



**Ministério  
da Fazenda**

**Secretaria de Acompanhamento Econômico**

**Subsecretaria de Governança Fiscal e Regulação de Loteria**

**Coordenação Geral de Monitoramento da Política Fiscal**

# **Despesas Contingenciáveis na LOA 2017**

**Brasília**

**Março/2017**

## **MINISTRO DA FAZENDA**

Henrique de Campos Meirelles

## **SECRETÁRIO-EXECUTIVO**

Eduardo Refinetti Guardia

## **SECRETÁRIO DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO**

Mansueto Facundo de Almeida Junior

## **SUBSECRETÁRIO DE GOVERNANÇA FISCAL E REGULAÇÃO DE LOTERIA**

Alexandre Manoel Angelo da Silva

## **COORDENADOR-GERAL DE MONITORAMENTO DA POLÍTICA FISCAL**

Bruno Fabrício Ferreira da Rocha

## **EQUIPE**

Alexandre Fineas Lima e Sousa

Giovanni Silva Beviláqua

Guilherme Ceccato

**É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo desta publicação desde que mencionada a fonte.**

## **Informações:**

Tel: (61) 3412-2358/2360

**Home Page:** <http://seae.fazenda.gov.br/>

**Correio Eletrônico:** [seae@fazenda.gov.br](mailto:seae@fazenda.gov.br)

## **Ministério da Fazenda**

Esplanada dos Ministérios, bloco P, 3º andar, Sala 309.

70048-902 - Brasília-DF

**A fim de assegurar a tempestividade e atualidade do texto, a revisão desta publicação é necessariamente rápida, razão pela qual podem subsistir eventuais erros.**

# DESPESAS CONTINGENCIÁVEIS NA LOA 2017\*

## 1. INTRODUÇÃO

A despesa primária do governo central (Tesouro, Previdência e Banco Central) aprovada na Lei Orçamentária Anual – LOA para este ano é de R\$ 1,3 trilhão, exclusive transferência, o que representa um crescimento nominal de 6,7% ante a despesa paga de 2016. Dada a queda na inflação esperada em um ritmo superior ao previsto em agosto de 2016, quando a proposta orçamentária foi elaborada, o crescimento da despesa primária do governo central este ano levaria a uma despesa primária em 19,8% do PIB.

Por sua vez, a recessão foi acima do que esperavam os analistas brasileiros. A mediana de crescimento do PIB para 2017 era de 1,4% na época da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2017 e, atualmente, essa expectativa de crescimento foi reduzida para 0,47%. A expectativa do Ministério da Fazenda foi revisada para 0,5%, muito próximo à mediana do mercado. Com a revisão do crescimento, a Secretaria da Receita Federal teve que rever o crescimento projetado da receita do governo central.

Na LOA 2017, a receita líquida de transferências do governo central programada para este ano era de R\$ 1,19 trilhão, equivalente a um crescimento nominal de R\$ 99 bilhões (9,1%) em relação à receita realizada de 2016. No entanto, com a redução do crescimento do PIB e a revisão da arrecadação prevista de concessões e privatizações, segundo critérios rigorosos, o primeiro relatório bimestral reduziu a receita líquida do governo central em R\$ 54,7 bilhões.

Dado que a despesa projetada também teve um crescimento de R\$ 3,4 bilhões, decorrente, sobretudo, do incremento nos Benefícios de Prestação Continuada LOAS/RMV, Créditos Extraordinários e Subsídios/Subvenções, o orçamento de 2017 ficou com uma deficiência de R\$ 58,2 bilhões para o governo cumprir a meta de déficit primário de R\$ 139 bilhões. A Lei de Responsabilidade Fiscal exige que, caso seja identificada frustração de receita e/ou aumento na despesa programada em relação aos valores da LOA, o governo central deve adotar providências do lado da receita e da despesa para que a meta fiscal seja cumprida.

Em uma situação como essa de deficiência de recursos para cumprir a meta do primário, o ideal é que o governo promova cortes na despesa do orçamento aprovado. Contudo, há aqui um grande problema: apesar de a despesa primária aprovada na LOA 2017 ser de R\$ 1.326 bilhões, o montante total passível de contingenciamento é de R\$ 132,8 bilhões, sendo que desse total

---

\* Essa nota é uma versão revisada da publicada anteriormente. As despesas do PAC são passíveis de contingenciamento.

R\$ 36,7 bilhões são despesas do PAC. Mesmo que toda a despesa do PAC fosse contingenciada, o que não seria possível, porque parte das obras já estão em andamento, não seria suficiente para compensar a deficiência de R\$ 58,2 bilhões do orçamento deste ano. Aqui é preciso ter em mente três pontos.

Primeiro, a despesa passível de contingenciamento é apenas a chamada despesa discricionária. As despesas obrigatórias (pagamento de pessoal ativo e inativo, despesas previdenciárias, entre outras) não são passíveis de corte.

Segundo, as chamadas despesas discricionárias também não são totalmente contingenciáveis, pois mais da metade delas é executada com as funções saúde e educação, que estão sujeitas ao mínimo constitucional.

Terceiro, em alguns casos, como o ocorrido no início de 2016, um contingenciamento muito grande não é possível, sob pena de levar a atrasos de pagamentos e/ou afetar a qualidade de oferta dos serviços públicos. É justamente por isso que o governo federal vem se empenhando em reformas constitucionais, como a do teto do gasto e a da previdência, para viabilizar a redução permanente de despesas obrigatórias ao longo dos próximos anos.

Infelizmente, o Brasil ainda tem, segundo o Banco Mundial, um dos orçamentos mais rígidos do mundo e, assim, uma redução rápida da despesa primária por decisão unilateral do Poder Executivo por meio de um contingenciamento de R\$ 58,2 bilhões é impossível.

## **2. ANÁLISE DA DESPESA PRIMÁRIA PASSÍVEL DE CONTINGENCIAMENTO EM 2017**

A LOA 2017 estabelece um total de despesas não financeiras de R\$ 1.326 bilhões, que são as despesas primárias de responsabilidade do governo central. A Tabela 1 apresenta o detalhamento dessas despesas primárias, destacando as despesas com controle de fluxo do Poder Executivo. Estas possuem características que permitem um controle ou acompanhamento pelos mecanismos estabelecidos no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF).

Entre as despesas com controle de fluxo, existem algumas obrigatórias, a exemplo do Programa Bolsa Família, cujo pagamento não pode ser interrompido, e outras discricionárias, como os investimentos, pagamento das despesas com água e luz de hospitais e universidades. No orçamento de 2017, as despesas com controle de fluxo somavam R\$ 274,4 bilhões, sendo que R\$ 126,4 bilhões não são passíveis de contingenciamento por envolverem recursos obrigatórios para áreas de saúde e educação. Nas despesas discricionárias, estão os gastos passíveis de

avaliação para contingenciamento, que totalizam R\$ 147,9 bilhões, incluindo despesas de custeio e de investimento, mas nem todas efetivamente passíveis de cortes.

**Tabela 1 – Despesas Primárias da LOA - R\$ Milhões - Valores correntes**

Discriminação	LOA 2017*
<b>I. DESPESAS PRIMÁRIAS</b>	<b>1.331.876,4</b>
I.1. Benefícios da Previdência Social	560.568,8
I.2. Pessoal e Encargos Sociais	284.494,2
I.3. Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo	274.407,2
<b>I.3.1. Discricionárias</b>	<b>147.947,0</b>
I.3.2. Obrigatórias com Controle de Fluxo	126.460,2
I.4. Abono e Seguro Desemprego	57.440,7
I.5. Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	50.948,8
I.6. Subsídios, Subvenções e Proagro	33.024,0
I.7. Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	16.002,9
I.8. Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	14.754,2
I.9. FUNDEB (Complementação União)	13.969,8
I.10. Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	11.315,3
I.11. Complemento do FGTS (LC nº 110/01)	5.596,1
I.12. Lei Kandir	3.860,4
I.13. Fundo Constitucional DF - FCDF	2.313,7
I.14. Transferências Multas ANEEL	895,7
I.15. Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	785,8
I.16. Despesas custeadas com Convênios/Doações do Poder Executivo	767,3
I.17. Transferências ANA	345,2
I.18. Anistiados	250,3
I.19. Créditos extraordinários	135,2
I.20. Reserva de Contingência Primária	0,7

Fonte: Siafi (extração em 28/3/2017).

\* Considera a dotação atualizada.

Os gastos discricionários contidos nos R\$ 147,9 bilhões não podem ser integralmente contingenciados, pois a Emenda Constitucional nº 86/2015 obrigou que as despesas discricionárias decorrentes de Emenda Individual dos parlamentares sejam executadas no limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), destacando-se que a obrigatoriedade de execução de emendas é condicionada pela RCL efetivamente realizada em 2016.

Adicionalmente, a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2016, foram estabelecidas obrigatoriedades para a execução também das Emendas de Bancada, o que limitou ainda mais o já reduzido espaço para cortes da despesa. No orçamento de 2017, as bancadas estaduais, representadas no Congresso Nacional, puderam apresentar emendas impositivas no valor de R\$ 225 milhões por Estado, que corresponderam a 0,8% da RCL (art. 72, § 1º da LDO 2017). Destas, 0,6% da RCL é de execução obrigatória, enquanto 0,2% da RCL depende de condições estabelecidas na LDO.

Assim, se excluirmos das despesas discricionárias, as emendas individuais e as de bancadas de execução obrigatória, o conjunto de despesas passíveis de contingenciamento se reduz para R\$ 132,8 bilhões (**Tabela 2**). Em outras palavras, apenas 10% da despesa primária aprovada na LOA 2017 pode ser contingenciada.

Portanto, caso fosse praticado um corte do tamanho da insuficiência orçamentária existente para o cumprimento da meta fiscal estabelecida na LDO, ou seja, se fossem cortadas R\$ 58,2 bilhões de despesas, seriam eliminadas 44% de todas as despesas discricionárias do governo central. Na prática, esse montante significaria a impossibilidade de o governo federal terminar o ano fiscal de 2017 sem comprometer despesas importantes nas áreas de saúde e educação.

**Tabela 2 - Despesas Discricionárias da LOA 2017 conforme Classificação Econômica - R\$ bilhões - Valores correntes**

Classificação Econômica	Despesas Contingenciáveis	Emenda Individual	Emenda Bancada	Total
Custeio	82.747,2	2.524,9	1.416,1	86.688,2
Investimentos	41.738,1	6.517,7	4.516,2	52.772,0
Inversões Financeiras	8.346,9	5,8	134,0	8.486,7
<b>TOTAL</b>	<b>132.832,2</b>	<b>9.048,4</b>	<b>6.066,4</b>	<b>147.947,0</b>

Fonte: Siafi (extração em 28/3/2017).

\* Esse valor considera a RCL estimada no PLOA 2017; entretanto, após conhecido o valor da RCL de 2016, esse montante passou a ser R\$ 8,6 bilhões. Assim, os R\$ 400 milhões excedentes precisarão ser reduzidos e redistribuídos entre o custeio e investimento.

\*\* Deve-se ressaltar que, desse valor, 0,2% da RCL depende de critérios estabelecidos na LDO 2017.

O anexo I, por sua vez, detalha as despesas passíveis de corte sem incluir as despesas do PAC (R\$ 36,7 bilhões), de acordo com a classificação institucional, por ministério. Como se pode

observar, se retirarmos a despesa de custeio (sem PAC) passível de contingenciamento dos ministérios da educação e saúde, todas as demais despesas de custeio somariam R\$ 36 bilhões, valor inferior aos R\$ 58,2 bilhões necessários para o cumprimento da meta fiscal.

Da mesma forma, se classificarmos a despesa contingenciável por função (sem as despesas do PAC), ver anexo II, o resultado é o mesmo. Retirando-se as funções saúde e educação, restam apenas R\$ 36 bilhões de custeio passível de contingenciamento. Assim, não há como o governo federal cortar R\$ 58,2 bilhões de sua despesa em 2017, sem prejudicar despesas importantes para o funcionamento do Estado brasileiro, a exemplo do investimento em penitenciárias e de gastos para o funcionamento da polícia federal e para o combate à seca. Adicionalmente, o valor total das despesas do PAC de 2017, R\$ 36,7 bilhões, não pode também ser integralmente cortada, pois parte das despesa do PAC corresponde a projetos de investimento já em execução (ver no anexo III o detalhamento da despesa do PAC).

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É fato que a carga tributária, no Brasil, como diversas vezes já destacado pelo Ministério da Fazenda, é elevada e muito acima da média da América Latina. Todavia, sem contabilizar a receita de repatriação de 2016, que foi uma receita não recorrente, de 2011 a 2016 o governo federal perdeu 1,9 ponto de porcentagem do PIB de arrecadação, fruto de desonerações, expansão de regimes especiais de tributação e efeito da recessão na arrecadação.

O esforço da administração atual é promover um ajuste fiscal pelo lado da despesa com reformas estruturais, como foi a Emenda Constitucional nº 95/2016, a chamada emenda constitucional do teto do gasto, e agora com a reforma da Previdência. Essas duas reformas farão com que, ao longo dos próximos anos, a despesa primária seja decrescente como porcentagem do PIB e que aumentos de arrecadação, provenientes da recuperação da economia, não sejam repassados, automaticamente, para novas despesas.

Vale lembrar também que, com a forte queda já observada na inflação, o índice de correção das despesas do governo federal para 2018 será ainda menor, o que exigirá redução de despesas obrigatórias.

Contudo, além do controle da despesa, o governo federal está submetido também a metas de resultado primário, e não há como cumprir essa meta este ano apenas pelo corte de despesas discricionárias, consoante mostrado ao longo desta nota. Como já destacado, 90% da despesa

primária aprovada neste ano não é passível de corte. Assim, o cumprimento da meta de déficit primário de R\$ 139 bilhões este ano exigirá medidas de aumento da receita.

Vale salientar que, mesmo com algum aumento de tributos, a arrecadação líquida de transferências constitucionais do governo federal continuará inferior à média dos últimos três anos (17,5% do PIB) e muito inferior ao valor de 2011, quando esta arrecadação alcançou 18,9% do PIB.

### **Anexo I - Despesas Contingenciáveis da LOA por Ministério (SEM PAC) R\$ Milhões - Valores correntes**

<b>Órgãos</b>	<b>Custeio</b>	<b>Investimentos</b>	<b>Inversões Fin.</b>	<b>Total</b>
Ministério da Educação	21.826,9	4.286,1	84,1	26.197,1
Ministério da Saúde	19.182,8	2.813,8	248,5	22.245,1
Ministério da Defesa	5.728,1	3.058,7	11,4	8.798,2
Ministério da Fazenda	4.529,4	580,0	905,2	6.014,6
Minist. da Ciência, Tecnol., Inov. e Comunicações	4.117,6	874,7	56,9	5.049,3
Ministério do Desenvolvim. Social e Agrario	4.645,6	132,8	0,0	4.778,4
Minist. do Planejamento, Desenvolv. e Gestão	2.543,0	183,1	889,6	3.615,6
Ministério da Justiça e Cidadania	2.849,1	651,3	0,0	3.500,4
Presidencia da República	1.734,3	266,8	260,9	2.261,9
Minist. da Agricul., Pecuária e Abastecimento	1.361,6	395,1	0,0	1.756,7
Ministério das Relações Exteriores	1.635,8	26,7	2,0	1.664,5
Minist. dos Transp., Portos e Aviação Civil	914,2	630,1	63,2	1.607,5
Ministério da Integração Nacional	809,8	792,6	3,5	1.606,0
Ministério das Cidades	620,8	633,7	0,0	1.254,5
Minist. da Indústria, Com. Exterior e Serviços	942,4	70,0	0,0	1.012,4
Ministério do Meio Ambiente	737,9	132,7	41,0	911,6
Ministério do Trabalho	708,5	86,0	0,0	794,5
Ministério do Esporte	533,7	221,0	0,0	754,7
Ministério da Cultura	662,3	86,3	5,8	754,3
Ministerio de Minas e Energia	515,3	40,9	3,0	559,2
Advocacia-Geral da União	431,8	20,8	0,0	452,6
Ministério do Turismo	209,4	198,0	0,0	407,4
Minist. da Transparência, Fiscalização e CGU	73,2	14,6	0,0	87,8
<b>TOTAL</b>	<b>77.313,4</b>	<b>16.195,7</b>	<b>2.575,1</b>	<b>96.084,3</b>

Fonte: Siafi (extração em 28/3/2017).



**Anexo II - Despesas Contingenciáveis da LOA por Função (SEM PAC) - R\$  
Milhões - Valores correntes**

<b>Função</b>	<b>Custeio</b>	<b>Investimentos</b>	<b>Inversões Fin.</b>	<b>Total</b>
Educação	21.814,9	4.286,1	82,1	26.183,0
Saúde	19.182,6	2.813,8	248,5	22.244,9
Defesa Nacional	5.727,9	3.058,7	11,4	8.798,0
Administração	6.336,2	860,0	499,5	7.695,7
Ciência e Tecnologia	3.659,5	912,1	54,1	4.625,6
Encargos Especiais	2.247,5	0,1	1.359,7	3.607,3
Assistência Social	3.201,2	43,1	0,0	3.244,4
Segurança Pública	2.334,4	543,9	0,0	2.878,3
Agricultura	1.459,8	481,9	0,0	1.941,7
Relações Exteriores	1.635,8	26,7	2,0	1.664,5
Previdência Social	1.476,8	93,5	0,0	1.570,4
Transporte	921,0	633,4	7,1	1.561,4
Urbanismo	614,7	686,7	0,0	1.301,4
Organização Agrária	802,0	205,2	260,9	1.268,1
Gestão Ambiental	768,5	349,0	41,0	1.158,5
Direitos da Cidadania	795,9	339,9	0,0	1.135,8
Indústria	961,4	76,2	0,0	1.037,6
Cultura	663,9	87,3	5,8	757,1
Desporto e Lazer	532,6	221,0	0,0	753,6
Trabalho	661,3	85,3	0,0	746,6
Comércio e Serviços	313,7	210,7	0,0	524,4
Essencial à Justiça	438,1	20,8	0,0	459,0
Energia	388,6	30,3	3,0	421,9
Comunicações	368,5	38,0	0,0	406,5
Saneamento	6,5	92,1	0,0	98,6
<b>TOTAL</b>	<b>77.313,4</b>	<b>16.195,7</b>	<b>2.575,1</b>	<b>96.084,3</b>

Fonte: Siafi (extração em 28/3/2017).

**Anexo III - Despesas Contingenciáveis da LOA por Ministério  
(Apenas PAC) - R\$ Milhões - Valores correntes**

<b>Órgãos</b>	<b>Custeio</b>	<b>Investimentos</b>	<b>Inversões Fin.</b>	<b>Total</b>
Minist. dos Transp., Portos e Aviação Civil	1.236,5	10.756,3	1.723,2	13.716,1
Ministério das Cidades	3.266,9	3.359,8	3.661,6	10.288,3
Ministério da Defesa	147,4	6.168,9	60,0	6.376,3
Ministério da Integração Nacional	145,3	2.620,2	0,0	2.765,5
Ministério da Educação	0,0	922,0	0,0	922,0
Ministério da Saúde	0,0	872,4	0,0	872,4
Minist. da Ciência, Tecnol., Inov. e Comunicações	439,7	82,6	247,0	769,3
Ministério do Desenvolvim. Social e Agrario	61,2	187,5	0,0	248,7
Ministério da Cultura	0,4	240,0	0,0	240,4
Ministério do Esporte	4,9	195,0	0,0	199,9
Ministerio de Minas e Energia	128,3	25,8	0,0	154,1
Ministério da Fazenda	0,0	0,0	80,0	80,0
Minist. do Planejamento, Desenvol. e Gestão	0,6	70,2	0,0	70,8
Presidencia da República	2,6	41,6	0,0	44,2
<b>TOTAL</b>	<b>5.433,7</b>	<b>25.542,3</b>	<b>5.771,8</b>	<b>36.747,9</b>

Fonte: Siafi (extração em 28/3/2017).