

Título

CONTROVÉRSIAS SOBRE O NOVO REGIME FISCAL E A APURAÇÃO DO GASTO MÍNIMO CONSTITUCIONAL COM SAÚDE

Autores (as)

Fabiola Sulpino Vieira
Sérgio Francisco Piola
Rodrigo Pucci de Sá e Benevides

Título do Boletim

POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE

Cidade

Brasília

Editora

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano

2018 (n.25)

ISSN

1518-4285

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CONTROVÉRSIAS SOBRE O NOVO REGIME FISCAL E A APURAÇÃO DO GASTO MÍNIMO CONSTITUCIONAL COM SAÚDE

Fabiola Sulpino Vieira¹
Sérgio Francisco Piola²
Rodrigo Pucci de Sá e Benevides³

1 INTRODUÇÃO

No debate atual sobre a política de saúde no Brasil, o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) torna-se ainda mais central com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 (Brasil, 2016a), que congela em termos reais as despesas primárias da União⁴ e estabelece uma nova regra de apuração das despesas pela ótica da execução financeira, introduzindo o chamado Novo Regime Fiscal (NRF).

A aplicação do NRF impacta o volume de recursos efetivamente disponibilizados para o SUS, seja pela imposição do teto geral de gasto, seja pela forma de apuração do piso federal de despesas com *ações e serviços públicos de saúde* (ASPS), congelado em valor equivalente a 15% da receita corrente líquida (RCL) de 2017 para o período 2018-2036 (Vieira e Benevides, 2016).

As questões relativas às aplicações em saúde – como, de modo geral, as questões ligadas ao orçamento da seguridade social, que financia a saúde, a previdência e a assistência social – estão conectadas ao contexto mais amplo e conflitivo da alocação dos recursos do fundo público (Behring, 2010; Salvador, 2010).⁵ De maneira simplificada, pode-se dizer que esse contexto envolve duas dimensões importantes. A primeira diz respeito ao financiamento de políticas que se inscrevem entre os gastos obrigatórios do Estado ou de programas que pertencem à agenda de prioridades políticas de governo. A segunda concerne à gestão financeira dos recursos, pautada a partir da política macroeconômica.

Analisando o papel do fundo público e os impasses do financiamento do SUS, Mendes (2014) destaca a constante tensão entre o princípio constitucional de universalidade do acesso a serviços de saúde e as exigências da política de *superavit*

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. E-mail: <fabiola.vieira@ipea.gov.br>.

2. Especialista em saúde pública. Foi técnico de planejamento e pesquisa do Ipea. E-mail: <sergiopiola@gmail.com>.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Disoc/Ipea. E-mail: <rodrigo.benevides@ipea.gov.br>.

4. As despesas do governo são divididas em primárias e financeiras. As despesas primárias são gastos com as políticas públicas; com a oferta de benefícios, bens e serviços aos cidadãos. Já as despesas financeiras são gastos que "criam um direito ou extinguem uma obrigação, ambas de natureza financeira"; por exemplo, o pagamento de juros e a amortização de dívidas. Disponível em: <<https://goo.gl/5a2nTr>>. Acesso em: 18 maio 2018.

5. Cretella Junior (1993, p. 3718, *apud* Conti, 2001, p. 77) conceitua fundo público como "reserva, em dinheiro, ou o patrimônio líquido, constituído de dinheiro, bens ou ações, afetado pelo Estado a determinado fim".

primário, que tem na contenção de gasto sua expressão máxima. Esse conflito, segundo o autor, tem, no período recente, se manifestado nas disputas em torno de dispositivos legais que repercutem direta ou indiretamente sobre a gestão de recursos para a saúde. A criação da Desvinculação das Receitas da União (DRU) e da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), depois extinta, e a aprovação da Emenda Constitucional nº 29/2000, que vinculou receitas à saúde, seriam exemplos disso. O regime de austeridade fiscal instituído pela EC nº 95/2016 (Brasil, 2016a) representaria outro passo dessa série. Nesse caso, dado que a regra do teto de gasto atinge apenas despesas com as políticas públicas, pode-se dizer que, em relação especificamente à saúde, ela põe em risco a garantia do direito universal à saúde no Brasil, ao limitar a possibilidade de a sociedade apropriar-se de futuros ganhos de arrecadação e aumentar o conflito em torno da priorização de diferentes políticas sociais.

Ademais, questões envolvendo a execução orçamentário-financeira da União, anteriores à aprovação da EC nº 95/2016 (Brasil, 2016a), mas agravadas pelo congelamento das suas despesas primárias, podem também impactar o volume de recursos públicos alocados ao SUS. Isso faz com que a aplicação mínima efetiva em saúde se torne apenas uma imagem-objetivo, e não uma obrigação cumprida à risca pelos governos.

Nesse sentido, os objetivos principais desta nota técnica são: *i*) problematizar a questão da apuração da aplicação mínima em ASPS da União sob a vigência do NRF; e *ii*) analisar os possíveis impactos da não aplicação da regra introduzida por ele à apuração do piso federal para a saúde, especialmente no que concerne à inscrição de despesas como restos a pagar (RPs) e à compensação dos RPs cancelados.

Esta nota técnica complementa a discussão apresentada no capítulo *Saúde* do boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 25*, sobre os efeitos da vigência da EC nº 95/2016 (Brasil, 2016a) para o financiamento do SUS, sendo parte integrante da publicação. Para tanto, detalha nas seções que seguem a regra utilizada para apuração da aplicação mínima federal com ASPS antes da aprovação da EC nº 95/2016 e as mudanças definidas por essa emenda constitucional, com a introdução do NRF; por fim, apresenta os entendimentos a respeito do estágio da despesa aplicável à apuração do piso federal com o NRF e analisa suas consequências para o financiamento do SUS. Aspectos metodológicos relacionados aos valores apresentados são explicitados à parte no apêndice A, e os dados obtidos que apoiam a discussão e as conclusões deste estudo são apresentados em detalhes nos apêndices B a E.

2 CRITÉRIOS PARA APURAÇÃO DA APLICAÇÃO MÍNIMA FEDERAL COM ASPS ANTES DA EC Nº 95/2016: ESTÁGIO DE EMPENHO E OS RESTOS A PAGAR

A Lei Complementar (LC) nº 141, de 13 de janeiro de 2012, regulamenta, entre outras questões, quais despesas podem ser consideradas ASPS e os valores mínimos que devem ser aplicados pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios no financiamento dessas despesas (Brasil, 2012a). Como diretrizes gerais, estabelece, no art. 2º, que as despesas com ASPS são aquelas “destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito”, que “estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos planos de saúde de cada ente da Federação” e que “sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população” (Brasil, 2012a, art. 2º).⁶

No tocante à questão que interessa ao tema desta nota técnica, a LC nº 141/2012 define em seu art. 24 que, para cálculo do piso federal com ASPS, as despesas consideradas serão: “I - as despesas liquidadas e pagas no exercício; II - as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em restos a pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no fundo de saúde” (Brasil, 2012a).

Na prática, o que esses incisos estabelecem é que o estágio de empenho das despesas deve ser utilizado na apuração da aplicação mínima com ASPS, que é a fase da despesa que vigeu a partir de 2000, tendo sido definida pela EC nº 29/2000. Adicionalmente, a LC nº 141/2012 (Brasil, 2012a) explicita que a inscrição de despesas em restos a pagar está limitada às disponibilidades de caixa, para que estas sejam consideradas despesas com ASPS – ou seja, se não houver recursos financeiros para honrar o pagamento dos RPs, as despesas apenas empenhadas ao final do exercício não podem ser contabilizadas para fins de apuração do gasto mínimo com saúde.

A apuração do piso com ASPS pelo estágio de empenho das despesas esteve associada ao longo desses anos, no governo federal, a um grande volume de inscrição de despesas como restos a pagar, os quais foram em parte cancelados e não compensados imediatamente em exercícios subsequentes, podendo resultar, na prática, em aplicação efetiva inferior ao mínimo constitucional nos anos de emissão dos empenhos (Vieira e Piola, 2016a). Este não é um problema recente. Ainda em 2010, o Ministério Público Federal (MPF) ajuizou uma ação civil pública na 7ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal, requerendo que o governo federal

6. Antes da LC nº 141/2012 (Brasil, 2012a), a Portaria GM/MS nº 2.047, de 5 de novembro de 2002 (Brasil, 2002), e a Resolução nº 322 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), de 8 de maio de 2003 (Brasil, 2003) regulamentavam, em caráter complementar, o disposto na Emenda Constitucional nº 29/2000 quanto à aplicação mínima dos entes da Federação em ASPS. Validou-se na LC nº 141/2012 o que já estava previsto nestas duas normas.

aplicasse em ASPS um excedente de R\$ 2,6 bilhões como compensação por restos a pagar cancelados, que foram contabilizados para o alcance do piso federal em anos anteriores (MPF, 2010). O Juízo da 7ª Vara considerou a ação improcedente em decisão proferida no começo de 2013, e o MPF recorreu da sentença ao Tribunal Regional Federal (TRF) da Primeira Região, em 8 de abril de 2013. A tese do MPF, em linhas gerais, é de que não basta empenhar os recursos para que eles se transformem em ASPS, que são ações e serviços essenciais para garantia do direito, fundamental e imprescritível, à saúde. Se os empenhos são cancelados, logo não se transformaram em ações e serviços de saúde e, portanto, não podem ser contabilizados como aplicação efetiva na área, devendo ser compensados.⁷ A ação permanece há mais de cinco anos tramitando naquele tribunal.

A LC nº 141/2012 (Brasil, 2012a) buscou corrigir o problema da falta de regulamentação clara sobre o assunto, determinando a compensação dos valores relativos a restos a pagar cancelados que impliquem aplicação inferior ao piso do ano em que houve o empenho da despesa (art. 24).⁸ Contudo, divergências de interpretação surgiram na aplicação do disposto na LC. A equipe econômica do governo entende que a reposição é obrigatória apenas para os RPs cancelados de empenhos de 2012 em diante, enquanto o Conselho Nacional de Saúde (CNS) defende que a LC não definiu prazo, e, portanto, a partir do exercício 2012, se os RPs são reinscritos, independentemente do ano do empenho, e depois cancelados, devem ser compensados (Brasil, 2016b).⁹ O entendimento dos técnicos do Tribunal de Contas da União (TCU) está alinhado ao do CNS, a respeito da compensação dos RPs cancelados de empenhos de anos anteriores ao da publicação da referida LC (TCU, 2018, p. 32).

O tema dos restos a pagar é particularmente importante para o financiamento do SUS, tanto porque seu cancelamento pode resultar em aplicação efetiva inferior ao mínimo, quanto pelo seu volume e sua longevidade. Em 2018, ainda foram

7. Os autores tiveram acesso ao recurso assinado pelo procurador da República Peterson de Paula Pereira. Não se identificou como publicada a íntegra do documento.

8. Técnicos do TCU entendem que, mesmo antes da LC nº 141/2012 (Brasil, 2012a), a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101/2000) já determinava a compensação de RPs de despesas com ASPS que comprometessem a aplicação mínima por determinado ente da Federação. Ver TCU (2018).

9. A participação da comunidade é uma das diretrizes do SUS e está prevista no art. 198 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Sua regulamentação foi dada pela Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que cria duas instâncias de participação da população no sistema: os conselhos de saúde e as conferências de saúde. Os conselhos têm caráter permanente e deliberativo, sendo formados por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, e atuam na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, em cada município e estado, no Distrito Federal e em âmbito nacional.

reinscritos RPs de empenhos de 2003,¹⁰ e o saldo acumulado de empenhos desde aquele ano era de R\$ 20,3 bilhões, em 1º de janeiro de 2018.¹¹ O contingenciamento do pagamento de despesas do Ministério da Saúde (MS) por meio de decretos de execução orçamentária e financeira explicam em grande parte este montante que se arrasta ao longo dos anos (Vieira e Piola, 2016b). Como os restos a pagar são sucessivamente postergados, os saldos se mantêm elevados e os valores não são atualizados monetariamente, tem-se alertado para o risco de eles tornarem o orçamento público “uma peça de ficção” (Aquino e Azevedo, 2017). Ademais, além das questões já apontadas, considerando que o controle do volume de pagamento de despesas fica sob a responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), chama-se atenção para o grande poder conferido à STN quanto ao cumprimento de obrigação constitucional por parte do Estado, no que se refere à aplicação mínima em ASPS, bem como para a ocorrência de “precatorização”¹² do piso de custeio da saúde (Pinto, 2017).

3 A EC Nº 95/2016, O NRF E A APLICAÇÃO MÍNIMA EM ASPS

A aprovação da EC nº 95/2016 (Brasil, 2016a), em dezembro de 2016, produziu mudança significativa na gestão fiscal da União, com a introdução do NRF, que consiste no estabelecimento de teto para as despesas primárias da União (teto de gasto), com vigência de 2017 a 2036.¹³ Como regra geral, para a apuração do teto, as despesas passam a ser contabilizadas pelo regime de caixa (pagamento); ou seja, correspondem ao somatório das despesas pagas e dos restos a pagar pagos no exercício. Para definição do teto de 2017, o somatório das despesas primárias pagas – incluindo os RPs pagos – de 2016 foi corrigido em 7,2%, e, a partir de 2018, o teto de gasto consiste no valor do ano anterior corrigido monetariamente pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado nos doze meses terminados em junho do ano anterior (Brasil, 2016a).

As aplicações mínimas em ASPS e em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) também estão congeladas nos mesmos termos de atualização monetária das despesas primárias, com a diferença de que esta regra de congelamento

10. Neste estudo, serão analisados dados de despesas com ASPS do período 2002-2017, disponíveis no Siga Brasil. Embora este sistema de informação disponibilize dados a partir de 2001, a qualidade dos dados relativos a esse primeiro ano constitui impeditivo para sua inclusão na análise. A respeito da elevada inscrição de despesas em restos a pagar e de seu posterior cancelamento, é provável que esta prática seja anterior a esse período. Ela ganha mais relevância para a saúde a partir de 2000, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 29/2000, que define regras para a aplicação mínima de recursos pelos entes da Federação. Nesse contexto, vale destacar o esforço de transparência do Estado no tocante aos orçamentos públicos, tendo por exemplos o desenvolvimento do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops) pelo Ministério da Saúde e do Siga Brasil pelo Senado Federal.

11. Dados obtidos do Siga Brasil.

12. De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), “precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar de municípios, estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, o pagamento de valores devidos após condenação judicial definitiva”. Disponível em: <<https://goo.gl/HoolKS>>. Acesso em: 15 maio 2018.

13. O teto é individualizado para o Poder Executivo, órgãos do Poder Judiciário, o Ministério Público da União (MPU), o Conselho Nacional do Ministério Público e a Defensoria Pública da União.

teve início a partir de 2018. No caso da saúde, para 2017, a aplicação mínima em ASPS devia corresponder a 15% da RCL daquele exercício¹⁴ e, de 2018 a 2036, ao valor correspondente a esses 15%, que será corrigido anualmente pelo IPCA a partir de 2018.

A RCL de 2017 foi de R\$ 727,3 bilhões; portanto, a aplicação mínima em ASPS deve ser de cerca de R\$ 109,1 bilhões. Mas qual estágio de despesa deve ser utilizado para apuração deste valor? Considerando a vigência do NRF, instituído por uma emenda constitucional, parece razoável que o regime de caixa seja utilizado também para cálculo do piso da saúde. Contudo, o *Demonstrativo das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde do Relatório Resumido de Execução Orçamentária* (RREO) da União revela que este não é o entendimento do governo federal, conforme extrato a seguir (tabela 1) do relatório publicado por meio do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops).

TABELA 1
Extrato do RREO da União: demonstrativo das despesas com ASPS (2017)

| Aplicações em ações e serviços públicos de saúde | Despesas empenhadas até o bimestral/2017 (R\$) (h) | Despesas liquidadas até o bimestral/2017 (R\$) (i) | Porcentagem mínima a ser aplicada em ASPS (%) (j) | Valor mínimo em relação à RCL a ser aplicado em ASPS (k) = (IIIb x j/100) (R\$) | Valor referente à diferença entre o valor executado e o limite mínimo constitucional ((h ou i) - k) (R\$) |
|--|--|--|---|---|---|
| | 114.700.610.389,86 | 101.067.247.298,50 | 15,00 | 109.088.148.595,33 | 5.612.461.794,53 |

Fonte: Siops/MS.

Esse demonstrativo também pode ser consultado no *Diário Oficial da União* (DOU), seção 1, p. 41 e 42, de 30 de janeiro de 2018, cuja elaboração e publicação é de responsabilidade dos ministérios do Planejamento e da Fazenda. O documento revela que o entendimento destas equipes do governo federal, a respeito do estágio de despesa a ser utilizado por esta esfera de governo, segue sendo o de empenho, uma vez que endossaram a declaração de que a União aplicou R\$ 114,7 bilhões em ASPS, com um adicional de R\$ 5,6 bilhões em relação à aplicação mínima de 2017.

4 DIFERENTES ENTENDIMENTOS SOBRE O ESTÁGIO DA DESPESA APLICÁVEL À APURAÇÃO DO PISO FEDERAL APÓS A EC Nº 95/2016 E SUAS CONSEQUÊNCIAS

A prevalecer o entendimento por parte da equipe econômica do governo de que a apuração da aplicação mínima em ASPS se dá pelo estágio de empenho das despesas, ainda que as despesas primárias da União estejam sujeitas ao NRF, o aumento do volume de despesas inscritas em RPs ganha novo incentivo, podendo permanecer em patamares elevados, por duas razões, expostas a seguir.

14. A partir de uma estimativa inicial de receita, ajustada ao longo do ano orçamentário.

Primeiro, porque se o cumprimento da aplicação mínima permanecer sendo medido com base nas despesas empenhadas, quanto menos despesas com ASPS forem pagas, mais limite do teto de gasto é liberado para pagamento de outras despesas primárias, auxiliando no cumprimento das metas fiscais. Nesse caso, o governo cumpriria o requisito constitucional quanto ao piso da saúde, ainda que, na prática, parte das despesas não resulte na oferta de bens e serviços para a população, dado o grande volume de despesas inscritas como restos a pagar passíveis de cancelamento.

Segundo, porque o acompanhamento da reposição dos RPs cancelados é complexo e não se tem observado incisiva atuação institucional dos órgãos competentes, com o objetivo de garantir a compensação dos cancelamentos de restos a pagar que impactam a aplicação mínima em ASPS pela União. Em recente decisão, o TCU, por meio do Acórdão nº 1.048/2018-TCU-Plenário (Processo TC 011.936/2017-7), concluiu que são improcedentes as alegações do MPF de que a União descumpriu a necessária compensação no exercício de 2016 de restos a pagar não processados cancelados em 2015 (TCU, 2018).

Os ministros desconsideraram que a comprovação da compensação dos restos a pagar cancelados deve ocorrer por meio de despesas registradas em modalidades de aplicação específicas, conforme estabelece a LC nº 141/2012 (Brasil, 2012a), a Portaria Interministerial nº 163 da STN (Brasil, 2001) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), de 4 de maio de 2001,¹⁵ e os manuais de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP) de cada exercício desde a aprovação da LC nº 141/2012,¹⁶ bem como que essa compensação deve ocorrer no exercício seguinte ao do cancelamento, nos termos do art. 24 desta LC. O TCU concluiu que não houve qualquer irregularidade por parte da União quanto à reposição dos RPs de despesas com ASPS cancelados. Esta conclusão se fundamenta na tese de que, se a União aplicou valor acima do mínimo em ASPS no exercício de 2016, independentemente da modalidade de aplicação na qual a despesa foi registrada, esse valor pode ser considerado na compensação do montante correspondente de RPs cancelados em exercícios anteriores.

15. A Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001 (Brasil, 2001) foi alterada pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 16 de julho de 2012 (Brasil, 2012b), com o objetivo de incluir novas modalidades de aplicação, para possibilitar o acompanhamento da aplicação dos recursos, nos termos da LC nº 141/2012 (Brasil, 2012a). As seguintes modalidades são utilizadas para o acompanhamento da compensação de RPs cancelados: i) 35 - transferências fundo a fundo aos estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da LC nº 141/2012; ii) 45 - transferências fundo a fundo aos municípios à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da LC nº 141/2012; iii) 73 - transferências a consórcios públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da LC nº 141/2012; iv) 75 - transferências a instituições multigovernamentais à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da LC nº 141/2012; e v) 95 - aplicação direta à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da LC nº 141/2012.

16. Os manuais podem ser consultados em sítio eletrônico da STN. Disponível em: <<https://goo.gl/vMy675>>. Acesso em: 23 maio 2018.

Essa interpretação mais flexível do TCU a respeito do tema também fica explícita no relatório e nos pareceres prévios sobre as contas do governo da República do exercício de 2016 (TCU, 2017, p. 205-212). A falta de compensação pela União dos RPs cancelados de despesas com ASPS foi tratada pelo TCU como “falha de natureza formal”. Com base em informações prestadas pela STN e pela SOF (TCU, 2017, p. 208-209), o TCU pondera e conclui que:

Acrescente-se, ainda, que a partir de um juízo de ponderação, em que são considerados os comportamentos estatais e de condutas individuais também sob filtros como os da razoabilidade e da proporcionalidade, é plausível que parte do excedente de R\$ 10,9 bilhões verificado no exercício de 2016 seja considerada a título de compensação dos saldos negativos verificados nos exercícios anteriores, ainda que a execução orçamentária não tenha se processado nas modalidades de aplicação específicas, o que caracteriza falha de natureza formal.

Por fim, que, nos pareceres prévios proferidos a partir de 2012 sobre as contas do presidente da República, o tribunal tem considerado falha formal a falta de execução da compensação dos restos a pagar cancelados, reputando-se compensado, todavia, no caso de haver excedente suficiente em relação ao mínimo aplicado no referido exercício.

Diante disso, não há elementos, sob a ótica material, para configurar irregularidade à luz do que dispõe o art. 24, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 141/2012. Esclarecidos os questionamentos levantados na Representação TC 011.936/2017-7 a respeito da metodologia de cálculo do mínimo de saúde a ser adotada em 2016 e da compensação das disponibilidades de caixa decorrentes de cancelamentos de restos a pagar não processados, passa-se à análise dos valores aplicados em ações e serviços públicos de saúde no exercício em comento (TCU, 2017, p. 212).

A julgar pelos documentos inseridos pelo TCU no relatório do Processo TC 011.936/2017-7 e atribuídos à STN e à SOF (TCU, 2018, p. 8-9), pode-se dizer que o tribunal e a equipe econômica do governo federal compartilham a tese de que não é preciso registrar necessariamente nas modalidades específicas as despesas com ASPS, a fim de demonstrar a compensação de RPs cancelados que afetaram a aplicação mínima de anos anteriores. Assume-se que aplicações superiores ao mínimo, registradas em qualquer modalidade, podem ser usadas na compensação, contrariando regulamentação estabelecida por estas próprias secretarias, a ser cumprida por todos os entes da Federação quanto à execução dessas despesas,¹⁷ além da LC nº 141/2012 (Brasil, 2012a), que estabelece em seu art. 24:

Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta lei complementar, serão consideradas:

17. Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001 (Brasil, 2001), e os manuais de contabilidade aplicada ao setor público.

(...)

§ 1º A disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar, considerados para fins do mínimo na forma do inciso II do *caput* e posteriormente cancelados ou prescritos, deverá ser, necessariamente, aplicada em ações e serviços públicos de saúde.

§ 2º Na hipótese prevista no § 1º, *a disponibilidade deverá ser efetivamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos restos a pagar, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente (Brasil, 2012a, grifo nosso).*

Interessante notar que o relatório técnico do TCU, que subsidiou a decisão dos ministros do órgão (Acórdão 1.048/2018-TCU-Plenário),¹⁸ explicita seu entendimento e os fundamentos legais da compensação dos RPs cancelados que impactam a aplicação mínima em ASPS, tanto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) quanto na LC nº 141/2012 (Brasil, 2012a), conforme segue:

189. Assim sendo, reafirma-se o seguinte entendimento: *i)* para os restos a pagar não processados inscritos de 2000 a 2010, cancelados até 31/12/2011, considerados para fins de mínimo constitucional de saúde, o fundamento para eventual compensação reside no art. 8º, parágrafo único, da LRF; *ii)* para os restos a pagar não processados inscritos em qualquer exercício e cancelados a partir de 2012, sob a vigência do art. 24, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 141/2012, se considerados para fins de mínimo constitucional de saúde, devem ser compensados nos termos e prazo fixados no dispositivo em referência. No caso de restos a pagar processados computados para o mínimo constitucional, inscritos e eventualmente cancelados a qualquer tempo, ainda que não haja previsão expressa no art. 24 da Lei Complementar nº 141/2012, deve haver a devida compensação, seja com amparo no art. 8º, parágrafo único, da LRF seja por analogia à regra prevista no § 1º daquele dispositivo (TCU, 2018, p. 32).

Contudo, esse relatório técnico, ao final, anui com a tese prevalente no Acórdão nº 1.048/2018 (item 236 do relatório), ainda que tenha feito um alerta (item 237), aparentemente em sentido contrário, conforme se vê a seguir (TCU, 2018, p. 37):

236. Apesar de serem identificados saldos deficitários da ordem de R\$ 1,2 bilhão em relação à compensação das disponibilidades decorrentes do cancelamento de restos a pagar não processados, inscritos e computados nos mínimos de 2011 a 2014, os saldos dos excedentes líquidos em relação aos mínimos dos exercícios de 2015 e 2016 totalizaram R\$ 12,4 bilhões em 31/12/2016. Este último valor é suficiente para compensar a diferença de exercícios anteriores, ainda que a execução não tenha observado a formalidade prevista na legislação vigente, no sentido de executar as despesas adicionais de compensação em modalidades de aplicação especificamente instituídas para esta finalidade.

18. Juntado ao Processo TC 011.936/2017-7.

237. Impende observar, contudo, que esse entendimento não autoriza a União se valer dos expressivos saldos excedentes referentes aos exercícios de 2009, 2015 e 2016 para reduzir o mínimo de saúde de exercícios futuros ou compensar o cancelamento/prescrição de restos a pagar de exercícios que sobrevierem à decisão que vier a ser proferida nestes autos, fato que enseja a expedição de alerta, tendo em vista o risco de eventual descumprimento das regras previstos na Lei Complementar nº 141/2012.

O entendimento do TCU causa estranheza, porque parece distanciado da motivação dos legisladores quando da proposição e aprovação da referida LC. Os resultados da possível consolidação desta interpretação são: *i*) prejuízo à transparência e ao controle social das compensações de restos a pagar que implicam aplicação efetiva inferior à aplicação mínima em ASPS; *ii*) validação do procedimento adotado pela União em desacordo com o disposto no art. 24 da LC nº 141/2012 (Brasil, 2012a), pelo menos no âmbito do controle externo da administração pública federal; e *iii*) manutenção da sistemática de rolagem do pagamento dos RPs e do cancelamento de RPs de despesas com ASPS, sem a devida compensação, o que leva a aplicações efetivas inferiores aos valores empenhados a cada ano.

Outra questão importante é que, ao considerar que empenhos superiores ao mínimo podem compensar cancelamentos de RPs feitos em qualquer exercício, se reforça a lógica de tratar o piso em ASPS como teto, pois aplicações adicionais em qualquer ano poderão ser utilizadas para reduzir o saldo negativo de aplicações em outros anos. A dinâmica de transformar o piso de aplicação federal em teto de aplicação já foi discutida por Piola *et al.* (2013), no que se refere ao empenho de despesas em valor muito próximo ao da aplicação mínima, e é estimulada por esta lógica em que *deficit* de aplicação podem ser compensados por eventual aplicação adicional em qualquer exercício.

O *superavit* do valor empenhado em relação à aplicação mínima no exercício 2016 é um ponto fora da curva, e se deve à mudança da regra de cálculo da aplicação mínima (da EC nº 29/2000 para a da EC nº 86/2015) e à queda da arrecadação decorrente da crise econômica. A aplicação mínima prevista no início de 2016 era de R\$ 105,2 bilhões, 12,3% superior à apurada ao final do ano, de R\$ 93,7 bilhões, enquanto o valor empenhado de despesas com ASPS foi de R\$ 106,2 bilhões – R\$ 12,5 bilhões acima do piso, mas apenas R\$ 1 bilhão a mais que o previsto no início do ano –,¹⁹ sendo que em 2015 haviam sido empenhadas

19. A previsão da RCL para 2016 que consta do demonstrativo referente ao 1º trimestre de 2016 é de R\$ 797,2 bilhões – disponível em: <<https://goo.gl/YYWRuQ>> –, valor que garantiria um piso mínimo para ASPS de R\$ 105,2 bilhões (13,2% da RCL de 2016), 4,7% superior ao valor empenhado em 2015. A queda da arrecadação ao longo do ano, entretanto, gerou uma RCL de R\$ 709,9 bilhões ao final do ano, 10,9% inferior à previsão inicial, reduzindo a aplicação mínima para R\$ 93,7 bilhões, valor R\$ 11,5 bilhões inferior ao aplicado em 2015.

despesas com ASPS no valor de R\$ 100,1 bilhões, com aplicação mínima de R\$ 99,7 bilhões (apêndice B).²⁰

O próprio ministro da Saúde reconheceu, em agosto de 2016, que havia *deficit* de cerca de R\$ 3,5 bilhões no orçamento federal para o SUS²¹, e, portanto, a despesa empenhada do órgão naquele exercício não poderia ser drasticamente reduzida para se aproximar do patamar da aplicação mínima do ano, do contrário seriam grandes os prejuízos à manutenção de parte dos serviços de saúde naquele momento. Em termos reais, entre 2014 e 2016, o gasto com ASPS do MS sofreu redução de 2,1% (Ipea, 2018). Portanto, o empenho de R\$ 12,5 bilhões para além do mínimo em 2016 não pode ser interpretado como “folga orçamentária” para financiar serviços e bens menos essenciais ou adicionais. O valor foi fundamental para manter o nível de oferta em relação ao ano anterior, e, assim, não se pode tratá-lo como um excedente a ser utilizado para compensar valores cancelados de restos a pagar de exercícios anteriores.

Dessa forma, se as despesas com ASPS da União permanecerem sendo apuradas pelo estágio de empenho, pode-se continuar tendo aplicações efetivas inferiores aos valores empenhados a cada ano.

Quanto ao cancelamento de restos a pagar processados (RPP) – ou seja, oriundos de empenhos que já tinham sido liquidados, o que significa, em teoria, que a administração pública tinha reconhecido a prestação do serviço ou a entrega do bem por um terceiro –, verificou-se que a maioria dos cancelamentos registrados no período 2003-2017 não envolvia despesas reconhecidas pela União perante um terceiro (pessoa física ou jurídica). A tabela 2 apresenta a estimativa de despesas registradas em elementos de despesas envolvendo terceiros, demonstrando que a mediana de sua participação no total de RPPs cancelados ficou abaixo de 4%, com média de 8% no período. Os credores prejudicados pelo cancelamento dos empenhos inscritos como RPPs têm direito a requerer da União o reconhecimento dessas dívidas, que podem ser empenhadas, liquidadas e pagas como despesas de exercícios anteriores (DEAs). Essas despesas serão contabilizadas e não deduzidas no cálculo da aplicação mínima em ASPS, no exercício em que são empenhadas.

20. O apêndice B explicita a regra de cálculo vigente para a apuração da aplicação mínima da União com ASPS, assim como apresenta o valor empenhado em cada exercício.

21. Ver matéria publicada em 24 de agosto de 2016: *Ministério da Saúde deve R\$ 3,5 bilhões* (Ministério..., 2016).

TABELA 2

Estimativa de despesas canceladas envolvendo contratos com terceiros, inscritas como restos a pagar processados: exercícios financeiros (2003-2017)

| Exercício financeiro | Σ RPPs processados cancelados (R\$ milhões) (A) | Σ Despesas canceladas envolvendo contratos com terceiros (R\$ milhões) (B) ¹ | Participação das despesas canceladas envolvendo contratos com terceiros no total de RPPs (C) = (B)/(A) (%) |
|----------------------|--|--|--|
| 2003 | 120 | 2 | 1,4 |
| 2004 | 31 | 12 | 37,1 |
| 2005 | 63 | 15 | 24,4 |
| 2006 | 94 | 7 | 7,7 |
| 2007 | 126 | 12 | 9,8 |
| 2008 | 265 | 5 | 1,9 |
| 2009 | 207 | 8 | 4,0 |
| 2010 | 117 | 6 | 4,8 |
| 2011 | 895 | 14 | 1,5 |
| 2012 | 520 | 7 | 1,3 |
| 2013 | 475 | 13 | 2,7 |
| 2014 | 278 | 6 | 2,2 |
| 2015 | 182 | 6 | 3,4 |
| 2016 | 82 | 14 | 17,6 |
| 2017 | 161 | 8 | 4,8 |

Fonte: Siga Brasil.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Soma dos RPPs cancelados de despesas registradas nos seguintes elementos de despesas: 30 - material de consumo; 32 - material de distribuição gratuita; 34 - outras despesas decorrentes de contratos de terceirização; 35 - serviços de consultoria; 36 - outros serviços de terceiros; pessoa física; 37 - locação de mão de obra; 38 - arrendamento mercantil; 39 - outros serviços de terceiros: pessoa jurídica; 51 - obras e instalações; 52 - equipamentos e material permanente; e 61 - aquisição de imóveis.

A apresentação desses dados é importante para demonstrar que a maior parcela das despesas canceladas de RPPs não envolvia serviços prestados ou bens entregues à União – ou seja, não tinha sido utilizada para produzir ASPS e, portanto, ainda não tinha beneficiado a população. Estava relacionada, em grande medida, a auxílios e contribuições²² da União a estados e municípios, a pagamento de tributos ou de encargos com pessoal, que ao final não se realizaram. E, no tocante aos cancelamentos das despesas envolvendo terceiros, caso a dívida tenha que ser

22. Os elementos de despesa foram definidos na Portaria SOF/STN nº 163/2001 (Brasil, 2001). Os conceitos de auxílios e contribuições são: 41 - contribuições: despesas orçamentárias às quais não correspondam contraprestação direta em bens e serviços e não sejam reembolsáveis pelo receptor, inclusive as destinadas a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado, observado o disposto na legislação vigente; e 42 - auxílios: despesas orçamentárias destinadas a atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras de outras esferas de governo ou de entidades privadas sem fins lucrativos, observado, respectivamente, o disposto nos arts. 25 e 26 da LC nº 101/2000.

reconhecida futuramente e empenhada como DEA, estará incluída na aplicação em ASPS do exercício em que for registrada.

Para o cálculo da aplicação efetiva em ASPS de determinado exercício, é preciso considerar que, no primeiro caso (RPPs cancelados não envolvendo terceiros), o serviço ou bem não se concretizou, e, na segunda situação (RPPs cancelados envolvendo terceiros que requerem posteriormente o pagamento da dívida pela União), admitindo-se que de fato a liquidação já ocorreu, esta despesa deve ser excluída para evitar dupla contagem, preferencialmente do ano em que for registrada como DEA. Contudo, como não é simples identificar nas despesas de exercícios anteriores a parcela que se refere a RPPs cancelados para poder deduzi-la do exercício atual de empenho, é preferível desconsiderar a totalidade desses RPPs cancelados, no ano do empenho original.²³ Assim, tanto os restos a pagar não processados (RPNPs) quanto os restos a pagar processados cancelados foram deduzidos do valor empenhado no exercício de origem dos empenhos.

As tabelas 3, 4 e 5 evidenciam os montantes de despesas canceladas (RPNPs e RPPs) e de despesas compensadas em dois períodos distintos: *i*) na tabela 3, são apresentados os cancelamentos de RPs de empenhos de 2002 a 2010, nos exercícios financeiros de 2003 a 2011, e o saldo final da compensação no período, assumindo-se que a aplicação adicional em um exercício compensaria o *deficit* de outros – o detalhamento do acompanhamento resumido nesta tabela consta no apêndice C. As compensações dos cancelamentos de RPs desse período estão sendo tratadas desta forma, ainda que bastante controversa, porque, apesar da previsão legal no parágrafo único do art. 8º da LRF, até 2012, não havia regulamentação sobre como essa compensação deveria ocorrer; e *ii*) as tabelas 4 e 5 apresentam os cancelamentos de RPs e as compensações efetuadas nos exercícios financeiros de 2012 a 2017 – o detalhamento do acompanhamento resumido destas tabelas consta no apêndice D. Nesta análise, são aplicados os dispositivos da LC nº 141/2012 (Brasil, 2012a), da Portaria STN/SOF nº 163/2001 (Brasil, 2001), e dos manuais de contabilidade aplicada ao setor público – ou seja, os cancelamentos de despesas com ASPS que afetem a aplicação mínima de determinado exercício devem ser compensados, independentemente do ano do empenho; devem ser efetivamente aplicados (pagos) no exercício subsequente ao do cancelamento; e registrados em modalidades de aplicação específicas (35, 45, 73, 75 e 95). Além disso, os *deficit*

23. O MS, por meio do Departamento de Economia da Saúde, Investimentos e Desenvolvimento, se manifestou no sentido de que “as Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) deverão entrar no cômputo da aplicação mínima em ASPS no exercício em que foram efetivamente empenhadas, desde que não tenham sido consideradas em exercícios anteriores” (Brasil, 2015). Como neste estudo os RPPs cancelados foram deduzidos dos exercícios originais de seus empenhos, a execução de parte da despesa como DEA nos exercícios seguintes não gera dupla contagem do valor correspondente de despesas com ASPS em exercícios distintos.

de aplicação no ano do empenho também devem ser compensados no exercício subsequente, devendo estas despesas ser registradas nas modalidades de aplicação 36, 46, 74, 76 e 96.²⁴

TABELA 3

Deficit ou superavit, em 31 de dezembro de 2011, das aplicações em ASPS da União de 2002 a 2010, após dedução dos restos a pagar cancelados de empenhos desse período nos exercícios financeiros de 2003 a 2011 (compensação prevista no parágrafo único do art. 8º da LC nº 101/2000 – LRF)
(Em R\$ milhões correntes)

| Ano do empenho | Aplicação mínima (A) | Valor empenhado (B) | Saldo inicial de aplicação (C) = (B) - (A) | ∑ RPs cancelados (D) ¹ | Saldo final de aplicação em 31/12/2011 (E) = (C) - (D) |
|---------------------------|----------------------|---------------------|--|-----------------------------------|--|
| 2002 | 24.380 | 24.568 | 187 | 501 | -313 |
| 2003 | 27.587 | 27.012 | -575 | 182 | -757 |
| 2004 | 31.893 | 32.505 | 612 | 671 | -59 |
| 2005 | 36.900 | 36.292 | -608 | 544 | -1.152 |
| 2006 | 40.472 | 40.521 | 49 | 718 | -669 |
| 2007 | 44.026 | 44.052 | 26 | 866 | -840 |
| 2008 | 48.285 | 48.428 | 143 | 760 | -618 |
| 2009 | 54.680 | 58.017 | 3.337 | 746 | 2.590 |
| 2010 | 60.952 | 61.656 | 704 | 365 | 339 |
| Saldo geral em 31/12/2011 | | | | | -1.479 |

Fonte: Siga Brasil.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Por exemplo, para empenhos de 2002, inclui cancelamentos ocorridos nos exercícios de 2003 a 2006; para empenhos de 2003, inclui cancelamentos ocorridos nos exercícios de 2004 a 2011; para empenhos de 2004, inclui cancelamentos ocorridos nos exercícios de 2005 a 2011; e assim sucessivamente. O apêndice C apresenta detalhes a respeito do cancelamento dos restos a pagar apresentados nesta tabela, abrindo os dados por restos a pagar não processados e restos a pagar processados, nos exercícios financeiros de 2003 a 2011.

A tabela 3 demonstra que o saldo inicial de aplicação das despesas empenhadas em 2002 foi de R\$ 187 milhões – acima do piso –, mas que o cancelamento posterior dos RPs até 31 de dezembro de 2011 totalizou R\$ 501 milhões, implicando um saldo final de aplicação inferior ao mínimo em R\$ 313 milhões naquela data. Já para as despesas empenhadas em 2010, o saldo final de aplicação em 31 de

24. O art. 25 da LC nº 141/2012 (Brasil, 2012a) estabelece que: “Eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta lei complementar deverá, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis” (Brasil, 2012a). Para demonstrar tal aplicação adicional, foram criadas as seguintes modalidades de aplicação pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001 (Brasil, 2001), que foi alterada pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 16 de julho de 2012 (Brasil, 2012b): 36 - transferências fundo a fundo aos estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que trata o art. 25 da LC nº 141/2012; 46 - transferências fundo a fundo aos municípios à conta de recursos de que trata o art. 25 da LC nº 141/2012; 74 - transferências a consórcios públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que trata o art. 25 da LC nº 141/2012; 76 - transferências a instituições multigovernamentais à conta de recursos de que trata o art. 25 da LC nº 141/2012; e 96 - aplicação direta à conta de recursos de que trata o art. 25 da LC nº 141/2012.

dezembro de 2011 era positivo em R\$ 339 milhões, dado que o cancelamento de RPs (R\$ 365 milhões) foi inferior ao saldo de aplicação no ano (R\$ 704 milhões).

Nota-se, na tabela 3, que, dos nove exercícios do período, os cancelamentos de RPs ampliaram o *deficit* de aplicação mínima em dois deles (2003 e 2005) e comprometeram esta aplicação em mais cinco exercícios (2002, 2004, 2006, 2007 e 2008); ou seja, a aplicação efetiva acabou sendo menor que a aplicação mínima em sete de nove exercícios. Mesmo contando com a controversa compensação dos *deficit* pelos *superavit* de aplicação (em 2009 e 2010), o saldo do período, sem correção monetária, ainda foi negativo em quase R\$ 1,5 bilhão.

A tabela 4 mostra o retrato da execução orçamentária de 2012 a 2017. Nela, se verifica que houve mais cancelamentos de RPs de empenhos do período 2003-2010. Esta tabela apresenta um exercício que contempla a seguinte situação: uma vez que a regulamentação da forma de comprovação da compensação dos RPs cancelados só passa a vigor a partir de 2012, com a LC nº 141/2012 (Brasil, 2012a), deixou-se de computar, como se pode ver nas colunas mais à esquerda, o saldo negativo de aplicação em 31 de dezembro de 2011 de empenhos de 2002 a 2010. Como não havia regulamentação clara a respeito desta compensação até aquela data, a tabela 4 ignora o *deficit* identificado, partindo do pressuposto de que qualquer novo cancelamento de RPs de empenhos de 2003 a 2010 já compromete a aplicação mínima daqueles exercícios e que, portanto, os valores correspondentes devem ser compensados.²⁵ Com esses novos cancelamentos, a aplicação final resulta inferior à aplicação mínima em doze (2003 a 2014) dos quinze exercícios analisados. O exercício de 2016 é um ponto fora da curva, como já comentado, e 2017 é o primeiro ano de vigência da EC nº 95/2016 (Brasil, 2016a), com a controvérsia a respeito do estágio de despesa a ser utilizado, objeto de análise nesta nota técnica.

TABELA 4

Deficit ou superavit de aplicação em ASPS da União de 2003 a 2017, após dedução dos restos a pagar cancelados nos exercícios de 2012 a 2017 (compensação prevista no art. 24 da LC no 141/2012)

(Em R\$ milhões correntes)

| Ano do empenho | Aplicação mínima (A) | Valor empenhado (B) | Saldo inicial de aplicação (C) = (B) - (A) | Σ RPs cancelados nos exercícios de 2012 a 2017 (D) | Saldo final de aplicação em 31/12/2017 (E) = (C) - (D) |
|----------------|----------------------|---------------------|--|--|--|
| 2003 | - | - | - | 21 | -21 |
| 2004 | - | - | - | 62 | -62 |
| 2005 | - | - | - | 92 | -92 |

(Continua)

25. Na tabela 3, pode-se verificar que a soma dos *deficit* de aplicação nos exercícios de 2002 a 2008 foi de R\$ 4,4 bilhões e a soma do *superavit* de aplicação em 2009 e 2010 foi de 2,9 bilhões. Ou seja, se utilizarmos o *superavit* de 2009 a 2010 para compensar o *deficit* de 2002 a 2008, no final ainda resta saldo negativo de R\$ 1,5 bilhão. Arbitrariamente, se dividirmos este saldo negativo pelos nove anos do período, teríamos em cada ano um *deficit* de aplicação de R\$ 167 milhões. Por isso, assumiu-se no apêndice D e nas tabelas 4 e 5 que, a partir de 2012, novos cancelamentos de RPs de empenhos de 2003 a 2010 devem ser compensados.

(Continuação)

| Ano do empenho | Aplicação mínima (A) | Valor empenhado (B) | Saldo inicial de aplicação (C) = (B) - (A) | Σ RPs cancelados nos exercícios de 2012 a 2017 (D) | Saldo final de aplicação em 31/12/2017 (E) = (C) - (D) |
|----------------|----------------------|---------------------|--|--|--|
| 2006 | - | - | - | 112 | -112 |
| 2007 | - | - | - | 552 | -552 |
| 2008 | - | - | - | 343 | -343 |
| 2009 | - | - | - | 713 | -713 |
| 2010 | - | - | - | 644 | -644 |
| 2011 | 71.755 | 71.986 | 231 | 954 | -723 |
| 2012 | 79.106 | 79.720 | 615 | 857 | -243 |
| 2013 | 84.512 | 83.053 | -1.458 | 537 | -1.995 |
| 2014 | 93.225 | 91.899 | -1.326 | 626 | -1.952 |
| 2015 | 99.732 | 100.055 | 323 | 255 | 68 |
| 2016 | 93.711 | 106.236 | 12.525 | 230 | 12.295 |
| 2017 | 109.088 | 114.701 | 5.612 | - | 5.612 |

Fonte: Siga Brasil.

Elaboração dos autores.

- Obs: 1. O apêndice D apresenta detalhes a respeito do cancelamento dos restos a pagar apresentados nesta tabela, abrindo os dados por restos a pagar não processados e restos a pagar processados, nos exercícios financeiros de 2012 a 2017.
2. Assume-se nesta tabela que os RPs cancelados até 31 de dezembro de 2011 de empenhos de 2003 a 2010, que afetaram a aplicação mínima de exercícios até aquela data, foram compensados pela aplicação adicional em ASPs em outros exercícios daquele período, conforme a tabela 3, ainda que em 31 de dezembro de 2011 tenha restado saldo negativo de quase R\$ 1,5 bilhão. Admite-se, assim, que qualquer novo cancelamento de RPs de empenhos de 2003 a 2010 nos exercícios financeiros de 2012 a 2017 já está comprometendo a aplicação mínima de cada ano daquele período (2003 a 2010) e precisa ser compensado, conforme regramento dado pelo art. 24 da LC nº 141/2012 (Brasil, 2012a).
3. A compensação do *deficit* de aplicação no ano do empenho está prevista no art. 25 da LC nº 141/2012 (Brasil, 2012a).

Ainda na tabela 4, observa-se, por exemplo, que, para as despesas empenhadas em 2013, o saldo inicial de aplicação foi negativo em R\$ 1,46 bilhão, restando, em 31 de dezembro de 2017, saldo final negativo de aproximadamente R\$ 2 bilhões, devido ao cancelamento de RPs de empenhos de 2013 nos exercícios de 2014 a 2017, totalizando R\$ 537 milhões de RPs cancelados nesse período. Ou seja, no ano de empenho 2013, as despesas foram empenhadas em montante inferior ao da aplicação mínima, e os cancelamentos dos RPs inscritos nos anos seguintes ampliaram o *deficit* de aplicação. A questão agora é saber se os RPs cancelados foram compensados, conforme determina a LC nº 141/2012 (Brasil, 2012a), algo difícil de mensurar por ano de empenho, pois em um exercício financeiro são cancelados RPs de diversos anos de empenho e a compensação se dá de forma global – isto é, sem que haja controle de quais empenhos cancelados estão sendo compensados. Tampouco há determinação legal para que se demonstre a compensação por ano de empenho. A exigência é para que a soma dos valores cancelados que afetem aplicações mínimas seja compensada no exercício subsequente ao do cancelamento. A tabela 5 apresenta o retrato da compensação desses cancelamentos em 31 de dezembro de 2017.

TABELA 5

Saldo da compensação de RPs cancelados de despesas com ASPS da União (de empenhos de 2003 a 2016) e da compensação da aplicação inferior ao piso (em 2013 e 2014) nos exercícios financeiros de 2012 a 2017 (compensações previstas nos arts. 24 e 25, respectivamente, da LC no 141/2012)

| Exercício financeiro | Valor a ser compensado no exercício financeiro (A) (R\$ milhões correntes) ¹ | Valor compensado (despesa paga) (B) (R\$ milhões correntes) | Saldo da compensação (C) = (B) - (A) (R\$ milhões correntes) | Saldo da compensação (C) (R\$ milhões de 2017) ² |
|----------------------|---|---|--|---|
| 2012 | - | - | - | - |
| 2013 | 1.015 | - | -1.015 | -1.324 |
| 2014 | 931 | 345 | -586 | -719 |
| 2015 | 2.166 | 375 | -1.791 | -2.015 |
| 2016 | 2.087 | 248 | -1.840 | -1.903 |
| 2017 | 650 | 556 | -94 | -94 |
| Total | | | | -6.054 |

Fonte: Siga Brasil.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Em cada ano, trata-se da soma dos RPs cancelados no exercício anterior, cujos cancelamentos afetam a aplicação mínima em ASPS nos anos de empenho correspondentes aos desses RPs. A compensação desses RPs cancelados deve ser registrada, por meio da execução de despesas nas modalidades de aplicação 35, 45, 73, 75 e 95. Inclui também *deficit* de aplicação no ano do empenho de 2013 e 2014. A compensação deste *deficit* deveria ocorrer por meio da execução adicional de despesas no próximo exercício, sendo esta execução registrada nas modalidades de aplicação 36, 46, 74, 76 e 96. No período 2012-2017, nenhuma despesa foi registrada nestas modalidades de aplicação.

² Há uma grande limitação na correção monetária apresentada nesta tabela. O saldo em milhões de reais de 2017 contempla o cancelamento de RPs de diversos exercícios financeiros. A dificuldade metodológica é que não se consegue dizer a que RPs cancelados (de que anos) se referem a parcela compensada pela União para cálculo do que resta a pagar por ano de empenho. Assim, o valor corrigido aqui está sendo tratado como o referente ao exercício financeiro, e, por isso, ele é menor do que o valor real. Contudo, é melhor corrigir parte da perda inflacionária do que não corrigir nenhuma perda.

Obs.: Ver detalhamento dos cancelamentos de restos a pagar por ano de empenho no apêndice D.

De forma resumida, a tabela 5 demonstra o montante de RPs cancelados que exige compensação – incluindo a aplicação inferior ao mínimo nos exercícios de 2013 e 2014 –, o valor compensado e o saldo final deste processo nos termos da LC nº 141/2012 (Brasil, 2012a). Por exemplo, os RPs de despesas com ASPS cancelados que somaram aproximadamente R\$ 1 bilhão em 2012 deveriam ser compensados no exercício subsequente (2013), mas não foram. Em 2015, deveriam ter sido pagos quase R\$ 2,2 bilhões, mas só foram compensados R\$ 375 milhões, restando a pagar aproximadamente R\$ 1,8 bilhão. Os valores compensados não foram suficientes para cobrir o *deficit* do exercício anterior em todos os anos, restando ao final do período 2012-2017 um *deficit* de aplicação pela União de R\$ 6,1 bilhões em valores de 2017,²⁶ relativos a empenhos de 2003 a 2016.

26. Há uma grande limitação na correção monetária realizada para chegar a esse valor. A dificuldade metodológica é que não se consegue dizer a que RPs cancelados (de que anos) se refere a parcela compensada pela União para cálculo do que resta a pagar por ano de empenho. Assim, o valor corrigido aqui está sendo tratado como o referente ao total não compensado de diferentes anos de empenho no exercício financeiro, e, por isso, ele é menor que o valor real se fosse considerada a parcela não compensada de cada ano de empenho. Contudo, é melhor corrigir parte da perda inflacionária do que não corrigir nenhuma perda.

Dessa forma, prevalecendo o entendimento de que as despesas com ASPS devem ser apuradas pelos empenhos, a tendência é de aumento dos já elevados valores inscritos como RPs, com toda a complexidade de acompanhamento da execução das despesas apresentada nesta nota técnica.

Contudo, considerando a vigência da EC nº 95/2016 (Brasil, 2016a), outra interpretação, que parece ser a mais coerente, é que o NRF, instituído por meio desta emenda constitucional, altera todo o regime de apuração de despesas da União e, assim, a aplicação mínima com ASPS, antes disciplinada em lei complementar, portanto em norma infraconstitucional, também deverá ser apurada, com base nas despesas pagas do exercício e nos RPs pagos no exercício. Com base nesse entendimento, a tabela 6 apresenta a situação da aplicação da União em 2017, caso a regra instituída pelo NRF para o cálculo do teto de gasto com despesas primárias também seja aplicada à apuração do piso federal em ASPS.

TABELA 6
Aplicação da União em ASPS, segundo o regime instituído pela EC nº 95/2016 (2017)
(Em R\$ milhões)

| Variáveis | Valores |
|---|---------|
| Aplicação mínima = 15% da RCL de 2017 (A) | 109.088 |
| Despesa empenhada (B) | 114.701 |
| Despesa liquidada (C) | 101.067 |
| Despesa paga (do exercício) (D) | 100.579 |
| Restos a pagar pagos (no exercício) (E) | 6.016 |
| Aplicação realizada (F) = (D) + (E) | 106.595 |
| Saldo (G) = (F) - (A) | -2.493 |

Fontes: Siga Brasil e STN.

Sob essa interpretação, a União teria descumprido a aplicação mínima em ASPS em 2017, pois haveria um *deficit* de aplicação de quase R\$ 2,5 bilhões naquele ano – ou seja, a soma das despesas pagas e dos restos a pagar pagos (R\$ 106,6 bilhões) seria inferior à aplicação mínima do exercício (R\$ 109,1 bilhões).

O desempenho em termos de execução financeira foi pior em 2017 em relação ao ano anterior. A participação das despesas pagas sobre as despesas empenhadas passou de 92,9%, em 2016, para 87,7%, em 2017. Em termos reais, houve redução do pagamento de despesas no valor de R\$ 1,5 bilhão, o que corresponde a uma queda de 1,5% no montante pago em 2017 no que concerne a 2016.²⁷

27. Esse valor se refere às despesas com ASPS pagas, exceto as executadas nas modalidades de aplicação 35, 45, 73, 75 e 95, que dizem respeito à compensação de restos a pagar cancelados em outros exercícios.

A tabela 7 apresenta a comparação entre os valores empenhados e pagos pela União com ASPs, incluindo os RPs. Verifica-se que, para a maioria dos anos, o montante pago foi inferior ao empenhado.

TABELA 7

Comparação entre a despesa da União com ASPs, empenhada e paga – incluindo os restos a pagar (2002-2017)

| Ano do empenho | Despesa empenhada (A) (R\$ milhões) | Despesa paga + RPs pagos (B) = (C) + (D) (R\$ milhões) | Despesa paga (C) (R\$ milhões) | RPs pagos (D) (R\$ milhões) | Despesa paga + RPs pagos (% do valor empenhado) (E) = (B) / (A) | Diferença entre a despesa empenhada e a despesa paga + RP pagos (F) = (A) - (B) (R\$ milhões) |
|----------------|--|---|-----------------------------------|--------------------------------|---|--|
| 2002 | 24.568 | 24.517 | 22.793 | 1.725 | 99,8 | 50 |
| 2003 | 27.012 | 26.320 | 25.022 | 1.298 | 97,4 | 692 |
| 2004 | 32.505 | 31.308 | 29.670 | 1.638 | 96,3 | 1.197 |
| 2005 | 36.292 | 34.994 | 32.999 | 1.995 | 96,4 | 1.298 |
| 2006 | 40.521 | 38.457 | 36.163 | 2.294 | 94,9 | 2.064 |
| 2007 | 44.052 | 41.957 | 38.449 | 3.509 | 95,2 | 2.095 |
| 2008 | 48.428 | 45.981 | 42.738 | 3.243 | 94,9 | 2.447 |
| 2009 | 58.017 | 53.556 | 49.433 | 4.122 | 92,3 | 4.461 |
| 2010 | 61.656 | 61.705 | 55.278 | 6.427 | 100,1 | -49 |
| 2011 | 71.986 | 68.705 | 63.575 | 5.130 | 95,4 | 3.281 |
| 2012 | 79.720 | 77.638 | 71.191 | 6.448 | 97,4 | 2.082 |
| 2013 | 83.053 | 82.244 | 75.411 | 6.833 | 99,0 | 809 |
| 2014 | 91.899 | 92.028 | 84.764 | 7.264 | 100,1 | -129 |
| 2015 | 100.055 | 98.118 | 92.205 | 5.914 | 98,1 | 1.936 |
| 2016 | 106.236 | 106.741 | 98.684 | 8.057 | 100,5 | -506 |
| 2017 | 114.701 | 106.595 | 100.579 | 6.016 | 92,9 | 8.106 |

Fonte: Siga Brasil.

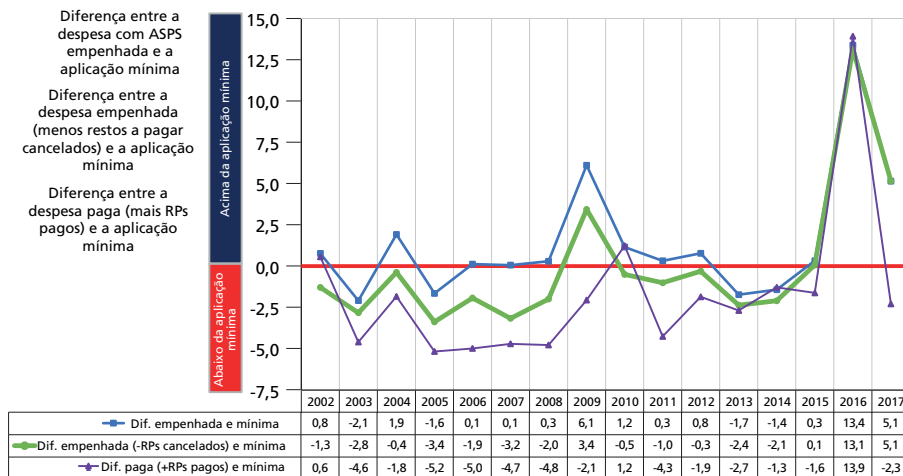
Elaboração dos autores.

O gráfico 1 ilustra a variação percentual da despesa empenhada, da despesa empenhada deduzida dos RPs cancelados e da despesa paga, incluídos os RPs pagos, em relação à aplicação mínima, no período 2002-2017.

GRÁFICO 1

Diferenças entre a despesa com ASPs empenhada, empenhada com dedução dos RPs cancelados e paga com adição dos RPs pagos, em relação à aplicação mínima da União (2002-2017)

(Em %)



Fonte: Siga Brasil.

Elaboração dos autores.

No gráfico 1, não são levados em consideração os valores compensados de RPs cancelados nos exercícios de 2013 em diante.²⁸ O objetivo aqui é deixar mais evidentes alguns aspectos da alocação de recursos em saúde pela União, tratados nesta nota técnica.

- 1) O empenho de despesas em valor muito próximo ao da aplicação mínima, prática que foi chamada por Piola *et al.* (2013) de transformação do piso da saúde em teto de aplicação.
- 2) O impacto negativo do cancelamento dos RPs de despesas com ASPs sobre o valor empenhado de despesas, fazendo com que a aplicação efetiva seja menor que a aplicação mínima para a maioria dos anos analisados.
- 3) O pagamento de despesas com ASPs em volume inferior ao valor empenhado e à aplicação mínima para a maioria dos exercícios, o que também explica o volume elevado de despesas inscritas como RPs, assim como a longevidade desses restos a pagar.
- 4) O fato de que o valor empenhado de despesas com ASPs em 2016, em relação à aplicação mínima, constitui um ponto fora da curva, em razão

28. Importante lembrar que eles não foram suficientes para compensar todo o valor necessário em cada exercício financeiro.

da mudança da regra de aplicação mínima dada pela EC nº 29/2000 para a da EC nº 86/2015 e da queda da arrecadação no exercício. Isso fez com que a aplicação mínima em 2016 em relação a 2015 tivesse redução de R\$ 6 bilhões em valores correntes (R\$ 14,7 bilhões, em valores de 2016).

- 5) A controvérsia envolvendo o regime de apuração aplicável ao cumprimento da aplicação mínima em 2017. Se for mantido o entendimento de que a apuração se dá pelo estágio de empenho, a União aplicou valor corresponde a 5,1% a mais que a aplicação mínima; mas se o NRF também for aplicável à apuração do piso com ASPS, o *deficit* de aplicação seria de 2,3%.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As informações produzidas e apresentadas nesta nota técnica constituem evidências de que a apuração da aplicação mínima da União em ASPS pelo estágio de empenho das despesas tem sido desvantajosa para a população, no tocante à oferta concreta de bens e serviços de saúde. Ainda mais considerando que os dados analisados se referem apenas à União e que as questões identificadas devem se reproduzir em todos os entes da Federação.

A prática de tratar o piso da saúde como teto de aplicação e o elevado volume de inscrição de despesas como restos a pagar produzem consequências importantes. Como, no ano do empenho, a diferença entre a aplicação mínima e a despesa empenhada é pequena – havendo *deficit* de aplicação em alguns anos –, os cancelamentos de RPs que venham a ocorrer nos exercícios seguintes facilmente comprometem os pisos de aplicação. Isso significa que a oferta de bens e serviços que não aconteceu no ano da apuração tem sua execução postergada para os próximos anos.

Dessa forma, a União cumpre a obrigação constitucional de gasto mínimo com saúde em determinado ano, com base na promessa de executar as despesas inscritas como restos a pagar nos exercícios seguintes. Contudo, como foi demonstrado neste estudo, parte dessas despesas não é revertida em ações e serviços públicos de saúde porque os RPs são cancelados e não compensados, resultando em aplicação efetiva inferior à aplicação mínima nos anos aos quais pertencem esses RPs cancelados.

O valor não pago da despesa primária inscrito em restos a pagar no final de dezembro a cada ano contribui para a ampliação do *superavit* primário do governo. Do ponto de vista fiscal, o não pagamento é interpretado como um esforço de poupança, configurando uma espécie de poupança não financeira (Fernandes, 2004). Este mecanismo é apontado como uma forma artificial de aumento do *superavit* primário (Augustinho, Oliveira e Lima, 2013; Almeida, 2011). Dessa forma, na perspectiva de reforçar o saldo entre receitas e despesas, a inscrição de parte das despesas empenhadas como RPs tem-se mostrado um expediente contábil usual.

A limitação do gasto com saúde ocorre pelo empenho de valores muito próximos à aplicação mínima conjugada a grande volume de inscrição de despesas como RPs, passíveis de cancelamento e não compensação. Além disso, a vinculação do gasto com saúde às receitas, no caso de estados e municípios, e ao crescimento do produto interno bruto (PIB), no caso da União, que foi responsável pela ampliação dos recursos alocados ao setor, ajudando a reduzir o grau de subfinanciamento do SUS (Piola *et al.*, 2013), sempre sofreu muitas críticas (Mendes, 2008).²⁹ Para a União, ela foi alterada em 2015, a fim de que também se desse em relação às receitas; contudo, por fim, foi eliminada com a aprovação da EC nº 95/2016 (Brasil, 2016a).

De um lado, ela é considerada importante para garantir um mínimo de recursos para áreas consideradas prioritárias pela sociedade (Salvador, 2012; Oliveira e Ferreira, 2017). De outro lado, é tratada como mecanismo de engessamento da execução orçamentário-financeira do Estado. A despeito de sua importância e das reiteradas manifestações populares sobre a necessidade de se melhorar a saúde pública no Brasil, a desvinculação à receita implementada com a EC nº 95/2016 (Brasil, 2016a) e o congelamento da aplicação mínima em saúde revelam a primazia do ajuste fiscal sobre as políticas sociais. Ademais, explicitam quem ganha e quem perde na disputa pelos recursos públicos.

No tocante à reposição dos RPs cancelados, a tese de que eventuais *superavit* de aplicação em um exercício podem compensar *deficit* de outros tampouco reduz potenciais prejuízos. Nesta lógica, podem ocorrer *deficit* em alguns anos seguidos que seriam compensados em um único exercício de maior aplicação. Esta despesa também é apurada, mais uma vez, com base no estágio de empenho e pode ser novamente postergada como restos a pagar, que podem ser cancelados mais adiante. Logo, cria-se um efeito protelatório no pagamento dessas despesas.

Também há limitações no uso do estágio de liquidação das despesas. Nos anos 2000, a União adotou um procedimento que foi chamado de *liquidação forçada*, em que, ao final do exercício, todas as despesas empenhadas eram consideradas liquidadas no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), mesmo que parte delas não estivesse liquidada de fato (Gobetti, 2006). Essa prática foi identificada em relação às despesas com ASPS no período 2002-2011 (Vieira e Piola, 2016a). Além disso, a análise do cancelamento de restos a pagar processados por elementos de despesa, feita nesta nota técnica, mostra que a maior parte desse cancelamento se refere a despesas que estavam liquidadas – já que os RPs eram processados –, relacionadas a recursos a serem transferidos a estados e municípios ou a despesas que seriam utilizadas pela União para cumprir obrigações suas, como pagamento de tributos ou de encargos da folha de pessoal; algo que na prática não ocorreu,

29. Ver, também, Torres (2012) e Martello (2015).

mesmo no período recente. Portanto, despesas continuam sendo liquidadas muito antes de seu pagamento, que pode também não acontecer.

Logo, o estágio de pagamento parece ser o mais adequado pela concretude que dá à efetivação das despesas, pela facilidade do seu acompanhamento e pela transparência, ainda que cerca de 65% das despesas da União sejam transferidas para execução por estados e municípios. Nesse caso, como estamos sob a vigência do NRF e este regime é constitucional, parece lógico que o NRF também seja adotado para apuração da aplicação mínima com ASPS pela União. Mas há que se ter o cuidado de garantir que os R\$ 14,9 bilhões em valores de 2017 sejam saldados com recursos outros, não comprometendo a aplicação mínima do exercício vigente. Este valor se refere:

- aos RPs inscritos em 2018, de empenhos de 2003 a 2015, que, se cancelados, impactam a aplicação mínima desses exercícios (R\$ 5,8 bilhões);
- aos RPs cancelados desde 2012, que comprometem pisos de aplicação do período 2003-2014, incluindo o *deficit* de aplicação de 2013 e 2014, os quais também precisam ser compensados (R\$ 6,7 bilhões); e
- ao possível *deficit* de aplicação de R\$ 2,5 bilhões em 2017 – apurado pelo regime de pagamento, se este for considerado aplicável sob a vigência do NRF.

Tal medida é necessária para não inviabilizar a oferta atual de serviços pelo SUS, mesmo que os RPs pagos também sejam contabilizados neste regime. O detalhamento desses valores está disponível no apêndice E.

Depois de saldado esse passivo de RPs, seria razoável manter a dinâmica de RPs pagos sendo contabilizados para o piso de ASPS de cada exercício. Os RPs são relevantes na execução de despesas com investimentos e na execução de despesas ao final do exercício, que podem ser empenhadas, mas pagas posteriormente. Na prática, reconhece-se que, no momento atual de estrangulamento das despesas primárias pelo teto de gasto, esta possibilidade de aplicação adicional de algo em torno de R\$ 14,9 bilhões em valores de 2017 se torna difícil. Contudo, segundo estimativas feitas pela Instituição Fiscal Independente (IFI), vinculada ao Senado Federal, em 2018, ainda há margem fiscal de R\$ 108,1 bilhões³⁰ ou seja, “a diferença entre o teto de gastos e as despesas obrigatórias e incomprimíveis da União” (IFI, 2017, p. 1) ainda permitiria pagar essas despesas sem ter que sacrificar recursos de outras áreas.

30. Estimativas atualizadas para a margem fiscal da União estão disponíveis em: <<https://goo.gl/ohokFp>>. O dado citado refere-se à atualização feita em maio de 2018.

Ao final, com ou sem a EC nº 95/2016 (Brasil, 2016a), o estágio de pagamento das despesas parece ser o mais apropriado para evitar todos os problemas identificados e analisados neste trabalho. Esse estudo demonstrou a inadequação da manutenção desta dinâmica complexa de acompanhamento da execução das despesas inscritas como RPs, por ser pouco transparente e por dificultar sobremaneira a atuação do controle social da administração pública, no que se refere à fiscalização da aplicação mínima em saúde, tanto pela União quanto pelos demais entes da Federação; demonstrou também o prejuízo para o SUS causado pela prática de cancelamento de RPs de despesas com ASPs, que comprometem pisos de aplicação sem compensação nos termos da legislação vigente.

Vale lembrar, conforme destacam Oliveira e Ferreira (2017), que a origem do orçamento público é a autorização do povo para alocação dos recursos arrecadados do próprio povo e que o desrespeito a esta alocação é um desrespeito ao regime democrático.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. **Restos a pagar e artifícios contábeis**. Brasília, 2011. (Nota Técnica). Disponível em: <<https://goo.gl/u8mYjE>>. Acesso em: 12 jul. 2018.
- AQUINO, A. C. B.; AZEVEDO, R. R. Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 580-595, 2017.
- AUGUSTINHO, S. M.; OLIVEIRA, A. G.; LIMA, I. A. “Contabilidade criativa” e a inscrição de restos a pagar como “expediente” para alcançar o *superavit* primário. **Reunir**: revista de administração, contabilidade e sustentabilidade, v. 3, n. 4, p. 127-147, 2013.
- BEHRING, E. R. Crise do capital, fundo público e valor. *In*: BOSCHETTI, I. *et al.* (Orgs). **Capitalismo em crise**: política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Secretaria do Orçamento Federal. Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e municípios, e dá outras providências. Brasília: SNT, 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/2LVDftb>>. Acesso em: 23 maio 2018.
- _____. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 2.047, de 5 de novembro de 2002. Aprova as diretrizes operacionais para a aplicação da Emenda Constitucional nº 29, de 2000. Brasília: MS, 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ew0j3k>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

_____. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 322, de 8 de maio de 2003. Aprova diretrizes acerca da aplicação da EC nº 29, de 13 de setembro de 2000. Brasília: CNS, 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2yIL2pl>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

_____. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, estados, Distrito Federal e municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jan. 2012a.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Secretaria do Orçamento Federal. Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 13 de julho de 2012. Altera a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, para instituir novas modalidades de aplicação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 2012b.

_____. Ministério da Saúde. **Despesas de exercícios anteriores (DEA) no cômputo do cálculo para aplicação mínima de recursos próprios em ações e serviços públicos de saúde (ASPS)**. Brasília: MS, 28 out. 2015. (Nota Técnica, n. 121/2015/DESID/SE/MS). Disponível em: <<https://goo.gl/3jxNaL>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 maio 2016a.

_____. Conselho Nacional de Saúde. Recomendação nº 5, de 19 de agosto de 2016. Recomenda ao presidente da República a adoção de medidas corretivas pelos ministérios responsáveis, com o objetivo de aprimorar o desenvolvimento das ações e serviços públicos de saúde no âmbito federal. Brasília: CNS, 2016b. Disponível em: <<https://bit.ly/2yjRBzn>>. Acesso em: 15 maio 2018.

CONTI, J. M. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

FERNANDES, E. L. B. **Restos a pagar**. 2004. Monografia (Graduação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

GOBETTI, S. W. **Estimativa dos investimentos públicos: um novo modelo de análise da execução orçamentária aplicado às contas nacionais**. In: PRÊMIO TESOURO NACIONAL, 11. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/OlpVeO>>. Acesso em: nov. 2015.

IFI – INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. **Margem fiscal**. Relatório de acompanhamento fiscal. Brasília: IFI, maio 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/FLaRJ8>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise – Saúde**, Brasília, n. 25, 2018. No prelo.

MARTELLO, A. Vinculação de receitas é lembrança de passado inflacionário, diz Levy. **G1**, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/xLfe8n>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

MENDES, A. O fundo público e os impasses do financiamento da saúde universal brasileira. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 23, n. 4, p. 1183-1197, 2014.

MENDES, M. J. **Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público**. Brasília: Senado Federal, 2008. (Texto para Discussão, n. 39).

MINISTÉRIO da Saúde deve R\$ 3,5 bilhões. **Estadão**, 24 ago. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/3m3byD>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Governo federal gasta menos do que deveria em saúde. **MPF**, 13 out. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/heqWgb>>. Acesso em: 15 maio 2018.

OLIVEIRA, C. L.; FERREIRA, F. O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Seqüência**, Florianópolis, n. 76, p. 183-212, 2017.

PINTO, E. G. Decretos de contingenciamento e de desinvestimento são “cheques em branco”? **Consultor Jurídico**, São Paulo, 7 nov. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2RRn1p4>>. Acesso em: 15 maio 2018.

PIOLA, S. F. *et al.* **Financiamento público da saúde: uma história à procura de rumo**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1846).

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 4-22, 2012.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e pareceres prévios sobre as contas do governo da República: exercício 2016**. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ciuecf>>. Acesso em: 23 maio 2018.

_____. **Processo TC 011.936/2017-7**. Representação formulada pelo Ministério Público de Contas junto ao TCU. Alegações de descumprimento, pela União, na aplicação do percentual mínimo constitucional em ações e serviços públicos de

saúde no exercício de 2016. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/Qptv4F>>. Acesso em: 23 maio 2018.

TORRES, T. R. **Vinculação de receitas públicas dificulta gestão, diz secretário estadual**. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/f7gG55>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. S. **Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 28).

VIEIRA, F. S.; PIOLA, S. F. **Restos a pagar de despesas com ações e serviços públicos de saúde da União: impactos para o financiamento federal do Sistema Único de Saúde e para a elaboração das contas de saúde**. Brasília: Ipea, 2016a. (Texto para Discussão, n. 2225).

_____. **Implicações do contingenciamento de despesas do Ministério da Saúde para o financiamento federal do Sistema Único de Saúde**. Brasília: Ipea, 2016b. (Texto para Discussão, n. 2260).

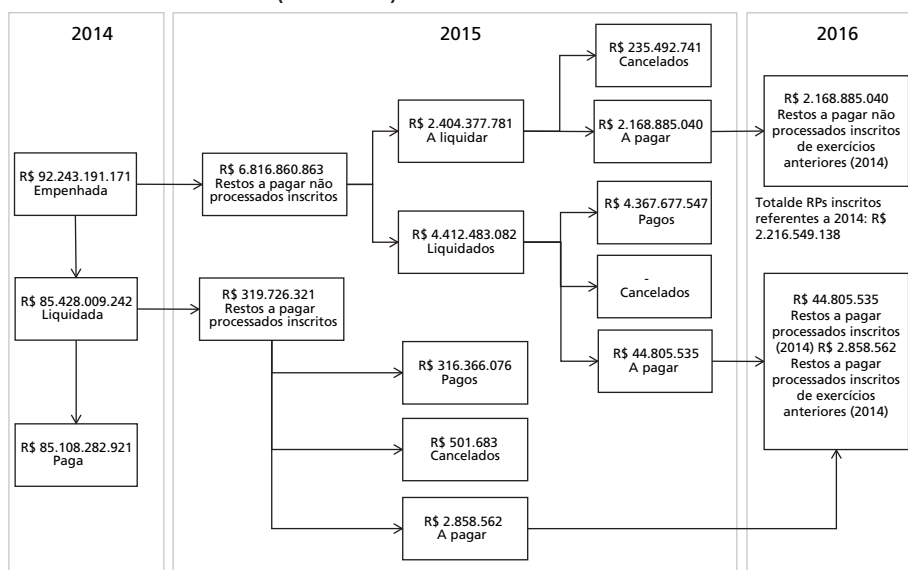
APÊNDICE A

NOTAS METODOLÓGICAS

A fonte de dados sobre a execução orçamentário-financeira da União é o Siga Brasil, sistema de informação de caráter público mantido pelo Senado Federal. Para o universo despesa-execução, referente às leis orçamentárias anuais (LOAs) do período 2002-2017 do órgão orçamentário Ministério da Saúde (MS),³¹ foram obtidos os valores da execução segundo as seguintes variáveis: identificador de uso; unidade orçamentária; função; subfunção; programa; ação; modalidade de aplicação; grupo de natureza de despesa; elemento e subelemento de despesa; fonte; e ano do empenho. As planilhas resultantes das consultas efetuadas constituíram as bases de dados analisadas. A seguir, apresentam-se alguns conceitos sobre os estágios das despesas e a respeito dos restos a pagar, assim como breve descrição sobre os métodos utilizados na obtenção das informações apresentadas nos apêndices B a E, que detalham os números registrados nas tabelas desta nota técnica.

FIGURA A.1

Alguns conceitos utilizando como ilustração a execução de despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) de 2014, inscritas em restos a pagar pelo Ministério da Saúde (2014-2016)



Fonte: Vieira e Piola (2016).

31. O Siga Brasil disponibiliza dados do orçamento da União a partir de 2001. Decidiu-se não incluir este primeiro ano na análise em razão da baixa qualidade dos dados.

Despesa empenhada: significa que o valor correspondente para honrar a despesa foi reservado no orçamento autorizado pelo Poder Legislativo – ou seja, na peça orçamentária, que é um instrumento de planejamento e autorizativo das despesas. Há reserva do valor necessário para que no futuro a administração realize efetivamente a despesa. Trata-se do primeiro estágio da execução orçamentária.

Despesa liquidada: significa que a administração pública reconheceu que um terceiro entregou o bem adquirido ou realizou o serviço contratado. No caso das transferências de recursos a outras esferas de governo ou a outras instituições, implica reconhecimento de que os requisitos necessários para que o repasse aconteça foram cumpridos. Trata-se do segundo estágio da execução orçamentária.

Despesa paga: significa que a ordem de pagamento (ordem bancária) foi emitida em favor de um terceiro. Trata-se da execução financeira da despesa.

Restos a pagar (RPs): são despesas que foram empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, e que são inscritas para pagamento em exercício seguinte. Dividem-se em não processadas e processadas.

Restos a pagar não processados (RPNPs): são as despesas inscritas que, em 31 de dezembro do ano anterior, tinham sido apenas empenhadas.

Restos a pagar processados (RPPs): são as despesas inscritas que, em 31 de dezembro do ano anterior, já estavam liquidadas.

REFERÊNCIA

VIEIRA, F. S.; PIOLA, S. F. **Restos a pagar de despesas com ações e serviços públicos de saúde da União: impactos para o financiamento federal do Sistema Único de Saúde e para a elaboração das contas de saúde**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2225).

APÊNDICE B

As regras de aplicação mínima em ASPS pela União foram definidas pelas Emendas Constitucionais (ECs) nºs 29/2000, 86/2015 e 95/2016 (Brasil, 2016a). Para o período 2002-2012, a aplicação mínima em ASPS é adicionalmente regulamentada pela Portaria GM/MS nº 2.047, de 5 de novembro de 2002 (Brasil, 2002), e pela Resolução do Conselho Nacional de Saúde (CNS) nº 322, de 8 de maio de 2003 (Brasil, 2003).

De acordo com o inciso I da segunda diretriz dessa resolução:

I - a expressão “o valor apurado no ano anterior”, previsto no art. 77, II, b, do ADCT, é o montante efetivamente empenhado pela União em ações e serviços públicos de saúde no ano imediatamente anterior, desde que garantido o mínimo assegurado pela Emenda Constitucional, para o ano anterior (Brasil, 2003).

Assim, se a União deixou de cumprir a aplicação mínima em determinado exercício, o valor que servirá de base de cálculo para o próximo ano é o da aplicação mínima, e não o valor empenhado.

Para o período de 2013 em diante, a aplicação mínima em ASPS pela União deve observar além do disposto pelas EC nºs 29/2000, 86/2015 e 95/2016 (Brasil, 2016a), a regulamentação dada pela Lei Complementar (LC) nº 141/2012 (Brasil, 2012a). Aqui vale lembrar que continua válido, até 2015, o disposto no inciso I da Segunda Diretriz da Resolução nº 322/2003 do CNS, pois ainda se aplicavam as regras da EC nº 29/2000.

A variação nominal do produto interno bruto (PIB) e a receita corrente líquida (RCL) para cálculo da aplicação mínima de cada ano foram obtidas, respectivamente, do *Demonstrativo das Despesa com Saúde do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e do Demonstrativo*³² da RCL. Os valores empenhados foram consultados nas bases de dados extraídas do Siga Brasil, adotando-se os procedimentos descritos por Vieira e Piola (2016, p. 18-20) para obtenção das despesas com ASPS, considerando os instrumentos legais e normativos mencionados.

32. Disponíveis no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Disponível em: <<https://goo.gl/wdpaGz>>.

TABELA B.1
Cálculo da aplicação mínima em ASPS e valores empenhados pela União (2002-2017)
 (Em R\$ correntes)

| Ano do empenho | Regra de aplicação | Variação nominal do produto interno bruto (PIB) considerada (%) | Base de cálculo ¹ (R\$ correntes) | RCL (R\$ correntes) | Aplicação mínima (R\$ correntes) | Valor empenhado ² (R\$ correntes) |
|----------------|---|---|--|---------------------|----------------------------------|--|
| 2002 | | 9,21 | 22.324.355.335,12 | | 24.380.428.461,48 | 24.567.726.936,99 |
| 2003 | | 12,29 | 24.567.726.936,99 | | 27.587.100.577,55 | 27.012.053.579,62 |
| 2004 | | 15,61 | 27.587.100.577,55 | | 31.893.446.977,70 | 32.505.074.531,26 |
| 2005 | | 13,52 | 32.505.074.531,26 | | 36.899.760.607,89 | 36.291.911.036,88 |
| 2006 | | 9,68 | 36.899.760.607,89 | | 40.471.657.434,73 | 40.520.675.992,55 |
| 2007 | EC nº 29/2000 = valor empenhado no ano anterior acrescido da variação nominal do PIB e Resolução do Conselho Nacional de Saúde (CNS) nº 322, de 8 de maio de 2003 | 8,65 | 40.520.675.992,55 | | 44.025.714.465,91 | 44.051.896.820,40 |
| 2008 | | 9,61 | 44.051.896.820,40 | | 48.285.284.104,84 | 48.428.024.811,96 |
| 2009 | | 12,91 | 48.428.024.811,96 | | 54.680.082.815,18 | 58.016.587.300,69 |
| 2010 | | 5,06 | 58.016.587.300,69 | | 60.952.226.618,10 | 61.655.883.257,93 |
| 2011 | | 16,38 | 61.655.883.257,93 | | 71.755.116.935,58 | 71.986.348.319,88 |
| 2012 | | 9,89 | 71.986.348.319,88 | | 79.105.798.168,72 | 79.720.365.347,57 |
| 2013 | | 6,01 | 79.720.365.347,57 | | 84.511.559.304,96 | 83.053.255.548,51 |
| 2014 | | 10,31 | 84.511.559.304,96 | | 93.224.701.069,30 | 91.898.530.758,70 |
| 2015 | | 6,98 | 93.224.701.069,30 | | 99.731.785.203,94 | 100.054.862.322,50 |
| 2016 | EC nº 86/2015 = 13,2% da RCL e LC nº 141/2012 | | | 709.929.574.506,58 | 93.710.703.834,87 | 106.235.537.171,54 |
| 2017 | EC nº 95/2016 = 15% da RCL e LC nº 141/2012 | | | 727.254.323.971,32 | 109.088.148.595,70 | 114.700.610.389,86 |

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para variação nominal do PIB constante no *Relatório Resumido de Execução Orçamentária* de cada exercício e para a RCL; Siga Brasil, referente aos valores empenhados, adotando-se os procedimentos descritos por Vieira e Piola (2016, p. 18-20) para a obtenção das despesas com ASPS.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Duas observações: i) a Resolução CNS nº 322/2003 estabeleceu no inciso I da segunda diretriz que, para a União, a base de cálculo para o período regulamentado pela EC nº 29 /2000 é "o montante efetivamente empenhado pela União em ações e serviços públicos de saúde no ano imediatamente anterior, desde que garantido o mínimo assegurado pela emenda constitucional, para o ano anterior" (Brasil, 2003). Assim, se a União deixou de cumprir a aplicação mínima em determinado exercício, o valor que servirá de base de cálculo para o próximo ano é o da aplicação mínima, e não o valor empenhado. Por isso, a aplicação mínima do ano anterior foi utilizada como base de cálculo para os exercícios de 2004, 2006 e 2014, em vez do valor empenhado no ano anterior; e ii) para os exercícios de 2013 em diante, descontam-se do valor empenhado as despesas executadas nas modalidades de aplicação 35, 45, 73, 75 e 95.

² Para 2017, há controvérsia sobre o estágio de apuração da despesa. Se prevalecer a tese de que o Novo Regime Fiscal (NRF) também se aplica à apuração das despesas com ASPS, então o valor correspondente às despesas pagas mais RPs pagos é de R\$ 106.829.663.576,33.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 2.047, de 5 de novembro de 2002. Aprova as diretrizes operacionais para a aplicação da Emenda Constitucional nº 29, de 2000. Brasília: MS, 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ew0j3k>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

_____. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 322, de 8 de maio de 2003. Aprova diretrizes acerca da aplicação da EC nº 29, de 13 de setembro de 2000. Brasília: CNS, 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2yIL2pl>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

_____. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, estados, Distrito Federal e municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jan. 2012.

VIEIRA, F. S.; PIOLA, S. F. **Restos a pagar de despesas com ações e serviços públicos de saúde da União: impactos para o financiamento federal do Sistema Único de Saúde e para a elaboração das contas de saúde**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2225).

APÊNDICE C

A aplicação mínima e os valores empenhados por ano (ano do empenho) foram obtidos conforme procedimentos descritos no apêndice B. Os restos a pagar não processados e processados cancelados foram obtidos das bases extraídas do Siga Brasil.

Neste apêndice, dois saldos são demonstrados:

- 1) O saldo de aplicação no início do exercício financeiro, que é calculado de duas formas:
 - no exercício financeiro subsequente ao do empenho, corresponde à diferença entre o valor empenhado e a aplicação mínima no ano do empenho; e
 - nos exercícios financeiros seguintes, corresponde ao saldo final de aplicação no exercício financeiro anterior, pois são deduzidos do saldo inicial do ano anterior os RPs cancelados durante o exercício.
- 2) O saldo de aplicação ao final do exercício financeiro corresponde ao saldo inicial deduzido dos RPs cancelados durante o exercício.

Esses procedimentos são necessários para que se demonstrem os cancelamentos de RPs que impactam a aplicação mínima de determinado ano. Tomemos o exemplo do ano de empenho 2002. No início do exercício financeiro de 2003, o saldo inicial de aplicação se refere à diferença entre o valor empenhado em 2002 e a aplicação mínima – ou seja, aproximadamente R\$ 187,3 milhões (saldo positivo). Ao longo do exercício de 2003, foram cancelados cerca de R\$ 471,8 milhões, resultando em *deficit* de aplicação de R\$ 284,5 milhões ao final desse ano de empenho. Note-se que, no exercício financeiro de 2004, o saldo inicial começa negativo em R\$ 284,5 milhões, gerando ao final do exercício o saldo final negativo de R\$ 285,2 milhões, pois foram cancelados mais R\$ 770,1 mil em RPs de empenhos de 2002. Assim sucessivamente.

A compensação desses RPs está prevista no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Como não estava regulamentada a forma como deveria ser feita, o apêndice C demonstra o saldo acumulado nos exercícios financeiros de 2003 a 2011, relativo a empenhos do período 2002-2010 – antes da vigência da LC nº 141/2012 –, assumindo-se que o saldo de aplicação positivo em determinado ano poderia compensar os *deficit* de aplicação de outros. Os valores apresentados na parte inferior da tabela C.1 referem-se ao retrato da situação em 31 de dezembro de 2011.

TABELA C.1
Cancelamento de restos a pagar e saldo de aplicação ASPs da União, de empenhos do período 2002-2010, nos exercícios financeiros de 2003 a 2011 (compensação de RPs cancelados prevista no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)
 (Em R\$ correntes)

| Exercício financeiro | Aplicação em ASPs | Aplicação mínima (A) | Valor empenhado (B) | Saldo de aplicação no início do exercício financeiro (C) = (B) - (A) ou (C) = (H) do exercício financeiro anterior¹ | RPs cancelados por ano do empenho | RPPs cancelados (F) | Total de RPs cancelados (G) | Saldo de aplicação ao final do exercício financeiro (H) = (C) - (G) |
|----------------------|-------------------|----------------------|---------------------|---|-----------------------------------|---------------------|-----------------------------|---|
| 2003 | 2002 | 24.380.428.461,48 | 24.567.726.936,99 | 187.298.475,51 | 351.444.350,92 | 120.327.184,20 | 471.771.535,12 | -284.473.059,61 |
| 2004 | 2002 | - | - | -284.473.059,61 | - | 770.097,87 | 770.097,87 | -285.243.157,48 |
| 2004 | 2003 | 27.587.100.577,55 | 27.012.053.579,62 | -575.046.997,93 | 391.40.992,29 | 30.424.501,80 | 69.565.494,09 | -644.612.492,02 |
| 2005 | 2002 | - | - | -285.243.157,48 | - | 24.071.826,82 | 24.071.826,82 | -309.314.984,30 |
| 2005 | 2003 | - | - | -644.612.492,02 | 22.994.781,07 | 33.668.663,61 | 56.663.444,68 | -701.275.936,70 |
| 2004 | 2004 | 31.893.446.977,70 | 32.505.074.531,26 | 611.627.553,56 | 308.070.766,63 | 5.143.335,80 | 313.214.102,43 | 298.413.451,13 |
| 2002 | 2002 | - | - | -309.314.984,30 | - | 4.007.823,08 | 4.007.823,08 | -313.322.807,38 |
| 2003 | 2003 | - | - | -701.275.936,70 | - | 19.232.437,92 | 19.232.437,92 | -720.508.374,62 |
| 2004 | 2004 | - | - | 298.413.451,13 | 148.697.001,53 | 40.222.389,21 | 188.919.390,74 | 109.494.060,39 |
| 2005 | 2005 | 36.899.760.607,89 | 36.291.911.036,88 | -607.849.571,01 | 100.800.956,35 | 30.745.804,34 | 131.546.760,69 | -739.396.331,70 |
| 2003 | 2003 | - | - | -720.508.374,62 | - | 15.639.745,60 | 15.639.745,60 | -736.148.120,22 |
| 2004 | 2004 | - | - | 109.494.060,39 | 1.080,00 | 31.454.713,80 | 31.455.793,80 | 78.038.266,59 |
| 2005 | 2005 | - | - | -739.396.331,70 | 61.445.935,86 | 70.126.194,77 | 131.572.130,63 | -870.968.462,33 |
| 2006 | 2006 | 40.471.657.434,73 | 40.520.675.992,55 | 49.018.557,82 | 163.002.989,54 | 9.165.404,70 | 172.168.394,24 | -123.149.838,42 |
| 2003 | 2003 | - | - | -736.148.120,22 | - | 5.701.442,77 | 5.701.442,77 | -741.849.562,99 |
| 2004 | 2004 | - | - | 78.038.266,59 | - | 54.426.374,03 | 54.426.374,03 | 23.611.892,56 |
| 2005 | 2005 | - | - | -870.968.462,33 | 275.676,54 | 66.481.425,63 | 66.757.102,17 | -937.725.564,50 |
| 2006 | 2006 | - | - | -123.149.836,42 | 41.069.614,00 | 134.851.722,37 | 175.921.336,37 | -299.071.172,79 |
| 2007 | 2007 | 44.025.714.465,91 | 44.051.896.820,40 | 26.182.354,49 | 216.117.694,54 | 3.662.414,86 | 219.780.109,40 | -193.597.754,91 |
| 2003 | 2003 | - | - | -741.849.562,99 | - | 11.047.679,60 | 11.047.679,60 | -752.897.242,59 |
| 2004 | 2004 | - | - | 23.611.892,56 | - | 41.326.959,04 | 41.326.959,04 | -17.715.066,48 |
| 2005 | 2005 | - | - | -937.725.564,50 | 2.531.309,27 | 63.418.163,85 | 65.949.473,12 | -1.003.675.037,62 |
| 2006 | 2006 | - | - | -299.071.172,79 | 19.890.954,36 | 70.510.846,45 | 90.401.800,81 | -389.472.973,60 |
| 2007 | 2007 | - | - | -193.597.754,91 | 233.558.374,35 | 2.027.912,75 | 235.586.287,10 | -429.184.042,01 |
| 2008 | 2008 | 48.285.284.104,84 | 48.428.024.811,96 | 142.740.707,12 | 457.319.615,98 | 5.292.497,86 | 462.612.113,84 | -319.871.406,72 |

(Continua)

(Continuação)

| Exercício financeiro | Aplicação em ASPs | Aplicação mínima (A) | Valor empenhado (B) | Saldo de aplicação no início do exercício financeiro (C) = (B) - (A) ou (C) = (H) do exercício financeiro anterior ¹ | RPNs cancelados por ano do empenho | RPPs cancelados (F) | Total de RPs cancelados (G) | Saldo de aplicação ao final do exercício financeiro (H) = (C) - (G) |
|---|-------------------|----------------------|---------------------|---|------------------------------------|---------------------|-----------------------------|---|
| 2003 | - | - | - | -752.897.242,59 | - | 841.953,99 | 841.953,99 | -753.739.196,58 |
| 2004 | - | - | - | -17.715.066,48 | - | 4.233.771,48 | 4.233.771,48 | -21.948.837,96 |
| 2005 | - | - | - | -1.003.675.037,62 | - | 17.443.273,37 | 17.443.273,37 | -1.021.118.310,99 |
| 2006 | - | - | - | -389.472.973,60 | 1.025.392,18 | 29.604.141,61 | 30.629.533,79 | -420.102.507,39 |
| 2007 | - | - | - | -429.184.042,01 | 36.279.186,43 | 57.209.830,05 | 93.489.016,48 | -522.673.058,49 |
| 2008 | - | - | - | -319.871.406,72 | 96.358.411,31 | 6.859.758,85 | 103.218.170,16 | -423.089.576,88 |
| 2009 | 54.680.082.815,18 | - | 58.016.587.300,69 | 3.336.504.485,51 | 215.570.661,89 | 1.025.874,27 | 216.596.536,16 | 3.119.907.949,35 |
| 2003 | - | - | - | -753.739.196,58 | - | 3.583.171,23 | 3.583.171,23 | -757.322.367,81 |
| 2004 | - | - | - | -21.948.837,96 | - | 36.962.563,06 | 36.962.563,06 | -58.911.401,02 |
| 2005 | - | - | - | -1.021.118.310,99 | - | 131.051.698,52 | 131.051.698,52 | -1.152.170.009,51 |
| 2006 | - | - | - | -420.102.507,39 | - | 248.580.756,77 | 248.580.756,77 | -668.683.264,16 |
| 2007 | - | - | - | -522.673.058,49 | 38.828.361,13 | 278.359.779,08 | 317.188.140,21 | -839.861.198,70 |
| 2008 | - | - | - | -423.089.576,88 | 37.197.249,73 | 157.443.775,18 | 194.641.024,91 | -617.730.601,79 |
| 2009 | - | - | - | 3.119.907.949,35 | 491.895.165,99 | 37.959.009,69 | 529.854.175,68 | 2.590.053.773,67 |
| 2010 | 60.952.226.618,10 | - | 61.655.883.257,93 | 703.656.639,83 | 364.255.439,23 | 684.640,11 | 364.940.079,34 | 338.716.560,49 |
| Valor total de RPs cancelados nos exercícios financeiros de 2003 a 2011 (i) = $\sum (g)$ | | | | | | | | |
| Deficits de aplicação no ano do empenho (j) = $\sum (c)$ empenhos (2003 e 2005) | | | | | | | | |
| Valor adicional ao mínimo aplicado no período (l) = $\sum (c)$ empenhos (2002, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010) | | | | | | | | |
| Saldo dos exercícios financeiros (2003 a 2011) (m) = (i) - (j) | | | | | | | | |
| - 5.353.363.521,11 | | | | | | | | |
| - 1.182.896.568,93 | | | | | | | | |
| 5.057.028.773,83 | | | | | | | | |
| - 1.479.231.316,22 | | | | | | | | |

Fonte: Siga Brasil
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ O saldo inicial de aplicação no exercício financeiro para empenhos de determinado ano é calculado de duas formas: *i)* o exercício financeiro subsequente ao do empenho corresponde à diferença entre o valor empenhado e a aplicação mínima no ano do empenho; *ii)* os exercícios financeiros seguintes correspondem ao saldo final de aplicação no exercício financeiro anterior, pois são deduzidos do saldo inicial do ano anterior os RPs cancelados durante o exercício.

Obs.: 1. Admitiu-se nesse período que a compensação dos RPs cancelados que afetam a aplicação mínima de determinado exercício pudesse ser feita pela aplicação adicional em ASPs em outros exercícios, uma vez que a determinação para esta compensação é apenas dada pelo parágrafo único, art. 8º da LRF, sem que tenha sido regulamentada a forma de comprovação desta reposição.

2. O Siga Brasil disponibiliza dados orçamentários da União a partir de 2001. Decidiu-se não incluir este exercício na análise porque se trata do primeiro ano do sistema, podendo ser um ano de ajustes neste, o que pode comprometer em certa medida a qualidade dos dados disponibilizados.

APÊNDICE D

Neste apêndice, evidenciam-se os cancelamentos de RPs e os saldos, nos exercícios financeiros de 2012 a 2017, de empenhos do período 2003-2016. Aqui, a compensação dos RPs cancelados está prevista no art. 24 da LC nº 141/2012 (Brasil, 2012a), que estabelece que eles devem ser repostos no exercício seguinte ao do cancelamento, que a compensação tem que ser efetiva (despesa paga) e que a execução dessas despesas tem que ocorrer em dotações específicas; por isso, foram criadas pela STN e pela SOF as modalidades de aplicação 35, 45, 73, 75 e 95. Também inclui *deficit* de aplicação no ano do empenho, que devem ser compensados no exercício subsequente, nos termos do art. 25 da LC nº 141/2012, com registro dessas compensações (despesas) nas modalidades de aplicação 36, 46, 74, 76 e 96.

Valores relativos à execução nas modalidades descritas e dos RPs cancelados foram obtidos das bases de dados extraídas do Siga Brasil. Os procedimentos para obtenção da aplicação mínima em ASPS de cada ano e do valor empenhado estão descritos no apêndice B. Em relação aos RPs cancelados de despesas com ASPS de empenhos de 2003 a 2012, procedimentos adicionais para identificá-los precisam ser adotados a partir do exercício financeiro de 2013, pois estes RPs, ainda que reinscritos desde 2013 e relativos a despesas com ASPS, não receberam o identificador de uso 6 (ID6), que, no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) do governo federal e, conseqüentemente, no Siga Brasil, identifica as despesas com ASPS. Para mensurá-los, aplicam-se às despesas registradas com os identificadores de uso 0 e 1 os procedimentos usados para identificar as despesas com ASPS, conforme descrito por Vieira e Piola (2016).

Para os empenhos de 2003 a 2010, o saldo de aplicação inicial foi considerado igual a 0, assumindo-se a hipótese da compensação de cancelamentos e *deficit* de aplicação nos termos do descrito no apêndice C, ainda que tenha restado saldo negativo de quase R\$ 1,5 bilhão em 31 de dezembro de 2011. Para os empenhos de 2011 a 2017, o saldo de aplicação no início do exercício financeiro é obtido de duas formas.

- 1) No exercício financeiro subsequente ao do empenho, corresponde à diferença entre o valor empenhado e a aplicação mínima no ano do empenho.
- 2) Nos exercícios financeiros seguintes:
 - corresponde ao saldo final de aplicação no exercício financeiro anterior, se este for positivo – os RPs cancelados são deduzidos do saldo inicial para calcular o saldo ao final do exercício; e

- se esta diferença for negativa, o saldo não é apresentado, pois a exigência da compensação do valor correspondente já é exigível para o ano anterior e o valor negativo já foi computado.

A coluna J da tabela D.1 demonstra a soma de todos os saldos negativos por ano de empenho, correspondendo ao montante de recursos que impacta negativamente a aplicação mínima dos anos cujos dados foram somados – inclui os RPs cancelados e os *deficit* de aplicação, quando o valor empenhado foi menor que a aplicação mínima do exercício.³³ Por exemplo, no exercício financeiro de 2013, equivale à soma dos saldos finais negativos de empenhos de 2003 a 2011. O saldo final de 2012 não foi incluído porque a aplicação mínima daquele ano não tinha sido comprometida até aquele momento (31 de dezembro de 2013 – saldo positivo de R\$ 263,9 milhões). Mas notem que os cancelamentos dos RPs de empenhos de 2012 em 2014 e 2015 resultam em *deficit* de aplicação ao final deste último exercício (saldo negativo de R\$ 44,6 milhões).

A coluna L (tabela D.1) mostra o saldo de compensação dos cancelamentos realizados no ano anterior. Por exemplo, em 2013, haviam sido cancelados RPs no montante de R\$ 930,9 milhões que deveriam ser compensados em 2014. Mas nesse ano apenas foram compensados R\$ 344,7 milhões, restando ao final deste exercício financeiro *deficit* de compensação no valor de R\$ 586,3 milhões.

Os valores apresentados no final da tabela D.1 mostram quanto dos cancelamentos de RPs impactaram a aplicação mínima nos anos de empenho – incluído o *deficit* de aplicação no ano de empenho 2013 e 2014 –, o valor total compensado nos exercícios financeiros de 2012 a 2017, o saldo após compensação e o valor total a compensar – considerando os cancelamentos ocorridos durante o exercício de 2017, os quais devem ser compensados em 2018.

33. A compensação de eventual *deficit* de aplicação está prevista no art. 25 da LC nº 141/2012: “Art. 25. Eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta lei complementar deverá, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis” (Brasil, 2012a, art. 25).

TABELA D.1
Cancelamento e reposição de restos de despesas com ASPS da União e aplicação inferior ao piso no período 2003-2016, nos
exercícios financeiros de 2012 a 2017 (compensação de RPs cancelados prevista no art. 24 e de aplicação inferior ao piso no art. 25
da LC nº 141/2012)
(Em R\$ milhões correntes)

| Exercício financeiro | Compensação de RPs cancelados e da aplicação inferior ao piso – despesa ¹ | RPs cancelados por ano do empenho | Ano do empenho | Pagua (C) | Liquidez ² (B) | Aplicação mínima (D) | Valor empenhado (E) | Saldo de aplicação no início do exercício financeiro (F) = (D) - (E) ou (C) = (H) do exercício financeiro anterior ³ | | | RPNPs cancelados (G) ⁴ | RPPs cancelados (H) ⁵ | Reposição de cancelamentos necessária por ano do empenho (I) = (F) - (G) + (H) | Saldo da compensação dos RPs cancelados e de aplicação inferior ao piso no exercício anterior (J) = (I) exercício anterior - (C) do exercício corrente |
|----------------------|--|-----------------------------------|-------------------|-------------------|---------------------------|----------------------|---------------------|---|---------------------|----------------------|-----------------------------------|----------------------------------|--|--|
| | | | | | | | | RP/MP cancelados (G) | RPPs cancelados (H) | RPNPs cancelados (G) | | | | |
| 2012 | | | 2003 | - | - | - | - | - | - | 1.639.831,58 | - | -1.639.831,58 | - | |
| | | | 2004 | - | - | - | - | - | - | 11.148.372,36 | - | -11.148.372,36 | - | |
| | | | 2005 | - | - | - | - | - | - | 19.449.129,87 | - | -19.449.129,87 | - | |
| | | | 2006 | - | - | - | - | - | - | 29.063.786,30 | - | -29.063.786,30 | - | |
| | | | 2007 | - | - | - | - | - | 13.423.012,11 | 157.973.104,54 | -171.396.116,65 | -1.014.929.190,10 | - | |
| | | | 2008 | - | - | - | - | - | 19.906.319,21 | 122.164.176,68 | -142.070.495,89 | - | - | |
| | | | 2009 | - | - | - | - | - | 90.649.355,15 | 106.629.285,64 | -197.278.640,79 | - | - | |
| | | | 2010 | - | - | - | - | - | 103.226.840,49 | 69.670.976,05 | -172.897,816,54 | - | - | |
| | | | 2011 | 71.755.116.935,58 | 71.986.348.319,88 | 231.231.384,30 | 499.399.044,60 | 1.817.339,82 | -269.985.000,12 | - | - | - | - | |
| | | | 2003 | - | - | - | - | - | - | 5.768.251,97 | - | -5.768.251,97 | - | |
| | | | 2004 | - | - | - | - | - | - | 17.140.124,43 | - | -17.140.124,43 | - | |
| | | 2005 | - | - | - | - | - | - | 22.293.344,92 | - | -22.293.344,92 | - | | |
| | | 2006 | - | - | - | - | - | - | 32.588.216,68 | - | -32.588.216,68 | - | | |
| | | 2007 | - | - | - | - | - | - | 1.501.514,86 | 139.790.925,21 | -141.292.440,07 | -930.940.193,14 | | |
| | | 2008 | - | - | - | - | - | - | 17.348.809,33 | 55.995.264,41 | -73.344.073,74 | - | | |
| | | 2009 | - | - | - | - | - | - | 156.678.100,80 | 101.831.383,15 | -258.509.483,95 | - | | |
| | | 2010 | - | - | - | - | - | - | 134.089.503,33 | 94.341.522,91 | -228.431.026,24 | - | | |
| | | 2011 | - | - | - | - | - | - | 149.504.698,56 | 2.068.532,58 | -151.573.231,14 | - | | |
| | | 2012 | 79.105.998.168,72 | 79.720.365.347,57 | 614.567.178,85 | 347.306.167,84 | 3.363.952,53 | 263.897.684,48 | - | - | - | - | | |

(Continua)

(Continuação)

| Exercício financeiro | Compensação de RPs cancelados e da aplicação inferior ao piso — despesa | | Pagas (C) | Ano do empenho | Aplicação mínima (D) | Valor empenhado (E) | Saldo de aplicação no início do exercício financeiro (F) = (E) - (D) ou (C) = (F) do exercício financeiro anterior | | RPNPs cancelados (G) | RPPs cancelados (H) | Reposição de cancelamentos necessária por ano do empenho (I) = (F) - (G) + (H) | Compensação necessária de cancelamentos de RPs e de aplicação inferior no próximo exercício financeiro (J) = Σ (I) negativo | Saldo da compensação dos RPs cancelados e de aplicação inferior ao piso no exercício anterior (L) = (J) exercício anterior - (C) do exercício corrente |
|----------------------|---|----------------|----------------|----------------|----------------------|---------------------|--|---|----------------------|---------------------|--|---|--|
| | Empenhada (A) | Liquidadas (B) | | | | | | | | | | | |
| 2014 | 344.660.412,00 | 344.660.412,00 | 344.660.412,00 | 2003 | - | - | - | - | 862.199,02 | -862.199,02 | - | - | - |
| | | | | 2004 | - | - | - | - | 5.146.470,65 | -5.146.470,65 | - | - | - |
| | | | | 2005 | - | - | - | - | 7.822.898,16 | -7.822.898,16 | - | - | - |
| | | | | 2006 | - | - | - | - | 18.563.372,28 | -18.563.372,28 | - | - | - |
| | | | | 2007 | - | - | - | - | 80.216.054,34 | -80.216.054,34 | - | - | - |
| | | | | 2008 | - | - | - | - | 3.463.537,15 | -3.463.537,15 | - | - | - |
| | | | | 2009 | - | - | - | - | 46.562.109,20 | -46.562.109,20 | - | - | - |
| | | | | 2010 | - | - | - | - | 65.111.018,64 | -65.111.018,64 | - | - | - |
| | | | | 2011 | - | - | - | - | 86.716.916,29 | -86.716.916,29 | - | - | - |
| | | | | 2012 | - | - | - | - | 263.897.058,48 | -263.897.058,48 | - | - | - |
| | | | | 2013 | 84.511.559.304,96 | 83.053.255.548,51 | - | - | 1.498.303.756,45 | -1.498.303.756,45 | - | - | - |
| | | | | 2003 | - | - | - | - | 840.264,29 | -840.264,29 | - | - | - |
| | | | | 2004 | - | - | - | - | 5.710.535,39 | -5.710.535,39 | - | - | - |
| | | | | 2005 | - | - | - | - | 15.632.612,94 | -15.632.612,94 | - | - | - |
| | | | | 2006 | - | - | - | - | 11.531.732,00 | -11.531.732,00 | - | - | - |
| | | | | 2007 | - | - | - | - | 10.572.202,31 | -10.572.202,31 | - | - | - |
| | | | | 2008 | 405.474.795,00 | 375.221.003,36 | 375.221.003,36 | - | 6.996.150,39 | -32.216.612,99 | -39.152.763,38 | -2.087.390.737,21 | -1.790.974.094,93 |
| 2015 | 405.474.795,00 | 375.221.003,36 | 375.221.003,36 | 2009 | - | - | - | - | 16.464.772,58 | -33.753.915,48 | -50.218.688,06 | - | - |
| | | | | 2010 | - | - | - | - | 59.027.156,86 | -19.876.146,30 | -78.903.303,16 | - | - |
| | | | | 2011 | - | - | - | - | 65.277.021,61 | -2.064.249,21 | -67.341.270,82 | - | - |
| | | | | 2012 | - | - | - | - | 87.381.338,48 | -130.674.764,76 | -44.633.240,48 | - | - |
| | | | | 2013 | - | - | - | - | 142.147.381,61 | -1.179.225,00 | -143.326.606,61 | - | - |
| | | | | 2014 | 99.224.701.069,30 | 91.898.530.758,70 | - | - | 235.492.741,03 | 513.954,19 | -1.562.177.005,82 | - | - |

(Continua)

(Continuação)

| Exercício financeiro | Compensação de RPs cancelados e da aplicação inferior ao piso – despesa | RPs cancelados por ano do empenho | Paga (C) | Ano do empenho | Aplicação mínima (D) | Valor empenhado (E) | Saldo de aplicação no início do exercício financeiro (F) = (E) - (D) ou (C) = (F) do exercício financeiro anterior | RPNPs cancelados (G) | RPPs cancelados (H) ⁴ | Reposição de cancelamentos necessária por ano do empenho (I) = (F) - [(G) + (H)] | Compensação necessária de cancelamentos de RPs e de aplicação inferior no próximo exercício financeiro (J) = Σ(I) negativo | Saldo da compensação dos RPs cancelados e de aplicação inferior ao piso no exercício anterior (L) = (J) exercício anterior - (C) do exercício corrente |
|--|---|-----------------------------------|----------|----------------|----------------------|---------------------|--|----------------------|----------------------------------|--|--|--|
| Total de RPs cancelados que impactam a aplicação mínima nos anos de empenho + aplicação inferior ao piso em 2013 e 2014 (m) = Σ(I) exercícios financeiros de 2012 a 2016 | | | | | | | | | | | | |
| Valor total compensado (h) = Σ(C) exercícios financeiros de 2012 a 2017 | | | | | | | | | | | | |
| Saldo após compensação de RPs cancelados até o exercício 2016 (o) = Σ(I) exercícios financeiros de 2012 a 2017 | | | | | | | | | | | | |
| Valor total a compensar considerando os RPs cancelados em 2017 (p) = (o) + (j)2017 | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | -6.849.125.309,24 |
| | | | | | | | | | | | | 1.523.638.258,77 |
| | | | | | | | | | | | | -5.325.487.050,47 |
| | | | | | | | | | | | | -5.927.693.838,49 |

Fonte: Siga Brasil

Elaboração dos autores.

Nota ¹ No período de 2012 a 2017, nenhuma despesa com ASPs da União foi registrada nas modalidades de aplicação 36, 46, 74, 76 e 96, ou seja, não houve registro de compensação da aplicação inferior ao piso que ocorreu em 2013 e 2014. A compensação dos RPs cancelados foi registrada nas seguintes modalidades de aplicação: 35, 45, 73, 75 e 95.

² O saldo de aplicação dos empenhos de 2003 a 2010 foi considerado zero, assumindo-se que os cancelamentos de RPs desses empenhos efetuados até 31/12/2011 foram compensados pela aplicação adicional no período cuja reposição estava regulamentada pelo Art. 8º, parágrafo único, da LRF (ver apêndice C), ainda que no período tenha restado saldo negativo de quase R\$ 1,5 bilhão em valores correntes. Para empenhos de 2011 em diante, o saldo de aplicação é calculado de duas formas: i) no exercício financeiro subsequente ao do empenho, corresponde à diferença entre o valor empenhado e a aplicação mínima no ano do empenho; ii) nos exercícios financeiros seguintes, corresponde ao saldo final de aplicação no exercício financeiro anterior, pois são deduzidos do saldo inicial do ano anterior os RPs cancelados durante o exercício;

³ RPMP = restos a pagar não processados;

⁴ RPP = restos a pagar processados.

REFERÊNCIA

VIEIRA, F. S.; PIOLA, S. F. **Restos a pagar de despesas com ações e serviços públicos de saúde da União**: impactos para o financiamento federal do Sistema Único de Saúde e para a elaboração das contas de saúde. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2225).

APÊNDICE E

Neste apêndice, considerando a vigência do NRF, o montante de RPs inscritos em 2018 de despesas com ASPS de exercícios anteriores, os RPs cancelados não compensados nos exercícios de 2013 a 2017, os cancelamentos de RPs em 2017 que precisam ser compensados em 2018 e o *deficit* de aplicação de 2017 (regime de pagamento da despesa), estima-se o valor a ser pago pela União em 2018, para além da aplicação mínima deste exercício.

O indexador utilizado para correção monetária dos valores correntes para reais de 2017 foi a variação média anual do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pela razão entre as médias anuais dos números-índice mensais (base 100 em dezembro de 1993), divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).³⁴ Destaca-se a limitação na atualização monetária do saldo de RPs cancelados que não foram compensados. O valor da coluna *valor a pagar em 2018 em R\$ correntes* contempla o cancelamento de RPs de diversos exercícios financeiros. A dificuldade metodológica é que não se consegue dizer a que RPs cancelados (de que anos) se refere a parcela compensada pela União para cálculo do que resta a pagar por ano de empenho. Assim, o valor corrigido aqui está sendo tratado como o referente ao total não compensado de diferentes anos de empenho no exercício financeiro, e, por isso, ele é menor que o valor real se fosse considerada a parcela não compensada de cada ano de empenho. Contudo, é melhor corrigir parte da perda inflacionária que não corrigir nenhuma perda.

TABELA E.1

Estimativa do valor adicional à aplicação mínima que deveria ser alocado pela União para financiamento de ASPS em 2018

| Valor a pagar em 2018 – Estoque de RPs inscritos que se cancelados comprometem aplicações mínimas | | | | |
|---|-----------------------|---|---------------------------------------|-------------------------------------|
| Ano do empenho | RPs inscritos em 2018 | Saldo de aplicação em 31/12/2017 (apêndice D) | Valor a pagar em 2018 (R\$ correntes) | Valor a pagar em 2018 (R\$ de 2017) |
| 2003 | 3.211.103,80 | - | -3.211.103,80 | -7.158.960,05 |
| 2004 | 4.115.861,61 | - | -4.115.861,61 | -8.608.165,77 |
| 2005 | 9.068.711,28 | - | -9.068.711,28 | -17.747.676,53 |
| 2006 | 17.177.416,54 | - | -17.177.416,54 | -32.266.699,83 |
| 2007 | 74.088.381,00 | - | -74.088.381,00 | -134.280.845,69 |
| 2008 | 108.218.525,50 | - | -108.218.525,50 | -185.600.246,75 |
| 2009 | 362.212.162,67 | - | -362.212.162,67 | -592.262.203,19 |
| 2010 | 256.341.570,89 | - | -256.341.570,89 | -399.043.812,01 |
| 2011 | 546.457.472,92 | - | -546.457.472,92 | -797.723.216,00 |

(Continua)

34. Os índices mensais foram obtidos no sítio do IBGE, disponível em: <<https://goo.gl/2Z2K9x>>.

(Continuação)

| Valor a pagar em 2018 – Estoque de RPs inscritos que se cancelados comprometem aplicações mínimas | | | | |
|---|-----------------------|---|--|--|
| Ano do empenho | RPs inscritos em 2018 | Saldo de aplicação em 31/12/2017 (apêndice D) | Valor a pagar em 2018 (R\$ correntes) | Valor a pagar em 2018 (R\$ de 2017) |
| 2012 | 773.408.885,75 | - | -773.408.885,75 | -1.071.149.256,78 |
| 2013 | 629.015.041,27 | - | -629.015.041,27 | -820.275.460,95 |
| 2014 | 743.362.863,88 | - | -743.362.863,88 | -911.690.785,16 |
| 2015 | 777.639.451,77 | 67.826.663,53 | -709.812.788,24 | -798.444.984,42 |
| 2016 | 1.919.377.575,76 | 12.295.315.990,37 | - | - |
| 2017 | NRF ¹ | - | - | - |
| Subtotal | | | | -5.776.252.313,12 |
| Valor a pagar em 2018 – RPs cancelados não compensados | | | | |
| Exercício financeiro ² | | | Valor a pagar em 2018 (R\$ correntes) ² | Valor a pagar em 2018 (R\$ de 2017) ² |
| 2013 | | | -1.014.929.190,10 | -1.323.531.958,09 |
| 2014 | | | -586.279.781,14 | -719.037.632,84 |
| 2015 | | | -1.790.974.094,93 | -2.014.607.664,17 |
| 2016 | | | -1.839.764.778,61 | -1.903.169.941,65 |
| 2017 | | | -93.539.205,70 | -93.539.205,70 |
| 2018 ⁽³⁾ | | | -602.206.388,02 | -602.206.388,02 |
| Subtotal | | | | -6.656.092.790,47 |
| Valor a pagar em 2018 – déficit de aplicação em 2017 – regra do NRF | | | | |
| Ano do Empenho | | Saldo de aplicação em 31/12/2017 | Valor a pagar em 2018 (R\$ correntes) | Valor a pagar em 2018 (R\$ de 2017) |
| 2017 | | -2.493.101.564,74 | -2.493.101.564,74 | -2.493.101.564,74 |
| Subtotal | | | | -2.493.101.564,74 |
| Total | | | | -14.925.446.668,32 |

Fontes: Siga Brasil. Ver também apêndice D e tabela 6.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ A hipótese assumida aqui é a de que está valendo o NRF para o exercício de 2017, assim, os RPs inscritos já não importam. O que vale é o montante de despesa paga (do exercício mais RPs pagos no exercício). O déficit de aplicação identificado está registrado a seguir.

² Há uma grande limitação na correção apresentada nesta tabela. O valor da coluna *valor a pagar em 2018 (R\$ correntes)* contempla o cancelamento de RPs de diversos exercícios financeiros. A dificuldade metodológica é que não se consegue dizer a que RPs cancelados (de que anos) se refere a parcela compensada pela União para cálculo do que resta a pagar por ano de empenho. Assim, o valor corrigido aqui está sendo tratado como o referente ao total não compensado de diferentes anos de empenho no exercício financeiro, e, por isso, ele é menor que o valor real se fosse considerada a parcela não compensada de cada ano de empenho. Contudo, é melhor corrigir parte da perda inflacionária do que não corrigir nenhuma perda.

³ O valor a ser compensado em 2018 corresponde ao total de RPs cancelados em 2017 que afetam a aplicação mínima em vários exercícios anteriores. Ver apêndice D.

Obs.: Valores deflacionados pelo IPCA médio.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

Revisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Alice Souza Lopes (estagiária)

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Lauane Campos Souza (estagiária)

Lynda Luanne Almeida Duarte (estagiária)

Polyanne Alves do Santos (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

