



# **PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2017**

(Projeto de Lei nº 18/2016-CN)

Estima a receita e fixa a despesa da União  
para o exercício financeiro de 2017

## **RELATÓRIO PRELIMINAR**

Senador EDUARDO BRAGA (PMDB/AM)  
Relator-Geral

Deputado ARTHUR LIRA (PP/AL)  
Presidente da CMO

Brasília-DF, 21/11/2016



**PARECER PRELIMINAR** sobre o Projeto de Lei nº 18, de 2016-CN, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017”.

**RELATOR-GERAL:** Senador EDUARDO BRAGA

## INTRODUÇÃO

Em atendimento ao disposto no art. 51 da Resolução nº 1, de 2006-CN, submetemos à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) o Parecer Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 18, de 2016-CN, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017” (PLOA 2017), encaminhado ao Congresso Nacional por intermédio da Mensagem Presidencial nº 472, de 31 de agosto de 2016, em cumprimento ao disposto nos arts. 84, inciso XXIII, e 166, § 6º, da Constituição.

Nos termos do art. 52 da referida resolução, este Parecer Preliminar compõe-se de Parte Geral e Parte Especial. A Parte Geral apresenta visão geral do projeto; examina o cenário macroeconômico e as metas fiscais consideradas em sua elaboração; trata da compatibilidade da proposta orçamentária com o PPA e as diretrizes orçamentárias; analisa as despesas previstas no projeto; e cuida das obras com indícios de irregularidades graves. Vale ressaltar que o aprofundamento do trabalho de análise do PLOA 2017, por área temática, será efetuado, oportunamente, pelos relatores setoriais.

A Parte Especial define regras que deverão orientar o processo de apreciação e alteração do projeto de lei orçamentária no âmbito do Congresso Nacional, tais como: critérios para apreciação de emendas individuais e coletivas; dotações passíveis de serem canceladas pelos relatores setoriais e relator-geral; vedações ao cancelamento de dotações; constituição, distribuição e utilização da reserva de recursos; competências dos relatores; conteúdo dos relatórios setoriais e geral.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

**PARTE GERAL****I – Visão Geral do PLOA 2017**

O PLOA 2017 estima receita e fixa despesa no montante de R\$ 3.489,2 bilhões, sendo R\$ 89,8 bilhões relativos ao orçamento de investimento das estatais.

O total dos orçamentos fiscal e da seguridade social é de R\$ 3.399,5 bilhões, dos quais R\$ 946,4 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública, que consiste na amortização do principal da dívida contratual ou mobiliária com recursos obtidos a partir da realização de novas operações de crédito (emissão de títulos).

Os montantes relativos a cada orçamento integrante do projeto, inclusive valores líquidos do refinanciamento da dívida pública, são apresentados na tabela 1.

TABELA 1 - PLOA 2017 - PRINCIPAIS COMPONENTES

R\$ bilhões

Descrição	PLOA 2017		Refinanciamento da Dívida		PLOA 2017 (Líquido de Refinanciamento)	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Orçam. Fiscal e da Seg. Social	3.399,5	3.399,5	946,4	946,4	2.453,1	2.453,1
Fiscal	2.731,4	2.461,4	946,4	946,4	1.785,0	1.515,0
Seguridade Social	668,1	938,1	0,00	0,00	668,1	938,1
(+) Orçam. Invest. das Estatais	89,8	89,8	0,00	0,00	89,8	89,8
(=) Total do Projeto	3.489,2	3.489,2	946,4	946,4	2.542,8	2.542,8

Fonte: PLOA 2017.

Considerando-se os valores líquidos do refinanciamento da dívida, a receita prevista para 2017 relativa aos orçamentos fiscal e da seguridade social alcança R\$ 2.453,1 bilhões, sendo R\$ 1.474,5 bilhões (60%) referentes à receita corrente e R\$ 978,5 bilhões (40%) à receita de capital. A receita corrente líquida (RCL), apurada em conformidade com o art. 2º, inciso IV, da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), está estimada em R\$ 758,3 bilhões.

A tabela 2 apresenta comparativo entre os valores estimados, líquidos de refinanciamento, para receitas e despesas no PLOA 2016 e PLOA 2017.

TABELA 2 - COMPARAÇÃO ENTRE O PLOA 2016 E O PLOA 2017  
(LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)

R\$ bilhões

Descrição	PLOA 2016		PLOA 2017		Variação %	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Projeto de Lei Orçamentária	2.115,3	2.115,3	2.542,8	2.542,8	20,2	20,2
Orç. de Investimento das Estatais	96,9	96,9	89,8	89,8	-7,3	-7,3
Orç. Fiscal e da Seguridade Social	2.018,4	2.018,4	2.453,1	2.453,1	21,5	21,5
Orçamento Fiscal	1.376,2	1.177,0	1.785,0	1.515,0	29,7	28,7
Orçamento da Seguridade Social	642,3	841,4	668,1	938,1	4,0	11,5

Fonte: PLOA 2016 e PLOA 2017.

Em relação à proposta para 2016, o PLOA 2017 prevê acréscimo de R\$ 434,6 bilhões (21,5%) no total dos orçamentos fiscal e da seguridade social, sem considerar os valores relativos ao refinanciamento da dívida pública. A tabela 3 sintetiza essa variação por grupo de natureza da despesa.

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD  
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SFTABELA 3 - COMPARAÇÃO POR GND ENTRE O PLOA 2016 E O PLOA 2017  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL (LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)

Grupo de Natureza da Despesa	PLOA 2017 – PLOA 2016 (Variação em R\$ bilhões)	PLOA 2017 – PLOA 2016 (Variação %)
1 - Pessoal e Encargos Sociais	19,3	6,7
2 - Juros e Encargos da Dívida	35,0	11,5
3 - Outras Despesas Correntes	100,1	9,1
4 - Investimentos	1,6	4,3
5 - Inversões Financeiras	-6,3	-7,1
6 - Amortização da Dívida	277,0	173,3
9 - Reserva de Contingência	7,9	19,5
Total acrescido em relação ao PLOA 2016	434,6	21,5

Fonte: SIOP/SOF

Destaque-se que a integralidade das despesas da seguridade social (R\$ 938,1 bilhões) não pode ser atendida por suas receitas (R\$ 668,1 bilhões). Assim, o déficit de R\$ 270,0 bilhões esperado para 2017 será coberto por receitas do orçamento fiscal, no qual se projetam receitas de R\$ 1.785,0 bilhões e despesas de R\$ 1.515,0 bilhões. Como o PLOA 2016 apresentava déficit do orçamento da seguridade social de R\$ 199,1 bilhões, verifica-se aumento substancial de 35,6%. Ressalte-se que o PLOA 2017 considera os efeitos da desvinculação das receitas da União (DRU) no total de R\$ 119,0 bilhões, em consonância com a Emenda Constitucional nº 93/2016, promulgada em 08/09/2016.

Quanto ao orçamento de investimento das estatais, há redução nominal de 7,3% nos valores propostos para 2017, se comparado com 2016. As receitas estimadas para 2017 (R\$ 89,8 bilhões) originam-se de recursos próprios (R\$ 74,7 bilhões), aporte de recursos para aumento de capital (R\$ 10,6 bilhões), operações de crédito de longo prazo (R\$ 4,2 bilhões) e outros recursos de longo prazo (0,3 bilhão).

**II – Compatibilidade do PLOA com a Legislação Aplicável**

A LRF estabelece, em seu art. 5º, que o PLOA deve ser elaborado de forma compatível com o PPA, com a LDO e com a própria LRF.

Quanto a esses aspectos, a Constituição determina que o Plano Plurianual (PPA) defina, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital, para as delas decorrentes e para as 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) 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;



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

c) 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;

d) não fazem parte do PPA programas que, nos orçamentos anuais, são compostos exclusivamente por operações especiais;

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.

A demonstração das vinculações entre as ações orçamentárias e os objetivos deve constar das leis orçamentárias anuais em volumes específicos (no PLOA 2017, Volumes II e VI).

Pelo art. 9º do PPA, os valores financeiros do plano são estimativos e não representam limites à programação na lei orçamentária e nos créditos adicionais, nem à execução das despesas. Além disso, são atualizados de acordo com as alterações da lei orçamentária. Sendo assim, o PPA permite que objetivos de caráter genérico possam comportar inúmeras ações no orçamento, sem a necessidade de alteração do plano, ressalvado o empreendimento plurianual cujo custo total estimado seja superior ao valor de referência do programa, caso em que deve ser individualizado como iniciativa no PPA e como ação na LOA<sup>1</sup>.

Programas que apresentam valor de referência (parâmetro financeiro para a individualização de empreendimento como iniciativa) elevado<sup>2</sup> permitem que projetos importantes e materialmente relevantes – aquém, contudo, 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 apresentem compatibilidade com o PPA. Ademais, a lei que aprovou o PPA autorizou o Poder Executivo a alterá-lo por ato próprio com vistas a compatibilizá-lo com alterações decorrente das leis orçamentárias anuais e de crédito adicional. Já em relação à compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias, registre-se que o Substitutivo ao PLDO 2017 ainda se encontra pendente de aprovação pelo Congresso Nacional. No entanto, o Executivo procurou elaborar o PLOA seguindo suas diretrizes principais, como a meta de déficit primário de R\$ 139 bilhões para o conjunto dos órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Além disso, foi considerado os efeitos do disposto no art. 3º desse Substitutivo, que fixa teto para a despesa primária a ser observado na elaboração e aprovação do PLOA 2017, correspondente à previsão de pagamento em 2016 corrigida pela projeção do IPCA para 2016, o que de certa forma antecipa efeitos da PEC nº 55/2016, em tramitação no Senado Federal.

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

<sup>2</sup> 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

### III – Cenário Macroeconômico

Na elaboração do PLOA 2017, o Poder Executivo considerou os seguintes parâmetros macroeconômicos projetados para 2016 e 2017, aos quais agregamos algumas projeções do Boletim Focus do Banco Central de 04/11/2016.

TABELA 4 - PARÂMETROS MACROECONÔMICOS, 2016-2017

Parâmetros	2016					2017			
	PLOA 2016	Lei 2016	PLDO 2017	PLOA 2017 3ª Aval	Merc. 4/11	PLDO 2017	PLDO 2017 <sup>(1)</sup>	Merc. 4/11	PLOA 2017
Varição real do PIB (%)	0,20	(1,9)	(3,05)	(3,0)	(3,31)	1,00	1,2	1,2	1,60
PIB (R\$ bilhões)	6.253,2	6.116,9	6.247,1	6.253,3	...	6.788,1	...	...	6.821,9
IPCA acum. (%)	5,40	6,47	7,44	7,20	6,88	6,00	4,8	4,94	4,80
IGP-DI acum. (%)	5,50	6,00	...	...	7,30	...	...	5,38	5,50
INPC acum. (%)	5,20	5,52	7,50	7,50	7,34	6,00	...	4,80	5,50
Massa salarial (%)	2,32	1,95	2,97	2,4	...	7,17	...	...	7,40
Selic média (% a.a.)	13,42	13,99	...	14,01	14,13	...	...	11,63	12,11
Selic-fim de período (% a.a.)	12,00	13,25	...	...	13,50	12,75	11,25	10,75	...
Câmbio médio (R\$/US\$)	3,39	4,09	...	3,50	3,43	...	3,81	3,31	3,43
Câmbio fim (R\$/US\$)	3,49	4,19	...	...	3,20	4,4	...	3,39	...

Fonte: Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias; PLOA 2016; LOA 2016, PLDO 2017; PLOA 2017; Bacen; SOF/MPOG; STN/MF. (1) Atualização de parâmetros, conforme Ofício 230/2015-MP e SPE 11/11.

A tabela 4 mostra que a expectativa de crescimento econômico real para 2016 enfraqueceu desde o fim do ano passado, chegando a 3,05% negativos quando da remessa do PLDO 2017 ao Congresso Nacional. Já o PLOA 2017 prevê redução do PIB de 3,0% para o exercício em curso e indica expectativa de reversão da recessão em 2017, com crescimento de 1,6%.

Embora essa projeção ainda não incorpore os dados do PIB do 2º trimestre de 2016, divulgados em agosto pelo IBGE, ela não contradiz as tendências que se podem observar no passado recente. Os dados apontam recuo de 0,6% no período, relativamente aos primeiros três meses do ano (com ajuste sazonal)<sup>3</sup>. Pela ótica da oferta (produto), nem todos os setores apresentaram variação negativa em relação ao 1º trimestre, destacando-se leve recuperação da indústria (+0,3%), embora em patamar muito baixo (queda de 6,3%, sem ajuste sazonal, no acumulado dos últimos quatro trimestres). Já na ótica da demanda (despesa), a formação bruta de capital fixo teve pequena melhora (+0,4%) e o consumo das famílias apresentou leve queda (-0,7%), da mesma forma que o consumo da administração pública (-0,5%).

Por outro lado, o mercado de trabalho continua motivo de grande preocupação. De acordo com a PNAD Contínua de setembro de 2016, entre os trimestres móveis de julho a setembro de 2016 e de abril a junho de 2016, a taxa de desocupação cresceu 0,5 ponto percentual, passando de 11,3% para 11,8%. Na comparação com o mesmo trimestre móvel do ano anterior, houve forte elevação (de 8,9% para os 11,8% mencionados).

A comparação com outros países também não é animadora, muito embora a distância entre o desempenho brasileiro e o resto dos países deva diminuir bastante em 2017. Este ano o crescimento do Brasil deve continuar menor que o crescimento mundial, segundo as últimas projeções do Fundo Monetário Internacional (FMI), que espera média de crescimento do produto mundial de 3,1% em 2016 e queda de 3,3% do brasileiro. Para 2017, as projeções são de crescimento de 3,4% para o mundo e de 0,5% para o Brasil, inferior ao previsto no PLOA 2016<sup>4</sup>.

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

<sup>4</sup> FMI: *World Economic Outlook (WEO)* - atualização de julho de 2016. O crescimento do Brasil este ano deverá ser o pior entre os BRICS. A previsão de crescimento para as economias mais avançadas é de 1,8% em 2016 e também em 2017 (2,2% e 2,5% para os EUA e 1,6% e 1,4% para a Zona do Euro, respectivamente). Já a China deverá desacelerar para o patamar de 6,6% em 2016 e 6,2% em 2017.



## CONGRESSO NACIONAL

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

Ao longo de 2016, as expectativas para o crescimento real do PIB neste ano variaram entre -2,92% (início de janeiro) e -3,89% (final de abril). A partir de maio, houve melhora quase contínua, chegando a -3,18% no dia 9 de setembro. A partir daí nota-se uma pequena piora, para -3,31% (4 de novembro). Para 2017, as expectativas variaram entre 0,2% (meados de abril) e 1,23% (4 de novembro). Já a projeção do mercado (4/11) para o IPCA, é 4,94% para 2017, e de 6,88% para 2016.

O impulso que poderia ser dado à economia por uma política monetária menos restritiva esbarra na necessidade de conter a inflação, que disparou no ano de 2015 (fruto do descongelamento dos preços administrados, especialmente tarifas de energia e preços de combustíveis, além da forte desvalorização cambial), e que em 2016 vem caindo apenas lentamente. Mesmo assim o Bacen iniciou um processo de queda na taxa Selic na última reunião do Conselho de Política Monetária (18 e 19 de outubro), para 14%. Para o fim do ano o mercado estima que a Selic esteja em 13,50%, como antecipou a proposta de orçamento para 2017.

### IV – Metas Fiscais

A Mensagem Presidencial que encaminha o PLOA 2017 destaca a deterioração do cenário econômico nos últimos exercícios<sup>5</sup>. O PIB desacelerou acentuadamente, com consequências negativas para a arrecadação<sup>6</sup>.

Diante dessa conjuntura negativa, a nova equipe econômica estaria buscando revigorar o tripé macroeconômico clássico, para a retomada do crescimento de forma gradual e sustentável. Um dos pilares desse tripé é a responsabilidade fiscal, entendida como o esforço para conter gastos e reduzir o endividamento.

Verificou-se que o cenário antes usado para a definição das metas primárias para 2016 e 2017 era otimista e foi abandonado. Neste exercício, salienta a referida Mensagem, a definição de metas foi guiada pelo realismo fiscal e por entendimentos recentes oriundos dos órgãos de controle. Recalculou-se o resultado possível de ser alcançado, para fins de expressá-lo na LDO, depois de reavaliar as despesas primárias e excluir da receita toda arrecadação considerada incerta.

Como resultado dessa reavaliação, o Poder Executivo decidiu propor alteração das metas para 2016 e 2017 constantes de projetos em tramitação no Congresso Nacional: PL nº 01/2016-CN, que propunha alteração da meta constante da LDO 2016, convertido na Lei nº 13.291, de 25/05/2016; e PL nº 02/2016-CN, que constitui o PLDO 2017, em relação ao qual o Plenário do Congresso Nacional aprovou um Substitutivo, ainda pendente de apreciação de três destaques para votação em separado.

Para todo o setor público, a proposta orçamentária, em consonância com o PLDO 2017, ainda prevê déficit primário, porém em queda em relação ao exercício em curso, fruto da saída do país, em 2017, de uma profunda recessão<sup>7</sup>. A meta de déficit primário passa assim de R\$ 163,9

O Brasil também ainda deve crescer sensivelmente menos que a América Latina e Caribe, para os quais a previsão (incluindo o Brasil) é queda de 0,4% em 2016 e aumento de 1,6% em 2017.

<sup>5</sup> Nesse tempo, cresceu a incerteza e pioraram os indicadores de confiança. Choques econômicos negativos no mercado interno vêm ocorrendo desde 2013, como as crises hídrica e da construção civil. Em 2015, o PIB caiu 3,8%. A piora do cenário econômico prosseguiu em 2016. Lembra a mensagem que a previsão inicial para este ano era de expansão de 2% (boletim Focus de 21/11/2014). Já na LDO de 2016, a queda do PIB foi estimada em 1,9%. Na proposta orçamentária de 2017, a previsão de queda do PIB em 2016 é de 3%. O boletim Focus em 26/08/2016 prognosticava declínio de 3,16% do PIB no ano.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Segundo reestimativa oficial recente, o país crescerá 1,6%, com redução na taxa de desemprego.

**CONGRESSO NACIONAL**

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

bilhões em 2016 para R\$ 143,1 bilhões em 2017. Estados e municípios saem de posição superavitária em 2016, para deficitária em 2017.

TABELA 5 - DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRIMÁRIOS E NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL

Discriminação	Realiz. 2014		Realiz. 2015		Reprogr. 2016		PLOA 2017	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
I. RECEITA PRIMÁRIA TOTAL	1.221,5	21,5	1.248,6	21,2	1.276,1	20,4	1.409,6	20,7
I.1. Receita Administrada pela SRF (líquida de restituições e incentivos fiscais)	739,2	13,0	765,1	13,0	775,2	12,4	868,4	12,7
I.2. Arrecadação Líquida do Regime Geral da Previdência Social (RGPS)	337,5	5,9	350,3	5,9	358,6	5,7	381,1	5,6
I.3. Receitas Não Administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil	144,8	2,6	133,2	2,3	142,3	2,3	160,1	2,4
II. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA - ESTADOS E MUNICÍPIOS	205,9	3,6	197,5	3,4	199,0	3,2	222,9	3,3
III. RECEITA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS (I - II)	1.015,6	17,9	1.051,1	17,8	1.077,2	17,2	1.186,7	17,4
IV. DESPESA PRIMÁRIA TOTAL	1.051,6	18,5	1.142,2	19,4	1.231,7	19,7	1.326,3	19,4
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais	223,0	3,9	238,7	4,0	262,1	4,2	285,5	4,2
IV.2. Benefícios da Previdência	402,1	7,1	440,1	7,5	507,8	8,1	562,4	8,2
IV.3. Despesas Obrigatórias sem Controle de Fluxo	170,2	3,0	228,2	3,9	209,6	3,4	229,0	3,4
IV.4. Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo	256,2	4,5	235,2	4,0	252,2	4,0	249,4	3,7
IV.4.1 Discricionárias	144,8	2,6	117,7	2,0	127,4	2,0	120,8	1,8
IV.4.2 Obrigatórias com Controle de Fluxo (*)	111,5	2,0	117,5	2,0	124,8	2,0	128,6	1,9
V. RESULTADO PRIMÁRIO - REGIME ORÇAMENTÁRIO (III - IV)	-36,0	-0,6	-91,1	-1,5	-154,6	-2,5	-139,6	-2,1
VI. OUTROS FATORES QUE AFETAM O RESULTADO	5,9	0,1	7,1	0,1	10,2	0,2	12,1	0,2
VII. AJUSTE REGIMES CAIXA / ORÇAMENTÁRIO	24,6	0,4	-16,8	-0,3	-5,7	-0,1	12,6	0,2
VIII. RES. PRIMÁRIO DO GOV. CENTRAL ACIMA DA LINHA (V-VI+VII)	-17,2	-0,3	-115,0	-2,0	-170,5	-2,7	-139,0	-2,0
IX. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA/ AJUSTE METODOLÓGICO	-3,3	-0,1	-1,7	0,0	0,0		0,0	
X. RES. PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL ABAIXO DA LINHA (VIII + IX)	-20,5	-0,4	-116,7	-2,0	-170,5	-2,7	-139,0	-2,0
XI. META DE RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL	116,1	2,0	-51,8	-0,9	-170,5	-2,7	-139,0	-2,0
XII. ABATIMENTO DA META PREVISTO NA LDO	161,7	2,8	66,9	1,1	0,0		0,0	
XIII. META DE RES. PRIMÁRIO LÍQUIDA DE ABATIMENTOS (XII - XIII)	-45,7	-0,8	-118,7	-2,0	-170,5	-2,7	-139,0	-2,0
XIV. JUROS NOMINAIS	-251,1	-4,4	-397,2	-6,7	-291,2	-4,7	-321,4	-4,7
XV. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (X + XIV)	-271,5	-4,8	-513,9	-8,7	-461,7	-7,4	-460,4	-6,8
XVI. RECEITAS FINANCEIRAS	1.017,5	17,9	1.412,5	23,9	1.664,7	26,6	1.989,8	29,2
XVI.1. Refinanciamento da Dívida	559,8	9,8	780,3	13,2	865,4	13,9	946,4	13,9
XVI.2. Emissão de Títulos	272,0	4,8	252,6	4,3	328,7	5,3	619,3	9,1
XVI.3. Operações Oficiais de Crédito	53,6	0,9	73,9	1,3	85,7	1,4	29,6	0,4
XVI.4. Remuneração das Disponibilidades do Tesouro	50,0	0,9	75,7	1,3	73,0	1,2	114,5	1,7
XVI.5. Demais	82,1	1,4	230,0	3,9	311,9	5,0	280,0	4,1
XVII. DESPESAS FINANCEIRAS	1.054,3	18,5	1.042,3	17,7	1.527,7	24,5	1.850,3	27,1
XVII.1. Juros e Encargos da Dívida	170,6	3,0	208,4	3,5	304,1	4,9	339,1	5,0
XVII.2. Amortização da Dívida	808,5	14,2	753,9	12,8	1.044,8	16,7	1.383,2	20,3
XVII.3. Demais	75,2	1,3	80,1	1,4	178,8	2,9	128,0	1,9

(\*) Despesas Obrigatórias com Benefícios ao Servidor, Saúde, Educação e Outras.

A projeção de queda do déficit federal fundamenta-se também na adoção de medidas de melhoria da gestão e no início do processo de ajuste estrutural das contas públicas. Nesse sentido, o PLOA 2017 levou em consideração as disposições da PEC nº 241/2016 (tramita no Senado sob o número 55/2016) e do Substitutivo ao PLDO 2017, que limitam o crescimento das despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade à correção baseada na inflação passada, ressalvados os casos previstos na proposição. Busca-se, com isso, estabilizar o crescimento da despesa primária como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Assim, o teto de gastos para as despesas primárias já foi aplicado na elaboração do PLOA 2017.

Dois dos principais problemas da política fiscal brasileira são a rigidez orçamentária, decorrente do fato de que cerca de 90% dos gastos são obrigatórios, e o rápido crescimento dessas despesas. De acordo com a Mensagem, as despesas primárias cresceram a uma taxa média anual de 12%, enquanto a receita evoluiu apenas 9%.





## CONGRESSO NACIONAL

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

Com o objetivo de conter o crescimento das despesas primárias, estarão sendo utilizados a partir de 2017 dois instrumentos de gestão fiscal: um de curto prazo (resultado primário) e um de médio e longo prazo (limite de despesa).

No tocante à União, a Mensagem põe em relevo ações do Governo para ampliar, incentivar e acelerar o programa de concessões, que, além de estimular o aumento da taxa de investimento, gera receita.

A venda prevista de alguns ativos da União, em especial do setor elétrico, também poderá contribuir para a consolidação fiscal e para liberar o setor público, incluindo empresas estatais, da obrigação de realizar investimentos para os quais faltam recursos.

As projeções e hipóteses de resultados fiscais constantes da proposta de orçamento para 2017 mudaram, em relação a 2016, e estão bem alinhadas com os prognósticos dos analistas do setor financeiro. Eles esperam, tal qual o governo, déficit primário do setor público consolidado para 2016 da ordem de 2,6% do PIB e, acima do considerado na proposta, déficit nominal de 9% do PIB. Para 2017, coincidem as previsões de resultado primário deficitário de 2,1% do PIB. Para o resultado nominal, a projeção oficial é de déficit de 8,25% do PIB e a do mercado, 8,67%. Para a dívida líquida, há uma pequena variação entre as previsões do governo (49,40%) e as do mercado (49,05%). Em relação à dívida bruta, novamente verifica-se uma divergência, sendo que o governo prevê um índice de 75,80% ante uma previsão de 78,20% do mercado.

TABELA 6 - RESULTADOS FISCAIS DO SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO, 2013-2017

(% do PIB)

Item	2013	2014	2015	2016		Focus/ Prisma	2017			
				LDO (Leis)			LDO		PLOA	Focus
				13.242	13.291		PLN 2/16	Subst.		
Resultado Primário	1,72	(0,57)	(1,88)	0,50	(2,64)	(2,60)	0,10	(2,11)	(2,10)	(2,10)
Orçamentos Fiscal e da Seguridade	1,42	(0,36)	(1,98)	0,39	(2,75)	...	0,00	(2,05)	(2,04)	...
Estatais Federais	(0,01)	(0,04)	(0,03)	0,00	0,00	...	0,00	(0,04)	(0,04)	...
Governos Regionais	0,31	(0,18)	0,12	0,11	0,11	...	0,10	(0,02)	(0,02)	...
Juros Líquidos	4,68	5,48	8,50	5,08	6,32	6,70	5,80	5,89	6,15	6,57
Resultado Nominal	(2,96)	(6,05)	(10,38)	4,58	(8,96)	(9,30)	(5,70)	(8,00)	(8,25)	(8,67)
Dívida Líquida	30,59	33,11	36,19	37,80	43,90	44,90	41,50	48,30	49,40	49,05
Dívida Bruta (Gov. Geral)	51,69	57,19	66,52	66,40	73,40	73,50	73,00	76,60	75,80	78,20

Fonte: Mensagem Presidencial, 2017; Banco Central do Brasil; boletim Focus de 2/9; Prisma Fiscal, jul/ago/16. Elaboração e estimativas (em itálico) da Consultoria de Orçamento/CD.

Com economia primária negativa, taxa de juros elevada e ausência de crescimento, o endividamento público deverá se agravar. De acordo com a Mensagem, a dívida bruta do governo geral deverá atingir 75,8% do PIB em 2017 (aumento de 9,2 pontos percentuais em relação a 2015) e a dívida líquida do setor público, 49,4% do PIB (aumento de 13,2 pontos percentuais em relação a 2015). Quanto ao déficit nominal do setor público consolidado, estima-se que alcançará 8,96% do PIB em 2016 e se reduzirá para 8,25% em 2017.

Para os orçamentos fiscal e da seguridade social, a proposta orçamentária de 2017 contempla déficit primário de 2,04% do PIB (R\$ 139 bilhões). Juros nominais serão, segundo a Mensagem, de 4,71% do PIB (R\$ 321,4 bilhões) e o déficit nominal de 6,75% do PIB (R\$ 460,4 bilhões). Todos esses indicadores representam piora em relação aos exercícios anteriores.

O desempenho da arrecadação federal continua aquém do previsto. Desde 2014, a despeito dos programas especiais de parcelamento de tributos, tem havido frustração de receitas. Em 2016, o comportamento da arrecadação da Receita Federal do Brasil, até julho, está ainda pior, e outras fontes importantes como receitas previdenciárias, dividendos, royalties do petróleo e concessões



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

estão rendendo menos que em exercícios anteriores em proporção do PIB. O crescimento da receita no presente exercício, se houver, decorrerá do crescimento no último quadrimestre e da arrecadação de tributos incidentes sobre repatriação e regularização de ativos.

Na comparação entre os números de 2017 e a reprogramação de receitas para 2016, estima-se pequeno aumento das receitas primárias (antes de descontadas as transferências), que deverão situar-se em 20,7% do PIB, sendo que as receitas previdenciárias continuam a apresentar perdas (-0,15 ponto percentual do PIB) e a arrecadação administrada pela RFB tem leve alta (0,32 ponto percentual do PIB).

As despesas primárias pagas aumentaram mais de 0,8 ponto percentual do PIB de 2014 para 2015, alcançando 19,35% do PIB. Para 2016 ainda se prevê um crescimento dessas despesas, totalizando 19,71% do PIB. Todavia, em 2017 prevê-se redução desses gastos (19,44% do PIB)<sup>8</sup>.

O crescimento das despesas primárias nesses últimos anos tem sido puxado para cima pela alta das despesas obrigatórias, que subiram de 13,9% do PIB em 2014 para 15,4% do PIB em 2015. Para 2016, elas prosseguirão sua trajetória de alta em 2016, devendo alcançar 15,7% do PIB. Em 2017, porém, está prevista a estabilização nesse patamar (15,8% do PIB).

Benefícios previdenciários mantêm ritmo acelerado de crescimento, que vem de algum tempo, e chegarão em 2017 a 8,2% do PIB. Ainda do lado das despesas, há manutenção dos gastos com pessoal e encargos sociais em 2017 em torno de 4,2% do PIB. Destaca-se que o crescimento previsto para 2016 e 2017 decorre da política de reajuste prefixado das remunerações. Essas despesas haviam permanecido em 2014 e 2015 ao redor de 4% do PIB.

Em relação às despesas financeiras, a estimativa é de que, dados os parâmetros macroeconômicos e fiscais que prevaleceram na elaboração da proposta de orçamento, os juros nominais líquidos a cargo do governo central se mantenham estáveis em torno de 4,7% do PIB em 2016 e 2017. De 2014 para 2015 os juros subiram substancialmente por conta do aumento rápido da Selic e do baixo desempenho econômico.

## V – Análise da Proposta Orçamentária

### V.1. Receitas

#### V.1.1. Receitas Primárias

A receita primária total do PLOA 2017 é de R\$ 1.409,6 bilhões, o que representa crescimento nominal de R\$ 133,5 bilhões (10,5%) em relação ao valor projetado para 2016 no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre.

As principais variações ocorrem no âmbito das receitas administradas, com previsão de aumento de R\$ 91,9 bilhões (11,83%), enquanto a estimativa de receita do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) aumenta R\$ 22,5 bilhões (6,3%) e das demais, R\$ 17,8 bilhões (12,5%).

Para 2017, projeta-se a arrecadação de receitas administradas em R\$ 868,4 bilhões, dos quais se destacam o valor do imposto de renda (R\$ 346,3 bilhões), da Cofins (R\$ 222,8 bilhões) e da CSLL (R\$ 78,9 bilhões).

Esse mesmo grupo apresenta maior crescimento, em termos absolutos, em relação à expectativa de arrecadação em 2016 (imposto de renda R\$33,3 bilhões; Cofins, R\$ 13,8 bilhões; e

<sup>8</sup> A meta de resultado primário não comportaria despesa maior. Contudo, ainda que houvesse margem fiscal proporcionada por meta de déficit maior, o crescimento em relação ao valor programado no PLOA 2017 não poderia ultrapassar R\$ 1,1 bilhão, diante do limite global de gastos previsto na PEC nº 55/2016, considerado na elaboração do PLOA 2017.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

CSLL, R\$ 11,9 bilhões. Já em termos percentuais, a maior variação ocorre em outras receitas administradas (54,3%), seguida de imposto de importação (27,1%), IPI (20,4%) e CSLL (17,7%).

A estimativa de arrecadação de receitas não administradas pela Receita Federal do Brasil para 2017 é de R\$ 160,1 bilhões, destacando-se R\$ 24,0 bilhões de receitas com concessões e permissões, R\$ 20,9 bilhões da contribuição do salário-educação e R\$ 29,8 bilhões de *royalties*/compensação financeira pela exploração de recursos naturais. No âmbito das receitas não administradas, os maiores aumentos nominais verificam-se em *royalties*/compensação financeira (R\$ 5,5 bilhões) e receitas oriundas de operações com ativos (R\$ 2,9 bilhões).

TABELA 7 - ESTIMATIVA DA RECEITA PRIMÁRIA – 2016 E 2017

Discriminação	Avaliação do 3º Bimestre - 2016		PLOA2017		Variação	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	%
<b>RECEITA TOTAL</b>	<b>1.276.110,4</b>	<b>20,42</b>	<b>1.409.635,5</b>	<b>20,66</b>	<b>133.525,1</b>	<b>10,46</b>
<b>Receita Administrada pela RFB (bruta)</b>	<b>776.547,6</b>	<b>12,43</b>	<b>868.407,5</b>	<b>12,73</b>	<b>91.860,0</b>	<b>11,83</b>
Imposto de Importação	30.506,1	0,49	38.769,5	0,57	8.263,4	27,09
IPI	43.369,3	0,69	52.210,1	0,77	8.840,9	20,39
Imposto de Renda	312.934,8	5,01	346.262,8	5,08	33.328,0	10,65
IOF	34.888,3	0,56	37.657,1	0,55	2.768,9	7,94
COFINS	208.957,6	3,34	222.797,2	3,27	13.839,6	6,62
Contribuição para o PIS/PASEP	55.961,7	0,90	59.701,0	0,88	3.739,3	6,68
CSLL	67.072,8	1,07	78.964,9	1,16	11.892,1	17,73
CIDE-Combustíveis	5.987,0	0,10	6.023,4	0,09	36,4	0,61
Outras Receitas Administradas pela SRF	16.870,0	0,27	26.021,4	0,38	9.151,4	54,25
<b>Incentivos Fiscais</b>	<b>-1.320,7</b>	<b>-0,02</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,00</b>	<b>1.320,6</b>	<b>-100,00</b>
<b>Arrecadação Líquida do Regime Geral da Prev. Social (RGPS)</b>	<b>358.600,3</b>	<b>5,74</b>	<b>381.109,5</b>	<b>5,59</b>	<b>22.509,2</b>	<b>6,28</b>
Receitas Previdenciárias	339.698,6	5,44	365.106,6	5,35	25.408,0	7,48
Compensação da União (Lei nº 12.546/2011)	18.901,8	0,30	16.002,9	0,23	(2.898,8)	-15,34
<b>Receitas Não Administradas</b>	<b>142.283,2</b>	<b>2,28</b>	<b>160.118,5</b>	<b>2,35</b>	<b>17.835,3</b>	<b>12,54</b>
Concessões e Permissões	22.800,0	0,36	23.963,2	0,35	1.163,2	5,10
Contribuição para Complemento do FGTS (LC nº 110/2001)	5.272,1	0,08	5.596,1	0,08	323,9	6,14
Contribuição do Servidor ao RPPS	12.657,6	0,20	14.392,7	0,21	1.735,1	13,71
Contribuição do Salário-Educação	19.526,5	0,31	20.886,5	0,31	1.360,0	6,96
<i>Royalties</i> /Compensações Financeiras	24.292,5	0,39	29.819,0	0,44	5.526,5	22,75
Dividendos	4.941,8	0,08	7.708,0	0,11	2.766,2	55,98
Operações com Ativos	2.902,6	0,05	5.880,7	0,09	2.978,1	102,60
Receita Própria (fontes 50 & 81)	14.694,7	0,24	15.474,2	0,23	779,4	5,30
Demais Receitas	35.195,3	0,56	36.398,2	0,53	1.203,0	3,42
<b>TRANSFERÊNCIAS A EST. MUNIC. POR REPARTIÇÃO RECEITAS <sup>(1)</sup></b>	<b>206.124,6</b>	<b>3,30</b>	<b>232.326,2</b>	<b>3,41</b>	<b>26.201,7</b>	<b>12,71</b>
CIDE-Combustíveis	1.646,3	0,03	1.193,3	0,02	(453,0)	-27,52
<i>Royalties</i> /Compensações Financeiras	16.382,2	0,26	18.983,0	0,28	2.600,7	15,88
Contribuição do Salário-Educação	11.715,9	0,19	12.531,9	0,18	816,0	6,96
FPE/FPM/IPI-EE	167.165,5	2,68	188.376,6	2,76	21.211,1	12,69
Fundos Constitucionais	7.720,4	0,12	9.591,2	0,14	1.870,8	24,23
Demais	1.494,2	0,02	1.650,3	0,02	156,1	10,45
<b>RECEITA LÍQUIDA DE TRANSF. A ESTADOS E MUNICÍPIOS</b>	<b>1.069.985,8</b>	<b>17,13</b>	<b>1.177.309,3</b>	<b>17,26</b>	<b>107.323,4</b>	<b>10,03</b>
<u>Memorando:</u>						
Produto Interno Bruto (R\$ milhões)	6.247.903,3		6.821.879,0			

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração dos autores.

<sup>(1)</sup> Conceito caixa. Pelo conceito orçamentário, utilizado no Demonstrativo dos Resultados Primários e Nominal do Governo Central (Quadro 9), as transferências constitucionais e legais alcançam, em 2017, R\$ 222,9 bilhões e as receitas primárias líquidas totalizam R\$ 1.186,7 bilhões.**V.1.2. 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 de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Em relação aos benefícios tributários relativos a impostos e contribuições, a estimativa de renúncia de receitas é de R\$ 284,8 bilhões para 2017, ou 4,2% do PIB projetado para esse exercício, pouco menor que a projeção de 4,3% constante do PLOA 2016. Essa estimativa representa aumento de R\$ 13,8 bilhões em relação à de 2016.

A distribuição dos benefícios tributários, por região e tributo, relativos às receitas administradas pela RFB, inclusive contribuições para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), é apresentada na tabela a seguir, classificada segundo as regiões e por tributo.

TABELA 8 - ESTIMATIVA DE RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA - PLOA 2017

TRIBUTOS	R\$ milhões						% PIB
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total	
Imposto sobre Importação	2.835,9	71,6	27,5	513,3	63,1	3.511,4	0,05
Imposto sobre a Renda	5.175,1	14.147,6	7.992,9	56.257,4	14.134,2	97.707,3	0,00
IR Pessoa Física	1.650,5	6.360,4	4.069,9	23.763,7	6.030,1	41.874,7	0,62
IR Pessoa Jurídica	3.336,3	7.055,0	3.445,2	25.834,7	6.574,0	46.245,3	0,68
IR Retido na Fonte	188,3	732,2	477,8	6.658,9	1.530,1	9.587,2	0,14
Imposto sobre Produtos Industrializados	15.097,1	2.844,7	767,4	7.690,3	2.061,0	28.460,5	0,00
Operações Internas	12.156,3	2.830,1	752,6	7.307,1	2.011,2	25.057,3	0,37
Vinculado à Importação	2.940,8	14,7	14,8	383,2	49,8	3.403,3	0,05
Imposto sobre Operações Financeiras	215,8	432,9	397,4	1.326,2	502,6	2.874,9	0,04
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural	2,2	21,2	0,8	7,1	11,4	42,7	0,00
Contribuição Social para o PIS-PASEP	1.580,8	1.236,0	949,7	6.403,5	2.549,7	12.719,8	0,19
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	360,7	1.383,9	908,8	6.730,6	2.407,4	11.791,6	0,17
Contribuição para o Financ. da Seg. Social - COFINS	7.465,0	6.134,5	4.955,2	33.019,7	12.448,4	64.022,7	0,94
Contribuição de Interv. Domínio Econômico - CIDE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,00
Adicional ao Frete p/ Renov. Marinha Mercante - AFRMM	656,3	528,6	0,0	31,6	5,6	1.222,2	0,02
Contribuição para a Previdência Social	1.764,0	6.264,0	6.361,6	34.986,3	13.117,1	62.493,0	0,92
<b>TOTAL</b>	<b>35.153,0</b>	<b>33.065,2</b>	<b>22.361,2</b>	<b>146.966,0</b>	<b>47.300,8</b>	<b>284.846,3</b>	<b>4,19</b>

Fonte: PLOA 2017.

Os maiores benefícios tributários decorrem de desonerações concedidas no âmbito do imposto sobre a renda (R\$ 97,7 bilhões), da COFINS (R\$ 64,0 bilhões) e da contribuição para o PIS/PASEP (R\$ 12,7 bilhões), e da contribuição para o Regime Geral da Previdência Social (R\$ 62,5 bilhões), que juntos respondem por quase 83,2% do total.

O Sudeste recebe a maior parcela dos benefícios tributários, com R\$ 147,0 bilhões, ou seja, 51,6% do total, devido à maior concentração da atividade econômica nessa região. A distribuição percentual dos benefícios pelas demais regiões é a seguinte: Sul, 16,6%; Norte, 12,3%; Nordeste, 11,6%; e Centro-Oeste, 7,8%.

A tabela 9 demonstra a elevada participação dos benefícios tributários concedidos às micro e pequenas empresas por meio do Simples Nacional, no montante de R\$ 83,0 bilhões (29,1% do total). O segundo item em ordem de importância é constituído pelos benefícios concedidos à Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio, R\$ 25,6 bilhões (9,0% do total), seguido pelas desonerações concedidas às entidades sem fins lucrativos, com uma renúncia de R\$ 24,5 bilhões (8,6% do total). Cumpre destacar, também, as desonerações relativas ao imposto de renda devido por pessoa física, sob a forma de isenções, não incidência e deduções do rendimento tributável, cujo valor total é da ordem de R\$ 41,0 bilhões, ou 14,4% do total.

**CONGRESSO NACIONAL**

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

TABELA 9 - PRINCIPAIS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS - PLOA 2017

Modalidade	Tributos Envolvidos	R\$ milhões	
		Valor	%
Simplex Nacional	IRPJ, IPI, PIS/COFINS, CSLL, RGPS	82.998,2	29,14
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	II, IPI, PIS/COFINS	25.632,9	9,00
Entidades sem Fins Lucrativos	IRPJ, CSLL, COFINS, RGPS, AFRMM	24.542,0	8,62
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis	IRPF	24.063,8	8,45
Desoneração Cesta Básica	II, IPI, PIS/COFINS	23.842,4	8,37
Desoneração da Folha de Salários	RGPS	17.030,3	5,98
Deduções do Rendimento Tributável	IRPF	16.983,3	5,96
Benefícios do Trabalhador	IRPJ, CSLL, RGPS	11.364,6	3,99
Poupança e Letra Imobiliária Garantida	IRRF, IRPJ	8.436,1	2,96
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equip. Médicos	IRPJ, PIS/COFINS	7.444,3	2,61
Desenvolvimento Regional	IRPJ, AFRMM	6.562,5	2,30
Informática e Automação	IPI	5.761,3	2,02
Setor Automotivo	IPI	3.716,0	1,30
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	IRPJ, IRRF, IPI, CSLL	3.536,3	1,24
Demais		22.932,1	8,06
<b>Total</b>		<b>284.846,3</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2017.

**V.1.3. Receitas Financeiras**

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

No PLOA 2017, as receitas financeiras correspondem a R\$ 1.968,5 bilhões, dos quais R\$ 1.569,0 bilhões referem-se a operações de crédito, sendo que R\$ 946,4 bilhões se destinam ao refinanciamento da dívida pública. As operações de crédito para outras finalidades totalizam R\$ 622,6 bilhões. As demais receitas com maior representatividade são a transferência do resultado positivo do Banco Central (R\$ 215,0 bilhões) e a remuneração das disponibilidades da União junto a esse banco (R\$ 114,5 bilhões).

As projeções das receitas financeiras para 2017, comparadas aos valores arrecadados em 2015 e aos estimados na LOA 2016, encontram-se discriminadas na tabela 10.

TABELA 10 - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS FINANCEIRAS

RECEITAS FINANCEIRAS (1)	R\$ milhões		
	REALIZADA 2015	PRESVISTA LOA 2016	PRESVISTA PLOA 2017
Operações de Crédito	1.023.287	1.216.042	1.568.960
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	771.118	885.000	946.408
Interna	771.118	883.029	925.084
Externa	-	1.972	21.323
Emissão de Títulos	250.469	328.232	619.337
Dívida Interna	250.469	326.736	608.685
Dívida Externa	-	1.496	10.652
Créditos Contratuais	1.701	2.809	3.216
Internos	-	6	14
Externos	1.701	2.803	3.202
Amortizações	53.380	49.940	20.726
Juros e Encargos	27.395	31.845	17.570
Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	75.685	72.994	114.536
Resultado do Banco Central	176.537	81.591	215.023
Remuneração de Depósitos Bancários	14.833	12.016	17.115
Outras Receitas Financeiras	29.087	16.537	14.575
<b>Total</b>	<b>1.400.205</b>	<b>1.480.966</b>	<b>1.968.506</b>

Fonte: PLOA 2017 e Siop/SOF. (1) Excluem-se receitas intraorçamentárias.



## CONGRESSO NACIONAL

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

### V.1.4. Desvinculação de Receita (DRU)

A estimativa de receita do PLOA 2017 considera o efeito da Emenda Constitucional nº 93, promulgada em 08/09/2016.

Essa emenda constitucional, com efeitos retroativos a 01/01/2016, prorroga a vigência da desvinculação de receitas da União (DRU) até 31 de dezembro de 2023, desvinculando de órgão, fundo ou despesa 30% (trinta por cento) da arrecadação federal referente às contribuições sociais, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas. A desvinculação não alcança as contribuições para o Regime Geral da Previdência Social e o salário-educação. Além disso, diferentemente da proposta originalmente encaminhada pelo Poder Executivo, o texto aprovado da DRU não atingirá os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste.

No PLOA 2017, os recursos desvinculados totalizam R\$ 119,0 bilhões, dos quais R\$ 111,8 bilhões provêm de contribuições sociais; R\$ 4,7 bilhões, de contribuições econômicas; e R\$ 2,3 bilhões, de taxas. Isso representa redução da rigidez orçamentária quanto à possibilidade de alocação dos recursos arrecadados.

Cumprir registrar que, na programação de despesas constantes do projeto de lei, uma parte dos recursos do orçamento da seguridade social que foram desvinculados anteriormente acaba retornando para a cobertura de despesas dessa esfera orçamentária, conforme especificado a seguir.

TABELA 11 - APLICAÇÃO DOS RECURSOS DESVINCULADOS

Esfera	Valor
Orçamento Fiscal	14.367,0
Orçamento da Seguridade Social	104.665,8
Total	119.032,8

Fonte: PLOA 2017.

### V.1.5. Reestimativa da Receita Primária

O Relatório de Receita aprovado por esta Comissão aumenta a estimativa de receitas primárias da União para 2017 em R\$ 13,2 bilhões. Após a repartição de receita com Estados e Municípios, o aumento líquido é de R\$ 10,1 bilhões, valor que será computado na reserva de recursos a que se refere o art. 56 da Resolução nº 1/2006-CN.

### V.2. Despesas

As despesas do PLOA 2017 totalizam R\$ 3.489,2 bilhões, dos quais R\$ 3.399,5 bilhões referem-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 89,8 bilhões ao orçamento de investimento das empresas estatais. Esse último valor indica redução de 7,3% em relação ao PLOA 2016. Os orçamentos fiscal e da seguridade social podem ser detalhados por grupo de natureza de despesa (GND), conforme tabela 12.

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD  
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SFTABELA 12 - DESPESAS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA – GND  
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R\$ bilhões

Discriminação	PLOA 2016	LOA 2016	Autorizado 2016	PLOA 2017
Orçamentos Fiscal e da Seguridade	2.903,4	2.953,5	2.964,5	3.399,5
(-) Refinanciamento da Dívida	885,0	885,0	885,0	946,4
(=) Orçam. Fiscal e da Seg. Social (líquidos de refinanciamento)	2.018,4	2.068,5	2.079,5	2.453,1
1 - Pessoal e Encargos Sociais	287,5	277,2	277,2	306,9
2 - Juros e Encargos da Dívida	304,1	304,1	304,1	339,1
3 - Outras Despesas Correntes	1.100,7	1.105,7	1.117,8	1.200,9
4 - Investimentos	37,6	45,4	46,1	39,3
5 - Inversões Financeiras	88,3	86,6	87,9	82,0
6 - Amortização da Dívida	159,8	159,8	159,8	436,8
9 - Reserva de Contingência	40,3	89,8	86,6	48,2

Fonte: SIOP/SOF

O refinanciamento da dívida pública federal alcança R\$ 946,4 bilhões (27,8% do total dos orçamentos fiscal e da seguridade social). Trata-se de operações de crédito (emissão de títulos) cujos recursos são destinados à amortização do principal da dívida contratual e mobiliária, o que, de imediato, não tem impacto no montante da dívida. Desconsiderando-se o valor do refinanciamento, os orçamentos fiscal e da seguridade social totalizam R\$ 2.453,1 bilhões.

As despesas financeiras, formadas principalmente por amortização de dívidas (inclusive refinanciamento) e juros e encargos respectivos, somam R\$ 1.850,3 bilhões, o que representa 54,4% do total dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Desconsiderando-se o refinanciamento da dívida, a participação das despesas financeiras cai para 36,8%.

As despesas primárias (ou não financeiras) totalizam R\$ 1.549,2 bilhões, sendo R\$ 1.404,2 bilhões de obrigatórias (90,6%) e R\$ 145,1 bilhões de discricionárias (9,4%). A participação das despesas obrigatórias no total das despesas primárias reafirma a elevada rigidez orçamentária quanto à possibilidade de redefinição das ações governamentais.

Os investimentos propostos nos orçamentos fiscal e da seguridade social somam R\$ 39,3 bilhões, superior em 4,3% ao montante alocado no PLOA 2016.

**V.2.1.Teto para Despesa Primária**

A PEC nº 55/2016 prevê a fixação de limites para a despesa primária de cada Poder e dos órgãos autônomos que o integra, bem como do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, a serem observados na elaboração e na execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social, por um período de vinte anos.

Para fins de elaboração e aprovação da LOA 2017, os limites aplicáveis devem corresponder, efetuadas as deduções previstas na mencionada proposição, ao total do pagamento da despesa primária em 2016, ocorrido ou que deva ocorrer até o encerramento do ano, corrigido pelo percentual de 7,2%, que corresponde ao IPCA projetado para 2016 quando do envio do PLOA 2017 ao Congresso Nacional. Quanto aos mínimos constitucionais aplicáveis a ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino, para o exercício de 2017 ainda serão



## CONGRESSO NACIONAL

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

observadas as vinculações constitucionais: 15% da receita corrente líquida<sup>9</sup> e 18% da receita de impostos líquida de repartição com estados e municípios, respectivamente.

Os montantes assim apurados devem constituir os valores base para a elaboração dos orçamentos a partir de 2018, que serão corrigidos pelo IPCA acumulado no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária<sup>10</sup>.

Não estão sujeitas aos limites e, por isso, são deduzidas para fins de apuração da base inicial as despesas relativas a:

I – transferências constitucionais:

a) repartição de receita com estados e municípios;

b) Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF);

c) complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB);

II – aumento de capital de empresas estatais não dependentes;

III – despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições;

IV – créditos extraordinários.

A PEC nº 55/2016 encontra-se em tramitação no Senado Federal, já tendo sido aprovada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). A ideia central da proposição, que é justamente o estabelecimento de um teto global para as despesas primárias no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, foi considerada pelo Poder Executivo na elaboração do PLOA 2017.

Para estabelecê-lo, o Executivo partiu de projeção de pagamento para 2016, baseada no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre, no valor de R\$ 1.446,6 bilhões.

Após a dedução das despesas primárias não sujeitas ao teto, fundamentada na PEC do teto de gastos originalmente enviada pelo Poder Executivo, a base para a projeção do limite para as despesas primárias do PLOA 2017 somou R\$ 1.195,1 bilhões. Sobre essa base foi aplicado o percentual de 7,2%, obtendo-se o limite global de R\$ 1.281,1 bilhões aplicável ao pagamento de despesas primárias em 2017. Segundo demonstrativo constante da Mensagem Presidencial, o montante de pagamentos implícito no projeto de lei não deve superar R\$ 1.280,0 bilhões, havendo, portanto, margem de crescimento de R\$ 1,1 bilhão para a despesa primária.

As dotações destinadas a despesas primárias sujeitas a teto de gasto, constantes do PLOA 2017, totalizam R\$ 1.289,9 bilhões, o que à primeira vista poderia indicar excesso de R\$ 8,8 bilhões em relação ao limite estabelecido. Contudo, os itens “VI. Outros Fatores que Afetam o Resultado” e “VII. Ajuste Regimes Caixa / Orçamentário” do “Quadro 9 – Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central”, além de informações adicionais prestadas pela Secretaria de Orçamento Federal, permitem concluir pela compatibilidade dos valores das dotações com o limite de pagamento.

Com base em nova estimativa de pagamento de despesas primárias em 2017 que o Poder Executivo realiza nesse momento (Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias do 5º

<sup>9</sup> A PEC nº 55/2016 propõe a revogação do art. 2º da Emenda Constitucional nº 86/2015 que estabelece que o percentual de 15% seja alcançado gradativamente até 2020. Enquanto não efetivada a alteração, o percentual aplicável ao exercício de 2017 é de 13,7%.

<sup>10</sup> A PEC nº 55/2016 prevê que, a partir do décimo ano de utilização dos limites, projeto de lei complementar de iniciativa do Poder Executivo poderá propor alteração do método utilizado para sua correção.





## CONGRESSO NACIONAL

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

bimestre, em elaboração), o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão informou a esta Comissão, por meio do Ofício nº 057/2016-MP, de 16/11/2016, que o teto de gastos considerado no PLOA 2017 poderá ser ampliado em, pelo menos, R\$ 9.006,5 milhões”.

### V.2.2. Gastos com Educação

A receita de impostos federais líquida de transferências constitucionais está estimada, para 2017, em R\$ 286,4 bilhões. Desse valor, R\$ 51,6 bilhões (18%) devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), conforme vinculação estabelecida no art. 212 da Constituição.

A aplicação desses recursos vinculados é identificada por fonte de recursos específica (fonte 112), cujo montante no PLOA 2017 corresponde ao percentual mínimo previsto na Constituição. Mas não apenas esses recursos são aplicados em MDE. Conforme demonstrado nos Quadros 8A, 8B e 8C do Volume I, na manutenção e desenvolvimento do ensino estão programados R\$ 83,8 bilhões, os quais, além da parcela já mencionada, são formados pela fonte “100 - Recursos Ordinários” (R\$ 20,8 bilhões) e por outras fontes (R\$ 11,5 bilhões), adiante detalhadas.

Considerando-se que a fonte 100 é também formada por receita de impostos (parcela sem vinculação), pode-se afirmar que a União prevê a aplicação de mais que 18% da receita proveniente desse tipo de tributo<sup>11</sup>.

O PLOA 2017 considera 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), no valor de R\$ 13,9 bilhões, sendo R\$ 4,1 bilhões custeados com recurso da fonte 112 (limite máximo de 30% permitido pelo art. 60, inciso VIII, do ADCT) e R\$ 9,8 bilhões da fonte 100.

Além das fontes 100 e 112 já mencionadas, o PLOA 2017 prevê a aplicação dos seguintes recursos adicionais em MDE: (i) R\$ 5,6 bilhões oriundos da quota federal da contribuição social do salário-educação, a qual é vinculada à educação básica pública (fonte 113); (ii) R\$ 2,5 bilhões decorrentes de receitas industriais e da participação no resultado da exploração de petróleo e gás natural, ou na compensação financeira por essa exploração, recebidos pelo Fundo Social e destinados à educação pública (fonte 108); (iii) R\$ 1,5 bilhão proveniente da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional (fonte 188); (iv) R\$ 1,2 bilhão decorrente de recursos próprios não financeiros vinculados às unidades de origem (fonte 250); e R\$ 0,6 bilhão de outras fontes utilizadas em ações de MDE.

Segundo informações complementares ao PLOA 2017, os recursos vinculados ao FUNDEB totalizam R\$ 139,1 bilhões. Desse total, R\$ 36,8 bilhões são oriundos de receitas federais repartidas com os demais entes da federação e R\$ 102,3 bilhões correspondem à parcela proveniente de receitas estaduais.

Nos termos do art. 60, incisos V e VII, alínea “d”, do ADCT, a União deve complementar os recursos do FUNDEB à taxa de 10% dos ingressos anuais desse fundo. Tais recursos serão transferidos à unidade da federação sempre que o valor aplicado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Conforme já mencionado, na proposta para 2017 essa complementação da União está estimada em R\$ 13,9 bilhões.

<sup>11</sup> A fonte 100 é formada também por taxas, contribuições, serviços, aluguéis, foro, laudêmio, compensações financeiras, bem como parcelas de contribuição social, contribuição de intervenção no domínio econômico e taxa que sofrem a desvinculação de receitas da União (DRU), objeto da Emenda Constitucional nº 93, de 08/09/2016).



## CONGRESSO NACIONAL

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

A tabela 13 demonstra o valor inicial do FUNDEB, formados por recursos que lhe são vinculados, e a complementação da União.

TABELA 13 - COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB

DESCRIÇÃO	TOTAL DA RECEITA (a)	R\$ milhões
		FUNDEB (b) = 20% * (a)
I - Receitas Federais	183.828,0	36.765,6
. FPM	89.656,4	17.931,3
. FPE	85.671,7	17.134,3
. IPI - EXP	5.221,0	1.044,2
. LC 87	1.950,0	390,0
. ITR	1.328,9	265,8
II - Receitas Estaduais	511.629,5	102.325,9
. IPVA	42.972,1	8.594,4
. ITCD	7.848,9	1.569,8
. ICMS	460.808,5	92.161,7
III - Total (I + II)		139.091,5
IV - Complementação da União para 2017 (III * 10%)		13.909,2

Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2017

### V.2.3. Gastos com Saúde

O art. 198, § 2º, inciso II, da Constituição determina que a União aplique 15% da receita corrente líquida (RCL) em ações e serviços públicos de saúde. Contudo, o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86/2015, prevê que esse percentual será atingido gradativamente até 2020. Para o exercício de 2017 o valor mínimo constitucional é de 13,7%.

No PLOA 2017 estão consignados o montante de R\$ 105,5 bilhões para o atendimento de referidas despesas, o que corresponde a 13,9% da RCL. Contudo, a PEC nº 55/2016, aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, prevê a antecipação do percentual de 15% para o próximo ano. Além disso, o Relatório da Receita altera a base de cálculo do valor mínimo, uma vez que prevê aumento da RCL projetada para 2017. Em decorrência disso, após considerar o atendimento de emendas individuais e coletivas apresentadas destinadas a ações e serviços públicos de saúde, ajustes necessários serão efetuados pelo Relator Geral com vistas a dar cumprimento à determinação constitucional prevalecente quando da apresentação do Relatório Geral.

### V.2.4. Pessoal e encargos sociais

O PLOA 2017 prevê gastos com pessoal e encargos sociais da ordem de R\$ 306,8 bilhões, o que representa acréscimo de R\$ 29,7 bilhões (10,7%) em relação ao valor autorizado na LOA 2016.

Do Anexo V do PLOA 2017 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 2017 é de R\$ 1,0 bilhão. Em valores anualizados, esse impacto é de R\$ 1,5 bilhão, o que implica aumento adicional de R\$ 453,4 milhões no ano seguinte em relação a 2017.

Já em relação à reposição de pessoal (autorizações constantes do item I do Anexo V), o impacto também soma R\$ 1,0 bilhão em 2017 (sendo R\$ 146,2 milhões relativos à substituição de terceirizados). Em valores anualizados, esse impacto é de R\$ 1,5 bilhão (sendo R\$ 233,9 milhões relativos à substituição de terceirizados).



## CONGRESSO NACIONAL

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

No que concerne ao item II do Anexo V, consta apenas autorização para suportar despesas decorrentes da Resolução nº 146/2001, do Tribunal de Contas da União, que estendeu a servidores inativos e pensionistas do órgão a percepção de gratificação de desempenho. O impacto em 2017 é de R\$ 11,9 milhões, igual ao valor anualizado.

Os gastos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, inclusive Defensoria Pública da União (DPU), e do Ministério Público da União (MPU) representam, respectivamente, 3,31%, 11,22%, 83,85% e 1,62% da despesa total, conforme demonstrado na tabela 14.

TABELA 14 - DESPESA COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS  
PROJEÇÃO PARA 2017 E COMPARAÇÃO COM LIMITES DA LRF

R\$ milhões

Poder	PLOA 2017 <sup>1</sup> (a)	Participação Relativa (%) (b)	RCL (c)	% da RCL (d=a / c)	Limites da LRF (% da RCL) (e)
Legislativo	10.162,86	3,31	758.317,0	1,34	2,50
Judiciário	34.416,35	11,22		4,54	6,00
Executivo + DPU	257.313,92	83,85		33,93	40,90
MPU	4.965,13	1,62		0,65	0,60
Total	306.858,27	100,00	758.317,0	40,47	50,00

Fonte: PLOA 2017 e SIGA Brasil. (1) Inclui ativos, inativos, pensionistas, encargos sociais e sentenças judiciais.

Conforme apresentado na tabela 14, para 2017, a despesa total com pessoal e encargos sociais do Poder Legislativo, incluído o TCU, representa 1,34% da receita corrente líquida (RCL) estimada para o exercício; os gastos do Poder Judiciário e do MPU representam, respectivamente, 4,54% e 0,65% da RCL; no caso do Poder Executivo, somado à DPU, o percentual é de 33,93%. Globalmente, projeta-se que, em 2017, a despesa de pessoal da União equivalerá a 40,47% da RCL prevista para referido exercício.

Nessas condições, restam respeitados os limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF, ainda que não efetuadas as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 do mesmo diploma, à exceção do MPU, que, a princípio, superaria o percentual definido (0,6%). Contudo, após as deduções, o órgão calcula que suas despesas com pessoal e encargos sociais corresponderá a 0,52% da RCL, o que o mantém dentro dos limites traçados pela LRF<sup>12</sup>.

### V.2.4.1. Benefícios Previdenciários e Resultados dos Regimes Próprios

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

A Mensagem que encaminhou o PLOA 2017 projeta déficit consolidado do RPPS e das pensões dos militares de R\$ 52,2 bilhões, correspondentes a 0,76% do PIB. Em relação a anos anteriores, a tendência é de queda em relação ao PIB. Em 2016, por exemplo, a previsão é de se atingir um déficit de 0,81% do PIB. O gráfico 1 apresenta os resultados consolidados do RPPS e das pensões dos militares nos últimos anos, em valores correntes e em percentual do PIB. Os gastos com a inatividade remunerada dos militares não estão contemplados nos dados a seguir.

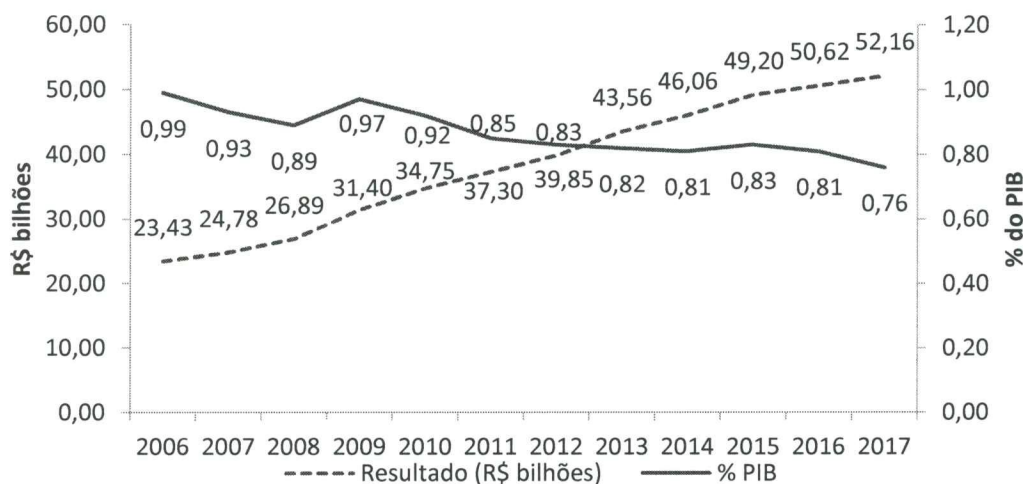
<sup>12</sup> Consoante Ofício nº 627/2016/PGR/MPU, subscrito pelo Procurador-Geral da República. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=198674&tp=1>. Acesso em 05/9/2016.



## CONGRESSO NACIONAL

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

GRÁFICO 1 - DÉFICIT CONSOLIDADO (RPPS + PENSÕES MILITARES)

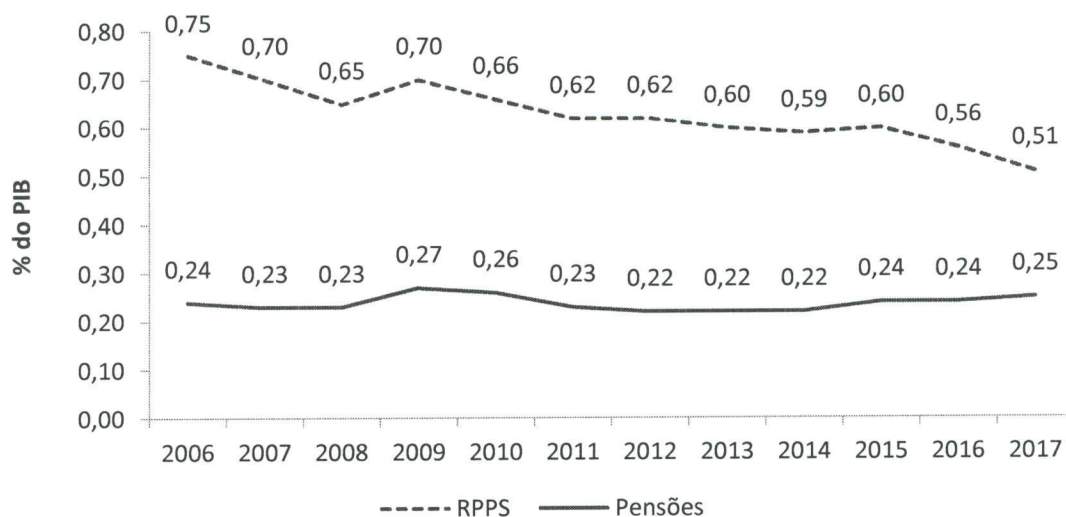


Fonte: Mensagem Presidencial referente ao PLOA 2017, Gráfico 6, p. 67

Verifica-se que, não obstante o déficit consolidado em valores correntes cresça sucessivamente, em termos relativos ao PIB, os resultados negativos consolidados desses regimes previdenciários apresentam queda nos últimos anos.

Considerando serem distintos os regimes jurídicos aplicáveis ao RPPS e às pensões militares, adicionalmente, convém apresentar os dados de forma segregada. O gráfico 2 revela a trajetória dos resultados do RPPS (pessoal civil) e das pensões dos militares nos últimos anos, em percentual do PIB.

GRÁFICO 1 - GRÁFICO 2 - DÉFICITS DO RPPS E DO REGIME DE PENSÕES MILITARES



Fonte: Mensagem Presidencial referente ao PLOA 2017, p. 65 e 67

Enquanto no RPPS é observada tendência de queda do déficit em relação ao PIB no período considerado, o regime das pensões militares revela um cenário de estabilidade, com pequeno crescimento nos últimos anos. O resultado negativo projetado para o RPPS em 2017 é de R\$ 35,12 bilhões, pouco inferior àquele previsto para 2016, de R\$ 35,33 bilhões.



## **CONGRESSO NACIONAL**

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

Cabe lembrar que a Lei nº 12.618/2012 instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargos efetivos e autorizou a criação de três fundações, uma no âmbito de cada Poder, para fazer a gestão dos recursos e benefícios. Trata-se das denominadas Fundações de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp-Exe, Funpresp-Leg e Funpresp-Jud).

Os servidores que ingressaram no serviço público federal a partir de 31/01/2013 e os que optaram expressamente por tal regime têm teto de aposentadoria junto ao RPPS igual ao dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). As mencionadas fundações proporcionarão complementação das aposentadorias, mediante plano de benefícios na modalidade de contribuição definida.

### **V.2.5. Benefícios Previdenciários e Resultado do Regime geral de Previdência Social**

O PLOA 2017 prevê que as despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) alcançarão a cifra de R\$ 562,4 bilhões, o que representa crescimento de 10,8% frente às projeções para 2016, de R\$ 507,8 bilhões contidas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre. Do total programado, R\$ 547,7 bilhões serão destinados ao pagamento de benefícios normais (aposentadorias, pensões, demais auxílios), R\$ 11,9 bilhões ao cumprimento de sentenças judiciais e R\$ 2,8 bilhões à compensação a outros regimes previdenciários. As projeções de despesas contemplam crescimento vegetativo dos benefícios de 3,46% e variação esperada do INPC em 2016 de 7,5%, percentual que será utilizado para reajuste dos benefícios, inclusive aqueles cujo valor correspondem ao do salário-mínimo.

Quanto às receitas do RGPS, assim consideradas as previdenciárias (contribuições do trabalhador e dos empregadores sobre a folha salarial) e a compensação da União pela desoneração de diversos setores, estão estimadas em R\$ 381,1 bilhões, o que corresponde a aumento de 8,8% em relação às projeções para 2016, de R\$ 350,3 bilhões contidas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre. As projeções da receita contemplam o crescimento da massa salarial nominal de 7,4%.

Do confronto entre as receitas e despesas do RGPS, verifica-se em 2017 a previsão de déficit de R\$ 181,2 bilhões (2,66% do PIB). Para 2016, as projeções do Relatório de Avaliação do 3º bimestre indicam um déficit de R\$ 149,2 (2,39% do PIB).

### **V.2.6. Assistência Social**

#### **V.2.6.1. Benefício de prestação continuada (BPC-LOAS)**

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

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, nem auferissem rendimento superior a 60% do valor do salário-mínimo ou 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.



## CONGRESSO NACIONAL

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

Para 2016 e 2017, estima-se que os benefícios do BPC e da RMV alcançarão R\$ 48,8 bilhões (0,78% do PIB) e R\$ 49,9 bilhões (0,73% do PIB), respectivamente.

No PLOA 2017, as dotações destinadas ao pagamento de ambos os benefícios, no total de R\$ 49,9 bilhões, estão detalhadas por clientela, sendo R\$ 28,2 bilhões (43,5%) para pagamento a idosos e R\$ 21,7 bilhões (56,5%) a pessoas com deficiência.

### V.2.6.2. Programa Bolsa-Família (PBF)

O Programa Bolsa-Família foi instituído pela 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). O valor médio do benefício pago em janeiro de 2016 foi de R\$ 161,26. 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.

Para 2016 e 2017, são estimados gastos do Bolsa-Família de R\$ 28,1 bilhões e R\$ 29,3 bilhões, respectivamente. Em ambos os exercícios financeiros, a meta é beneficiar 14,0 milhões de famílias.

### V.2.7. Proteção e Benefício ao Trabalhador

#### V.2.7.1. Seguro desemprego

Entre os anos de 2004 a 2014, o mercado de trabalho brasileiro experimentou expressivo aumento do quantitativo formal de trabalhadores. Além disso, a manutenção da política de concessão de aumento real do salário-mínimo promoveu a elevação do salário-médio dos trabalhadores. Tais fatores, associados à elevada rotatividade da mão de obra, aumentaram significativamente os gastos com seguro-desemprego, que saltaram de R\$ 7,2 bilhões, em 2004, para R\$ 35,9 bilhões, em 2014, representando elevação de 400% no período.

A fim de conter a expansão das despesas, a Lei nº 13.134/2015, originária da Medida Provisória nº 665/2014, aumentou a carência para recebimento do seguro-desemprego, vinculou o tempo de duração do benefício ao quantitativo de solicitações efetuadas e fixou alguns critérios para concessão do seguro-desemprego ao pescador artesanal. O impacto da medida foi sentido já no exercício de 2015. Nesse ano, a despesa foi da ordem de R\$ 38,1 bilhões, representando variação anual de 5,8%. Tal variação foi significativamente inferior à variação média anual verificada nos anos anteriores, de 13% (2010 a 2014).

Para 2017, estima-se um gasto com seguro-desemprego da ordem de R\$ 41,6 bilhões, R\$ 3,2 bilhões (8,3%) superior ao valor autorizado na LOA para 2016.

#### V.2.7.2. Abono salarial

A Lei nº 13.134/2015 também promoveu alterações no abono salarial, a fim de conter o avanço dessa despesa, que saltou de R\$ 2,3 bilhões em 2004 para R\$ 15,9 bilhões em 2014, o que representou elevação de 594% no período. Assim como no caso do seguro desemprego, o incremento nos gastos com abono salarial também foi motivado pelo aumento do mercado formal de trabalho e pela elevação do salário-mínimo. Em razão da alteração legislativa, o abono deixou de corresponder a um salário-mínimo e passou a ser calculado em função do número de meses trabalhados, sendo o valor do benefício limitado a um salário-mínimo.

Além das alterações promovidas pela Lei nº 13.134/2015, a mudança do calendário de pagamento do abono salarial, determinada pela Resolução CODEFAT nº 748/2015 impactou



## CONGRESSO NACIONAL

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

significativamente o montante dos gastos com o benefício em 2015. Essa mudança impôs que metade dos benefícios fossem pagos no exercício de 2015 e metade em 2016. Até a edição da citada resolução, os benefícios eram pagos dentro do ano civil. Em 2015, as despesas com abono salarial foram de R\$ 10,1 bilhões, valores inferiores em 36% ao observado em 2014.

É de se destacar que a mudança promovida pela Lei nº 13.134/2015 relacionada ao cálculo do benefício em função do número de meses trabalhados é aplicável apenas a partir do exercício de 2016, tendo em vista que as alterações promovidas pelo Congresso Nacional na MP nº 665/2014 assim dispuseram<sup>13</sup>. Conforme o PLOA 2017, a despesa com abono salarial em 2017 é estimada em R\$ 15,8 bilhões.

### V.2.8. Compensação pela perda do ICMS e fomento às exportações

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 rubricas orçamentárias.

Os valores que devem ser entregues aos entes da Federação com fundamento no mencionado dispositivo constitucional 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”. Uma terceira ação (0E25) costuma ser utilizada para incluir auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o fomento das exportações, cuja distribuição fica na dependência de norma específica.

No PLOA 2017, foi consignado R\$ 1,95 bilhão com fundamento no art. 91 do ADCT. Não foram alocados, porém, recursos para “Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Fomento das Exportações”.

### V.2.9. Despesas decorrentes de sentenças judiciais

Os pagamentos decorrentes de decisões judiciais regulados pelo art. 100<sup>14</sup> da Constituição, tanto precatórios como débitos de pequeno valor, constituem significativa despesa obrigatória da União, cujo valor alcança R\$ 31,6 bilhões no PLOA 2017. Esse montante refere-se principalmente a gastos com pessoal e encargos sociais e com benefícios previdenciários e assistenciais.

A tabela 15 demonstra a distribuição desses recursos por órgão e grupo de natureza de despesa.

<sup>13</sup> Art. 9º da Lei nº 13.134/2015

<sup>14</sup> “Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

(...)

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

(...)

§ 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios 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).”

**CONGRESSO NACIONAL**

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

TABELA 15 - DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS – PLOA 2017

R\$ milhares

Órgão	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Inversões Financeiras	Total
20000 – Presidência da República	39.468	31.634	508.255	579.358
22000 – M. da Agric., Pecuária e Abast.	56.500	6.100		62.600
24000 – M. da Ciência, Tecn., Inov e Com	60.284	2.311		62.595
25000 – M. da Fazenda	14.916	592.708		607.624
26000 – M. da Educação	357.911	60.425	590	418.926
28000 – M. da Ind, Com. Exterior e Serviços	1.894	64.880		66.774
30000 – M. da Justiça e Cidadania	8.359	4.064	3.112	15.535
32000 – M. de Minas e Energia	4.052	400		4.451
36000 – M. da Saúde	131.542	27.635		159.178
39000 – M. dos Transp., Portos e Aviação C.	6.210	16.937	2.313	25.460
40000 – M. do Trabalho	473			473
42000 – M. da Cultura	2.724	18		2.741
44000 – M. do Meio Ambiente	13.258	14.317	336.811	364.387
47000 – M. do Plan., Desenv. e Gestão	224.720	63.156		287.876
52000 – M. da Defesa	2.200	2.750		4.950
53000 – M. da Integração Nacional	28.969	5.381	1.230	35.580
54000 – M. do Turismo	539			539
55000 – M. do Desenv. Social e Agrário	280.494	13.068.190	160	13.348.844
56000 – M. das Cidades	108.000	20.000		128.000
71000 - Encargos Financeiros da União	5.993.242	9.303.830	118.045	15.415.117
<b>Total</b>	<b>7.335.756</b>	<b>23.284.737</b>	<b>970.516</b>	<b>31.591.009</b>

Fonte: PLOA 2017 (Programa "0901 – Operações Especiais – Cumprimento de Sentenças Judiciais")

**V.2.10. Investimentos**

No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, os investimentos totalizam R\$ 39,3 bilhões, dos quais 24,3 bilhões referem-se ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

TABELA 16 - DESPESAS DE INVESTIMENTO (GND 4) POR ÓRGÃO – PLOA 2017  
(Orçamento Fiscal e da Seguridade Social)

R\$ milhões

Órgão	PLOA 2017			
	PAC	Demais	Total	
			Valor	%
39000 - Min. dos Transportes, Portos e Aviação Civil	10.493,0	68,5	10.561,40	26,9
52000 - Ministério da Defesa	5.740,6	2.991,8	8.732,40	22,2
26000 - Ministério da Educação	922,0	4.098,5	5.020,50	12,8
36000 - Ministério da Saúde	950,0	2.326,9	3.276,90	8,3
56000 - Ministério das Cidades	3.177,7	43,2	3.220,90	8,2
53000 - Ministério da Integração Nacional	2.106,6	134,2	2.240,80	5,7
24000 - Min. Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	82,6	826,0	908,6	2,3
25000 - Ministério da Fazenda	0,0	701,5	701,5	1,8
30000 - Ministério da Justiça e Cidadania	0,0	510,7	510,7	1,3
15000 - Justiça do Trabalho	0,0	499,9	499,9	1,3
Demais Órgãos	864,6	2.743,8	3.608,40	9,2
<b>Total</b>	<b>24.337,1</b>	<b>14.945,0</b>	<b>39.282,10</b>	<b>100,0</b>

Fonte: PLOA 2017 e SIGA Brasil





## CONGRESSO NACIONAL

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

Esses valores indicam as principais áreas para as quais o PLOA 2017 prevê a realização de investimentos no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, com destaque para Transportes, Portos e Aviação Civil (26,9%), Defesa (22,2%) e Educação (12,8%).

No Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, destacam-se os valores destinados à manutenção de trechos rodoviários, com R\$ 4,8 bilhões. No Ministério da Defesa, os principais itens de gasto são: “Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2”, R\$ 1,5 bilhão; “Construção de Submarinos Convencionais”, R\$ 1,0 bilhão; e “Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro – SISCEAB”, R\$ 981,1 milhões. Já no Ministério da Educação, os investimentos concentram-se em: “Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior”, R\$ 1,1 bilhão; “Apoio à implantação de Escolas para Educação Infantil”, R\$ 707,0 milhões; e “Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica”, R\$ 669,0 milhões.

Com relação à programação de investimentos das empresas estatais, as dotações constantes do PLOA 2017 totalizam R\$ 89,8 bilhões, dos quais 55,6 bilhões referem-se ao PAC.

TABELA 17 - DESPESAS POR ÓRGÃO – PLOA 2017  
(Orçamento de Investimento das Estatais)

Órgão	PLOA 2017			
	PAC	Demais	Total	
			Valor	%
32000 - Ministério de Minas e Energia	54.724,0	26.605,4	81.329,4	90,6
25000 - Ministério da Fazenda	0,0	5.973,9	5.973,9	6,7
24000 - Min. da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	222,0	894,4	1.116,4	1,2
39000 - Min. dos Transportes, Portos e Aviação Civil	703,2	211,6	914,8	1,0
36000 - Ministério da Saúde	0,0	243,5	243,5	0,3
47000 - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	0,0	148,6	148,6	0,2
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	0,0	39,8	39,8	0,0
52000 - Ministério da Defesa	0,0	6,9	6,9	0,0
Total	55.649,2	34.124,1	89.773,3	100,0

Fonte: PLOA 2017 e SIGA Brasil

Destacam-se os investimentos a serem realizados no âmbito do Ministério de Minas e Energia (90,6% do total), órgão supervisor dos Grupos Petrobrás e Eletrobrás.

### V.2.11. Inversões financeiras

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.

As dotações do PLOA 2017 destinadas a inversões financeiras, no valor de R\$ 82,0 bilhões, devem atender basicamente às seguintes finalidades:

- 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 econômico<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> 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 das Cidades: integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR;
- e) Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil: participação da União no capital da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e aquisição de equipamentos e modernização de instalações aeroportuárias;
- f) Operações Oficiais de Crédito: financiamento para promoção das exportações (PROEX), financiamento ao agronegócio café, concessão de financiamento estudantil (FIES), desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Centro-Oeste (FDCO e FCO<sup>16</sup>), do Nordeste (FDNE e FNE<sup>17</sup>) e do Norte (FNO<sup>18</sup>), desenvolvimento da marinha mercante e da indústria naval (FMM<sup>19</sup>) etc.;
- g) Encargos Financeiros da União: promoção de investimentos no Brasil e no Exterior (Fundo Social - FS); pagamento de sentenças judiciais; e integralização de cotas de diversos fundos (FGHAB<sup>20</sup>, FGEDUC<sup>21</sup>, etc.).

### V.2.12. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, o PLOA 2017 destina ao PAC R\$ 35,8 bilhões, sendo R\$ 24,3 bilhões referentes a investimentos, R\$ 7,0 bilhões a inversões financeiras e R\$ 4,5 bilhões a outras despesas correntes.

### V.2.13. Despesas Financeiras

As dotações constantes do PLOA 2017 destinadas a despesas financeiras totalizam R\$ 1.850,3 bilhões, sendo R\$ 339 bilhões (5,0% do PIB) com juros e encargos, R\$ 1.383,2 bilhões (20,3% do PIB) com amortização da dívida (inclusive refinanciamento de R\$ 946,4 bilhões), e R\$ 128 bilhões (1,9% do PIB) com demais despesas financeiras.

## VI. Reservas de contingência

O art. 13, *caput*, do Substitutivo ao PLDO 2017, requer que se inclua, no projeto e na lei orçamentária anual para 2017, reserva de contingência geral, constituída por recursos livres, destinada à cobertura de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, em observância ao art. 5º, inciso III, da LRF.

O montante mínimo dessa reserva deve corresponder a 2,8% da receita corrente líquida (RCL) no projeto e a 1% na lei orçamentária. No projeto, pelo menos 1,8% (um inteiro e oito décimos por cento) da RCL deve ser classificada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.

<sup>16</sup> Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO.

<sup>17</sup> Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE.

<sup>18</sup> Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO.

<sup>19</sup> Fundo da Marinha Mercante - FMM.

<sup>20</sup> Fundo Garantido da Habitação Popular - FGHAB.

<sup>21</sup> Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo - FGEDUC.



## **CONGRESSO NACIONAL**

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

O PLOA 2017 contém reserva de contingência geral no valor de R\$ 21,2 bilhões, sendo R\$ 13,7 bilhões classificados como despesa primária (1,8% da RCL), e reservas de contingência específicas, que totalizam 39,6 bilhões.

### **VII - Autorização para Abertura de Crédito Suplementar**

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 conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvada a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito.

A autorização para a abertura de créditos por decreto revela-se adequada até o ponto em que permite aos órgãos de execução, no âmbito de cada Poder, do MPU e da DPU, 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.

No PLOA 2017, as autorizações para a abertura de crédito suplementar por decreto, previstas no art. 4º, sofreram significativas mudanças em relação à lei orçamentária vigente e às anteriores. Em geral, essas mudanças buscam simplificar o dispositivo e fazer com que o crédito suplementar aberto por decreto: (i) seja compatível com a meta de resultado primário, requisito previsto nas leis orçamentárias vigente e anteriores; e (ii) observe o teto de gastos para despesas primárias, objeto da PEC nº 55/2016, em tramitação no Senado Federal.

### **VIII - Obras com Índícios de Irregularidades Graves**

O Anexo VI do PLOA 2017 trata da relação de obras e serviços nos quais o TCU identificou indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (art. 102, § 1º, inciso IV, do Substitutivo ao PLDO/2017). Tais indícios referem-se a atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado com potencialidade para ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

I) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou

II) configurem graves desvios relativos aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal.

O Anexo VI do PLOA 2017 contempla cinco empreendimentos que poderão ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa pelo Congresso Nacional caso os respectivos gestores não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências até a aprovação do projeto: (i) Usina Termonuclear de Angra III/RJ; (ii) Trecho Rodoviário Porto Alegre-Esteio-Sapucaia na BR-448/RS; (iii) Vila Olímpica de Parnaíba/PI; (iv) Canal Adutor do Sertão Alagoano/AL; e (v) Corredor de Ônibus Radial Leste/SP.

É de se destacar que não há impedimento legal para que dotações sejam destinadas às programações discriminadas no Anexo VI do PLOA 2017. Entretanto, se isso ocorrer, essas programações deverão ficar bloqueadas até a regularização das pendências. O desbloqueio deve ser autorizado pela CMO, nos termos estabelecidos no § 2º do art. 102 do Substitutivo ao PLDO 2017.

Cabe ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves (COI), nos termos dos arts. 24 e 123 da Resolução nº 1/2006-CN, apresentar

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

relatório para deliberação desta Comissão sobre a obras relacionadas no Anexo VI e as que constarem de informações adicionais prestadas pelo TCU.

**IX – Análise das Despesas por Área Temática**

De acordo com o art. 52, inciso I, da Resolução nº 1, de 2006-CN, o Relatório Preliminar deverá conter análise das despesas, divididas por área temática, incluindo a execução recente.

A tabela a seguir apresenta a execução orçamentária do exercício financeiro em curso no âmbito de cada área temática, bem como o montante da dotação constante do PLOA 2017.

TABELA 18 - DESPESAS POR ÁREA TEMÁTICA  
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R\$ milhões

Área Temática	Execução Orçamentária 2016				PLOA 2017
	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	
01 - TRANSPORTE	13.922,6	10.395,6	6.469,1	6.183,7	25.611,5
02 - SAÚDE	119.065,2	105.599,8	90.488,4	89.812,2	115.487,0
03 - EDUCAÇÃO E CULTURA	107.864,3	89.462,2	70.184,8	69.810,3	108.196,1
04 - INTEGRAÇÃO NACIONAL	7.800,1	4.487,3	2.808,3	2.767,7	4.333,1
05 - AGRICULTURA, PESCA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	16.916,2	10.477,3	8.708,6	8.306,5	15.054,9
06 - DESENVOLVIMENTO URBANO	12.989,2	8.564,8	5.476,5	5.436,2	13.121,8
07 - TURISMO	932,2	529,5	158,0	147,8	342,9
08 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA E COMUNICAÇÕES	15.982,0	8.051,5	6.049,8	5.828,9	15.524,2
09 - MINAS E ENERGIA	8.876,0	3.776,0	3.365,1	3.345,3	4.017,4
10 - ESPORTE	1.741,3	1.012,8	319,5	315,8	960,7
11 - MEIO AMBIENTE	3.065,7	2.370,7	1.950,8	1.926,4	3.786,4
12 - FAZENDA E PLANEJAMENTO	1.756.544,5	1.481.013,2	1.233.170,1	1.233.091,2	2.141.880,8
13 - INDÚSTRIA, COMÉRCIO E MICRO E PEQUENAS EMPRESAS	3.114,1	1.513,8	1.156,3	1.152,3	2.562,9
14 - TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	668.128,0	608.786,1	562.338,3	562.099,0	744.818,6
15 - DEFESA E JUSTIÇA	100.376,0	86.860,5	69.398,9	68.657,0	106.630,0
16 - PRESIDÊNCIA, LEGISLATIVO, JUDICIÁRIO, MPU, DPU E RELAÇÕES EXTERIORES	86.879,4	62.845,0	52.868,7	52.741,4	74.313,8
17 - RELATOR-GERAL	45.626,6	0,0	0,0	0,0	22.827,9
Total	2.969.823,4	2.485.746,1	2.114.911,3	2.111.621,5	3.399.470,0

Fonte: SIGA Brasil

Ressalte-se, por fim, que as programações do projeto referentes a cada área temática serão objeto de exame detalhado por parte dos respectivos relatores setoriais designados por esta Comissão.