

Congresso Nacional
Novembro/2017

Nota Técnica Conjunta nº05, de 2017

Subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para 2018 (PL nº 20/2017-CN) - Modificado.



Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira – Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – Senado Federal

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



CONGRESSO NACIONAL

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

Sumário

1. CENÁRIO MACROECONÔMICO - 2017 E 2018.....	6
2. VISÃO GERAL DO PLOA 2018.....	8
2.1. Estrutura.....	8
2.2. Compatibilidade com a Legislação Aplicável (Constituição, PPA, LDO etc.).....	10
2.3. Política Fiscal.....	12
3. RECEITAS.....	17
3.1. Receitas Primárias.....	17
3.1.1. Renúncia de Receitas Tributárias.....	19
3.2. Receitas Financeiras.....	21
3.3. Desvinculação de Receita (DRU).....	24
4. DESPESAS.....	24
4.1. Observância de limites constitucionais e legais.....	26
4.1.1. Teto para Despesa Primária.....	26
4.1.1.1. Considerações iniciais.....	26
4.1.1.2. Limites individualizados aplicáveis a 2018.....	26
4.1.1.3. Implicações ao processo legislativo orçamentário decorrentes do Novo Regime Fiscal.....	29
4.1.2. Educação.....	30
4.1.2.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.....	30
4.1.2.2. Impacto da EC 95/2016 (Novo Regime Fiscal).....	31
4.1.2.3. Complementação para o FUNDEB.....	32
4.1.3. Saúde.....	33
4.1.4. Destinação de Recursos Decorrentes da Exploração de Petróleo às Áreas de Educação e Saúde e Outras Vinculações.....	35
4.1.4.1. Previsão de arrecadação e vinculações.....	35
4.1.4.2. Destinação para as Áreas de Educação e Saúde.....	37
4.1.4.3. Outras Considerações.....	38
4.2. Pessoal e encargos sociais (GND 1).....	39
4.2.1. Benefícios Previdenciários e Resultados dos Regimes Próprios.....	43
4.3. Outras despesas correntes (GND 3).....	46
4.3.1. Benefícios Previdenciários e Resultado do Regime geral de Previdência Social.....	46
4.3.2. Assistência Social.....	48
4.3.2.1. Benefício de prestação continuada (BPC-LOAS).....	48
4.3.2.2. Sistema Único de Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional.....	49
4.3.2.3. Programa Bolsa-Família (PBF).....	50
4.3.3. Proteção e Benefício ao Trabalhador.....	52
4.3.3.1. Seguro desemprego.....	52
4.3.3.2. Abono salarial.....	53
4.3.3.3. Resultado do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).....	54
4.3.4. Compensação pela perda do ICMS e fomento às exportações.....	55
4.3.5. Despesas decorrentes de sentenças judiciais.....	58
4.4. Investimentos e Inversões Financeiras.....	60
4.4.1. Investimentos (GND 4).....	60
4.4.2. Inversões financeiras (GND 5).....	64
4.4.3. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) / Programa de Parceria de Investimento (PPI).....	65
4.5. Despesas Financeiras.....	67
4.5.1. Serviço da Dívida Pública.....	68
4.5.1.1. Juros e encargos da dívida (GND 2).....	68
4.5.1.2. Amortização da dívida (GND 6).....	69
4.5.2. Demais despesas Financeiras.....	71
4.6. Reservas de contingência.....	72
4.6.1. Reserva de contingência geral.....	72
4.6.2. Reservas de contingência específicas.....	72
5. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR.....	75
6. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES.....	78
7. BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS.....	79
8. PRINCIPAIS CONCLUSÕES.....	80



CONGRESSO NACIONAL

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

A presente nota técnica conjunta traz análise do projeto de lei orçamentária anual para o exercício de 2018 – PLOA 2018 (PL nº 20/2017-CN), com o propósito de oferecer elementos que auxiliem a apreciação e a discussão da proposta orçamentária no âmbito do Congresso Nacional.

Rememore-se que, conforme registrado na Nota Técnica Conjunta nº 4, de 2017, a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo em 31 de agosto do corrente exercício foi elaborada com base na Lei nº 13.473, de 08/08/2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 - LDO 2018), tendo considerado a meta de resultado primário então vigente, isto é, déficit de R\$ 129,0 bilhões, relativas aos orçamentos fiscal e da seguridade social. Contudo, essa meta foi posteriormente alterada pela Lei nº 13.480, de 13/09/2017, para déficit de R\$ 159,0 bilhões.

Ainda segundo a Nota Técnica Conjunta nº 4, de 2017, “Essa mudança de meta combinada com medidas de ajuste fiscal em discussão no Congresso Nacional ou a serem adotadas pelo Poder Executivo (...) poderão gerar margem fiscal que possibilitará o aumento da despesa primária constante do projeto em até R\$ 41,3 bilhões”. Assim, poderia o Poder Executivo propor o aproveitamento da margem fiscal em questão, mediante o envio de mensagem modificativa, nos termos do art. 166, § 5º, da Constituição Federal.

Em 31 de outubro o Poder Executivo exerceu a faculdade em comento, encaminhando ao Congresso Nacional Mensagem Modificativa do PLOA 2018, mediante a Mensagem nº 424, de 30/10/2017.

Nesse contexto, esta nota técnica tem por objetivo atualizar os subsídios prestados pela anterior Nota Técnica Conjunta nº 4, de 2017, considerando a nova conformação orçamentária inaugurada pela Mensagem Modificativa, e destacando, quando pertinente, os principais pontos objeto de alteração em relação à proposta recebida pelo Congresso Nacional em 31 de agosto de 2017.

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

Antecipam-se, a seguir, modificações julgadas relevantes, segundo o tópico de análise:

Parâmetros e variáveis macroeconômicas. As projeções da inflação e do crescimento real do PIB foram mantidas na Mensagem Modificativa. Enquanto o mercado espera um crescimento real de 2,5% do PIB, o governo estima 2,0% de crescimento. Os demais parâmetros sofreram alterações, das quais se destacam a redução na projeção do salário mínimo, de R\$ 969,0 para R\$ 965,0 (em função da redução da projeção do INPC para 2017, passando de 3,5% para 3,1%), e a elevação do crescimento da massa salarial de 5,7% para 6,1%. No geral, as projeções do governo para 2018 são mais conservadoras que as expectativas do mercado, conforme consta no relatório Focus, de 27/10/2017, divulgado pelo Banco Central do Brasil.

Receitas primárias. A Mensagem Modificativa ampliou, em relação à proposta orçamentária original, a previsão de receitas primárias em R\$ 19,3 bilhões, ou R\$ 14,5 bilhões descontadas as transferências a Estados e Municípios. Parte considerável dos novos recursos decorre da apresentação de medidas legislativas em tramitação no Congresso Nacional.

Receitas Financeiras. As receitas financeiras foram reduzidas em R\$ 54,9 bilhões. De um lado, o aumento do déficit primário foi parcialmente financiado por acréscimo de R\$ 29 bilhões de operações de crédito. Por outro lado, algumas receitas financeiras caíram significativamente, em particular, o resultado esperado do Banco Central (R\$ 57 bilhões) e a remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional (R\$ 30 bilhões). No caso do Banco Central a alteração seria



CONGRESSO NACIONAL

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

em função de expectativas mais atualizadas quanto ao desempenho da Autarquia. No tocante às disponibilidades do Tesouro, a diferença se deu em razão da redução na projeção da taxa Selic.

Desvinculação de Receita (DRU). Com as modificações do PLOA 2018, os recursos desvinculados totalizam R\$ 123,9 bilhões, dos quais R\$ 117 bilhões (94,4%) advêm de contribuições sociais; R\$ 4,4 bilhões (3,5%), de contribuições econômicas; e R\$ 2,5 bilhões (2%) de taxas.

Despesas. Considerada a Mensagem Modificativa, o PLOA 2018 estima fixa a despesa no montante de R\$ 3.569,6 bilhões, sendo R\$ 68,8 bilhões relativos ao orçamento de investimento das estatais. O montante global é R\$ 35,6 bilhões inferior ao previsto na proposta encaminhada ao Congresso em 31 de agosto, resultado de uma redução de R\$ 41,9 bilhões no Orçamento Fiscal e de um aumento de R\$ 6,2 bilhões no Orçamento da Seguridade Social. Os valores do Orçamento de Investimento das Estatais não sofreram alterações. No entanto, é importante observar que, apesar dessa redução da despesa total, as despesas primárias, em especial às sujeitas ao teto de gastos, foram elevadas pela Mensagem Modificativa. A redução da despesa total ocorreu em função da redução da despesa financeira.

Resultado fiscal. A mensagem modificativa compatibiliza o déficit originalmente previsto no PLOA 2018 àquele autorizado a partir da edição da Lei nº 13.480, de 13 de setembro de 2017, que alterou as metas de déficit primário para 2017 e 2018, de modo que a proposta orçamentária passou a apresentar um déficit de R\$ 159,0 bilhões. Por conseguinte, o resultado nominal previsto no PLOA 2018, correspondente a um déficit de 5,89% do PIB, foi alterado na mensagem modificativa para déficit de 6,05% do PIB.

Investimentos. No PLOA 2018, alterado pela mensagem modificativa, as despesas com investimentos perfazem o total de R\$ 98,6 bilhões nas três esferas orçamentárias (1,38% do PIB). Manteve-se o montante de R\$ 68,8 bilhões de investimento das empresas estatais, passando os investimentos da esfera fiscal para R\$ 25,3 bilhões (crescimento de R\$ 19,1 bilhões) e da seguridade social para R\$ 4,4 bilhões (crescimento de R\$ 1,0 bilhão), perfazendo um aumento total de R\$ 20,1 bilhões em relação ao previsto no PLOA de 31 de agosto. A Mensagem Modificativa reestabeleceu os recursos dos Ministérios dos Transportes, Integração Nacional e Cidades, ampliou os investimentos dos Ministérios da Defesa, Educação, Justiça e de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e manteve os investimentos da Saúde constantes

Outras despesas correntes, inversões financeiras, e juros Outras despesas correntes foram elevadas em R\$ 25,9 bilhões pela Mensagem Modificativa. Inversões financeiras experimentaram acréscimos de R\$ 8,1 bilhões. As despesas com Juros e encargos da dívida, por seu turno, foram reduzidas em R\$ 71,0 bilhões.

PAC. A proposta inicial do PLOA para o ano de 2018 destinou ao PAC o valor total de R\$ 26,1 bilhões, sendo R\$ 1,9 nas esferas fiscal e da seguridade social e R\$ 24,2 bilhões no orçamento de investimento das estatais, abrangendo despesas classificadas como GND 4 (investimentos) e GND 5 (inversões financeiras). Em decorrência do envio da mensagem modificativa, o valor total dos recursos para PAC foi substancialmente elevado, atingindo o montante de R\$ 50,1 bilhões, sendo R\$ 25,9 bilhões nas esferas fiscal e da seguridade social e R\$ 24,2 no orçamento de investimento das estatais.

Teto de gastos. A Mensagem Modificativa aumentou a programação do Poder Executivo sujeita ao teto de gastos: a programação inicial do PLOA era cerca de R\$ 41,3 bilhões inferior ao teto de gastos; com a reprogramação, o Poder Executivo ficou apenas R\$ 170,7 milhões abaixo do valor máximo de programação. Nesse contexto, o atendimento de emendas coletivas não impositivas será, em boa medida, feito a partir do cancelamento de despesas sujeitas ao teto de gastos. Dessa forma, a discussão deverá se centrar na priorização de políticas públicas, cabendo ao Relator Geral e aos Relatores Setoriais atuar como mediadores desse debate.

FUNDEB e ASPS. Promoveu-se aumento de cerca de R\$ 0,3 bilhão na Complementação da União ao FUNDEB, que passa a totalizar R\$ 14,1 bilhões. Verificou-se pequeno acréscimo, de



CONGRESSO NACIONAL

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

cerca de R\$ 209 milhões, às programações classificadas como Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS). Entretanto, esse incremento decorre do aumento da contribuição patronal para o custeio de Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais, em virtude da elevação da alíquota prevista na Medida Provisória 805/2017.

Pessoal e encargos sociais. A Mensagem Modificativa prevê gastos em R\$ 1.857,7 milhões inferiores à proposta orçamentária encaminhada em 31 de agosto. Tal diferença advém, basicamente, do adiamento ou cancelamento de reajustes remuneratórios que teriam efeitos financeiros a partir de janeiro de 2018, bem como de novas autorizações para provimento de cargos e funções vagos no âmbito do Poder Executivo, e da elevação de despesas financeiras com contribuições previdenciárias da União ao Regime Próprio de Previdência Social (Cota-parte patronal do RPPS), em decorrência da elevação da alíquota da contribuição previdenciária do servidor público.

Regime Próprio de Previdência Social Servidores Públicos (RPPS) e pensões militares. A Mensagem Modificativa prevê um déficit do RPPS e das pensões militares de R\$ 54,4, em vez dos R\$ 60,7 bilhões inicialmente apresentados, representando uma redução de R\$ 6,3 bilhões. A redução do déficit se deve notadamente à majoração das alíquotas contributivas relacionadas ao RPPS.

Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Prevê-se um dispêndio de R\$ 596,3 bilhões com as despesas do RGPS para 2018, em vez dos 598,2 bilhões inicialmente apresentados, representando uma redução de R\$ 1,9 bilhões (-0,3%). A redução se deve a um menor reajuste dos benefícios vinculados e não vinculados ao salário-mínimo, em razão da alteração da estimativa de inflação medida pelo INPC, indicador serve de base para o reajuste do salário-mínimo. A Mensagem Modificativa aumentou em R\$ 426 milhões os valores destinados à compensação previdenciária, que saiu de R\$ 3,0 para R\$ 3,4 bilhões. Foi mantida a previsão de crescimento vegetativo dos benefícios, de 3,42%, e alterada a projeção do INPC de 3,42% para 3%. A estimativa do salário mínimo passa a ser de R\$ 965,00, em vez dos R\$ 969,00 inicialmente estimados. As receitas do RGPS estão estimadas em 403,4 bilhões, em vez dos 393,8 bilhões iniciais, importando uma variação positiva de R\$ 9,7 bilhões (2,5%). O aumento se deve à reoneração da folha de pagamento, estimada em R\$ 8,3 bilhões, e, em menor montante, à expectativa de crescimento da massa salarial, que passou de 5,66% para 6,15%. Em razão da reoneração da folha de pagamento estima-se uma compensação menor para o FRGP, de R\$ 11,5 bilhões, em vez dos R\$ 14,5 inicialmente estimados.

Assistência Social. A Mensagem Modificativa prevê um dispêndio de R\$ 55,9 bilhões para pagamento das despesas obrigatórias relacionadas ao BPC, RMV e sentenças judiciais, em vez dos R\$ 56,1 bilhões iniciais, representando uma redução de R\$ 161,6 milhões, em razão do menor reajuste do salário-mínimo. O PLOA inicialmente apresentado trouxe uma redução de cerca de 90% das despesas discricionárias do Ministério do Desenvolvimento Social Administração Direta (MDS Adm. Direta) e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Tais unidades orçamentárias incorporam os gastos com segurança alimentar e nutricional e com o Sistema Único de Assistência Social, respectivamente. Com a Mensagem Modificativa, que elevou o montante das dotações em R\$ 2,3 bilhões, a diferença negativa em relação ao PLOA 2017 foi reduzida, passando de -90% para - 23,2%. Com a Mensagem Modificativa, as dotações do Bolsa-Família foram acrescidas em R\$ 2,2 bilhões, passando de R\$ 26,0 bilhões para 28,2 bilhões. O incremento permitirá o atendimento de mais 1 milhão de famílias. Apesar do incremento, os dispêndios com o Bolsa-Família estão inferiores aos previstos para 2017, de R\$ 29,3 bilhões. Os números não indicam reajuste do benefício em 2018.

Seguro-desemprego e Abono Salarial. A Mensagem Modificativa prevê um dispêndio de R\$ 45,0 bilhões para pagamento do seguro-desemprego, em vez dos R\$ 43,6 bilhões iniciais, representando um acréscimo de R\$ 1,3 bilhão. No abono salarial também ocorreu acréscimo, de R\$ 474 milhões, passando de R\$ 17,1 bilhões para R\$ 17, 6 bilhões. O retorno dos recursos do FAT mantidos junto ao BNDES foram ampliados na Mensagem Modificativa de R\$ 16,3 bilhões para 18,6 bilhões, apresentando um incremento de R\$ 2,2 bilhões.



CONGRESSO NACIONAL

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

Lei Kandir. No PLOA 2018, inicialmente, não foram incluídas dotações destinadas à compensação requerida pelo art. 91 do ADCT, nem as que possibilitem auxílio financeiro a Estados e Municípios para o fomento às exportações. Posteriormente, a Mensagem Modificativa incluiu R\$ 1,9 bilhão, do qual se deduz 20% para o FUNDEB, sendo o valor líquido distribuído conforme coeficientes e critérios definidos na Lei Kandir. Cabe lembrar que qualquer valor a ser acrescido ao PLOA 2018 para essa finalidade, deve ter como contrapartida cancelamento de despesa primária, uma vez que transferências a título de compensação por perdas tributárias decorrentes da desoneração das exportações ou destinadas ao fomento das exportações não estão excepcionalizadas do teto de gastos.

Despesas Financeiras. Verifica-se entre o PLOA 2018 e a Mensagem Modificativa uma redução de cerca de R\$ 84,8 bilhões na previsão de despesas financeiras. A previsão de despesas com juros para 2018 foi reduzida em cerca de R\$ 70,9 bilhões, embora a nova proposta não ofereça explicações para a significativa alteração nos valores. Deduz-se, porém, que a principal razão para esse redimensionamento decorre dos novos parâmetros macroeconômicos, especialmente, a taxa de juros Selic (Média) que no PLOA 2018 era 8,00% a.a. e na Mensagem Modificativa é de 7,25% a.a. Não se observou alteração no montante total de previsão de despesas com amortização. Chama a atenção, porém, as alterações ocorridas na composição das fontes de recursos responsáveis pelo pagamento dessas despesas. Cumpre destacar a elevação em cerca de R\$ 51 bilhões na previsão de refinanciamento (fonte 143) ao passo que houve uma redução de R\$ 57 bilhões de recursos oriundos do Resultado do Banco Central (fonte 152). Foram incluídos, ainda, cerca de R\$ 15,6 bilhões de Recursos Próprios Financeiros (fonte 280).

Reservas de contingência. A Mensagem Modificativa do PLOA 2018 contém reservas de contingência que totalizam R\$ 44.164,8 milhões, constituídas com fundamento em diferentes dispositivos da LDO 2018. Referido montante é R\$ 21.396,7 inferior àquele programado quando da apresentação da proposta orçamentária em 31 de agosto, pelo Poder Executivo.

1. CENÁRIO MACROECONÔMICO - 2017 E 2018

As previsões quanto ao comportamento de indicadores selecionados de atividade e de preços da economia modulam uma gama variada de projeções e estimativas de receitas e de despesas do orçamento. De um lado temos os denominados parâmetros orçamentários, formulados pelo Executivo e adotados por todas as áreas de governo envolvidas na elaboração da proposta; de outro, as hipóteses que consultorias privadas e entidades de pesquisa comunicam publicamente com regularidade; e ainda, as do Congresso Nacional, ponderadas no Relatório da Receita ou no Relatório Geral.

Ambas as mensagens presidenciais, a que encaminhou a proposta orçamentária da União para 2018, daqui em diante referido como PLOA 2018 original, e a Mensagem Modificativa, destacam a adoção do “Novo Regime Fiscal”, instituído pela EC 95/16, como novo paradigma de fundamental importância para o processo de ajuste e de reequilíbrio das contas públicas, almejando a sustentabilidade fiscal. Sob essa regra, o teto estabelecido para a União em 2018 é de R\$ 1.347,9 bilhões¹.

Destaque-se a melhora a partir do 1º semestre de 2017 nos principais indicadores macroeconômicos, lembrando que, tecnicamente, o segundo trimestre de 2017 representou o fim da recessão² no Brasil, após oito trimestres consecutivos de queda até o final de 2016. O PIB do 1º trimestre/2017 cresceu 1,02% na variação trimestral com ajuste sazonal. Já o PIB do 2º trimestre/2017 cresceu 0,25%.

As Mensagens ressaltam ainda o início da recuperação do mercado de trabalho, com a criação de novos postos e o aumento da renda real das famílias. De fato, existe melhora do nível

¹ Esse número diverge do informado na Mensagem que encaminhou o PLOA, mas esta de acordo com as informações do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre, publicado posteriormente ao envio da proposta orçamentária.

² Tecnicamente, supera-se uma recessão após dois trimestres consecutivos de crescimento.



CONGRESSO NACIONAL

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

de ocupação, ainda que tímida, tendo a taxa de desemprego da PNAD³ contínua/trimestral caído de 13,7% no 1º trimestre/2017 para 12,4% no trimestre encerrado em setembro.

Quanto à inflação, sua queda tem sido surpreendentemente rápida: o IPCA acumulado em 12 meses caiu de 5,35% em janeiro/2017 para apenas 2,54% em setembro/2017, havendo previsões no mercado financeiro de que o IPCA feche o ano próximo da banda inferior da meta, que é de 3,0% (3,08%, no Boletim Focus de 27 de outubro).

Acompanhando essa queda, as taxas de juros também estão regredindo. O mercado financeiro estima a meta da taxa Selic, correntemente em 7,50%, para apenas 7,0% em dezembro deste ano. Já o juro básico real ainda está alto, estimado em cerca 3%.

Também o câmbio relativamente baixo em relação ao dólar favorece a estabilidade monetária (embora repercuta negativamente sobre os produtos exportáveis, especialmente da indústria), com a estimativa do mercado apontando para R\$ 3,19 e R\$ 3,35 por dólar para o fim de 2017 e 2018, respectivamente. A esse respeito cabe advertir para o risco advindo do possível aumento progressivo nas taxas-base definidas pelos principais bancos centrais, no decorrer de 2018.

A preocupação com o déficit primário em 2017 e 2018 ainda requer que qualquer prognóstico positivo seja feito com cautela. Da mesma forma, a eficácia do limite para as despesas primárias (EC 95/2016) depende, em certa medida, da própria composição do gasto público federal. Na União, a coexistência de um teto para o total da despesa primária e de uma participação elevada de despesas obrigatórias com dinâmica própria de crescimento (em especial as da Previdência Social), poderá vir a penalizar investimentos públicos, reduzindo, dessa forma, a capacidade de o governo federal impulsionar a retomada do crescimento econômico. Com efeito, os investimentos previstos para 2018 são inferiores aos autorizados para 2017, conforme abordado em item específico desta nota técnica.

O Orçamento de 2018 baseia suas projeções fiscais na retomada gradual do crescimento econômico. Assim, as perspectivas para o ano de 2018 são positivas, na avaliação oficial, conforme mostra a Tabela 1, a qual contém os principais parâmetros empregados na elaboração da proposta orçamentária para 2018.

³ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios realizada pelo IBGE.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 1 - PARÂMETROS E INDICADORES MACROECONÔMICOS, 2017-2018
Valores Estimados e Realizados

Parâmetros	2017						2018				
	PLDO	LDO	PLOA/	Aval 3º	Aval 4º	Mercado	LDO	LDO 2018	PLOA	PLOA	Mercado
	2017	2017	LOA	Bimestre /	Bimestre	27/10	2018	Alterada	2018	Mod 2018	27/10
		2017	PLOA	Mod 2018			(Lei	(Lei	SPE 11/7	SPE 11/9	
			2018	SPE 11/9			13.473)	13.480)			
Varição real do PIB (%)	1,00	1,20	1,60	0,50	0,50	0,73	2,50	2,00	2,00	2,0	2,50
PIB (R\$ bilhões)	6.788,1	...	6.821,9	6.637,2	6.637,2	...	7.294,4	7.137,2	7.137,9	7.130,4	...
IPCA acum (%)	6,00	4,80	4,80	3,70	3,50	3,08	4,50	4,20	4,24	4,20	4,02
IGP-DI acum (%)	5,50	...	5,55	(0,36)	(1,01)	(0,96)	...	...	4,50	4,50	4,50
INPC acum (%)	6,00	...	5,04	3,50	3,10	2,51	...	...	4,19	4,27	4,44
Massa salarial (%)	7,17	...	7,37	3,98	4,74	...	...	...	5,66	6,15	...
Selic média (% a.a.)	13,06	...	12,11	10,18	10,04	9,84	...	...	8,04	7,00	6,88
Selic-fim de período (% a.a.)	12,75	11,25	11,00	8,25	7,30	7,00	9,00	8,00	8,00	7,25	7,00
Câmbio médio (R\$/US\$)	...	...	3,43	3,25	3,18	3,18	3,40	3,40	3,38	3,29	3,24
Câmbio fim (R\$/US\$)	4,40	3,81	3,50	3,34	3,20	3,19	...	...	3,40	3,35	3,30

Fonte: Relatórios de Avaliação e respectivas apresentações; PLDO, LDOs, PLOAs e LOA citados, Bacen; SOF/MPOG; STN/MF. Elaboração e estimativas (em itálico) das Consultorias.

A Tabela 1 mostra que a expectativa de crescimento econômico e de melhora em outras variáveis macroeconômicas vem ganhando robustez. Os parâmetros adotados oficialmente são mais modestos que aqueles vistos pelo mercado, como, por exemplo, crescimento do PIB de 2018 de 2,0%, inalterado do PLOA 2018 original para a Mensagem Modificativa, quando o Boletim Focus já projeta 2,5%. Também a previsão de inflação vem sendo sistematicamente reduzida pelo mercado: à época do envio do PLOA 2018 ao Congresso Nacional, a expectativa de IPCA para 2018 era de 4,2% enquanto hoje (27 de outubro) está em 4%.

De modo geral, pode-se considerar que o cenário macroeconômico para o restante do ano de 2017 e para o ano de 2018 apresenta características que justificam moderado otimismo, em linha com o destacado nas mensagens presidenciais.

2. VISÃO GERAL DO PLOA 2018

Nesta seção são abordadas a estrutura geral do PLOA 2018, a política fiscal que o fundamenta e a compatibilidade da proposta com o PPA e a LDO.

2.1. Estrutura

Considerada a Mensagem Modificativa, o PLOA 2018 estima a receita e fixa a despesa no montante de R\$ 3.569,6 bilhões, sendo R\$ 68,8 bilhões relativos ao orçamento de investimento das estatais.

O total dos orçamentos fiscal e da seguridade social é de R\$ 3.500,8 bilhões, dos quais R\$ 1.157,2 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública, que consiste na amortização do principal da dívida contratual ou mobiliária com recursos obtidos a partir da realização de novas operações de crédito (emissão de títulos)⁴.

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

⁴ No refinanciamento, receita de operações de crédito e despesa com amortização têm o mesmo valor, não afetando de imediato o montante da dívida pública. O efeito incremental ocorre posteriormente em função de juros e encargos incidentes.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 2 - PLOA 2018 - PRINCIPAIS COMPONENTES

R\$ bilhões

Itens	Receita		Despesa	
	PLOA 2018	Mensagem Modificativa	PLOA 2018	Mensagem Modificativa
Orçamentos da União	3.605,2	3.569,6	3.605,2	3.569,6
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	3.536,4	3.500,8	3.536,4	3.500,8
Orçamento Fiscal	2.828,4	2.780,4	2.538,7	2.496,9
Orçamento da Seguridade Social	708,0	720,4	997,7	1.003,9
Orçamento de Investimento das Estatais	68,8	68,8	68,8	68,8
(-) Refinanciamento da Dívida	1.106,2	1.157,2	1.106,2	1.157,2
(=) Orçamentos da União Líquidos de Refinanciamento	2.499,0	2.412,4	2.499,0	2.412,4
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social Líquidos	2.430,2	2.343,6	2.430,2	2.343,6
Orçamento Fiscal Líquido	1.722,2	1.623,2	1.432,4	1.339,7
Orçamento da Seguridade Social Líquido	708,0	720,4	997,7	1.003,9
Orçamento de Investimento das Estatais Líquido	68,8	68,8	68,8	68,8

Fonte: PLOA 2018 e Mensagem Modificativa encaminhada em 31/10/2017.

Considerando-se os valores líquidos do refinanciamento da dívida, a receita prevista para 2018 relativa aos orçamentos fiscal e da seguridade social alcança R\$ 2.343,6 bilhões⁵, sendo R\$ 1.526,8 bilhões (65,1%) referentes à receita corrente e R\$ 816,8 bilhões (34,9%) à receita de capital. A receita corrente líquida – RCL, apurada em conformidade com o art. 2º, inciso IV, da Lei Complementar nº 101, de 2000, está estimada em R\$ 783,0 bilhões (no PLOA encaminhado em 31/8 a previsão era de 783,5 bilhões).

A Tabela 3 apresenta os valores estimados, líquidos de refinanciamento, para receitas e despesas no PLOA 2017 e PLOA 2018.

TABELA 3 - COMPARAÇÃO ENTRE O PLOA 2017 E O PLOA 2018 (MENSAGEM MODIFICATIVA)
 (LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)

R\$ bilhões

Descrição	PLOA 2017		PLOA 2018		Mensagem Modificativa		Variação % (Mens. Mod - PLOA 2017)	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receita	Despesa	Receitas	Despesas
Projeto de Lei Orçamentária	2.542,84	2.542,84	2.498,96	2.498,96	2.412,42	2.412,42	-5,13	-5,13
Orç. de Invest. Estatais	89,77	89,77	68,80	68,80	68,80	68,80	-23,36	-23,36
Orç. Fiscal e Seg. Social	2.453,06	2.453,06	2.430,16	2.430,16	2.343,62	2.343,62	-4,46	-4,46
Orç. Fiscal	1.784,96	1.515,01	1.722,17	1.432,42	1.623,18	1.339,72	-9,06	-11,57
Orç. Seguridade Social	668,10	938,05	707,99	997,74	720,44	1.003,90	7,83	7,02

Fonte: PLOA 2017 e PLOA 2018.

Em relação à proposta para 2017, a Mensagem Modificativa do PLOA 2018 prevê redução de R\$ 109,4 bilhões (4,46%) no total dos orçamentos fiscal e da seguridade social, sem considerar os valores relativos ao refinanciamento da dívida pública. A Tabela 4 sintetiza essa variação por grupo de natureza da despesa.

⁵ Não há correspondência entre os montantes das operações internas aos orçamentos fiscal e da seguridade social, pois as receitas (categorias econômicas 7 e 8) e despesas (modalidades de aplicação 91) intraorçamentárias alcançam R\$ 36,8 bilhões e R\$ 45,8 bilhões, respectivamente.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 4 - COMPARAÇÃO POR GND ENTRE O PLOA 2017
E A MENSAGEM MODIFICATIVA DO PLOA 2018
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL (LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)

Grupo de Natureza da Despesa	Mensagem Modificativa – PLOA 2017 (Variação em R\$ bilhões)	Mensagem Modificativa – PLOA 2017 (Variação %)
1 - Pessoal e Encargos Sociais	15,9	5,19%
2 - Juros e Encargos da Dívida	-22,8	-6,73%
3 - Outras Despesas Correntes	48,2	4,02%
4 - Investimentos	-9,5	-24,23%
5 - Inversões Financeiras	0,4	0,43%
6 - Amortização da Dívida	-131,4	-30,09%
9 - Reserva de Contingência	-10,2	-21,16%
Total acrescido em relação ao PLOA 2017	-109,4	-4,46%

Fonte: SIOP/SOF

Destaque-se que a integralidade das despesas da seguridade social (R\$ 1.003,9 bilhões) não pode ser atendida por suas receitas (R\$ 720,4 bilhões). Assim, o déficit de R\$ 283,5 bilhões é coberto por receitas do orçamento fiscal, no qual se projetam receitas de R\$ 1.623,2 bilhões e despesas de R\$ 1.339,7 bilhões⁶. Como o PLOA 2017 apresentava déficit do orçamento da seguridade social de R\$ 270,0 bilhões, verifica-se aumento de 5,0% nas projeções desse déficit em 2018 em relação ao exercício anterior.

Quanto ao orçamento de investimento das estatais, há uma redução nominal de 23,4% dos valores propostos para 2018, se comparado com 2017. As receitas estimadas para 2018 (R\$ 68,8 bilhões) originam-se de recursos próprios (R\$ 64,3 bilhões), aporte de recursos para aumento de capital (R\$ 1,5 bilhão), operações de crédito de longo prazo (R\$ 2,5 bilhões) e outros recursos de longo prazo (R\$ 0,5 bilhão).

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

A Constituição Federal impõe, tacitamente, que o projeto de lei orçamentária deve ser elaborado de forma compatível com a lei que instituir o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentária. A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000) estabelece essa leitura, expressamente, em seu art. 5º, e acrescenta na relação a própria LRF.

O Plano Plurianual (PPA), segundo a Constituição, define de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital, para as despesas delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada (art. 165, § 1º). Ademais, especifica que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (art. 167, § 1º).

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

- a) os programas são classificados em “temáticos” e “de gestão, manutenção e serviços ao Estado”;
- b) não figuram no plano programas que, nos orçamentos anuais, são compostos exclusivamente por operações especiais;

⁶ 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.



CONGRESSO NACIONAL

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

c) os programas temáticos retratam as políticas públicas, orientam a ação governamental para o alcance dos objetivos propostos e são compostos por objetivos (dos quais as iniciativas são atributos), indicadores, valor global e valor de referência;

d) os programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado abrangem ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, não tendo a composição dos programas temáticos;

e) os programas não são detalhados em ações orçamentárias, as quais figuram somente na lei orçamentária;

f) os empreendimentos cujo valor global estimado seja igual ou superior ao valor de referência são caracterizados de grande porte e são expressos no PPA como iniciativas.

As vinculações entre as ações orçamentárias e os objetivos constarão das leis orçamentárias anuais em volumes específicos (no PLOA 2018, Volumes II e VI).

Pelo art. 9º do PPA, os valores financeiros do plano não representam limites à programação na lei orçamentária e nos créditos adicionais, nem à execução das despesas. Além disso, são atualizados de acordo com as alterações da lei orçamentária. Sendo assim, o PPA permite que objetivos de caráter genérico possam comportar inúmeras ações no orçamento, embora cada ação esteja vinculada a um único objetivo. Essas ações podem ser modificadas sem a necessidade de alteração do plano, ressalvados os objetivos caracterizados como empreendimentos, que devem ser individualizados como iniciativa no PPA no Anexo IV e III, conforme ultrapassem ou não o valor de referência⁷.

Programas que apresentam valor de referência (parâmetro financeiro para a individualização de empreendimento como iniciativa) elevado⁸ permitem que projetos importantes e materialmente relevantes - aquém, porém, do valor de referência - venham a ser incluídos no orçamento sem a necessidade de serem discriminados no plano. De fato, basta a existência no PPA de objetivos com denominação suficientemente genérica para abrigar tanto esses projetos como outros menos importantes.

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

Em relação à compatibilidade com a LDO 2018, registre-se que o PLOA 2018 trouxe meta de déficit primário de R\$ 129 bilhões, em descompasso com a LDO 2018, que contém meta de déficit para o orçamento fiscal e da seguridade social de R\$ 159 bilhões. Tal divergência decorreu da edição da Lei nº 13.480, de 13 de setembro de 2017, que alterou as metas de déficit primário para 2017 e 2018.

A mensagem modificativa, encaminhada em 31 de outubro de 2017, cumpre o papel de corrigir a diferença, de modo que a proposta orçamentária passou a apresentar um déficit de R\$ 159,0 bilhões. Por conseguinte, o resultado nominal previsto no PLOA 2018, correspondente a um déficit de 5,89% do PIB, foi alterado na mensagem modificativa para déficit de 6,05% do PIB.

Relativamente à compatibilidade com as normas constitucionais, há de se destacar a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (EC 95/16), que instituiu o novo regime fiscal. Em conformidade com essas regras, a LDO 2018 determinou que a elaboração das propostas orçamentárias de cada órgão dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União tivesse como limite orçamentário para a despesa primária os valores constantes do PLOA 2017, corrigidos pela inflação acumulada medida pelo

⁷ Isso não se aplica, contudo, aos casos em que o empreendimento for financiado com recursos provenientes de transferências da União a Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 10, *caput* e § 1º, do PPA).

⁸ Como o programa “Transporte Terrestre”, cujo valor de referência nos orçamentos fiscal e da seguridade social é de R\$ 500 milhões.



CONGRESSO NACIONAL

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

IPCA no período de 12 (doze) meses encerrado em junho/2017. Se o limite calculado para o órgão por esta regra resultasse em um valor inferior ao estipulado pela EC 95/16, a LDO estabeleceu que a diferença fosse acrescida ao limite do órgão. Conforme tratado em tópico específico desta nota técnica, o dispositivo foi respeitado e as propostas foram apresentadas no limite orçamentário de todos os órgãos.

No caso dos valores mínimos destinados a ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino, a EC 95/16 modificou a regra de cálculo. De acordo com o art. 110 do ADCT, durante a vigência do novo regime fiscal, as aplicações mínimas, a partir de 2018, correspondem ao valor apurado na forma do art. 198, § 2º, I, e do art. 212, *caput*, da Constituição Federal, atualizadas pela inflação medida pelo IPCA, acumulada nos 12 meses anteriores a julho/2017.

Com base no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, referente ao 4º bimestre, o montante mínimo em ações e serviços públicos de saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino deve equivaler, respectivamente, a R\$ 116.551 milhões e R\$ 49.650 milhões. Na mensagem modificativa encaminhada pelo Poder Executivo, estão alocados nessas finalidades R\$ 119.228,3⁹ milhões e R\$ 85.922,5 milhões, respectivamente, o que revela o cumprimento do dispositivo constitucional.

Quanto ao cumprimento da regra de ouro, que corresponde à proibição de realização de operações de crédito em valor superior ao montante das despesas de capital, nos termos do art. 167, III, da Constituição, sua observância somente se dá se considerarmos o orçamento de investimento.

No tocante às despesas com pessoal e encargos, verifica-se o cumprimento dos limites estabelecidos no art. 20 da LRF.

2.3. Política Fiscal

As mensagens presidenciais destacam que o cenário econômico parou de se deteriorar no primeiro trimestre de 2017¹⁰. O PIB antes havia desacelerado e a partir de 2014 recuou acentuadamente, com consequências negativas para a arrecadação¹¹ e para o equilíbrio das finanças do governo.

O avanço das reformas e o ajuste estrutural das contas públicas estariam sendo fatores de recuperação da economia, afetando as expectativas. Essas iniciativas estariam aumentando o apetite dos empreendedores pelo país e atraindo investimento nacional e estrangeiro, inclusive para projetos do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e para a aquisição de ativos da União, como os do setor elétrico. A privatização, além de estimular o aumento da taxa de formação bruta de capital, gera receita pública.

A perspectiva é de que o déficit primário federal não tenha aumento em 2018 e que estados e municípios retomem posição superavitária, como mostra a Tabela 5.

⁹ Ver item 4.1.3 desta nota, no qual se ressalta que o PLOA considera que metade da reserva disponível para atendimento de emendas de bancada estadual de execução obrigatória e despesas necessárias ao custeio de campanhas eleitorais, o equivalente a R\$ 2,2 bilhões, será aplicada em ASPS. Entretanto, diferentemente das emendas individuais, não existe previsão normativa de que essa parcela seja aplicada em ASPS.

¹⁰ Choques econômicos negativos no mercado interno vinham ocorrendo desde 2013, como as crises hídrica e da construção civil. Em 2015, o PIB caiu 3,8%, e 3,6% em 2016. O PIB cresceu 1% na variação trimestral do primeiro trimestre de 2017, com ajuste sazonal, como lembra a Mensagem, e 0,25% no segundo, conforme divulgado pelo IBGE no dia seguinte ao encaminhamento da proposta orçamentária.

¹¹ Em particular, a queda dos preços das *commodities*, a piora dos termos de troca e o baixo crescimento da economia mundial afetaram grandes empresas instaladas no Brasil, reduzindo o pagamento de impostos. Outros analistas apontam a frequência dos programas de parcelamento de débitos em atraso como fator inibidor do cumprimento tempestivo das obrigações tributárias.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 5 - ALTERAÇÃO DAS METAS DE RESULTADO PRIMÁRIO, 2017-2018

Resultado Primário	2017					2018				
	Lei 13.408 (LDO 2017)		Lei 13.480 (LDO 2017)		Diferença	Lei 13.473 (LDO 2018)		Lei 13.480 (LDO 2018)		Diferença
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões
Setor Público Consolidado	(143.100,00)	(2,11)	(163.100,00)	(2,45)	(20.000,00)	(131.300,00)	(1,80)	(161.300,00)	(2,26)	(30.000,00)
Fiscal e Seguridade Social	(139.000,00)	(2,05)	(159.000,00)	(2,39)	(20.000,00)	(129.000,00)	(1,77)	(159.000,00)	(2,23)	(30.000,00)
Estatais Federais (PDG)	(3.000,00)	(0,04)	(3.000,00)	(0,05)	-	(3.500,00)	(0,05)	(3.500,00)	(0,05)	-
Estados, DF e Municípios	(1.100,00)	(0,02)	(1.100,00)	(0,02)	-	1.200,00	0,02	1.200,00	0,02	-

Fonte: Lei nº 13.408/16, Lei nº 13.473/17 e Lei nº 13.480/17.

A política fiscal, na avaliação do governo, mudou de paradigma em 2016, com a revisão da meta de resultado primário para um valor crível¹². Em setembro o mecanismo de desvinculação de receitas da União (DRU), em agora 30%, foi prorrogado até 2023. O Novo Regime Fiscal, consubstanciado em dezembro, na Emenda Constitucional nº 95, cujas disposições estão sendo pela primeira vez plenamente aplicadas no PLOA 2018, foi concebido para estabilizar o crescimento real da despesa primária e com isso conter a expansão da dívida. A proposta de Lei Orçamentária de 2017 já havia sido elaborada sob esse princípio.

A definição de metas primárias nas LDO de 2017 e de 2018 teria sido guiada pelo realismo. No entanto, a execução do orçamento do ano em curso revelou um quadro pior que o esperado das finanças governamentais, incerto do lado da arrecadação e extremamente oneroso para os serviços públicos, em vista do elevado contingenciamento que se mostrou necessário. O cenário macroeconômico no qual foi estabelecida a meta fiscal para 2017, em particular, considerava recuperação da atividade econômica mais intensa e mais veloz do que de fato está ocorrendo. A piora no quadro fiscal observada este ano se estenderia para o ano seguinte, não obstante a saída do país da recessão.

Para ambos os exercícios, o Executivo decidiu propor e o Legislativo aprovou a mudança das metas do governo central, na forma da Lei nº 13.480/17, de 5 de setembro. Antes déficits de R\$ 139 bilhões em 2017, e cadente, de R\$ 129 bilhões em 2018, passaram a R\$ 159 bilhões nos dois exercícios. O orçamento de 2018 será elaborado para atender a essa nova meta.

A Lei nº 13.480/2017 foi sancionada quando já encerrado o prazo para o encaminhamento da proposta orçamentária ao Congresso. A Mensagem Modificativa aproveitou espaço adicional de R\$ 30 bilhões decorrente da mudança da meta de 2018, somado ao produto da arrecadação de novas receitas derivadas de medidas novas que vieram a ser encaminhadas pelo Executivo depois do PLOA 2018 original.

As novas medidas produziram R\$ 14,5 bilhões liquidamente, demonstrados sucintamente mediante a Tabela 6.

¹² O Poder Executivo decidiu propor a alteração das metas para 2016 e 2017. O PL nº 01/2016-CN, que propunha alteração da meta constante da LDO 2016, foi convertido na Lei nº 13.291, de 25/05/2016. O PL nº 02/2016-CN (PLDO 2017) foi alterado durante sua tramitação no Congresso Nacional, e se converteu na Lei nº 13.408, de 26/12/2016. Essa última acaba de ser modificada relativamente à meta primária.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 6 – ALTERAÇÃO NA RECEITA PRIMÁRIA PELA MENSAGEM MODIFICATIVA DO PLOA 2018

Medidas	Impacto	
	Bruto	Líquido de Transferências
Total da Receita	19.345,49	14.464,10
IR - Fundos de investimentos fechados/Bolsa de Futuros/Day trade	10.383,78	5.607,24
CPSS - Aumento progressivo da alíquota /servidores acima do teto INSS	1.467,56	1.764,28
CPSS servidor	2.112,60	2.112,60
IR retido na fonte - trabalho	(645,04)	(348,32)
Reoneração da Folha	5.821,60	5.821,60
Arrecadação Líquida do INSS	8.370,90	8.370,90
COFINS sobre importação	(2.549,30)	(2.549,30)
Concessões	(600,00)	(600,00)
Parâmetros e realização (por diferença)	2.272,55	1.870,98

Mensagem modificativa. Elaboração das Consultorias.

Mesmo com melhores expectativas para a economia se consolidando na avaliação dos analistas de mercado, em praticamente nada as estimativas oficiais das receitas recorrentes foram afetadas por conta de parâmetros macroeconômicos. Deles, os mais importantes ficaram inalterados para 2017, da 3ª para a 4ª Avaliação, e o mesmo, no que depender da iniciativa do Executivo, se prevê relativamente a 2018.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 7 - DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL, 2016-2018

QUADRO IX, ALTERADO - DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL, 2015-2018

Discriminação	Realizado 2016		LOA 2017		Aval do 4º Bimestre		PLOA 2018		PLOA 2018 Modificado	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. RECEITA PRIMÁRIA TOTAL	1.314.952,9	21,14	1.422.815,5	20,86	1.372.462,7	20,68	1.437.123,4	20,13	1.456.468,9	20,43
I.1. Receita Administrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil	819.588,6	13,18	881.587,5	12,92	822.679,2	12,40	879.015,8	12,31	886.688,7	12,44
I.2. Arrecadação Líquida do Regime Geral da Previdência Social	358.137,3	5,76	381.109,5	5,59	375.590,1	5,66	393.762,5	5,52	403.426,0	5,66
I.3. Receitas Não Administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil	137.226,9	2,21	160.118,5	2,35	174.193,3	2,62	164.345,2	2,30	166.354,1	2,33
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS - REPARTIÇÃO DE RECEITA	220.959,3	3,55	225.938,6	3,31	218.839,6	3,30	230.241,0	3,23	235.072,8	3,30
II.1. Cide combustíveis	1.351,1	0,02	1.223,5	0,02	1.726,7	0,03	1.806,5	0,03	1.840,5	0,03
II.2. Exploração de Recursos Naturais	16.290,1	0,26	18.983,0	0,28	22.968,8	0,35	27.557,3	0,39	27.866,6	0,39
II.3. Contribuição do Salário Educação	11.830,4	0,19	12.531,9	0,18	12.156,2	0,18	12.764,5	0,18	12.951,8	0,18
II.4. FPE/FPMP/PEE	190.339,0	3,06	191.549,9	2,81	180.414,7	2,72	186.504,9	2,61	190.797,4	2,68
II.5. Demais	1.148,7	0,02	1.650,3	0,02	1.573,2	0,02	1.607,8	0,02	1.616,5	0,02
III. RECEITA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS (I - II)	1.093.993,6	17,59	1.196.876,9	17,54	1.153.623,1	17,38	1.206.882,4	16,91	1.221.396,0	17,13
IV. DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (empenho liquidado)	1.229.324,8	19,76	1.336.436,4	19,59	1.305.119,7	19,47	1.320.783,6	18,50	1.365.282,3	19,15
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais	258.836,7	4,16	285.579,5	4,19	285.895,5	4,31	302.192,2	4,23	297.849,7	4,18
IV.2. Benefícios da Previdência	510.089,0	8,20	562.369,4	8,24	559.751,9	8,43	598.193,9	8,38	596.268,4	8,36
IV.3. Despesas Obrigatórias sem Controle de Fluxo	209.172,5	3,36	211.503,7	3,10	212.938,1	3,22	220.177,9	3,08	220.981,1	3,10
IV.3.1. Abono e Seguro Desemprego	55.703,9	0,90	57.440,7	0,84	60.003,2	0,90	60.766,7	0,85	62.587,1	0,88
IV.3.2. Anistiados	199,2	0,00	250,3	0,00	195,7	0,00	275,0	0,00	275,0	0,00
IV.3.3. Apoio Financeiro aos Municípios / Estados	2.900,0	0,05	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
IV.3.4. Auxílio à CDE	0,0	0,00	0,0	0,00	11,2	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
IV.3.5. Indenizações e Benefícios de Legislação Especial	558,9	0,01	785,8	0,01	757,7	0,01	723,9	0,01	723,9	0,01
IV.3.6. Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV	49.002,8	0,79	50.948,8	0,75	53.589,1	0,81	56.120,4	0,79	55.958,8	0,78
IV.3.7. Complemento do FGTS	5.974,2	0,10	5.596,1	0,08	5.162,4	0,08	5.469,0	0,08	5.459,7	0,08
IV.3.8. Créditos Extraordinários	4.011,3	0,06	0,0	0,00	182,2	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
IV.3.9. Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	18.485,3	0,30	16.002,9	0,23	14.456,5	0,22	14.517,7	0,20	11.546,9	0,16
IV.3.10. Fundef / Fundeb - Complementação	12.544,7	0,20	13.969,8	0,20	13.037,4	0,20	13.829,8	0,19	14.054,3	0,20
IV.3.11. Fundo Constitucional do DF	1.158,3	0,02	2.313,7	0,03	1.546,7	0,02	1.654,4	0,02	1.655,3	0,02
IV.3.12. Legislativo/Judiciário/MPU/DPU	11.766,4	0,19	14.754,2	0,22	14.313,1	0,21	14.636,3	0,21	14.636,3	0,21
IV.3.13. Lei Kandir (LCs nº 87/96 e 102/00)	5.850,0	0,09	3.860,4	0,06	3.860,4	0,06	0,0	0,00	1.900,0	0,03
IV.3.14. Reserva de Contingência	0,0	0,00	0,7	0,00	0,7	0,00	13.945,6	0,20	13.945,1	0,20
IV.3.15. Sentenças Judiciais de Custeio e Capital	10.166,1	0,16	11.315,3	0,17	10.792,6	0,16	14.586,2	0,20	14.586,2	0,20
IV.3.16. Subsídios, Subvenções e Proagro	29.778,8	0,48	33.024,0	0,48	33.760,5	0,51	22.421,9	0,31	22.421,9	0,31
IV.3.17. Transferência ANA - Receitas Uso Recursos Hídricos	283,6	0,00	345,2	0,01	341,0	0,01	297,4	0,00	297,4	0,00
IV.3.18. Transferência Multas ANEEL (Acórdão TCU nº 3.389/2012)	788,8	0,01	895,7	0,01	927,9	0,01	933,4	0,01	933,0	0,01
IV.4 Obrigatórias com Controle de Fluxo	125.217,7	2,01	129.751,5	1,90	127.675,3	1,92	135.228,8	1,89	137.628,8	1,93
IV.5. Despesas Discricionárias	126.008,9	2,03	147.232,3	2,16	118.858,8	1,60	64.990,8	0,91	112.554,4	1,58
V. RESULTADO PRIMÁRIO - REGIME ORÇAMENTÁRIO (III - IV)	(135.331,3)	(2,18)	(139.559,5)	(2,05)	(151.496,6)	(2,09)	(113.901,2)	(1,60)	(143.886,3)	(2,02)
VI. OPERAÇÕES QUE AFETAM O RESULTADO	8.682,5	0,14	12.060,7	0,18	17.018,0	0,26	16.309,6	0,23	16.359,1	0,23
VI.1. Empréstimos Líquidos	379,9	0,01	1.329,6	0,02	1.821,5	0,03	1.424,2	0,02	1.424,2	0,02
VI.2. Subsídios implícitos e outras despesas extra-orçamentárias	8.302,6	0,13	10.731,2	0,16	15.196,5	0,23	14.885,4	0,21	14.934,9	0,21
VII. AJUSTE REGIMES CAIXA / ORÇAMENTÁRIO	(10.241,6)	(0,16)	12.627,9	0,19	9.514,6	0,14	1.210,7	0,02	1.245,4	0,02
VIII. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL ACIMA DA LINHA (V-VI+VII)	(154.255,4)	(2,48)	(138.992,3)	(2,04)	(159.000,0)	(2,20)	(129.000,0)	(1,81)	(159.000,0)	(2,23)
IX. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA/ AJUSTE METODOLÓGICO	(5.218,0)	(0,08)	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
X. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL ABAIXO DA LINHA (VIII + IX)	(159.473,4)	(2,56)	(138.992,3)	(2,04)	(159.000,0)	(2,20)	(129.000,0)	(1,81)	(159.000,0)	(2,23)
XI. META DE RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL	(170.496,0)	(2,74)	(139.000,0)	(2,04)	(159.000,0)	(2,20)	(129.000,0)	(1,81)	(159.000,0)	(2,23)
XIV. JUROS NOMINAIS	(318.362,0)	(5,12)	(321.423,0)	(4,71)	(333.040,0)	(5,02)	(291.199,0)	(4,08)	(272.614,0)	(3,82)
XV. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (X + XIV)	(477.835,4)	(7,68)	(460.415,3)	(6,75)	(492.040,0)	(7,41)	(420.199,0)	(5,89)	(431.614,0)	(6,05)
XVI. RECEITAS FINANCEIRAS	1.520.934,3	24,45	1.992.615,7	29,21	1.992.615,7	30,02	2.099.271,6	29,41	2.044.368,7	28,67
XVI.1. Refinanciamento da Dívida	758.566,7	12,19	946.407,7	13,87	946.407,7	14,26	1.106.235,2	15,50	1.157.215,4	16,23
XVI.2. Emissão de Títulos	293.280,9	4,71	622.118,2	9,12	622.118,2	9,37	520.692,3	7,29	495.853,5	6,95
XVI.3. Operações Oficiais de Crédito	155.045,0	2,49	29.599,5	0,43	29.599,5	0,45	167.044,8	2,34	166.859,1	2,34
XVI.4. Remuneração das Disponibilidades do Tesouro	92.648,1	1,49	114.535,6	1,68	114.535,6	1,73	122.832,6	1,72	92.832,6	1,30
XVI.5. Demais	221.393,6	3,56	279.954,7	4,10	279.954,7	4,22	182.466,6	2,56	131.608,1	1,85
XVII. DESPESAS FINANCEIRAS	1.211.189,8	19,47	1.853.056,3	27,16	1.853.056,3	27,92	1.985.370,4	27,81	1.900.482,5	26,65
XVII.1. Juros e Encargos da Dívida	205.008,8	3,30	339.076,9	4,97	339.076,9	5,11	387.186,1	5,42	316.241,3	4,44
XVII.2. Amortização da Dívida	925.331,6	14,88	1.383.191,3	20,28	1.383.191,3	20,84	1.462.585,9	20,49	1.462.585,9	20,51
XVII.3. Demais	80.849,4	1,30	130.788,1	1,92	130.788,1	1,97	135.598,3	1,90	121.655,2	1,71

Fonte: PLOA 2018, MPOG/SOF, PLOA Modificado e Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas referente ao 4º bimestre de 2017. Elaboração das consultorias.

A rigidez orçamentária é um dos principais problemas fiscais no Brasil não é de hoje, e tem piorado. Na União, quase 92% dos gastos previstos para 2018, depois da revisão da meta, são hoje obrigatórios. Nessa conta inclui-se a reserva para emendas parlamentares, mas não se incluem as transferências de receitas por repartição constitucional ou legal, nem o resultado líquido de outros fatores que afetam o resultado primário.

A receita líquida de transferências deverá evoluir 16,2% entre 2015 e 2018 e as despesas primárias, 19,5%, segundo dados da Tabela 7, enquanto, nesses 3 anos, as despesas obrigatórias (em regime orçamentário, incluindo os demais Poderes), aumentarão mais de 22%. Sobre as últimas, existem propostas de ajustes em discussão no Congresso, sendo a principal a reforma previdenciária. Despesas com benefícios do INSS e assistenciais vinculados ao salário mínimo, no mesmo período, terão crescido quase 35%.

Nesse cenário, as despesas discricionárias do Executivo, incluindo o investimento, caem nominalmente 5% no período. Mesmo a Mensagem Modificativa, posterior ao aumento do déficit autorizado para 2018 e a introdução de novas medidas arrecadatórias, registra a redução do



CONGRESSO NACIONAL

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

montante de despesas discricionárias para R\$ 112,6 bilhões, R\$ 6,3 bilhões abaixo do previsto, e dito insuficiente, na 4ª Avaliação em 2017.

As projeções e hipóteses de resultados fiscais constantes da proposta de orçamento para 2018 estão bem alinhadas com os prognósticos dos analistas econômicos. Esperam em 2017 déficit primário do setor público consolidado da ordem de 2,4% do PIB e nominal de 8,32% do PIB. Para 2018, novamente coincidirão *grossa modo* as previsões de resultado primário deficitário de 2,2% do PIB. Para o resultado nominal, a projeção oficial é de déficit de 7,4% do PIB e a do mercado, 7,55% do PIB.

TABELA 8 - RESULTADOS FISCAIS DO SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO, 2013-2018

Item	(% do PIB)											
	2013	2014	2015	2016	2017			2018				
					LDO (Leis)		Focus/	LDO (Leis)		PLOA	PLOA Mod	Focus/Prisma
					13.408	13.480	Prisma	13.473	13.480			
Resultado Primário	1,71	(0,56)	(1,85)	(2,49)	(2,11)	(2,45)	(2,40)	(1,80)	(2,26)	(1,84)	(2,26)	(2,20)
Fiscal e da Seguridade	1,41	(0,35)	(1,94)	(2,54)	(2,05)	(2,39)	...	(1,77)	(2,23)	(1,81)	(2,23)	...
Estatais Federais	(0,01)	(0,03)	(0,03)	(0,01)	(0,04)	(0,05)	...	(0,05)	(0,05)	(0,05)	(0,05)	...
Governos Regionais	0,31	(0,17)	0,12	0,07	(0,02)	(0,02)	...	0,02	0,02	0,02	0,02	...
Juros Líquidos	(4,67)	(5,39)	(8,36)	(6,49)	(5,89)	(6,05)	(5,92)	(5,20)	(5,14)	...	...	(5,35)
Resultado Nominal	(2,96)	(5,95)	(10,22)	(8,98)	(8,00)	(8,50)	(8,32)	(7,00)	(7,40)	...	...	(7,55)
Dívida Líquida	30,50	32,59	35,61	46,16	48,30	51,70	52,28	54,10	55,50	...	55,30	55,81
Dívida Bruta do Governo Geral	51,54	56,28	65,45	69,87	76,60	75,70	75,44	76,90	78,70	78,00	78,50	77,80

Fonte: Mensagem Presidencial, 2018; Banco Central do Brasil; boletim Focus de 27/10; Prisma Fiscal, out/17 (SPE/MF). Elaboração e estimativas (em itálico) da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.

Com economia primária negativa, juros ainda elevados e crescimento modesto, o endividamento público continua a se agravar. De acordo com a Mensagem Modificativa, segundo a apresentação do Ministro do Planejamento na CMO, a dívida bruta do governo geral deverá atingir 78,5% do PIB em 2018, aumentando 2,9 pontos percentuais do PIB em relação a 2017, e distanciando-se 27 pontos do PIB do indicador de 2013. Por sua vez a dívida líquida do setor público chegará a 55,3% do PIB (aumento de 3,6 pontos percentuais em relação a 2017, em alta de 24,8 p.p. do PIB desde 2013).

Em relação à dívida, líquida e bruta, em 2017 e 2018 novamente verifica-se alguma divergência entre as previsões do governo e as do mercado, dentro de uma razoável margem de erro. O mercado, para a dívida bruta, é mais otimista que governo e pessimista quanto à evolução da dívida líquida.

O desempenho da arrecadação federal continua aquém do previsto. Desde 2014, a despeito dos programas especiais de parcelamento de tributos, tem havido frustração de receitas. Em 2017, o comportamento da arrecadação da Receita Federal do Brasil, até setembro, superou em cerca de 1,6% o IPCA. Somadas todas as fontes, incluindo itens importantes como receitas previdenciárias, dividendos, *royalties* do petróleo e concessões, estão rendendo em 2017, em comparação com o PIB acumulado até setembro, muito pouco além de 2016 (de 20,2% para 20,3% do PIB). O crescimento da receita no presente exercício, se houver, decorrerá do crescimento no último quadrimestre. Em 2016 ingressaram na Receita Federal do Brasil, de outubro a dezembro, R\$ 46,8 bilhões por conta do regime especial de regularização cambial e tributária, o que não ocorrerá nesse mesmo volume em regimes especiais de parcelamento de débitos.

Na comparação entre os novos números de 2018 e a reprogramação de receitas para 2017, já à luz da 4ª Avaliação, estima-se uma pequena queda das receitas primárias em 0,25 ponto percentual do PIB, que deverão situar-se em 20,4% do PIB (antes de descontadas as transferências). Descontadas, a queda é do mesmo tamanho, para 17,1% do PIB.

As despesas primárias executadas continuam trajetória de queda em relação a 2016 (19,8% do PIB), e nova redução é esperada em 2018; com a perspectiva a revisão da meta e a reestimativa de receitas, alcançam 19,15% do PIB constantes na Mensagem Modificativa.



CONGRESSO NACIONAL

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

O crescimento das despesas primárias nesses últimos anos tem sido puxado para cima pela alta das despesas obrigatórias. Elas subirão de 17,3% do PIB em 2015 para 17,9% do PIB em 2017. Em 2018 está prevista queda de 0,3% do PIB, explicada pela redução nas despesas com subvenções e subsídios e com a compensação ao INSS pela desoneração da folha.

Benefícios previdenciários mantiveram ritmo acelerado de crescimento de há algum tempo, e deverão se estabilizar em torno de 8,4% do PIB em 2017-2018. Ainda do lado das despesas, pessoal e encargos sociais crescerão até 2017, por conta de inflação inferior ao previsto, e deverão recuar moderadamente, para pouco menos 4,2% do PIB em 2018, em boa parte por conta do adiamento para 2019 dos principais reajustes salariais negociados para ocorrer em 2018. Em 2015, despesas com pessoal corresponderam a 4% do PIB.

Despesas financeiras mostram crescimento notável desde 2015, de 9 pontos percentuais, para 26,65% do PIB em 2018. Ainda assim, as estimativas dessas despesas recuaram em relação ao PLOA de 2018 original, que previa representarem mais de 27,80% do PIB. A melhora em relação a 2017 e em relação ao PLOA 2018 original se deve à queda da taxa implícita de juros, não obstante o tamanho rapidamente crescente da dívida pública.

3. RECEITAS

3.1. Receitas Primárias

A Mensagem Modificativa ampliou, em relação à proposta orçamentária original, a previsão de receitas primárias em R\$ 19,3 bilhões, ou R\$ 14,5 bilhões descontadas as transferências a Estados e Municípios. Parte considerável dos novos recursos decorre da apresentação de medidas legislativas em tramitação no Congresso Nacional¹³.

A receita primária total crescerá nominalmente 6,1% em 2018 em relação a 2017, conforme Tabela 9. Este desempenho está abaixo da variação média anual de 9,6% e da mediana de 7,6% da referida receita executada no período 2005-2016. Considerada a projeção de inflação de 4,2% medida pelo IPCA, haverá pequeno crescimento real.

¹³ Projeto de lei nº 8.456, de 1º de setembro de 2017, que trata da reoneração da folha; Medida Provisória nº 805, de 31 de outubro de 2017, que aumenta a alíquota da contribuição social do servidor público; e Medida Provisória nº 806, de 31 de outubro de 2017, que dispõe sobre o imposto de renda incidente sobre as aplicações em fundos de investimentos.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 9 - RECEITA PRIMÁRIA REALIZADA E PREVISTA - 2005 A 2018

Ano	Receita Primária		Receita Primária Líquida de Transferências a Estados e Municípios ⁽¹⁾		IPCA (b)	Variação da Receita Prim. Líquida deflacionada (c = a - c) [c = (a+1)/(b+1)]
	R\$ milhões	Variação Anual	R\$ milhões	Variação Anual (a)		
2005	490.736,80	-	406.382,30	-	-	-
2006	545.414,50	11,14%	454.819,00	11,92%	3,14%	8,51%
2007	620.357,30	13,74%	517.797,20	13,85%	4,46%	8,99%
2008	717.442,20	15,65%	588.935,00	13,74%	5,90%	7,40%
2009	740.627,80	3,23%	620.496,50	5,36%	4,31%	1,00%
2010	921.054,90	24,36%	787.844,00	26,97%	5,91%	19,89%
2011	991.037,90	7,60%	832.603,70	5,68%	6,50%	-0,77%
2012	1.060.245,00	6,98%	1.060.245,00	27,34%	5,84%	20,32%
2013	1.178.987,70	11,20%	991.320,80	-6,50%	5,91%	-11,72%
2014	1.221.465,60	3,60%	1.015.573,70	2,45%	6,41%	-3,72%
2015	1.248.644,30	2,23%	1.051.132,20	3,50%	10,67%	-6,48%
2016	1.314.952,90	5,31%	1.093.993,60	4,08%	6,29%	-2,08%
Média 2005 a 2016 (realizada)		9,55%	-	9,85%	5,94%	3,76%
Mediana 2005 a 2016 (realizada)		7,60%		5,68%	5,91%	1,00%
2017 prevista*	1.372.462,70	4,37%	1.153.623,11	5,45%	3,50%	1,88%
PLOA/2018 prevista**	1.437.123,40	4,71%	1.206.882,39	4,62%	4,24%	0,36%
PLOA Modificado/2018 prevista**	1.456.468,89	6,12%	1.221.396,05	5,87%	4,20%	1,61%

Fonte: SOF/Ministério do Planejamento. * Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bim./2017; ** PLOA/2018

⁽¹⁾ Despesas com transferências no regime de competência.

A dedução de transferências a estados e municípios por repartição de receita resulta na arrecadação líquida prevista de R\$ 1.221,4 bilhões (17,1% do PIB), com crescimento nominal de R\$ 67,8 bilhões em relação ao valor estimado para 2017 pelo Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º Bimestre de 2017.

Desse modo, o crescimento de 5,9% da arrecadação líquida também está abaixo da média de 9,9% e da mediana de 5,7% do período da receita executada, embora supere a inflação projetada para o próximo ano.

A Tabela 10 apresenta a receita primária total de R\$ 1.456,5 bilhões ou 20,4% do PIB. Esse valor representa crescimento nominal de R\$ 84 bilhões em relação ao valor previsto para 2017 pelo já mencionado Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º Bimestre de 2017.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 10 - PREVISÃO DA RECEITA PRIMÁRIA – 2017 E 2018

Discriminação	(A) Avaliação do 4º Bimestre 2017		(B) PLOA 2018		(C) PLOA Modificado 2018		(D) Variação			
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	(C-B) R\$ milhões	(C-A) R\$ milhões	(C-A) % PIB	(C/A-1) R\$ %
1 RECEITA TOTAL (1.1+1.2+1.3)	1.372.462,7	20,68%	1.437.123,4	20,13%	1.456.468,9	20,43%	19.345,5	84.006,2	-0,25%	6,12%
1.1 Receita Administrada pela RFB (bruta)	822.679,2	12,40%	879.015,8	12,31%	886.688,8	12,44%	7.673,0	64.009,6	0,04%	7,78%
1.1.1 Imposto de Importação	31.293,0	0,47%	38.054,9	0,53%	38.227,6	0,54%	172,7	6.934,6	0,06%	22,16%
1.1.2 IPI	45.360,4	0,68%	51.335,9	0,72%	52.107,2	0,73%	771,3	6.746,8	0,05%	14,87%
1.1.3 Imposto de Renda	334.748,6	5,04%	342.949,4	4,80%	351.342,1	4,93%	8.392,7	16.593,5	-0,12%	4,96%
1.1.4 IOF	35.257,5	0,53%	38.319,8	0,54%	37.951,0	0,53%	(368,8)	2.693,5	0,00%	7,64%
1.1.5 COFINS	214.147,1	3,23%	243.497,8	3,41%	241.888,5	3,39%	(1.609,3)	27.741,4	0,17%	12,95%
1.1.6 Contribuição para o PIS/PASEP	56.955,9	0,86%	64.657,2	0,91%	64.842,9	0,91%	185,7	7.887,0	0,05%	13,85%
1.1.7 CSLL	69.428,3	1,05%	71.367,6	1,00%	71.904,9	1,01%	537,3	2.476,6	-0,04%	3,57%
1.1.8 CIDE-Combustíveis	5.954,0	0,09%	6.229,4	0,09%	6.346,5	0,09%	117,1	392,5	0,00%	6,59%
1.1.9 Outras Receitas Administradas pela RFB	29.534,5	0,44%	22.603,8	0,32%	22.078,1	0,31%	(525,7)	(7.456,4)	-0,14%	-25,25%
1.2 Arrec. Líq. Reg. Geral da Prev. Social (RGPS)	375.590,1	5,66%	393.762,5	5,52%	403.426,0	5,66%	9.663,5	27.835,9	0,00%	7,41%
1.3 Receitas Não Administradas pela RFB	174.193,3	2,62%	164.345,2	2,30%	166.354,1	2,33%	2.008,9	(7.839,2)	-0,29%	-4,50%
1.3.1 Concessões e Permissões	28.632,6	0,43%	19.494,4	0,27%	18.894,4	0,26%	(600,0)	(9.738,2)	-0,17%	-34,01%
1.3.2 Contribuição para Complemento do FGTS	5.162,4	0,08%	5.469,0	0,08%	5.459,7	0,08%	(9,3)	297,3	0,00%	5,76%
1.3.3 Contribuição do Servidor ao RPPS	13.775,1	0,21%	14.149,8	0,20%	15.932,6	0,22%	1.782,8	2.157,5	0,02%	15,66%
1.3.4 Contribuição do Salário-Educação	20.260,3	0,31%	21.274,2	0,30%	21.586,4	0,30%	312,2	1.326,1	0,00%	6,55%
1.3.5 Royalties /Compensações Financeiras	36.470,5	0,55%	37.851,7	0,53%	44.907,8	0,63%	7.056,1	8.437,3	0,08%	23,13%
1.3.6 Dividendos	5.931,3	0,09%	6.782,0	0,10%	6.782,0	0,10%	-	850,7	0,01%	14,34%
1.3.7 Operações com Ativos	3.240,6	0,05%	2.529,8	0,04%	2.529,7	0,04%	(0,1)	(710,9)	-0,01%	-21,94%
1.3.8 Receitas Próprias (Fontes 50, 63 e 81)	14.664,4	0,22%	15.310,3	0,21%	14.389,3	0,20%	(921,0)	(275,1)	-0,02%	-1,88%
1.3.9 Demais Receitas Não Administradas RFB	46.054,1	0,69%	41.484,0	0,58%	35.872,2	0,50%	(5.611,8)	(10.181,9)	-0,19%	-22,11%
2 TRANSF. EST. MUNIC. REPART. DE REC.	218.839,6	3,30%	230.241,0	3,23%	235.072,8	3,30%	4.831,8	16.233,3	0,00%	7,42%
2.1 CIDE-Combustíveis	1.726,7	0,03%	1.806,5	0,03%	1.840,5	0,03%	34,0	113,8	0,00%	6,59%
2.2 Exploração de recursos naturais	22.968,8	0,35%	27.557,3	0,39%	27.866,6	0,39%	309,3	4.897,8	0,04%	21,32%
2.3 Contribuição do Salário-Educação	12.156,2	0,18%	12.764,5	0,18%	12.951,8	0,18%	187,3	795,6	0,00%	6,55%
2.4 FPE/FPM/PI-EE	180.414,7	2,72%	186.504,9	2,61%	190.797,4	2,68%	4.292,5	10.382,7	-0,04%	5,75%
2.5 Demais	1.573,2	0,02%	1.607,8	0,02%	1.616,5	0,02%	8,7	43,3	0,00%	2,75%
3 REC. LÍQ. DE TRANSF. A EST. E MUN. (1-2)	1.153.623,1	17,38%	1.206.882,4	16,91%	1.221.396,1	17,13%	14.513,7	67.773,0	-0,25%	5,87%

Fonte: SOF/Ministério do Planejamento.

As receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) representam mais de 60% da receita total, com previsão de aumentarem R\$ 64 bilhões (7,8%) em relação à previsão para 2017, conforme PLOA 2018 modificado. A receita líquida do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) representa cerca de 27% da receita total, com previsão de aumento de R\$ 27,8 bilhões (7,4%), enquanto as receitas não administradas pela RFB, que perfazem mais de 11% da receita total, diminuem R\$ 7,8 bilhões (-4,5%). Quando consideradas como variação do PIB, receitas administradas e líquidas do RGPS permanecem constantes, enquanto que as receitas não administradas pela RFB caem em 0,3% do PIB.

Assim, as receitas administradas previstas no PLOA 2018 modificado totalizam R\$ 886,7 bilhões, dos quais se destacam o imposto de renda, com R\$ 351,3 bilhões e a Cofins, com R\$ 241,9 bilhões. Em valores absolutos, a receita administrada com maior aumento é a Cofins, com R\$ 27,7 bilhões de acréscimo, enquanto outras receitas administradas são reduzidas em R\$ 7,5 bilhões. Em termos percentuais, os destaques ficam com imposto de importação, que cresce 22,2%, e outras receitas, que diminuem 25,3%.

A previsão de arrecadação de receitas não administradas pela RFB é de R\$ 166,4 bilhões, destacando-se R\$ 44,9 bilhões de royalties/compensação financeira pela exploração de recursos naturais e R\$ 35,9 bilhões de demais receitas. Nas receitas não administradas, o maior aumento nominal ocorre em royalties/compensação financeira, com R\$ 8,4 bilhões (23,1%), enquanto as reduções mais intensas são notadas nas demais receitas e nas concessões e permissões, com R\$ 10,2 bilhões (22,1%) e R\$ 9,7 bilhões (34%), respectivamente.

3.1.1. Renúncia de Receitas Tributárias

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



CONGRESSO NACIONAL

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

de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. O demonstrativo de gastos tributários não foi alterado no PLOA modificado.

Em relação aos benefícios tributários relativos a impostos e contribuições, a estimativa de renúncia de receitas é de R\$ 283,4 bilhões para 2018, ou 3,97% do PIB projetado para esse exercício, pouco menor que a projeção de 4,2% prevista no PLOA para o ano corrente. O montante representa uma pequena diminuição nominal em relação a 2017, da ordem de R\$ 1,4 bilhão.

A distribuição dos benefícios tributários relativos às receitas administradas pela RFB, inclusive contribuições para o RGPS, é apresentada na Tabela 11, classificada segundo as regiões e por tributo.

TABELA 11 – ESTIMATIVA DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA

R\$ milhões

Tributo	% PIB	Total	Norte	Nordeste	Centro-oeste	Sudoeste	Sul
Imposto sobre Importação	0,04	2.742	2.203	38	15	416	70
Imposto sobre a Renda	1,42	101.459	5.386	14.694	8.153	58.521	14.706
IR Pessoa Física	0,63	45.313	1.771	6.831	4.367	25.677	6.667
IR Pessoa Jurídica	0,65	46.422	3.434	7.051	3.299	26.172	6.466
IR Retido na Fonte	0,14	9.724	182	812	487	6.672	1.573
Imposto sobre Produtos Industrializados	0,36	25.959	14.853	2.420	673	6.283	1.731
Operações Internas	0,31	22.388	11.578	2.410	665	6.031	1.704
Vinculado à Importação	0,05	3.571	3.275	9	8	253	26
Imposto sobre Operações Financeiras - IOF	0,04	2.600	142	540	372	1.075	471
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR	0,00	44	2	22	1	7	12
Contribuição Social para o PIS-PASEP	0,18	12.768	1.462	1.112	961	6.676	2.556
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	0,16	11.210	347	1.316	867	6.417	2.263
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS	0,91	65.062	6.901	5.658	5.072	34.781	12.650
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	0,00	1	0	0	0	1	0
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM	0,02	1.254	678	545	0	25	5
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE	0,00	0	0	0	0	0	0
Contribuição para a Previdência Social	0,85	60.349	1.646	6.481	5.085	34.560	12.576
TOTAL	3,97	283.447	33.621	32.826	21.200	148.761	47.040

Fonte: PLOA 2018 – Informações complementares

Os maiores benefícios tributários decorrem de desonerações concedidas no âmbito do imposto sobre a renda (R\$ 101,4 bilhões), da COFINS (R\$ 65 bilhões), e da Contribuição para o RGPS (R\$ 60,0 bilhões), que juntos respondem por quase 80% do total do gasto tributário.

A região Sudeste recebe a maior parcela dos benefícios tributários, com R\$ 148,7 bilhões, ou seja, 52,4% do total, devido a maior concentração econômica nessa região. A distribuição percentual dos benefícios pelas demais regiões se dá do seguinte modo: Sul, com 16,6%, Norte, com 11,8%, Nordeste com 11,6%, e Centro-Oeste, com 7,4%.

A Tabela 12 demonstra o peso elevado dos benefícios tributários concedidos às micro e pequenas empresas por meio do Simples Nacional, R\$ 80,6 bilhões (28,45% do total), seguido pelos Rendimentos Isentos e Não Tributáveis – IRPF, R\$ 27 bilhões (9,55%) e pelos benefícios concedidos à Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio e à Desoneração da Cesta Básica, ambos respondendo por, aproximadamente, R\$ 24,4 bilhões (8,55%) cada.

**CONGRESSO NACIONAL**

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

TABELA 12 – PRINCIPAIS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS

Tipo de Benefício	Tributos Envolvidos	R\$ milhares	
		PLDO 2018	%
Simplex Nacional	IRPJ, IPI, PIS/COFINS, CSLL, RGPS	80.653.437	28,45
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	IRPF	27.069.146	9,55
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	II, IPI, PIS/COFINS	24.248.069	8,55
Agricultura e Agroindústria - Desoneração Cesta Básica	PIS/COFINS	24.238.743	8,55
Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	IRPJ, CSLL, COFINS	23.606.132	8,33
Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	IRPF	17.422.247	6,15
Desoneração da Folha de Salários	RGPS	14.771.458	5,21
Benefícios do Trabalhador	IRPJ, CSLL, RGPS	11.648.755	4,11
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	IRPJ, IPI, II, PIS/COFINS, CSLL	10.089.221	3,56
Poupança e Letra Imobiliária Garantida	IRRF	8.625.490	3,04
Desenvolvimento Regional	IRPJ, AFRMM	6.689.333	2,36
Informática e Automação	IOF	5.744.670	2,03
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	IRPJ, IRRF, II, IPI, PIS/COFINS	3.669.300	1,29
Demais		29.970.731	8,81
Total		283.446.729	100,00

Fonte: PLOA 2018 – Informações complementares

3.2. Receitas Financeiras

As receitas financeiras são aquelas derivadas de operações de crédito (contratual e emissão de títulos), de prestações recebidas referentes a empréstimos concedidos (amortização e encargos), remuneração de depósitos (inclusive disponibilidades do Tesouro Nacional junto ao Banco Central), do resultado positivo apurado pelo Banco Central, alienação de bens patrimoniais e outras.

As projeções dessas receitas para 2018, comparadas aos valores arrecadados em 2016 e aos estimados na LOA 2017, encontram-se discriminadas na Tabela 13.

TABELA 13 – RECEITAS FINANCEIRAS

DISCRIMINAÇÃO	R\$ milhões					
	REALIZADA	LOA	PLOA	PLOA Mod	Variação	
	2016	2017 (A)	2018 (B)	2018 (C)	(C - B)	(C - A)
Operações de Crédito	1.047.519,5	1.569.118,9	1.609.356,0	1.638.399,6	29.043,6	69.280,7
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	752.513,4	946.407,7	1.088.402,1	1.139.498,9	51.096,8	193.091,2
Interna	744.524,9	925.084,5	1.083.787,8	1.134.915,5	51.127,7	209.831,0
Externa	7.988,5	21.323,3	4.614,4	4.583,3	(31,1)	(16.740,0)
Emissão de Títulos	291.700,6	619.495,4	519.895,4	495.061,9	(24.833,5)	(124.433,5)
Dívida Interna	289.315,3	611.466,1	515.516,5	490.711,8	(24.804,7)	(120.754,3)
Dívida Externa	2.385,3	8.029,3	4.378,9	4.350,2	(28,7)	(3.679,1)
Créditos Contratuais	3.305,5	3.215,7	1.058,5	3.838,8	2.780,3	623,1
Internos	0,0	13,5	4,4	4,4	(0,0)	(9,1)
Externos	3.305,5	3.202,2	1.054,1	3.834,5	2.780,4	632,3
Amortizações	143.101,3	20.726,4	156.900,9	156.719,2	(181,7)	135.992,8
Juros e Encargos	22.936,8	20.668,7	21.139,4	21.092,1	(47,3)	423,4
Remuneração das Disponibilidades do TN	92.648,1	114.535,6	122.832,6	92.832,6	(30.000,0)	(21.703,0)
Resultado do Banco Central	156.285,9	215.022,8	103.520,0	46.520,0	(57.000,0)	(168.502,8)
Remuneração de Depósitos Bancários	20.925,7	17.115,3	13.643,9	12.544,8	(1.099,1)	(4.570,5)
Remuneração de Depósitos Especiais	1.496,6	1.490,4	1.431,4	1.431,4	0,0	(59,0)
Remuneração sobre Repasse Prog. Desenv. Econômico	10.705,1	10.705,1	11.648,9	11.648,9	0,0	943,8
Contribuição Patronal para o RPPS	18.253,6	21.328,7	22.806,1	25.079,5	2.273,4	3.750,8
Demais Receitas Financeiras	15.345,0	1.903,7	35.992,5	38.100,6	2.108,2	36.196,9
Total	1.529.217,6	1.992.615,7	2.099.271,6	2.044.368,7	(54.902,9)	51.753,0

Fonte: SIGA Brasil / PLOA 2018 e PLOA 2018 Modificado.



CONGRESSO NACIONAL

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

O PLOA modificado reduziu as receitas financeiras em R\$ 54,9 bilhões. De um lado, o aumento do déficit primário foi parcialmente financiado por acréscimo de R\$ 29 bilhões de operações de crédito. Por outro lado, algumas receitas financeiras caíram significativamente, em particular, o resultado esperado do Banco Central (R\$ 57 bilhões) e a remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional (R\$ 30 bilhões). No caso do Banco Central a alteração seria em função de expectativas mais atualizadas quanto ao desempenho da Autarquia. No tocante às disponibilidades do Tesouro a diferença se deu em razão da redução na projeção da taxa Selic.

No PLOA 2018, as receitas financeiras correspondem a R\$ 2.044,4 bilhões, dos quais R\$ 1.638,4 bilhões (80,1%) decorrem de operações de crédito. A maior parte dessas operações dizem respeito ao refinanciamento (rolagem)¹⁴ da dívida pública mobiliária (R\$ 1.139,5 bilhões).

Os demais itens com maior representatividade no total das receitas financeiras são emissão de títulos da dívida interna, não destinados à amortização de títulos vincendos (R\$ 495,1 bilhões), amortizações de dívidas de terceiros com a União (R\$ 156,7 bilhões), remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional (R\$ 92,8 bilhões) e transferência do resultado positivo do Banco Central (R\$ 46,5 bilhões).

As rubricas que apresentam maiores taxas de variação em 2018 ante os valores autorizados na LOA 2017 são amortizações de empréstimos (657,0%, passando de algo em torno de R\$ 20 bilhões para R\$ 156,7 bilhões e o resultado do Banco Central, que apresentou redução (-78,4%).

Dentre as receitas financeiras, incluem-se os pagamentos do BNDES no valor total de R\$ 148,6 bilhões à União, sendo R\$ 130,0 bilhões ao Tesouro Nacional¹⁵ (sob a rubrica “Amortização de Empréstimos Contratuais” na UO “71010 – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda”¹⁶), e R\$ 18,6 bilhões ao Fundo de Amparo ao Trabalhador¹⁷ (sob a rubrica “Demais Receitas de Capital”).

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), ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta. Esta norma constitucional atua como instrumento para evitar que, em termos de montantes globais, recursos oriundos do endividamento estatal financiem despesas correntes.

À semelhança do verificado em 2017, a proposta orçamentária de 2018 deixa de observar o atendimento da “regra de ouro” no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social. No PLOA, a observância a essa regra somente se verifica caso prevaleça a interpretação de que a comparação entre operações de crédito e despesas de capital deve considerar também o orçamento de investimento das empresas estatais.

Contudo, deve-se lembrar de que o cômputo dos investimentos e operações de crédito previstos no orçamento de investimento não considera todas as operações de créditos e despesas de capital que possam ocorrer no âmbito das empresas estatais. De fato, diferentemente dos

¹⁴ O refinanciamento ocorre pela amortização dos títulos vincendos com a utilização de recursos obtidos com a emissão de outros títulos.

¹⁵ Trata-se de amortizações antecipadas iniciadas em 2016, quando o BNDES amortizou R\$ 100,0 bilhões. Em 2017 deve ocorrer amortização de outros R\$ 50 bilhões. Embora no PLOA 2018 tenha sido incluída previsão de receita no valor de R\$ 130,0 bilhões, a imprensa tem noticiado nas últimas semanas que a STN e a instituição financeira ainda negociam o montante da antecipação de amortização que deverá ocorrer no próximo ano. O valor da antecipação certamente levará em conta não apenas a disponibilidade de caixa do banco mas também a definição quanto ao volume de recursos que deverá destinar à oferta de crédito, como forma de apoiar investimentos que impulsionem o crescimento da economia.

¹⁶ O valor é parte da receita prevista de R\$ 136,1 bilhões.

¹⁷ Os empréstimos do FAT ao BNDES decorrem do art. 239, § 1º, da Constituição (40% das contribuições para o PIS/PASEP pertencentes ao FAT são destinados ao BNDES). Esses empréstimos não têm data para amortização, mas devem ocorrer em caso de insuficiência de recursos do fundo para o pagamento do seguro desemprego e do abono salarial, conforme previsto no art. 7º da Lei nº 8.019, de 1990. Caso concretizada, esta será a primeira vez que o BNDES amortizará parcela dos recursos emprestados pelo FAT.



CONGRESSO NACIONAL

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

orçamentos fiscal e da seguridade social, o orçamento de investimento não considera todas as receitas e despesas de cada entidade, mas apenas os investimentos e as fontes de financiamento correspondentes.

De acordo com a Tabela 14, que considera apenas os números do orçamento fiscal e da seguridade social do PLOA 2018 modificado, constata-se que o princípio não foi respeitado, pois o montante de operações de crédito, no valor de R\$ 1.638,4 bilhões, é superior em R\$ 63,7 bilhões ao das despesas de capital, cujo montante constante do PLOA 2018 é de R\$ 1.574,7 bilhões.

TABELA 14 – OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DESPESAS DE CAPITAL – PLOA MODIFICADO 2018
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Operações de Crédito		Despesas de Capital	
Refinanciamento da Dívida Pública	1.139.498,88	Investimentos	29.765,66
Outras Operações de Crédito	498.900,75	Inversões Financeiras	82.366,30
		Amortização da Dívida	1.462.585,93
Total	1.638.399,62	Total	1.574.717,89
Excesso de operações de crédito em relação à despesa de capital			63.681,74

Fonte: PLOA 2018 Modificado.

Entretanto, conforme a Tabela 15, se for considerado nessa apuração o orçamento de investimentos das empresas estatais, verifica-se o cumprimento da regra de ouro, com as despesas de capital maiores que as operações de crédito em R\$ 2 bilhões.

TABELA 15 – OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DESPESAS DE CAPITAL – PLOA MODIFICADO 2018
(Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Estatais)

Operações de Crédito		Despesas de Capital	
Orçamentos Fiscal e da Seguridade	1.638.399,62	Orçamentos Fiscal e da Seguridade	1.574.717,89
Orçamento de Investimento	2.536,40	Participação da União no Capital de Empresas	-619,01
		Orçamento de Investimento das Estatais	68.803,80
Total	1.640.936,02	Total	1.642.902,68
Excesso de despesas de capital em relação às operações de crédito			1.966,66

Fonte: PLOA 2018 modificado.

Ressalte-se que, caso o Poder Executivo optasse por incluir, na estimativa da receita, previsão adicional de emissão de títulos no valor de R\$ 148,6 bilhões em substituição à previsão de pagamentos por parte do BNDES, conforme anteriormente mencionado, a regra de ouro seria descumprida no PLOA 2018 em R\$ 146,6 bilhões, mesmo com o cômputo do orçamento de investimentos.

Por fim, deve-se registrar que a verificação do cumprimento da “regra de ouro” não está restrita à fase de elaboração da proposta orçamentária, mas deve ocorrer também na apresentação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre do exercício,



CONGRESSO NACIONAL

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

quando a apuração é feita com base nos recursos de operações de crédito recebidos e nas despesas de capital executadas, conforme estabelece o inciso I do § 1º do art. 53, da LRF.

3.3. Desvinculação de Receita (DRU)

A constituição das fontes de recursos decorrente da estimativa de receita constante do PLOA 2018 considera o efeito da Emenda Constitucional nº 93, de 2016, que prorroga a vigência da desvinculação de receitas da União (DRU), até 31 de dezembro de 2023. Por meio desse instrumento, são desvinculados 30% da arrecadação federal de contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico e taxas de órgão, fundo ou despesa, o que reduz o grau de rigidez orçamentária quanto à alocação dos recursos. Até 2015, o percentual da DRU era 20% e incidia também sobre impostos, mas não sobre taxas.

Na esfera federal, a desvinculação não abrange contribuições para o Regime Geral da Previdência Social, salário-educação nem Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste.

No PLOA 2018, informações substantivas sobre a DRU constaram apenas das informações complementares, na forma do "Demonstrativo da Desvinculação das Receitas da União - DRU no PLOA-2018", exigido pelo Anexo II, inciso X, das diretrizes orçamentárias para 2018. Assim, tais informações foram disponibilizadas ao Congresso Nacional na segunda metade do mês de setembro.

Com as modificações do PLOA 2018, os recursos desvinculados totalizam R\$ 123,9 bilhões, dos quais R\$ 117 bilhões (94,4%) advêm de contribuições sociais; R\$ 4,4 bilhões (3,5%), de contribuições econômicas; e R\$ 2,5 bilhões (2%) de taxas.

Cumprir registrar que recursos no montante de R\$ 106,4 bilhões originalmente pertencentes ao orçamento da seguridade social foram desvinculados. Por outro lado, o orçamento fiscal destinou R\$ 279,8 bilhões para cobrir o déficit da seguridade social.

4. DESPESAS

As despesas da proposta orçamentária totalizam R\$ 3.569,6 bilhões, dos quais R\$ 3.500,8 bilhões referem-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 68,8 bilhões ao orçamento de investimento das empresas estatais. Esse último valor indica redução de 23,4% em relação ao PLOA 2017. Os orçamentos fiscal e da seguridade social podem ser detalhados por grupo de natureza de despesa (GND), conforme Tabela 16.

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

Discriminação	R\$ bilhões				
	PLOA 2017	LOA 2017	Autorizado 2017	PLOA 2018	Mensagem Modificativa
Orçamentos Fiscal e da Seguridade	3.399,5	3.415,4	3.415,5	3.536,4	3.500,8
(-) Refinanciamento da Dívida	946,4	946,4	687,9	1.106,2	1.157,2
(=) Orçam. Fiscal e da Seg. Social (líquidos de refinanciamento)	2.453,1	2.469,0	2.727,6	2.430,2	2.343,6
1 - Pessoal e Encargos Sociais	306,9	306,9	310,7	324,6	322,78
2 - Juros e Encargos da Dívida	339,1	339,1	339,5	387,2	316,2
3 - Outras Despesas Correntes	1.200,9	1.209,8	1.207,2	1.223,2	1.249,1
4 - Investimentos	39,3	58,1	56,5	9,7	29,8
5 - Inversões Financeiras	82,0	83,8	83,6	74,3	82,4
6 - Amortização da Dívida	436,8	436,8	694,9	356,4	305,4
9 - Reserva de Contingência	48,2	34,5	35,1	54,8	38,0

Fonte: SIOP/SOF



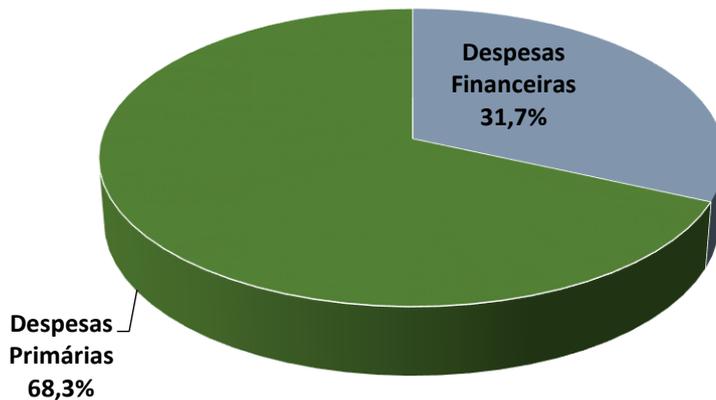
CONGRESSO NACIONAL

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

O refinanciamento da dívida pública federal, objeto de maior detalhamento no item 4.5.1 desta nota técnica, alcança R\$ 1.157,2 bilhões (33,1% do total dos orçamentos fiscal e da seguridade social). Trata-se de operações de crédito (emissão de títulos) cujos recursos são destinados à amortização do principal da dívida contratual e mobiliária, o que, de imediato, não tem impacto no montante da dívida¹⁸. Desconsiderando-se o valor do refinanciamento, os orçamentos fiscal e da seguridade social totalizam R\$ 2.343,6 bilhões.

As despesas financeiras¹⁹, formadas principalmente por amortização de dívidas (inclusive refinanciamento) e juros e encargos respectivos, somam R\$ 1.900,5 bilhões, o que representa 54,3% do total dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Desconsiderando-se o refinanciamento da dívida, a participação das despesas financeiras cai para 31,7%.

GRÁFICO 1 - DESPESAS PRIMÁRIAS E FINANCEIRAS
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social líquidos do refinanciamento da dívida)
R\$ 2.343,6 bilhões



Fonte: SIOP

As despesas primárias (ou não financeiras) totalizam R\$ 1.600,4 bilhões, sendo R\$ 1.464,0 bilhões de obrigatórias (91,5%) e R\$ 136,4 bilhões de discricionárias (8,5%). A participação das despesas obrigatórias no total das despesas primárias reafirma a elevada rigidez orçamentária quanto à possibilidade de redefinição das ações governamentais.

Os investimentos propostos nos orçamentos fiscal e da seguridade social somam R\$ 29,8 bilhões, inferior em 24,2% ao montante alocado no PLOA 2017.

¹⁸ O impacto sobre o montante da dívida ocorrerá ao longo do tempo, iniciando-se logo após o refinanciamento, podendo ser positivo ou negativo a depender dos juros e encargos que serão cobrados sobre as novas operações de crédito.

¹⁹ As despesas são discriminadas no orçamento pelo identificador de Resultado Primário (RP) igual a 0.



CONGRESSO NACIONAL

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

4.1. Observância de limites constitucionais e legais

4.1.1. Teto para Despesa Primária

4.1.1.1. Considerações iniciais

Em decorrência do Novo Regime Fiscal, instituído pela EC 95/2016 para vigorar por vinte exercícios financeiros a partir de 2017, as despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social devem observar limites individualizados, definidos para o Poder Executivo e para os Órgãos elencados nos incisos II a V do *caput* do art. 107 do ADCT.

As bases de cálculo desses limites correspondem aos montantes das despesas pagas, inclusive à conta de restos a pagar, e de outras operações que afetaram o resultado primário de 2016. Essas bases foram corrigidas em 7,2% para se chegar aos limites aplicáveis ao exercício de 2017. Para os anos subsequentes, os limites de cada ano corresponderão aos limites do ano anterior, atualizados pelo IPCA acumulado no período de doze meses encerrado em junho, dois meses antes, portanto, do envio do projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional (inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT)²⁰.

O conjunto desses limites individualizados representa o teto da União para despesas primárias, o qual, no entanto, não se aplica a determinados gastos, em consonância com o § 6º do art. 107 do ADCT, conforme a seguir relacionados:

I - transferências constitucionais relativas:

- a) ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF – art. 21, inciso XIV, da Constituição e Lei nº 10.633/2002);
- b) à repartição de recursos arrecadados a título de participação no resultado e de compensação financeira referentes à produção de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais (art. 20, § 1º, da Constituição);
- c) à repartição de impostos (art. 146, parágrafo único, inciso III; art. 153, § 5º; art. 157; art. 158, incisos I e II; e art. 159);
- d) à repartição da contribuição do salário educação (art. 212, § 6º, da Constituição);
- e) à complementação da União ao FUNDEB (art. 60, *caput*, incisos V e VII, ADCT);

II - decorrentes da abertura de créditos extraordinários;

III - não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV - com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Ademais, permite-se que os pagamentos de restos a pagar inscritos até 2015 não se submetam aos limites individualizados (§ 11 do art. 107 do ADCT), até o excesso de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias.

4.1.1.2. Limites individualizados aplicáveis a 2018

Com fundamento no art. 4º, § 2º, da LOA 2017 (Lei nº 13.414, de 10/01/2017), o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2017 apresentou os valores das despesas verificadas em 2016, no âmbito do Poder Executivo e dos órgãos mencionados nos incisos II a V do *caput* do art. 107 do ADCT, que constituem a base inicial para a determinação dos

²⁰ A metodologia de cálculo dos limites individualizados pode sofrer revisão a partir de 2026, décimo ano de vigência no novo regime fiscal, mediante envio ao Congresso Nacional de projeto de lei complementar.



CONGRESSO NACIONAL

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

limites individualizados. Para se chegar aos limites individualizados aplicáveis ao exercício de 2017, referidos valores foram atualizados em 7,2%, conforme previsão constitucional. Assim, o teto de gasto aplicável à União no exercício de 2017 alcançou R\$ 1.301,8 bilhões.

Posteriormente, contudo, o Relatório do 3º bimestre retificou o valor da despesa do Poder Executivo ocorrida em 2016, e respectivo limite individualizado aplicável a 2017, em razão de ajuste na metodologia de apuração do resultado primário destinado a registrar perdas no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES no valor de R\$ 7.042,6 milhões. Essas perdas representam ocorrências classificadas como outras operações que afetam o resultado primário. Também, no Relatório do 4º bimestre, após o encaminhamento da proposta orçamentária, verificou-se um erro na apuração do impacto primário das operações do FIES, cujo valor alterou-se para R\$ 6.345,1 milhões. Com os ajustes, o teto de gastos da União para o exercício em curso passou a ser de R\$ 1.308,6 bilhões.

Para o exercício de 2018, os limites individualizados vigentes em 2017 são atualizados pelo IPCA acumulado em doze meses completados em junho/2017 (3,0%), de modo que o teto de gastos da União alcança R\$ 1.347,9 bilhões.

Os valores relativos a despesas verificadas em 2016 e respectivos limites individualizados aplicáveis aos exercícios de 2017 e 2018 são demonstrados na Tabela 17.

TABELA 17 - DEMONSTRAÇÃO DOS LIMITES APLICÁVEIS AO EXERCÍCIO DE 2018

Órgão	Despesa Verificada em 2016 (1)	Limite Individualizado Aplicável a 2017 (1)	Limite Individualizado Aplicável a 2018
	A	b = a*1,072	c = b*1,03
PODER EXECUTIVO	1.168.261,09	1.252.375,89	1.289.947,17
DEMAIS PODERES	52.468,38	56.246,10	57.933,49
PODER JUDICIÁRIO	36.019,65	38.613,07	39.771,46
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	540,52	579,44	596,82
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	1.271,81	1.363,38	1.404,28
JUSTIÇA FEDERAL	9.302,68	9.972,48	10.271,65
JUSTIÇA MILITAR	457,56	490,51	505,22
JUSTIÇA ELEITORAL	6.192,72	6.638,59	6.837,75
JUSTIÇA DO TRABALHO	15.844,59	16.985,40	17.494,96
JUSTIÇA DO DF E TERRITÓRIOS	2.244,44	2.406,04	2.478,22
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	165,33	177,23	182,55
PODER LEGISLATIVO	10.549,70	11.309,28	11.648,56
CÂMARA DOS DEPUTADOS	5.067,25	5.432,09	5.595,05
SENADO FEDERAL	3.729,92	3.998,47	4.118,43
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	1.752,53	1.878,72	1.935,08
CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	70,31	75,37	77,64
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	5.368,97	5.755,54	5.928,20
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	459,74	492,84	507,63
TOTAL	1.220.729,47	1.308.621,99	1.347.880,65

Fonte: PLOA 2018, Siga Brasil e Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 1º e 4º bimestre/2017

(1) Conforme divulgado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 1º bimestre, exceto quanto à despesa do Poder Executivo em 2016 e respectivo limite individualizado aplicável a 2017, aumentados em R\$ 6.345,1 milhões e R\$ 6.271,8 milhões, respectivamente, em razão de ajuste relativo a perdas no âmbito do FIES.

De acordo com o § 3º do art. 107 do ADCT, a mensagem que encaminhar o projeto da lei orçamentária deve demonstrar os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados. Tal demonstração, no entanto, não consta da mensagem, que se limita a evidenciar o atendimento desses limites.

Como forma de suprir essa lacuna, a Tabela 18 confronta cada limite individualizado com o respectivo valor máximo de programação, de forma a demonstrar a compatibilidade.

**CONGRESSO NACIONAL**

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

TABELA 18 - LIMITES INDIVIDUALIZADOS E VALORES MÁXIMOS DE PROGRAMAÇÃO

R\$ milhões

Órgão	Limite Individualizado Aplicável a 2018	Compensação Autorizada na LDO 2018	Despesa imputável a 2018 a ser paga necessariamente em 2019	Demais Operações que Afetam o Resultado Primário	Valor Máximo de Programação PLOA 2018
	a	b	c	d	e = a + b + c + d
PODER EXECUTIVO	1.289.947,17	-2.104,10	891,30	-16.309,60	1.272.424,77
DEMAIS PODERES	57.933,49	2.104,10			60.037,59
PODER JUDICIÁRIO	39.771,46	1.748,60			41.520,06
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	596,82	67,00			663,82
SUPERIOR TRIB. JUSTIÇA	1.404,28	0,00			1.404,28
JUSTIÇA FEDERAL	10.271,65	323,70			10.595,35
JUSTIÇA MILITAR	505,22	7,50			512,72
JUSTIÇA ELEITORAL	6.837,75	99,60			6.937,35
JUSTIÇA DO TRABALHO	17.494,96	1.220,60			18.715,56
JUSTIÇA DO DF E TERRITÓRIOS	2.478,22	0,00			2.478,22
CONSELHO NAC. JUSTIÇA	182,55	30,10			212,65
PODER LEGISLATIVO	11.648,56	247,70			11.896,26
CÂMARA DOS DEPUTADOS	5.595,05	190,90			5.785,95
SENADO FEDERAL	4.118,43	28,10			4.146,53
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	1.935,08	28,80			1.963,88
CONSELHO NAC. MINIST.PÚBLICO	77,64	9,90			87,54
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	5.928,20	53,70			5.981,90
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	507,63	44,10			551,73
TOTAL	1.347.880,65	0,00	891,30	-16.309,60	1.332.462,35

Fonte: PLOA 2018, Siga Brasil e Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 1º e 4º bimestre/2017

Como se observa, para os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, Conselho Nacional do Ministério Público, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União, o valor máximo de programação corresponde ao respectivo limite individualizado acrescido da compensação dada pelo Poder Executivo, com fundamento no art. 107, §§ 7º e 8º, do ADCT e no art. 25, § 1º, da LDO 2018. A compensação do Poder Executivo somente é permitida no período de 2017 a 2019 e no valor máximo correspondente a 0,25% de seu limite individualizado. Poderia, portanto, alcançar R\$ 3,2 bilhões em 2018. Contudo, em decorrência do disposto no art. 25, *caput* e § 1º, da LDO 2018 a compensação ficou restrita a R\$ 2,1 bilhões²¹.

No caso do Poder Executivo, o valor máximo de programação corresponde ao seu limite individualizado com os seguintes ajustes: (i) menos a compensação a favor de outros órgãos (R\$ 2,1 bilhões); (ii) mais dotações relativas a despesas imputáveis a 2018 que devem necessariamente ser pagas no exercício de 2019 (R\$ 0,9 bilhão); e (iii) menos demais operações que afetam o resultado primário (R\$ 16,3 bilhões). Quanto a esses ajustes, a Tabela 19 apresenta maiores detalhes.

²¹ O *caput* do art. 25 da LDO 2018 definiu que o valor máximo de programação de 2018 de cada órgão situado fora da abrangência do Poder Executivo corresponde ao montante do PLOA 2017 (exceto despesas não recorrentes da Justiça eleitoral, sobre a qual não incide limite individualizado, e as do Fundo Partidário) corrigido pelo IPCA acumulado em 12 meses completados em junho/2017, que alcançou 3%. Quanto ao Fundo Partidário, o valor programado para 2018 corresponde ao valor pago em 2016 corrido por 10,4%. O § 1º do art. 25 permite que, em decorrência dos critérios de correção do *caput*, ultrapassados os limites individualizados, os órgãos sejam compensados pelo Poder Executivo.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 19 - LIMITE INDIVIDUALIZADO E VALOR MÁXIMO DE PROGRAMAÇÃO DO PODER EXECUTIVO

R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	PLOA	Mensagem Modificativa
LIMITE INDIVIDUALIZADO APLICÁVEL A 2018	1.289.947,2	1.289.947,2
(-) COMPENSAÇÃO EM FAVOR DE OUTROS PODERES E ÓRGÃOS	2.104,1	2.104,1
(+) AJUSTE CAIXA/COMPETÊNCIA (FLOAT PESSOAL)	891,3	926,0
(-) DEMAIS OPERAÇÕES QUE AFETAM O RESULTADO PRIMÁRIO	16.309,6	16.359,1
FABRICAÇÃO DE CÉDULAS E MOEDAS	881,0	881,0
SUBSÍDIOS AOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS	8.721,4	8.771,0
OPERAÇÕES NET LENDING	6.707,1	6.707,1
PROEX/PRONAF	1.424,2	1.424,2
FIES	5.282,9	5.282,9
VALOR MÁXIMO DE PROGRAMAÇÃO	1.272.424,8	1.272.409,9
VALOR PROGRAMADO NO PLOA 2018	1.231.133,9	1.272.239,2
VALOR NÃO PROGRAMADO	41.290,8	170,7

Fonte: PLOA 2018, Siga Brasil e Mensagem Modificativa

A Mensagem Modificativa aumentou a programação do Poder Executivo sujeita ao teto de gastos: a programação inicial do PLOA era cerca de R\$ 41,3 bilhões inferior ao teto de gastos; com a reprogramação, o Poder Executivo ficou apenas R\$ 170,7 milhões abaixo do valor máximo de programação.

4.1.1.3. Implicações ao processo legislativo orçamentário decorrentes do Novo Regime Fiscal

De acordo com a Resolução nº 1/2016-CN, para fins de aprovação de emendas, o Congresso Nacional pode utilizar recursos primários oriundos de: (i) reestimativa positiva da receita, (ii) reserva de contingência e (iii) cancelamento de programações.

Contudo, havendo um teto para a despesa primária da União que esteja integralmente comprometido na proposta orçamentária enviada pelo Poder Executivo, a apropriação de recursos oriundos da reestimativa da receita para o atendimento de emendas se torna inviável, exceto quanto às despesas ressalvadas pelo § 6º do art. 107 do ADCT.

Esse fato é positivo no sentido de desestimular reestimativa demasiadamente otimista da receita, o que contribui para minimizar a frustração da arrecadação no exercício financeiro e, portanto, a necessidade contingenciamento da despesa, bem como para reduzir o risco de descumprimento da meta de resultado primário.

Ademais, a instituição de limites individualizados torna inviável também a utilização da reserva de contingência ou o cancelamento de programações do Poder Executivo para o atendimento de emendas em favor dos órgãos situados fora de sua abrangência. Deve-se lembrar que os valores da programação desses órgãos em muitos casos ultrapassaram os respectivos limites individualizados e fazem uso da compensação fundamentada no art. 107, §§ 7º e 8º, do ADCT e no art. 25, § 1º, da LDO 2018.

Assim somente é viável a aprovação de emendas em favor de órgão situado fora da abrangência do Poder Executivo se forem suportadas por cancelamentos compensatórios de programação do mesmo órgão.

A esse respeito, em sessão de 19/9/2017, a CMO aprovou projeto de instrução normativa determinando que emendas destinadas ao acréscimo de despesa primária indiquem cancelamentos compensatórios, no âmbito do mesmo Poder ou órgão sujeito ao NRF, como forma de adequá-las aos respectivos limites individualizados.



CONGRESSO NACIONAL

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

Em relação ao Poder Executivo, ainda é possível a utilização de outras fontes que não o cancelamento de despesas, até o montante de R\$ 170,7 milhões, que corresponde ao valor abaixo do limite máximo de programação, constante da Mensagem Modificativa.

Nesse contexto a maioria do atendimento das emendas de Bancada não impositivas e das emendas de Comissão será feita com o respectivo cancelamento de outra despesa do Poder Executivo sujeito ao teto de gastos. Dessa forma a discussão deverá se centrar na escolha de quais políticas públicas deverão ser priorizadas, cabendo ao Relator Geral e aos Relatores Setoriais atuar como mediadores dessa definição.

4.1.2. Educação

4.1.2.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Por força do art. 110, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, no exercício de 2018, o desembolso mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE deve corresponder ao valor do limite mínimo aplicado em 2017 corrigido em 3,0% (variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA no período de julho de 2016 a junho de 2017).

Tendo em vista que a aplicação mínima em MDE para 2017 ainda equivale a 18% da receita líquida de impostos e que o respectivo valor somente será conhecido após o encerramento do exercício, o PLOA 2018, assim como a Mensagem Modificativa, estimam a aplicação mínima para o ano corrente em R\$ 48,2 bilhões, com base na 4ª avaliação bimestral de arrecadação. Aplicada a correção de 3,0% pelo IPCA, o mínimo previsto para 2018 deverá alcançar R\$ 49,6 bilhões.

Pela primeira vez, a aplicação dos recursos com MDE está indicada na programação orçamentária pelo Identificador de Uso – IU 8²², cujo montante chega a R\$ 85,9 bilhões²³, ou seja, R\$ 36,3 bilhões acima do mínimo constitucional²⁴, conforme demonstrado nos Quadros 8A, 8B e 8C do Volume I da Mensagem Modificativa.²⁵

O PLOA 2018 e a Mensagem Modificativa indicam como despesa com MDE apenas programações no âmbito do Ministério da Educação – MEC, nos termos da LDO 2018. Nos exercícios anteriores, constavam na lei orçamentária dotações dessa natureza alocadas em outros órgãos, tais como Presidência da República, Ministério da Defesa, Transferência aos Estados, Distrito Federal e Municípios²⁶.

Dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, R\$ 69,0 bilhões são oriundos da fonte “100 – Recursos Ordinários” (sendo necessários R\$ 49,6 bilhões para o cumprimento da aplicação mínima em MDE); R\$ 5,9 bilhões, da fonte “113 – Contribuição do Salário-Educação”; R\$ 4,7 bilhões, da fonte “108 – Fundo Social – Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde”; e R\$ 6,3 bilhões, das demais fontes.

²² De acordo com o § 11 do art. 6º da LDO 2018, “O Identificador de Uso - IU tem por finalidade indicar se os recursos compõem contrapartida nacional de empréstimos ou de doações, ou se são destinados a outras aplicações, constando da Lei Orçamentária de 2018 e dos créditos adicionais, no mínimo, pelos seguintes dígitos, que antecederão o código das fontes de recursos:

(...)

VIII - recursos não destinados à contrapartida, para identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, de acordo com os art. 70 e art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no âmbito do Ministério da Educação (IU 8)”.

²³ Houve um acréscimo de R\$ 4,3 bilhões no montante de recursos destinados à MDE em relação à proposta encaminhada em 31.08.2017.

²⁴ Observe-se que R\$ 9,8 bilhões, correspondentes a 70% da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (ação 0E36), não podem ser computados na apuração do cumprimento do valor mínimo, conforme art. 60, inciso VIII, do ADCT.

²⁵ Antes se utilizava como marcador a fonte 112 Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

²⁶ Essas programações são voltadas para a educação do campo, instituições militares de ensino, transferência de recursos para serviços públicos de educação do Distrito Federal.



CONGRESSO NACIONAL

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

A proposta modificada para 2018 aloca como despesas com MDE a integralidade da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (ação 0E36), no valor de R\$ 14,1 bilhões, com o cuidado de considerar apenas 30% (R\$ 4,2 bilhões) como vinculados ao cálculo da aplicação mínima com MDE, em cumprimento ao art. 60, inciso VIII, do ADCT.

As despesas relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino estão definidas no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei nº 9.394/1996) como aquelas “realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis”. Os arts. 70 e 71 da LDB exemplificam as despesas passíveis ou não de serem consideradas como MDE. A definição, portanto, das despesas que integram ou não aquelas consideradas como MDE deve se fundamentar nesses dispositivos, independentemente da fonte de recursos utilizada.

Quanto à aplicação dos recursos decorrentes da arrecadação da contribuição do salário-educação (fonte 113), verifica-se a utilização indevida de R\$ 2,7 bilhões no financiamento da ação 00PI - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)²⁷. Nos termos do art. 212, § 5º, da Constituição, a mencionada contribuição social do salário-educação constitui fonte adicional para financiamento da educação básica pública, devendo ser aplicada, portanto, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Como se sabe, o art. 71, inciso IV, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional veda a inclusão de programas suplementares de alimentação, bem como outras formas de assistência social, no rol de despesas relativas à MDE.

Verifica-se, portanto, a necessidade de adoção de medida corretiva no sentido de alocar R\$ 2,7 bilhões oriundos da contribuição do salário-educação no objeto de sua vinculação: ações destinadas à educação básica. Em decorrência dessa providência, será necessária a recomposição de recursos para a alimentação escolar na educação básica.

Vale ressaltar que o problema é recorrente, uma vez que nas propostas de 2016, 2017 e na de 2018 encaminhada em 31.08.2017 também constavam alocações de recursos da fonte 113 na referida ação. Registre-se que nos processos orçamentários de 2016 e de 2017 o Congresso Nacional conseguiu corrigir o problema por meio de troca de fontes.

4.1.2.2. Impacto da EC 95/2016 (Novo Regime Fiscal)

A proposta orçamentária para 2018 estima, pela primeira vez, a aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino segundo regra imposta pela EC 95/2016 (Novo Regime Fiscal), o que deve perdurar pelos próximos 19 exercícios financeiros. O novo piso constitucional equivale à aplicação mínima de 2017, calculada nos termos do *caput* do art. 212 da Constituição (18% da receita líquida de impostos), corrigida, em cada exercício, pelo IPCA.

A Tabela 20 estima quanto seria o piso de aplicação em MDE, caso se aplicasse a regra constitucional original, vinculando-o à arrecadação de impostos prevista para 2018. Nesses termos, o piso alcançaria R\$ 51.662,5 milhões, ou seja, seria R\$ 2.012,6 milhões maior do que o valor calculado para 2018.

Em que pese o montante da programação orçamentária em MDE exceder com folga o piso de aplicação segundo os dois critérios, a constatada redução no valor mínimo amplia o limite teórico de compressão a que se poderia submeter a programação destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino.

²⁷ No PLOA 2018 encaminhado em 31.08.2017, a utilização indevida da fonte 113 era de R\$ 2,1 bilhões.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 20 – PISO CONSTITUCIONAL: COMPARATIVO DE APURAÇÃO

R\$ milhões

CONSTITUIÇÃO - art. 212, <i>caput</i>	
A) Receita de Impostos	481.059,1
A1) Impostos sobre a Importação	38.251,6
A2) Impostos sobre a Exportação	24,0
A3) Impostos sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR	1.383,4
A4) Impostos sobre a Renda - IR	351.341,9
A5) Impostos sobre Produtos Industrializados - IPI	52.107,2
A6) Impostos sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários - IOF	37.951,0
B) Exclusões (transferências constitucionais para os Estados/Municípios)	194.045,2
C) RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS (A - B)	287.013,9
D) PISO CONSTITUCIONAL (18% de C)	51.662,5
EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016 – ADCT art. 110	
E) Aplicação de MDE em 2017 (4ª Avaliação Bimestral)	48.203,8
F) Correção (IPCA acumulado jul 2016 - jun 2017)	3,0%
G) PISO CONSTITUCIONAL [E * (1 + F)]	49.649,9
REDUÇÃO (G - D)	-2.012,61

Fonte: PLOA 2018/Mensagem Modificativa

4.1.2.3. Complementação para o FUNDEB

O art. 11, inciso XIII, da LDO 2018 estabelece que o projeto de lei orçamentária discrimine, em categoria de programação específica, a dotação destinada à complementação da União ao FUNDEB.

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

Constituem recursos do fundo, definidos no art. 60, inciso II, do ADCT e no art 3º da Lei nº 11.494/2007 (Lei do FUNDEB), dentre outros, 20% das receitas decorrentes de transferências de impostos da União a Estados, Distrito Federal e Municípios e das transferências de impostos de Estados a Municípios, conforme mostra a Tabela 21.

TABELA 21 - COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB

R\$ milhões

DESCRIÇÃO	TOTAL DA RECEITA	FUNDEB
	(a)	(b) = 20% * (a)
I - Receitas Federais	185.942,6	37.188,5
II - Receitas Estaduais	516.772,9	103.354,6
III - Total (I + II)		140.543,1
IV - Complementação da União para 2017 (III * 10%)		14.054,3

Fonte: Dados obtidos a partir das Ações 0E36 e 0C33 conforme Mensagem Modificativa PLOA 2018 de 31.10.2017

Segundo informações da Tabela 21, as receitas federais e estaduais estimadas para o FUNDEB totalizam R\$ 140,5 bilhões. Desse total, R\$ 37,2 bilhões são oriundos de receitas federais partilhadas com os demais entes da federação e R\$ 103,3 bilhões correspondem à parcela proveniente de receitas estaduais.



CONGRESSO NACIONAL

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

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

De acordo com a Mensagem Modificativa do PLOA 2018, a complementação da União está estimada em R\$ 14,1 bilhões²⁸, com recursos oriundos da fonte “100 - Recursos Ordinários” (R\$ 10,1 bilhões) e da fonte “144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações” (R\$ 4,0 bilhões). Tendo em vista que o inciso VIII do art. 60 do ADCT estabelece que no máximo 30% dessa complementação podem estar vinculados ao cumprimento da aplicação mínima com MDE, o quadro 8A, constante do Volume I da proposta em análise, informa corretamente que apenas a parcela de R\$ 4,2 bilhões é considerada para o referido atendimento.

Por fim, verifica-se que, assim como as propostas orçamentárias para 2015, 2016 e 2017, as informações complementares relativas ao PLOA 2018 bem como a Mensagem Modificativa do PLOA 2018 deixaram de detalhar as unidades da federação que recebem parcela da complementação ao FUNDEB. Seria de bom alvitre, quando da elaboração do orçamento, que a sociedade e o Congresso Nacional conhecessem os Estados que não têm conseguido alcançar o gasto mínimo por aluno definido nacionalmente e, portanto, são beneficiados com os recursos da referida complementação.

4.1.3. Saúde

Após um longo período de estabilidade, a regra que define a metodologia de cálculo dos gastos mínimos federais em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) sofreu significativas alterações nos últimos anos. Pela regra original, instituída a partir da promulgação da EC nº 29/2000, e albergada pela Lei Complementar nº 141/2012, o piso constitucional aplicável à União a cada ano correspondia ao valor empenhado em ASPS no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB.

Durante a vigência dessa diretriz para o cálculo do piso, foi editada a Lei nº 12.858/2013, que destinou à saúde parcela das receitas da União provenientes dos royalties e da participação especial pela exploração de petróleo e gás natural. Indo além, a norma dispôs, em seu art. 4º, que esses recursos seriam aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal.

Esse regramento vigorou até 2015, quando foi aprovada a Emenda Constitucional do Orçamento Impositivo (EC nº 86, de 2015). Além de estabelecer a obrigatoriedade de execução orçamentária das programações decorrentes de emendas individuais²⁹, a EC alterou a forma de cálculo do piso de recursos a serem aplicados pela União em ASPS, que passou a corresponder a 15% da receita corrente líquida (RCL) do respectivo exercício financeiro (art. 198, § 2º, inciso I). Esse percentual, contudo, deveria ser alcançado progressivamente nos cinco anos seguintes à vigência da EC, sendo de 13,7% da RCL o piso da saúde para 2017 (art. 2º da EC nº 86, de 2015). Adicionalmente, a EC revogou o art. 4º da Lei nº 12.858/2013, ao estabelecer que as despesas com ASPS custeadas com recursos oriundos da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural seriam computadas para fins de cumprimento do piso constitucional de gastos em saúde (art. 3º da EC da EC nº 86, de 2015).

No ano seguinte, em 2016, a Emenda Constitucional que instituiu o Novo Regime Fiscal (EC nº 95, de 2016) revogou o art. 2º da EC nº 86, de 2015. Assim, já em 2017, o mínimo constitucional da saúde passou a ser 15% da RCL. Ademais, a mesma Emenda estabeleceu que,

²⁸ No PLOA 2018 encaminhado em 31.08.2017 a Complementação da União ao FUNDEB estava estimada em R\$ 13,8 bilhões. Portanto, houve um acréscimo de cerca de R\$ 0,3 bilhão pela Mensagem Modificativa.

²⁹ A EC nº 86/2015, determinou ainda que metade do montante alocado por meio de emendas individuais deve ser destinada a ASPS (§ 9º do art. 166 da CF, com a redação da EC nº 86/2015). Essa parcela, que corresponde a 0,6% da RCL, deve obrigatoriamente ser computada para fins do atendimento do valor mínimo a ser aplicado pela União (§ 10 do art. 166 da CF, com a redação dada pela EC nº 86/2015).



CONGRESSO NACIONAL

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

para 2018, o mínimo a ser aplicado em ASPS deve corresponder ao piso calculado para 2017 corrigido pelo IPCA (art. 110 do ADCT).

Finalmente, em 31.08.2017, a despeito da inovação legislativa trazida pela EC nº 95, de 2016, foi proferida medida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5545/DF suspendendo a eficácia dos arts. 2º e 3º da EC 86, de 2015.

No que interessa para a presente Nota, cabe destacar que os efeitos decorrentes da suspensão da eficácia do art. 2º da EC 86, de 2015, não impactam o cálculo dos gastos mínimos em ASPS para 2017 e, por conseguinte, para 2018. Conforme registrado, o piso da saúde para 2017 foi calculado com base em 15% da RCL, não levando em conta, portanto, a regra de progressividade disposta no art. 2º da EC nº 86, de 2015. Por outro lado, a suspensão da eficácia do art. 3º torna novamente aplicável o art. 4º da Lei nº 12.858/2013, de sorte que as despesas com ASPS custeadas com recursos provenientes de royalties e de participação especial pela exploração de petróleo e gás natural devem ser computados em acréscimo ao piso constitucional.

Nesse cenário, o piso constitucional de saúde para 2018 pode ser estimado em R\$ 116,5 bilhões. O montante corresponde ao piso de 2017, no valor de R\$ 113,1 bilhões (correspondente a 15% da RCL informada no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias relativo ao 4º bimestre de 2017, no valor de R\$ 754,0 bilhões), corrigido em 3% (variação do IPCA entre julho de 2016 a junho de 2017). A esse valor, devem ser acrescidos R\$ 56,0 milhões, oriundos das receitas decorrentes de royalties e de participação especial pela exploração de petróleo e gás natural aplicadas na saúde por força da Lei nº 12.858/2013, conforme apresentado na Tabela 22.

TABELA 22 – GASTOS MÍNIMOS EM SAÚDE PARA 2018

Ítem	R\$ milhões	
	PLOA 2018	Mensagem Modificativa
Piso constitucional da saúde (art. 107, § 1º, II c/c art. 110, II, do ADCT)	116.495,9	116.495,9
Receita de royalties e participação especial aplicada à saúde (art. 4º Lei nº 12.858/2013)	56,0	56,4
Total	116.551,9	116.552,3

No PLOA 2018, as programações classificadas como ASPS³⁰ somam R\$ 119,20 bilhões. Desse montante, R\$ 6,6 bilhões estão alocados em reserva de contingência, destinada especificamente para o atendimento de programações decorrentes de emendas individuais (R\$ 4,4 bilhões), bem como de emendas de bancada estadual de execução obrigatória e despesas necessárias ao custeio de campanhas eleitorais (R\$ 2,2 bilhões), em cumprimento ao art. 12, § 3º, incisos I e II, da LDO 2018. A Mensagem Modificativa trouxe um pequeno acréscimo, de cerca de R\$ 209 milhões, às programações classificadas como ASPS. Entretanto esse acréscimo refere-se ao aumento da contribuição patronal para o custeio de Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais, em decorrência do aumento da alíquota prevista na Medida Provisória 805/2017. A Tabela 23 apresenta esses valores.

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



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 23 – DOTAÇÕES EM ASPS – PLOA 2018

Itens	PLOA 2018	R\$ milhões
		Mensagem Modificativa
ASPS sem Reserva	112.437,4	112.647,2
Reserva de Contingência (emendas individuais- art. 12, § 3º, inciso I, da LDO 2018)	4.387,4	4.387,4
<i>Subtotal</i>	<i>116.824,8</i>	<i>117.034,6</i>
Reserva de Contingência (emendas de bancada e pleitos - art. 12, § 3º, inciso II, da LDO 2018)	2.193,7	2.193,7
<i>ASPS Total (Id. Uso 6)</i>	<i>119.018,5</i>	<i>119.228,3</i>

Vale destacar que os R\$ 4,4 bilhões destinados ao atendimento de programações decorrentes de emendas individuais correspondem a 50% do montante constante do PLOA 2018 para tal finalidade. Essa parcela deve obrigatoriamente ser aplicada em ASPS, por força do disposto no art. 166, § 9º, da CF/1988.

No mesmo sentido, os R\$ 2,2 bilhões alocados no Ministério da Saúde para atendimento de programações decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória e despesas necessárias ao custeio de campanhas eleitorais também correspondem à metade do montante previsto no PLOA 2018 para tais dispêndios. Entretanto, diferentemente das emendas individuais, não existe previsão normativa de que essa parcela seja aplicada em ASPS. Esperava-se que a Mensagem Modificativa encaminhada pelo Poder Executivo corrigisse esse erro na programação, o que não aconteceu.

4.1.4. Destinação de Recursos Decorrentes da Exploração de Petróleo às Áreas de Educação e Saúde e Outras Vinculações

4.1.4.1. Previsão de arrecadação e vinculações

Diferentemente das propostas orçamentárias de 2015 a 2017, a Mensagem Modificativa do PLOA 2018 considerou as regras de distribuição das receitas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos segundo o disposto na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

A hipótese compatibiliza as previsões orçamentárias com as regras aplicáveis quando da efetiva arrecadação por força de Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917/DF concedida pelo Supremo Tribunal Federal (STF)³¹, que suspendeu a aplicação parcial das regras que definem a distribuição dos recursos estipuladas na Lei nº 12.734/2012. O citado diploma legal alterou a Lei nº 9.478/1997 com o intuito de definir novas regras de distribuição, entre os entes da Federação, dos royalties e da participação especial devidos, bem como aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha de produção.

Assim, as vinculações legais foram estipuladas por complexo e indefinido marco regulatório³², cuja aplicação depende do regime e das áreas de exploração, da natureza da receita auferida e dos prazos de celebração de contratos e de declarações de comercialidade.

³¹ Medida Cautelar na ADI nº 4917 MC/DF, concedida em 18/3/13: "Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada em 15/03/2013 pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro contra 'as novas regras de distribuição dos royalties e participações especiais devidos pela exploração do petróleo, introduzidas pela Lei nº 12.734, de 2012 (doc. n. 1). De forma específica, são impugnados os arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei 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".

³² Constituição, art. 20, § 1º (participação de União, Estados, Distrito Federal e Municípios no resultado da exploração de petróleo), Lei nº 7.990/1989 (compensação financeira a Estados, Distrito Federal e Municípios), Lei nº 9.478/1997 (regime de concessão), Lei nº 12.276/2010 (cessão onerosa), Lei nº 12.304/2010 (criação da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA), Lei nº 12.351/2010 (partilha de produção e Fundo Social), Lei nº 12.734/2012 (alteração das regras de distribuição de royalties e de participação especial) e Lei nº 12.858/2013 (destinação para educação e saúde).



CONGRESSO NACIONAL

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

O novo PLOA 2018 prevê a arrecadação de R\$ 38.686,0 milhões³³ (acréscimo de 34,2% em relação ao PLOA 2017) decorrentes da exploração ou produção de petróleo, nos regimes de concessão e cessão onerosa, com recursos vinculados à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), ao Tesouro Nacional (TN), ao Fundo Social (FS), aos Ministérios da Educação (MEC), da Saúde (MS), da Defesa (MD), do Meio Ambiente (MMA), de Minas e Energia (MME) e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios (Est/Mun), conforme Tabela 24.

TABELA 24: RECEITAS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS

Valores em R\$ milhão

Natureza de receita/Regime de exploração	E/M	ANP	FS	MEC	MS	MD	MMA	MME	MCTIC	Total
REGIME DE CONCESSÃO	22.439,3	1.236,3	5.827,5	5.901,1	24,5	1.216,2	345,7	414,8	854,3	38.259,6
OUTORGA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO										
<i>Pagamento pela Retenção de Área para Exploração ou Produção</i>	-	268,4	-	-	-	-	-	-	-	268,4
	-	268,4	-	-	-	-	-	-	-	268,4
ROYALTIES MÍNIMOS	6.679,6	-	402,7	427,2	8,2	703,6	-	-	-	8.221,3
<i>Terra (Qualquer Situação)</i>	512,7	-	-	-	-	-	-	-	-	512,7
<i>Plataforma - Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Área e Camada Pré-Sal</i>	3.221,8	-	402,7	402,7	-	-	-	-	-	4.027,3
<i>Plataforma - Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Demais Situações</i>	2.814,3	-	-	-	-	703,6	-	-	-	3.517,9
<i>Plataforma - Declaração de Comercialidade a partir de 3/12/2012 - Qualquer Situação</i>	130,7	-	-	24,5	8,2	-	-	-	-	163,4
ROYALTIES EXCEDENTES	4.904,7	-	861,5	910,5	16,3	512,6	-	-	854,3	8.059,9
<i>Terra (Qualquer Situação)</i>	343,9	-	57,3	57,3	-	-	-	-	-	458,5
<i>Plataforma - Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Área e Camada Pré-Sal</i>	2.412,5	-	804,2	804,2	-	-	-	-	-	4.020,8
<i>Plataforma - Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Demais Situações</i>	2.050,3	-	-	-	-	512,6	-	-	854,3	3.417,2
<i>Plataforma - Declaração de Comercialidade a partir de 3/12/2012 - Qualquer Situação</i>	98,0	-	-	49,0	16,3	-	-	-	-	163,4
PARTICIPAÇÃO ESPECIAL	10.855,0	967,9	4.563,3	4.563,3	-	-	345,7	414,8	-	21.709,9
<i>Terra (Qualquer Situação)</i>	34,6	19,4	-	-	-	-	6,9	8,3	-	69,2
<i>Plataforma - Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Área e Camada Pré-Sal</i>	9.126,7	-	4.563,3	4.563,3	-	-	-	-	-	18.253,3
<i>Plataforma - Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Demais Situações</i>	1.693,7	948,5	-	-	-	-	338,7	406,5	-	3.387,4
REGIME DE CESSÃO ONEROSA	297,6	-	-	95,6	31,9	-	-	-	-	425,1
ROYALTIES MÍNIMOS	170,0	-	-	31,9	10,6	-	-	-	-	212,6
<i>Plataforma - Declaração de Comercialidade a partir de 3/12/2012 - Qualquer Situação</i>	170,0	-	-	31,9	10,6	-	-	-	-	212,6
ROYALTIES EXCEDENTES	127,5	-	-	63,8	21,3	-	-	-	-	212,6
<i>Plataforma - Declaração de Comercialidade a partir de 3/12/2012 - Qualquer Situação</i>	127,5	-	-	63,8	21,3	-	-	-	-	212,6
REGIME DE PARTILHA DE PRODUÇÃO	1,0	-	0,1	0,1	-	-	-	-	-	1,2
ROYALTIES ¹	1,0	-	0,1	0,1	-	-	-	-	-	1,2
<i>Plataforma - Declaração de Comercialidade a partir de 3/12/2012 - Qualquer Situação</i>	1,0	-	0,1	0,1	-	-	-	-	-	1,2
TOTAL	22.737,9	1.236,3	5.827,7	5.996,8	56,4	1.216,2	345,7	414,8	854,3	38.686,0

Fonte: Mensagem Modificativa – PLOA 2018.

¹ O Valor de R\$ 1,0 milhão alocado aos E/M (Estados e Municípios) se refere ao órgão 90.000 - Reserva de Contingência.

³³ O PLOA 2018 encaminhado em agosto de 2017 previa R\$ 38.120,1 milhões, ou seja, aumento de 1,5% na proposta encaminhada pela Mensagem Modificativa em 31 de outubro de 2017.



CONGRESSO NACIONAL

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

As receitas de outorga dos serviços de exploração e produção de petróleo (fonte 129), sob o regime de concessão, que somam R\$ 268,4 milhões, foram destinadas à ANP e alocadas em reserva de contingência de natureza financeira.

A Lei nº 9.478/1997, com redação dada pela Lei nº 12.734/2012, nas hipóteses previstas, acresceu recursos a serem transferidos pela União a Estados, Distrito Federal e Municípios: de 60% para 80% (royalties excedentes) e de 50% para 54% (participação especial). Os valores da proposta orçamentária destinados aos entes subnacionais equivalem aos percentuais estipulados no marco legal sem alteração (R\$ 22.737,9 milhões).

Com os efeitos da medida cautelar, os acréscimos previstos para Estados, Distrito Federal e Municípios são destinados às vinculações originalmente previstas para os órgãos específicos da administração direta da União e ao Fundo Social, bem como para as áreas de educação e saúde, nos termos da Lei nº 12.858/2013.

Ao Fundo Social (FS) são destinados R\$ 5.827,7 milhões (fonte 142). Além dos recursos advindos do petróleo, integram o seu orçamento receitas industriais (fonte 186) (R\$ 253,4 milhões) e recursos próprios financeiros (fonte 280) (R\$ 563,1 milhões), o que perfaz um total de R\$ 6.644,2 milhões para 2018. O FS foi criado com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas (Lei nº 12.351/2010).

4.1.4.2. Destinação para as Áreas de Educação e Saúde

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

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

Na Mensagem Modificativa para o orçamento de 2018, dentre as previsões de exploração e arrecadação, as áreas de educação e saúde são beneficiadas com a aplicação do inciso I, cujo requisito é temporal, caso a declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012. Nessa hipótese, os valores destinados à educação e saúde (fonte 142) são de, respectivamente, R\$ 169,2 milhões (75%) e R\$ 56,4 milhões (25%).

Para educação, há ainda o acréscimo decorrente da aplicação do inciso III c/c o art. 3º da Lei nº 12.858/2013, que vincula integralmente ao Fundo Social os recursos dos royalties e da participação especial destinados à União, em campos sob o regime de concessão oriundos da produção de áreas do Pré-Sal. Assim, são destinados à educação (fonte 108) R\$ 5.827,7 milhões (50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social).



CONGRESSO NACIONAL

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

Situação especial ocorre com a destinação de royalties excedentes para exploração em terra. Nessa hipótese, não houve suspensão do art. 49, inciso I, alínea “d”, com redação dada pela Lei nº 12.734/2012, que destina 25% da receita em questão ao Fundo Social, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da administração direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo. Sem regulamentação, são destinados 50% dos recursos do Fundo Social à educação (fonte 108), ou seja, R\$ 57,3 milhões.

Dessa forma, as aplicações totais em educação, financiadas pela arrecadação de royalties e participações especiais, somam R\$ 5.996,8 milhões, dos quais R\$ 5.827,7 milhões oriundos do Fundo Social³⁴.

4.1.4.3. Outras Considerações

Vinculadas a órgãos específicos da administração pública federal com o advento da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, as receitas pela exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, de forma recorrente, não são utilizadas para as finalidades previstas. Parcela considerável de suas aplicações é alocada em reserva de contingência de natureza financeira, o que contribui positivamente para a obtenção da meta de resultado primário fixada nas leis de diretrizes orçamentárias. Para 2018, segundo a Mensagem Modificativa do PLOA, as previsões seguem a regra (Tabela 25).

TABELA 25: RECEITAS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO
ALOCAÇÃO EM RESERVA DE CONTINGÊNCIA

MINISTÉRIO	FONTE 142	R\$ milhões	
		RESERVA DE CONTINGÊNCIA	%
Ministério da Defesa (MD)	1.216,2	0,0	0,0%
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	142,8	138,3	96,8%
Ministério de Minas e Energia (MME)	1.382,6	1.284,6	92,9%
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC)	854,3	669,4	78,4%
TOTAL	3.595,9	2.092,3	58,2%

Fonte: Mensagem Modificativa-PLOA 2018.

A vinculação de receitas decorrentes da exploração de petróleo, para as áreas de educação e de saúde, introduzida pela Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, foi motivada pelas expectativas criadas com a possibilidade de exploração de áreas do Pré-Sal, identificadas como de elevado potencial de arrecadação, em especial aquelas que serão exploradas sob os novos regimes de cessão onerosa e de partilha de produção, hipóteses contidas no art. 2º, incisos I e II, da Lei nº 12.858/2013. Somente com a exploração comercial dessas áreas, bem como da possibilidade contemplada no inciso IV³⁵, haverá destinação de significativos recursos para a educação e, em especial, para a saúde.

O art. 4º desse marco legal estabeleceu que os recursos destinados para as áreas de educação e saúde deverão ser aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição.

No caso da educação, o PLOA 2018 encaminhado em agosto de 2017 previa a alocação de R\$ 366,7 milhões (fonte 108) em reserva de contingência, de natureza financeira, o que frustrava a

³⁴ Dentre as receitas do Fundo Social, são destinados ainda à educação R\$ 253,4 milhões decorrentes da arrecadação de receitas industriais, a qual não está incluída na Tabela “RECEITAS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS”, uma vez que não se refere a royalties.

³⁵ O art. 33 da Lei nº 12.351, de 2010, dispõe que “O procedimento de individualização da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos deverá ser instaurado quando se identificar que a jazida se estende além do bloco concedido ou contratado sob o regime de partilha de produção”.



CONGRESSO NACIONAL

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

perspectiva de recursos adicionais para financiamento da educação, com vistas ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, em benefício da obtenção de meta de resultado primário constante da proposta orçamentária. Contudo, o novo PLOA 2018, encaminhado pela Mensagem Modificativa, deixou de alocar recursos em reserva de contingência.

A saúde, por seu turno, sofre revés com a impossibilidade dos valores alocados no setor serem efetivamente acrescidos ao seu piso de despesas, uma vez que a Emenda Constitucional nº 86/2015 (Orçamento Impositivo) passou a computar tais recursos na apuração do montante mínimo a ser aplicado³⁶.

Todavia, medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade concedida na ADI nº 5595, proposta pelo Procurador-Geral da República, suspendeu a eficácia dos artigos 2º e 3º da Emenda Constitucional nº 86/2015, o que restabelece, em acréscimo ao piso constitucional, a aplicação da parcela decorrente de participação no resultado e compensação financeira devidos pela exploração de petróleo e gás natural.

A Mensagem Modificativa do PLOA 2018 prevê, de forma inédita, a arrecadação de receitas oriundas da exploração em regime de partilha de produção. Apesar do valor reduzido (R\$ 1.239,2 mil), a estimativa aponta o início da auferição de receitas sob esse novo regime de exploração, cujo marco regulatório de distribuição, constante do art. 42-B, II, da Lei nº 12.351/2010, encontra-se suspenso por força de Medida Cautelar do STF na ADI nº 4917. Porém, a pendência judicial não altera a destinação de 22% à União (Fundo Social) (R\$ 272,6 mil) e de 78% a Estados e Municípios (R\$ 966,6 mil), alocados em reserva de contingência.

Da aplicação pretendida originamente pelo art. 2º, inciso I, da Lei nº 12.858/2013, as receitas da União deveriam ser destinadas para as áreas de educação e saúde na proporção, respectivamente, de 75% e 25%. O Poder Executivo, ao considerar a expressão “as receitas dos órgãos da administração direta da União”, utilizada no mencionado dispositivo, exclui o Fundo Social dessa hipótese. Assim, somente a área de educação tem recursos oriundos do FS (50%), por aplicação de outro dispositivo, art. 2º, inciso III, da Lei nº 12.858/2013. A prevalecer o entendimento incluído na Mensagem Modificativa, não haveria destinação para saúde das receitas com maiores expectativas de arrecadação decorrentes da exploração de áreas do Pré-Sal.

4.2. Pessoal e encargos sociais (GND 1)

A Mensagem Modificativa do PLOA 2018 prevê gastos com pessoal e encargos sociais³⁷ (GND 1) da ordem de R\$ 322.779,3 milhões, o que representa um acréscimo de R\$ 12.081,4 milhões (3,9%) em relação ao valor autorizado na LOA 2017, e uma redução de R\$ 1.857,7 milhões quando comparada à proposta orçamentária encaminhada em 31 de agosto de 2017 (PLOA 2018). A diferença entre os valores da Mensagem Modificativa e do PLOA 2018 pode ser assim explicada:

- a) adiamento, mediante edição de Medida Provisória³⁸, de reajustes remuneratórios autorizados por diversas leis³⁹ que teriam efeitos financeiros a partir de janeiro de 2018, perfazendo uma economia de R\$ 5.100 milhões;

³⁶ Art. 3º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal.

³⁷ Compreendem gastos com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, inclusive encargos sociais (a contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos, classificada como despesa financeira no PLOA 2018, alcança R\$ 22,4 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.

³⁸ Medida Provisória nº 805, de 30 de outubro de 2017.



CONGRESSO NACIONAL

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

- b) cancelamento de reajuste pertinente a cargos em comissão e funções de confiança do Poder Executivo, projetando-se uma redução de despesas da ordem de R\$ 190 milhões;
- c) novas autorizações para provimento de cargos e funções vagos no âmbito do Poder Executivo, bem como para provimentos do Banco de Professor-Equivalente e Quadro de Referência dos Cargos de Técnico-Administrativo em Educação, ocasionando um acréscimo de R\$ 1.153 milhões na despesa com pessoal e encargos sociais;
- d) elevação de despesas financeiras com contribuições previdenciárias da União ao Regime Próprio de Previdência Social (Cota-parte patronal do RPPS), em decorrência da elevação da alíquota de contribuição previdenciária do servidor público, conforme Medida Provisória nº 805, de 30 de outubro de 2017, cujo impacto líquido⁴⁰ alcança R\$ 2.280 milhões em 2018.

Do Anexo V da Mensagem Modificativa do PLOA 2018 constam autorizações para provimento, admissão ou contratação de pessoal, exceto reposição (item I do anexo), bem como para alteração de estrutura de carreiras e aumento de remuneração (item II do anexo). O impacto financeiro dessas autorizações no exercício de 2018 é de R\$ 1.564,2 milhões. Em valores anualizados, esse impacto é de R\$ 2.191,2 milhões⁴¹, o que implica aumento adicional de R\$ 627,0 milhões no ano seguinte em relação a 2018.

Com relação às autorizações constantes do item I do Anexo V, o impacto é de R\$ 1.559,3 milhões em 2018 (onde R\$ 21,7 milhões são relativos à substituição de terceirizados). Em valores anualizados, esse impacto é de R\$ 2.186,2 milhões (dos quais R\$ 36,9 milhões são relativos à substituição de terceirizados).

No que concerne ao item II do Anexo V, consta apenas autorização para suportar despesas decorrentes do PL nº 7.836, de 2014, que institui a gratificação por exercício cumulativo de cargos e de função administrativa dos membros da Defensoria Pública da União. O impacto em 2018 é de R\$ 4,9 milhões, igual ao valor anualizado.

Considerando-se os montantes autorizados no Anexo V do PLOA 2018 (R\$ 1.564,2 milhões no primeiro ano) e da LOA 2017 (R\$ 713,6 milhões no segundo ano)⁴², o valor estimado para o crescimento vegetativo da despesa com pessoal e encargos sociais seria R\$ 9.803,6 milhões, número que destoaria sensivelmente da média de incremento verificado nos últimos anos.

A distorção em comento deriva do fato de o Poder Executivo não ter detalhado, no Anexo V do PLOA 2018, reajustes que passarão a vigorar em 2018 e que, portanto, deveriam ter sido autorizados por esse instrumento, nos termos do artigo 169, § 1º, da Constituição. Trata-se de leis já em vigor e que contêm parcela – decorrente de aumento escalonado – cujos efeitos financeiros serão produzidos em 2018. No caso, as dotações orçamentárias que devem suportar o gasto adicional estão consignadas nas unidades orçamentárias correspondentes.

Em observância ao § 10 do art. 98 da LDO 2018, as dotações correspondentes à criação de cargos mediante projetos de lei e similares foram previstas em ações orçamentárias específicas e alocadas nos respectivos órgãos que possuem limites individualizados, e não mais na reserva de contingência geral, no âmbito do Poder Executivo, como vinha ocorrendo até o orçamento vigente.

³⁹ Leis nºs 13.324, 13.325, 13.326, 13.327, 13.328 e 13.371, todas de 2016 e Lei nº 13.464, de 2017.

⁴⁰ Diz-se impacto líquido porque o total da despesa financeira da União com contribuições previdenciárias ao RPPS experimenta, a um só tempo (i) acréscimo em virtude da referida elevação da alíquota e (ii) decréscimo resultante da postergação/cancelamento de reajustes anteriormente previstos.

⁴¹ Em geral, o impacto financeiro no exercício em que o aumento de gastos deva entrar em vigor é menor que o impacto anual, que ocorrerá a partir do segundo exercício. Isso se deve ao fato de que determinadas autorizações constantes do Anexo V suportam aumentos de gastos somente a partir de determinado mês do primeiro ano. O impacto menor no primeiro ano depende do mês a partir do qual se prevê que a norma produzirá efeitos.

⁴² O aumento da despesa com pessoal e encargos sociais autorizado pelo Anexo V da LOA 2017 tem impacto potencial de R\$ 7.031,1 milhões em 2017. Como esse impacto anualizado é de R\$ 7.744,7 milhões, estima-se que o aumento da despesa em 2018 decorrente de referida autorização poderia chegar a R\$ 713,6 milhões.



CONGRESSO NACIONAL

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

Comparando-se os valores alocados nas ações orçamentárias que se servem, entre outras finalidades, à formação de reservas de contingência para fazer face a novas despesas com pessoal (ação 0Z01 – primária e ação 0Z00 - financeira) com os valores indicados no Anexo V, verifica-se que no caso de algumas unidades orçamentárias não ocorreu a devida correspondência entre tais montantes, conforme demonstra a Tabela com destaques a seguir:

TABELA 26 - COMPARAÇÃO ENTRE RESERVAS DE CONTINGÊNCIA ESPECÍFICAS E AUTORIZAÇÕES PARA AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL CONSTANTES DO ANEXO V

Unidade Orçamentária	Reserva de Contingência para Pessoal e Encargos		Despesa Autorizada no Anexo V	Diferença
	Tipo (1)	Dotação		
01101 - Câmara dos Deputados	Primária	21.061.237	21.061.237	0
	Financeira	4.102.799	4.102.799	0
02101 - Senado Federal	Primária	13.600.768	13.600.768	0
	Financeira	645.965	645.965	0
03101 - Tribunal de Contas da União	Primária	1.444.672	1.444.672	0
	Financeira	79.098	79.098	0
10101 - Supremo Tribunal Federal	Primária	4.089.497	4.089.497	0
	Financeira	623.635	623.635	0
11101 - Superior Tribunal de Justiça	Primária	2.597.735	2.597.735	0
	Financeira	382.902	382.902	0
12101 - Justiça Federal de Primeiro Grau	Primária	590.436.987	30.000.000	560.436.987
	Financeira	109.822.326	5.600.000	104.222.326
13101 - Justiça Militar da União	Primária	1.666.830	1.666.830	0
	Financeira	266.654	266.654	0
15126 - Conselho Superior da Justiça do Trabalho	Primária	235.848.272	24.531.230	211.317.042
	Financeira	38.689.870	3.796.691	34.893.179
16101 - Tribunal de Justiça do Distrito Federal	Primária	1.957.874	1.957.874	0
	Financeira	197.744	197.744	0
17101 - Conselho Nacional de Justiça	Primária	700.321	700.321	0
	Financeira	73.824	73.824	0
26101 - Ministério da Educação - Administração Direta	Primária	858.893.381	0	858.893.381
	Financeira	127.429.705	0	127.429.705
29101 - Defensoria Pública da União	Primária	7.422.155	7.422.155	0
34101 - Ministério Público Federal	Primária	469.225	469.225	0
	Financeira	18.456	18.456	0
34103 - Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios	Primária	381.778	381.778	0
	Financeira	15.820	15.820	0
34104 - Ministério Público do Trabalho	Primária	804.386	804.386	0
	Financeira	31.639	31.639	0
71102 - Recursos sob Supervisão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	Primária	3.550.323.292	941.538.561	2.608.784.731
	Financeira	606.351.406	211.538.483	394.812.923

Fonte: Siga Brasil / Mensagem Modificativa do PLOA 2018

(1) Reserva Primária é a dotação consignada na ação "0Z01 - Reserva de Contingência Fiscal - Primária", destinada ao suporte de qualquer despesa com pessoal e encargos, exceto a contribuição patronal para o RPPS, considerada despesa financeira; Reserva Financeira é a dotação consignada na ação "0Z00 - Reserva de Contingência - Financeira", destinada ao suporte de despesa com a contribuição patronal para o RPPS, considerada como despesa financeira.

A diferença indicada corresponde, em tese, aos reajustes parcelados, com vigência em 2018, para os órgãos da Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Ministério da Educação e demais órgãos do Poder Executivo. Portanto, não teria sido adotado o mesmo critério para a alocação dos reajustes que passarão a vigorar em 2018: em alguns casos, os aumentos foram consignados diretamente na programação ordinária para pagamento de despesas com pessoal (ação 20TP – Ativos Cíveis da União) e, em outros, na reserva de contingência. Conforme já mencionado, para se compatibilizar os reajustes escalonados com o que determina a Constituição Federal (art. 169,



CONGRESSO NACIONAL

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

§ 1º), tais parcelas deveriam ser autorizadas no Anexo V e estar programadas na reserva de contingência de cada órgão.

A Tabela 27 apresenta as despesas com pessoal e encargos sociais desde o ano de 2001.

TABELA 27 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2001-2018

R\$ milhões

ANO	DOTAÇÃO INICIAL (a)	AUTORIZADO (b)	EXECUTADO (c)	% EXECUÇÃO (d= c / b)	RCL (e)	% RCL ¹ (f=c / e)
2001	59.483,70	65.949,80	65.449,40	99,2	167.739,10	39,0
2002	68.497,80	75.322,10	75.029,00	99,6	201.927,32	37,2
2003	77.046,20	79.301,10	78.974,70	99,6	224.920,16	35,1
2004	84.120,00	90.296,80	89.431,60	99,0	264.353,00	33,8
2005	98.109,60	101.679,30	100.286,60	98,6	303.015,77	33,1
2006	112.655,30	115.555,10	115.011,90	99,5	344.731,43	33,4
2007	128.065,60	128.828,20	126.877,80	98,5	386.681,86	32,8
2008	137.612,60	146.246,70	144.483,70	98,8	428.563,29	33,7
2009	168.797,90	169.163,60	167.066,30	98,8	437.200,34	38,2
2010	184.150,20	184.806,50	183.278,20	99,2	499.866,61	36,7
2011	199.765,90	200.163,30	197.481,50	98,7	558.706,39	35,3
2012	203.240,40	207.226,90	204.501,59	98,7	616.933,35	33,1
2013	225.983,10	226.311,94	221.981,32	98,1	656.094,22	33,8
2014	242.003,37	241.252,88	239.420,14	99,2	641.578,20	37,3
2015	256.867,68	257.837,61	256.456,64	99,4	674.522,74	38,0
2016	277.187,34	280.105,53	277.254,23	99,0	722.454,10	38,4
2017	306.916,01	310.697,88	280.834,90 ²	90,3	764.445,82 ³	40,6 ⁴
2018	322.779,25 ⁵				782.996,19 ⁶	41,2

Fonte: Mensagem Modificativa do PLOA 2018 e SIGA Brasil. (1) Cálculo não considera as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 da LRF; (2) Execução até 01/11/2017; (3) RCL prevista no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal referente ao mês de setembro de 2017 (Portaria nº 892/2017, da Secretaria do Tesouro Nacional); (4) % considera o valor autorizado para o exercício como paradigma (b/e); (5) Prevista na Mensagem Modificativa do PLOA 2018; (6) Com base na Mensagem Modificativa do PLOA 2018.

De acordo com a Tabela 27, nota-se que a despesa com pessoal e encargos sociais apresentou crescimento nominal acumulado de 393%, cotejando-se o valor proposto para 2018 e a execução verificada no ano de 2001. Em termos reais, considerando como deflator o IPCA, o crescimento foi de 67% – há, assim, ligeiro decréscimo em relação aos percentuais calculados tendo por referência os valores da proposta orçamentária encaminhada em 31 de agosto (396% e 68%, respectivamente). No mesmo período, a previsão de crescimento nominal da receita corrente líquida (RCL) é de 367% e a do PIB de 443% (conforme parâmetros macroeconômicos utilizados na elaboração da mensagem modificativa da proposta orçamentária).

Essa Tabela também mostra que a despesa com pessoal e encargos sociais cresceu, em termos nominais, em ritmo superior à RCL entre 2012 e 2017. Em 2017, deverá superar o patamar de 40% da RCL pela primeira vez ao longo da série analisada, continuando a trajetória crescente em 2018. O aumento relativo dessa despesa para 2018 deriva, basicamente: i) do conjunto de reajustes concedidos em 2018 aos servidores públicos federais, já incorporados nas dotações do PLOA 2018; e ii) da desaceleração do crescimento nominal da receita, aprofundada nos últimos anos.

Os gastos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, inclusive Defensoria Pública da União (DPU), e do Ministério Público da União (MPU) representam, respectivamente, 3,3%, 10,7%, 84,5% e 1,5% da despesa total, conforme demonstrado na Tabela 28.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 28 – DESPESA COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS
PROJEÇÃO PARA 2018 E COMPARAÇÃO COM LIMITES DA LRF

R\$ milhões

Poder	Mensagem Modificativa PLOA 2018 Despesas Primárias (a)	Mensagem Modificativa PLOA 2018 Despesas Financeiras (b)	Mensagem Modificativa PLOA 2018 ¹ (c)	Participação Relativa – Despesa primária (%) (d)	RCL (e)	% da RCL (f=a / e)	Limites da LRF (% da RCL) ² (e)
Legislativo	9.715,73	772,34	10.488,07	3,3	782.996,2	1,24	2,50
Judiciário	31.888,35	4.781,27	36.669,63	10,7		4,07	6,00
Executivo + DPU	251.643,45	18.626,76	270.270,21	84,5		32,13	40,90
MPU	4.602,13	749,21	5.351,34	1,5		0,59	0,60
Total	297.849,67	24.929,58	322.779,25	100,00	783.518,6	38,03	50,00

Fonte: Mensagem Modificativa do PLOA 2018 e SIGA Brasil.

1) Inclui ativos, inativos, pensionistas, encargos sociais e sentenças judiciais; 2) Cálculo não considera as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 da LRF.

De acordo com a Tabela 28, a despesa primária com pessoal e encargos sociais do Poder Legislativo, incluído o TCU, representa 1,24% da RCL estimada para o exercício de 2018; os gastos do Poder Judiciário e do MPU equivalem, respectivamente, a 4,07% e 0,59% da RCL; no caso do Poder Executivo, somado à DPU, o percentual é de 32,13%. Globalmente, projeta-se que, em 2018, a despesa de pessoal primária da União corresponderá a 38,03% da RCL prevista para referido exercício.

Nessas condições, restam respeitados os limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF, ainda que não efetuadas as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 do mesmo diploma.

À semelhança do ocorrido em 2016, a Mensagem Presidencial que encaminha o PLOA 2018 não faz qualquer menção à revisão geral obrigatória das remunerações e dos subsídios dos servidores (art. 37, inciso X, da Constituição), nem ao reajuste dos benefícios dos servidores inativos (art. 40, § 8º, da Constituição).

4.2.1. Benefícios Previdenciários e Resultados dos Regimes Próprios

O atual Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS), previsto no art. 40 da Constituição Federal, constitui sistema previdenciário de caráter contributivo e solidário, baseado na arrecadação das contribuições patronal, de servidores civis ativos e inativos e de pensionistas.

No que se refere aos militares, o Poder Executivo somente considera a existência de regime previdenciário aplicável às pensões, o que não alcança os gastos com os inativos. A esse respeito, a Mensagem cita o Parecer nº 00016/2015/ASSE/CGU/AGU, de 2 de junho de 2015, segundo o qual não é possível tratar de um regime próprio de previdência dos militares, por ausência de um plano de custeio paralelo a um plano de benefício.

Todavia, é importante destacar que os gastos com inativos militares⁴³ representam necessariamente despesas previdenciárias, e são assim classificados em praticamente todos os países que possuem forças armadas. Portanto, o fato de a legislação não haver instituído um regime previdenciário não deveria justificar a opção de desconsiderá-los da composição das despesas previdenciárias e, em decorrência, do resultado previdenciário financeiro (apurado anualmente) ou atuarial. Obviamente, se não houver contribuições que devam suportar os benefícios, os déficits corresponderão à despesa anual (financeiro) e estimada para determinado período futuro (atuarial).

⁴³ NO PLOA 2018, a despesa com inativos militares das forças armadas totaliza de R\$ 20,9 bilhões (orçamento fiscal), enquanto as pensões militares alcançam R\$ 20,2 bilhões (orçamento da seguridade social).



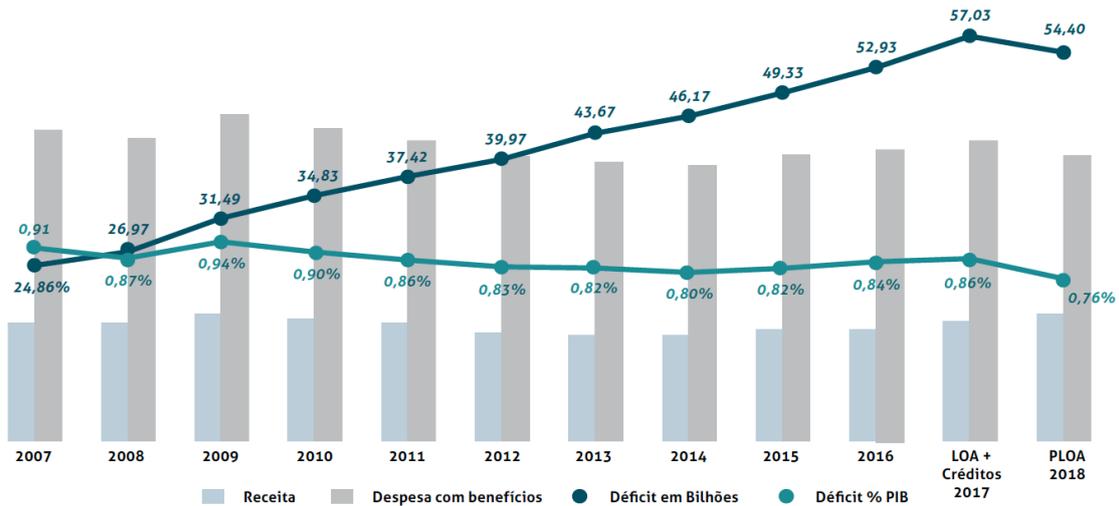
CONGRESSO NACIONAL

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

A Mensagem Presidencial do PLOA 2018 projeta déficit consolidado do RPPS e das pensões militares de R\$ 54,4 bilhões, correspondentes a 0,76% do PIB. O valor está inferior em R\$ 2,6 bilhões ao déficit estimado para 2017, de R\$ 57,03 (0,86% do PIB), em razão notadamente da majoração da alíquota da contribuição previdenciária do servidor público. No PLOA 2018 inicialmente apresentado o déficit estava estimado em R\$ 60,7 bilhões (0,85% do PIB).

GRÁFICO 2 – DÉFICIT CONSOLIDADO (RPPS + PENSÕES MILITARES)

Em Bilhões e em % do PIB



Fonte: Mensagem do PLOA 2018, Gráfico 13, p. 69

Ressalte-se que a administração do RPPS, ao contrário do que determina o § 20, art. 40, da Constituição Federal, não está submetida a uma única unidade gestora. Cada órgão concede, administra e paga as aposentadorias de seus servidores e as pensões por eles instituídas, o que dificulta o controle e dá margem para tratamentos e interpretações diferenciadas. Não há conselho gestor do RPPS e, conseqüentemente, não ocorre a participação dos servidores na gestão de seu regime de previdência, o que implica descumprimento do art. 10 da Constituição. Quanto a esses fatos, o Tribunal de Contas da União (TCU) vem deliberando, por intermédio de diversos acórdãos, no sentido de que o Poder Executivo tome as providências necessárias para corrigir esses erros⁴⁴.

Não obstante o fato de o PLOA 2018 desconsiderar os gastos com a inatividade dos militares para fins de apuração da despesa e do déficit previdenciários, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária acertadamente o faz. A Tabela 29 apresenta as receitas, despesas e déficits do RPPS e das respectivas pensões e inatividade dos militares. Apesar do decréscimo do déficit em percentual do PIB nos anos apresentados, há um elevado percentual de servidores que já cumpriram os requisitos para se aposentar, mas estão em abono de permanência – parcela estimada em 20% do total de servidores ativos. À medida que esses servidores se aposentarem, a perspectiva para os próximos anos é de aumento acelerado deste déficit.

⁴⁴ A primeira decisão foi adotada em 2012 (Acórdão nº 2.059/2012-Plenário). A partir de então, o TCU vem fazendo apontamentos de ressalvas nos pareceres anuais sobre as Contas do Presidente da República.

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

TABELA 29 – DÉFICIT FINANCEIRO – CIVIS E MILITARES – 2003-2017

R\$ milhões

Ano	Civis			Militares			Total			Déficit (% PIB)
	Contribuições	Benefícios	Déficit	Contribuições	Benefícios	Déficit	Contribuições	Benefícios	Déficit	
2003	4.313,8	24.252,5	- 19.938,7	967,0	12.285,6	- 11.318,7	5.280,8	36.538,2	- 31.257,3	1,82%
2004	6.906,5	27.383,1	- 20.476,6	1.016,1	13.014,1	- 11.998,0	7.922,5	40.397,1	- 32.474,6	1,66%
2005	9.677,4	29.480,2	- 19.802,8	1.061,4	14.250,9	- 13.189,5	10.738,8	43.731,1	- 32.992,3	1,52%
2006	11.996,3	32.112,1	- 20.115,8	1.276,5	16.299,1	- 15.022,7	13.272,8	48.411,2	- 35.138,4	1,46%
2007	12.900,5	34.634,6	- 21.734,2	1.304,3	17.621,0	- 16.316,7	14.204,7	52.255,6	- 38.050,9	1,40%
2008	14.932,6	38.648,2	- 23.715,6	1.512,9	20.003,2	- 18.490,4	16.445,5	58.651,4	- 42.205,9	1,36%
2009	18.510,8	46.564,9	- 28.054,0	1.681,3	20.642,1	- 18.960,9	20.192,1	67.207,0	- 47.014,9	1,41%
2010	20.807,7	52.526,9	- 31.719,3	1.869,0	21.395,5	- 19.526,5	22.676,7	73.922,5	- 51.245,8	1,32%
2011	22.614,5	57.180,9	- 34.566,5	2.025,4	21.965,5	- 19.940,1	24.639,9	79.146,5	- 54.506,6	1,25%
2012	22.983,5	59.224,2	- 36.240,7	2.001,2	23.321,6	- 21.320,4	24.984,7	82.545,8	- 57.561,1	1,20%
2013	24.577,3	60.541,0	- 35.963,7	2.170,7	28.892,9	- 26.722,2	26.748,0	89.434,0	- 62.686,0	1,18%
2014	26.935,1	64.173,2	- 37.238,1	2.343,2	31.848,8	- 29.505,6	29.278,4	96.022,0	- 66.743,6	1,15%
2015	29.498,6	65.603,4	- 36.104,8	2.649,8	35.156,6	- 32.506,8	32.148,4	100.760,0	- 68.611,6	1,14%
2016	30.694,9	69.581,3	- 38.886,4	2.929,5	36.998,8	- 34.069,3	33.624,4	106.580,2	- 72.955,7	1,16%
2017	35.717,6	80.003,7	- 44.286,1	3.160,4	40.745,3	- 37.584,9	38.878,0	120.749,0	- 81.870,9	1,26%

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)

O Poder Executivo envia anualmente, no Anexo IV.7 do PLDO, a avaliação atuarial dos servidores civis do RPPS. Entretanto, trata-se de um anexo com problemas nas premissas utilizadas para sua construção, o que reduz seu grau de confiabilidade para estimar os montantes das receitas e das despesas previdenciárias desse regime. Estão listados a seguir, de forma sintética, os principais problemas dessa avaliação:

- (1) Considera-se que os servidores se aposentam assim que cumprem os requisitos para aposentar (quando se sabe que a grande maioria permanece por alguns anos na ativa, percebendo abono de permanência), o que aumenta substancialmente a estimativa da despesa previdenciária no curto e no médio prazos;
- (2) Não se considera que os servidores que se aposentarem serão substituídos, ainda que em proporção menor (grupo fechado), o que gera a falsa impressão de que as despesas previdenciárias irão se reduzir ao longo do tempo e que o sistema ficará equilibrado no futuro;
- (3) Considera-se que o sistema é capitalizado (quando, na verdade, trata-se de sistema de repartição simples) e os déficits futuros são trazidos a valor presente com uma taxa real de 6% ao ano, reduzindo-se imensamente a projeção do déficit atuarial;
- (4) Considera-se que todos os servidores começaram a trabalhar aos 18 anos de idade (contribuindo para o RGPS), mesmo que tenham entrado no mercado de trabalho muito mais tarde, o que leva a antecipar a previsão de aposentadoria e, consequentemente, aumentar as despesas;
- (5) Considera-se que as esposas/companheiras têm a mesma idade dos servidores (quando a realidade brasileira aponta que são mais jovens cerca de 5 anos), reduzindo assim as estimativas da duração do benefício e dos gastos com pensão por morte; e
- (6) As bases de dados informadas pelos órgãos têm inúmeras deficiências de informações, de maneira que uma boa parte das informações é estimada pela média dos dados disponíveis, o que pode acarretar distorções relevantes.

Como os inúmeros problemas provocam efeitos conflitantes, não é possível estimar adequadamente os fluxos financeiros do RPPS para as próximas décadas. Pode-se afirmar, não obstante, que no curto prazo as despesas e os déficits financeiros anuais serão bem menores que aqueles listados no Anexo IV.7 do PLDO de 2018 e que, por outro lado, o déficit atuarial deve ser superior ao informado nesse anexo, de R\$ 1,36 trilhão.

O déficit atuarial das pensões militares não foi informado. Porém, a partir dos fluxos apresentados no Anexo IV.8 do PLDO 2018, e considerando que se trata de um regime de repartição simples, sem taxa de desconto, chega-se a um montante total de R\$ 844 bilhões.



CONGRESSO NACIONAL

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

4.3. Outras despesas correntes (GND 3)

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

A Mensagem Modificativa do PLOA 2018 prevê que as despesas do Regime Geral de Previdência Social - RGPS alcançarão a cifra de R\$ 596,3 bilhões, representando um crescimento de 6,5% frente às projeções para 2017, de R\$ 559,8 bilhões contidas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre. Desse total, R\$ 579,8 bilhões serão destinados ao pagamento de benefícios normais (aposentadorias, pensões, demais auxílios), R\$ 13,0 bilhões ao cumprimento de sentenças judiciais e R\$ 3,4 bilhões a serem utilizados na compensação entre os regimes previdenciários.

As projeções de despesas contemplam um crescimento vegetativo dos benefícios de 3,42% e a variação esperada do INPC em 2017 de 3,0%. Tendo em vista que não houve aumento real do PIB em 2016, o salário-mínimo será reajustado tão somente pelo INPC, passando para R\$ 965,00 a partir de 1º de janeiro de 2018.

Por outro lado, as receitas previdenciárias, assim consideradas aquelas constituídas pelas contribuições do trabalhador e as contribuições sobre a folha salarial a cargo dos empregadores, estão estimadas em R\$ 403,4 bilhões, correspondendo a um aumento nominal de 7,4% em relação a 2017, tendo por base a estimativa de arrecadação de R\$ 375,6 bilhões contida no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre. As projeções da receita contemplam o crescimento da massa salarial nominal de 6,15%.

Salienta-se que o resultado do RGPS não sofreu impactos decorrentes da publicação da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, que alterou a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários de diversos setores econômicos. Seguindo o que determina o inciso IV do art. 9º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, a União compensará o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do RGPS.

A referida Lei substituiu a contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento de alguns setores da economia pela contribuição sobre o faturamento. Ocorre que tal substituição provocou a diminuição da receita advinda da fonte 154-Contribuições Previdenciárias. Para não afetar a apuração do resultado financeiro do RGPS, a Lei determinou à União compensar ao FRGPS o valor correspondente à renúncia previdenciária ocorrida. Para 2017 estima-se uma compensação da ordem de R\$ 14,5 bilhões, segundo projeções contidas na 4ª Avaliação Bimestral. A proposta orçamentária para 2018 traz valores da ordem de R\$ 11,5 bilhões (ação 00LI).

Do confronto entre as receitas, incluindo a compensação pela desoneração da folha de pagamento, e as despesas do RGPS, verifica-se em 2018 a previsão de ocorrência de déficit de R\$ 192,8 bilhões (2,70% do PIB). Para 2017, as projeções do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre indicam um déficit de R\$ 184,2 bilhões (2,77% do PIB). Desde 2012 o déficit do RGPS vem crescendo fortemente tanto em termos reais, quanto em proporção do PIB, saltando de 0,81% em 2011 para 2,77% em 2017, o que representa um aumento de 242%. Parte disso deve-se à perda de força do crescimento das receitas, mas, sem sombra de dúvidas, a causa principal é o envelhecimento da população brasileira. De acordo com as projeções enviadas pelo Poder Executivo no PLDO 2018, as mudanças demográficas levarão a um crescimento do déficit do RGPS nas próximas décadas chegando ao alarmante percentual de 11,29% do PIB em 2060, caso as regras atuais de aposentadorias e pensões sejam mantidas.

Com o foco de reduzir gastos inadequados, a Medida Provisória nº 739, de 7 de julho de 2016, sucedida pela Medida Provisória nº 767, de 6 de fevereiro de 2017, transformada na Lei nº 13.457, de 26/06/2017, incluiu entre os seus objetivos a revisão dos benefícios por incapacidade que estejam há mais de dois anos sem realização de perícia de revisão contados da data de publicação da Medida Provisória. Para tanto foi instituído o Bônus Especial de Desempenho



CONGRESSO NACIONAL

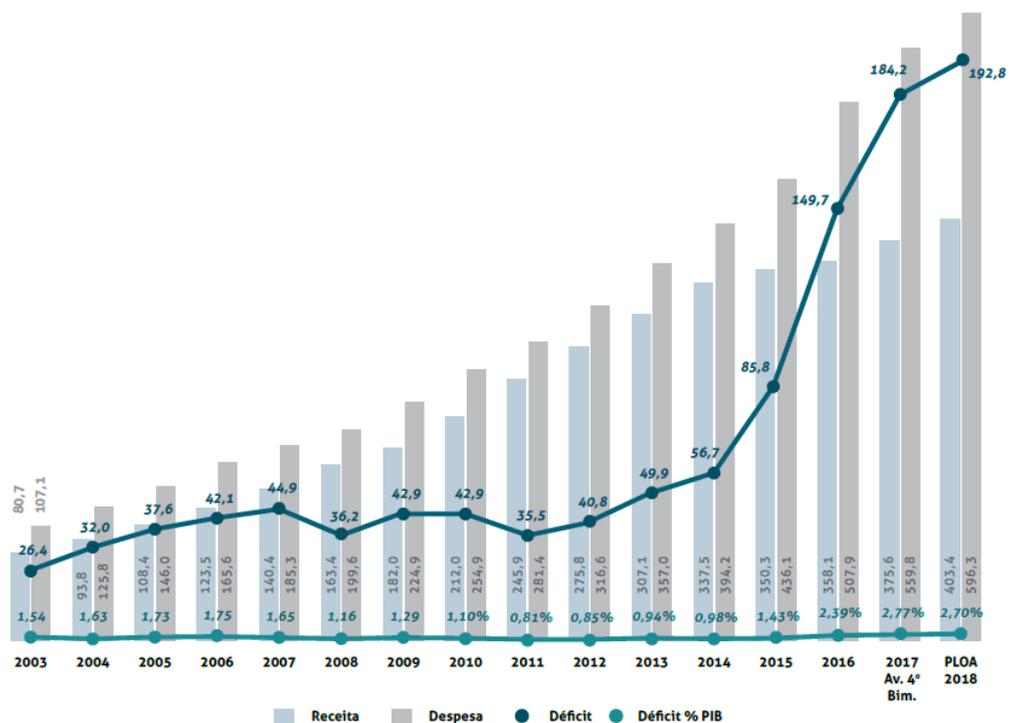
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BESP-PMBI), como forma de incentivo para mobilização da força de trabalho especializada para realização das perícias.

De acordo com balanço divulgado pelo ministério, até o dia 4 de agosto, foram realizadas 210.649 perícias entre aqueles que recebiam auxílio-doença. Foram cancelados 168.396 benefícios. A ausência de convocados levou ao cancelamento de outros 20.304 benefícios. Além disso, 33.798 beneficiários foram convertidos em aposentados por invalidez, 1.892 em auxílio-acidente, 1.105 em aposentadoria por invalidez com acréscimo de 25% no valor do benefício e 5.458 pessoas foram encaminhadas para reabilitação profissional. Ao todo, 530.191 benefícios de auxílio-doença serão revisados. A economia anual estimada com auxílio-doença até agora é de R\$ 2,7 bilhões.

GRÁFICO 3 - EVOLUÇÃO DO RESULTADO DO RGPS

R\$ Bilhões



Elaboração: SOF/MP.

Segundo a Mensagem Presidencial, no bojo das despesas previstas para 2018, acha-se incluído o pagamento da sexta de dez parcelas anuais referentes ao montante atrasado, decorrentes de decisão do Tribunal Regional Federal (TRF) da 3ª Região. Segundo a Mensagem “após a alteração do art. 202 da Constituição, pela EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998, a Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, procedeu à substituição da técnica de cálculo dos benefícios. O Decreto nº 3.265, de 29 de novembro de 1999, ao regulamentar as alterações, estabeleceu que, na hipótese de contar o segurado com menos de 144 contribuições (hipótese possível para os benefícios citados), seria considerada a integralidade dos salários de contribuição. Essa sistemática trazia o valor da média para baixo, pelo que foram ajuizadas inúmeras ações questionando a legitimidade da regulamentação. As regras de cálculo foram revogadas pelo Decreto nº 6.939, de 18 de agosto de 2009, que lançou parâmetros compatíveis com a literalidade das alterações trazidas pela Lei nº 9.876, de 1999”.



4.3.2. Assistência Social

4.3.2.1. Benefício de prestação continuada (BPC-LOAS)

O Benefício de Prestação Continuada – BPC é um benefício assistencial previsto no inciso V do art. 203 da Constituição Federal⁴⁵ e regulamentado pela Lei nº 8.742/1993, conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). O benefício, no valor de um salário-mínimo, é devido ao idoso a partir de 65 anos e à pessoa com deficiência e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família⁴⁶.

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

Para 2018, estima-se que os benefícios do BPC, RMV e sentenças judiciais alcançarão a cifra de R\$ 55,9 bilhões (0,78% do PIB), contra R\$ 53,6 bilhões (0,81% do PIB) previstos para 2017 no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre, representando um crescimento nominal de 4,4%.

Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social de junho de 2017, os gastos com o BPC e com a RMV representam, respectivamente, 97,1% e 2,9% do valor total dos benefícios assistenciais emitidos. No que se refere ao BPC, 44,6% do valor total são destinados a pessoas idosas e 55,4% a pessoas com deficiência. Quanto à RMV, os valores destinados a essas clientela correspondem a 14,7% e 85,3%, respectivamente.

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

No que se refere ao quantitativo de beneficiários, constata-se um crescimento tanto na população idosa como na de pessoas com deficiência, como ilustrado pelo Gráfico 4. Parte deste aumento decorre de sucessivas alterações legislativas que facilitaram a obtenção do benefício.

A aprovação do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) reduziu de 67 para 65 anos a idade mínima do idoso para recebimento do benefício, além de ter determinado que o benefício recebido por um idoso não deve ser computado na renda familiar per capita para fins de concessão do benefício a outro idoso da família⁴⁷.

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

⁴⁵ Art. 230, inciso V, da Constituição:

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

...

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

⁴⁶ Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a um quarto do salário-mínimo.

⁴⁷ Art. 34 da Lei nº 10.741/2003:

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

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



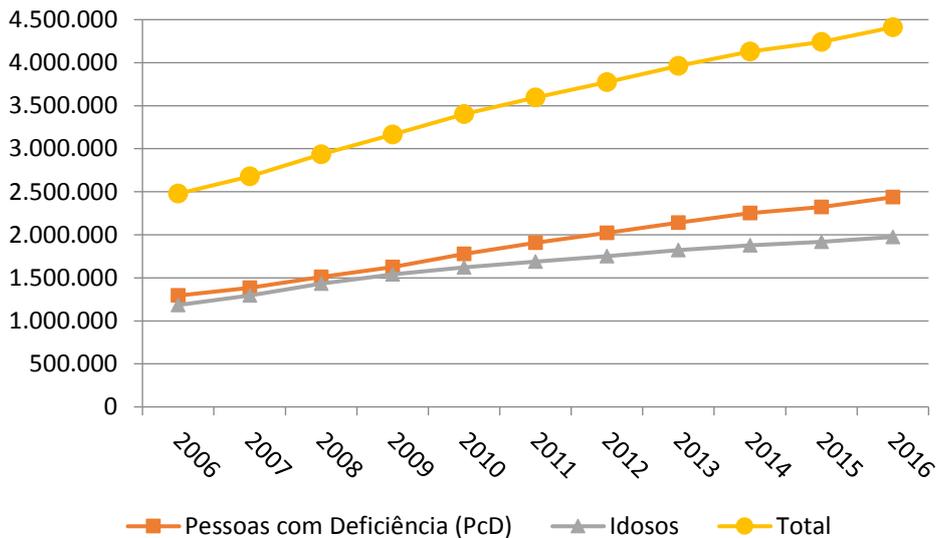
CONGRESSO NACIONAL

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

que passou a admitir outros elementos probatórios, distintos da renda familiar per capita, da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade⁴⁸.

De 2006 a 2016, a variação total no quantitativo de Benefícios de Prestação Continuada foi de 78,0%, passando de 2,48 milhões para 4,41 milhões de pessoas atendidas. Nesse período, a variação do quantitativo de benefícios concedidos a idosos foi de 66,9%, enquanto o número de benefícios concedidos a pessoas com deficiência cresceu 88,4%.

Gráfico 4 – QUANTITATIVO DE BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA - BPC



Fonte: Boletins Estatísticos da Previdência Social

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

4.3.2.2. Sistema Único de Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional

PLOA 2018 inicialmente apresentado trouxe uma redução de cerca de 90% das despesas discricionárias do Ministério do Desenvolvimento Social Administração Direta (MDS Adm. Direta) e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Tais unidades orçamentárias incorporam os gastos com segurança alimentar e nutricional e com o Sistema Único de Assistência Social, respectivamente. Com a Mensagem Modificativa, que elevou o montante das dotações em R\$ 2,3 bilhões, a diferença negativa em relação ao PLOA 2017 foi reduzida, passando de -90% para -23,2%.

Para se ter uma ideia, no programa *Segurança Alimentar e Nutricional*, no âmbito do MDS Adm. Direta, a ação *Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional* passou de R\$ 0,8 milhões para R\$ 172,6 milhões. Já a dotação da ação *Apoio a Tecnologias Sociais de Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos da Zona Rural* não foi alterado pela Mensagem Modificativa, cuja redução de 92%, no valor de R\$ 230,2 milhões em relação ao PLOA 2017, foi mantida.

⁴⁸ §§ 9º e 11 do art. 20 da Lei nº 8.742/1993:

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

...

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



CONGRESSO NACIONAL

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

No programa 2037-Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no âmbito do FNAS, as respectivas ações, que haviam sofrido redução em torno de 97,1%, no valor de R\$ 2,0 bilhões, em relação ao PLOA 2017, tiveram seus valores alterados pela Mensagem Modificativa. Tal Mensagem acresceu a essas ações o valor de R\$ 1,5 bilhão, reduzindo assim para – 26,5% a diferença em relação ao PLOA 2017.

Importante destacar o aumento significativo que a Mensagem Modificativa trouxe na ação *Desenvolvimento Integral na Primeira Infância – Criança Feliz*, que passou de R\$ 7,3 milhões para R\$ 600,0 milhões.

TABELA 30 – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL ADMINISTRAÇÃO DIRETA
(MDS ADM. DIRETA) E FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FNAS).
DESPESAS DISCRICIONÁRIAS

R\$ milhões

UO	Programa/Ação	PL 2017	PL 2018	PL 2018 (Mens. Mod.)	VARIÇÃO PL 2018 - PL 2017		VARIÇÃO PL 2018 (Mens. Mod.) - PL 2017		VARIÇÃO PL 2018 (Mens. Mod.) - PL 2018	
					R\$	%	R\$	%	R\$	%
55101 - MDS ADM. DIRETA		1.389,5	289,1	1.137,6	-1.100,4	-79,2%	-251,9	-18,1%	848,5	293,5%
Segurança Alimentar E Nutricional		611,9	38,4	237,4	-573,6	-93,7%	-374,6	-61,2%	199,0	518,7%
2151	Consolidação da Implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN	22,7	14,0	14,0	-8,8	-38,5%	-8,8	-38,5%	0,0	0,0%
2784	Promoção do Consumo de Alimentos Adequados e Saudáveis	2,0	1,4	1,4	-0,6	-30,0%	-0,6	-30,0%	0,0	0,0%
2792	Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos	43,0	0,3	27,4	-42,8	-99,4%	-15,6	-36,3%	27,1	10848,0%
2798	Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional	294,0	0,8	172,6	-293,3	-99,7%	-121,4	-41,3%	171,9	22917,3%
8458	Apoio à Agricultura Urbana	0,0	2,0	2,0	2,0		2,0		0,0	0,0%
8948	Apoio a Tecnologias Sociais de Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural	250,2	20,0	20,0	-230,2	-92,0%	-230,2	-92,0%	0,0	0,0%
Demais		777,6	250,7	900,2	-526,9	-67,8%	122,6	15,8%	649,5	259,1%
20TR	Apoio Financeiro Suplementar à Manutenção da Educação Infantil	140,0	7,3	7,3	-132,7	-94,8%	-132,7	-94,8%	0,0	0,0%
217M	Desenvolvimento Integral na Primeira Infância – Criança Feliz	285,0	1,0	600,0	-284,0	-99,6%	315,0	110,5%	599,0	59900,0%
0000	Outras	352,6	242,4	292,9	-110,2	-31,3%	-59,7	-16,9%	50,5	20,8%
55901 - FNAS		2.118,2	61,8	1.556,3	-2.056,4	-97,1%	-561,9	-26,5%	1.494,5	2418,3%
Consolidação do Sistema Único de Assistência Social		2.118,2	61,8	1.556,3	-2.056,4	-97,1%	-561,9	-26,5%	1.494,5	2418,3%
2A60	Serviços de Proteção Social Básica	1.348,8	0,8	911,0	-1.348,0	-99,9%	-437,9	-32,5%	910,2	113770,6%
2A65	Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade	384,1	0,5	299,0	-383,6	-99,9%	-85,1	-22,2%	298,5	59700,1%
2A69	Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade	213,9	0,5	189,3	-213,4	-99,8%	-24,5	-11,5%	188,8	37769,0%
0000	Outras	171,4	60,0	157,0	-111,4	-65,0%	-14,4	-8,4%	97,0	161,7%
Total Geral		3.507,7	350,9	2.693,9	-3.156,9	-90,0%	-813,9	-23,2%	2.343,0	667,8%

4.3.2.3. Programa Bolsa-Família (PBF)

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

A Tabela 31 mostra os benefícios do programa atualmente vigentes.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 31 – BENEFÍCIOS VIGENTES DO BOLSA-FAMÍLIA

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

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

O Gráfico 5 apresenta a evolução das despesas do Bolsa-Família em percentual do PIB, que passaram de 0,32% em 2006 para previsões de 0,44% em 2017 e 0,42% em 2018. É de se notar que, entre 2004 e 2013, as despesas do programa apresentaram crescimento, cujas causas principais são: i) aumento no quantitativo de famílias atendidas; ii) mudanças na legislação que incorporaram novos tipos de benefícios; iii) elevação da renda familiar per capita para acesso ao benefício; e iv) aumento no valor dos benefícios.

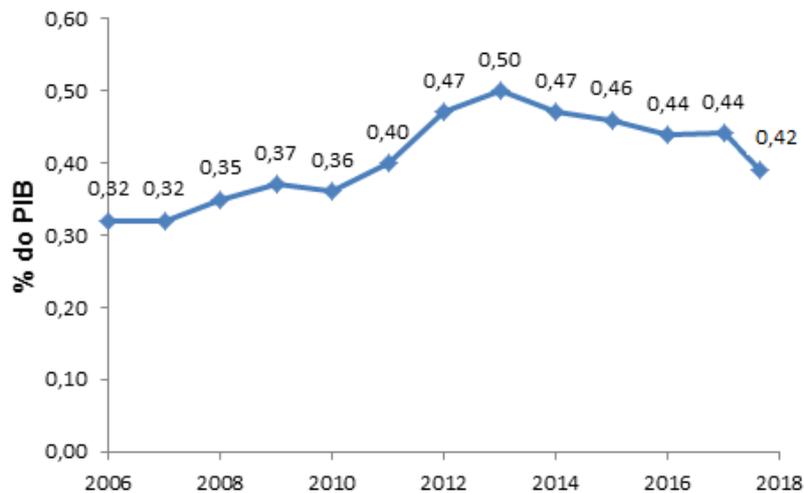
A partir de 2013, contudo, os dispêndios com o programa apresentam uma pequena redução em relação ao PIB. Essa queda pode ser explicada pelo crescimento da inflação verificado nos últimos anos, que corrói o valor real dos benefícios.



CONGRESSO NACIONAL

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

GRÁFICO 5 – DISPÊNDIOS COM TRANSFERÊNCIAS DO BOLSA-FAMÍLIA



Fonte: Siga Brasil e Banco Central. Obs.: Valores executados de 2006 a 2016, autorizado em 2017 e propostos no PLOA de 2018.

Para 2017 e 2018, são estimados gastos do Bolsa-Família de R\$ 29,3 bilhões (0,44% do PIB) e R\$ 28,2 bilhões (0,42% do PIB), respectivamente. O quantitativo médio mensal de famílias atendidas em 2017 (até outubro/2017), é de 13,4 milhões. Para 2018 estima-se atender 13,0 milhões de famílias. Considerando que o valor médio do benefício concedido por família em outubro/2017, último dado disponível, está em torno de R\$ 179,37, os números não indicam reajuste do benefício em 2018.

4.3.3. Proteção e Benefício ao Trabalhador

4.3.3.1. Seguro desemprego

O aumento do quantitativo formal de trabalhadores, a política de concessão de aumentos reais do salário-mínimo e a elevada rotatividade da mão-de obra aumentaram significativamente os dispêndios com seguro-desemprego. Em termos nominais, os gastos passaram de R\$ 7,2 bilhões, em 2004, equivalentes a 0,37% do PIB, para R\$ 37,8 bilhões, em 2016, ou 0,60% do PIB.

A fim de conter a expansão das despesas, foi editada a Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015, originária da Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014. O impacto das normas foi sentido já no exercício de 2015, ano no qual a despesa foi da ordem de R\$ 38,1 bilhões, representando uma variação nominal anual de 5,8%. Tal variação foi significativamente inferior à variação média anual verificada nos quatro anos anteriores, de 15,2% (2011 a 2014).

Para 2018, estima-se um gasto com seguro-desemprego da ordem de R\$ 45,0 bilhões, o que representará uma variação nominal anual de 8,0% em relação ao autorizado para 2017, de R\$ 41,6 bilhões, conforme apresentado na Tabela 32. Destaca-se, porém, que no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre há um acréscimo na projeção de despesas com seguro-desemprego e abono salarial na ordem de R\$ 2,6 bilhões em relação ao autorizado para 2017. O Relatório não indica quanto desse acréscimo corresponde especificamente ao seguro-desemprego, mas é razoável supor que a variação nominal anual do PLOA 2018 em relação ao autorizado em 2017 venha a ser inferior a 8,0%.

**CONGRESSO NACIONAL**

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

TABELA 32 – SEGURO DESEMPREGO

R\$ milhões

Ano	Seguro-Desemprego Trabalhador Formal	Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso	Seguro-Desemprego Pescador Artesanal	Seguro-Desemprego Trabalhador Doméstico	Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo	Despesas Diversas	Programa de Seguro-Emprego (PSE)	Total	Varição Anual da Despesa Total	Despesa Total em % do PIB
2004	7.015,6	3,8	158,4	7,0	1,4			7.186,2	8,2%	0,37%
2005	8.396,3	3,9	212,4	8,9	1,8			8.623,3	20,0%	0,40%
2006	10.601,0	6,3	331,1	10,5	4,2			10.953,0	27,0%	0,45%
2007	12.353,0	5,3	484,4	12,6	5,0			12.860,4	17,4%	0,47%
2008	14.152,6	4,2	540,4	15,1	6,2			14.718,5	14,4%	0,47%
2009	18.583,3	58,3	908,3	16,6	4,4			19.570,8	33,0%	0,59%
2010	19.234,6	8,9	1.179,1	20,4	3,0			20.446,1	4,5%	0,53%
2011	22.488,3	14,6	1.264,5	23,3	3,3			23.794,1	16,4%	0,54%
2012	25.690,3		1.892,5	27,2	3,7			27.613,8	16,1%	0,57%
2013	29.940,2	33,8	1.891,7	32,3	3,9			31.902,0	15,5%	0,60%
2014	33.462,0	57,0	2.399,7	34,0	3,2			35.955,8	12,7%	0,62%
2015	34.991,8	148,2	2.660,4	47,6	2,0	151,5	53,0	38.054,5	5,8%	0,63%
2016	35.609,0	158,0	1.447,0	330,9	2,3		225,0	37.772,2	-0,7%	0,60%
2017	36.733,6	318,7	3.120,7	1.144,0	3,9	0,1	327,3	41.648,2	10,3%	0,63%
2018	40.672,7	352,2	2.890,3	724,8	2,9		331,6	44.974,6	8,0%	0,63%

De 2004 a 2016 os valores são os liquidados. Em 2017 os valores são os autorizados. Em 2018 os valores são os estimados no PLOA 2018

4.3.3.2. Abono salarial

A Lei nº 13.134/2015 também promoveu alterações no abono salarial, a fim de conter o avanço das despesas, que saltaram de R\$ 2,3 bilhões em 2004, equivalente a 0,12% do PIB, para R\$ 17,9 bilhões em 2016, ou 0,29% do PIB. O aumento das despesas foi motivado pelo aumento do mercado formal de trabalho e da elevação do salário-mínimo.

É importante destacar que a despesa em 2016 sofreu um acréscimo considerável em razão da mudança de calendário de pagamento do abono salarial, determinada pela Resolução CODEFAT nº 748, de 2 de julho de 2015. A mudança garantiu que apenas 50% dos benefícios relativos ao exercício 2015/2016 fossem pagos no próprio exercício de 2015, sendo o pagamento dos outros 50% transferido para 2016. Até a citada Resolução, os benefícios eram pagos dentro do ano civil. No caso em questão, se a Resolução do CODEFAT adotasse a mesma sistemática dos anos anteriores, o calendário para pagamento do benefício estaria restrito a 2015.

Importante destacar que a mudança no calendário de pagamento não ficou adstrita ao exercício de 2015/2016. Os calendários dos exercícios de 2016/2017 e 2017/2018 também sofreram alteração. Para o exercício de 2016/2017⁴⁹, o CODEFAT aprovou o pagamento de 50% do benefício no segundo semestre de 2016 e os outros 50% no primeiro trimestre de 2017, adequando o fluxo financeiro ao orçamento anual da União. No caso do abono para o exercício 2017/2018⁵⁰, 50% serão pagos em 2017 e os outros 50% no terceiro trimestre de 2018.

Estima-se que a despesa em 2018 seja de R\$ 17,6 bilhões, o que representará uma variação nominal anual de 12% em relação ao autorizado para 2017, de R\$ 15,8 bilhões, conforme apresentado na Tabela 33. Destaca-se, porém, que no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre há um acréscimo na projeção de despesas com seguro-desemprego e abono salarial na ordem de R\$ 2,6 bilhões em relação ao autorizado para 2017. O

⁴⁹ Resolução CODEFAT nº 768, de 29 de junho de 2016.

⁵⁰ Resolução CODEFAT nº 790, de 28 de junho de 2017



CONGRESSO NACIONAL

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

Relatório não indica quanto desse acréscimo corresponde especificamente ao abono salarial, mas é razoável supor que a variação nominal anual do PLOA 2018 em relação ao autorizado em 2017 venha a ser inferior a 12,0%.

TABELA 33 - ABONO SALARIAL

Ano	Abono Salarial	Variação Anual da Despesa	R\$ milhões
			% do PIB
2004	2.286,8	27%	0,12%
2005	2.755,1	20%	0,13%
2006	3.957,2	44%	0,16%
2007	5.096,3	29%	0,19%
2008	5.975,3	17%	0,19%
2009	7.564,5	27%	0,23%
2010	8.758,2	16%	0,23%
2011	10.379,4	19%	0,24%
2012	12.336,5	19%	0,26%
2013	14.658,7	19%	0,27%
2014	15.876,7	8%	0,27%
2015	10.125,7	-36%	0,17%
2016	17.931,7	77%	0,29%
2017	15.792,5	-12%	0,24%
2018	17.612,5	12%	0,25%

De 2004 a 2016 os valores são os liquidados. Em 2017 os valores são os autorizados. Em 2018 os valores são os estimados no PLOA 2018

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

O crescimento das receitas arrecadadas pelo FAT, compostas principalmente pelas contribuições do PIS/PASEP, tem se apresentado muito inferior ao crescimento da despesa. A despesa tem sido fortemente impactada pelo crescimento acelerado dos gastos com seguro-desemprego e abono salarial, não obstante a edição da MP nº 665, de 30/12/2014, convertida na Lei nº 13.134, de 16/06/2015. A queda na receita tem sido motivada pelas desonerações, retração da atividade econômica e, recentemente, pelo aumento do percentual de desvinculação das receitas da União (DRU), que passou de 20% para 30%⁵¹.

O descompasso entre o crescimento de receitas e de despesas levou o FAT a apresentar déficits em seus resultados. Para se ter ideia, nos anos de 2012 a 2016, 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 de R\$ 2,3 bilhões (2012), R\$ 15,2 bilhões (2013), R\$ 13,0 bilhões (2014), R\$ 8,0 bilhões (2015) e R\$ 13,8 bilhões (2016). A cobertura dos déficits tem sido promovida pela destinação ao fundo de recursos que não lhe são vinculados, como, por exemplo, remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e recursos ordinários. Nos anos de 2012 a 2016 foram repassados recursos da ordem de R\$ 43,9 bilhões. Em 2017, estima-se que o Tesouro aportará no FAT R\$ 18,0 bilhões⁵².

Para 2018, o PLOA indica que nova estratégia será adotada para cobertura do déficit do FAT. A Mensagem Modificativa prevê receita da ordem R\$ 18,6 bilhões referente a “Receitas de Capital – Principal”. Os recursos são advindos do retorno dos recursos do FAT mantidos junto ao BNDES⁵³, em consonância com o que dispõe o art. 7º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990. Citado dispositivo prevê que em caso de insuficiência de recursos para o Programa de Seguro-

⁵¹ Emenda Constitucional nº 93, de 09/09/2016.

⁵² Fonte: Audiência pública realizada dia 12 de julho de 2017 para debater a MP nº 777/2017.

⁵³ Vide Informações Complementares ao PLOA 2018, inciso XI.



CONGRESSO NACIONAL

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

Desemprego e para o pagamento do abono salarial, decorrente do efetivo aumento dessas despesas, serão recolhidas ao FAT, pelo BNDES, a cada exercício, parcelas dos saldos de recursos repassados para financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Desde a Constituição de 1988, que destinou 40% das contribuições do PIS/PASEP para aplicação em programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES, é a primeira vez que parcela desses recursos retornarão ao FAT.

O art. 7º da Lei nº 8.019/1990 dispõe que as parcelas, no primeiro e no segundo exercício, serão de até 20% do saldo dos recursos do FAT junto ao BNDES. Os percentuais incidirão sobre o saldo ao final do exercício anterior. Do terceiro ao quinto exercícios as parcelas serão de até 10% e, a partir do sexto, de 5%. No 2º bimestre deste ano (2017), o saldo dos recursos do FAT junto ao BNDES para financiamento de programas de desenvolvimento econômico era da ordem de R\$ 221,7 bilhões, conforme apresentado na Tabela 34. Partindo-se desse valor, para efeito de ilustração, o montante máximo que poderia ser repassado pelo BNDES ao FAT em 2018 seria da ordem de R\$ 44,3 bilhões. O PLOA 2018 prevê um retorno de R\$ 18,6 bilhões, equivalente a 8,4% do saldo dos recursos do FAT junto ao BNDES, aquém, portanto, do limite máximo estabelecido pela Lei nº 8.019/1990.

TABELA 34 - FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR - EVOLUÇÃO PATRIMONIAL DO FAT (Valores Nominais)

R\$ milhões

PATRIMÔNIO / ANO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
EXTRAMERCADO (a)	27.248,91	32.986,15	25.268,15	29.402,65	32.119,95	33.089,43	40.008,72
Carteira Fundo Extramercado	26.611,53	32.871,09	25.268,15	29.402,65	32.003,73	33.089,43	40.008,72
Recursos aplicados OBA	637,38	115,06	-	-	116,22	-	-
EMPRÉSTIMOS AO BNDES (b)	125.218,37	141.214,81	159.382,98	178.683,48	205.899,73	219.733,15	221.659,48
DEPÓSITOS ESPECIAIS (c)	33.362,11	30.649,44	27.839,40	24.029,59	21.094,70	19.983,92	17.879,13
BNB	622,39	661,01	520,24	420,40	332,36	254,98	229,67
BB	7.983,97	6.023,41	5.289,78	4.550,46	4.103,53	5.190,06	3.916,29
BNDES	21.046,59	20.648,40	19.553,39	16.808,04	14.813,54	13.081,86	12.435,28
FINEP	1.012,90	834,77	645,92	458,54	267,79	162,91	130,89
CAIXA	2.663,81	2.450,15	1.794,68	1.763,03	1.553,77	1.277,66	1.152,67
BASA	32,45	31,70	35,39	29,12	23,71	16,45	14,33
OUTROS VALORES (d)	6.095,10	7.090,77	2.572,39	4.235,55	4.095,58	3.604,29	3.608,42
T O T A L (a+b+c+d)	191.924,49	211.941,17	215.062,92	236.351,27	263.209,96	276.410,79	283.155,75
Variação Patrimonial / ano	12,29%	10,43%	1,47%	9,90%	11,36%	5,02%	2,44%

Fonte: Boletim de Informações Financeiras do FAT relativo ao 2º bimestre de 2017. Disponível em <<http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Item-14.1-Boletim-de-Infoma%C3%A7%C3%B5es-Financeiras-do-FAT-2%C2%BA-Bimestre-2017.pdf>>

4.3.4. Compensação pela perda do ICMS e fomento às exportações

A Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir) retirou da incidência do ICMS as operações que destinem mercadorias e serviços ao exterior (exportações). Em razão da consequente perda de arrecadação dos Estados e dos Municípios, a própria Lei Complementar nº 87/1996 e, posteriormente, as Leis Complementares nºs 102/2000 e 115/2002 estabeleceram o valor global anual a ser entregue pela União, a título de compensação, aos demais entes da Federação e os critérios de repartição. De 2000 a 2003 foram transferidos os valores constantes da Tabela 35 aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para atender à mencionada compensação.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 35 - COMPENSAÇÃO PELA PERDA DE ICMS (VALORES TRANSFERIDOS)

	R\$ milhões			
ANO	2000	2001	2002	2003
VALOR	3.246,8	3.045,4	3.361,7	3.293,2

Fonte: SIAFI

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

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

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

[...]

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

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

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

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

As discussões sobre recursos para a “Lei Kandir” geralmente se referem a transferências que tenham por objetivo a compensação da perda de arrecadação do ICMS, que se baseia no art. 91 do ADCT, e o auxílio financeiro a Estados e Municípios para o fomento das exportações. Nos últimos anos, essas transferências vêm sendo feitas por meio de três ações orçamentárias, discriminadas na Tabela 36:

TABELA 36 - COMPENSAÇÃO PELA PERDA DE ICMS E FOMENTO À EXPORTAÇÃO

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



CONGRESSO NACIONAL

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

Os valores que devem ser entregues aos entes da Federação com fundamento no art. 91 do ADCT são consignados em duas ações: 80% para “099B - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores - (art. 91 ADCT)” e 20% para “0C33 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB”⁵⁴. Uma terceira ação (0E25) costuma ser utilizada para incluir auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o fomento das exportações, cuja distribuição depende de norma específica.

Considerando as ações em referência, observaram-se as alocações constantes da Tabela 37 entre 2011 e 2017.

TABELA 37 - COMPENSAÇÃO PELA PERDA DE ICMS E FOMENTO À EXPORTAÇÃO – (2011 A 2017)

Exercício	Ações Orçamentárias	R\$ milhões	
		Autorizado	Pago
2011	Lei Kandir	1.560,0	1.560,0
	Lei Kandir – vinculado ao FUNDEF	390,0	390,0
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950,0	1.950,0
	<i>Total</i>	<i>3.900,0</i>	<i>3.900,0</i>
2012	Lei Kandir	1.560,0	1.560,0
	Lei Kandir – vinculado ao FUNDEF	390,0	390,0
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950,0	1.950,0
	<i>Total</i>	<i>3.900,0</i>	<i>3.900,0</i>
2013	Lei Kandir	1.560,0	1.560,0
	Lei Kandir – vinculado ao FUNDEF	390,0	390,0
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950,0	1.950,0
	<i>Total</i>	<i>3.900,0</i>	<i>3.900,0</i>
2014	Lei Kandir	1.560,0	1.560,0
	Lei Kandir – vinculado ao FUNDEF	390,0	390,0
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950,0	-
	<i>Total</i>	<i>3.900,0</i>	<i>1.950,0</i>
2015	Lei Kandir	1.560,0	1.560,0
	Lei Kandir – vinculado ao FUNDEB	390,0	390,0
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.950,0	-
	<i>Total</i>	<i>3.900,0</i>	<i>1.950,0</i>
2016	Lei Kandir	1.560,0	1.560,0
	Lei Kandir – vinculado ao FUNDEB	390,0	390,0
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	3.900,0	3.900,0
	<i>Total</i>	<i>5.850,0</i>	<i>5.850,0</i>
2017	Lei Kandir	1.560,0	1.170,0*
	Lei Kandir – vinculado ao FUNDEB	390,0	292,5*
	Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	1.910,4	0*
	<i>Total</i>	<i>3.860,4</i>	<i>1.137,5*</i>

Fonte: SIAFI

(*) Valores pagos até 27 de outubro de 2017.

No PLOA 2018, inicialmente, não foram incluídas dotações destinadas à compensação requerida pelo art. 91 do ADCT, nem as que possibilitem auxílio financeiro a Estados e Municípios para o fomento das exportações.

Posteriormente, a Mensagem Modificativa incluiu dotações que totalizam R\$ 1.900,0 milhões. Contudo, uma vez que 20% devem ser destinados ao FUNDEB, R\$ 380,0 milhões foram

⁵⁴ Em decorrência do disposto no art. 3º, § 1º, da Lei nº 11.494, de 2007, que regulamenta o FUNDEB:

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



CONGRESSO NACIONAL

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

consignados na ação 0C33 e R\$ 1.520,0 milhões na ação 099B. Essa última parcela deverá ser distribuída conforme coeficientes e critérios definidos na Lei Kandir.

A irregularidade na consignação de recursos, na lei orçamentária, a título de compensação/auxílio aos entes da Federação exportadores vem se repetindo pela falta de regulamentação do art. 91 do ADCT. Questões fundamentais, como o montante anual da compensação e os critérios de distribuição dos recursos entre os Estados e Municípios⁵⁵, continuam sem solução, acarretando a renovação de longas discussões que prejudicam a tramitação da lei orçamentária no Congresso Nacional. Esses problemas somente serão devidamente equacionados com a regulamentação desse dispositivo, por meio de lei complementar que fixe regras perenes sobre a matéria.

Cumprir registrar que o Supremo Tribunal Federal (STF), em 30/11/2016, julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 25 e fixou prazo de 12 meses para que o Congresso Nacional edite a supracitada lei complementar. De acordo com a decisão, se ainda não houver lei regulando a matéria quando esgotado o prazo (30/11/2017), caberá ao Tribunal de Contas da União (TCU) fixar regras de repasse e calcular as cotas de cada um dos entes federados.

Em cumprimento à decisão do STF, a Câmara dos Deputados instalou em 30/03/2017 Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 221, de 1998. Posteriormente, em 09/08/2017, o Congresso Nacional instalou Comissão Mista Especial, com o objetivo de oferecer propostas sobre a alteração da Lei Kandir no que se refere à compensação da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, por conta da perda de receita decorrente de desoneração do ICMS.

No último dia 31/10 o Senador Wellington Fagundes, relator na Comissão Mista Especial, apresentou relatório com projeto de lei complementar que propõe a entrega pela União aos Estados e ao Distrito Federal, anualmente, de montante equivalente a R\$ 9,0 bilhões. De acordo com o relatório, parte das receitas necessárias à compensação desse impacto seriam oriundas da fixação de alíquota mínima de 30% para o Imposto sobre as Exportações (IE) incidente sobre recursos minerais. O Relatório ainda será apreciado no âmbito da Comissão Mista Especial.

Sobre essa proposta, cumpre lembrar que as transferências a título de Lei Kandir não compõem o rol de despesas excepcionalizadas do teto de gastos (art. 107, § 6º, do ADCT). Desse modo, ainda que essas compensações tenham lastro em novas receitas, é necessário observar os limites para inclusão de novas despesas no orçamento do Poder Executivo. Para 2018, considerando que foram alocados R\$ 1,9 bilhão, qualquer acréscimo para Lei Kandir dependerá do cancelamento de outras dotações em montante equivalente.

4.3.5. Despesas decorrentes de sentenças judiciais

Ressalte-se, de plano, que a Mensagem Modificativa do PLOA encaminhada pelo Poder Executivo em 31 de outubro não alterou as programações de despesas relativas ao cumprimento de sentenças judiciais anteriormente informadas na proposta orçamentária remetida ao Congresso em 31 de agosto. Por tal razão, replica-se, adiante, a análise acerca de tais despesas já oferecida pela Nota Técnica Conjunta nº 4, de 2017, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Os pagamentos decorrentes de decisões judiciais regulados pelo art. 100⁵⁶ da Constituição, tanto de precatórios como de débitos de pequeno valor, constituem significativa despesa

⁵⁵ Os critérios para distribuição do auxílio financeiro são definidos em legislação própria, não pela Lei nº 87/1996.

⁵⁶ “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).
(...)



CONGRESSO NACIONAL

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

obrigatória da União, cujo valor alcança R\$ 36,1 bilhões no PLOA 2018⁵⁷. Esse montante refere-se a gastos com pessoal e encargos sociais e com benefícios previdenciários e assistenciais.

Os valores propostos no PLOA 2018 para cumprimento de sentenças judiciais representam aumento de 17,7% em relação ao pago no exercício de 2016 (R\$ 30,7 bilhões) e de 13,3% sobre o autorizado para 2017 (R\$ 31,8 bilhões). Em função de sua obrigatoriedade, a execução das dotações consignadas para pagamentos dos débitos judiciais alcançou 97,8% em 2016.

De acordo com o art. 11, incisos X e XXII, da LDO 2018, o Projeto e a Lei Orçamentária de 2018 devem discriminar, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas ao pagamento de precatórios judiciais e de sentenças judiciais de pequeno valor, ao cumprimento de sentenças judiciais de empresas estatais dependentes, bem como ao pagamento de benefícios e pensões especiais concedidas por legislações específicas e/ou sentenças judiciais, não classificadas como “Pessoal e Encargos Sociais”.

Assim, para o pagamento de débitos decorrentes de sentenças judiciais, constam do PLOA 2018 as programações relacionadas na Tabela 38, no valor total de R\$ 36,1 bilhões.

TABELA 38 – PROGRAMAÇÕES DESTINADAS AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS

Ação	R\$ milhões Valor
0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)	23.343,8
0625 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor	11.027,1
00G5 - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais decorrente do Pagamento de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor	607,9
00N2 - Cumprimento de Sentença Judicial - Instituto Aerus de Seguridade Social - Processo nº 0010295-77.2004.4.01.3400	570,7
0022 - Sentenças Judiciais Devidas por Empresas Estatais	542,2
00QG - Anistiados Políticos - Retroativos Concedidos por Decisões Judiciais	8,8
0734 - Indenização a Vítimas de Violação das Obrigações Contraídas pela União por Meio da Adesão a Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos	0,2
Total	36.100,7

A Tabela 39 demonstra a distribuição desses recursos por órgão e grupo de natureza de despesa.

§ 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).”

⁵⁷ Programa “0901 – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais”.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 39 - DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS – PLOA 2018

R\$ milhões

Órgão	Pessoal e Enc. Sociais	Outras Despesas Correntes	Inversões Financeiras	Total
20000 - Presidência da República	68.357	197.067	613.274	878,7
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	58.500	9.251		67,8
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	54.176	2.109		56,3
25000 - Ministério da Fazenda	11.378	697.250		708,6
26000 - Ministério da Educação	424.688	59.387		484,1
28000 - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	2.177	584.247		586,4
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	8.809	4.592		13,4
32000 - Ministério de Minas e Energia	4.825	2.022		6,8
36000 - Ministério da Saúde	138.336	21.823		160,2
39000 - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	11.074	24.855	7.541	43,5
40000 - Ministério do Trabalho	508			0,5
42000 - Ministério da Cultura	5.595	506		6,1
44000 - Ministério do Meio Ambiente	14.569	4.947	8.564	28,1
47000 - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	105.483	6.274		111,8
52000 - Ministério da Defesa	10.929	3.100		14,0
53000 - Ministério da Integração Nacional	20.805	7.957	1.375	30,1
54000 - Ministério do Turismo	1.364	90		1,5
55000 - Ministério do Desenvolvimento Social	312.887	14.154.978	172	14.468,0
56000 - Ministério das Cidades	128.000	32.022		160,0
71000 - Encargos Financeiros da União	6.144.817	11.890.381	239.420	18.274,6
81000 - Ministério dos Direitos Humanos		200		0,2
Total	7.527.278	27.703.059	870.346	36.100,7

Fonte: PLOA 2018 (Programa "0901 – Operações Especiais – Cumprimento de Sentenças Judiciais")

4.4. Investimentos e Inversões Financeiras

4.4.1. Investimentos (GND 4)

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

O GND 4 pode abrigar despesas com material de consumo, diárias, pessoal temporário e serviços de terceiros quando constituírem insumos utilizados diretamente na produção dos investimentos.

No PLOA 2018, alterado pela mensagem modificativa, as despesas com investimentos perfazem o total de R\$ 98,6 bilhões nas três esferas orçamentárias (1,38% do PIB)⁵⁸. Manteve-se o montante de R\$ 68,8 bilhões de investimento das empresas estatais⁵⁹, passando os investimentos da esfera fiscal para R\$ 25,3 bilhões (crescimento de R\$ 19,1 bilhões) e da seguridade social para R\$ 4,4 bilhões (crescimento de R\$ 1,0 bilhão).

Na Tabela 40, demonstra-se a evolução das despesas com investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social desde 2014.

⁵⁸ PIB para 2018 estimado em R\$ 7.130.393 milhões, conforme informado pela grade de parâmetros macroeconômicos constante da Mensagem Presidencial do PLOA 2018 (mensagem modificativa). Importa registrar que, de acordo com dados apurados pela Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda, os investimentos totais executados (pagamentos totais, incluídos os restos a pagar) pela União, após alcançar 3,02% do PIB em 2010, foram reduzidos para 1,81% do PIB ao final de 2016 (Disponível em: https://www.spe.fazenda.gov.br/conjuntura-economica/politica-fiscal/arquivos/investimento_e_carga_tributaria-2.xlsx/view. Acesso em: 28.set.2017).

⁵⁹ A Mensagem Modificativa do PLOA elevou a participação no capital da União em empresas estatais em R\$ 3,17 bilhões (R\$ 1,50 bilhão para Engrepro construído Convetas da Classe Tamandaré e R\$ 1,67 bilhões para Reserva para Participação no Capital de empresas não Dependentes), sem correspondente aumento no Orçamento de Investimento da ENGEPAR.

**CONGRESSO NACIONAL**

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

TABELA 40 - INVESTIMENTOS (GND 4) - 2014 A 2018
 (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R\$ milhões

Exercício	Projeto de Lei	LOA	Autorizado	Empenhado
2014	67.176,8	81.406,1	82.335,3	56.011,7
2015	60.925,8	83.090,6	80.424,5	37.573,7
2016	37.644,7	45.362,4	47.264,0	38.122,5
2017 ⁽¹⁾	39.282,1	58.135,5	56.363,2	24.397,1
2018	9.682,9	-	-	-
Mensagem Modificativa ⁽²⁾	29.765,6	-	-	-

Fonte: PLOA 2018 e SIOP/SOF. (1) Para 2017, valores autorizados e executados até 27/10/2017. (2) Para 2018, valores PLOA 31/08/2017 e Mensagem 3110/2017

Mesmo após a Mensagem Modificativa, os investimentos programados no PLOA 2018 nas esferas fiscal e da seguridade social apresentam redução se comparados a anos anteriores: 55,7% em relação ao PLOA 2014; 24,2% em relação ao PLOA 2017; e 48,8% em relação à LOA 2017.

Essa substantiva queda no nível dos investimentos está diretamente relacionada à situação fiscal do país. Apesar da alteração da meta de resultado para déficit primário de R\$ 159,0 bilhões, em 14 de setembro de 2017, e das demais medidas de ajustes encaminhadas ao Congresso Nacional em 31 de outubro de 2017, a ampliação dos investimentos programados para 2018 por meio da mensagem manteve a tendência de queda.

No tocante ao indicador de resultado primário, os investimentos distribuem-se conforme a Tabela 41.

TABELA 41 - INVESTIMENTOS POR INDICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO E ESFERA ORÇAMENTÁRIA

R\$ milhões

Despesa por Indicador de Resultado Primário (RP)	Esfera Orçamentária			Total	
	Fiscal (Msg)	Seguridade Social (Msg)	Investimento das estatais (Msg)	PLOA 2018	Msg
1 – obrigatória	1.099,9	272,7	-	1.372,6	1.372,6
2 – discricionária (exceto PAC)	9.125,5	2.743,4	1.938,6	9.725,1	13.807,4
3 – discricionária (PAC)	15.089,2	1.434,9	931,1	1.454,9	17.455,3
4 – discricionária (exceto PAC) sem impacto no RP	-	-	42.656,9	42.656,9	42.656,9
5 – discricionária (PAC) sem impacto no RP	-	-	23.277,2	23.277,3	23.277,3
Total	25.314,6	4.451,0	68.803,8	78.486,8	98.569,5

Fonte: PLOA 2018 e SIOP/SOF.

No PLOA 2018, após a mensagem modificativa, a participação do PAC em investimentos por esfera corresponde a 59,6% no orçamento fiscal, 32,2% no orçamento da seguridade social e 35,2% no orçamento de investimento das estatais. Do montante de R\$ 20,1 bilhões acrescidos nos investimentos do PLOA 2018, R\$ 16,0 bilhões foram destinados ao PAC.

As dotações consignadas ao orçamento de investimento das estatais distribuem-se em quatro identificadores de RP distintos: 2, 3, 4 e 5. Em razão do disposto na LDO 2018, as despesas classificadas com RP igual a 2 ou 3 incluem-se na apuração do resultado primário.

Por seu turno, as dotações do orçamento de investimento das estatais com identificador de RP igual a 4 ou 5 referem-se a despesas que não são consideradas na apuração do resultado primário. Tais despesas somam R\$ 65,9 bilhões e constam da programação de quatro órgãos: Ministério de Minas e Energia (90,8%); Ministério da Fazenda (8,9%); Ministério do Planejamento,



CONGRESSO NACIONAL

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

Desenvolvimento e Gestão (0,17%); e Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (0,13%). A concentração dessas despesas no Ministério de Minas e Energia decorre dos investimentos relacionados à indústria do petróleo e de energia.

A Tabela 42 demonstra os investimentos regionalizados por esfera orçamentária.

TABELA 42 - INVESTIMENTOS POR REGIÃO E ESFERA ORÇAMENTÁRIA NO PLOA 2018

R\$ milhões

Região	Esfera Orçamentária				Total Msg	
	Fiscal e Seguridade Social		Investimento das estatais		Valor	%
	PLOA	Msg	PLOA	Msg		
Exterior	117,0	233,4	9.481,3	9.481,3	9.714,7	9,9%
Nacional	7.235,8	17.442,7	35.683,4	35.683,4	53.126,1	53,9%
Região Centro-Oeste	648,7	1.669,3	117,4	117,4	1.786,7	1,8%
Região Nordeste	344,1	4.267,6	5.397,0	5.397,0	9.664,6	9,8%
Região Norte	148,1	1.700,9	2.371,4	2.371,4	4.072,3	4,1%
Região Sudeste	725,4	2.674,1	15.233,5	15.233,5	17.907,6	18,2%
Região Sul	463,9	1.777,6	519,9	519,9	2.297,5	2,3%
Total	9.682,9	29.765,6	68.803,8	68.803,8	98.569,5	100,0%

Fonte: PLOA 2018 e SIOP/SOF. (1) Regionalização "Nacional" significa que os recursos serão aplicados nas diversas regiões segundo definições adotadas ao longo da execução.

Do valor total destinado a investimentos nas três esferas orçamentárias, 53,9% foram alocados com regionalização "Nacional", ou seja, sem identificar as regiões ou unidades da Federação destinatárias dos recursos. Há casos em que a localização do gasto não é possível, como na compra de equipamentos de grande valor (aeronaves militares, equipamentos aeroportuários, programa espacial etc.). Em outros casos, trata-se de programações com designação genérica de seus objetos, cujos recursos serão aplicados em diferentes partes do território nacional.

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

Considerando somente as aplicações previstas nos orçamentos fiscal e da seguridade social, a participação das dotações com subtítulo "Nacional" atinge o patamar de 58,6% do total dos investimentos.

O acréscimo dos investimentos na mensagem modificativa, esferas fiscal e seguridade social, concentrou-se no nível "Nacional", R\$ 10,2 bilhões, principalmente em decorrência de elevação dos recursos dessa natureza alocados nas funções Defesa Nacional (R\$ 5 bilhões), Educação (R\$ 1,2 bilhão), Urbanismo (R\$ 841,7 milhões) e Transporte (R\$ 762,9 milhões). Os recursos para a Região Nordeste também foram bastante elevados, R\$ 3,9 bilhões, destacando-se a recomposição dos investimentos em Transporte (R\$ 1,8 bilhão) e Recursos Hídricos (R\$ 1,7 bilhão).

A Tabela 43 demonstra os investimentos previstos no PLOA 2018 em comparação com a Mensagem Modificativa, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, discriminados por órgão.

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SFTABELA 43 - DESPESAS POR ÓRGÃO - PLOA 2018
(Orçamento Fiscal e da Seguridade Social)

Órgão	PLOA 2018		Mens. Modif.	
	R\$ milhões	% Total	R\$ milhões	% Total
Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	11,4	0,12	7.761,5	26,1
Ministério da Defesa	1.751,2	18,09	6.878,9	23,1
Ministério da Educação	1.662,8	17,17	3.173,2	10,7
Ministério da Saúde	2.973,9	30,71	2.973,9	10,0
Ministério da Integração Nacional	64,5	0,67	2.135,9	7,2
Ministério das Cidades	4,8	0,05	1.753,2	5,9
Ministério da Justiça e Segurança Pública	447,0	4,62	874,7	2,9
Justiça do Trabalho	694,1	7,17	694,1	2,3
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	267,3	2,76	452,7	1,5
Ministério da Fazenda	175,8	1,82	445,0	1,5
Ministério do Turismo	28,9	0,30	320,4	1,1
Justiça Federal	272,4	2,81	272,4	0,9
Justiça Eleitoral	232,1	2,40	232,1	0,8
Demais Órgãos	1.096,8	11,33	1.797,7	6,0
Total	9.682,9	100,00	29.765,7	100,0

Fonte: PLOA2018 e SIOP/SOF

A Mensagem Modificativa do PLOA 2018 reestabeleceu os recursos dos Ministérios dos Transportes, Integração Nacional e Cidades, ampliou os investimentos dos Ministérios da Defesa, Educação, Justiça e de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e manteve os investimentos da Saúde constantes. Ressalta-se que 70% dos investimentos dos orçamentos fiscal e da seguridade social concentram-se nos Ministérios dos Transportes, Portos e Aviação Civil (26,1%), da Defesa (23,1%), Educação (10,7%) e Saúde (10,0%).

No Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, destacam-se os investimentos em manutenção de trechos rodoviários, com R\$ 3,8 bilhões.

No Ministério da Defesa, os investimentos mais relevantes concentram-se nas seguintes ações: 1) Projeto FX-2, R\$ 699,7 milhões; 2) Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro - SISCEAB, R\$ 639,2 milhões; e 3) Construção de Submarinos Convencionais, R\$ 616,0 milhões.

No Ministério da Educação, as ações mais destacadas são: 1) Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica, R\$ 638,6 milhões; e 2) Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior, R\$ 593,8 milhões.

Já no Ministério da Saúde, destacam-se os valores destinados às seguintes ações: 1) Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde, R\$ 516,8 milhões; 2) Estruturação de Serviços de Atenção às Urgências e Emergências na Rede Assistencial, R\$ 318,2 milhões; e 3) Apoio à Modernização do Parque Produtivo Industrial da Saúde, R\$ 259,2 milhões.

Com relação à programação de investimentos das empresas estatais, são consideradas apenas as empresas não dependentes e contabilizadas como investimento, exclusivamente, as despesas com: (i) aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados aqueles que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros e os valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado; (ii) benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais; e (iii) benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União.

A Tabela 44 demonstra a distribuição por órgão supervisor constante do PLOA 2018.

**CONGRESSO NACIONAL**

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

TABELA 44 - INVESTIMENTOS POR ÓRGÃO – PLOA 2018
 (Orçamento de Investimento das Estatais)

Órgão	R\$ milhões			
	PLOA 2018		Msg	
	Valor	% Total	Valor	% Total
32000 - Ministério de Minas e Energia	59.908,0	87,1%	59.908,0	87,1%
25000 - Ministério da Fazenda	6.333,3	9,2%	6.333,3	9,2%
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	1.048,7	1,5%	1.048,7	1,5%
39000 - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	1.006,9	1,5%	1.006,9	1,5%
36000 - Ministério da Saúde	329,6	0,5%	329,6	0,5%
47000 - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	111,7	0,2%	111,7	0,2%
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	59,0	0,1%	59,0	0,1%
52000 - Ministério da Defesa	6,7	0,0%	6,7	0,0%
Total	68.803,8	100,0%	68.803,8	100,0%

Fonte: PLOA 2018 e SIOP/SOF

Destacam-se, no âmbito do Ministério de Minas e Energia (87,1% do total), os investimentos programados pelos 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 orçamentária de 2014 a 2018, essas despesas estão alocadas nos órgãos orçamentários de acordo com a Tabela 45.

TABELA 45 - INVERSÕES FINANCEIRAS – PLOA DE 2013 A 2017
 (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Órgão	R\$ milhões					
	PLOA 2014	PLOA 2015	PLOA 2016	PLOA 2017	PLOA 2018	Msg
M. da Agricult., Pecuária e Abastec.	1.840,0	1.902,0	2.652,0	1.900,4	1.400,0	1.400,0
M. do Trabalho	17.961,8	18.732,5	16.801,0	16.540,0	17.907,0	17.966,4
M. das Cidades	12.500,0	13.974,8	11.260,0	4.929,5	0,0	3.197,1
M. dos Transp., Portos e Aviação Civil*	1.963,1	1.972,5	2.524,2	1.481,1	1.307,2	1.308,1
Encargos Financeiros da União	6.242,5	9.130,3	4.951,2	6.208,3	6.887,2	9.677,4
Operações Oficiais de Crédito	31.268,9	44.517,8	46.604,9	47.890,6	45.386,3	45.681,6
Outros	2.839,7	4.775,9	3.512,2	3.065,3	1.447,0	3.135,7
TOTAL	74.616,0	95.005,8	88.305,4	82.015,2	74.334,7	82.366,3

Fonte: PLOA 2018, SIAFI, SIGA Brasil e SIOP/SOF, dados disponíveis até 02/10/2017.

(*) Apenas recursos destinados à Infraero. Até maio de 2016, os recursos destinados à Aviação Civil eram geridos pela Secretaria de Aviação Civil, que foi extinta pela MP 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei nº 13.341, 29 de setembro de 2016, sendo suas atribuições absorvidas pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

Esses valores destinam-se, na mensagem modificativa ao PLOA 2018, às seguintes finalidades básicas:

- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: formação de estoques públicos;
- Ministério do Trabalho: empréstimo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ao BNDES para financiamento de programas de desenvolvimento econômico⁶⁰;

⁶⁰ Da arrecadação da contribuição para o PIS/PASEP que cabe ao FAT (70% da receita em virtude da incidência da DRU), 40% são entregues ao BNDES à título de empréstimo, com fundamento no art. 239, § 1º, da Constituição.



CONGRESSO NACIONAL

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

- c) Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário: pagamento de sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios);
- d) Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil: participação da União no capital da Infraero; Aporte de capital na Infraero - sociedades de propósito específico (SPE); participação da União no capital de várias Companhias Docas para diferentes investimentos em modernização de instalações portuárias; pagamento de sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios);
- e) Operações Oficiais de Crédito: concessão de financiamento estudantil (FIES), financiamentos ao agronegócio do café, desenvolvimento da marinha mercante e da indústria naval (FMM⁶¹), desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Centro-Oeste (FDCO e FCO⁶²), do Nordeste (FDNE e FNE⁶³) e do Norte (FNO⁶⁴), financiamento para promoção das exportações (PROEX);
- f) Encargos Financeiros da União: promoção de investimentos no Brasil e no Exterior (Fundo Social – FS); reserva para participação da União no capital de empresas estatais não dependentes; integralização de cotas de capital em Organismos Financeiros; pagamento de sentenças judiciais; e integralização de cotas do Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE).

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

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

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

A proposta inicial do PLOA para o ano de 2018 destina ao PAC o valor total de R\$ 26,1 bilhões, sendo R\$ 1,9 nas esferas fiscal e da seguridade social e R\$ 24,2 bilhões no orçamento de investimento das estatais, abrangendo despesas classificadas como GND 4 (investimentos) e GND 5 (inversões financeiras).

Em decorrência do envio da mensagem modificativa, o valor total dos recursos para PAC foi substancialmente elevado, atingindo o montante de R\$ 50,1 bilhões, sendo R\$ 25,9 bilhões nas esferas fiscal e da seguridade social e R\$ 24,2 no orçamento de investimento das estatais.

Considerando apenas os investimentos (GND 4), os valores do PAC na mensagem modificativa atingiram R\$ 40,7 bilhões, sendo R\$ 24,2 bilhões relativos os orçamento de investimento das estatais e R\$ 16,5 bilhões ao orçamento fiscal e da seguridade social. Na Tabela 46 são discriminados os investimentos (GND 4) do PAC por órgão orçamentário na esfera fiscal e da seguridade social.

⁶¹ Fundo da Marinha Mercante - FMM.

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.

**CONGRESSO NACIONAL**

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

TABELA 46 - INVESTIMENTOS POR ÓRGÃO – PLOA 2018 – PAC
 (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social)

R\$ milhões

Órgão	PLOA 2018		Msg	
	Valor	% Total	Valor	% Total
39000 - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	-	-	7.685,5	46,5
52000 - Ministério da Defesa	-	-	3.969,9	24,0
53000 - Ministério da Integração Nacional	18,8	3,6	2.000,5	12,1
56000 - Ministério das Cidades	-	-	1.746,6	10,6
36000 - Ministério da Saúde	505,0	96,4	505,0	3,1
26000 - Ministério da Educação	-	-	200,0	1,2
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	-	-	55,9	0,3
Demais Órgãos	-	-	360,8	2,2
Total	523,8	100,0	16.524,2	100,0

Fonte: PLOA 2018 e SIOP/SOF

Se consideradas somente as inversões financeiras (GND 5) do PAC, nota-se que a mensagem modificativa promoveu a elevação de R\$ 3,3 bilhões. Os valores segregados por órgão orçamentário estão demonstrados na Tabela 47.

TABELA 47 - DESPESAS POR ÓRGÃO – PLOA 2018 e MENSAGEM MODIFICATIVA
 INVERSÕES FINANCEIRAS - PAC
 (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social)

R\$ milhões

Órgão	PLOA 2018		Msg	
	Valor	% Total	Valor	% Total
56000 - Ministério das Cidades	0,0	0,0	3.197,1	67,2
39000 - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	1.297,9	89,6	1.298,8	27,3
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	150,0	10,4	150,0	3,2
47000 - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	0,0	0,0	100,0	2,1
52000 - Ministério da Defesa	0,0	0,0	10,5	0,2
Total	1.447,9	100,0	4.756,4	100,0

Fonte: PLOA 2018 e SIOP/SOF

O acréscimo de inversões financeiras mais relevante da mensagem modificativa ocorreu nas programações do Ministério das Cidades, com R\$ 3,1 bilhões, para recomposição das dotações relativas à integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, do programa Minha Casa, Minha Vida.

O Programa de Parcerias de Investimentos – PPI foi criado pela Medida Provisória nº 727, de 12/05/2016 (convertida na Lei nº 13.334, de 13/09/2016), com o intuito de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e medidas de desestatização. Segundo a Mensagem Presidencial, o PPI também analisa a escolha de ativos da União para a venda ao setor privado, de modo a diminuir o gasto público com custeio e garantir uma gestão mais eficiente dos bens.

Na carteira de projetos do PPI estão, por exemplo, rodovias (BR- 364/365/GO/MG e BR-101/116/290/386/RS), ferrovias (EF-151SP/MG/GO/TO – Norte-Sul, EF-170MT/PA – Ferrogrão e EF-334/BA – FIOL), portos (Terminais de Combustíveis de Santarém e Terminal de Trigo do Rio de Janeiro), aeroportos (Porto Alegre, Salvador, Florianópolis e Fortaleza), geração e distribuição de energia (Amazonas Distribuidora de Energia S.A., Boa Vista Energia S.A., Companhia de Eletricidade do Acre, Companhia Energética de Alagoas, Companhia de Energia do Piauí, Centrais Elétricas de Rondônia S.A., Usinas hidrelétricas –3UHE e2PCH–2.546 MW), saneamento (CEDAE, CAERD e COSANPA), petróleo, gás e mineração (ativos da Companhia de Pesquisa e



CONGRESSO NACIONAL

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

Recursos Minerais – CPRM). Na primeira fase do PPI já foram realizados quatro leilões relativos à concessão da exploração dos aeroportos de Fortaleza, Salvador, Porto Alegre e Florianópolis.

Ao editar o Decreto nº 8.874, de 2016, permitindo que todos os projetos de investimento inclusos no PPI sejam considerados prioritários, de tal forma que não precisem de aprovação do ministério setorial para emissão de debênture incentivada, a qual goza de isenção de IR para pessoa física e redução do tributo para pessoa jurídica, o Governo deixa claro sua preferência pelo PPI em relação ao PAC.

4.5. Despesas Financeiras

As despesas orçamentárias financeiras, ou não primárias, correspondem a gastos federais que não pressionam o resultado primário nem alteram o endividamento líquido do setor público não financeiro no exercício. Correspondem, principalmente, ao pagamento de juros, encargos e amortização de dívidas, à concessão de empréstimos e financiamentos, à aquisição de títulos de crédito e representativos de capital integralizado e às reservas de contingência. A propósito, as reservas de contingências serão objeto de exame específico no Item 4.6, pelo que não serão tratadas nesta seção.

Conforme a Tabela 48, reproduzida da Mensagem Modificativa que reencaminhou o PLOA 2018, a previsão é de que, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, as despesas: (i) de juros e encargos sejam de R\$ 316,2 bilhões; (ii) com amortização da dívida representem R\$ 1.462,5 bilhões; e (iii) as demais despesas financeiras fiquem em torno de R\$ 121,6 bilhões. Tais montantes equivalem, respectivamente, a 4,4%, 20,5% e 1,7% do PIB. Verifica-se que, entre o PLOA 2018 e a Mensagem Modificativa, ocorreu redução de cerca de R\$ 84,8 bilhões na previsão de despesas financeiras. Houve redução na previsão de dispêndios com juros e encargos e demais despesas financeiras, mantendo-se inalteradas as despesas com amortização.

TABELA 48 – DESPESAS FINANCEIRAS DO GOVERNO CENTRAL

DISCRIMINAÇÃO	REALIZADO 2016 (R\$ milhões)	% PIB	REPROGRAMAÇÃO LOA 2017 ⁶⁵ (R\$ milhões)	% PIB	PLOA 2018 (R\$ milhões)	% PIB	Mensagem Modificativa	% PIB
XVIII.1. Juros e Encargos da Dívida	205.008,80	3,30	339.076,9	5,11	387.186,1	5,42	316.241,3	4,44
XVIII.2. Amortização da Dívida	925.331,60	14,88	1.383.191,3	20,84	1.462.585,9	20,49	1.462.585,9	20,51
XVIII.3. Demais	80.849,40	1,30	130.788,10	1,97	135.598,30	1,90	121.655,2	1,71
TOTAL	1.211.189,80	19,47	1.853.056,30	27,92	1.985.370,40	27,81	1.900.482,4	26,65

Fonte: Mensagem Presidencial - PLOA 2018, p. 38.

Um dos fatores que condicionam a fixação dos montantes de juros e de amortização da dívida no PLOA é o estoque bruto da Dívida Pública Federal – DPF, que representa dois terços da Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG, que engloba o conjunto das unidades federadas. Os valores da DPF, apresentados nas informações complementares que acompanham o PLOA 2018, estão relacionados na Tabela 49, apresentada a seguir.

⁶⁵ Os valores da “Reprogramação LOA 2017” não se alteraram em relação àqueles constantes da LOA 2017 original.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 49 - ESTOQUE BRUTO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

INDICADORES	DEZ/13	DEZ/14	DEZ/15	DEZ/16	SET/17 ⁶⁶	R\$ bilhões LIMITES PARA 2017	
						MÍNIMO	MÁXIMO
<i>DPF em mercado (R\$ bilhões)</i>	2.122,8	2.295,9	2.793	3.112,9	3.430,83	3.450	3.650
<i>Composição da DPF</i>							
<i>Prefixado (%)</i>	42	41,6	39,4	35,7	34,8	32	36
<i>Índice de Preços (%)</i>	34,5	34,9	32,5	31,8	29,7	29	33
<i>Taxa Flutuante (%)</i>	19,1	18,7	22,8	28,2	31,9	29	33
<i>Câmbio (%)</i>	4,3	4,9	5,3	4,2	3,6	3	7
<i>Estrutura de Vencimentos</i>							
<i>% vincendo em 12 meses</i>	24,8	24	21,6	16,8	16,3	16	19
<i>Prazo Médio (anos)</i>	4,2	4,4	4,6	4,5	4,3	4,2	4,4

Fonte: Tesouro Nacional. <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/necessidade-de-financiamento-e-metas>

A Tabela 49 mostra três grandes conjuntos de informações: o estoque, a composição e a estrutura de vencimentos da DPF. As últimas colunas mostram os intervalos de referência para os resultados esperados⁶⁷ para tais indicadores ao final de 2017. De acordo com o Relatório⁶⁸ Mensal da Dívida Pública Federal publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em setembro/2017, todos os indicadores estavam situados dentro dos limites de referência projetados para o exercício.

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

Além da dimensão do estoque, é preciso levar em conta a estratégia de administração e as expectativas do mercado, que influenciam o prazo de maturação e a composição da dívida, os quais, por sua vez, definem o volume de despesas em cada ano. De acordo com o sítio do Tesouro Nacional⁶⁹, o objetivo da gestão da DPF é suprir de forma eficiente as necessidades de financiamento do governo federal, ao menor custo no longo prazo, respeitando-se a manutenção de níveis prudentes de risco e, adicionalmente, buscando contribuir para o bom funcionamento do mercado brasileiro de títulos públicos. Para o alcance desse objetivo, algumas diretrizes qualitativas norteiam a elaboração das estratégias de financiamento da DPF. Dentre essas diretrizes, consta a substituição gradual dos títulos remunerados por taxas de juros flutuantes por títulos com rentabilidade prefixada e títulos remunerados por índice de preços.

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

A gestão da Dívida Pública Federal envolve o pagamento de juros e encargos 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, bem como das demais despesas financeiras.

4.5.1. Serviço da Dívida Pública

O serviço da dívida abrange gastos correntes com juros e encargos (GND 2) e gastos de capital na forma de amortizações da dívida (GND 6).

4.5.1.1. Juros e encargos da dívida (GND 2)

Os juros e encargos constantes do PLOA 2018, estimados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN e pela SOF, constam da Tabela 50.

⁶⁶ Tesouro Nacional – Relatório Mensal da Dívida Pública Federal – Setembro/2017.

⁶⁷ Tesouro Nacional – Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal.

⁶⁸ Tesouro Nacional – Relatório Mensal da Dívida Pública Federal.

⁶⁹ <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/objetivos-e-diretrizes>.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 50 - JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Exercício	R\$ milhões
	Valor
2016 (Executado) ⁽¹⁾	205.008,8
2017 (Autorizado)	339.076,9
2018 (PLOA 2018)	387.186,1
2018 (PLOA 2018 – Mensagem Modificativa)	316.241,3

Fontes: SIAFI e PLOA 2018

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

Verifica-se que a previsão de despesas com juros para 2018 foi reduzida em cerca de R\$ 70,9 bilhões na Mensagem Modificativa. A nova proposta não oferece explicações para a significativa alteração nos valores. Deduz-se, porém, que a principal razão para esse redimensionamento decorre dos novos parâmetros macroeconômicos, especialmente, a taxa de juros Selic (média anual) que no PLOA 2018 era 8,00% e na Mensagem Modificativa é de 7,25%.

Observa-se que os dados da Tabela 50 diferem daqueles constantes do Demonstrativo de Resultados Primário e Nominal do Governo Federal, conforme Tabela 51.

TABELA 51 - JUROS NOMINAIS – NFSP
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Exercício	R\$ milhões
	Valor
2016 (Realizado)	318.362,0
2017 (Reprogramado)	340.843,0
2017 (Reprogramado – Mensagem Modificativa)	333.040,0
2018 (PLOA 2018)	291.199,0
2018 (PLOA 2018 – Mensagem Modificativa)	272.614,0

Fonte: Mensagem presidencial (PLOA 2018)

A diferença entre valores apresentados nas duas tabelas anteriores é esperada. De fato, na Tabela 50, os valores referem-se à autorização orçamentária necessária para o pagamento dos juros e encargos vincendos ao longo do exercício financeiro. Esses valores referem-se a juros reais e, portanto, não consideram atualizações monetárias decorrentes da inflação, as quais, incorporando-se ao principal, são pagas a título de amortização. Deve-se observar que as dotações remetem apenas aos juros a pagar em 2018, pois os juros a receber nesse exercício estão considerados na estimativa da receita.

Já na Tabela 51, são indicados os montantes de juros que em 2018 devem impactar o resultado nominal. Os valores, apurados pelo Banco Central, incluem atualização monetária decorrente da inflação (juros nominais) e abrangem juros ativos (a receber), incidentes sobre determinados créditos da União, e passivos (a pagar), incidentes sobre a dívida pública consolidada. Trata-se, portanto, de juros líquidos incorridos, os quais, de acordo com o regime de competência, independem de pagamentos, recebimentos e, mesmo, de constarem do orçamento. Os valores estimados para 2018 refletem, sobretudo, o patamar de juros básicos que remuneram os títulos e a elevação do estoque da dívida.

4.5.1.2. Amortização da dívida (GND 6)

O PLOA 2018 e a Mensagem Modificativa mostram, quanto às despesas com amortização, uma elevação das expectativas de desembolso para o próximo exercício em relação ao montante autorizado em 2017, conforme demonstrado na Tabela 52.

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF**TABELA 52 - AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA**
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R\$ milhões	
Exercício	Valor
2016 (Executado) ⁽¹⁾	925.331,6
2017 (Autorizado)	1.383.191,3
2018 (PLOA 2018)	1.462.585,9
2018 (PLOA 2018 – Mensagem Modificativa)	1.462.585,9

Fonte: SIAFI e PLOA 2018

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

A Tabela 53 demonstra as fontes alocadas para amortização da dívida.

TABELA 53 - AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA POR FONTE DE RECURSOS (PLOA 2018)
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R\$ milhões	
Fonte	Valor
143 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Refinanciamento da Dívida Pública Federal	1.106.235,21
159 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Refinanciamento de Dívidas de Médio e Longo Prazos	141.939,85
152 - Resultado do Banco Central	103.520,00
144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações	71.500,00
173 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - Estados e Municípios	21.735,33
129 - Recursos de Concessões e Permissões	8.658,30
197 - Dividendos da União	6.782,00
163 - Recursos Próprios Decorrentes da Alienação de Bens e Direitos do Patrimônio Público	1.519,87
171 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - BEA/BIB	682,40
162 - Recursos Primários para Amortização da Dívida Pública	12,15
250 - Recursos Próprios Não-Financeiros	0,83
Total	1.462.585,94

Fonte: SIAFI e PLOA 2018

Praticamente não se observou alteração no montante total de previsão de despesas com amortização entre o PLOA 2018 e a Mensagem Modificativa. Chama a atenção, porém, as alterações ocorridas na composição das fontes de recursos responsáveis pelo pagamento dessas despesas. Cumpre destacar a elevação em cerca de R\$ 51 bilhões na previsão de refinanciamento (fonte 143) ao passo que houve uma redução de R\$ 57 bilhões de recursos oriundos do Resultado do Banco Central (fonte 152).

TABELA 54 - AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA POR FONTE DE RECURSOS (Mens. Modif)
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R\$ milhões	
Fonte	Valor
143 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Refinanciamento da Dívida Pública Federal	1.157.215,42
159 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Refinanciamento de Dívidas de Médio e Longo Prazos	141.814,50
144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações	71.500,00
152 - Resultado do Banco Central	46.520,00
173 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - Estados e Municípios	21.735,33
129 - Recursos de Concessões e Permissões	13.158,30
197 - Dividendos da União	6.782,00
148 - Operações de Crédito Externas - em Moeda	1.689,82
163 - Recursos Próprios Decorrentes da Alienação de Bens e Direitos do Patrimônio Público	1.519,87
171 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - BEA/BIB	622,05
280 - Recursos Próprios Financeiros	15,66
Total	1.462.585,93

Fonte: SIAFI e PLOA 2018



CONGRESSO NACIONAL

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

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

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

4.5.2. Demais despesas Financeiras

As “demais despesas financeiras” correspondiam ao montante de R\$ 135,6 bilhões, conforme Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central, constante do PLOA 2018. Excluído o montante alocado na Reserva de Contingência (R\$ 40,8 bilhões), tínhamos a seguinte distribuição por Esfera e GND conforme a Tabela 55:

TABELA 55 – DEMAIS DESPESAS FINANCEIRAS POR GND
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Esfera	R\$ milhões				
	GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais	GND 3 – Outras Despesas Correntes	GND 5 – Inversões Financeiras	Total	%
Fiscal	19.262,54	1.143,67	71.181,18	91.587,39	96,63
Seguridade Social	3.182,20	0,00	9,96	3.192,17	3,37
Total	22.444,74	1.143,67	71.191,15	94.779,55	100,00
%	23,68	1,21	75,11	100,00	

Fonte: SIAFI e PLOA 2018

Na Mensagem Modificativa esse valor foi alterado para R\$ 121,6 bilhões (págs. 42 e 43 da Mensagem Modificativa). Excluindo a Reserva de Contingência (R\$ 24,0 bilhões) chega-se a um valor de R\$ 97,6, distribuídos conforme a Tabela 56.

TABELA 56 – DEMAIS DESPESAS FINANCEIRAS POR GND (Mens. Modif.)
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Esfera	R\$ milhões				
	GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais	GND 3 – Outras Despesas Correntes	GND 5 – Inversões Financeiras	Total	%
Fiscal	21.373,24	1.143,67	71.532,18	94.049,09	96,35%
Seguridade Social	3.556,33	0,00	9,96	3.566,29	3,65%
Total	24.929,57	1.143,67	71.542,14	97.615,38	100,00%
%	25,54%	1,17%	73,29%	100,00%	

Fonte: SIAFI e PLOA 2018

A maior parte das “demais despesas financeiras” está vinculada ao orçamento fiscal (96,35%), enquanto apenas 3,65% está sob o orçamento da seguridade social. A ação “Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais”, no GND 1, consta em ambos, respectivamente com R\$ 19,8 bilhões e R\$ 3,55 bilhões.

Os principais gastos com GND 5, que representam mais de três quartos das “demais despesas financeiras”, incluem ações de financiamento como “Concessão de Financiamento Estudantil - FIES (Lei nº 10.260, de 2001)”, com R\$ 17,7 bilhões e “Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES”, com R\$ 17,9 bilhões.



CONGRESSO NACIONAL

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

O GND 3 contempla 1,2% desses gastos, concentrado praticamente na ação “Obrigações com a Garantia de Contratos de Financiamento Habitacional”, com R\$ 0,86 bilhão, e “Operacionalização do Fundo de Compensação e Variações Salariais - FCVS”, com R\$ 0,18 bilhão.

4.6. Reservas de contingência

A Mensagem Modificativa do PLOA 2018 contém reservas de contingência que totalizam R\$ 44.164,8 milhões, constituídas com fundamento em diferentes dispositivos da LDO 2018. Referido montante é R\$ 21.396,7 inferior àquele programado quando da apresentação da proposta orçamentária em 31 de agosto, pelo Poder Executivo. Detalham-se, a seguir, as principais diferenças verificadas, no contexto de cada parcela que constitui a reserva de contingência global.

4.6.1. Reserva de contingência geral

O art. 12, *caput*, da LDO 2018, requer que se inclua, no projeto e na LOA 2018, reserva de contingência geral, constituída por recursos livres em montante correspondente a, no mínimo, 0,2% da receita corrente líquida, destinada à cobertura de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, em observância ao art. 5º, inciso III, da LRF.

Conforme exigência do referido art. 12, *caput*, consta da mensagem modificativa à proposta orçamentária dotação de R\$ 1.566,0 milhões – correspondente ao percentual mínimo requerido –, dos quais metade está classificada como despesa primária e metade como despesa financeira. Trata-se de montante inferior em R\$ 1,0 milhão ao previsto pelo PLOA 2018, conforme explicita a Tabela 57.

TABELA 57 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA GERAL
(conforme art. 12, *caput*, da LDO 2018)

ÓRGÃO	GND	INDICADOR RES. PRIMÁRIO	LOA 2018	R\$ milhões
				MENSAGEM MODIFICATIVA
90000 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	9 - RES. CONTINGÊNCIA	0 - DESP. FINANCEIRA	783,5	783,0
	9 - RES. CONTINGÊNCIA	2 - DESP. PRIM. DISCRICIONÁRIA	783,5	783,0
TOTAL			1.567,0	1.566,0

Fonte: Siga Brasil / PLOA 2018 / Mensagem Modificativa do PLOA 2018

Mais da metade da reserva (R\$ 788,5 milhões) tem como fonte de recursos receitas condicionadas à aprovação de propostas de alterações na legislação vigente.

Conforme mencionado, considerando que a Mensagem Modificativa do PLOA 2018 classifica metade da reserva de contingência como despesa financeira (R\$ 783,0 milhões), referida parcela acaba por constituir-se em quantia que contribui para o cumprimento da meta de resultado primário.

4.6.2. Reservas de contingência específicas

Além da reserva de contingência destinada a dar cumprimento ao art. 5º, inciso III, da LRF, a LDO 2018 prevê a constituição de outras reservas no PLOA 2018.

Reservas à conta de receitas próprias e vinculadas

Com fundamento no art. 12, § 1º, inciso I, da LDO 2018, de acordo com a Mensagem Modificativa do PLOA 2018 foram constituídas reservas à conta de receitas próprias e vinculadas de diversos órgãos, totalizando R\$ 23.256,3 milhões – quantia inferior ao montante previsto no PLOA 2018 em R\$ 16.779,0 milhões, conforme discriminado na Tabela 58. Em decorrência, recursos pertencentes a diversos órgãos, deixando de ser programados nas despesas que lhes cabem realizar, contribuirão para o cumprimento da meta de resultado primário.

**CONGRESSO NACIONAL**

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

Contudo, os recursos próprios ou vinculados não podem ser utilizados para o pagamento do serviço da dívida, tendo em vista restrição imposta pelo parágrafo único do art. 8º da LRF. Apesar disso, os recursos economizados, desde logo, produzem o efeito de reduzir a dívida líquida⁷⁰.

TABELA 58 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA ESPÉCIFICAS - RECEITAS PRÓPRIAS E VINCULADAS⁽¹⁾
 (conforme art. 12, § 1º, inciso I, da LDO 2018)

			R\$ milhões
ÓRGÃO	INDICADOR RES. PRIMÁRIO	VALOR	MENSAGEM MODIFICATIVA
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	0 - DESP. FINANCEIRA	589,28	534,12
22000 - MINISTÉRIO DA AGRIC., PEC. E ABAST.	0 - DESP. FINANCEIRA	38,89	35,58
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TEC., INOV.E COMUN.	0 - DESP. FINANCEIRA	4.294,53	3.570,64
25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA	0 - DESP. FINANCEIRA	1.495,07	1.569,81
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	0 - DESP. FINANCEIRA	2.638,10	0,00
28000 - MINISTÉRIO DA IND., COM. EXTERIOR E SERV.	0 - DESP. FINANCEIRA	489,69	447,93
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEG. PÚBLICA	0 - DESP. FINANCEIRA	1.805,88	959,59
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	0 - DESP. FINANCEIRA	3.987,91	3.829,02
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	0 - DESP. FINANCEIRA	38,89	38,18
39000 - MINIST. TRANSP., PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL	0 - DESP. FINANCEIRA	13.983,50	4.459,92
42000 - MINISTÉRIO DA CULTURA	0 - DESP. FINANCEIRA	470,90	450,57
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	0 - DESP. FINANCEIRA	533,99	422,54
47000 - MINISTÉRIO DO PLANEJ., DESENV. E GESTÃO	0 - DESP. FINANCEIRA	156,75	136,23
51000 - MINISTÉRIO DO ESPORTE	0 - DESP. FINANCEIRA	45,86	0,00
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	0 - DESP. FINANCEIRA	3.581,16	1.223,18
53000 - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	0 - DESP. FINANCEIRA	0,00	0,00
56000 - MINISTÉRIO DAS CIDADES	0 - DESP. FINANCEIRA	969,13	896,30
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	0 - DESP. FINANCEIRA	4.840,36	4.619,91
81000 - MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS	0 - DESP. FINANCEIRA	75,37	62,74
TOTAL		40.035,27	23.256,27

(1) GND 9 – RESERVA DE CONTINGÊNCIA

Fonte: Siga Brasil / PLOA 2018 / Mensagem Modificativa do PLOA 2018

As informações constantes da Tabela 58 estão detalhadas no Anexo desta nota técnica, onde fica evidenciado que as unidades orçamentárias que mais contribuem para o cumprimento da meta de resultado primário são o Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC (R\$ 3.409,5 milhões), o Fundo de Garantia à Exportação - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda (R\$ 2.313,0 milhões), o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT (R\$ 2.288,8 milhões), e o Fundo Soberano do Brasil (R\$ 1.755,3 milhões).

Reservas para atender programação ou necessidade específica

Com fundamento no art. 12, § 1º, inciso II, da LDO 2018, foram constituídas reservas para atender programação ou necessidade específica, no caso despesas com pessoal e encargos sociais, totalizando R\$ 6.180,4 milhões, conforme evidenciado na Tabela 59. A Tabela identifica, também, que o montante reservado para esta finalidade de acordo com a Mensagem Modificativa do PLOA 2018 foi R\$ 4.616,7 milhões inferior à reserva constituída pelo PLOA 2018. Referida diferença provém integralmente de redução na parcela da reserva constituída no órgão 71000 – Encargos Financeiros da União.

⁷⁰ Após a edição de leis que alteram a vinculação, os recursos são utilizados para finalidades diversas, inclusive pagamento do serviço da dívida. Tomem-se como exemplos o art. 13 da Lei nº 11.943, de 2009, o art. 1º, § 2º, da Lei nº 11.948, de 2009, e art. 9º da Lei nº 12.306, de 2010.

**CONGRESSO NACIONAL**

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

TABELA 59 - RESERVAS DE CONTING. ESPÉCIFICAS - PROGRAM. OU NECESSIDADE ESPECÍFICA
 (conforme art. 12, § 1º, inciso II, da LDO 2018)

ÓRGÃO	GND	INDICADOR RES. PRIMÁRIO	VALOR	R\$ milhões
				MENSAGEM MODIFICATIVA
01000 - CÂMARA DOS DEPUTADOS	1 - PESSOAL	0 - DESP. FINANCEIRA	4,1	4,1
01000 - CÂMARA DOS DEPUTADOS	1 - PESSOAL	1 - DESP. PRIM. OBRIGATÓRIA	21,1	21,1
02000 - SENADO FEDERAL	1 - PESSOAL	0 - DESP. FINANCEIRA	0,6	0,6
02000 - SENADO FEDERAL	1 - PESSOAL	1 - DESP. PRIM. OBRIGATÓRIA	13,6	13,6
03000 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	1 - PESSOAL	0 - DESP. FINANCEIRA	0,1	0,1
03000 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	1 - PESSOAL	1 - DESP. PRIM. OBRIGATÓRIA	1,4	1,4
10000 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	1 - PESSOAL	0 - DESP. FINANCEIRA	0,6	0,6
10000 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	1 - PESSOAL	1 - DESP. PRIM. OBRIGATÓRIA	4,1	4,1
11000 - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	1 - PESSOAL	0 - DESP. FINANCEIRA	0,4	0,4
11000 - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	1 - PESSOAL	1 - DESP. PRIM. OBRIGATÓRIA	2,6	2,6
12000 - JUSTIÇA FEDERAL	1 - PESSOAL	0 - DESP. FINANCEIRA	109,8	109,8
12000 - JUSTIÇA FEDERAL	1 - PESSOAL	1 - DESP. PRIM. OBRIGATÓRIA	590,4	590,4
13000 - JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	1 - PESSOAL	0 - DESP. FINANCEIRA	0,3	0,3
13000 - JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	1 - PESSOAL	1 - DESP. PRIM. OBRIGATÓRIA	1,7	1,7
15000 - JUSTIÇA DO TRABALHO	1 - PESSOAL	0 - DESP. FINANCEIRA	38,7	38,7
15000 - JUSTIÇA DO TRABALHO	1 - PESSOAL	1 - DESP. PRIM. OBRIGATÓRIA	235,8	235,8
16000 - JUSTIÇA DO DF E DOS TERRITÓRIOS	1 - PESSOAL	0 - DESP. FINANCEIRA	0,2	0,2
16000 - JUSTIÇA DO DF E DOS TERRITÓRIOS	1 - PESSOAL	1 - DESP. PRIM. OBRIGATÓRIA	2,0	2,0
17000 - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	1 - PESSOAL	0 - DESP. FINANCEIRA	0,1	0,1
17000 - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	1 - PESSOAL	1 - DESP. PRIM. OBRIGATÓRIA	0,7	0,7
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	1 - PESSOAL	0 - DESP. FINANCEIRA	127,4	127,4
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	1 - PESSOAL	1 - DESP. PRIM. OBRIGATÓRIA	858,9	858,9
29000 - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	1 - PESSOAL	1 - DESP. PRIM. OBRIGATÓRIA	7,4	7,4
34000 - MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	1 - PESSOAL	0 - DESP. FINANCEIRA	0,1	0,1
34000 - MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	1 - PESSOAL	1 - DESP. PRIM. OBRIGATÓRIA	1,7	1,7
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	1 - PESSOAL	0 - DESP. FINANCEIRA	880,5	606,3
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	1 - PESSOAL	1 - DESP. PRIM. OBRIGATÓRIA	7.892,8	3.550,3
TOTAL			10.797,1	6.180,4

Fonte: Siga Brasil / PLOA 2018 / Mensagem Modificativa do PLOA 2018

Reservas para suportar emendas individuais

Os valores reservados pelo PLOA 2018 para o atendimento de emendas individuais não foram alterados pela Mensagem Modificativa. Constam da Mensagem Modificativa do PLOA 2018 reservas de contingência suficientes para esta finalidade, em conformidade com o disposto no art. 12, § 3º, inciso I, da LDO 2018. Seu montante, de R\$ 8.774,8 milhões, corresponde a 1,2% da receita corrente líquida de 2016 (R\$ 709.929,6 milhões⁷¹) corrigido pelo IPCA acumulado em doze meses completados em junho/2017 (3%), em conformidade com o disposto no art. 111 do ADCT e no art. 12, § 4º, da LDO 2018.

TABELA 60 - RESERVAS DE CONTING. ESPÉCIFICAS – EMENDAS INDIVIDUAIS
 (conforme art. 12, § 3º, inciso I, da LDO 2018)

ÓRGÃO	GND	INDICADOR RES. PRIMÁRIO	R\$ milhões
			MENSAGEM MODIFICATIVA
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	9 – RES. CONTING.	2 - DESP. PRIM. DISCRICIONÁRIA	4.387,4
90000 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	9 – RES. CONTING.	2 - DESP. PRIM. DISCRICIONÁRIA	4.387,4
TOTAL			8.774,7

Fonte: Siga Brasil / Mensagem Modificativa do PLOA 2018

⁷¹ O valor constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro/2016 foi retificado por meio da Portaria/STN nº 494, de 06/06/2017 (publicada em 07/07/2017).



CONGRESSO NACIONAL

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

Cerca de 40% do montante dessa reserva (R\$ 3.564,2 milhões) é suportado por receitas condicionadas à aprovação de propostas de alterações na legislação vigente.

Como se observa na Tabela 60, metade dos recursos necessários ao atendimento de emendas individuais constitui reserva de contingência no âmbito do Ministério da Saúde de forma a compor o mínimo constitucional aplicável a gastos em ações e serviços públicos de saúde, o que encontra fundamento no art. 166, §§ 9º e 10, da Constituição.

Reservas para suportar emendas de bancada impositivas e gastos com campanhas eleitorais

Constam da Mensagem Modificativa do PLOA 2018, exatamente conforme constou na proposta orçamentária encaminhada em 31 de agosto, duas reservas de contingências cujo montante perfaz R\$ 4.387,4 milhões, o que corresponde a 0,6% da receita corrente líquida de 2016 corrigido pelo IPCA acumulado em doze meses completados em junho/2017 (3%).

TABELA 61 - RESERVAS DE CONTING. ESPÉCIFICAS – EMENDAS DE BANCADA IMPOSITIVAS E DESPESAS COM CAMPANHAS ELEITORAIS
(conforme art. 12, § 3º, inciso II, da LDO 2018)

ÓRGÃO	GND	INDICADOR RES. PRIMÁRIO	R\$ milhões
			MENSAGEM MODIFICATIVA
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	9 – RES. CONTING.	2 - DESP. PRIM. DISCRICIONÁRIA	2.193,7
90000 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	9 – RES. CONTING.	2 - DESP. PRIM. DISCRICIONÁRIA	2.193,7
TOTAL			4.387,4

Fonte: Siga Brasil / Mensagem Modificativa do PLOA 2018

À semelhança do que ocorre com a reserva para emendas individuais, também aqui se verifica parcela do montante da reserva à conta de receitas condicionadas: R\$ 944,1 milhões, ou 21,5% do total.

Embora a regra de cálculo, definida pelo art. 12, § 4º, da LDO 2018, corresponda ao montante de execução obrigatória de emendas de bancada no exercício de 2017 corrigido pelo IPCA, as reservas constituídas tanto podem ser utilizadas para o atendimento de emendas de bancada impositivas como para despesas necessárias ao custeio de campanhas eleitorais, conforme § 3º do referido artigo. A esse respeito, nos termos do art. 16-C, inciso II, da Lei nº 9.504/1997, incluído pela Lei nº 13.487/2017, combinado com o art. 12, § 3º, inciso II, da LDO 2018, ao menos 30% dos recursos da reserva específica em comento devem constituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Frise-se, por fim, que 50% do total da reserva foi constituída no âmbito do Ministério da Saúde e compõe o mínimo constitucional aplicável a ações e serviços públicos de saúde. Com isso, o Poder Executivo pretende induzir que as emendas de bancada impositivas destinem recursos nessa área, embora a LDO 2018 não traga qualquer previsão nesse sentido.

5. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR

No PLOA 2018 e na mensagem modificativa, as disposições de autorização para abertura de crédito suplementar constantes no texto da lei não sofreram alterações. Por essa razão, reproduzimos, na íntegra, a análise feita na Nota Técnica Conjunta nº 4, de 2017.

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

A autorização para a abertura de créditos suplementares por ato próprio dos Poderes, do MPU, do CNMP e da DPU revela-se adequada até o ponto em que lhes proporciona flexibilidade



CONGRESSO NACIONAL

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

razoável para a execução eficiente das políticas públicas. Para não ultrapassar essa fronteira, é importante que haja certo comedimento no seu estabelecimento, de modo a não prejudicar prerrogativas do Congresso Nacional quanto à definição da alocação dos recursos públicos.

No projeto e na lei orçamentária para 2017, as autorizações para a abertura de crédito suplementar por ato próprio sofreram significativas mudanças em relação às leis orçamentárias anteriores. Essas mudanças foram mantidas no PLOA 2018 com alguns ajustes e, em linhas gerais, dizem respeito à simplificação do art. 4º, com redução da quantidade de incisos que indicam as hipóteses para a abertura do crédito⁷², e aos seguintes aperfeiçoamentos: (i) determinação para que o crédito suplementar observe o teto de gastos da União; e (ii) cancelamento compensatório de dotações destinadas a despesa primária, quando os recursos que devam efetivamente suportar gastos primários autorizados pelo crédito suplementar forem classificados como fontes financeiras.

Deve-se destacar que o mencionado cancelamento compensatório mira não apenas a observância do teto de gastos da União, mas também a compatibilidade do crédito aberto com a meta de resultado primário, ainda que isso não esteja expresso na LOA vigente.

Condições gerais para a abertura de crédito suplementar por ato próprio

Tratando-se de condições gerais para a abertura de crédito suplementar, o art. 4º do PLOA 2018 impõe:

- a) compatibilidade com a meta de resultado primário prevista na LDO 2018 (*caput*)⁷³;
- b) observância dos limites aplicáveis às despesas primárias estabelecidos pela EC 95, de 2016 (*caput*)⁷⁴;
- c) aplicação de recursos segundo as vinculações definidas na legislação, em observância ao art. 8º, parágrafo único, da LRF (*caput*);
- d) cancelamento compensatório nas situações em que o crédito se destina a despesa primária e os recursos para pagamento forem classificados como fontes financeiras (§ 2º)⁷⁵;
- e) limites de suplementação e de anulação de dotação autorizados no art. 4º aplicam-se sobre os valores inicialmente autorizados na lei orçamentária para as programações (dotação inicial), não sobre os valores finais, que se definem após a abertura e reabertura de créditos adicionais (§ 9º).

Condições específicas para a abertura de crédito suplementar por ato próprio

No PLOA 2018, o rol de situações que autorizam a abertura de crédito suplementar por ato próprio encontra-se em vários dispositivos. As suplementações, exceto casos particulares com diferentes níveis de flexibilidade no acréscimo e no cancelamento, devem atender, em termos gerais, os seguintes limites:

- (i) Despesas financeiras (RP 0) – ampla possibilidade de suplementação para as despesas destinadas à contribuição para o custeio da previdência dos servidores, ao serviço da dívida, à Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), ao estoque regulador e à transferências aos fundos constitucionais de financiamento; em relação às demais despesas financeiras, permite-se a suplementação até o limite de 20% do respectivo

⁷² A redução da quantidade de incisos representa simplificação do texto, não necessariamente supressão de hipóteses para a abertura de crédito suplementar.

⁷³ O § 1º do art. 4º do PLOA 2018 sofreu aperfeiçoamento quando, ao definir que a compatibilidade do crédito suplementar depende de o aumento da correspondente despesa primária estar previsto no relatório de avaliação de receitas e despesa, deixou expresso que a previsão em referido relatório não dispensa que sejam observados os limites da despesa primária estabelecidos na EC nº 95, de 2016.

⁷⁴ O § 5º do art. 107 do ADCT veda que a abertura de crédito suplementar ou especial amplie o montante total autorizado na LOA para a despesa primária sujeita ao teto de gastos.

⁷⁵ O § 2º do art. 4º do PLOA 2018 sofreu aperfeiçoamento no sentido de deixar expresso que os cancelamentos compensatórios, além de observar limites de gastos da União, visam também a compatibilidade do crédito suplementar com a meta de resultado primário.



CONGRESSO NACIONAL

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

subtítulo (que poderá ser ampliado para 30% no caso de remanejamento entre ações do mesmo programa no âmbito de cada órgão orçamentário);

(ii) Despesas obrigatórias (RP 1) – ampla possibilidade de suplementação, desde que a necessidade de aumento da despesa obrigatória tenha sido demonstrada no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, observado o detalhamento do Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal da LOA 2018). Para a suplementação de despesa que constitua item específico desse demonstrativo, admite-se como fonte o cancelamento sem limite de dotações com RP 1, 2 ou 3. No texto da LOA 2017, a anulação era limitada a 20% das dotações em RP 1 ou 2;

(iii) Despesas discricionárias (RP 2) – admitida, para cada subtítulo, até o limite de 20% (vinte por cento) do respectivo valor (podendo ser ampliado para 30% no caso de remanejamento entre ações do mesmo programa no âmbito de cada órgão orçamentário);

(iv) Despesas do PAC (RP 3) – admitida, para cada subtítulo, sem limite definido, mediante o remanejamento de até 20% do montante das dotações consignadas ao PAC; o texto do PLOA 2018 acresceu, em relação à disciplina de suplementação do PAC na LOA 2017, a possibilidade de ampliar cada subtítulo, em até 20% do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes da anulação das despesas com RP 2 (discricionária); a possibilidade de remanejamento de dotações do PAC para RP 2 foi mantida;

(v) Despesas canceladas na apreciação do PLOA 2018 – podem ser recompostas, até o limite dos valores que constaram do respectivo Projeto, mediante a anulação de quaisquer dotações orçamentárias.

O § 4º do art. 4º do texto do PLOA fixa data limite para a abertura de créditos suplementares em relação à LOA 2018, qual seja, 15 de dezembro de 2018. Contudo, o crédito poderá ser aberto até o final do exercício financeiro quando se destinar a despesas com serviço da dívida, despesa obrigatória, defesa civil e garantia da lei e da ordem.

O texto do PLOA 2018 mantém a disciplina da LOA 2017 no que tange às programações incluídas por emendas impositivas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP7), inovando somente quanto a admitir a concordância do autor, ainda que não tenha feito solicitação expressa, para que se efetue o remanejamento. Nesse sentido, o § 6º do art. 4º do texto do PLOA determina que o cancelamento dos valores incluídos ou acrescidos por emendas com RP 6 e RP 7 dependerá do atendimento das seguintes condições, cumulativamente:

I - houver solicitação ou concordância do autor da emenda ou indicação do Poder Legislativo;

II - suplementar programação constante da LOA 2018, no mesmo RP, que tenha sido incluída ou tenha sofrido acréscimo em decorrência de emenda apresentada pelo autor referido no item I;

III - houver impedimento técnico ou legal à execução da programação orçamentária que se pretenda cancelar, ou, na ausência de impedimento, possibilitar o remanejamento entre grupos de natureza de despesa, no âmbito da mesma emenda; e

IV - for preservado o montante de recursos orçamentários destinados a ações e serviços públicos de saúde.

Ademais, o § 7º prevê a hipótese de não haver deliberação no prazo legal de projeto de lei de crédito adicional sobre programação incluída ou acrescida por emenda individual, encaminhado nos termos do inciso III do § 14 do art. 166 da Constituição (remanejamento de valores entre emendas justificado pela ocorrência de impedimento técnico ou legal). Nesse caso as programações constantes do projeto de crédito adicional e que integrem a LOA 2018 poderão ser remanejadas, observadas as condições estabelecidas no § 6º e desde que a solicitação prevista em seu inciso I ocorra até 30 de novembro de 2018.



CONGRESSO NACIONAL

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

Segundo o § 8º do art. 4º do texto do PLOA 2018, os remanejamentos decorrentes do disposto nos §§ 6º e 7º deverão possibilitar a identificação da emenda e do respectivo autor, quando da execução orçamentária das programações objeto de suplementação.

6. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

O Anexo VI do PLOA 2018, que relaciona as obras e serviços com indícios de irregularidades graves apontados pelo TCU, foi preservado na mensagem modificativa. Dessa forma, reproduzimos o teor da análise apresentada na Nota Técnica nº 4, de 2017.

O Anexo VI do PLOA 2018 trata da relação de obras e serviços nos quais o TCU identificou indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (art. 117, § 1º, inciso IV, da Lei nº 13.473/2017 - LDO/2018). Isto é, indícios de atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado com potencialidade para ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

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

O Anexo VI do PLOA 2018 contempla oito empreendimentos que poderão ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa pelo Congresso Nacional caso os respectivos gestores não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências até a aprovação do projeto (no PLOA 2017, eram cinco empreendimentos nessa condição).

Já constam do Anexo VI da LOA 2017 os programas de trabalho referentes às obras da Vila Olímpica em Parnaíba/PI, do Canal do Sertão em Alagoas, do Trecho 1 do Corredor de ônibus da Radial Leste em São Paulo/SP, da Usina Termonuclear de Angra III, no Rio de Janeiro, da construção da BR-040 no Rio de Janeiro e do BRT de Palmas/TO.

Quanto às obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4, o Aviso (CN) nº 12, de 2017, que trata das irregularidades verificadas no empreendimento, encontra-se em tramitação na CMO, aguardando designação de relator. Já o programa de trabalho referente à construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia, em Pernambuco, embora tenha sido elencado no PLOA 2017, não foi inserido no Anexo VI da lei orçamentária do corrente exercício.

Com relação a este último empreendimento, consta do Relatório nº 2/COI/CMO (p. 21), de 2016⁷⁶, que a obra teve indicação de paralisação por parte do TCU durante a apreciação do PLOA 2017. Contudo, alegando tratar-se de obra cujo contrato havia expirado em 30/11/2016, sem quaisquer providências de prorrogação, e não havendo possibilidade de continuidade do contrato no âmbito administrativo, o Congresso Nacional deliberou por não incluir o programa de trabalho correspondente no anexo de obras paralisadas da LOA 2017.

É de se destacar que não há impedimento legal para que as programações discriminadas no Anexo VI recebam dotações orçamentárias no PLOA 2018. Entretanto, se isso ocorrer, essas programações deverão ficar bloqueadas até a regularização das pendências. O desbloqueio deve ser autorizado pela CMO, nos termos estabelecidos no § 2º do art. 117 da LDO 2018.

Cumprido ponderar, também, que a relação constante do PLOA 2018 tem caráter preliminar, pois deverá ser atualizada pelo TCU em novembro de 2017, conforme previsto no art. 119, inciso II, da LDO 2018, ou mesmo posteriormente, caso novas ocorrências venham a ser identificadas pela Corte de Contas.

Na hipótese de se verificarem novos empreendimentos com indícios de vícios graves, caberá ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de

⁷⁶ Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/subcomissoes/Relatorio_22016COI_PLOA_2017.pdf. Acesso em 1/9/2017.



CONGRESSO NACIONAL

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

Irregularidades Graves – COI examinar as informações prestadas pelo TCU e apresentar relatório para deliberação da CMO, nos termos previstos nos arts. 24 e 123 da Resolução nº 1/2006-CN.

Ao deliberar pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira desses empreendimentos, determina o art. 118 do PLDO 2017 que o Congresso Nacional leve em consideração (i) a gravidade do indício apontado e (ii) as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, com especial atenção para: os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população; os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento; a motivação social e ambiental do empreendimento; o custo da deterioração ou perda de materiais adquiridos ou serviços executados; as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados; as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades; as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados; o custo total e o estágio de execução física e financeira de contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas; os empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação; os custos para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; e o custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

7. BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

Por determinação constitucional (art. 165 § 6º), o projeto de lei orçamentária deve estar acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. O demonstrativo não foi alterado no PLOA modificado.

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

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

O Poder Executivo estima o total desses benefícios em R\$ 83,4 bilhões, o que revela decréscimo de 31,2% em relação ao montante estimado na lei orçamentária de 2017⁷⁷, conforme demonstrado na Tabela 62. Tal variação é bem próxima ao crescimento nominal do total da despesa dos orçamentos fiscal e da seguridade social (líquido de refinanciamento). Isso faz com que a relação entre benefício e despesa total apresente queda considerável, passando de 4,69% em 2017 para 3,43% em 2018. No entanto, partindo-se do exercício de 2014, quando essa relação era de 2,54%⁷⁸, as projeções para 2018 indicam crescimento relativo desses benefícios de 35,11%.

⁷⁷ A comparação com o benefício efetivamente concedido em 2017 (demonstrado no Anexo 4 do PLOA/2018) mostra quadro diferente: o total concedido no ano anterior estima-se em R\$ 61,2 bilhões, o que representaria crescimento de 36,23 % de 2017 para 2018.

⁷⁸ Considerando-se despesa autorizada na LOA 2014 de R\$ 1.728,4 bilhões e benefícios concedidos pela União no total de R\$ 43,9 bilhões naquele exercício.



CONGRESSO NACIONAL

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

TABELA 62 - BENEFÍCIOS FINANCEIROS CREDITÍCIOS – 2017 E 2018

			R\$ bilhões
	BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS	DESPESA TOTAL ¹	BENEFÍCIOS COMO PROPORÇÃO DA DESPESA TOTAL
LOA/2017	121,131	2.577,56	4,69%
PLOA/2018	83,4	2.430,15	3,43%
Varição nominal 2017/2018	-31,17%	-5,72%	-26,83%

Fonte: Fonte: Item VII.f das Informações Complementares ao PLOA/2017 e ao PLOA/2018 e SIGA Brasil

1) Montante das despesas autorizadas do orçamento fiscal e da seguridade social (LOA + créditos adicionais) líquido de refinanciamento da dívida

A Tabela 63 mostra a distribuição regional dos benefícios financeiros e creditícios, evidenciando que nas regiões Sudeste e Sul há concentração de 60,8%, o que se explica principalmente pelo efeito de empréstimos e financiamentos do BNDES relacionados às rubricas “Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT”⁷⁹, “Empréstimos da União ao BNDES”⁸⁰ e “Programa de Sustentação do Investimento - PSI”, e os empréstimos relativos ao Fundo de Financiamento Estudantil – FIES e do Programa Especial de Saneamento de Ativos - PESA.

TABELA 63 - DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

Região	Percentual de participação
Norte	6,71%
Nordeste	21,81%
Centro-Oeste	10,73%
Sudeste	42,13%
Sul	18,62%
Total	100,00 %

Fonte: Item VII.f das Informações Complementares ao PLOA/2018, Anexo 4

As três rubricas acima mencionadas relativas ao BNDES, aliás, respondem por 31,75 % do total dos benefícios, o que demonstra persistir a extrema concentração do subsídio federal no crédito empresarial operado pelo BNDES, a despeito da existência pulverizada de programas muito mais numerosos para crédito agropecuário, empresarial e de programas sociais (devendo ser ressaltado, porém, que essa concentração em 2017 era maior, correspondendo a 44,0% do total).

Por fim, as Informações Complementares (item VII.f, anexo 5) indicam que a elevação de um ponto percentual no custo de oportunidade do Tesouro Nacional (custo de captação por meio da emissão de títulos) implica elevação de R\$ 6,80 bilhões no montante desses benefícios, salto considerável em relação aos R\$ 4,37 bilhões de reflexo em 2017. Essa diferença continua concentrando-se na parcela correspondente aos “Empréstimos da União ao BNDES” (a qual, embora o saldo tenha sido muito reduzido em relação ao ano anterior, continua sendo a responsável pela maior parcela da variação do custo dos benefícios em função do custo de oportunidade do Tesouro), indicando a alta alavancagem financeira envolvida na ampliação do *funding* do BNDES promovida nos últimos anos a partir de recursos captados por meio de aumento da DPMF (o que já começa a demonstrar o seu verdadeiro custo de carregamento pela União, que tende a permanecer por prazos bastante longos).

8. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

A proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo foi elaborada com base em orientações originalmente contidas na Lei nº 13.473, de 2017, que contempla as diretrizes orçamentárias para 2018 (LDO 2018) e, portanto, considerou a meta de resultado primário de

⁷⁹ Com base no art. 239, § 1º, da Constituição, da arrecadação da contribuição do PIS/PASES que cabe ao FAT (a DRU retira 30% desses recursos), 40% são destinados ao BNDES na forma de empréstimo.

⁸⁰ Os empréstimos da União ao BNDES ou a outras agências financeiras oficiais de fomento são autorizados em leis específicas.



CONGRESSO NACIONAL

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

déficit de R\$ 129,0 bilhões, relativas aos orçamentos fiscal e da seguridade social. Contudo, essa meta foi alterada posteriormente pela Lei nº 13.480, de 13/09/2017, para déficit de R\$ 159,0 bilhões.

Essa mudança de meta combinada com medidas de ajuste fiscal possibilitou o aumento da despesa primária constante do projeto, conforme Mensagem Modificativa do PLOA 2018, encaminhada ao Congresso Nacional no dia 31 de outubro de 2017, nos termos do art. 166, § 5º, da Constituição Federal.

Teto de gastos

O PLOA 2018 foi elaborado seguindo-se duas relevantes diretrizes fiscais. A primeira refere-se ao Novo Regime Fiscal, instituído pela EC 95/2016, que impôs a necessidade de observância de limites individualizados de gastos primários por parte do Poder Executivo e dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Conselho Nacional do Ministério Público, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União (art. 107, *caput*, incisos II a V, do ADCT).

Para 2018, o limite global de despesas primárias da União é de R\$ 1.347,9 bilhões. Individualmente, dentre os órgãos elencados, apenas o Superior Tribunal de Justiça e a Justiça do DF e Territórios estão cumprindo seus limites. Os demais, para se adequarem ao NRF, estão se valendo da compensação dada pelo Poder Executivo, da ordem de R\$ 2,1 bilhões (conforme art. 107, §§ 7º e 8º, do ADCT c/c art. 25, § 1º, da LDO 2018).

Nesse contexto, a aprovação de emendas em favor de órgão situado fora da abrangência do Poder Executivo ou no âmbito da Defensoria Pública da União só é viável se forem suportadas por cancelamentos compensatórios de programação do mesmo órgão, evitando, assim, que seu limite máximo de programação (limite individualizado + compensação) seja extrapolado.

Em relação ao Poder Executivo, ainda é possível a utilização de outras fontes diferentes do cancelamento de despesas, até o montante de R\$ 170,7 milhões, que corresponde ao valor abaixo de seu limite máximo de programação, constante da Mensagem Modificativa.

Meta de resultado primário

A segunda diretriz diz respeito à meta de resultado primário. A Mensagem Modificativa prevê um déficit primário de R\$ 159,0 bilhões para os orçamentos fiscal e da seguridade social⁸¹, em consonância com a Lei nº 13.480, de 2017, que alterou a meta do exercício.

Reservas de contingências classificadas com o identificador de resultado primário “0 – Despesa Financeira” foram constituídas com o propósito de contribuir com a geração do resultado primário. Os recursos direcionados a essa finalidade totalizam R\$ 24,0 bilhões, sendo R\$ 783 milhões da reserva de contingência geral e R\$ 23,3 bilhões de reservas específicas. Essas últimas são constituídas com recursos pertencentes a órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social (próprios ou vinculados), conforme detalhamento no Anexo desta nota técnica.

Com relação ao resultado nominal, computando-se a estimativa de juros nominais líquidos⁸² que incidirão sobre a dívida líquida, no valor de R\$ 272,6 bilhões, projeta-se déficit nominal de R\$ 431,6 bilhões.

Recursos para atendimento de emendas

O regramento trazido pelo Novo Regime Fiscal certamente representa novo obstáculo à reestimativa de receita da União. De fato, atualmente a reestimativa somente pode ocorrer se

⁸¹ A compatibilidade do PLOA com a meta considera exclusivamente sua receita, despesa e ajustes metodológicos. Não considera autorizações para a realização de despesas advinda no exercício anterior, na forma de restos a pagar inscritos e créditos que devam ser reabertos.

⁸² Diferença entre juros e encargos nominais ativos (sobre empréstimos e financiamentos concedidos) e passivos (sobre a dívida pública).



CONGRESSO NACIONAL

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

fundamentada na constatação de erros ou omissões. A rigor, mesmo sua destinação deve observar essa fundamentação, uma vez que ordinariamente a emenda à despesa deve ser suportada por recursos advindos da anulação de dotações⁸³.

Diferentemente de anos anteriores, o PLOA 2018 contempla reservas de contingência específicas para o atendimento de emendas cuja execução seja impositiva. Em cumprimento ao art. 12, § 3º, inciso I, da LDO 2018, o projeto prevê reserva de R\$ 8,8 bilhões exclusivamente para atendimento de emendas individuais. Outros R\$ 4,4 bilhões estão consignados em reserva destinada ao atendimento de emendas de bancada de execução obrigatória (até duas emendas por bancada, conforme art. 65, § 4º, da LDO 2018) e de despesas necessárias ao custeio de campanhas eleitorais, em cumprimento ao art. 12, § 3º, inciso II, da LDO 2018. No caso desta última reserva, não há definição prévia do quanto será destinado a cada um dos seus objetivos.

Deve-se lembrar que há ainda as demais emendas de bancada e as de comissão, para as quais não há reserva instituída. Como a Mensagem Modificativa deixou apenas uma margem de R\$ 170,7 milhões no Poder Executivo, tais emendas deverão ser atendidas quase que exclusivamente pelo cancelamento de dotações, que poderá ser determinado previamente no Parecer Preliminar ou efetuado pelos respectivos relatores quando do atendimento das emendas.

Regra de ouro

No que se refere à disposição contida no art. 167, inciso III, da Constituição, que veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital (regra de ouro), verifica-se que tal dispositivo não é observado se considerados apenas os orçamentos fiscal e da seguridade social, pois as receitas são superiores às despesas em R\$ 63,7 bilhões. Somente se forem computadas operações constantes do orçamento de investimento, a situação é revertida, passando a despesa de capital a superar as operações de crédito em R\$ 2,0 bilhões.

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

Vale ressaltar que, caso o Poder Executivo optasse por incluir, na estimativa da receita, previsão adicional de emissão de títulos no valor de R\$ 148,6 bilhões em substituição à previsão de amortização de empréstimos por parte do BNDES, em favor do Tesouro Nacional e do FAT, a regra de ouro seria descumprida no PLOA 2018 em R\$ 146,6 bilhões, mesmo com o cômputo do orçamento de investimentos.

Autorização para abertura de crédito suplementar

O PLOA 2018 mantém inalteradas as condições gerais para a abertura de créditos suplementar por ato próprio previstos na lei orçamentária vigente. Nesse sentido, o art. 4º do projeto prevê que o crédito suplementar respeite o seguinte:

- a) compatibilidade com a meta de resultado primário prevista na LDO 2018 (*caput*)⁸⁴;
- b) observância dos limites aplicáveis às despesas primárias estabelecidos pela EC 95, de 2016 (*caput*)⁸⁵;
- c) aplicação de recursos segundo as vinculações definidas na legislação, em observância ao art. 8º, parágrafo único, da LRF (*caput*);

⁸³ Art. 166, § 3º, incisos II e III, da Constituição.

⁸⁴ O § 1º do art. 4º do PLOA 2018 sofreu aperfeiçoamento quando, ao definir que a compatibilidade do crédito suplementar depende de o aumento da correspondente despesa primária estar previsto no relatório de avaliação de receitas e despesa, deixou expresso que a previsão em referido relatório não dispensa que sejam observados os limites da despesa primária estabelecidos na EC nº 95, de 2016.

⁸⁵ O § 5º do art. 107 do ADCT veda que a abertura de crédito suplementar ou especial amplie o montante total autorizado na LOA para a despesa primária sujeita ao teto de gastos.



CONGRESSO NACIONAL

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

- d) cancelamento compensatório nas situações em que o crédito se destina a despesa primária e os recursos para pagamento forem classificados como fontes financeiras (§ 2º)⁸⁶.

Ademais, o § 9º do art. 4º deixa expresso que limites de suplementação e de anulação de dotação aplicam-se sobre os valores inicialmente autorizados na lei orçamentária para as programações (dotação inicial), não sobre os valores finais, que se definem após a abertura e reabertura de créditos adicionais.

Quanto às condições específicas para a abertura de crédito suplementar, há diversas regras constantes do art. 4º que estabelecem limites para aumento e redução de dotações das programações que vierem a ser aprovadas na lei orçamentária.

Deve-se lembrar que a autorização para a abertura de créditos suplementares por ato próprio dos Poderes, do MPU, do CNMP e da DPU revela-se adequada até o ponto em que lhes proporciona flexibilidade razoável para a execução eficiente das políticas públicas. Para não ultrapassar essa fronteira, é importante que haja certo comedimento no seu estabelecimento, de modo a não prejudicar prerrogativas do Congresso Nacional quanto à definição da alocação dos recursos públicos.

Autorização para gastos com pessoal

O PLOA 2018 prevê gastos com pessoal e encargos sociais (GND 1) da ordem de R\$ 322.779,3 milhões, o que representa um acréscimo de R\$ 12.081,4 milhões (3,9%) em relação ao valor autorizado na LOA 2017.

Do Anexo V da Mensagem Modificativa do PLOA 2018 constam autorizações para provimento, admissão ou contratação de pessoal, exceto reposição (item I do anexo), bem como para alteração de estrutura de carreiras e aumento de remuneração (item II do anexo). O impacto financeiro dessas autorizações no exercício de 2018 é de R\$ 1.564,2 milhões. Em valores anualizados, esse impacto é de R\$ 2.191,2 milhões, o que implica aumento adicional de R\$ 627,0 milhões no ano seguinte em relação a 2018.

Os gastos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo – inclusive Defensoria Pública da União (DPU) – e do Ministério Público da União (MPU) representam, respectivamente, 3,3%, 10,7%, 84,5% e 1,5% da despesa total com pessoal e encargos. Todos os Poderes e o MPU observaram os respectivos limites percentuais de despesa com pessoal, conforme estabelecido pela LRF.

Brasília, 07 de novembro de 2017.

Ana Cláudia Castro Silva Borges⁸⁷
Consultora-Geral da CONORF

Ricardo Alberto Volpe⁸⁸
Diretor da CONOF

⁸⁶ O § 2º do art. 4º do PLOA 2018 sofreu aperfeiçoamento no sentido de deixar expresso que os cancelamentos compensatórios, além de observar limites de gastos da União, visam também à compatibilidade do crédito suplementar com a meta de resultado primário.

⁸⁷ Consultores designados: Juci Melim Junior e Marcel Pereira (Organizadores), Andre Miranda Burello, Aritan Borges Avila Maia, Augusto Bello de Souza Neto, Eduardo Andres F. Rodrigues, Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, Flávio Diogo Luz, João Henrique Pederiva, Joaquim Ornelas Neto, Luciano de Souza Gomes, Luís Otávio Barroso da Graça, Luiz Gonçalves de Lima Filho, Marcel Pereira, Maurício Ferreira de Macêdo, Orlando de Sá Cavalcante Neto, Renan Bezerra Milfont, Robison Gonçalves de Castro, Vincenzo Papariello Junior, Carlos Murilo Espínola Pereira de Carvalho, Rafael Inácio De Fraia e Souza.

⁸⁸ Consultores designados: Antônio Carlos Costa D'Ávila Carvalho Junior e Dayson Pereira Bezerra de Almeida (Organizadores), Bruno Alves Rocha, Carlos Antônio Mendes Ribeiro Lessa, Claudio Riyudi Tanno, Edson Martins de Moraes, Edson Masaharu Tubaki, Elisângela Moreira da Silva, Eugênio Greggianin, Fábio Chaves Holanda, Fidélis Antônio Fantin Júnior, Ingo Antonio Luger, José Fernando Cosentino Tavares, Leonardo José Rolim Guimarães, Luiza de Vasconcellos Machado, Marcelo de Rezende Macedo, Márcia Rodrigues Moura, Marcos Rogério Rocha Mendlovitz, Mário Luis Gurgel de Souza, Mauro Antonio Orrego da Costa e Silva, Paulo Roberto Simão Bijos, Rafael Araujo, Salvador Roque Batista Júnior, Sérgio Tadao Sambosuke, Sidney José de Souza Junior, Tiago Mota Avelar Almeida, Túlio Cambraia, Wagner Primo Figueiredo Júnior.

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SFANEXO À NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 05/2017
RESERVAS DE CONTINGÊNCIA – RECEITAS PRÓPRIAS E VINCULADAS
(CONTRIBUIÇÃO PARA CUMPRIMENTO DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO)

R\$ milhões

ÓRGÃO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	PLOA 2018	%	MENSAG. MODIF.	%
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	20129 – SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	-	-	6,1	0,0%
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	20201 - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA	431,3	1,1%	373,1	1,6%
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	20415 - EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S.A. - EBC	73,0	0,2%	71,0	0,3%
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	20927 - FUNDO DE IMPRENSA NACIONAL	84,9	0,2%	83,9	0,4%
22000 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	22906 - FUNDO DE DEFESA DA ECONOMIA CAFEEIRA	38,9	0,1%	35,6	0,2%
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES	24204 - COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR	0,7	0,0%	-	-
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES	24901 - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO	2.992,2	7,5%	2.288,8	9,8%
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES	24906 - FUNDO DE UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES - FUST	1.058,2	2,6%	1.056,9	4,5%
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES	24907 - FUNDO PARA O DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO DAS TELECOMUNICAÇÕES - FUNTEL	243,3	0,6%	224,9	1,0%
25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA	25101 - MINISTÉRIO DA FAZENDA - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	157,3	0,4%	157,3	0,7%
25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA	25103 – SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL	-	-	178,3	0,8%
25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA	25104 - PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL	1.054,3	2,6%	988,4	4,3%
25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA	25201 - BANCO CENTRAL DO BRASIL	23,6	0,1%	-	-
25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA	25203 - COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS	241,9	0,6%	234,7	1,0%
25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA	25206 - SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR	0,4	0,0%	-	-
25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA	25208 - SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS	17,7	0,0%	11,1	0,0%
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	26101 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	366,7	0,9%	-	-
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	26298 - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO	2.271,4	5,7%	-	-
28000 - MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS	28101 - MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	57,9	0,1%	38,0	0,2%
28000 - MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS	28202 - INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA - INMETRO	168,4	0,4%	150,9	0,6%
28000 - MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS	28203 - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL - INPI	263,4	0,7%	258,5	1,1%
28000 - MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS	28233 – SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS	-	-	0,5	0,0%
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	30107 - DEPARTAMENTO DE POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL	352,3	0,9%	-	-
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E	30108 - DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL	635,0	1,6%	143,7	0,6%

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

ÓRGÃO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	PLOA 2018	%	MENSAG. MODIF.	%
SEGURANÇA PÚBLICA					
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	30211 - CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA	11,1	0,0%	11,1	0,0%
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	30905 - FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS	800,2	2,0%	798,7	3,4%
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	30912 - FUNDO NACIONAL ANTIDROGAS	7,3	0,0%	6,1	0,0%
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	32101 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	433,2	1,1%	438,9	1,9%
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	32202 - COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS - CPRM	129,8	0,3%	109,4	0,5%
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	32265 - AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP	1.543,3	3,9%	1.480,1	6,4%
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	32266 - AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL	1.242,3	3,1%	1.173,5	5,0%
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	32396 - AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO	639,3	1,6%	627,1	2,7%
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	36213 - AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR	38,9	0,1%	38,2	0,2%
39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL	39250 - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT	511,1	1,3%	177,0	0,8%
39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL	39252 - DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT	3.904,7	9,8%	190,1	0,8%
39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL	39254 - AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC	162,2	0,4%	158,3	0,7%
39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL	39901 - FUNDO DA MARINHA MERCANTE - FMM	598,2	1,5%	525,1	2,3%
39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL	39902 - FUNDO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - FNAC	8.807,3	22,0%	3.409,5	14,7%
42000 - MINISTÉRIO DA CULTURA	42902 - FUNDO NACIONAL DE CULTURA	470,9	1,2%	450,6	1,9%
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	44101 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	210,9	0,5%	208,9	0,9%
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	44102 - SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO - SFB	56,4	0,1%	56,4	0,2%
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	44201 - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA	209,1	0,5%	100,9	0,4%
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	44901 - FUNDO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE - FNMA	21,0	0,1%	19,7	0,1%
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	44902 - FUNDO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA	36,6	0,1%	36,6	0,2%
47000 - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO	47101 - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	33,6	0,1%	29,4	0,1%
47000 - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO	47908 - FUNDO DE GARANTIA PARA PROMOÇÃO DA COMPETITIVIDADE - FGPC	123,1	0,3%	106,8	0,5%
51000 - MINISTÉRIO DO ESPORTE	51101 - MINISTÉRIO DO ESPORTE - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	45,9	0,1%	-	-



CONGRESSO NACIONAL

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

ÓRGÃO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	PLOA 2018	%	MENSAG. MODIF.	%
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	52101 - MINISTÉRIO DA DEFESA - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	116,5	0,3%	-	-
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	52111 - COMANDO DA AERONÁUTICA	304,5	0,8%	-	-
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	52121 - COMANDO DO EXÉRCITO	42,0	0,1%	-	-
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	52131 - COMANDO DA MARINHA	1.295,6	3,2%	-	-
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	52211 - CAIXA DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO DA AERONÁUTICA	6,7	0,0%	6,5	0,0%
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	52221 - INDÚSTRIA DE MATERIAL BÉLICO DO BRASIL - IMBEL	49,4	0,1%	17,7	0,1%
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	52222 - FUNDAÇÃO OSÓRIO	0,3	0,0%	-	-
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	52232 - CAIXA DE CONSTRUÇÕES DE CASAS PARA O PESSOAL DA MARINHA - CCCPM	28,8	0,1%	7,1	0,0%
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	52901 - FUNDO DO MINISTÉRIO DA DEFESA	0,0	0,0%	0,0	0,0%
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	52903 - FUNDO DO SERVIÇO MILITAR	6,2	0,0%	3,1	0,0%
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	52911 - FUNDO AERONÁUTICO	1.028,8	2,6%	841,1	3,6%
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	52921 - FUNDO DO EXÉRCITO	175,6	0,4%	0,5	0,0%
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	52931 - FUNDO NAVAL	316,1	0,8%	160,0	0,7%
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	52932 - FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PROFISSIONAL MARÍTIMO	210,7	0,5%	187,3	0,8%
53000 - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	53101 - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	0,0	0,0%	0,0	0,0%
56000 - MINISTÉRIO DAS CIDADES	56202 - COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS - CBTU	101,9	0,3%	101,7	0,4%
56000 - MINISTÉRIO DAS CIDADES	56901 - FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA E EDUCAÇÃO DO TRÂNSITO - FUNSET	773,3	1,9%	762,3	3,3%
56000 - MINISTÉRIO DAS CIDADES	56902 - FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - FNHIS	93,9	0,2%	32,4	0,1%
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	71901 - FUNDO CONTINGENTE DA EXTINTA RFFSA - RECURSOS SOB SUPERVISÃO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA	279,2	0,7%	277,7	1,2%
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	71902 - FUNDO SOBERANO DO BRASIL - RECURSOS SOB SUPERVISÃO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA	1.755,8	4,4%	1.755,3	7,5%
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	71904 - FUNDO DE ESTABILIDADE DO SEGURO RURAL - RECURSOS SOB SUPERVISÃO DO M.DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO	291,9	0,7%	273,9	1,2%
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	71905 - FUNDO DE GARANTIA À EXPORTAÇÃO - RECURSOS SOB SUPERVISÃO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA	2.513,4	6,3%	2.313,0	9,9%
81000 - MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS	81101 - MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	50,0	0,1%	44,1	0,2%
81000 - MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS	81901 - FUNDO NACIONAL PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE - FNCA	12,4	0,0%	7,5	0,0%
81000 - MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS	81902 - FUNDO NACIONAL DO IDOSO - FNI	13,0	0,0%	11,2	0,0%
TOTAL		40.035,3	100,0%	23.256,3	100,0%
Siga Brasil / PLOA 2018 / Mensagem Modificativa do PLOA 2018					