

Nota Técnica Conjunta nº 4, de 2016

Subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 –
PLN nº 2/2016-CN (Mensagem nº 144/2016).



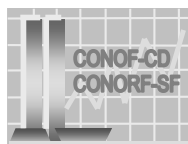
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – Senado Federal

Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira – Câmara dos Deputados

Endereços na internet:

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

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

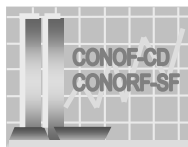


CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

ÍNDICE

1	AVALIAÇÃO DO CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL	6
1.1	CENÁRIO E CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS.....	6
1.2	METAS FISCAIS.....	9
1.2.1	<i>Metas Fiscais para 2017</i>	<i>9</i>
1.2.2	<i>Avaliação de Riscos para o Cumprimento das Metas</i>	<i>10</i>
1.2.3	<i>Evolução das Metas Fiscais Consolidadas – 2012-2017.....</i>	<i>12</i>
1.3	MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS	14
1.4	ANÁLISE DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA (SITUAÇÃO FINANCEIRA E ATUARIAL)	18
1.4.1	<i>Regime Geral de Previdência Social – RGPS.....</i>	<i>19</i>
1.4.2	<i>Regime Próprio de Previdência dos Servidores Civis da União – RPPS.....</i>	<i>23</i>
1.4.3	<i>Regime Próprio de Previdência dos Militares da União – RPPM.....</i>	<i>24</i>
1.4.4	<i>Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT</i>	<i>25</i>
1.4.5	<i>Benefícios Assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS</i>	<i>31</i>
1.5	DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL.....	32
2	ORÇAMENTO IMPOSITIVO	36
2.1	REGULAÇÃO DA MATÉRIA	36
2.2	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA RECENTE	38
3	TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PARA O SETOR PRIVADO.....	40
4	DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DOS ORÇAMENTOS	43
4.1	METAS E PRIORIDADES.....	43
4.2	ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS.....	45
4.3	DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO	46
4.4	DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA OS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, MPU E DPU	47
4.5	DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	47
4.6	DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA O ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO	49
4.7	DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA DÉBITOS JUDICIAIS	49
4.8	DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	53
4.9	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	54
5	EXECUÇÃO PROVISÓRIA – ANTEVIGÊNCIA DA APROVAÇÃO DA LOA	55
6	LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA (CONTINGENCIAMENTO)	57
6.1	DISPOSIÇÕES GERAIS	57
6.2	DESPESAS RESSALVADAS DO CONTINGENCIAMENTO.....	58
7	ALTERAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA.....	59
8	RESTOS A PAGAR.....	61
9	DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS E RESPECTIVOS BENEFÍCIOS	63
9.1	DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS	63
9.2	DESPESAS COM BENEFÍCIOS	67
9.3	TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE	68
10	ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	69
11	POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO	71
12	CONTROLE, FISCALIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA	72



APRESENTAÇÃO

Esta Nota Técnica Conjunta tem a finalidade de subsidiar a análise e os trabalhos legislativos de apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 (PLDO 2017) - PLN nº 2/2016-CN, submetido ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo por intermédio da Mensagem nº 144/2016, de 15 de abril de 2016.

O presente trabalho foi elaborado em atendimento à determinação do § 2º do art. 154 da Resolução nº 1, de 2006-CN, o qual estabelece:

Art. 154. ...

[...]

*§ 2º Serão elaboradas, pelos órgãos técnicos especializados em matéria orçamentária das duas Casas, em conjunto, **notas técnicas que servirão de subsídio à análise do projeto de lei orçamentária anual, de lei de diretrizes orçamentárias, de lei do plano plurianual e dos decretos de contingenciamento*** (grifou-se)

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

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

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. O PLDO 2017 projeta crescimento do PIB de 1,0% e inflação (IPCA) de 6,0% para 2017. A taxa de câmbio é projetada em R\$ 4,40/US\$ e a taxa Selic em 12,75%, ambas para o final de 2017. Essas projeções estão, no geral, um pouco mais otimistas do que as de mercado. O salário mínimo deverá ser reajustado para R\$ 946,00 em 2017.
2. A meta de superávit primário do setor público consolidado para 2017 foi fixada em R\$ 6,788 bilhões, correspondente a 0,1% do PIB projetado. Desse valor, a meta da União seria zero (R\$ 0,00), ficando assim o superávit a cargo dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Poderá haver compensação entre as metas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
3. A meta de resultado primário da União poderá ser reduzida em até R\$ 65,0 bilhões (0,96% do PIB), nas seguintes hipóteses: i) até R\$ 42,0 bilhões, em decorrência da frustração de receitas primárias; ii) até R\$ 23,0 bilhões, para atendimento de despesas do PAC, incluindo restos a pagar. Assim, é a primeira vez, desde o advento da LRF, que o Executivo encaminha um PLDO com possível déficit primário.
4. As projeções de mercado (Prisma Fiscal, mantido pelo MF/SPE) estimam um déficit primário de R\$ 92,08 bilhões (1,32% do PIB) para 2017.
5. O Anexo de Metas Fiscais (item IV.2) prevê a CPMF como item de aumento de receita, no valor de R\$ 33,2 bilhões.
6. O Projeto não estabelece qualquer regulamentação sobre a execução obrigatória para as programações decorrentes de emendas individuais (orçamento impositivo), mesmo tendo sido promulgada a EC 86/2015 sobre o tema. Um avanço é a reserva de 1,2% da RCL para as emendas individuais, diferentemente de anos anteriores, quando esse percentual era de apenas 1%.
7. A EC 86/2015 estipula que o piso constitucional de saúde na esfera federal para 2017 será de 13,7% da receita corrente líquida, e que 50% do montante das emendas individuais devem ser direcionados para seu cumprimento. No entanto, isso não garante elevação do orçamento da saúde em relação à regra anterior (definida pela LC 141/2012), e o PLDO não traz dispositivos nesse sentido.
8. O PLDO 2017, diferentemente dos últimos anos, traz Anexo de Metas e Prioridades. Foram estabelecidas 6 prioridades, sendo 4 ligadas ao PAC (Minha Casa, Minha Vida; Construção de Unidades Básicas de Saúde; Creches – Proinfância; Manutenção Rodoviária) e 2 ao Plano Brasil sem Miséria – PBSM (Bolsa Família; Assistência Social). Essas prioridades envolvem 14 ações orçamentárias.

9. Reproduzindo regra introduzida na LDO 2016, o PLDO define que os limites de despesas do Anexo V da LOA (admissões, alteração de estruturas de carreiras e aumento de remuneração) serão repartidos entre os Poderes, o MPU e a DPU tendo como diretriz a distribuição proporcional da folha de pagamento de março de 2016. Os montantes serão divulgados pelo Ministério do Planejamento até 14 de agosto de 2016.
10. A admissão de servidores está restrita basicamente a: i) reposição de vacâncias que ocorram em 2017, relativa a concursos com editais publicados até 31 de agosto de 2016; ii) militares das Forças Armadas; iii) servidores e membros da DPU; iv) cargos e funções da Justiça Eleitoral, nos termos da Lei nº 13.150/2015; v) substituição de terceirizados; vi) despesas do Fundo Constitucional do Distrito Federal; e vii) saldos remanescentes das autorizações para contratação de 2016.
11. O PLDO 2017 mantém basicamente as regras da LDO vigente sobre transferências para o setor privado. No entanto, a aplicação dessas regras ficaria afastada no caso da celebração de termo de colaboração ou de termo de fomento com organizações da sociedade civil, instrumentos regidos pela Lei nº 13.019/2014 (“Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC”). Essa proposta é criticada na Seção 3.
12. O Projeto permite que a totalidade das programações constantes do Projeto de Orçamento de 2017 seja executada “provisoriamente”, se não houver sanção até 31/12/2016. Algumas despesas podem ser executadas integralmente, sem necessidade de parcelamento cronológico, como as decorrentes de obrigações constitucionais e legais; projetos em andamento; prevenção a desastres; realização de eleições; concessão de financiamento a estudantes; ações relacionadas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, entre outras. As demais despesas ficam submetidas ao limite de execução de 1/12 avos ao mês, até que ocorra a sanção do Orçamento (“execução duodecimal”).
13. O PLDO 2017 define o conjunto das dotações do Projeto de Lei Orçamentária para 2016 como parâmetro para a elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU, quanto às despesas classificadas em Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras. A regra da LDO 2016 previu como referência a média entre o valor autorizado em 2014 e o valor autorizado até maio de 2015, excluindo os créditos suplementares e especiais abertos à conta de superávit financeiro.
14. O Projeto prevê a publicação da relação nominal das remunerações de membros de Poder e servidores públicos.

1 AVALIAÇÃO DO CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL

1.1 CENÁRIO E CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

Os parâmetros econômicos, como os de expectativa de inflação, de crescimento do PIB, de taxas de juros e de câmbio, apenas para destacar os mais relevantes, são importantes do ponto de vista fiscal porque balizam a maioria das projeções orçamentárias, e, em especial, as do lado da receita.

Isto posto, é fundamental que, na análise de projetos dessa natureza, sejam avaliadas a magnitude e a consistência dos parâmetros adotados nas projeções, de modo a minimizar os erros de estimativas e tornar a peça orçamentária a mais próxima possível da realidade.

O Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 (PLDO 2017) assenta suas projeções fiscais para esse exercício tendo como pano de fundo um crescimento positivo do PIB de 1,00%, revertendo a tendência declinante observada nos últimos três exercícios.

A Tabela 1 apresenta os principais parâmetros econômicos que embasaram esse Projeto.

Tabela 1
PLDO 2017 – Principais Parâmetros Macroeconômicos

Ano	2016			2017		2018	2019
Parâmetro	LOA 2016	2ºBim (a)	Mercado (b)	PLDO 2017 (c)	Mercado	PLDO 2017	PLDO 2017
PIB - R\$ bilhões correntes	6.116,90	6.198,07	nd	6.788,40	nd	7.427,50	8.095,10
PIB - var. real - % a.a.	-1,9	-3,8	-3,83	1,0	0,50	2,9	3,2
IPCA - var. acumul. - %	6,47	7,0	7,04	6,0	5,50	5,44	5,00
IGP DI - var. acumul. - %	6,00	7,8	7,20	5,50	5,56	nd	nd
Câmbio (fim de período - R\$/US\$)	4,19	3,7	3,67	4,40	3,88	4,33	4,40
Taxa Selic (fim de período - % a.a.)	13,99	14,0	12,75	12,75	11,38	11,50	11,00
Salário Mínimo - R\$	880,00	880,00	nd	946,00	nd	1.002,70	1.067,40

Notas: (a) Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas do 2º Bimestre – MP/SOF.

(b) Relatório de Mercado FOCUS - Bacen - 20.05.2016.

(c) Selic final de período no PLDO 2017.

Para 2016, a expectativa do Poder Executivo, constante do Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias do 2º Bimestre, é de uma nova queda da taxa de crescimento do PIB, da ordem de 3,8%, após uma queda de também 3,80% em 2015 e um inexpressivo crescimento de 0,1% em 2014. Essa projeção foi adotada a partir das previsões de mercado – o Relatório Focus, publicado pelo Banco Central, espera uma queda de 3,83% em 2016.

Esse desempenho desfavorável tem provocado graves dificuldades na execução fiscal, dada a queda real observada na arrecadação e a grande rigidez do quadro de gastos primários do setor público.

Em 2015, a queda do PIB, pelo lado da oferta, foi motivada pela forte queda de 6,2% do valor adicionado da indústria e do decréscimo de 2,7% no setor de serviços. Por outro lado, o setor agropecuário mostrou crescimento de 1,8%, com destaque para a evolução de culturas como a soja, com quase 12%, e o milho, com 7,30%, apresentando o comportamento levemente positivo.

Do lado da demanda, a despesa de consumo das famílias recuou 4,0% em relação ao ano precedente, quando, a despeito da forte desaceleração econômica, havia ainda mostrado evolução positiva de 1,30%. Os gastos do governo também recuaram 1,00%, em contraste com um crescimento de 1,20% apresentado em 2014.

As despesas com formação bruta de capital fixo, por sua vez, mostraram contração de 14,1% em 2015, depois de haver recuado 4,50% em 2014, contribuindo de maneira contundente para o agravamento da retração da economia. A taxa de investimento de 2015 ficou em 18,20% do PIB, abaixo da registrada no ano anterior, quando atingiu 20,20% do PIB, e próxima aos níveis registrados em 2012 e 2013.

Apenas o setor externo demonstrou maior alento, por conta das exportações de bens e serviços, que cresceram 6,10%, ao passo que as importações mostraram recuo de 14,30%. As exportações cresceram estimuladas pela desvalorização do real e as importações se retraíram em função de seu encarecimento e da queda observada nos investimentos e produção, bem como pela redução dos dispêndios com transportes e viagens internacionais.

Como consequência dessa performance, o ajuste do setor externo vem se efetivando de forma acelerada, constituindo-se aspecto positivo na depressiva moldura geral da economia, com o déficit em conta corrente do balanço de pagamentos caindo de US\$ 104,2 bilhões em 2014 para R\$ 58,9 bilhões em 2015.

Os parâmetros utilizados nas projeções e cálculos das metas fiscais para 2017, não obstante serem mais realistas do que aqueles adotados em passado recente, ainda mostram divergências com a expectativa de mercado, conforme se depreende da observação da tabela de parâmetros.

A discrepância mais significativa verifica-se em relação ao crescimento do PIB. Enquanto o Poder Executivo estima um crescimento de 1,00% em 2017, o mercado

espera um crescimento de 0,50%¹. É interessante destacar que há cinco semanas, tal expectativa era de apenas 0,20%, e possivelmente foi impulsionada pela expectativa do mercado com a troca de comando no Poder Executivo.

O Poder Executivo não explicitou claramente as razões pelas quais espera um crescimento do PIB de 1,00% para 2017. Apenas afirma, no Anexo IV de Metas Fiscais, que para *“consecução dos resultados fiscais propostos, o cenário (...) pressupõe recuperação moderada da atividade econômica (...) que pressupõe a realização de reformas regulatórias que viabilizem novos investimentos (...) algumas das quais (setor de petróleo e gás, participação estrangeira na aviação civil e telecomunicações) em andamento e a redução do peso das despesas obrigatórias no orçamento”*.

Já em relação à taxa de inflação, enquanto o PLDO projeta 6,00% de variação para o IPCA acumulado de 2017, o índice esperado pelo mercado gira em torno de 5,50%. Quanto à taxa Selic média, os números são de 12,75% e 11,38%, respectivamente. As taxas de câmbio são, respectivamente, de R\$/US\$ de 4,40 e 3,88, mostrando uma discrepância maior.

Aspecto positivo, que conta a favor da previsão governamental mais otimista para a evolução do PIB, é que as exportações, bem como a substituição de importações, estão sendo estimuladas pela maior taxa de câmbio, relativamente aos exercícios anteriores. Além disso, a redução da taxa Selic média de 13,88% em 2016 para 11,75% em 2017 também deverá atuar em direção a um desempenho econômico mais auspicioso no exercício vindouro.

É de se lembrar que a expectativa de queda da Selic apoia-se na redução das expectativas de inflação, que, passados os efeitos do realinhamento dos preços administrados, já mostram tendência de queda no IPCA acumulado de 12 meses, passando de um pico de 10,71% em janeiro de 2016 para 9,39% em março do mesmo ano. A propósito, dado o hiato do produto², segundo o próprio mercado as expectativas de inflação já estariam ancoradas abaixo do teto da meta de 6,0% para 2017³.

Para 2016 e 2017, caso as expectativas de mercado se materializem, poderá haver dificuldades fiscais, uma vez que as expectativas de receitas governamentais não se realizariam e seria necessária uma redução de despesas em busca do alcance da meta de resultado primário.

¹ FOCUS – Relatório de Mercado de 20.05.2016 – BACEN.

² A definição usual do hiato do produto é a diferença entre o produto (PIB) e o produto potencial (PIB potencial)

³ Para 2017 a meta de inflação continuará sendo de 4,5%. Contudo, os limites de variação foram reduzidos para +1,5% e -1,5%, contra 2,0 pontos que devem vigorar até 2016.

1.2 METAS FISCAIS

De acordo com o § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, o Anexo de Metas Fiscais da LDO deve estabelecer metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se refere e para os dois seguintes.

Não obstante a previsão legal, o contingenciamento (limitação de empenho e movimentação financeira) utilizado no âmbito da União tem buscado garantir apenas o cumprimento da meta de resultado primário. A não utilização do procedimento para também dar cumprimento à meta de resultado nominal está baseada nas LDO's.

1.2.1 Metas Fiscais para 2017

O art. 2º do PLDO 2017 estabelece que a meta de superávit primário do setor público consolidado é de R\$ 6.788.000,00 (seis bilhões, setecentos e oitenta e oito milhões de reais), para o exercício de 2017, calcada na meta prevista para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de mesmo valor. Assim, as metas de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e do Programa de Dispêndios Globais das empresas estatais são de R\$ 0,00 (zero real).

Ao contrário do PLDO 2016, está prevista a redução da meta de resultado primário em, pelo menos, R\$ 65 bilhões, nas seguintes hipóteses:

- a) para atendimento a despesas do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, no valor de até R\$ 23,0 bilhões;
- b) em decorrência de frustração de receitas primárias, no valor de até R\$ 42,0 bilhões;
- c) em caso de frustração da meta de Estados, Distrito Federal e Municípios.

A redução da meta por frustração de superávit de Estados, Distrito Federal e Municípios poderá ocorrer em decorrência de três circunstâncias:

- a) apuração dos efeitos financeiros da Lei Complementar nº 148, de 15 de novembro de 2014;
- b) redução extraordinária de prestação mensal e de alongamento das dívidas dos Estados e do Distrito Federal junto à União (PLP 257, de 2016), no âmbito da Lei 9.496, de 11 de setembro de 1997;
- c) renegociação de contratos desses entes da federação junto a instituições públicas federais com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Poderá haver compensação entre os resultados do Governo Central, das Estatais Federais, e de Estados, Distrito Federal e Municípios. Em anos anteriores, o Governo Central se comprometeu a compensar a meta não atingida por Estados e Municípios.

Cabe ressaltar que, no PLDO 2017, as empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras, assim como nos últimos cinco anos, não serão consideradas na meta de superávit primário relativa às Estatais Federais (Programa de Dispendios Globais).

O Anexo de Metas Fiscais apresenta os seguintes valores relativos ao resultado primário da União (Governo Central) de 2017:

Tabela 2
Metas Fiscais para o Exercício de 2017

Item	PLDO 2017	
	R\$ bilhões	% PIB
I. Receita Primária	1.514,48	22,3
II. Despesa Primária	1.514,48	22,3
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	0,00	0,00
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	0,00	0,00
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	0,00	0,00
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-302,29	-4,45
VII. Dívida Líquida Governo Federal	1.855,70	27,34

Fonte: PLDO 2017

Ressalte-se que esses dados não consideram a ocorrência das diversas hipóteses de abatimento da meta de resultado primário acima relacionadas. Caso elas se concretizem, haverá impacto direto no resultado nominal e na dívida líquida do governo federal.

Verifica-se também que o resultado primário não suporta os encargos da dívida, tendo em vista o fraco crescimento da economia ocorrido recentemente e o aumento de taxa de juros a partir de 2013, que elevará o patamar da relação dívida/PIB em 2016 e 2017.

1.2.2 Avaliação de Riscos para o Cumprimento das Metas

O Anexo de Riscos Fiscais (Anexo V) apresenta a avaliação dos riscos orçamentários; da administração da dívida pública mobiliária; dos passivos; e dos ativos contingentes.

Os riscos orçamentários estão relacionados a fatos não previsíveis quando da elaboração do projeto de lei orçamentária, tais como a não concretização das hipóteses e parâmetros utilizados nas projeções, alterações nas decisões de alocação de recursos

e/ou mudanças na legislação. A Tabela 3 apresenta o impacto da variação dos parâmetros nas projeções de receitas.

Tabela 3

Impacto na Projeção de Receitas Decorrente de Variação de 1% nos Parâmetros

Parâmetro	Receita Administrada pela RFB	
	Exceto Previdenciária	Previdenciária
PIB	0,65%	0,14%
Inflação (IER)	0,60%	0,14%
Câmbio	0,10%	-
Massa Salarial	0,07%	0,81%
Juros (OVER)	0,03%	-

Fonte: PLDO 2017

Os cálculos apresentados mostram que, isoladamente, para redução de um ponto percentual na taxa de crescimento do PIB, estima-se queda de 0,65% na receita administrada pela RFB, exceto a previdenciária. A variação de 1% na inflação medida pelo índice específico de receita (IER) produz efeito de magnitude similar (0,60%). No caso da receita previdenciária, o principal indicador é a massa salarial, cuja variação de 1 ponto percentual levaria à revisão desta receita em 0,81%.

O Anexo de Riscos Fiscais traz ainda simulação das receitas para 2017 em um cenário de indicadores econômicos sob estresse. Nesse cenário, entre outros indicadores, o PIB, ao invés de crescer 1%, cairia 0,5%⁴. Como resultado, a receita administrada pela Receita Federal se reduziria em R\$ 40,7 bilhões, montante próximo ao permitido para redução da meta de resultado primário em função de frustração de receita, de acordo com o art. 2º do PLDO 2017. Ressalte-se que, mesmo nesse cenário adverso, conta-se com o ingresso de pouco mais de R\$ 47 bilhões referentes à CPMF (ou R\$ 33,2 bilhões quando descontada a redução compensatória do IOF).

Prevê-se que o salário mínimo, de acordo com os parâmetros do projeto de LDO, seja reajustado para R\$ 946,00. No caso das despesas, o aumento no salário mínimo de R\$ 1,00 adicional resultaria em despesa líquida adicional de R\$ 319,4 milhões no exercício de 2017, sendo R\$ 231,6 milhões só no RGPS. Se o aumento for de 0,1% no INPC, a despesa vinculada ao mínimo cresceria R\$ 492,3 milhões.

⁴ O cenário base decorre da aplicação da grade de parâmetros da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF) de 11/03/2016. O cenário de estresse foi construído com a adição de um "desvio padrão", para cima e para baixo, à média projetada do PIB e de outros indicadores, e tem como referência o Relatório Focus de 24/04/2016.

Vale salientar a questão do montante de restos a pagar, que será tratada mais detidamente na Seção 8. Ainda que tenha havido uma redução percentual em relação ao exercício anterior, um estoque da ordem de R\$ 186 bilhões em 2015 é deveras relevante.

Em relação aos chamados passivos contingentes (riscos não incorporados na análise macroeconômica), podem traduzir-se em ativos com risco de não recebimento ou passivos com alguma probabilidade de vir a ser assumido como dívida relacionados com (i) empresas extintas; (ii) operações estruturadas; (iii) privatizações; (iv) legislação específica; e (v) haveres rurais. Ademais, consideram-se aqueles haveres advindos de programas específicos.

1.2.3 Evolução das Metas Fiscais Consolidadas – 2012-2017

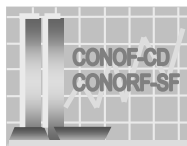
Desde 2011, observa-se que a LDO tem apresentado abatimentos crescentes sobre a meta, evidenciando a dificuldade de obtenção do resultado primário pretendido, assim como alterações na meta ao longo do exercício. Para 2016, por exemplo, a meta de resultado primário da União foi definida em R\$ 24 bilhões na LDO. Porém, esse número não perdurou, em vista do envio do PLN 1/2016, que em sua primeira redação permitia abatimento de até R\$ 99,4 bilhões, e na segunda definiu como meta de resultado primário um déficit de R\$ 170,5 bilhões.

Para 2013, além do PAC, permitiu-se que o valor do abatimento pudesse incluir o Plano Brasil sem Miséria e o Anexo de Metas e Prioridades, que, ao final, foi vetado. Para 2014, a LDO incluiu, além dos investimentos do PAC, seus correspondentes restos a pagar e os valores das desonerações tributárias concedidas.

O PLDO 2015 contemplou, inicialmente, pequeno valor para abatimento do PAC (R\$ 28,7 bilhões) ante a meta projetada (R\$ 143,3 bilhões para o setor público consolidado). Não obstante, durante o exercício, foi apresentado o PLN 5/2015, com a proposta de alterar a meta para R\$ 8,7 bilhões e o abatimento do PAC para R\$ 26,4 bilhões. Ao final, em vista das discussões no trâmite do PLN 5/2015, a meta do setor público foi fixada em déficit de R\$ 48,9 bilhões, permitidos, ainda, abatimentos de até R\$ 68,1 bilhões (o PAC foi excluído dos abatimentos possíveis).

A Tabela 4 mostra a evolução das metas do setor público desde 2012, explicitando o abatimento permitido e o resultado primário obtido. Deve-se mencionar que, desde 2011, a LDO apresenta suas metas de resultado primário em valor nominal, e não mais em percentual do PIB, como nos anos anteriores.

As dificuldades para cumprimento também se mostram presentes quando da aferição dos desvios. Em 2014, o resultado obtido por Estados, Distrito Federal e Municípios apresentou desvio negativo de R\$ 61,4 bilhões em relação à previsão, e o resultado obtido pela União não foi capaz de compensar esse fato.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Tabela 4 - Lei de Diretrizes Orçamentárias - 2012-2017 - Metas de Resultado Primário do Setor Público não Financeiro

Em R\$ milhões

Discriminação	LDO 2012	LDO 2013	LDO 2014	PLN 36/ 2014	PLDO 2015	LDO 2015	PLN 5/ 2015	Lei 13.199/ 2015	PLDO 2016	LDO 2016	PLN 1/ 2016	PLDO 2017
A - Meta de Result. Primário fixada na LDO - Setor Público Não-Financeiro (B+C)	139.822	155.851	167.360	167.360	143.336	94.992	8.700	(48.908)	126.731	30.544	(163.942)	6.788
A.1 - Abatimento permitido	40.600	65.200	67.000	161.741	28.667	28.667	26.400	68.063	-	-	-	(65.000)
A.2 - Meta de Result. Primário Ajustada (A-A.1)	99.222	90.651	100.360	5.619	114.669	66.325	(17.700)	(116.971)	126.731	30.544	(163.942)	(58.212)
A.3 - Resultado Primário Obtido (B.2+C.1)	104.951	91.306	98.974	(32.535)	-	-	(111.249)	(111.249)	-	-	-	-
A.4 - Resultado Obtido menos Meta (A.3-A.2)	5.729	655	(1.386)	(38.154)	-	-	(93.549)	-	-	-	-	-
B - Meta de Result. Primário fixada na LDO - Governo Federal	96.973	108.090	116.072	116.072	114.669	83.946	5.800	83.946,0	104.553	24.000	(170.496)	0,00
B.1 - Meta de Result. Primário Ajustada (B-A.1)	56.373	42.890	49.072	(45.669)	86.002	55.279	(20.600)	(119.887)	104.553	24.000	(170.496)	(65.000)
B.2 - Resultado Primário Obtido (B.2.1+B.2.2)	85.044	74.746	80.774	(22.479)	-	-	(118.385)	(118.385)	-	-	-	-
B.2.1 - Orçamento Fiscal e Seguridade Social	86.100	75.290	80.774	(20.472)	-	-	(116.656)	(116.656)	-	-	-	-
d/q Abatimento utilizado relativo	39.307	35.100	35.298	161.741	-	-	26.400	68.063	-	-	-	-
B.2.2 - Estatais Federais	(1.056)	(544)	-	(2.008)	-	-	(1.729)	(1.729)	-	-	-	-
B.3 - Resultado Obtido menos Meta (B.2-B.1)	28.671	31.856	31.701	23.190	-	-	(97.785)	1.502	-	-	-	-
C - Meta de Result. Primário Estimada para Estados e Municípios	42.849	47.761	51.288	51.288	28.667	11.046	2.900	2.916	22.178	6.554	6.554	6.788
C.1 - Resultado Primário Obtido - Est. e Mun.	19.921	16.559	18.200	(10.056)	-	-	7.157	7.157	-	-	-	-
C.2 - Resultado Obtido menos Meta (C.1-C)	(22.928)	(31.202)	(33.088)	(61.344)	-	-	4.257	4.241	-	-	-	-

Fontes: PLDO 2017, Banco Central do Brasil, Secretaria de Orçamento Federal - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Para 2014, nos termos do último decreto de contingenciamento, o Poder Executivo alterou a meta inicialmente contida na LDO 2014 e trabalhava para atingir superávit de R\$ 80,8 bilhões (1,55% do PIB) para a União e de R\$ 18,2 bilhões (0,35% do PIB) para os entes subnacionais. Na Tabela 4, esses valores estão na linha “A.3 - Resultado Primário Obtido”. A permissão para abatimento relativo ao PAC e desonerações tributárias da meta do resultado primário era de até R\$ 67,0 bilhões na LDO 2014. Tal permissão caiu para R\$ 58,0 bilhões na LOA 2014, e passou a ser integral, por alteração na LDO 2014, em novembro de 2014 (Lei nº 13.053/2014).

Em 2014, a meta de resultado primário da União foi cumprida. Com relação à meta consolidada para o setor público, mesmo com a alteração da LDO, que permitiu o abatimento de todo o valor do PAC e das desonerações, o resultado fiscal foi de um déficit de R\$ 32,5 bilhões, enquanto a meta prevista era de R\$ 5 bilhões de superávit. Isso ocorreu porque o volume de abatimento não compensou a frustração do resultado primário de Estados, Distrito Federal e Municípios.

Para 2015, a meta de resultado primário foi reduzida em relação ao valor do PLDO, de um superávit de R\$ 143,3 bilhões para um déficit de R\$ 48,9 bilhões. Com o novo abatimento aprovado pelo Congresso, de R\$ 68,1 bilhões, o déficit pôde chegar até R\$ 116,9 bilhões. O resultado obtido foi déficit de R\$ 111,2 bilhões. A meta de resultado primário para Estados, Distrito Federal e Municípios também foi reduzida de R\$ 28,7 bilhões, no PLDO, para R\$ 2,9 bilhões, na Lei nº 13.199/2015.

De acordo com o Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2017, a meta de superávit primário do setor público aumenta de 0,1% do PIB em 2017 para 0,8% em 2018 e 1,4% em 2019; a dívida líquida aumenta de 41,5% em 2017 para 42,7% do PIB, em 2018 e 2019, e a Dívida Bruta cai de 73,0% em 2017 para 72,7% e 71,8%, em 2018 e 2019, respectivamente.

1.3 MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS

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

O referido Demonstrativo integra os instrumentos da ação planejada do regime da responsabilidade fiscal. Possui uma finalidade distinta do Demonstrativo das Metas de Resultado Fiscal, previsto no inciso II do § 2º do art. 4º da LRF, que, em suma, limita as despesas discricionárias referentes a investimentos e custeio administrativo para o alcance de resultados primários planejados e adequados ao controle do crescimento da dívida. De outro lado, a observância de metas de resultado fiscal na elaboração e também durante a execução do orçamento, pela fixação de limites de programação, mostram-se eficazes unicamente para o controle das despesas discricionárias.

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

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

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

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

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

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

A metodologia adotada no PLDO 2017 e nas LDOs anteriores para o cálculo da margem de expansão considera, para efeito de compensação, que o **crescimento real** da atividade econômica equivale a uma ampliação da base de cálculo dos tributos em geral, em virtude da elevação da grandeza sobre a qual se aplicam as alíquotas, aumentando, assim, a arrecadação total.

O aumento permanente de receita total calculado, descontadas as transferências aos entes federados e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, é estimado em R\$ 48,6 bilhões, conforme a seguinte discriminação:

- a) aumento de R\$ 21,4 bilhões considerando-se principalmente a variação real do Produto Interno Bruto – PIB, estimado em 1,0% para o período em pauta; crescimento nas vendas de veículos, de 9,85%; crescimento do volume de importações, de 15,67%; crescimento do volume de aplicações financeiras, de 8,31%; crescimento das vendas de bebidas, de 4,1%;
- b) acréscimo de R\$ 34,6 bilhões relativos ao aumento de receita proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição. Os itens que se destacam são: IPI-Outros, respondendo por R\$ 3,0 bilhões; CPMF (PEC 140/2015), R\$ 33,2 bilhões; e RGPS, com redução de R\$ 2,0 bilhões, devido à desoneração prevista na Lei nº 13.161/2015;
- c) redução de R\$ 7,4 bilhões correspondentes às transferências aos entes federados e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

Como fonte de aumento da margem, o Demonstrativo prevê também redução permanente de despesa no montante de R\$ 182,0 milhões, correspondente ao decréscimo vegetativo dos benefícios da renda mensal vitalícia, uma vez que o montante desse tipo de benefício, por não haver mais previsão legal de novas concessões, reduz-se à medida que os beneficiários atuais chegam a óbito.

Por outro lado, restringindo a margem, o Demonstrativo aponta o aumento de outras despesas permanentes de caráter obrigatório que terão impacto em 2017. Tal aumento terá como causa o crescimento vegetativo dos benefícios previdenciários, do seguro-desemprego, do abono salarial e dos benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, responsável pela ampliação das despesas em R\$ 21,2 bilhões.

Vale salientar que, para 2017, não haverá correção real do valor do salário mínimo, pois essa corresponde ao crescimento real do PIB em 2015, que foi de -3,85%.

Assim, o saldo da margem de expansão para o exercício de 2017 é de R\$ 27,3 bilhões, montante 71,7% maior, em termos nominais, do que a margem disponível no PLDO 2016 (R\$ 15,9 bilhões).

A Tabela 5 apresenta a comparação das projeções constantes das últimas LDOs:

Tabela 5
Apuração do Saldo da Margem de Expansão – PLDO's – 2013-2017

R\$ milhões

ITEM	2013	2014	2015	2016	2017*
1. Aumento de Receita permanente	59.543	36.895	34.635	37.917	56.069
2. Transferências Constitucionais (-)	9.304	7.989	5.221	1.588	6.035
3. Transferências/Complementação ao FUNDEB (-)	2.260	1.958	1.189	66	1.391
4. Saldo final do aumento permanente de receita (1-2-3)	47.979	26.948	28.225	36.264	48.643
5. Redução permanente de despesas obrigatórias	217	199	190	40	182*
6. Margem bruta de expansão bruta (4+5)	48.196	27.147	28.415	36.304	48.825
7. Saldo já utilizado	15.664	20.263	26.744	20.388	21.192
7.1. Impacto do aumento real do salário mínimo	5.942	2.089	6.580	443	0
7.2. Crescimento vegetativo dos gastos sociais	9.722	18.174	20.164	19.945	21.192
7.3. Reestruturações de Pessoal já aprovadas	0	0	0	0	0
8. Margem líquida de expansão (6-7)	32.532	6.884	1.671	15.917	27.663

Fonte: PLDO's de 2013 a 2017

* Há um erro no quadro demonstrativo do Anexo IV.2 do PLDO 2017, onde o item 5 está com sinal invertido. Feita essa correção, os valores declarados deveriam ser os indicados nesta tabela.

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

Convém observar que o valor do aumento permanente de receita (R\$ 56,1 bilhões) foi calculado computando-se, no crescimento real da atividade econômica, um aumento de R\$ 19,4 bilhões das receitas administradas pela RFB para 2017 (item I.1 da Tabela constante do Anexo IV.2 do PLDO 2017). Entretanto, não foi possível confirmar tal valor na análise efetuada.

Considerando que a receita administrada arrecadada em 2015 foi de R\$ 1.115,4 bilhões (R\$ 350,3 bilhões de receitas previdenciárias e R\$ 765,1 bilhões das demais receitas administradas) e que o crescimento real do PIB previsto para 2016 é de -3,10% e para 2017, de 1,0%, estima-se uma queda real acumulada no biênio de 2,13%.

O impacto dessa contração do PIB na receita administrada (conforme critérios divulgados na Tabela 2 do Anexo V do PLDO 2017) seria equivalente a R\$ 1,2 bilhão negativos.

Considerando que a receita do imposto de importação arrecadada em 2015 foi de R\$ 38,9 bilhões, e que se espera um aumento do volume de importações de 12,7% para 2016 e de 15,7% para 2017, estima-se, para o período, um aumento da receita com o referido imposto de 30,4%, equivalente a R\$ 11,8 bilhões.

Ademais, a variação da taxa média de câmbio projetada para 2016 é de quase 11,8%, e, para 2017, de 0,9%, totalizando para o biênio um acumulado de 12,8%. Portanto, também conforme critérios divulgados na Tabela 2 do Anexo V do PLDO 2017, o efeito variação do câmbio sobre as receitas administradas seria de R\$ 9,8 bilhões.

Seria oportuno que, durante a elaboração da lei orçamentária, o demonstrativo fosse atualizado de modo a refletir as projeções mais recentes das receitas e das despesas obrigatórias. Confirmada a tendência de queda do PIB, haverá, provavelmente, redução substancial da margem de expansão calculada inicialmente pelo Poder Executivo, com importantes desdobramentos para o processo de geração de despesas obrigatórias.

Por fim, a consideração da CPMF como receita permanente é controversa, visto que sua validade proposta é até o fim de 2019. A LRF, em seu art. 17, traz que:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Entretanto, não há dispositivo semelhante para a receita. Dessa forma, pelo princípio da prudência, a mesma consideração não pode ser estendida à receita. Portanto, não se poderia considerar a CPMF como receita permanente, o que faria com que não existisse margem de expansão (o total líquido passaria a ser de -R\$ 5,6 bilhões) para 2017.

1.4 ANÁLISE DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA (SITUAÇÃO FINANCEIRA E ATUARIAL)

Em atenção ao disposto no art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea 'a' da LRF, o Anexo de Metas Fiscais contém as avaliações das situações financeiras e atuariais do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Cíveis da União – RPPS, do Regime Próprio de Previdência Social dos Militares da União – RPPM, do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e dos Benefícios Assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. As pertinentes análises sobre esses itens são empreendidas em seguida.

1.4.1 Regime Geral de Previdência Social – RGPS

A avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Geral de Previdência Social – RGPS compõe o item IV.6 do Anexo de Metas Fiscais do PLDO. Apresenta as projeções até o ano de 2060, realizadas pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social.

As projeções são realizadas a partir de modelo demográfico-atuarial em que constam dados de quatro módulos: desenho do plano previdenciário, demografia, mercado de trabalho e transições da condição de contribuinte para a inatividade.

O modelo desenvolvido contém limitações advindas da difícil previsibilidade de um grande número de variáveis, relacionadas à evolução demográfica e à estrutura do mercado de trabalho, assim como de suposições sobre as taxas de inflação, produtividade, evolução do PIB e mesmo acerca do comportamento dos indivíduos em relação à decisão de se aposentar. Uma parcela das limitações do estudo reside, justamente, no grau de segurança em relação à definição das hipóteses⁵. Quaisquer modificações em relação às hipóteses adotadas podem alterar substancialmente os resultados.

A dificuldade de se realizar projeções quanto ao resultado do RGPS, mesmo no curtíssimo prazo, é ilustrada com os dados apurados recentemente. No Demonstrativo de Projeções Atuariais do RGPS do PLDO 2016, constava a estimativa de R\$ 66,7 bilhões para a necessidade de financiamento do Regime Geral em 2015, equivalentes a 1,14% do PIB. Poucos meses depois, verificou-se que o resultado negativo obtido em 2015 foi de R\$ 85,8 bilhões (28,6% superior ao estimado), ou 1,45% do PIB. Essa discrepância deve-se à utilização de parâmetros não condizentes com o agravamento do contexto macroeconômico por que passa o País, sobretudo a sensível redução dos níveis de atividade econômica, com reflexos diretos sobre a arrecadação previdenciária.

Para as projeções de despesa, definiu-se a variação da inflação (INPC) como forma de indexação dos benefícios, com exceção dos benefícios equivalentes ao piso previdenciário, que variam de acordo com o reajuste do salário mínimo. Considerou-se que, a partir de 2020, o salário mínimo terá ganhos reais de 2,5% ao ano, equivalentes ao crescimento do salário médio (ganho de produtividade). O aumento real do salário mínimo tem um impacto significativo no comportamento da despesa, por implicar que parcela expressiva do gasto terá um crescimento real de 2,5% ao ano, ao longo de mais de quatro décadas.

As projeções de receita previdenciária foram realizadas com a premissa de que o efeito da política de substituição da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos pela contribuição sobre o faturamento será nulo. Isso porque a Lei nº 12.546, de 2011, estabelece que o Tesouro deve compensar o RGPS pela renúncia previdenciária decorrente da desoneração da folha de pagamento. Nesse contexto, as receitas projetadas consideram as transferências do Tesouro para compensar o Fundo do RGPS.

⁵ Para ilustrar, em razão da ausência de informações sobre o comportamento futuro do mercado de trabalho, adotou-se a hipótese de manutenção da atual estrutura, ao longo do horizonte temporal da projeção.

No que se refere à legislação que rege os benefícios do RGPS, a projeção atuarial considera recentes alterações normativas. Em especial, as decorrentes da Lei nº 13.135, de 2015, que modificou condições e regras para percepção dos benefícios da pensão por morte e do auxílio-doença, e da Lei nº 13.183, de 2015, que flexibilizou a incidência do fator previdenciário para o cálculo do salário de benefício, nas aposentadorias por tempo de contribuição⁶.

A análise baseou-se em projeções demográficas do IBGE, divulgadas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2009 (PNAD 2009). Aponta-se que, nos próximos quarenta e cinco anos, será mantida a tendência observada nas últimas décadas, de declínio da taxa de crescimento da população, com aceleração de seu envelhecimento. A taxa anual média de crescimento passará de 1,2%, na década passada, para 0,1% entre 2030 e 2040. A partir da década de 2040, apresentará variação negativa, com declínio populacional em termos absolutos.

A redução da taxa de fecundidade aliada ao aumento da expectativa de vida são fatores determinantes para o progressivo crescimento da participação de idosos na população. Para se ter uma ideia, o percentual da população com idade superior a 60 anos passará de 12,1%, em 2016, para 33,7%, em 2060. Por outro lado, as previsões indicam redução da participação da parcela populacional em idade ativa, situada entre 16 e 59 anos, de 63,5%, em 2016, para 52,4%, em 2060. Estima-se que a chamada razão de dependência invertida, indicador obtido pela divisão entre o número de pessoas com idade entre 16 e 59 anos e com mais de 60 anos, passará de 5,3, em 2016, para apenas 1,6, em 2060. Essa dinâmica demográfica contribui fortemente para pressionar a sustentabilidade futura da previdência social.

O item IV.6 do Anexo de Metas Fiscais também faz referência à limitada cobertura do sistema previdenciário brasileiro. Segundo dados da PNAD 2009, do total de 84,4 milhões de pessoas ocupadas com idade entre 16 e 59 anos, um terço não está albergada por qualquer tipo de seguro social, perfazendo 27,8 milhões de pessoas. Porém, esse grupo desassistido decresceu ao longo dos últimos anos, uma vez que a mesma pesquisa realizada em 2001 revelava que cerca de 40,7 milhões de pessoas (ou 53,9% da população ocupada total) não eram amparadas.

O estudo alerta que o progressivo envelhecimento da população, combinado à baixa cobertura previdenciária das pessoas em idade ativa, perfaz um cenário preocupante, tanto para a geração contemporânea quanto para as gerações futuras, porquanto *“leva a uma gradativa erosão da base contributiva, o que agrava a situação deficitária em que se encontra o sistema previdenciário”*.

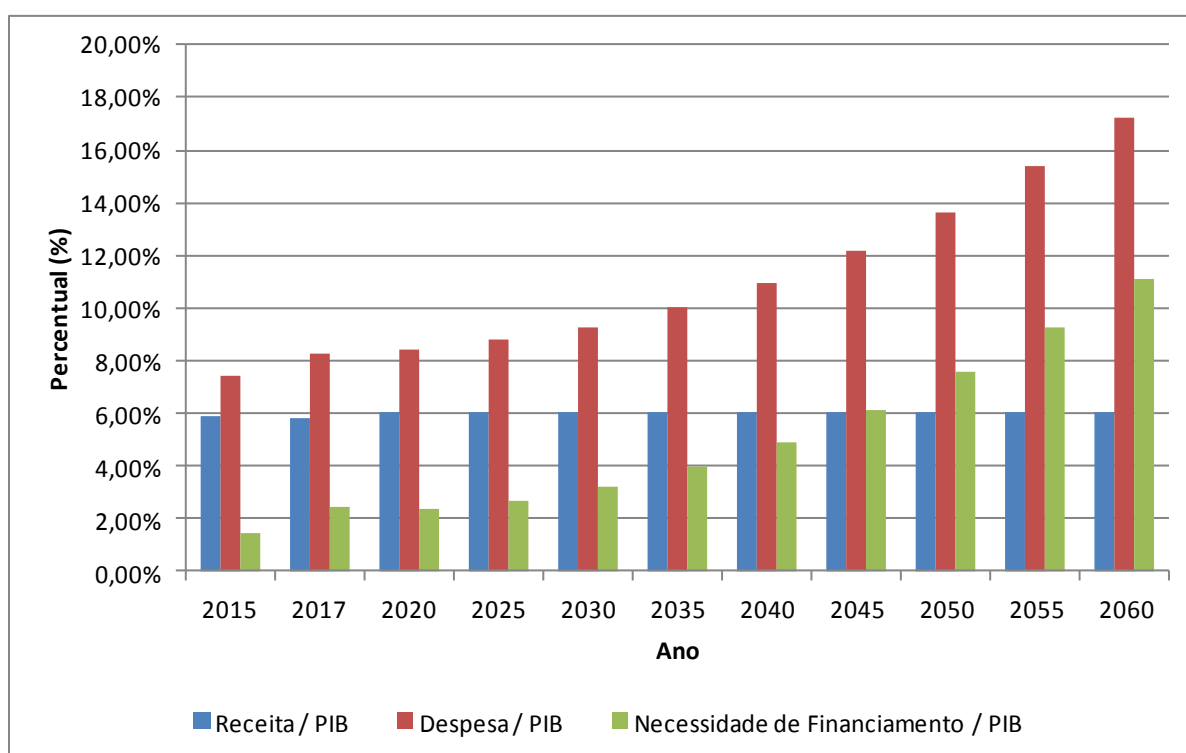
Além disso, no futuro, os trabalhadores que atualmente não estão filiados a regimes previdenciários exercerão forte pressão sobre o aumento dos gastos

⁶ Para se afastar a incidência do fator previdenciário, exige-se que a soma dos anos de idade com os de tempo de contribuição tenha atingido 95 pontos, para os homens, e 85 pontos, para as mulheres, além do mínimo de 35 anos de contribuição, para os homens, e 30 anos, para as mulheres. A chamada fórmula 85/95 é móvel, sendo corrigida até se transformar, em 2027, na fórmula 90/100.

assistenciais, em especial dos benefícios de prestação continuada a idosos, previstos na Lei Orgânica da Assistência Social.

De acordo com a projeção realizada, a necessidade de financiamento do RGPS situar-se-á em torno de R\$ 133,6 bilhões (cerca de 2,14% do PIB)⁷, em 2016, e deve evoluir, em 2060, para o patamar de R\$ 8.951,2 bilhões, equivalente a 11,14% do PIB. O Gráfico 1 apresenta os dados de receita, despesa e resultado, em proporção do PIB, para o período considerado.

Gráfico 1
Projeção Atuarial de Receitas, Despesas e Resultados do RGPS



Fonte: Demonstrativo de Projeções Atuariais do RGPS – PLDO 2017

A projeção de receitas revela estabilidade em termos de proporção do PIB, em contraposição à contínua elevação dos gastos com o pagamento de benefícios. Atualmente representando em torno de 8% do PIB, as despesas ascendem a mais de 17% do PIB, em 2060. Em função disso, a necessidade de financiamento exhibe valores crescentes.

A avaliação atuarial indica um cenário prospectivo de agravamento contínuo da sustentabilidade do Regime Geral de Previdência, indicando a necessidade de ajustes nas regras de acesso e fruição dos respectivos benefícios.

⁷ Referida projeção para 2016 já parece estar desatualizada. No Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre de 2016, as Secretarias de Orçamento Federal e do Tesouro Nacional previram um déficit superior, de R\$ 146,4 bilhões, equivalentes a 2,36% do PIB projetado.

O Tribunal de Contas da União tem se debruçado sobre a questão da sustentabilidade do RGPS. No Acórdão nº 3414/2014, determinou à Casa Civil da Presidência da República, que, no prazo de 12 meses, em respeito ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40, *caput*, da Constituição Federal e ao disposto no art. 53, §1º, II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, apresente plano de ação para atacar as fragilidades identificadas no Regime Geral de Previdência Social, *“em especial quanto: ao desequilíbrio no financiamento das aposentadorias da clientela rural; às projeções de envelhecimento da população brasileira; à pouca condicionalidade na concessão de pensões por morte; e à tendência histórica de aumentar a quantidade de isenções e reduções de alíquotas previdenciárias, com complexo sistema de compensação”*.

Em interessante Levantamento de Auditoria que deu origem ao Acórdão nº 2710/2015, a Corte de Contas realizou estudo comparado entre o RGPS e regimes previdenciários públicos de quatro países da União Europeia (Portugal, Grécia, Polónia e Hungria)⁸. O Levantamento evidencia que a evolução financeira e a perspectiva atuarial dos regimes previdenciários são temas de debate também nos órgãos competentes da União Europeia.

No Voto que guiou o citado Acórdão, o relator do TCU destaca que:

“é primordial a conscientização dos formadores e aplicadores de políticas públicas quanto ao risco que a Previdência Social corre ao não se abordarem temas como o envelhecimento populacional, a redução da taxa de fecundidade, o aumento da expectativa de vida, e os impactos que tais mudanças geram à saúde financeira da Previdência Social.

O estudo evidencia que, frente à previdência europeia, a brasileira tem grandes desafios, entre os quais destaco: idade mínima atrelada à expectativa de vida da população, condicionantes para concessão de pensões, aposentadoria por tempo de contribuição, diferenciação de gênero, benefício rural não contributivo, informalidade, inadimplência e adequação dos benefícios.

Com o aumento exponencial do déficit da previdência social, se o Brasil não encontrar uma solução no curto prazo, cada vez teremos de cortar mais recursos de outras áreas para cobrir esse déficit. Está na hora do Brasil fazer reforma previdenciária seguindo as boas práticas de governança, como os países europeus”.

A própria OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – tem se dedicado a estudos envolvendo a questão previdenciária de seus

⁸ A seleção desses países atendeu a critérios que ressaltam características semelhantes às do Brasil em seus regimes previdenciários, tais como: o nível de gastos com aposentadorias e pensões – todos gastam mais que a média da União Europeia; o modelo inicial de Previdência Social adotado – os quatro países utilizam regimes de repartição; o número de reformas legislativas recentes; e a variedade nas escolhas estratégicas para tais reformas – variando de mudanças paramétricas à adoção de modelos capitalizados com contas individuais.

integrantes e demais países do G-20. Em documento recentemente publicado⁹, intitulado *Pensions at a Glance – 2015*, são avaliadas as alterações normativas levadas a cabo nos sistemas de previdência dos países selecionados, entre 2013 e 2015.

É sintomático que, no período mencionado, metade dos países da OCDE adotou medidas no sentido de buscar a sustentabilidade de seus regimes. A finalidade principal das recentes reformas foi postergar as concessões de aposentadoria, por meio das seguintes medidas: (i) elevação da idade mínima; (ii) restrição das possibilidades de aposentadoria antecipada; e (iii) criação de estímulos para que os trabalhadores permaneçam na ativa por mais tempo. Com as alterações, a idade média de início de aposentadoria nesses países aumentará de 64 anos, em 2014, para 65,5 anos. Ademais, somente no Chile, em Israel e na Suíça, as mulheres poderão se aposentar com idade inferior aos homens. O documento deixa claro, em todo caso, que o desafio da sustentabilidade previdenciária permanece no plano internacional.

No cenário interno, não resta dúvida de que, na agenda de superação da crise fiscal por que passa o País, as diferentes propostas de modificação das regras de custeio e benefícios do RGPS deverão ocupar papel de destaque. Entre as propostas de modificação normativa recorrentemente citadas para se buscar o equilíbrio previdenciário estão a estipulação de idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição e o fim da vinculação do piso previdenciário ao salário mínimo.

1.4.2 Regime Próprio de Previdência dos Servidores Civis da União – RPPS

A avaliação desse item é constituída de cálculos das obrigações da União e dos direitos previdenciários relativamente aos servidores titulares de cargos efetivos, demonstrando-se os fluxos monetários de receitas de contribuição e de despesas com pagamentos de benefícios estimados até o ano de 2090.

Os cálculos consideram as alíquotas de contribuição atualmente em vigor para os servidores ativos (11%) e para a União (22%), conforme disposto na Lei nº 10.887, de 2004, bem como a contribuição de aposentados e pensionistas de 11% sobre a parcela do benefício que exceda o teto previdenciário. Observe-se que foi considerado um teto de R\$ 5.148,00, quando, nos termos da Portaria Interministerial MTPS/MF nº 1, de 8 de janeiro de 2016, o valor vigente para este exercício é de R\$ 5.189,82. Vale destacar que no cálculo foram considerados os efeitos das novas regras sobre pensão por morte introduzidas pela Lei nº 13.135, de 2015.

Foram adotados, entre outros, os seguintes pressupostos: tábua de mortalidade geral “IBGE 2013 – MPS – Extrapolada a partida da idade 80” e “Entrada em invalidez: Álvaro Vindas”; crescimento salarial por mérito de 1% ao ano; crescimento real nulo dos benefícios; e taxa de reposição de servidores de 1 para 1, na qual cada servidor aposentado ou falecido é substituído por outro servidor, com as mesmas características funcionais, financeiras e pessoais. Não foi adotada a hipótese de rotatividade de

⁹ Disponível em <http://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>, acesso em 22/04/2016.

servidores. Utilizou-se uma taxa real de juros de 6% (seis por cento) ao ano, para o cálculo dos valores presentes atuariais mediante o desconto dos valores de pagamentos de benefícios e recebimentos de contribuições.

Em consequência das hipóteses assumidas, a diferença entre as despesas e as receitas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Civis está prevista em R\$ 68,8 bilhões, em 2016, correspondendo a 1,1% do PIB. Em 20 anos, esse montante se elevaria a R\$ 187,99 bilhões (aproximadamente 0,77% do PIB), ao passo que, em 2050, alcançaria R\$ 284,6 bilhões (0,56% do PIB)¹⁰.

1.4.3 Regime Próprio de Previdência dos Militares da União – RPPM

O arcabouço jurídico nacional não conferiu aos militares um sistema previdenciário de caráter contributivo, sendo a sua remuneração na inatividade integralmente custeada pelo Tesouro Nacional.

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

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

Foram efetuadas projeções de fluxos financeiros anuais futuros para o horizonte temporal de 75 anos de forma a estimar os valores futuros anuais de receitas, despesas e saldos financeiros. Os dados cadastrais individuais utilizados referem-se a outubro de 2015.

Dentre as hipóteses adotadas para realizar a projeção atuarial do regime de previdência dos militares, destacam-se: i) taxa de retorno do investimento de 5,36% ao ano; ii) taxa real anual de crescimento dos proventos de 0,0% ao ano; e iii) taxa de reposição de 1 para 1 (para cada militar que passa para a inatividade ou falece, entra outro na ativa), exceto para os casos da Marinha e do Exército, em que há previsão legal de aumento de efetivo.

De acordo com os resultados obtidos e considerando a reposição dos militares ativos, as previsões indicam que, após atingir R\$ 11,52 bilhões em 2016, o saldo negativo entre receitas e despesas do sistema de pensões militares tenderia a uma queda, atingindo R\$ 8,22 bilhões, em 2050.

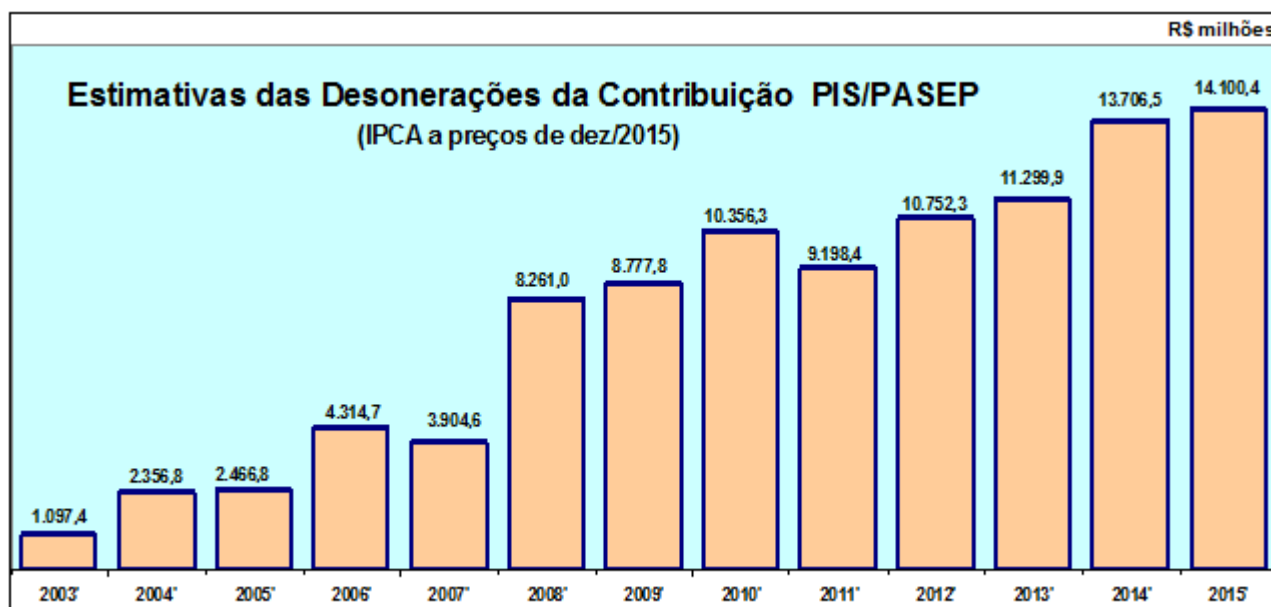
¹⁰ Dados do PIB extraídos das Projeções Atuariais para o Regime Geral de Previdência Social.

1.4.4 Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT

As receitas do FAT atingiram em 2014 e 2015, em termos nominais, o montante de R\$ 56,3 bi e R\$ 57,8 bi, respectivamente, já deduzidos os valores destinados à DRU. A arrecadação apresentou um acréscimo da ordem de 2,7%, inferior ao verificado em 2014, de 15,4%. O desempenho de 2015 deve-se à redução em 2,3% da arrecadação das receitas do PIS/PASEP e ao crescimento menos intenso das receitas advindas da remuneração das aplicações financeiras do Fundo, de 10,6%. Ambas as receitas representaram, em 2015, 97% dos recursos do FAT. Importa destacar que não foram aqui consideradas como receitas do FAT as transferências do Tesouro Nacional, pelas razões que serão expostas adiante.

A queda na arrecadação das receitas do PIS/PASEP deve-se à frustração da arrecadação e ao aumento das desonerações. No que se refere às desonerações, o Gráfico 2, elaborado pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social (MPTS) com base em informações apresentadas pela Secretaria da Receita Federal, demonstra que as desonerações têm apresentado trajetória crescente ao longo dos anos, impactando negativamente o resultado do FAT ano a ano. Em 2003 a desoneração estimada foi de R\$ 1,1 bilhão; em 2015, esse valor saltou para R\$ 14,1 bilhões, representando uma variação de 1.185%.

Gráfico 2



Fonte: Demonstrativos de Gastos Tributários da SRF/MF. Atualização pela CGFAT.

No que se refere ao desempenho das receitas advindas da remuneração das aplicações financeiras do FAT, merece registro o fato de que o aumento verificado em 2015, de 10,6%, foi inferior ao verificado em 2014, de 53,2%. Segundo o MPTS, o resultado em 2015 deveu-se à volatilidade das aplicações do FAT em títulos públicos, diante das percepções alternadas de piora e de melhora do risco País.

No lado das despesas, estas estão relacionadas em sua maior parte ao pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial. Os dispêndios com essas duas categorias elevaram-se significativamente nos últimos anos. Em 2004, ambas as despesas representavam 59% das obrigações totais de FAT. Em 2015 passaram a representar 73%. Em termos nominais, os gastos com seguro-desemprego e abono salarial passaram de R\$ 9,5 para R\$ 48,2 bilhões, representando uma variação nominal de 409%. Segundo justificativas do Ministério do Trabalho, o aumento deve-se à ampla formalização de mão de obra, à elevada rotatividade de mão de obra e aos sucessivos aumentos do salário-mínimo. Esses dados são apresentados na Tabela 6.

Tabela 6
Despesas com Abono Salarial e Seguro Desemprego de 2004 a 2016

Valores nominais e em milhões

Seguro-Desemprego									
Ano	Abono Salarial	Bolsa Qualif. p/Trabalhador c/Contrato de Trabalho Suspenso	Trabalhador Formal	Pescador Artesanal	Trabalhador Doméstico	Trabalhador Resgatado Condição Análoga à de Escravo	Despesas Diversas	Programa Proteção Emprego - PPE	Total Abono e Seguro Desemprego Total
2004	2.286,8	3,8	7.015,6	158,4	7,0	1,4			9.473,1
2005	2.755,1	3,9	8.396,3	212,4	8,9	1,8			11.378,4
2006	3.957,2	6,3	10.601,0	331,1	10,5	4,2			14.910,2
2007	5.096,3	5,3	12.353,0	484,4	12,6	5,0			17.956,7
2008	5.975,3	4,2	14.152,6	540,4	15,1	6,2			20.693,8
2009	7.564,5	58,3	18.583,3	908,3	16,6	4,4			27.135,4
2010	8.758,2	8,9	19.234,6	1.179,1	20,4	3,0			29.204,3
2011	10.379,4	14,6	22.488,3	1.264,5	23,3	3,3			34.173,4
2012	12.336,5		25.690,3	1.892,5	27,2	3,7			39.950,3
2013	14.658,7	33,8	29.940,2	1.891,7	32,3	3,9			46.560,8
2014	15.876,7	57,0	33.462,0	2.399,7	34,0	3,2			51.832,6
2015	10.125,7	148,1	34.991,8	2.660,4	47,6	2,0	151,5	53,0	48.180,2
Variação 2004-2015									
2015	343%	3.818%	399%	1.579%	579%	50%			409%

De 2000 a 2015 os valores são os liquidados, incluindo restos a pagar não processados;

Fonte: SIAFI/PRODASEN

Além da expressiva variação do conjunto desses gastos, destaque deve ser dado, especificamente, ao aumento das despesas com seguro-desemprego ao pescador artesanal, como se pode verificar na Tabela 6. De 2004 a 2015 a variação foi de 1.579%, saindo de R\$ 158,4 milhões para R\$ 2,7 bilhões. Para se ter uma ideia da dimensão da variação, a variação no seguro desemprego trabalhador formal, maior categoria de gastos, foi de 399%.

De acordo com auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União e registrada no Acórdão nº 524/2013-Plenário, os fatores que determinaram o aumento no seguro desemprego ao pescador artesanal foram: i) critérios mais flexíveis de concessão

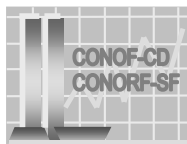
do benefício a partir da Lei nº 10.779/2003 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.464-2; ii) aumento no número de pescadores cadastrados no Registro Geral de Atividade Pesqueira, com a inserção, inclusive, de pessoas que não fazem jus ao pagamento do benefício; iii) aumento do salário mínimo; iv) definição abrangente de áreas e períodos de defeso; e v) ocorrência de fraudes na concessão do benefício.

O Poder Executivo vem empreendendo esforços para diminuição dos gastos com seguro-desemprego ao pescador artesanal. Em dezembro de 2014 foi editada a Medida Provisória nº 665, cujos impactos serão comentados adiante. Em outubro de 2015 foi editada a Portaria Interministerial nº 192, que suspendeu temporariamente a concessão do benefício, com a finalidade de se promover o recadastramento dos pescadores artesanais e a revisão dos períodos de defeso. No entanto, a Portaria sofreu forte rejeição e teve seus efeitos suspensos pelo Decreto Legislativo nº 293, de 2015, publicado no Diário Oficial da União de 11.12.2015.

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

Desde 2009, o somatório das despesas com pagamento do seguro-desemprego, abono salarial e empréstimos para o BNDES superaram as receitas do FAT, à exceção do ano de 2011, fazendo com que o fundo apresentasse déficits nominais. Dito de outra forma, as obrigações do Fundo foram superiores às respectivas receitas. Os anos de 2013 e 2014 apresentaram os maiores déficits nominais, da ordem de R\$ 15,2 e 13 bilhões, respectivamente.

Cabe aqui registrar que a Avaliação da Situação Financeira do FAT não evidencia os déficits na magnitude aqui registrada, pois inclui os repasses do Tesouro como receitas do FAT. Na verdade, os repasses do Tesouro apenas explicitam que o volume de despesas se elevou de tal forma que, sem esses repasses, o patrimônio do FAT sofreria redução ainda maior. Portanto optamos por incluir apenas as receitas próprias do FAT no resultado nominal, para demonstrar a real situação financeira do Fundo. A Tabela 7 apresenta esses valores.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Tabela 7

Receitas, Obrigações e Resultados do FAT

Especificação	Valores nominais Valores em milhões						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receitas (A)	48.742,30	53.222,40	48.771,00	56.267,40	57.771,20	74.357,40	76.279,70
Receita da Contribuição do PIS/PASEP	36.506,30	37.863,90	39.734,70	43.107,10	42.104,20	56.471,30	58.456,60
Receitas Financeiras	11.389,10	14.457,50	8.289,30	12.695,30	14.044,10	16.722,30	16.611,80
Outras Receitas	846,90	901,00	747,00	465,00	1.622,90	1.163,80	1.211,30
Despesas (B)	34.733,80	40.481,12	47.057,40	52.352,00	48.687,00	59.082,30	62.768,00
Seguro-Desemprego - Benefício	23.794,10	27.613,75	31.902,00	35.955,80	38.054,50	41.100,10	44.133,50
Abono Salarial - Benefício	10.379,40	12.336,50	14.658,70	15.876,70	10.125,70	17.461,00	16.873,40
Outras Despesas	560,30	530,87	496,70	519,50	506,80	521,20	1.761,10
Resultado Econômico (C)=(A-B)	14.008,50	12.741,28	1.713,60	3.915,40	9.084,20	15.275,10	13.511,70
Empréstimo ao BNDES (D)	13.523,70	15.061,30	16.910,20	16.906,80	17.053,10	22.588,50	23.382,60
Total das Obrigações (E)=(B+D)	48.257,50	55.542,42	63.967,60	69.258,80	65.740,10	81.670,80	86.150,60
Resultado Nominal (F)=(A-E)	484,80	(2.320,02)	(15.196,60)	(12.991,40)	(7.968,90)	(7.313,40)	(9.870,90)
Repasse do Tesouro Nacional (G)	88,10	5.294,63	4.831,20	13.842,60	7.396,70	7.313,40	9.870,90
Resultado Nominal após Repasses do Tesouro Nacional (H) = (F+G)	572,90	2.974,61	(10.365,40)	851,20	(572,20)	-	-

Fontes: Ano de 2011, Relatório de Gestão do FAT relativo ao exercício de 2011, disponível em < http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/rg_2011.pdf >

Ano de 2012 a 2015: Boletins de Informações Financeiras do FAT relativos ao 6º bimestre, disponível em < <http://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat/boletim-de-informacoes-financeiras/> >

Ano de 2016 a 2017: Avaliação da Situação Financeira do FAT anexa ao PLDO 2017, disponível em < http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2017/proposta/anexoIV_10.pdf >

Em 2016 e 2017 prevê-se que os repasses do Tesouro Nacional continuem a ser realizados, na ordem de R\$ 7,3 e R\$ 9,9 bilhões, para a cobertura dos déficits nominais de iguais montantes. No entanto, os números não demonstram a real magnitude da deterioração da situação financeira do FAT. A receita contida na Avaliação da Situação Atuarial do FAT não considera a Desvinculação das Receitas da União (DRU), tendo em vista que a emenda constitucional que a prorroga não foi aprovada até o momento¹¹. Como consequência, a receita do PIS/PASEP está considerada em sua integralidade. Caso a DRU já estivesse sendo aplicada, o resultado nominal do FAT seria ainda mais negativo, em torno de R\$ 24,2 bilhões em 2016 e R\$ 27,4 bilhões em 2017¹².

¹¹ Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 87/2015

¹² Considerou-se uma desvinculação de 30% conforme proposto pela PEC nº 87/2015.

Impactos da MP nº 665/2014

A fim de conter a expansão das despesas com seguro-desemprego e abono salarial, foi editada a Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014, convertida na Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015. Em síntese, a MP elevou 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. No âmbito do abono salarial, este deixou de corresponder a um salário-mínimo e passou a ser calculado proporcionalmente ao número de meses trabalhados, sendo o valor do benefício limitado a um salário-mínimo.

Além das mudanças promovidas pela MP nº 665/2014, a mudança de calendário de pagamento do abono salarial, determinada pela Resolução CODEFAT nº 748, de 2 de julho de 2015, impactou significativamente o montante de gastos com o benefício em 2015. A mudança garantiu que apenas 50% dos benefícios fossem pagos no exercício de 2015, sendo o pagamento dos outros 50% transferido para 2016. Até a citada Resolução, os benefícios eram pagos dentro do ano civil.

Com a edição da MP, a Avaliação da Situação Financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador, elaborada em abril de 2015, estimava para 2015 uma redução em 14,64% das despesas com seguro desemprego e sucessivos aumentos a partir de 2016. No entanto, ao final do exercício de 2015 a despesa cresceu além das expectativas, atingindo a variação de 5,8%. Deve-se reconhecer que, não obstante o crescimento verificado em 2015, este foi inferior à variação média anual verificada nos cinco exercícios anteriores (2010 a 2014), de 13%.

Em relação ao pagamento de benefícios do abono salarial, em razão da aplicação da MP nº 665/2014 e da mudança de calendário de pagamento, estimava-se em 22,38% a redução dessa despesa em 2015 e aumento de 6,15% em 2016. Ao final do exercício de 2015, verificou-se que a economia superou a expectativa, atingindo o percentual de 36,2%. No entanto, economia de tal magnitude foi apenas momentânea e restrita ao exercício de 2015, tendo em vista que ela foi integralmente provocada pela mudança de calendário de pagamento do abono salarial. Para 2016, estima-se que as despesas com abono salarial saltarão de R\$ 10,1 bilhões para R\$ 17,4 bilhões, representando um crescimento de 72%. A mudança promovida pela MP nº 665/2014 relacionada ao cálculo do benefício proporcional ao número de meses trabalhados será aplicável apenas a partir do exercício de 2016, tendo em vista que as alterações promovidas pelo Congresso Nacional na MP assim dispuseram¹³.

No conjunto das duas despesas - seguro-desemprego e abono salarial - estimava-se em termos absolutos uma redução em 2015 da ordem de R\$ 8,8 bilhões. No entanto, o valor efetivamente observado foi de R\$ 3,6 bilhões. Deve-se, porém, registrar que a MP nº 665/2014, em sua tramitação no Congresso Nacional, sofreu diversas

¹³ Art. 9º da Lei nº 13.134/2015



alterações que tornaram o acesso aos benefícios menos restritivo e, conseqüentemente, mais oneroso aos cofres públicos. Podemos citar como exemplos a diminuição da carência para recebimento do seguro desemprego, a redução da carência do registro de pescador artesanal de 3 para 1 ano e a aplicação apenas em 2016 do cálculo do abono salarial proporcional ao número de meses trabalhados.

Evolução Patrimonial do FAT

Os depósitos especiais, os empréstimos do FAT para o BNDES, as aplicações em título do Tesouro Nacional por meio do Fundo BB Extramercado e, em menor montante, o ativo imobilizado, compõem o Patrimônio do FAT, o qual alcançou ao final de 2015 o valor de R\$ 259,2 bilhões.

Como resultado do forte crescimento das despesas do Fundo, em maior proporção que o crescimento das receitas, o FAT reduziu nos últimos anos a sua margem de recursos para a realização das ações de geração de trabalho, emprego e renda, por meio de aplicações de depósitos especiais. Os depósitos especiais são disponibilidades do FAT alocadas em instituições financeiras (BNDES, Banco do Brasil, Caixa, Banco do Nordeste, Finep e Basa), que as remuneram segundo critérios estabelecidos em lei. Enquanto esses recursos não são demandados pelo FAT, as instituições financeiras têm autorização para financiar ações de geração de trabalho, emprego e renda. Para se ter uma ideia, o saldo dos depósitos especiais em dezembro de 2007 era de R\$ 49,2 bilhões; em 2015, de R\$ 21,1 bilhões.

Por força de mandamento constitucional (art. 239, § 1º), pelo menos 40% dos recursos do PIS/PASEP são obrigatoriamente repassados para o BNDES, para aplicação em programas de desenvolvimento econômico. Tais recursos são, na verdade, empréstimos do FAT para BNDES. Ao final do exercício de 2015, o saldo dos empréstimos era da ordem de R\$ 205,9 bilhões. Importante destacar que, em caso de insuficiência de recursos para o pagamento do programa de seguro-desemprego e o pagamento do abono salarial, a legislação autoriza o resgate desses empréstimos para cobertura das despesas. Em razão dos déficits ocorridos, já foi aventada no âmbito do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT a necessidade de devolução dos recursos do FAT por parte do BNDES¹⁴.

A Tabela 8 apresenta a variação patrimonial/ano do FAT. Observa-se que ano a ano o patrimônio do FAT tem sofrido incrementos sucessivos. Uma análise mais acurada permite reconhecer que esses incrementos decorrem em sua maior parte da obrigatoriedade de destinação de 40% dos recursos do PIS/PASEP para o BNDES. Os aportes do Tesouro Nacional ocorridos nos últimos anos para pagamento das despesas com seguro-desemprego e abono salarial possibilitam que o patrimônio do FAT não sofra redução.

¹⁴ Ata da 123ª reunião ordinária do CODEFAT, de 12.02.2014, disponível em <<http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Ata123CODEFAT.pdf>>

Tabela 8
Evolução Patrimonial do Fundo de Amparo ao Trabalhador

PATRIMÔNIO / ANO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EXTRAMERCADO (a)	13.864,12	8.156,90	9.975,34	17.453,70	19.603,22	23.157,05	26.611,53	32.871,09	25.268,15	29.402,65	32.003,73
EMPRESTIMOS AO BNDES (b)	65.924,49	72.776,92	79.842,36	91.315,12	99.526,06	110.689,31	125.218,37	141.214,81	159.382,98	178.683,48	205.899,73
DEPÓSITOS ESPECIAIS (c)	36.657,96	48.484,79	49.271,79	45.680,22	41.144,61	36.839,49	33.362,11	30.649,43	27.839,40	24.029,59	21.094,70
BNB	936,81	672,55	550,22	444,43	395,25	686,79	622,39	661,01	520,24	420,40	332,36
BB	11.898,29	18.249,89	17.908,38	15.009,70	12.759,32	10.360,48	7.983,97	6.023,41	5.289,78	4.550,46	4.103,53
BNDES	20.773,20	25.149,06	25.817,27	24.933,77	22.970,88	21.573,64	21.046,59	20.648,40	19.553,39	16.808,04	14.813,54
FINEP	356,36	708,90	889,94	996,35	1.110,73	1.043,24	1.012,90	834,77	645,92	458,54	267,79
CAIXA	2.666,93	3.681,31	4.082,80	4.267,17	3.880,48	3.144,12	2.663,81	2.450,15	1.794,68	1.763,03	1.553,77
BASA	26,37	23,09	23,19	28,80	27,95	31,22	32,45	31,70	35,39	29,12	23,71
OUTROS VALORES (d)	172,86	213,24	261,98	287,51	258,89	236,17	264,75	702,82	360,99	262,79	255,72
IMOBILIZADO	146,89	160,26	162,39	181,82	199,33	218,12	220,47	213,96	223,39	230,35	240,33
EM CAIXA	25,97	52,98	99,59	105,67	59,52	18,02	44,26	488,85	137,56	32,43	15,39
EM TRÂNSITO	0,00	0,00	0,01	0,03	0,04	0,03	0,02	0,02	0,03	0,01	0,01
TOTAL (a+b+c+d)	116.619,43	129.631,84	139.351,46	154.736,55	160.532,77	170.922,02	185.456,76	205.438,15	212.851,52	232.378,51	259.253,89
Variação Patrimonial / ano	13,35%	11,16%	7,50%	11,04%	3,75%	6,47%	8,50%	10,77%	3,61%	9,17%	11,57%

Fonte: Boletim de Informações Financeiras do FAT relativo ao 6º bimestre de 2015.

1.4.5 Benefícios Assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS

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

Recorde-se que o BPC consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a pessoa idosa com 65 anos ou mais, que não possua meios de prover sua manutenção nem de tê-la provida por sua família (critério de renda familiar per capita igual ou inferior a ¼ do salário mínimo), ou a pessoa com deficiência de qualquer idade, incapacitada para a vida independente e para o trabalho, enquadrada no mesmo critério de renda familiar dos idosos.

No caso dos idosos, o quantitativo de benefícios vem crescendo ano a ano, principalmente decorrente do aumento da expectativa de vida. Por outro lado, a taxa anual de crescimento em 2015 apresentou decréscimo de 0,73% em relação ao ano anterior. O crescimento médio anual do benefício destinado à pessoa idosa, no período de 2009 a 2015, foi de 4,37%. Segundo os termos o referido anexo, a diminuição da taxa anual de crescimento a partir de 2011, excetuando-se 2013, pode ser explicada em parte pela melhoria do processo de concessão e de fiscalização, tendo a greve dos servidores do INSS, em 2015, também colaborado para essa diminuição.

Em relação às pessoas com deficiência, a evolução da quantidade de benefícios nos últimos anos revela crescimento superior aos benefícios concedidos aos

idosos. No período de 2010 a 2015, registrou-se um percentual médio de variação positiva do crescimento de 6,36% de benefícios ativos do BPC para pessoas com deficiência. Segundo o referido anexo, a greve dos servidores do INSS em 2015, principalmente dos peritos médicos, também foi a causa da expressiva redução do crescimento dos benefícios para as pessoas com deficiência, caindo de 5,23% em 2014 para 3,10% em 2015.

Entre 2009 e 2015, observa-se um crescimento na quantidade de beneficiários de 42,9% no BPC para pessoas com deficiência e de 24,5% no BPC para pessoas idosas. No mesmo período, quanto à RMV, observa-se um decréscimo na quantidade de beneficiários de 44,18% na RMV Invalidez e de 67,13% na RMV Idade.

1.5 DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

O PLDO 2017 reproduz, em seu art. 77, o dispositivo da LDO vigente que determina a manutenção, na internet, de informações atualizadas a respeito das emissões de títulos da dívida pública federal, compreendendo valores, objetivo e legislação autorizativa, independentemente da finalidade e forma, incluindo emissões para fundos, autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista.

O referido dispositivo foi incluído pelo Congresso Nacional na LDO 2016 com o intuito de conferir maior publicidade e transparência na emissão de títulos da dívida pública federal e mantida pelo Poder Executivo.

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

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

Uma questão relativa à transparência da informação e seus efeitos nas decisões econômicas precisa ser levantada. Trata-se do conceito de Dívida Líquida do Setor Público e seu significado econômico. Tal conceito é central para o mecanismo de metas fiscais previsto na LRF e é o único indicador de endividamento (à exceção da dívida bruta) que consta como integrante das metas fiscais previstas no próprio PLDO 2017 (Anexo IV.1 – Metas Fiscais – Tabela 2 e Anexo IV.1.a - Anexo de Metas Anuais 2017 a 2019).

O seu significado econômico padece de inconsistências que devem ser claramente apontadas, exemplificadas por meio dos dados da tabela abaixo:

Tabela 9
Dívida Pública Federal – Evolução e Elementos de Cálculo

Itens	Em R\$ milhões			Em % da Dívida Líquida total		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Dívida Líquida do Setor Público	1.883.147	2.136.888	2.186.771	100,00%	100,00%	100,00%
Créditos junto a IFOs (*)	-545.610	-567.434	-558.896	-28,97%	-26,55%	-25,56%
Equalização Cambial (**)	-65.173	-110.938	-129.415	-3,46%	-5,19%	-5,92%

Fonte: Banco Central do Brasil - Nota para a imprensa - 31/3/2016 - Política Fiscal – Anexo estatístico - Quadro XVII – Dívida líquida e bruta do Governo Geral (Disponível em <http://www.bcb.gov.br/?ECOIMPOLFISC>, acesso em 12/04/2016).

Obs: saldos de 2014 a 2015 – posições em 31/12; saldo de 2016 – posição em 28/02.

(*) Instituições Financeiras Oficiais

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

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

Assim, ativos de mínima liquidez são deduzidos de passivos concentrados na dívida mobiliária, que tem de ser rodada em prazos muito curtos (4,5 a 4,7 anos para 2016, conforme o Anexo V – Riscos Fiscais, p. 23). Por excelência, são exemplos dessa situação os créditos da União junto a instituições financeiras oficiais, cujo montante totaliza nunca menos de 25% da dívida líquida total desde 2014 (ou seja, se não fossem computados, a dívida líquida aumentaria em pelo menos 25%). Parte dessa dinâmica reside na diferença de remuneração percebida pelo Tesouro e aquela paga pelo órgão em suas emissões.

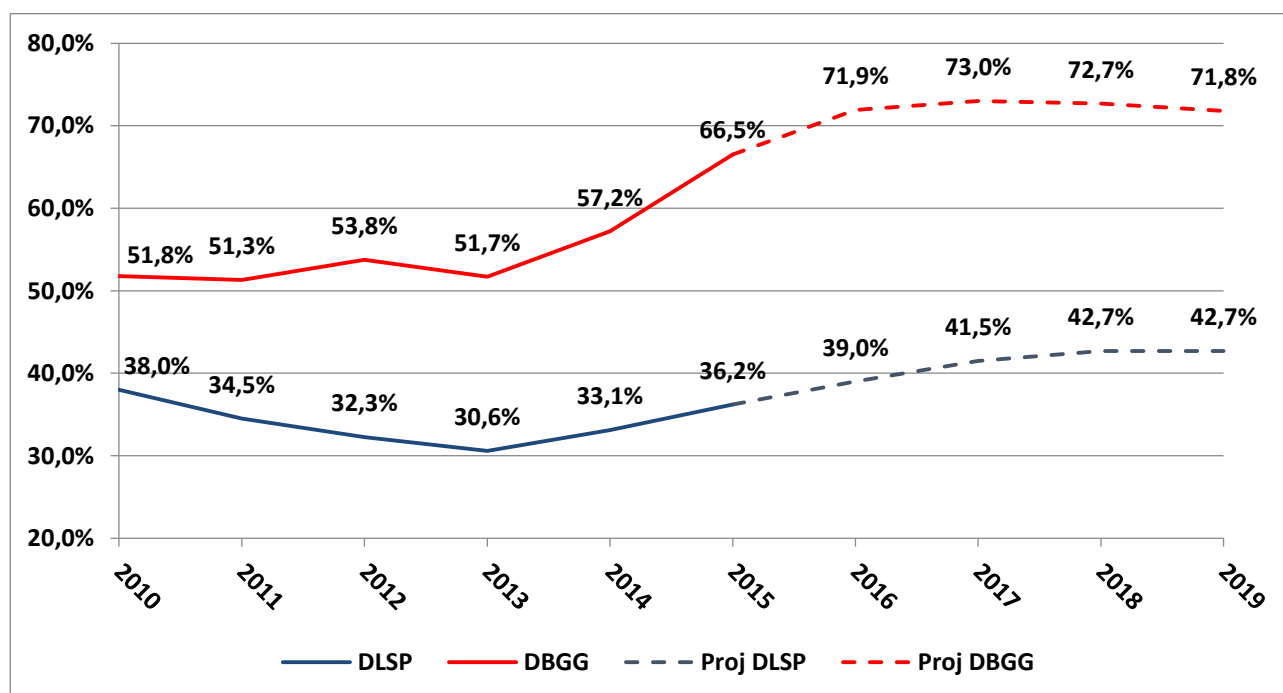
Esta dedução, meramente contábil-formal, não tem qualquer sentido econômico ou financeiro, pois o setor público não poderá contar com os ativos deduzidos para honrar dívidas de curto e médio prazo. Portanto, o indicador de dívida líquida tal como construído tem assumido um sentido informacional no mínimo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

A significativa diferença entre as dinâmicas desses dois indicadores pode ser verificada no Gráfico 02, que ilustra a evolução da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) em relação ao PIB, projetadas até 2019¹⁵.

Registra-se que eventual diferença de dados constante deste gráfico e das Notas Técnicas publicadas em anos anteriores decorre da evidenciação dos impactos da incorporação de passivos, por determinação do Acórdão TCU nº 3.297/2015. Ademais, os dados projetados já consideram eventual impacto decorrente a aprovação do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 257/2016, que dispõe sobre o refinanciamento das dívidas dos Estados com a União.

Importa ressaltar, ainda, que tais projeções estão baseadas no seguinte cenário de crescimento econômico real: -3,1% em 2016; 1,0% em 2017; 2,9% em 2018 e 3,2% em 2019.

Gráfico 3
Dívida Bruta do Governo Geral e Dívida Líquida do Setor Público em % do PIB



Fonte: Dados de 2010 a 2015: Banco Central (<http://www.bcb.gov.br/?DIVIDADLSP08>); Projeção para 2016: Projeto de Lei (PLN) nº 1/2016; Projeções para 2017, 2018 e 2019: Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2017.

Obs: os dados já evidenciam os impactos da incorporação de passivos, na forma do Acórdão TCU nº 3.297/2015.

O Poder Executivo espera alta na relação Dívida Líquida/PIB até 2018 e, a partir daí, que ela se mantenha estável. Relativamente à Dívida Bruta/PIB, a projeção é

¹⁵ O conceito de Governo Geral abrange Governo Federal, governos estaduais e governos municipais. O conceito de Setor Público inclui, além destes, o Banco Central e as empresas estatais não-financeiras.

que a proporção atinja seu máximo em 2017, iniciando, então, uma trajetória descendente. Tal expectativa é fundada na esperança de recuperação gradual no cenário econômico ainda em 2016, assim como na elevação paulatina do resultado primário.

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

Ocorre que, embora as reservas tenham atributos de inegável liquidez econômica, a sua utilização não se limita a servir de colchão para o pagamento da dívida, mas destina-se basicamente à política cambial. Em outras palavras, não se pode presumir que esse ativo, ainda que líquido, seja destinado preferencialmente a honrar compromissos de dívida, mormente quando essa dívida está denominada majoritariamente em reais. Assim, a consideração automática desse efeito como uma dedução das exigibilidades sobre a dívida pública – traduzida nos valores de “equalização cambial” do cálculo da DLSP, que saltou de 3,46% da dívida líquida total em 2014 para 5,92% em 2016, exatamente por esse efeito de desvalorização cambial – também distorce a medida da efetiva capacidade de pagamento.

Tais observações evidentemente não passam despercebidas aos mercados financeiros e analistas especializados, que resgatam as mesmas fontes e os mesmos raciocínios aqui expostos. No entanto, a transparência desejada pela LRF para o regime de metas fiscais não se dirige apenas a conglomerados econômicos sofisticados, mas sim a todos os agentes econômicos e à governança do país, que depende de um debate político informado como pré-requisito das deliberações institucionais.

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

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

Relativamente aos riscos a que estão sujeitas as projeções de endividamento, destaca-se a instabilidade do cenário político atual, o que acarreta volatilidade cambial e de fluxo de capitais, com impacto direto sobre o endividamento e sobre o crescimento do PIB.

Outro risco relevante é de que as projeções de crescimento do PIB e de controle da inflação sejam superavaliadas, vindo a se frustrar no futuro.

A título de comparação, a Dívida Líquida do Setor Público em relação ao PIB projetada constante do Relatório Focus do Banco Central publicado em 20/05/2016, para os anos de 2016 e 2017, respectivamente, é de 42,00% e 46,95%, ante uma projeção de 39,1 e 41,5% feita pelo Poder Executivo. Vale dizer que à época da elaboração do projeto de Lei Orçamentária para 2016, o Poder Executivo previa a relação DLSP/PIB nos mesmos patamares para 2016 porém para 2017 a previsão era mais otimista, no valor de 40,2% do PIB. No mesmo sentido, a projeção para variação do PIB em 2016 e 2017, divulgada no mesmo Relatório, é de -3,83% e de 0,50%, respectivamente, ante uma projeção, feita pelo Executivo, de -3,1% e de 1,0%. Neste caso, a projeção já sofreu deterioração para este ano, dado que as projeções, à mesma época, indicavam crescimento de 0,2% em 2016 e de 1,7% em 2017.

2 ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Esse tópico trata da obrigatoriedade de execução de programações orçamentárias decorrentes de emendas individuais, apreciada pelo Parlamento no bojo da PEC do Orçamento Impositivo (Proposta de Emenda Constitucional nº 358, de 2013), aprovada e promulgada sob a forma da Emenda Constitucional nº 86 – EC 86/2015¹⁶.

2.1 REGULAÇÃO DA MATÉRIA

Tendo em vista a relevância do assunto, que apresentava aptidão para modificar relações entre Legislativo e Executivo, antes mesmo de concluída a apreciação da PEC, a matéria foi regulada por meio das leis de diretrizes orçamentárias para 2014 (art. 52) e para 2015 (arts. 54 a 65). Consolidada a questão por meio da EC 86/2015, integrou também a LDO 2016, arts. 57 a 70.

A introdução do regime do orçamento impositivo alterou o conceito que atribuía à lei orçamentária natureza meramente autorizativa. No novo modelo, o empenho e o pagamento das programações incluídas por emendas parlamentares são um dever do gestor, e não mera faculdade. A execução dessas programações passa a depender exclusivamente de condições e critérios de ordem técnica e legal. A possibilidade de exigir dos órgãos as providências para a execução das programações impositivas pretende valorizar o orçamento e a atividade de acompanhamento e fiscalização por parte do Legislativo.

As programações impositivas não estão imunes ao contingenciamento durante a execução orçamentária e financeira. Porém, garante-se às mesmas percentuais de

¹⁶ A Emenda Constitucional nº 86, de 2015, foi promulgada em março de 2015, dispondo sobre a garantia de execução das citadas programações. Conforme a Emenda, atendidos os parâmetros globais e excetuados eventuais casos de impedimentos técnicos, o empenho e o pagamento passam a ser obrigatórios.

contingenciamento não superiores aos exigidos para as demais programações discricionárias. Não se trata, portanto, de regime privilegiado, mas de garantia legal de que a execução se valerá de critérios imparciais e equânimes na execução das programações, independentemente da iniciativa.

A nova previsão constitucional confere ao tema a estabilidade que ele exige, mas não afasta a importância de uma adequada regulamentação. De fato, interpretações equivocadas, por exemplo, quanto à obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira, à forma de distribuição do contingenciamento¹⁷ ou ao alcance da expressão “*impedimento de ordem técnica*”, são suficientes para distorcer a intenção original da EC.

Mesmo com a vigência da EC nº 86/2015, a LDO 2016 manteve várias disposições voltadas ao esclarecimento do regime de execução do orçamento impositivo. Além disso, estendeu a obrigatoriedade de execução das emendas individuais para as programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual constantes da Seção I do Anexo de Prioridades e Metas, desde que aprovadas na lei orçamentária de 2016, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior (2015).

Ainda em relação à LDO 2016, várias de suas disposições voltadas à efetividade foram vetadas. Um dos vetos, por exemplo, incidiu sobre a obrigatoriedade de se manter publicada na internet relação atualizada com informações sobre a execução das programações incluídas ou acrescidas por meio de emendas individuais, detalhando-se o estágio da execução e indicando-se os impedimentos, se existentes, logo após a sua verificação, com a respectiva caracterização do vício. O demonstrativo vetado permitiria maior visibilidade, pelos parlamentares autores, bem como pelos demais interessados, acerca dos eventuais óbices técnicos e jurídicos no andamento do processo de contratação e execução das programações.

O PLDO 2017 não contemplou qualquer regulamentação relativa ao regime de execução das programações decorrentes das emendas parlamentares individuais. Tampouco foi mantido o regime normativo para as emendas de bancada estadual.

O Projeto, no entanto, mantém a determinação de que o Projeto de Lei Orçamentária para 2017 conterá uma reserva equivalente a 1,2% da Receita Corrente Líquida - RCL para as emendas individuais, diferentemente de anos anteriores, quando esse percentual era de apenas 1%.

A ausência de disciplina sobre o orçamento impositivo no PLDO 2017 deixa para o Legislativo o encargo de preencher esse vazio normativo, sob pena de ficar ao arbítrio exclusivo do Executivo interpretar conceitos fundamentais da Emenda

¹⁷ A possibilidade de contingenciamento criada pela LRF (art. 9º) é uma exceção à regra geral da execução plena das dotações. No caso de necessidade de contingenciamento das emendas individuais, cabe ao Legislativo definir na LDO a regra ou critério de distribuição dos percentuais de contingenciamento entre as programações.

Constitucional. A disciplina na LDO serve, inclusive, para orientar a edição de portarias regulamentares.

Em especial, é relevante a adequada normatização na LDO 2017 dos fundamentos e pressupostos que caracterizam *impedimento* à execução das programações, uma vez que, caracterizado o vício, fica afastada a obrigatoriedade jurídica de execução da programação. A adoção de critérios objetivos e imparciais para a definição dos impedimentos afasta o risco de retrocesso quanto ao uso discricionário da execução orçamentária dessa parcela do orçamento.

Ainda em relação às programações impositivas, vale salientar que o Acórdão nº 278/2016 do Tribunal de Contas apontou as seguintes conclusões:

- a) é patente a falta de regulamentação de critérios essenciais à execução das emendas impositivas, tais como preceitos para execução equitativa, procedimentos em caso de impedimentos técnicos e legais, cumprimento de restos a pagar e limitações de empenho;
- b) enfraquecimento da disciplina fiscal com a inclusão do § 13 ao art. 166 da CF, que prevê que as transferências de programações decorrentes de emendas individuais para outros entes de federação não se sujeitam ao critério da adimplência do ente;
- c) as emendas impositivas, por suas características, são transferências voluntárias, embora de execução obrigatória (até o limite legal) e, portanto, sujeitam-se às restrições de execução orçamentária e financeira impostas pela Lei 9.504/1997 (Lei Eleitoral).

2.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA RECENTE

A análise da execução orçamentária e financeira das emendas individuais em 2014 mostrou¹⁸, em relação aos montantes mensais de empenho, que os ganhos com o orçamento impositivo não foram muito significativos, se comparados com o ano eleitoral de 2010. A dotação empenhada somou R\$ 6,141 bilhões (cerca de 70% do valor programado).

Chama atenção, também, o reduzido montante de liquidação e pagamento efetivo dentro do exercício, que somou apenas R\$ 146 milhões (2,3% do valor total empenhado). A baixa execução financeira dentro do exercício do empenho mostra a necessidade de dar mais celeridade ao processo de execução das programações impositivas, desde a celebração dos convênios e contratos de repasse até a execução física e a efetiva entrega do objeto.

¹⁸ Para maiores detalhes vide Estudo Técnico Conjunto nº 1, de 2015 - O Regime do Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015. Disponível em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2015/ESTC01_2015.pdf. Acesso em 24 abr. 2015.

O limite de execução obrigatória dos restos a pagar decorrentes das programações impositivas foi fixado na EC 86/2015 em 0,6% da RCL realizada no exercício anterior. Essa limitação pode provocar, ao longo do tempo, uma redução da obrigatoriedade de execução financeira do orçamento corrente.

A Tabela 10 ilustra a tendência de se acumularem restos a pagar relativos às emendas impositivas. A maior parte das emendas empenhadas em 2014 (R\$ 6,141 bilhões) foi inscrita naquele exercício em restos a pagar não processados, para pagamento nos anos subsequentes. Conforme os dados do SIAFI, no início de 2015 havia R\$ 5,820 bilhões inscritos (vide coluna “RP Inscrito Líquido”). Durante esse exercício, houve o pagamento de R\$ 2,365 bilhões de restos a pagar provenientes de 2014. No final do exercício, houve nova inscrição de restos a pagar em valor superior aos pagamentos realizados à conta de restos a pagar, pelo que se conclui comparando-se o montante de RP inscritos no início de 2016, que atingiu o valor de R\$ 6.748 bilhões, com o montante no início de 2015 (R\$ 5,820 bilhões).

Tabela 10
Execução Orçamentária das Emendas Individuais (RP 6) – 2014-2016

R\$ bilhões

Ano	Autorizado	Empenhado	Pago (1)	RP Inscrito Líquido	RP pagos	RP a pagar
2014	8,671	6,141	0,146	-	-	-
2015	9,665	3,431	0,045	5,820	2,365	3,455
2016 (*)	9,104	0,008	0,003	6,748	0,336	6.412

Fonte: SIAFI; (*) Até 01/04/2016;

(1) Restos a pagar inscritos processados e não processados deduzidos dos cancelamentos

Ainda em relação à execução das programações incluídas por emendas individuais em 2015, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – Dezembro de 2015¹⁹ indica que:

- o conjunto das despesas discricionárias de todos os Poderes foi de R\$ 200,562 bilhões, e o contingenciamento total até o fim do exercício de 2015 foi de R\$ 79,481 bilhões; portanto, o percentual médio de contingenciamento das despesas discricionárias foi de 39,6%;
- a dotação inicial com programações de emendas individuais na LOA 2016 atingiu R\$ 9,681 bilhões, 1,2% da RCL *prevista* para 2015. Como

¹⁹ Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos-relatorio-avaliacao-fiscal/relatorio-dez.jpg>

a obrigatoriedade de execução leva em conta a receita corrente líquida do *ano anterior*²⁰, esse valor foi reduzido para R\$ 7,699 bilhões (1,2% da RCL de 2014);

- c) considerando-se nova redução da obrigatoriedade em virtude do contingenciamento proporcional (39,6%), o montante obrigatório ficou em R\$ 4,648 bilhões;
- d) desse valor, foram empenhadas programações no montante de aproximadamente R\$ 3,431 bilhões, inferior, portanto, ao mínimo obrigatório original. A diferença entre esse valor empenhado e o montante mínimo, cerca de R\$ 1,217 bilhões, deve ser explicada pela ocorrência de impedimentos. Análise mais detida exige o exame caso a caso, o que somente é possível com a publicação de relatórios detalhados sobre a execução de cada programação e dos impedimentos encontrados, como já se ressaltou.

Em relação aos valores pagos em 2015, têm-se as seguintes informações:

- a) pagamento de programações autorizadas na LOA 2015: R\$ 44,9 milhões (0,007 % da RCL do ano anterior);
- b) pagamento de programações incluídas autorizadas na LOA 2014, inscritas em restos a pagar: R\$ 2,365 bilhões²¹ (0,37 % da RCL do ano anterior).

A verificação dos dados por autor no ano de 2015 mostrou que foi aprovado para cada parlamentar cerca de R\$ 16,3 milhões em emendas individuais. Na média, o valor empenhado por parlamentar foi de cerca de R\$ 5,7 milhões. Porém, parlamentares reeleitos tiveram suas emendas empenhadas em cerca de R\$ 7 milhões, ao passo que as programações incluídas por parlamentares não reeleitos tiveram execução orçamentária média inferior, de cerca de R\$ 4 milhões.

3 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PARA O SETOR PRIVADO

Sob a ótica financeira/orçamentária, as transferências do governo federal para entidades privadas sem fins lucrativos que atuam em cooperação com o setor público são classificadas como:

- a) subvenções sociais: transferências correntes para entidades das áreas de saúde, assistência social e educação;
- b) contribuições correntes: transferências correntes para as demais áreas;
- c) auxílios: transferências de capital para investimentos e inversões financeiras, autorizadas na lei orçamentária; ou

²⁰ A Receita Corrente Líquida do ano anterior (2014) foi de R\$ 641.578.197 mil.

²¹ Fonte: Tesouro Gerencial.

- d) contribuições de capital: transferências de capital autorizadas em lei especial.

Os arts. 57 a 62 da “Seção I - Das Transferências para o Setor Privado” do “CAPÍTULO IV - DAS TRANSFERÊNCIAS” do PLDO 2017 basicamente repetem os dispositivos da LDO 2016 após os vetos.

A principal novidade diz respeito ao art. 63, que prevê a não aplicação do disposto nos arts. 57 a 62 às transferências realizadas por meio de termo de colaboração ou fomento, previstos na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC).

O MROSC, que entrou em vigor em 23 de janeiro de 2016, disciplina sob a ótica jurídico-administrativa as relações de parceria entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua colaboração, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. As atividades ou projetos objeto da parceria serão previamente definidas em um plano de trabalho e a relação será formalizada por: (i) termo de colaboração, quando há transferência de recursos financeiros e o plano de trabalho for de iniciativa da administração pública; (ii) termo de fomento, quando há transferência de recursos financeiros e for de iniciativa de organização da sociedade civil; (iii) acordo de cooperação: quando não há transferência de recursos financeiros.

Como regra, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida por chamamento público voltado para selecionar organizações que tornem mais eficaz a execução do objeto pactuado. Contudo, cabe registrar, não haverá chamamento público quando o termo de colaboração ou de fomento envolver recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais (art. 29 do MROSC).

De modo diverso do que foi proposto no art. 63 do PLDO 2017, entende-se que as disposições da LDO (legislação anual, que regula questões financeiro-orçamentárias) e do MROSC (legislação permanente, que modela a formalização da parceria entre a administração pública e as organizações sociais) podem e devem coexistir.

Ademais, não se pode esquecer que as exigências constantes do MROSC são expressamente afastadas em diversos casos - como os elencados no art. 3º²² - para os quais em regra existe norma específica regulando a parceria e o respectivo instrumento administrativo. Dessa forma, mostra-se necessário que os dispositivos da LDO alcancem a totalidade das parcerias, mas tão somente em relação a aspectos afetos a *transferências financeiras* a serem realizadas a entidades privadas. Vale dizer, sem

²² No art. 3º são relacionados oito casos aos quais não se aplicam o determinado no MROSC, entre eles: parcerias da União com o “Sistema S”; convênios e contratos da área da saúde firmados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal; contratos de gestão celebrados com organizações sociais – Lei nº 9.637/1998; termos de compromisso cultural (§ 1º do art. 9º da Lei nº 13.018, de 22.7.2014); termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público (Lei nº 9.790, de 23.3.1999); transferências referidas no art. 2º da Lei nº 10.845, de 5.3.2004, e nos arts. 5º e 22 da Lei nº 11.947, de 16.6.2009;

invadir campo referente aos instrumentos administrativos e objetos de pactuação previstos na legislação permanente.

Convém apontar que tal entendimento encontra-se em consonância com a LRF, que prescreve ser competência da LDO dispor sobre “*demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas*” (art. 4º, inciso I, alínea “f”).

Assim, cabe à LDO, por exemplo, direcionar o uso dos recursos federais para áreas consideradas prioritárias, limitar a aplicação de recursos de capital transferidos às entidades privadas ou estabelecer exigências outras consideradas adequadas para justificar a transferência de recursos públicos a entidades privadas em detrimento do repasse a unidades públicas.

Por todo o exposto, a possibilidade de supressão do mencionado art. 63 deve ser considerada na apreciação do PLDO 2017.

Por oportuno, entende-se incompatível com a legislação vigente o inciso III do parágrafo único do art. 57. O dispositivo se encontra inserido em subseção afeta a subvenções sociais e prevê a dispensa de certificação de entidade beneficente de assistência social no caso de se tratar de subvenção concedida por lei específica.

As subvenções sociais não são tradicionalmente concedidas por lei específica – o que é característica de contribuições correntes e de capital. Com efeito, nos termos do art. 16, parágrafo único, da Lei nº 4.320, de 1964, as subvenções sociais em regra devem ter o valor calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados, o que não se coaduna com a prévia fixação de valor a ser transferido a partir de lei específica.

Além disso, uma vez que já exista lei federal em vigor concedendo subvenção a determinada entidade, não se justifica nova previsão na LDO.

Por fim, ao tratar da transferência de recursos a título de auxílios – despesas de capital – o PLDO prevê no art. 60 que tais despesas se destinam a investimentos e inversões financeiras. Em que pese a despesa de capital alcançar as duas espécies previstas no dispositivo, não parece razoável a previsão de inversões financeiras em transferências a entidades privadas, que não se submetem à contabilidade pública.

Além disso, a utilização de recursos públicos por meio de transferências ao Terceiro Setor visa complementar de forma adequada os serviços prestados diretamente pelo setor público (cf. art. 61 do PLDO), o que não se mostra adequado com a realização de despesas classificáveis como inversões financeiras. De fato, nos termos da Lei nº 4.320, de 1964 (art. 12, § 5º²³), poder-se-ia considerar para fins de transferência a entidade privada, quando muito, a “*aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em*

²³ O dispositivo prevê como inversão financeira: aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital ou constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros.

utilização”. Entretanto, em havendo necessidade de gasto dessa natureza, restaria demonstrado que a entidade não dispõe de capacidade operacional (art. 61, XI, do PLDO) para complementar a atuação pública, sendo mais econômico promover a aquisição do imóvel para o Estado.

Por final, o PLDO 2017, em seu art. 61, I, restringe a aplicação de despesas de capital para gastos afetos a investimentos. Logo, não se justifica a alteração proposta pelo Executivo.

4 DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

4.1 METAS E PRIORIDADES

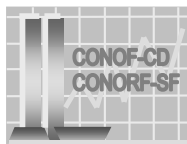
A Constituição Federal determina que a lei de diretrizes orçamentárias deve estabelecer *“as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”* (art. 165, § 2º).

A partir da LDO 1992, tornou-se habitual que os projetos e as respectivas leis de diretrizes incluíssem as prioridades da administração federal em forma de anexo (ressalvadas as LDO's 1991, 1996, 2000, 2004 e 2012, cujos projetos, diante da inexistência de um plano plurianual como referência, não continham o anexo, tampouco o Congresso Nacional decidiu elaborá-lo).

No processo legislativo referente às LDO's 2011, 2013, 2014 e 2015, cujos projetos não continham o anexo, o Congresso Nacional decidiu criá-lo. Tais anexos foram sistematicamente vetados.

O PLDO 2016 determinou que as prioridades e metas da Administração Pública Federal seriam estabelecidas no Plano Plurianual 2016-2019. Entretanto, após a apreciação do Congresso Nacional e a aposição dos vetos presidenciais ao PLDO 2016, a lei aprovada (LDO 2016) manteve parte do anexo de metas e prioridades inserido pelo Congresso Nacional.

O PLDO 2017, diferentemente dos anos anteriores, trouxe o Anexo VII - Prioridades e Metas. Esse anexo prioriza programações do Plano Brasil sem Miséria - PBSM e do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, dividindo-os em seis grupos de prioridades detalhados por meio de ações e metas, conforme descrito na Tabela 11:



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Tabela 11
Prioridades e Metas para 2017

Prioridade	Ação Orçamentária	Produto (unidade de medida)	Meta
PAC - Minha Casa, Minha Vida	00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR	Volume contratado (unidade habitacional)	100.000
	00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009)	Volume contratado (unidade habitacional)	325.000
	00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009)	Volume contratado (unidade habitacional)	35.000
	00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS	Volume contratado (unidade habitacional)	35.000
PAC - Manutenção Rodoviária	20VI - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Centro-Oeste	Trecho mantido (Km)	8.290
	20VJ - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste	Trecho mantido (Km)	18.690
	20VK - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte	Trecho mantido (Km)	8.672
	20VM - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sul	Trecho mantido (Km)	8.628
	20VL - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sudeste	Trecho mantido (Km)	7.664
PAC - Creches (Proinfância)	12KU - Implantação de Escolas para Educação Infantil	Unidade apoiada (unidade)	1.000
PAC - Unidades Básicas de Saúde	12L5 - Construção e Ampliação de Unidades Básicas de Saúde - UBS	Unidade construída/ampliada (unidade)	3.470
PBSM - Bolsa Família	8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)	Família atendida (unidade)	14.000.000
PBSM - Assistência Social	2A60 - Serviços de Proteção Básica	Ente federado apoiado (unidade)	5.543
	2A65 - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade	Ente federado apoiado (unidade)	1.353

Cabe ressaltar que as prioridades definidas no art. 4º do PLDO 2017 e no Anexo VII não estão em plena sintonia com o Plano Plurianual 2016-2019 (Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016), pois este também inclui as metas do Plano Nacional de Educação - PNE dentre as prioridades para o quadriênio em referência:

Art. 3.º São prioridades da administração pública federal para o período 2016- 2019:

I – as metas inscritas no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014);

II - o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, identificado nas leis orçamentárias anuais por meio de atributo específico; e

III - o Plano Brasil sem Miséria - PBSM, identificado nas leis orçamentárias anuais por meio de atributo específico.

É oportuno também frisar que o art. 10 da Lei do PNE estabelece que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com suas diretrizes, metas e estratégias e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

4.2 ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

O Capítulo II do PLDO 2017 oferece conceitos básicos sobre itens que integram a programação, bem como acerca dos códigos dos classificadores que a compõem. Além disso, estabelece o conteúdo do PLOA 2017, da mensagem que deve encaminhá-lo e da respectiva lei; estatui a necessidade de discriminação específica de dotações para determinadas categorias de programação e regulamenta a composição da reserva de contingência.

Em comparação com o texto em vigor, o projeto exclui a possibilidade de apresentação de emendas individuais grafadas com RP 6 em programações abrangidas pelo PAC. Tendo em vista que essas emendas são de execução obrigatória, nos termos do art. 166, §§ 9º e seguintes, é questionável a pretendida exclusão. Portanto, é interessante que seja restaurado o texto vigente em 2016.

O PLDO 2017 também preserva a exigência de discriminação em categorias de programação específica das despesas de pessoal e encargos sociais decorrentes de concessão de vantagens ou aumento de remuneração, inclusive resultante de alteração de estrutura de carreiras, e do provimento de cargos, empregos e funções. No entanto, suprimiu a condição temporal referente ao início de tramitação, no Congresso Nacional, das respectivas proposições.

Essa exclusão da condição temporal, no entanto, não provoca nenhuma repercussão, uma vez que o art. 84, § 2º, do PLDO 2017 estatui que a autorização em questão deve ser amparada em proposições cuja tramitação se inicie no Congresso

Nacional até 21 de agosto de 2016. Dessa forma, tal supressão se revela um aperfeiçoamento da técnica legislativa ao evitar dispor sobre a mesma informação em dois comandos distintos.

Vale ressaltar, ainda, que, quando da sanção do PLDO 2016, foram vetados o art. 12, § 1º, III, e §§ 2º ao 6º, que dispunham sobre a constituição de reserva para compensação de expansão de despesa obrigatória de caráter continuado ou desoneração de receita não consideradas no projeto de lei orçamentária. Entende-se meritória a constituição de tal reserva e, portanto, a recuperação da redação do autógrafo ao PLDO 2016 revela-se salutar.

4.3 DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

O Capítulo III do PLDO 2017 dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos da União. A Seção I cuida das diretrizes gerais, para alocação de recursos, com vistas a propiciar controle dos valores transferidos, dos custos das ações e dos resultados dos programas de governo. Trata, ademais, das vedações de destinação de recursos para atendimento de despesas específicas e outros temas correlatos.

Em relação às normas da LDO 2016, observa-se modificação na aquisição de passagens aéreas. A regra geral continua sendo a compra em classe econômica. Porém, não se prevê a aquisição de passagens em primeira classe para Presidente e Vice-Presidente da República nem para Presidentes das Casas do Congresso Nacional. Essas autoridades foram equiparadas às demais relacionadas no art. 18, § 2º, do PLDO 2017, para as quais podem ser compradas passagens aéreas de classe executiva.

A medida não representa economia significativa de gastos, pois poucas empresas oferecem a opção de primeira classe. Além disso, a quantidade de autoridades alcançadas pela proposta é pequena. Porém, há uma mensagem de cunho simbólico relacionada à gestão dos recursos públicos, mormente em períodos de crise fiscal

Aspecto não contemplado no texto do PLDO 2017 se refere ao teor dos §§ 1º, 4º e 5º do art. 16 do autógrafo do PLDO 2016, vetados pelo Poder Executivo. De acordo com esses dispositivos, os órgãos e entidades poderiam manter sistemas próprios de gestão de contratos de convênios ou instrumentos congêneres, desde que possível a transferência eletrônica de dados para SIASG e SICONV. A implantação desses sistemas deveria ocorrer de forma gradativa para possibilitar o acesso gerencial dos dados, nos níveis de amplitude, abrangência e detalhamento concedido pelo SICONV. Além disso, o § 4º estabelecia a possibilidade de consultas pelas unidades federativas ao banco de projetos de que trata o art. 17, § 1º, do PLDO 2016.

De acordo com as razões de veto, *“os dispositivos impactariam diretamente a operacionalização e utilização do Sistema de Convênios – SICONV, gerando demanda de alterações significativas”*. Além disso, alegou-se que o contexto orçamentário e financeiro

não era favorável, bem como que a aprovação dos dispositivos permitiria a manutenção de sistemas paralelos, o que fragilizaria o controle e a gestão de parcerias.

No entanto, na Nota Técnica Conjunta nº 3, de 2016, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, argumenta-se que “o veto frustra a expectativa de aperfeiçoamento dos métodos e da disponibilização oportuna das informações”. Afirma-se, ainda, que a necessidade de integração do SICONV com sistemas de outros órgãos já constou de recomendação do Tribunal de Contas da União, em 2010, por meio do Acórdão nº 1117/2010-Plenário.

4.4 DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA OS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, MPU E DPU

O Projeto prevê modificação, em relação à LDO vigente, do parâmetro para elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU, no que se refere às despesas classificadas nos GNDs 3 – Outras Despesas Correntes, 4 - Investimentos e 5 - Inversões Financeiras, excluídas despesas com auxílio-alimentação, assistência pré-escolar, assistência médica e odontológica, auxílio-transporte, benefícios e pensões especiais concedidas por legislação específica ou sentenças judiciais, auxílio funeral e auxílio natalidade.

O parâmetro considerado passa a ser a posição do conjunto das dotações previstas no projeto de lei orçamentária de 2016. Assim, o parâmetro proposto tem como referência o cenário compreendido no segundo e em meados do terceiro quadrimestres de 2015, quando se conclui a elaboração da proposta orçamentária.

Não se prevê nenhuma forma de atualização dos valores, revelando a necessidade de contenção de despesas. Vale ressaltar, no entanto, que algumas despesas são excluídas da regra geral por seguirem regra de reajuste específica, assim como ocorreu em anos anteriores. Essas exclusões são inevitáveis, mas reduzem o impacto de redução dos gastos.

4.5 DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

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

A alteração constitucional entrou em vigor na data de publicação e garantiu a produção de efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014 (art. 4º da EC 86/2015). Assim, o mínimo federal a ser aplicado em ASPS deve ser apurado a partir da

“receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15%” (nova redação do art. 198, § 2º, I, da Constituição). A União, entretanto, conta com até cinco anos para alcançar progressivamente esse percentual, sendo de 13,7% da receita corrente líquida o piso de saúde para 2017 (art. 2º da EC 86/2015).

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

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

Quanto à elaboração do orçamento para 2017, é importante destacar não haver mais obrigatoriedade de o PLOA prever a totalidade dos recursos necessários para atendimento do mínimo constitucional em saúde. Tendo em vista que metade do montante de emendas individuais deve necessariamente ser destinada a ASPS (§ 9º do art. 166 da CF, com a redação da EC 86/2015) e computada para fins do cumprimento dos recursos mínimos a serem aplicados pela União (§ 10 do art. 166 da CF, com a redação da EC 86/2015), o Executivo poderia abater o equivalente a 0,6% da receita corrente líquida – RCL das programações enviadas para comporem o piso federal de 2017 e aguardar que essa parcela seja atendida pelas emendas individuais.

Não há garantias de que o piso da saúde para 2017 - calculado segundo a nova metodologia (13,7% da RCL) - venha a ser suficiente para corrigir as despesas do setor no montante, no mínimo, equivalente ao que seria obtido a partir da aplicação da antiga regra vigente até 2014. Situação que pode agravar o financiamento da saúde, uma vez que parcela significativa das despesas tem natureza obrigatória e, portanto, apresenta difícil capacidade de compressão.

Uma forma de atenuar o risco mencionado acima seria inserir dispositivo na LDO – sem prejuízo do cumprimento da norma constitucional – que estabelecesse para o exercício de 2017 aplicação em ASPS não inferior ao montante mínimo apurado segundo a regra antiga, a exemplo do que foi feito na tramitação do PLDO 2016, mas cujo dispositivo foi vetado.

Poder-se-ia aventar não caber à LDO dispor sobre o piso da saúde. Entretanto, constitucionalmente cabe a tal norma estabelecer diretrizes de elaboração e execução orçamentária para a União e, nos termos do § 2º do art. 195 da CF, a proposta orçamentária para o orçamento da seguridade social (inclusive saúde) deve ser elaborada tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas nessa lei. Tal dispositivo não foi

revogado ou sequer alterado pela EC 86/2015, o que reforça a competência da LDO para tratar do assunto. A Carta Política busca estabelecer um piso de aplicação e não um limite à sua execução, estando dispositivo com tal objetivo no âmbito da LDO em perfeita sintonia com o mandamento constitucional.

Por fim, importa destacar que, nos exercícios de 2014 e de 2015, quando a apuração dos recursos mínimos a serem aplicados se encontrava regida pela antiga regra de cálculo, a União aplicou volume de recursos equivalente respectivamente a 14,3% e a 14,8% da RCL. Portanto, o piso de 13,7% para 2017 – assim como o de 13,2% previsto para 2016 - representa percentual inferior ao efetivamente aplicado nos exercícios de 2014 e 2015.

4.6 DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA O ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO

De acordo com a Constituição Federal, o Orçamento de Investimento deve consignar os investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (CF, art. 165, § 5º, II).

No entanto, uma interpretação mais restritiva vem sendo adotada, uma vez que apenas as Estatais Federais que não recebem recursos do Tesouro Nacional, exceto aumento de capital, integram essa parcela do Orçamento.

As outras empresas, também chamadas de estatais federais dependentes, devem ter suas previsões orçamentárias discriminadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. A partir desse entendimento, as estatais dependentes têm sido obrigadas a consignar na LOA, além dos seus investimentos, as suas previsões de gastos de todos os outros grupos de natureza da despesa.

A LDO vigente determina que as normas gerais da Lei nº 4.320, de 1964, no que concerne a regime contábil, execução do orçamento e demonstrações contábeis, não se aplicam às empresas integrantes do Orçamento de Investimento. Atualmente, estas são regidas pela Lei nº 6.404, de 1976, com as alterações trazidas pela Lei nº 11.638, de 2007, quando integrantes do denominado Setor Produtivo Estatal.

Nessa tipificação enquadram-se, entre outras, as empresas públicas dedicadas à produção de petróleo e derivados, à geração e transmissão de energia elétrica e aos serviços de transportes, comunicações, abastecimento, pesquisa e desenvolvimento. Quando, contudo, tratar-se de instituições que atuam no Sistema Financeiro Nacional, submetem-se ao regime contábil estatuído pela Lei nº 4.595, de 1964, e sujeitam-se às normas infralegais e controles do Banco Central do Brasil.

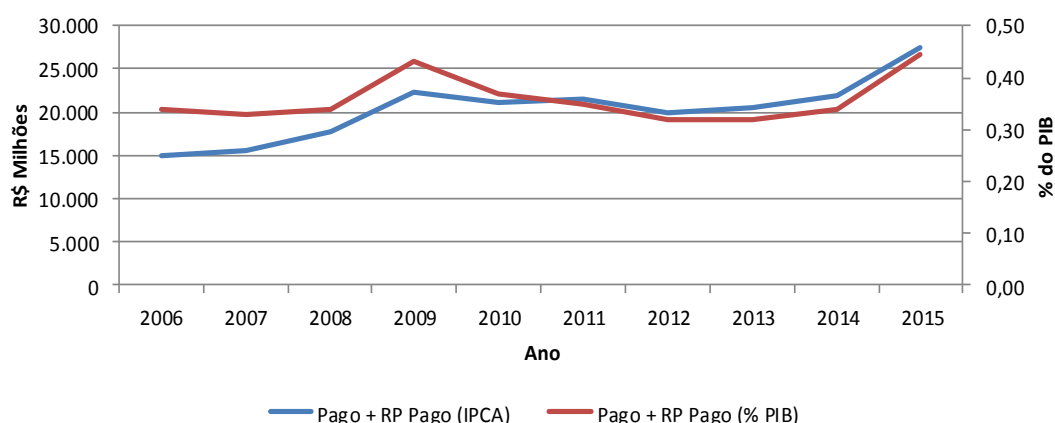
4.7 DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA DÉBITOS JUDICIAIS

Em relação aos débitos judiciais, o PLDO 2017 mantém as principais regras da LDO 2016, o que indica a estabilização dos procedimentos relativos a esses dispêndios.

Deve ser ressaltado que, nos últimos anos, verifica-se um importante crescimento das despesas decorrentes de condenações judiciais da União e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

O Gráfico 4 apresenta a evolução dos valores pagos com débitos judiciais nos últimos dez anos, em valores reais e em percentual do PIB²⁴.

Gráfico 4
Evolução dos Valores Pagos com Débitos Judiciais



Fonte: Siga Brasil

Entre 2012 e 2015, observa-se um crescimento de 37,8% no pagamento das sentenças judiciais, em termos reais. Para 2016, estão autorizadas dotações de R\$ 30,3 bilhões²⁵, equivalentes a 0,49% do PIB projetado²⁶, o que reforça a trajetória ascendente desses dispêndios.

Nesse programa, as ações orçamentárias de maior representatividade são: 0005 – *Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)* e 0625 – *Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor*. Juntas, representam mais de 94% das dotações do referido programa. O Gráfico 5 retrata a evolução das despesas pagas nessas ações, em termos reais.

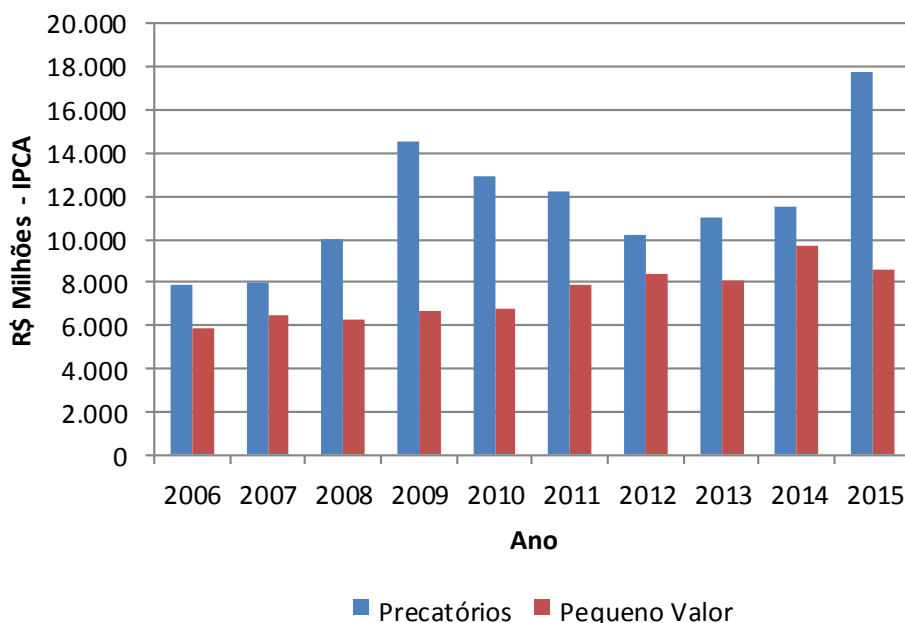
²⁴ Valores deflacionados pelo IPCA, a preços de março de 2016.

²⁵ Programa 0901 – *Operações Especiais – Cumprimento de Sentenças Judiciais*.

²⁶ PIB de 2016 estimado em R\$ 6.194,0 bilhões, pelo Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, do 1º bimestre de 2016, da Secretaria de Orçamento Federal.

Gráfico 5

Precatórios e Débitos de Pequeno Valor - Valores Pagos (inclui restos a pagar)



Fonte: Siga Brasil

O Gráfico 5 evidencia que o pagamento de precatórios responde por grande parte do crescimento dos gastos com débitos judiciais observado a partir de 2012. O volume de pagamento das chamadas requisições de pequeno valor tem crescido em ritmo inferior ao dos precatórios.

Recentemente, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 4.495, de 2016, em tramitação na Câmara dos Deputados²⁷. O Projeto dispõe sobre a execução orçamentária e financeira de precatórios da esfera federal, criando fundos de natureza financeira vinculados ao Conselho da Justiça Federal e ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

Segundo a Exposição de Motivos nº 16/2016 – MF, que acompanha o Projeto, a urgência da tramitação da proposta se justifica

“... pela necessidade de adoção de medidas visando otimizar a gestão do pagamento de precatórios no âmbito do Governo Federal ainda no exercício de 2016, cuja lei orçamentária autorizou gastos de cerca de R\$ 19,2 bilhões, o que representa um crescimento de aproximadamente 9% em relação ao realizado em 2015”.

O Poder Executivo argumenta que, de acordo com informações obtidas junto às instituições financeiras oficiais, há acúmulo de recursos depositados relativos a precatórios cujos credores não comparecem aos bancos para sacar seu crédito. Em

²⁷ A proposição tramita segundo o regime de urgência previsto no art. 64, §1º, da Constituição Federal, tendo sido distribuída às Comissões de Finanças e Tributação e Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados.

alguns casos, os recursos estariam depositados há 15 anos, sem o respectivo saque pelo beneficiário. Não obstante tais recursos pertencerem aos indivíduos que obtiveram ganho de causa contra a Fazenda Pública, o Executivo avalia que, com o objetivo de otimizar os recursos federais, estes recursos poderiam ser geridos de forma mais eficiente, sem prejuízo do direito líquido e certo dos credores.

Assim, o PL 4.495/2016 propõe que os pagamentos de precatórios sejam realizados mediante conta transitória em fundos de precatórios, em instituições financeiras públicas. Esses fundos concentrariam os recursos referentes ao pagamento de precatórios, já com a indicação do montante por beneficiário, assegurada a atualização monetária até a data do saque. A rotina de pagamento para os órgãos do Poder Judiciário seria mantida, entretanto o pagamento se daria por meio de uma transferência aos citados fundos, e, na sequência, transferência do fundo aos credores da obrigação.

O referido Projeto estabelece, ainda, que os recursos depositados e sem saque pelos credores por período superior a quatro anos sejam transferidos aos fundos de precatórios. Essa previsão ensejou, no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, de fevereiro de 2016, uma expressiva redução na estimativa de gastos obrigatórios de 2016, da ordem de R\$ 12,0 bilhões. Nos termos do Relatório,

“...o impacto primário estimado com a adoção do referido Projeto de Lei, em 2016, é de R\$ 12,0 bilhões, pois ao saldo acumulado ocioso há mais de 4 anos, de R\$ 5,7 bilhões, se somarão os depósitos oriundos dos valores constantes da LOA-2016 existentes nos fundos e não sacados até o encerramento do ano, que se estima, com base nos dados históricos, em R\$ 6,3 bilhões”.

Entretanto, no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre de 2016, retirou-se essa redução de R\$ 12,0 bilhões da estimativa de despesas obrigatórias.

Destaque-se, ademais, no PLDO 2017, a inclusão do parágrafo único do art. 27, inexistente na LDO 2016, estabelecendo que, na atualização monetária dos precatórios tributários, deverão ser observados os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários.

Essa previsão específica de atualização monetária dos precatórios tributários alinha-se a recente decisão do Supremo Tribunal Federal, no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) nºs 4.357 e 4.425.

Em 14/03/2013, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do § 12 do art. 100 da Constituição²⁸, além de outros dispositivos da EC nº 62/2009. Posteriormente, em 25/03/2015, o Plenário do STF reuniu-se para concluir a modulação

²⁸ Constituição Federal, art. 100 “§12. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios”.

dos efeitos dessa decisão. Por maioria, a Corte Suprema conferiu eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade de vários dispositivos, inclusive do § 12 do art. 100, fixando como marco inicial de eficácia a data do último julgamento (25/03/2015). Consideraram-se válidos os precatórios expedidos e pagos até a citada data.

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

Por fim, mencione-se que o PLDO inclui o § 3º do art. 28, estabelecendo que o pagamento da contribuição para o regime próprio de previdência do servidor público, decorrente de precatórios e requisições de pequeno valor devidos pela União e suas entidades, será efetuado por meio de programação específica no âmbito do órgão “Encargos Financeiros da União”. Na prática, desde o exercício financeiro de 2010, pelo menos, tem sido incluída ação específica com essa finalidade nas leis orçamentárias²⁹. Deve ser avaliada a conveniência de deslocamento desse preceito para o rol previsto no art. 12 do PLDO, que estabelece a discriminação de dotações especificadas em categorias de programação específicas.

4.8 DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO

A seção IV do capítulo III do PLDO 2017 trata dos empréstimos, financiamentos e refinanciamentos lastreados em recursos públicos federais. No orçamento, as programações associadas a essa finalidade estão concentradas nas unidades orçamentárias integrantes do órgão 74000 - Operações Oficiais de Crédito.

Os recursos públicos federais atualmente destinados a financiamentos que apoiam, entre outros, agricultores familiares, famílias assentadas, exportadores, mutuários de crédito imobiliário, estudantes e empreendedores, são expressivos. De 2012 a 2016, foram destinados os seguintes valores para financiamentos no âmbito das operações oficiais de crédito:

²⁹ Ação 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. Para 2016, estão autorizados R\$ 560,1 milhões para essa operação especial.

Tabela 12
Execução de Empréstimos, Financiamentos e Refinanciamentos - Órgão
Operações Oficiais de Crédito

R\$ milhões			
Exercício	Valor Autorizado (Lei + Créditos)	Valor Pago	% de Execução
2012	41.221,9	20.762,4	50%
2013	36.451,7	23.060,0	63%
2014	42.652,8	30.841,7	72%
2015	48.856,0	34.246,0	70%
2016	47.062,4	-	-

Fonte: Siga Brasil

O Anexo II do Projeto, inciso VII, alínea “f”, relaciona, entre as informações complementares que devem acompanhar o projeto de lei orçamentária, a memória de cálculo das estimativas para 2017 dos subsídios financeiros e creditícios concedidos pela União, relacionados por espécie de benefício, identificando, para cada um, o órgão gestor, o banco operador, a respectiva legislação autorizativa e região contemplada, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 6º, da Constituição.

Porém, dada a relevância e amplitude dessas ações, verifica-se que tais dispositivos são insuficientes para conferir maior transparência aos subsídios implícitos nesses financiamentos. O PLDO poderia ser aperfeiçoado para conferir maior efetividade ao art. 27, parágrafo único da LRF³⁰, dispondo sobre a obrigatoriedade de o PLOA 2017 consignar os subsídios constantes das operações de créditos realizadas com recursos orçamentários.

4.9 RESERVA DE CONTINGÊNCIA

Quanto à Reserva de Contingência, o PLDO 2017 passa a considerar, pela primeira vez, as alterações ocorridas por conta do orçamento impositivo, que elevou o montante destinado a emendas parlamentares de 1,0% para 1,2% da Receita Corrente Líquida.

Por outro lado, a proposta do Poder Executivo não contempla a previsão de reserva orçamentária para a compensação de projetos de lei. No PLDO 2016, o Congresso Nacional fez constar dispositivos segundo os quais se constituiria reserva para compensar a expansão de despesa obrigatória de caráter continuado ou a desoneração de receita não consideradas no projeto de lei orçamentária, bem como compensar os

³⁰ LRF, art. 27, parágrafo único: “Dependem de autorização em lei específica as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com o *caput*, sendo o subsídio correspondente consignado na lei orçamentária.”

efeitos orçamentários e financeiros das proposições em tramitação no Congresso Nacional, desde que compatíveis com as normas financeiras, em especial as leis do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias.

O Poder Executivo vetou tais determinações, alegando cerceamento de seu poder discricionário, não previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em Nota Técnica sobre os vetos ao PLDO 2016, as Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal apontaram compreensão equivocada do Executivo quanto ao devido processo legislativo, *“uma vez que a LRF é norma geral, isto é, abrange outras esferas federadas, enquanto as diretrizes orçamentárias regulam apenas o processo orçamentário da União. Assim nada impede que lei ordinária especialize as regras do processo legislativo federal. Nesse sentido, a fundamentação do veto abarca apenas parcialmente o conteúdo do § 2º do art. 12 da LDO, que abrange também alterações legislativas posteriores ao projeto de lei e à lei orçamentária anual”* (NTC 03/2016).

5 EXECUÇÃO PROVISÓRIA – ANTEVIGÊNCIA DA APROVAÇÃO DA LOA

Nos termos do PLDO 2017, a execução provisória do PLOA 2017 poderá ocorrer na hipótese de o projeto não ser sancionado até 31 de dezembro de 2016. O objetivo é evitar a paralisação do Estado. Sem orçamento aprovado, a administração pública teria de interromper seus serviços, o que geraria grave comprometimento da ordem pública.

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

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

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

O PLDO 2017 permite a execução total das programações constantes do PLOA 2017 (mesmo sem a aprovação pelo Congresso), embora de forma distinta, a depender do enquadramento ou não da despesa nos incisos do caput do art. 56.

As despesas relacionadas nos dezesseis incisos do *caput* do art. 56, classificadas, em sua maioria, como obrigatórias, podem ser executadas sem restrições. As demais programações, por sua vez, conforme disposto no § 1º, poderão ser executadas até o limite de um doze avos (1/12) do valor previsto para o respectivo órgão, multiplicado pelo número de meses decorridos até a sanção.

No primeiro grupo, o projeto suprime, em relação à LDO 2016, despesas com aquisições em empresas estratégicas de defesa. Porém, acrescenta os seguintes itens:

- a) aquisição de matérias-primas e insumos de produção industrial de caráter essencial ou exclusivo;
- b) concessão de financiamentos ao setor cafeeiro com recursos do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira - Funcafé;
- c) pagamentos e anuidades ou de participação em organismos e entidades nacionais ou internacionais;
- d) concessão de financiamento imobiliário aos servidores civis e militares das Forças Armadas; e
- e) subtítulos de projetos em andamento.

O projeto também amplia as possibilidades de execução por meio de duodécimos. Na LDO 2016, esse tipo de execução estava limitado às outras despesas correntes de caráter inadiável. No PLDO 2017, alcança todas as despesas não relacionadas nos incisos do *caput*.

Além disso, da mesma forma que ocorreu em anos anteriores, o projeto estende às programações executadas provisoriamente a mesma sistemática prevista no art. 39, o que possibilita alterações de diversas ordens por ato próprio, tais como mudanças de GND, de indicador de RP e de modalidade de aplicação dos recursos.

Assim, pelas regras do PLDO 2017, estaria assegurada a plena execução das programações do PLOA 2017, embora limitada ao duodécimo em alguns casos, independentemente da aprovação da lei orçamentária pelo Congresso Nacional, o que poderia reduzir o interesse do Poder Executivo na aprovação tempestiva do orçamento. Portanto, para que isso não ocorra, cabe ao Poder Legislativo efetuar alterações no art. 56 de forma a restringir a execução antecipada de despesas que possam ser adiadas sem causar paralisia na administração pública.

6 LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA (CONTINGENCIAMENTO)

6.1 DISPOSIÇÕES GERAIS

Dispõe o art. 9º da LRF que a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), se necessária, deve ser efetivada, em bases bimestrais, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Por força dessa previsão legal, o PLDO 2017, em sua Seção VIII - Da Limitação Orçamentária e Financeira, traz uma série de disciplinas pertinentes à matéria.

Nessa esteira, saliente-se que o art. 54 do PLDO 2017 preserva a redação capitular da LDO 2016 ao estatuir que:

*Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo **apurará o montante necessário** e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre. (grifou-se)*

Reafirma-se nesse comando, em síntese, que, conquanto o contingenciamento se concretize – em consonância com o princípio da separação funcional-orgânica dos Poderes – por ato próprio de cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, é de responsabilidade do Poder Executivo informar-lhes, até o 22º dia após o encerramento de cada bimestre, sobre o eventual *quantum* necessário apurado.

Importa ressaltar, ainda, que a mesma Seção VIII mantém a importante previsão de que o Poder Executivo, ao publicar, por ato próprio (Decreto), o seu cronograma anual de desembolso mensal, também deve fazer constar desse documento as *metas quadrimestrais* de superávit primário da União, tanto no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social como no das empresas estatais federais.

Trata-se, vale recuperar, de um importante ponto de controle periódico expressamente previsto na LRF, a qual, no § 4º do seu art. 9º, requer que o Poder Executivo federal demonstre e avalie o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na CMO.

Com essa exigência, a LRF impõe ao gestor público uma sistemática de *accountability* fiscal que robustece sobremaneira o processo anual de alcance de metas fiscais. Evita-se, assim, que as metas anuais sejam expostas a toda sorte de dinâmicas que, no limite, poderiam dar azo a justificativas centradas em esperanças “apostas de fim de ano”.

E nem poderia, por princípio, ser a sistemática de alcance de metas desprovida de instrumentos de controle dessa natureza, pois não se deve perder de mira que a própria LRF explicita que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

À luz de toda essa sistemática e dos eventos fiscais mais recentes, que ganharam notoriedade no processo de *impeachment* aberto em desfavor da Presidente Dilma Rousseff, nota-se a necessidade de aprimoramento legislativo.

No ano de 2015, o Decreto nº 8.456 estabeleceu a meta até o segundo quadrimestre em R\$ 22,2 bilhões (a meta anual era de R\$ 55,3 bilhões). Em julho, diante da avaliação de que, mesmo com as medidas já tomadas pelo governo, o resultado primário previsto não seria alcançado, o Executivo encaminhou ao Congresso o PLN 5/2015, que propunha redução da meta anual para R\$ 5,8 bilhões.

Durante o trâmite legislativo do PLN 5/2015, a alteração de meta foi revista, e, em dezembro, o projeto, convertido na Lei nº 13.199/2015, previu meta de déficit primário de até R\$ 119,9 bilhões. No entanto, mesmo antes da aprovação da lei, a gestão fiscal do Poder Executivo estava pautada na meta constante do PLN 5/2015.

Nesse contexto, questiona-se a possibilidade de o Poder Executivo apurar a necessidade de contingenciamento com base na meta *constante de projeto de lei*.

Vale destacar a omissão de contingenciamento foi apontada pelo TCU como razão ensejadora de rejeição das contas presidenciais relativas a 2014.

Por essas razões, e tendo em vista que o art. 9º da LRF prevê que o contingenciamento deve ser efetivado, quando necessário, segundo os critérios fixados pela LDO, mostra-se pertinente tornar expresso o entendimento mais consentâneo da responsabilidade fiscal, alterando-se a redação do art. 54 do PLDO de forma a explicitar a impossibilidade de utilização de meta pendente de aprovação como parâmetro para a gestão fiscal.

6.2 DESPESAS RESSALVADAS DO CONTINGENCIAMENTO

Estatui o art. 9º, § 2º, da LRF, que não são passíveis de contingenciamento as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive as destinadas ao pagamento do serviço da dívida, *bem como as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias*.

O PLDO 2017 repete os itens listados no PLDO 2016, indicando apenas as despesas que constituem obrigações constitucionais e legais da União como não sujeitas à limitação de empenho e movimentação financeira.

7 ALTERAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA

O PLDO 2017, repetindo disposição do PLDO 2016, traz regras para modificação do orçamento sem a necessidade de autorização do Parlamento (arts. 39 a 52).

Essas regras tratam de alterações nas classificações das dotações previstas pelo art. 7º do PLDO, nas fontes de financiamento do Orçamento de Investimento e nos códigos e títulos das ações e dos subtítulos, de acordo com as necessidades de execução, mantido o valor total do subtítulo.

O art. 39 amplia a flexibilidade e a agilidade na execução do orçamento. Alterações da peça orçamentária, segundo este artigo, podem ser efetuadas diretamente pelos Poderes, MPU e DPU.

Em relação às diretrizes orçamentárias vigentes, o PLDO 2017, no art. 39, § 1º, inciso I, amplia as possibilidades de alterações das classificações, ao retirar a restrição de abertura de créditos autorizados na lei orçamentária. Desse modo, a Administração ficaria livre para alterar as decisões do Congresso Nacional, por iniciativa própria, ainda que não haja alteração na Lei Orçamentária para 2017.

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

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

O subtítulo, ao contrário do esperado desse nível de classificação, não indica com precisão a localização do gasto. A título de exemplo, dos cerca de R\$ 2,9 trilhões autorizados em 2015, R\$ 1,8 trilhão (61%) foi classificado com o subtítulo “Nacional” e R\$ 1 trilhão (34%) como “Não aplicável”, isto é, em operações especiais. Assim, o subtítulo não identifica sequer a região do país em que tais recursos serão aplicados.

Com uma única exceção, o PLDO 2017 repete, no art. 39, § 1º, incisos II e III, dispositivos de conceituação aberta, ao prever ajustes nos Orçamentos Fiscal, de Investimentos e da Seguridade Social, no que concerne à codificação orçamentária decorrente da *“necessidade de adequação à classificação vigente, desde que não implique mudança de valores e finalidade da programação”*.

Não é evidente o significado da expressão “finalidade da programação”. Isso pode permitir interpretações diversas, possibilitando que se efetuem modificações significativas sem análise do Congresso Nacional. Além disso, conforme alertado também durante a tramitação do PLDO 2016, a autorização para ajustes na codificação orçamentária, decorrentes da necessidade de adequação à classificação atual, se



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

aprovada, permitirá total modificação dos códigos conhecidos e vigentes, podendo inviabilizar o acompanhamento da execução.

No entanto, é preciso ressaltar, tais incisos não inovam em relação ao que fora aprovado pelo próprio Congresso Nacional, por meio da LDO 2016.

A exceção remete à ausência de vedação para alterações do identificador de resultado primário 3 (RP 3), constante da LDO 2016. O dispositivo em vigor limita essas alterações a 10%, para inclusão ou exclusão, do quantitativo de subtítulos constantes da LOA 2016, vedada a alteração das programações constantes no Anexo de Prioridades e Metas. Assim, fica reduzida a discricionariedade do Poder Executivo para, por ato próprio, incluir ou excluir programações do PAC.

A omissão, no art. 40 do PLDO, dos dispositivos equivalentes aos §§ 12 a 15 do art. 42 da LDO 2016 representa um risco à transparência e pode servir de subterfúgio para que se enviem ao Congresso Nacional projetos de lei de créditos suplementares e especiais destinados a despesas diversas reunidas com as de pessoal, de serviços da dívida e de sentenças judiciais.

Em razão da urgência dessas despesas, o Parlamento pode ser compelido a aprovar apressadamente créditos especiais e suplementares que exigiriam maior discussão, sob o argumento de que, por exemplo, os gastos com pessoal e encargos, por se relacionarem com o conceito de “alimentos”, e as dotações para pagamento dos precatórios, por atenderem a determinação judicial, não poderiam aguardar os necessários debates legislativos ou até mesmo deixarem de ser aprovados.

Portanto, a disposição que melhor resguarda o trabalho legislativo é a que exige a elaboração de créditos específicos para tais despesas, com as duas exceções constantes das diretrizes orçamentárias vigentes, isto é, quando a alteração decorrer da criação de unidade orçamentária, envolver apenas um órgão, atender gastos de pessoal e encargos sociais e sentenças judiciais ou forem exclusivamente dotações classificadas com RP6.

Vale mencionar ainda, como medida de racionalidade administrativa, a ampliação da possibilidade de delegação presidencial ao Ministro do Planejamento, com subdelegação, das alterações orçamentárias relativas a:

- a) abertura ou reabertura de créditos extraordinários relativos a calamidades públicas;
- b) reabertura de créditos especiais e extraordinários promulgados nos últimos quatro meses de 2016;
- c) abertura de créditos especiais ao Orçamento de Investimento com recursos do Tesouro repassados em exercícios anteriores ou inscritos em restos a pagar no âmbito dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade;
- d) extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições; e

e) saldos negativos eventualmente apurados, entre o Projeto de Lei Orçamentária de 2017 enviado ao Congresso Nacional e a respectiva lei.

8 RESTOS A PAGAR

Os Restos a Pagar se referem a despesas empenhadas, mas não pagas no próprio exercício, conforme o art. 36 da Lei nº 4.320, de 1964. O PLDO 2017, semelhantemente aos PLDO's dos anos recentes, não contém disposições sobre os Restos a Pagar, apesar da importância da matéria.

A natureza e a operacionalização dos Restos a Pagar geram impactos de diversos tipos na gestão orçamentária e financeira. Um deles é que os Restos a Pagar podem ser um instrumento de flexibilidade para o pagamento de despesas no caso de não aprovação da lei orçamentária até o final do exercício. As LDO's trazem disposições sobre a execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária nos casos em que ele não for sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro. No entanto, não é necessária autorização adicional para o pagamento dos Restos a Pagar, haja vista que eles já foram autorizados com a sanção da LOA correspondente. Esse efeito é particularmente relevante para os investimentos, pois esse tipo de despesa dificilmente é empenhado, liquidado e pago no mesmo exercício financeiro. Por exemplo, em 2015, do montante empenhado em investimentos, aproximadamente 85% foram inscritos em Restos a Pagar não processados ao final do exercício³¹.

Além disso, os Restos a Pagar têm um efeito importante no cálculo do resultado primário. As despesas com Restos a Pagar são calculadas pelo conceito de caixa. Desse modo, Restos a Pagar referentes a 2015, por exemplo, não foram considerados no cálculo do superávit primário daquele exercício financeiro. Eles apenas reduzirão o resultado fiscal do exercício financeiro em que ocorrer o pagamento.

O efeito sobre o resultado primário de Restos a Pagar ganha relevância em um cenário de aumento dos valores inscritos a esse título. Esse efeito seria neutro sobre o resultado primário se, a cada exercício, os Restos a Pagar inscritos tivessem montante equivalente aos pagos (considerando apenas despesas primárias). Ademais, impende notar que a fórmula de cálculo do resultado primário pode induzir ao indesejado comportamento de se atrasar deliberadamente o pagamento de despesas para o exercício financeiro seguinte com o intuito de facilitar o cumprimento da meta.

Diante disso, os Restos a Pagar são uma das causas do contingenciamento (limitação de pagamento), uma vez que concorrem com o pagamento das despesas fixadas no orçamento do exercício em curso. A LOA estima a receita e fixa a despesa de forma a atingir a meta de superávit primário estabelecida na LDO. Contudo, os Restos a Pagar não são considerados neste momento. Durante a execução do orçamento, à

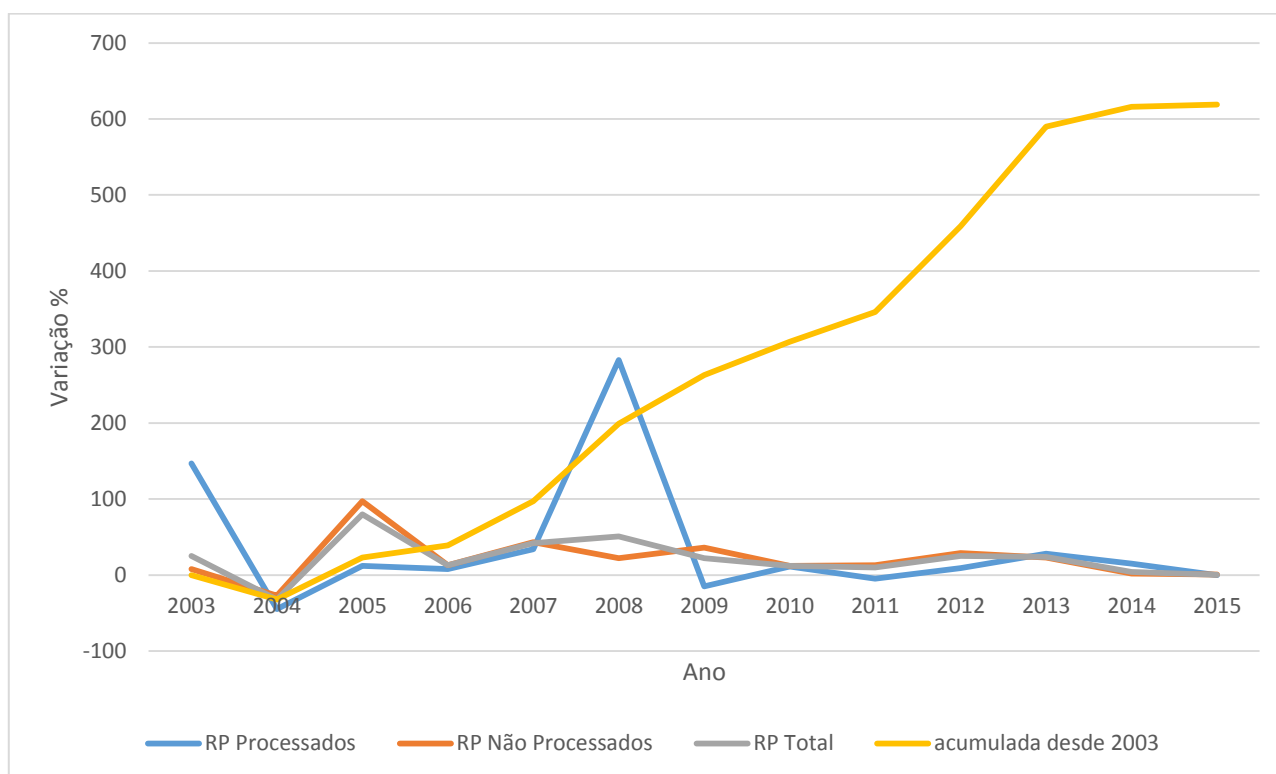
³¹ Fonte: Siga Brasil (www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil).

medida que são pagos Restos a Pagar, menor se torna a disponibilidade de recursos para pagamento de despesas do orçamento vigente.

Conforme o Gráfico 6, de 2004 a 2013, ou seja, por nove anos, a taxa de crescimento anual do estoque de Restos a Pagar não ficou abaixo de 10%, sendo que em 2012 ficou em 25% e, em 2013, 24%. Em 2014, houve significativa redução da taxa de crescimento, que ficou em 4%. Em 2015, o ritmo de crescimento se manteve ainda mais baixo, dessa vez na ordem de 0,4% ao ano. Vale frisar que essa redução não se deu a partir de regras estabelecidas na LDO, mas por um comportamento discricionário dos gestores públicos, sobretudo do Poder Executivo, certamente influenciados pelas condições macroeconômicas.

Gráfico 6

Variação percentual anual e acumulada dos Restos a Pagar



Fonte: Relatório do TCU sobre as Contas do Governo da República (2003 a 2014) e Siga Brasil (2015).

1 = Taxa de crescimento em relação ao ano anterior

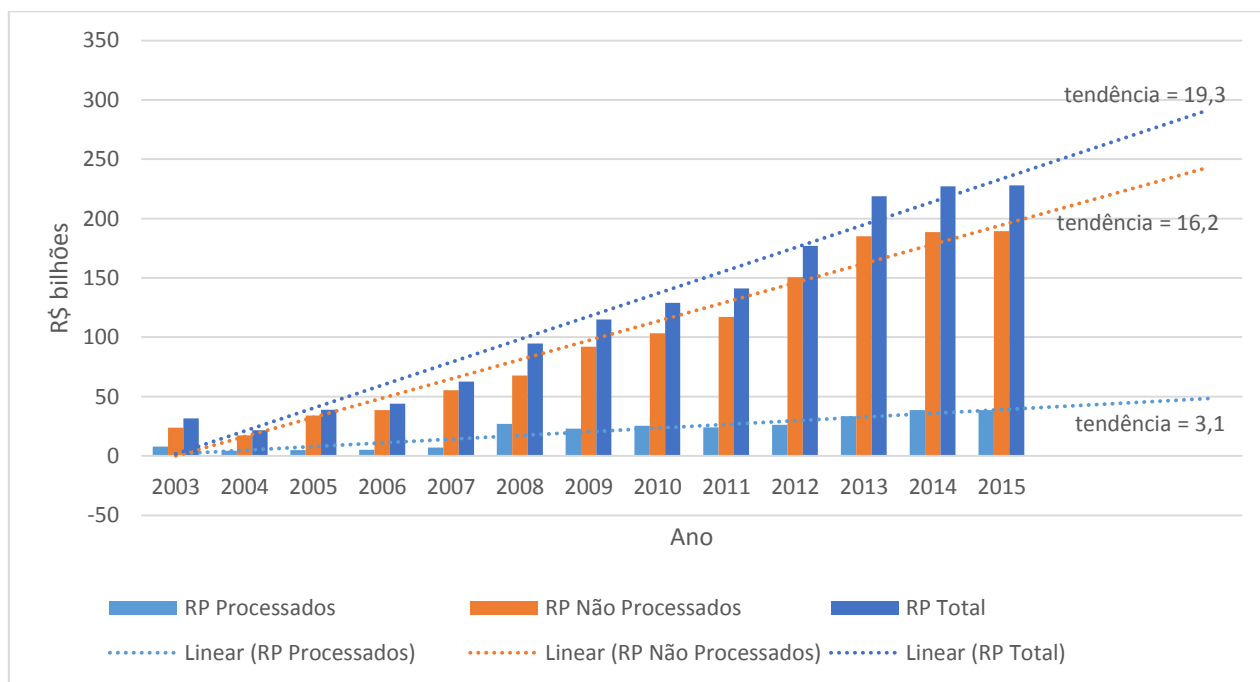
2 = Taxa de crescimento em relação a 2003

Assim sendo, mostra-se relevante a inclusão de dispositivos na LDO que incentivem o controle dos Restos a Pagar, especialmente os não processados, para que essa redução da taxa de crescimento dos Restos a Pagar não seja um fenômeno atípico na série histórica. O Gráfico 7 evidencia a disparidade da tendência linear de crescimento, entre 2003 e 2015. Embora os Restos a Pagar totais tenham aumentado mais de dezenove vezes, os processados aumentaram pouco mais de três vezes, enquanto os

não processados responderam por mais dezesseis vezes. Mantida essa tendência, em três anos, os Restos a Pagar alcançarão cerca de R\$ 300 bilhões, sendo R\$ 250 bilhões de não processados.

Gráfico 7

Variação percentual anual e acumulada dos Restos a Pagar



Fonte: Relatório do TCU sobre as Contas do Governo da República (2003 a 2014) e Siga Brasil (2015).

9 DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS E RESPECTIVOS BENEFÍCIOS

9.1 DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS

O PLDO 2017 estabelece como diretriz a distribuição proporcional entre os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União dos limites para crescimento das despesas relativas a aumentos de remunerações e provimento de cargos. Referido limite será calculado como base na despesa com a folha de pagamento vigente em março de 2016, compatibilizada com as despesas apresentadas até esse mês e os eventuais acréscimos legais.

Os montantes disponíveis para cada Poder, MPU e DPU serão divulgados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão até o dia 14 de agosto de 2016, acompanhados da respectiva metodologia de cálculo. Eventuais diferenças na distribuição dos limites deverão ser objeto de justificativa.

A respeito do regramento proposto, cabe analisar um pouco mais as suas implicações, vantagens e desvantagens. Considerando a despesa liquidada relativa a pessoal e encargos sociais (GND 1), exceto Programa 0901, em março de 2016, que deverá ser somada, posteriormente, com as despesas apresentadas até esse mês e os demais acréscimos legais, nos termos do art. 78 do PLDO 2017, o peso de cada Órgão/Poder na folha de pagamento é o constante da Tabela 13.

Tabela 13
Distribuição das despesas com pessoal por Poder/Órgão

R\$ 1,00

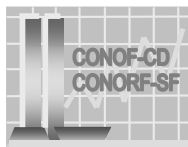
Poder/Órgão	Valor Liquidado (março de 2016)	Percentual da folha
Executivo	16.990.230.211	83,48%
Judiciário	2.334.401.091	11,47%
Legislativo	684.301.012	3,36%
MPU	324.466.885	1,59%
DPU	18.483.341	0,09%
Total	20.351.882.540	100,00%

Isso significa que, desconsiderando-se as alterações supervenientes, do total dos recursos disponíveis para o aumento das despesas de pessoal (aquelas que constarão do Anexo V da LOA), e com base na diretriz de distribuição proporcional dos limites para aumento de despesas com pessoal, 83,48% será destinado ao Executivo; 11,47%, ao Judiciário; 3,36%, ao Legislativo; 1,59%, ao MPU; e 0,09%, à DPU.

Do ponto de vista econômico e fiscal, as despesas com pessoal e encargos sociais da União representam 32,32% da Receita Corrente Líquida da União³². Este percentual está em ascendência desde 2012, quando registrou 27,41%, de acordo com os Relatórios de Gestão Fiscal.

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

³² Fonte: Relatório de Gestão Fiscal consolidado de 2015, disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-de-gestao-fiscal>.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

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

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

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

Importante esclarecer que a redação proposta no PLDO possibilita, mediante justificativa, a fixação de limites diferenciados. Com isso, torna-se possível o atendimento das necessidades dos órgãos que obtiveram menores reajustes de remuneração nos últimos exercícios, ou ainda os que possuam atualmente elevada carência de servidores.

Essa flexibilidade também permite adequar os limites de acordo com as crescentes demandas sociais, que não necessariamente se distribuem de forma proporcional entre os Poderes e órgãos, tendo em vista a dinâmica própria de cada setor estatal.

A Tabela 14 demonstra o percentual de recursos relativos à despesa anualizada do Anexo V das LOAs 2012 a 2016, distribuído a cada Poder/órgão nesses exercícios.

Tabela 14
**Distribuição da expansão das despesas com pessoal por Poder/Órgão
(Anexo V das LOA's 2012 a 2016)**

Poder/Órgão	Exercício				
	2012	2013	2014	2015	2016
Executivo e DPU	85,73%	85,21%	85,75%	81,24%	81,66%
Judiciário	10,27%	9,92%	9,10%	13,08%	12,28%
Legislativo	1,99%	2,80%	3,24%	3,12%	3,63%
MPU e CNMP	2,01%	2,08%	1,91%	2,56%	2,43%

Fonte: Siafi

Já a Tabela 15 demonstra a evolução dos valores referentes às despesas com pessoal e encargos sociais nos exercícios de 2012 a 2016.

Tabela 15
Distribuição das despesas com pessoal por Poder/Órgão – 2012 a 2016

R\$ bilhões

Poder/Órgão	2012		2013		2014		2015		2016	
	Exec.	%	Exec.	%	Exec.	%	Exec.	%	Aut.	%
Executivo e DPU	165,5	82,9%	180,2	83,2%	196,0	83,5%	208,1	83,0%	217,8	83,4%
Judiciário	23,7	11,9%	25,2	11,6%	26,8	11,4%	29,4	11,7%	30,0	11,5%
Legislativo	7,5	3,7%	7,9	3,7%	8,2	3,5%	8,9	3,6%	9,2	3,5%
MPU e CNMP	3,0	1,5%	3,4	1,6%	3,7	1,6%	4,2	1,7%	4,3	1,6%
Total Geral	199,7	100,0%	216,8	100,0%	234,7	100,0%	250,7	100,0%	261,2	100,0%

Fonte: Siop.

Obs: Excluem-se o programa 0901 e o órgão orçamentário reserva de contingência. Inclui-se o órgão orçamentário "Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios" nas despesas do Poder Executivo. As despesas referentes a 2016 são baseadas na autorização orçamentária.

Confrontando os valores das duas tabelas anteriores, nota-se que, entre 2012 e 2016, os percentuais de distribuição dos recursos do Anexo V da LOA apresentaram certa variação, mas a distribuição da despesa executada manteve-se praticamente constante.

Apesar dos pontos positivos mencionados, o fato de a metodologia de cálculo do limite para aumento de gastos com pessoal não estar explicitada no texto do PLDO, tendo sido outorgada essa competência para o Poder Executivo, mantém os demais Poderes/órgãos em certa dependência. Esse ponto necessita ser aprimorado.

Seria recomendável a definição pela LDO da totalidade dos parâmetros para a determinação do limite de aumento que será repartido entre os Poderes, o MPU e a DPU, seja por meio de um percentual único que cada órgão poderá utilizar, seja por uma fórmula que resulte no valor total a ser distribuído entre esses órgãos. Isso permitiria maior transparência e possibilitaria a discussão, no Congresso Nacional, dos critérios a serem adotados.

O PLDO 2017 dispõe que, para serem autorizadas no orçamento de 2017, as despesas relativas à concessão de reajuste de remuneração, à revisão de planos de carreira e à criação de cargos, empregos e funções devem ter suas respectivas proposições em tramitação no Congresso Nacional até 21 de agosto deste ano.

Há também restrição para admissão de servidores. O PLDO 2017 estabelece que somente são possíveis admissões:

- a) com base nos saldos das autorizações constantes do Anexo V da LOA 2016;
- b) relativas às despesas do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF;
- c) relativas à substituição de terceirização;
- d) de militares das Forças Armadas;
- e) relativas aos cargos e funções previstos na Lei nº 13.150, de 27 de julho de 2015 (cria cargos e funções na Justiça Eleitoral),
- f) de servidores e membros da Defensoria Pública da União; ou
- g) decorrentes de concursos públicos cujos editais tenham sido publicados até 31 de agosto de 2016, limitadas à quantidade de vacâncias que venham a ocorrer em 2017, e até o respectivo número de vagas previstas ou com prazo improrrogável vincendo em 2017.

Em comparação com a LDO vigente, a única mudança é a possibilidade de admissão de servidores e membros da DPU.

9.2 DESPESAS COM BENEFÍCIOS

O art. 95 do PLDO 2017 veda o reajuste para assistência pré-escolar e auxílio-alimentação ou refeição quando o valor per capita vigente do benefício pago pelo órgão ou entidade no âmbito dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União for superior ao valor per capita da União praticado no mês de março de 2016.

O PLDO 2016 também previa dispositivo semelhante. Contudo, a redação original do projeto foi alterada no Congresso Nacional, de forma a possibilitar a correção dos valores pelo índice de inflação. Assim, na LDO vigente, veda-se apenas que o reajuste desses benefícios ocorra em percentual acima da variação, no exercício anterior, do IPCA.

Para concessão desses reajustes, o PLDO 2017 acresceu dispositivo que exige observância ao disposto nos incisos I e II do art. 16 da LRF, ou seja, deve ser estimado o impacto orçamentário e é necessária declaração do ordenador de despesa de que o aumento de gasto tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO.

Esse dispositivo apenas reforça o que dispõe a LRF e visa evitar que os reajustes sejam concedidos sem que haja prévia dotação orçamentária suficiente, o que exigiria a abertura de créditos suplementares durante o exercício.

9.3 TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE

O art. 79 do PLDO 2017 determina aos Poderes, ao MPU e à DPU a disponibilização, em meio eletrônico, de tabelas com os quantitativos e remunerações de cargos efetivos e em comissão, bem como a quantidade de pessoal contratado por tempo determinado.

O projeto inova ao determinar que, caso as informações sejam enquadradas como restritas, a tabela deverá indicar, em nota de rodapé, o dispositivo da Lei de Acesso à Informação que legitima essa restrição.

Também devem ser publicadas tabelas com os totais de beneficiários de auxílio-alimentação ou refeição, assistência pré-escolar, assistência médica e odontológica e auxílio-transporte, assim como dos respectivos atos legais relativos aos seus valores per capita (art. 93).

Com base nessas informações, o PLDO 2017 atribui ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a responsabilidade por divulgar em seu sítio quadro informativo consolidado da Administração Pública Federal (arts. 79, § 7º, e 93, § 4º).

Quanto às empresas estatais, o PLDO 2017 (art. 80) exige que as estatais dependentes disponibilizem os acordos coletivos de trabalho, convenções coletivas de trabalho e/ou dissídios coletivos de trabalho aprovados nos respectivos sítios na internet, no portal “Transparência” ou similar.

Seria recomendável prever a obrigação do envio dessas informações ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais - DEST/MP para a divulgação em seu sítio na internet, de forma a consolidar todas as informações num mesmo portal.

10 ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

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

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

O texto do PLDO 2017 mantém inalterada a maior parte do conteúdo sobre o tema constante da LDO 2016. Contudo, disposições importantes aprovadas pelo Congresso Nacional, mas vetadas, como o inciso IV do § 6º e os §§ 11 e 12 do art. 113 do PLDO 2016 aprovado, transcritos a seguir, poderiam ser reaproveitadas:

§ 6º Será considerada incompatível a proposição que:

[...]

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

[...]

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

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

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

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

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

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

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

O argumento de veto contraria a pretensão do dispositivo suprimido, visto que esse estabelece critérios mais rígidos para a aprovação de proposições legislativas que atrelem despesas públicas à variação de índice inflacionário. Esse encargo adicional para tramitação e aprovação de medidas propondo indexação justifica a inclusão deste inciso na LDO 2017.

No caso do § 11, o dispositivo exigia a estimativa do impacto orçamentário-financeiro de projetos de lei e medidas provisórias que acarretem renúncia de receita tributária, financeira e patrimonial ou reduzam transferências a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, para permitir aos demais entes da Federação se planejarem quanto à redução de suas receitas tributárias e de transferências decorrentes de tais atos legislativos.

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

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

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

Na adoção das mencionadas proposições, a União apresenta por imposição legal a estimativa dos impactos orçamentários e financeiros. Entretanto, a estimativa do efeito de tais medidas nos demais entes federados não pode ser realizada pela União, em razão da falta de acesso aos elementos necessários para o cálculo.

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

Em relação ao § 12, a justificativa para o veto menciona que requisitos não previstos nas respectivas leis específicas de transferências obrigatórias podem gerar insegurança jurídica, considerando, especialmente, a dubiedade de comandos normativos.

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

Adicionalmente, disposições também importantes da LDO 2016 e excluídas do PLDO 2017, como os §§ 13, 14, 15 e 16 do art. 98, transcritos a seguir, deveriam ser reaproveitadas:

§ 13. O disposto no inciso IV do § 6º não se aplica às despesas a que se refere o inciso IV do art. 7º da Constituição Federal.

§ 14. Fica dispensada a compensação de que trata o caput para proposições cujo impacto seja irrelevante, assim considerado o limite de 0,001% (um milésimo por cento) da Receita Corrente Líquida verificada no exercício anterior ao do início de tramitação da proposta no Poder Legislativo.

§ 15. O conjunto das proposições aprovadas com base no § 14 deste artigo não poderá ultrapassar a 0,01% (um centésimo por cento) da Receita Corrente Líquida implícita na Lei Orçamentária do exercício em que ocorreu a aprovação.

§ 16. O disposto no § 14 deste artigo não se aplica às despesas com:

I - pessoal, de que trata o art. 99 desta Lei; e

II - benefícios ou serviços da seguridade social criados, majorados ou estendidos, nos termos do art. 195, § 5º, da Constituição.

O § 13 excetua da regra do já referido inciso IV do § 6º as despesas relativas ao reajuste do salário mínimo fixado em lei. Já os §§ 14 a 16 visam a dar às proposições cujo impacto orçamentário sejam irrelevantes um tratamento diferenciado.

11 POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO

O PLDO 2017 mantém, em relação a 2016, basicamente os mesmos critérios sob os quais as agências financeiras oficiais de fomento (AFOFs) devem aplicar os recursos à sua disposição.

Como destacado em notas técnicas dos anos anteriores, o texto do PLDO não estabelece metas para os valores a serem aplicados no cumprimento das prioridades estabelecidas, ainda que na forma de percentuais sobre os recursos disponíveis. Considerando que as agências realizam diversas atividades, entre as quais as relacionadas às prioridades estabelecidas na LDO, a ausência de metas torna inócuos os dispositivos, uma vez que qualquer volume das operações será suficiente para dar cumprimento formal à lei.

O texto do PLDO, como usual, tampouco estabelece mecanismos efetivos de publicidade, monitoramento e avaliação das políticas de incentivo financeiro. Destaque-se, a esse respeito, a ausência do dispositivo incluído no PLDO 2016 aprovado pelo Congresso Nacional (art. 111, § 5º, VI), que determinava às agências publicar bimestralmente, na internet, demonstrativo que discriminasse os financiamentos a partir de R\$ 500.000,00 concedidos aos Estados, Distrito Federal, Municípios e governos estrangeiros, informando ente beneficiário e a execução física e financeira. Embora o dispositivo tenha sido vetado, sua inserção no Projeto demonstraria a valorização pelo poder público do princípio da transparência.

Em relação à LDO 2016, saliente-se a inclusão de prioridades voltadas à implementação de políticas agroambientais para a Caixa Econômica Federal e para o Banco do Brasil.

Já para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, foram incluídas prioridades destinadas ao desenvolvimento de microempreendedores individuais; ao apoio às áreas de saneamento, de transporte de cargas e de passageiros, de meio ambiente e sustentabilidade ambiental; ao fomento à formação de técnicos extensionistas rurais; à exportação de produtos e serviços brasileiros; e à inovação, com foco na capacitação e no desenvolvimento de ambientes inovadores.

Remanesce, por fim, no texto do PLDO 2017, a replicação de dispositivos relativos a tratamento especial a grupos sociais menos favorecidos, como idosos, pessoas portadoras de deficiência, mulheres, afrodescendentes e indígenas.

Observam-se, a esse propósito, dois aspectos. Primeiro, tais especificações já se encontram adequadamente contempladas pelas referências contidas no inciso II do § 5º do art. 96, que se aplicam a todas as agências e determinam a aplicação dos recursos com a observância da diretriz de redução das desigualdades de gênero, raça, etnia, geracional, regional e de pessoas com deficiência.

Segundo, o conteúdo excessivo de prioridades genéricas dificulta às próprias AFOFs sua observância e gerenciamento. Quando há inúmeras prioridades, a teoria da administração demonstra que, de fato, nada é alçado a importância superior, esvaziando-se os critérios de ordenamento das ações de governo.

12 CONTROLE, FISCALIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Não há alterações relevantes dos dispositivos relativos à fiscalização de obras e serviços com indícios de irregularidades graves (arts. 102 a 107), o que mostra a estabilidade dessas normas e as posições concordantes entre o Poder Executivo e o Legislativo ao longo dos anos recentes. Esses dispositivos tratam, basicamente, dos conceitos e procedimentos relacionados à paralisação, pelo Congresso Nacional, de obras e serviços com indícios de irregularidades graves com base nas informações prestadas pelo TCU.

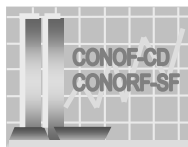
Com relação às disposições sobre custos de obras e serviços de engenharia, mais especificamente no que diz respeito aos sistemas referenciais, tais como Sicro e Sinapi, verifica-se, mais uma vez, que o Poder Executivo não incluiu a matéria no PLDO. Isso também ocorreu nos casos dos PLDOs 2014, 2015 e 2016, quando o Poder Legislativo deliberou por incluir a matéria no substitutivo do projeto de lei, mas o Poder Executivo vetou os dispositivos correspondentes. Posteriormente, quando da análise dos vetos aos PLDOs 2014 e 2015, pelo Congresso Nacional, estes foram mantidos; por sua vez, os vetos ao PLDO 2016 ainda estão em tramitação.

Os sistemas referenciais de custos e as normas relativas à elaboração dos orçamentos estimados das contratações públicas têm por objetivo evitar a execução de obras semelhantes com custos discrepantes. Essas normas vinham sendo incluídas nas leis de diretrizes orçamentárias desde o exercício de 2000 (art. 71 da Lei nº 9.811/1999). O Poder Executivo deixou de incluí-las a partir do PLDO 2014, sob o argumento de que a matéria se encontra disciplinada pelo Decreto nº 7.983/2013. Os principais argumentos que fundamentaram a reintrodução da matéria nos PLDOs 2014, 2015 e 2016 por parte do Congresso Nacional foram:

- a) as normas sobre os sistemas referenciais de custos inovam o sistema jurídico, pois estabelecem conceitos e impõem condições e restrições a particulares e órgãos e entidades da Administração Pública. São, portanto, típicas de lei e não de regulamentação pela via de decreto.
- b) a adoção de decretos fragiliza a segurança jurídica, na medida em que podem ser editados e reeditados a qualquer tempo. Podem ser alterados inclusive em periodicidade inferior à da vigência da LDO, diferentemente do que ocorre com a lei, cuja aprovação se submete ao processo legislativo constitucionalmente previsto, de discussão e aprovação em ambas as Casas do Congresso Nacional, ou, como no caso da LDO, em comissão técnica específica e aprovação no Plenário do Congresso.
- c) a regulamentação por decreto veicula norma aplicável apenas ao Poder Executivo, uma vez que não se aplica às obras sob responsabilidade dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, haja vista a separação constitucional, abrindo a possibilidade de normatização diferente para a mesma matéria.

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

Por outro lado, deve-se reconhecer que há aspectos negativos associados à definição de regras sobre custos de obras e serviços de engenharia em uma lei aplicável



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

ao período de um ano. Tal situação pode gerar incertezas sobre as regras futuras, considerando que o ciclo de contratação e execução em obras públicas frequentemente é mais longo do que um exercício financeiro. Embora não se desconheça esse aspecto, a manutenção de tais regras na LDO ainda se apresenta como alternativa mais efetiva que a utilização de decreto, como quer o Poder Executivo, pelas razões antes expostas, pelo menos até que lei ordinária específica regule definitivamente a matéria.

Vale lembrar que o uso de decreto com a finalidade de tratar de matéria típica de lei, situação que pode estar caracterizada pelo Decreto nº 7.983/2013, viabiliza o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência exclusiva que lhe confere o art. 49, V, da Constituição Federal, permitindo-lhe sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Por fim, o Projeto estabelece que os sítios de consulta à remuneração e subsídio recebidos por membros de Poder e ocupantes de cargo, posto, graduação, função e emprego público disponibilizados pelos Poderes, pelo MPU e pela DPU devem possibilitar a consulta direta da relação nominal dos ocupantes e as respectivas remunerações, bem como permitir a gravação de relatórios em formatos eletrônicos abertos e não proprietários de planilhas, contendo a integralidade das informações disponibilizadas na consulta.

LUIZ FERNANDO DE MELLO PEREZINO³³

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

RICARDO ALBERTO VOLPE³⁴

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

³³ Consultores designados: Vinicius Leopoldino do Amaral (Coordenador), Rafael Inácio de Fraia e Souza, José de Ribamar Pereira da Silva, Eduardo Andrés Ferreira Rodriguez e Renan Bezerra Milfont; colaboradores: André Miranda Burello, Augusto Bello de Souza Neto, Carlos Murilo Espínola Pereira de Carvalho, Daniel Veloso Couri, Diego Prandino Alves, Diogo Antunes de Siqueira Costa, Fábio Gondim Pereira da Costa, Flávio Diogo Luz, João Barbosa Júnior, João Henrique Pederiva, Joaquim Ornelas Neto, José Lacerda Gomes, José Rui Gonçalves Rosa, Juci Melim Júnior, Luciano de Souza Gomes, Luiz Gonçalves de Lima Filho, Marcel Pereira, Maria Liz de Medeiros Roarelli, Paulo Roberto Simão Bijos, Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos, Róbison Gonçalves de Castro e Vincenzo Papariello Júnior.

³⁴ Consultores designados: Graciano Rocha Mendes (Coordenador Adjunto), Marcelo de Rezende Macedo, Eugênio Greggianin e Mário Luis Gurgel de Souza; colaboradores: Cláudio Riyudi Tanno, Edson Martins de Moraes, Edson Masaharu Tubaki, Elisangela Moreira da Silva Batista, Fidelis Antonio Fantin Junior, Helio Martins Tollini, Ingo Antonio Luger, José Fernando Cosentino Tavares, Júlia Alves Marinho Rodrigues, Leonardo José Rolim Guimarães, Márcia Rodrigues de Moura, Maria Emília Miranda Pureza, Mauro Antonio Orrego da Costa e Silva, Rafael Alves Costa De Araújo, Romiro Ribeiro, Salvador Roque Batista Junior, Sergio Tadao Sambosuke, Tiago Mota Avelar Almeida, Tulio Cambraia, Wagner Primo Figueiredo Júnior e Wellington Pinheiro de Araújo.