANCEIRO

Despesa Primária	R\$ milhões			
	2011	2012	2013	2014
1 - Obrigatória	11.265,0	8.925,2	13.407,7	1.487,8
2 - Discricionária	6.492,1	11.943,1	21.783,3	7.066,2
3 - Discricionária (PAC)	314,3	5.820,1	19.612,0	1.089,3
Total	18.071,4	26.688,4	54.803,0	9.643,3

Fonte: Siafi Gerencial

9.2.3. Estimativa de Despesas Obrigatórias

O resultado primário é representado pela diferença entre receitas e despesas primárias. Cerca de 87% das despesas primárias, como mostra a tabela 57, é constituído por despesas obrigatórias (pessoal e encargos, transferências constitucionais e legais, despesas previdenciárias e outras).

¹⁰⁴ 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

TABELA 57 -
DESPESAS POR INDICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Despesa	PLOA 2015	R\$ milhões
		%
1 - Obrigatória	1.198,28	87%
2 - Discricionária	118,42	9%
3 - Discricionária - PAC	68,24	5%
Total	1.384,94	100%

Fonte: PLOA 2015

Quando as estimativas das despesas obrigatórias estão subestimadas, faz-se necessária a abertura de crédito adicional para atendê-las. Para tanto, é necessário que nele estejam indicadas fontes adequadas (excesso de arrecadação e/ou cancelamentos compensatórios) para o atendimento das despesas adicionais. Sem compensação fiscal, a autorização total para despesas primárias revelar-se-ão excessivas, o que resultará em contingenciamentos das demais despesas discricionárias.

Deve-se observar, contudo, que a expectativa de aumento de despesas obrigatórias considerada no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, independentemente de abertura de crédito adicional para atendê-las, influencia desde logo os montantes de limitação de empenho e de pagamento.

Em face da necessidade de maior transparência no processo orçamentário, as LDOs têm exigido o aperfeiçoamento das metodologias de previsão de receitas e despesas. Por exemplo, no referido relatório, em que se baseia a limitação de empenho e de pagamento, o Poder Executivo deve explicitar as providências que serão adotadas para a alteração das dotações das despesas obrigatórias (art. 52, § 4º, III, do PLDO para 2015).

9.2.4. 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 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 resíduos passivos não podem estar baseados tão somente em “nota de empenho” emitida do Siafi. Também devem estar fundamentados 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 para os quais não haja reserva de recursos para satisfazê-los podem decorrer de excesso de autorização de despesas. Em um segundo momento, porém, os montantes inscritos passam a ser uma das causas do excesso de



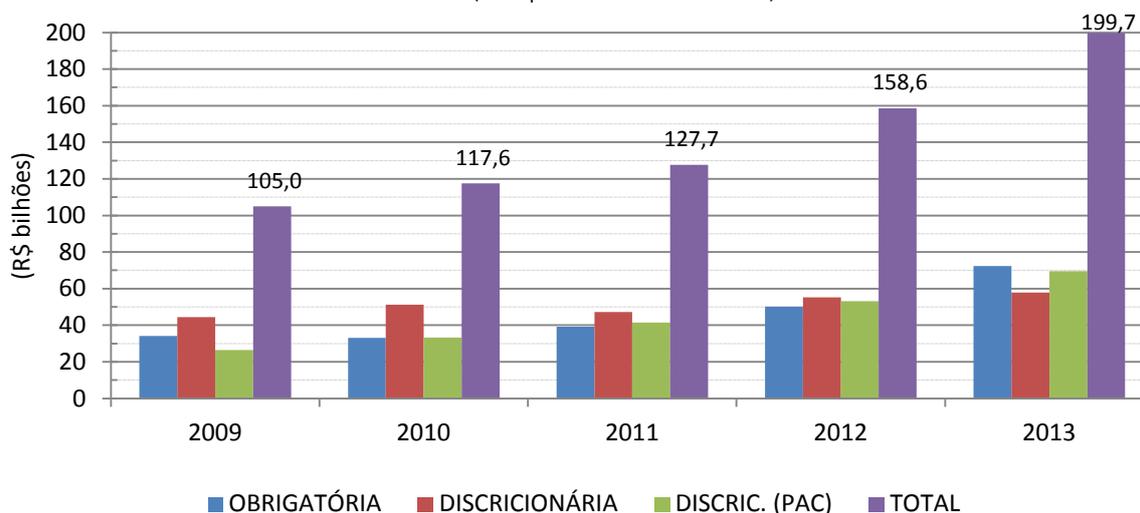
CONGRESSO NACIONAL

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

autorização¹⁰⁵, pois o pagamento dos resíduos passivos irá concorrer com o pagamento de despesas do orçamento aprovado para o exercício.

Cria-se, assim, um círculo vicioso¹⁰⁶ que provoca o crescimento do estoque de restos a pagar, o qual alcançou o montante de R\$ 218,6 bilhões ao final do exercício de 2013. Desse total, R\$ 199,7 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\$ 199,7 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. Cabe ponderar, todavia, que, embora o saldo de restos a pagar das despesas primárias seja expressivamente crescente em termos absolutos, não se verificam grandes variações desses saldos quando confrontados com as dotações primárias autorizadas para cada exercício. Essa base de comparação se justifica porque, do ponto de vista do regime de caixa, as dotações orçamentárias autorizadas em determinado exercício concorrem com o estoque de restos a pagar apurado ao final do exercício anterior. Sob essa dinâmica, constata-se que o estoque de restos a pagar, apurado ao final de cada exercício anterior, correspondeu a 12,2% das despesas primárias autorizadas em 2010, 12,2% em 2011, 11,4% em 2012 e 13,2% em 2013.

9.3. Autorização Orçamentária Insuficiente para Determinada Despesa

Nesta seção, busca-se indicar casos em que o PLOA 2015 não apresenta dotações suficientes para fazer face a determinados compromissos da União.

9.3.1. Complementação da União ao FUNDEB

De acordo com a seção 4.1.1.2, a dotação destinada à Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, constante do PLOA 2015, está subestimada em R\$ 1,94 bilhão. Esse

¹⁰⁵ A a dotação orçamentária representa autorização orçamentária para empenhar, liquidar e pagar. Enquanto não se cumprem todas as fases da despesa e ela se encontra inscrita em restos a pagar, necessário que se reconheça que a inscrição não perde o caráter de autorização orçamentária, no caso para liquidar (se necessário) e pagar.

¹⁰⁶ A inscrição de restos a pagar decorre do excesso de autorização orçamentárias; 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

valor refere-se à parcela de 15% que o art. 6º, § 1º, da Lei nº 11.494, de 2007, permite seja transferida ao fundo até 31 de janeiro do ano seguinte.

Com base nesse dispositivo, a não inclusão de 15% no projeto de lei orçamentária tem ocorrido desde 2010. A partir de 2011, a dotação para cada exercício passou a incluir parcela correspondente a 15% do valor devido ao FUNDEB, a título de complementação da União, de competência do exercício anterior.

9.3.2. Abono Salarial pago pelo FAT

De acordo com a seção 4.3.3, estima-se que a dotação destinada ao pagamento de abono salarial pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, constante do PLOA 2015, está subestimada em pelo menos R\$ 5,1 bilhões, se for considerado que o montante necessário equivale ao valor autorizado para 2014. Contudo, partindo-se de projeção de gastos para 2015, considerada na avaliação financeira do FAT, constante do PLDO 2015, a subestimativa é da ordem de R\$ 8,8 bilhões.

9.3.3. Compensação pela perda de ICMS e Fomento às Exportações

Da seção 4.3.4 consta breve histórico de como a questão relativa à compensação pela perda de ICMS e Fomento às Exportações tem sido tratada na proposta enviada pelo Poder Executivo e no âmbito do Congresso Nacional. Se for considerado que o valor devido corresponde àquele incluído na LOA 2014, a proposta para 2015 deveria conter R\$ 3,9 bilhões.

10. Principais Conclusões

A elaboração do orçamento está baseada em cenário econômico, para 2014 e 2015, bem mais otimista do que o considerado pelo mercado, o que indica que a estimativa de receita primária, no valor de R\$ 1.447,7 bilhões (25,15% do PIB) pode estar superestimada. Essa questão deve ser examinada com a atenção necessária, com vistas a minimizar a necessidade de contingenciamento durante o exercício financeiro de 2015, melhorar a previsibilidade da execução orçamentária e aumentar a efetividade da gestão pública.

Em conformidade com o PLDO 2015, a proposta orçamentária considera meta de resultado primário de R\$ 86,0 bilhões, tendo sido aplicada redução de R\$ 28,7 bilhões relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Contudo, essa redução durante a execução orçamentária somente será viável caso estados e municípios consigam gerar o resultado primário deles esperados (também de R\$ 28,7 bilhões), tendo em vista que a meta mínima para o setor público consolidado é de R\$ 114,7 bilhões.

Caso a redução da meta no PLOA 2015, que deverá ser mantida na lei, venha a ser revertida total ou parcialmente durante a execução orçamentária, ou porque estados e municípios tenham baixo desempenho, ou porque a União decida aumentar o esforço fiscal por outras razões, haverá necessidade de contingenciamento de despesa, salvo se ocorrer excesso de arrecadação, o que é pouco provável.

O superávit primário de R\$ 86,0 bilhões não é suficiente para suportar os juros nominais de R\$ 195,9 bilhões que incorrerão no exercício de 2015, de modo que se estima um déficit nominal de R\$ 109,9 bilhões, com conseqüente aumento nominal da dívida pública federal.

A abertura de crédito suplementar à conta de superávit financeiro, com base nas hipóteses previstas no art. 4º do PLOA 2015, 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 2015), provocará excesso de autorização de despesas primárias



CONGRESSO NACIONAL

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

em relação aos recursos que efetivamente poderão ser utilizados para pagamento. Isso conduz à necessidade de contingenciamento.

Deve-se destacar que o potencial de contingenciamento é agravado pelo elevado montante de restos a pagar, que alcançou R\$ 218,6 bilhões ao final do exercício de 2013. Desse total, R\$ 199,7 bilhões correspondem a despesas primárias, para as quais inexistem reservas 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 propostas e/ou em execução. 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. É clara a necessidade de avanços nesse sentido. Contudo, contrariando o princípio da especificação, o adensamento de ações verificado nos últimos anos tem prejudicado ainda mais a desejável transparência orçamentária.

Verificou-se que o projeto observa limites constitucionais e legais relativos à despesa com saúde e educação, ressalvada a não inclusão de dotação correspondente a 15% da complementação da União para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (R\$ 1,94 bilhão). Essa parcela, em conformidade com o art. 6º, § 1º, da Lei nº 11.494, de 2007, pode ser transferida até 31 de janeiro de 2016, o que não dispensa, todavia, a consignação do valor corresponde no orçamento do exercício a que se refere a despesa.

Também são respeitados os limites globais de gastos com pessoal e encargos sociais estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF.

Quanto à revisão geral obrigatória da remuneração dos servidores ativos (art. 37, inciso X, da Constituição) e proventos dos inativos (art. 40, § 8º, da Constituição), a mensagem presidencial que encaminha o projeto não faz qualquer menção.

O Anexo V do PLOA 2015 prevê impacto de R\$ 2,52 bilhões em 2015 (ou R\$ 4,46 bilhões anualizados) decorrente da criação e/ou provimento de cargos, empregos e funções no âmbito da União. No que se refere a alterações de estruturas de carreiras e aumento da remuneração dos servidores, o impacto é de R\$ 13,16 bilhões para 2015 (ou R\$ 14,08 bilhões anualizados). A quase totalidade desses gastos é derivada de legislação já aprovada, e inclui a última parcela dos reajustes concedidos em 2012, 2013 e 2014 para diversas carreiras da Administração Pública.

Há ainda diversas proposições legislativas referentes a despesas com pessoal, encaminhadas pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público da União, pela Defensoria Pública da União e pelo Tribunal de Contas da União, que não constam, total ou parcialmente, no Anexo V do PLOA 2015. O impacto financeiro dessas proposições é de, no mínimo, R\$ 7,5 bilhões para o orçamento de 2015 e de, pelo menos, R\$ 16,6 bilhões anuais para os orçamentos seguintes.

Quanto às operações de créditos previstas no projeto, seu montante (R\$ 1.148,3 bilhões) se situa aquém do valor total das despesas de capital (R\$ 1.237,3 bilhões), com observância ao inciso III do art. 167 da Constituição.



CONGRESSO NACIONAL

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

Conforme prática adotada nos últimos anos, o Poder Executivo não incluiu na proposta programações relativas a transferências de recursos a estados e municípios a título de compensação pela perda do ICMS nas exportações (art. 91 do ADCT) e de auxílio financeiro para fomento às exportações. Embora não haja disposição legal que estabeleça o montante necessário ao atendimento do art. 91 do ADCT, o Congresso Nacional tem incluído, nas leis orçamentárias, o valor de R\$ 1,95 bilhão para o atendimento desse dispositivo. Também tem incluído valor idêntico a título de auxílio financeiro destinados ao fomento das exportações.

Constata-se que a dotação destinada ao pagamento do abono salarial pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT está subavaliada em R\$ 5,1 bilhões, se for considerado como patamar adequado o valor autorizado para 2014. Contudo, partindo-se de projeção incluída na avaliação financeira do FAT constante do PLDO 2015, pode-se estimar que a subavaliação da dotação destinada ao pagamento desse benefício, no exercício de 2015, é da ordem de R\$ 8,8 bilhões.

O total das reservas de contingência no PLOA 2015 é de R\$ 41,7 bilhões. Desse montante, R\$ 16,2 bilhões correspondem à reserva de contingência geral (2% da receita corrente líquida) e R\$ 25,6 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.

Constam do Anexo VI ao PLOA 2015 dois programas de trabalho que poderão ter a execução suspensa pelo Congresso Nacional: um referente à construção de Vila Olímpica em Parnaíba/PI e outro relativo às obras de implantação e pavimentação na rodovia BR-448, no Rio Grande do Sul. Essa relação, contudo, tem caráter preliminar, pois deverá ser atualizada pelo TCU em novembro de 2014 (art. 97, inciso II, do PLDO 2015), ou mesmo posteriormente, caso novas ocorrências venham a ser identificadas.

Em relação à compatibilidade do PLOA 2015 com o PPA em vigor, importa ressaltar que os valores financeiros do plano são estimativos e não representam limites à programação na lei orçamentária. Em adição, saliente-se que o atual modelo de PPA permite que iniciativas de caráter genérico possam comportar inúmeras ações no orçamento, sem a necessidade de alteração do plano, desde que tais ações não constituam empreendimentos de grande porte. Essa generalidade, contudo, dificulta a identificação de eventuais dissonâncias entre o orçamento e o PPA.

Quanto à compatibilidade do PLOA 2015 com a LDO, não há como aferi-la no presente momento, uma vez que o PLDO 2015 não foi ainda aprovado pelo Congresso Nacional. As eventuais incompatibilidades que forem constatadas entre os projetos deverão ser corrigidas no âmbito do processo legislativo.

Brasília, 29 de setembro de 2014.

Ricardo Alberto Volpe¹⁰⁷
Diretor da CONOF

Luiz Fernando de M. Perezino¹⁰⁸
Consultor-Geral da CONORF

¹⁰⁷ Organizadores CD: Carlos Antônio Mendes Ribeiro Lessa.

¹⁰⁸ Organizadores SF: Ana Cláudia Castro Silva Borges, Maurício Ferreira de Macêdo, Paulo Roberto Simão Bijos e Rafael Inácio De Fraia e Souza.