

Relatório de Atividades

Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União

RESUMO

Este Relatório apresenta o resultado final de um trabalho desenvolvido de junho a novembro de 2014 por um subgrupo de trabalho que contou com representantes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), ambas do Ministério Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e da Controladoria-Geral da União (CGU).

Dentro do universo das transferências fiscais da União para Estados, Distrito Federal, Municípios e Organizações da Sociedade Civil, buscou-se criar uma classificação, baseada na prática informal corrente e na legislação vigente sobre o tema, que auxiliasse as pessoas envolvidas ou interessadas no assunto a entenderem um pouco melhor a estrutura e os mecanismos relacionados com as transferências fiscais da União, tendo-se chegado a um quadro com duas categorias e seis tipos de repasses.

Adicionalmente, realizou-se um levantamento extensivo das normas legais aplicáveis ao tema, além de se apurar, com base nos dados disponíveis no SIAFI, as quantias orçadas e pagas para cada tipo de transferência no exercício de 2014.

A expectativa do Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União é que este seja um trabalho dentre inúmeros outros estudos e artigos que ajudem a lançar luz e melhorar o entendimento das pessoas sobre a estrutura e os mecanismos abrangidos por esse tema tão complexo.

Relatório de Atividades

Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União

1. Introdução

O Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União foi formado para subsidiar o Grupo de Trabalho Transferências da União da Casa Civil da Presidência da República, com o objetivo de apresentar uma proposta de classificação das transferências fiscais da União. O Subgrupo de Trabalho contou com a participação de técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), ambas do Ministério Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e da Controladoria-Geral da União (CGU).

A equipe técnica realizou diversas reuniões, no período de junho a novembro de 2014, tendo discutido critérios de classificação das transferências fiscais da União aos Estados, Distrito Federal, Municípios e Organizações da Sociedade Civil. A presença de servidores de diferentes órgãos foi muito importante para a empreitada, visto que contou com o conhecimento e a experiência de especialistas de diversas áreas: orçamento, finanças, contabilidade e controle. Como resultado, o Subgrupo de Trabalho apresentou um quadro conceitual que classifica as transferências fiscais da União quanto aos aspectos legais que, em suma, foram divididas em duas grandes categorias, quais sejam as *obrigatórias* e as *discricionárias*, que subdividiram-se em diferentes tipos, de acordo com as suas peculiaridades. Buscando enriquecer os resultados alcançados, o Subgrupo de Trabalho aplicou a tipologia proposta para as transferências fiscais da União efetuadas no exercício financeiro de 2014.

2. Escopo

A Federação brasileira é constituída pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que precisam de recursos para cumprir com os ditames de nossa Constituição Federal, dentre eles:

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

Relatório de Atividades

Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União

Evidentemente, tais objetivos não podem ser atingidos sem a existência de recursos financeiros suficientes, os quais são obtidos pelas três esferas governamentais através de suas competências constitucionais e legais para instituir e arrecadar tributos; em consequência, surge o conceito de *federalismo fiscal*, que significa a partilha de receitas auferidas pelos diversos Entes Federativos de forma a assegurar a todos haveres adequados para o atendimento de seus fins, quais sejam de prestar serviços públicos de qualidade e em quantidade suficiente para suprir as necessidades básicas da sociedade.

E como são compartilhadas as receitas entre os Entes Federativos? Por meio das *transferências intergovernamentais*, que se constituem na entrega de recursos correntes ou de capital entre eles, ou seja, no repasse de verbas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A princípio, essa entrega pode ser feita em qualquer direção (da União para Municípios ou de Municípios para a União, por exemplo); entretanto, na prática ela ocorre quase que exclusivamente no sentido União para Estados, Distrito Federal e Municípios, e de Estados para Municípios.

Nesse sentido, a grande maioria das transferências intergovernamentais se dá por intermédio da entrega de verbas, recebendo nesse caso a denominação de *transferências fiscais*. Contudo, dada à abrangência, complexidade, diversidade e extensão geográfica das demandas da população por serviços públicos, faz alguns anos o Governo vem implementando políticas públicas com o auxílio das *Organizações da Sociedade Civil (OSC)*, que são instituições privadas sem fins lucrativos que, depois de habilitadas de acordo com a lei, podem receber transferências de recursos das três esferas de governo. Neste caso, em geral os repasses são financeiros, entendidos, portanto, também como transferências fiscais.

Constata-se hoje no federalismo fiscal brasileiro a existência de uma quantidade significativa de maneiras diferentes de se efetuarem as transferências fiscais, suportadas por um arcabouço jurídico que começa na Constituição Federal e é complementado por inúmeras leis, decretos, portarias, instruções e outros documentos legais. Assim, considerou-se oportuno criar um quadro estruturado e sistematizado da execução das transferências fiscais no Brasil, a fim de proporcionar uma visão global do assunto e, dessa forma, auxiliar na compreensão do mesmo. A forma encontrada para isso foi elaborar uma classificação ordenada e sintetizada das transferências fiscais vigentes no país.

Relatório de Atividades

Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União

A classificação desenvolvida pelo Subgrupo de Trabalho englobou as transferências fiscais da União, tanto as intergovernamentais como aquelas para as OSC, não apenas na esteira das classificações informais praticadas até o momento, mas também estudando de perto a legislação aplicável, e tendo, ao mesmo tempo, o objetivo de aumentar a transparência dos gastos da União nesse mister a partir do momento em que montantes e demais informações relevantes sobre elas passem a ser divulgados sistematicamente por órgãos públicos.

3. Classificação das Transferências Fiscais da União Quanto aos Requisitos Legais

A classificação das transferências proposta pelo Subgrupo de Trabalho foi fundamentada, como mencionado anteriormente, nos documentos legais pertinentes e na terminologia informal utilizada no momento, e está apresentada na Tabela I.

Ela é composta de duas grandes categorias que, por sua vez, subdividem-se em diferentes tipos. Assim, as transferências são categorizadas em *obrigatórias* e *discricionárias*, o primeiro grupo compreendendo aquelas decorrentes de imposição legal, ou pela Constituição Federal ou por lei infraconstitucional, enquanto o segundo grupo abrange os repasses que devem observar, no momento da transferência, a regulamentação da matéria. As transferências discricionárias estão condicionadas à celebração de instrumento jurídico próprio entre as partes.

A Tabela II mostra a lista detalhada das transferências fiscais da União realizadas em 2014, com a respectiva legislação que lhes dá suporte vigente na data da emissão deste relatório.

Deve-se salientar que os Fundos Constitucionais – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) –, criados pela Constituição Federal, art. 159, inciso I, alínea “c”, regulamentados pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989 e administrados pelo Ministério da Integração Nacional, além do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF –, instituído pela Lei nº 10.633, de 27 de setembro de 2002 para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição, não foram considerados transferências da União, devido às respectivas formas de operação que excluem o repasse de recursos aos entes federativos em si.

Relatório de Atividades

Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União

Entretanto, com relação ao FCDF, a Lei Orçamentária Anual para 2015 (Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015) incluiu a ação nº 0053, “Assistência Financeira para a Realização de Serviços Públicos de Saúde e Educação do Distrito Federal”, na modalidade de aplicação 40 (transferências a municípios), ou seja, parte do Fundo será executado, a partir de 2015, por intermédio de transferências da União ao Distrito Federal, enquanto o restante dos seus recursos continuará sendo efetivados através da modalidade de aplicação 90 (aplicações diretas).

Tabela I – Classificação das Transferências Fiscais da União Quanto aos Requisitos Legais

Categoria	Tipo	Definição
Obrigatórias	Constitucionais	São aquelas que decorrem de mandamento constitucional, são regulamentadas por lei e realizadas de forma automática, ocorrendo entre Entes Federativos.
	Legais	São aquelas cuja obrigatoriedade decorre de lei específica e regulamentação própria, ocorrendo entre Entes Federativos e para entidades privadas sem fins lucrativos.
Discricionárias	Voluntárias	São aquelas que efetuam a entrega de recursos para Entes Federativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorrem de determinação constitucional ou legal, nem sejam destinados ao Sistema Único de Saúde. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e, regra geral, requerem contrapartida financeira do beneficiário.
	Para Organizações da Sociedade Civil	São aquelas efetuadas pela administração pública para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos a título de subvenção, auxílio e contribuição, visando a consecução de finalidades de interesse público. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.
	Por Delegação	São aquelas efetuadas entre Entes Federativos ou a consórcios públicos visando a execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva do concedente e exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.
	Específicas	São aquelas cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei, e normalmente estão relacionadas a programas essenciais de governo. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas, e a sua execução orçamentária tem caráter discricionário, apesar de algumas delas serem definidas como transferências obrigatórias ou automáticas por intermédio de leis específicas.

Relatório de Atividades

Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União

Legenda

ADCT: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI: Ação Direta de Inconstitucionalidade

ANEEL: Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP: Agência Nacional do Petróleo

CGU: Controladoria-Geral da União

D: decreto

DL: decreto legislativo

DNN: decreto não numerado da Presidência da República

L: lei

LC: lei complementar

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA: Lei Orçamentária Anual

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

MF: Ministério da Fazenda

MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

TSE: Tribunal Superior Eleitoral

Tabela II – Legislação das Transferências Fiscais da União

Transferência		CF	Lei	Regulamento	
Obrigatórias	Constitucionais	FPE - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal	art. 159, I a	LC 62/1989, LC 143/2013	-
		FPM - Fundo de Participação dos Municípios	art. 159, I b, d, e	LC 62/1989, LC 106/2001	-
		IPI-EXPORTAÇÃO - Transferências do Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações	art. 159, II	LC 61/1989, L 8.016/1990, LC 65/1991	-
		FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação	ADCT, art. 60	L 11.494/2007	D 6.253/2007
		Complementação da União ao FUNDEB	ADCT, art. 60	L 11.494/2007	D 6.253/2007
		Transferências da Lei Complementar nº 87/1996	ADCT art. 91	LC 87/1996, LC 115/2002	-

Relatório de Atividades

Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União

Tabela II – Legislação das Transferências Fiscais da União

Transferência		CF	Lei	Regulamento	
Obrigatórias	Constitucionais	ITR - Transferências do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural	art. 153, VI e 158, II	L 9.393/1996, L 11.250/2005	D 4.382/2002, D 6.433/2008
		IOF-OURO - Transferências do Imposto sobre Operações Relativas ao Metal Ouro como Ativo Financeiro	art. 153, V e §5º	L 7.766/1989	D 6.306/2007
		Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais	art. 20, §1º	L 7.990/1989, L 8.001/1990	D 1/1991, D 3.866/2001
		Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica	art. 20, §1º	L 7.990/1989, L 8.001/1990, L 9.984/2000 e L 9.993/2000	D 1/1991, D 3.739/2001, D 3.874/2001, Resolução ANEEL 67/2001
		Royalties - Tratado de Itaipu	art. 20, §1º	L 7.990/1989, L 8.001/1990, Tratado de Itaipu (DL 23/1973)	D 1/1991, D 3.739/2001, D 3.874/2001
		Royalties - Petróleo e Gás Natural - ANP	art. 20 §1º	L 7.990/1989, L 8.001/1990, L 9.478/1997	D 1/1991
		Royalties - Petróleo e Gás Natural - Participação Especial	art. 20 §1º	L 7.990/1989, L 8.001/1990, L 9.478/1997	D 1/1991

Relatório de Atividades
Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União

Tabela II – Legislação das Transferências Fiscais da União

Transferência		CF	Lei	Regulamento	
Obrigatórias	Constitucionais	Royalties - Petróleo e Gás Natural - Fundo Especial do Petróleo	art. 20 §1º	L 12.351/2010, L 12.858/2013, L 12.734/2012, ADI 4.917/2013	D 1/1991
		Salário Educação	art. 212, § 5º e §6º	L 9.424/1996, L 9.766/1998	D 6.003/2006
	Legais	FEX - Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações	-	Lei ou medida provisória estabelece, anualmente, as condições para liberação dos recursos constantes da LOA	-
		Auxílio Financeiro aos Municípios	-	L 12.859/2013 que definiu as condições de liberação de recursos para 2013 e 2014	-
		Transferências de Concursos de Prognósticos	-	L 9.615/1998, L 11.345/2006	D 6.187/2007, D 7.984/2013
		Manutenção e Operação dos Partidos Políticos	-	L 9.096/1995	Resolução TSE 19.768/1996
		Transferências à Confederação Brasileira de Clubes e a Clubes Sociais	-	L 11.345/2006	D 6.187/2007

Relatório de Atividades

Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União

Tabela II – Legislação das Transferências Fiscais da União

Transferência		CF	Lei	Regulamento	
Obrigatórias	Legais	Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família	-	L 10.836/2004	D 5.209/2004
		PDDE - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica	-	L 11.947/2009	-
		PNATE - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica	-	L 10.880/2004	-
		PNAE - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	-	L 11.947/2009	-
		Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos	-	L 10.880/2004	-
		SUS - Sistema Único de Saúde - ações elencadas no Anexo III da LDO	-	L 8.080/1990, L 8.142/1990, LC 141/2012	D 7.508/2011, D 7.827/2012
Discricionárias	Voluntárias	Transferências Voluntárias	-	LC 101/2000 (LRF)	D 6.170/2007, Portaria Interministerial CGU/MF/MPOG 507/2011
	Para Organizações da Sociedade Civil	Transferências às Organizações da Sociedade Civil	-	L 9.637/1998, L 9.790/1999, LC 101/2000 (LRF), L 13.019/2014	D 3.100/1999
	Por Delegação	PAC - Programa de Aceleração do Crescimento - execução delegada	-	LDO	-
		Execução Delegada - outras	-	LDO	-

Relatório de Atividades
Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União

Tabela II – Legislação das Transferências Fiscais da União

Transferência		CF	Lei	Regulamento	
Discricionárias	Específicas	SUS - Sistema Único de Saúde	-	L 8.080/1990, L 8.142/1990, LC 141/2012	D 7.508/2011, D 7.827/2012
		SUAS - Sistema Único de Assistência Social	-	L 8.742/1993	D 7.788/2012
		PAC - Programa de Aceleração de Crescimento	-	L 11.578/2007	D 8.152/2013
		PROJOVEM - Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional	-	L 11.692/2008	-
		PAR - Plano de Ações Articuladas	-	L 12.695/2012	-
		PTC - Programa Território da Cidadania	-	L 12.249/2010	DNN de 25 de fevereiro de 2008
		Defesa Civil	-	L 12.340/2010	D 7.257/2010
		Proteção a Pessoas Ameaçadas	-	L 9.807/1999	D 3.518/2000, D 6.044/2007, D 6.231/2007

OBS: Apesar de o fundo partidário, o SUS e o SUAS terem sido estabelecidos pela Constituição Federal (respectivamente, art. 17, § 3º, art. 201 e art. 204), o texto constitucional não caracteriza a existência de transferências fiscais da União para suportar tais ações, sendo este aspecto definido na legislação aplicável; em consequência, elas não foram classificadas como transferências constitucionais.

Relatório de Atividades

Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União

4. Metodologia de Levantamento dos Dados

Com base na classificação das transferências fiscais da União consensada pelo Subgrupo de Trabalho, realizou-se um levantamento estatístico dos valores correspondentes registrados no SIAFI para o Orçamento Fiscal e de Seguridade Social da União para o exercício de 2014, empregando-se a plataforma SIAFI Gerencial.

Como critério inicial de seleção, foram excluídos da consulta ao SIAFI Gerencial os seguintes grupos de despesa:

- 1 - Pessoal e Encargos;
- 2 - Juros e Encargos da Dívida;
- 6 - Amortização/Refinanciamento da Dívida; e
- 9 - Reserva de Contingência.

Ademais, suprimiram-se também da consulta as transferências realizadas mediante modalidades de aplicação que fogem ao escopo do presente estudo, a saber:

- 20 - Transferências à União;
- 22 - Execução Orçamentária Delegada à União;
- 60 - Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos;
- 70 - Transferências a Instituições Multigovernamentais;
- 80 - Transferências ao Exterior;
- 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96 - Aplicações Diretas; e
- 99 - A Definir.

Como a classificação proposta neste trabalho é restrita às transferências aos entes federativos, aos consórcios públicos e às instituições privadas sem fins lucrativos, adotou-se como critério de identificação das ações orçamentárias a serem computadas as modalidades de aplicação abaixo:

- 30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal;
- 31 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal – Fundo a Fundo;
- 32 - Execução Orçamentária Delegada aos Estados/DF;
- 35 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal (art. 24 LC 141/12);
- 40 - Transferências a Municípios;
- 41 - Transferências a Municípios – Fundo a Fundo;
- 42 - Execução Orçamentária Delegada aos Municípios;
- 45 - Transferências a Municípios (art. 24 LC 141/12);

Relatório de Atividades

Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União

50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos;

71 - Transferências a Consórcios Públicos Mediante Contrato de Rateio.

5. Tratamento dos Dados

5.1. Identificação das Transferências Constitucionais e Legais

O primeiro passo para realizar o levantamento estatístico foi identificar na Lei Orçamentária Anual (Lei nº 12.952, de 20 janeiro de 2014) as ações correspondentes às transferências constitucionais e legais, que estão apresentadas nas tabelas abaixo para o exercício de 2014. Essa identificação precisa ser feita anualmente, assim que for aprovada a Lei Orçamentária correspondente.

Tabela III – Transferências Constitucionais – Exercício 2014

Ação	
Código	Nome
0044	FUNDO DE PARTICIPACAO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - FPE
0045	FUNDO DE PARTICIPACAO DOS MUNICIPIOS - FPM
0046	TRANSFERENCIA DA COTA-PARTE DOS ESTADOS E DF EXPORTADORES NA ARRECADACAO DO IPI
006M	TRANSFERENCIA DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL - ITR
00H6	TRANSFERENCIA DO IMPOSTO SOBRE OPERACOES FINANCEIRAS INCIDENTES SOBRE O OURO - IOF
099B	TRANSFERENCIA A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICIPIOS PARA COMPENSACAO DA ISENCAO DO ICMS AOS ESTADOS EXPORTADORES
0223	TRANSFERENCIA DE COTAS-PARTES DA COMPENSACAO FINANCEIRA - TRATADO DE ITAIPU
0546	TRANSFERENCIAS DE COTAS-PARTES DA COMPENSACAO FINANCEIRA PELA UTILIZACAO DE RECURSOS HIDRICOS PARA FINS DE GERACAO DE ENERGIA ELETRICA
0547	TRANSFERENCIAS DE COTAS-PARTES DA COMPENSACAO FINANCEIRA PELA EXPLORACAO DE RECURSOS MINERAIS
0A53	TRANSFERENCIAS DAS PARTICIPACOES PELA PRODUCAO DE PETROLEO E GAS NATURAL
0369	TRANSFERENCIA DA COTA-PARTE DO SALARIO-EDUCACAO
0C33	FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA E DE VALORIZACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO - FUNDEB
0E36	COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA E DE VALORIZACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO - FUNDEB

Relatório de Atividades

Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União

Tabela IV – Transferências Legais – Exercício 2014

Ação	
Código	Nome
0003	AUXILIO FINANCEIRO AOS MUNICIPIOS (LEI N. 12.859, DE 2013)
0169	TRANSFERENCIA DE CONCURSOS DE PROGNOSTICOS (LEI N. 9.615, DE 1998)
0413	MANUTENCAO E OPERACAO DOS PARTIDOS POLITICOS (LEI N. 9.096, DE 1995)
00H0	TRANSFERENCIAS A CONFEDERACAO BRASILEIRA DE CLUBES - CBC E A CLUBES SOCIAIS (LEI N. 11.345, DE 2006)
8446	SERVICO DE APOIO A GESTAO DESCENTRALIZADA DO PROGRAMA BOLSA FAMILIA (LEI N. 10.836, DE 2004, ART. 8º, § 3º, INCLUÍDO PELA LEI N. 12.058, DE 2009)
0515	DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PARA A EDUCACAO BASICA – PDDE (LEI N. 11.947, DE 2006)
0969	APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR NA EDUCACAO BASICA - PNATE (LEI N. 10.880, DE 2004)
8744	APOIO A ALIMENTACAO ESCOLAR NA EDUCACAO BASICA – PNAE (LEI N. 11.947, DE 2006)
8790	APOIO A ALFABETIZACAO E A EDUCACAO DE JOVENS E ADULTOS (LEI N. 10.880, DE 2004)

As ações orçamentárias do “Programa 2015: Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)”, elencadas no Anexo III da LDO 2014 (Lei 12.919, de 20 de dezembro de 2013), que discrimina as despesas que não serão objeto de limitação de empenho nos termos do art. 9º, § 2º, da LRF, foram classificadas como Transferências Legais.

Tabela V – Transferências Legais do SUS – Exercício 2014

Ação	
Código	Nome
20AB	INCENTIVO FINANCEIRO AOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICIPIOS PARA EXECUCAO DE ACOES DE VIGILANCIA SANITARIA
20AC	INCENTIVO FINANCEIRO AS ACOES DE VIGILANCIA, PREVENCAO E CONTROLE DAS DST/AIDS E HEPATITES VIRAIS
20AD	PISO DE ATENCAO BASICA VARIAVEL - SAUDE DA FAMILIA
20AE	PROMOCAO DA ASSISTENCIA FARMACEUTICA E INSUMOS ESTRATEGICOS NA ATENCAO BASICA EM SAUDE
20AL	INCENTIVO FINANCEIRO AOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICIPIOS PARA A VIGILANCIA EM SAUDE
20YE	IMUNOBIOLOGICOS E INSUMOS PARA PREVENCAO E CONTROLE DE DOENCAS

Relatório de Atividades

Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União

Tabela V – Transferências Legais do SUS – Exercício 2014

Ação	
Código	Nome
4370	ATENDIMENTO A POPULACAO COM MEDICAMENTOS PARA TRATAMENTO DOS PORTADORES DE HIV/AIDS E OUTRAS DOENCAS SEXUALMENTE TRANSMISSIVEIS
4705	APOIO FINANCEIRO PARA AQUISICAO E DISTRIBUICAO DE MEDICAMENTOS DO COMPONENTE ESPECIALIZADO DA ASSISTENCIA FARMACEUTICA
8573	EXPANSAO E CONSOLIDACAO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA
8577	PISO DE ATENCAO BASICA FIXO
8585	ATENCAO A SAUDE DA POPULACAO PARA PROCEDIMENTOS EM MEDIA E ALTA COMPLEXIDADE

5.2. Identificação das Transferências Discricionárias Específicas

As ações orçamentárias pertencentes ao “Programa 2015: Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) que não estão elencadas no Anexo III da LDO foram classificadas como Transferências Discricionárias Específicas. Cabe salientar a impossibilidade de enquadrar os repasses do SUS como transferências voluntárias, visto que a definição dada pela LRF (Lei Complementar nº 101/2000, art. 25) exclui das mesmas os recursos destinados ao SUS.

As ações orçamentárias do “Programa 2037: Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)” também foram classificadas como Transferências Discricionárias Específicas.

As ações orçamentárias que receberam transferências no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foram selecionadas utilizando-se o indicador específico que as identifica no SIAFI. Estas ações foram classificadas como transferências discricionárias específicas, com exceção daquelas realizadas nas modalidades 32 e 42, classificadas como discricionárias por delegação.

Além dos programas acima mencionados, foram classificadas como Transferências Discricionárias Específicas as ações orçamentárias dos programas abaixo:

- Programa Territórios da Cidadania – PTC, cujas ações estão especificadas no Decreto nº 8.144, de 25 de fevereiro de 2013;
- Programa Proteção a Pessoas Ameaçadas, de acordo com a Lei. 9.807, de 13 de julho de 1999;

Relatório de Atividades

Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União

- Programa Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, de acordo com o art. 4º da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, com redação dada pela Lei nº 12.983 de 2 de junho 2014;
- Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional – Projovem, de acordo com a Lei 11.692, de 10 de junho de 2008;
- Plano de Ações Articuladas – PAR, de acordo com a Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012 (as informações a respeito das ações orçamentárias abrangidas pelo PAR foram repassadas pelo FNDE).

5.3. Identificação das Transferências Discricionárias Voluntárias, para Organizações da Sociedade Civil e por Delegação

Não é possível fazer a classificação desses tipos de transferências por ação orçamentária, visto que muitas delas abrangem dois ou mesmo os três tipos de transferências.

A alternativa encontrada para levantar os montantes referentes a cada uma foi utilizar a modalidade de aplicação. Assim, depois de excluídas todas as ações orçamentárias que recebem transferências obrigatórias e transferências discricionárias específicas, foi realizado o enquadramento de acordo com a modalidade de aplicação:

- Modalidades 30, 31, 40, 41, 45 e 71: transferências voluntárias;
- Modalidades 50: transferências para Organizações da Sociedade Civil;
- Modalidades 32, 42 e 72: transferências por delegação.

Cabe salientar que existem ações orçamentárias que são simultaneamente PAR e PAC. Há também ações do SUS e do “Programa 2040: Gestão de Riscos e Resposta a Desastres” que também são PAC. Este fato não causa problemas em uma apresentação agregada das transferências por Categoria e Tipo, tendo em vista que todas elas são classificadas como específicas. Porém, no caso de uma apresentação mais detalhada, estas simultaneidades devem ser levadas em conta para evitar duplicidades.

6. Resultados

A Tabela VI apresenta de forma sucinta as transferências fiscais da União classificadas de acordo com os requisitos legais, para o exercício de 2014.

Relatório de Atividades

Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União

Tabela VI – Transferências Fiscais da União – Valores Correntes – 2014

Categoria/Tipo	Dotação Atualizada (a)		Valores Pagos (b)		b/a (%)
	R\$	%	R\$	%	
TOTAL	349.978.458.367	100,0	273.310.389.767	100,0	78,1
Obrigatórias	298.766.905.544	85,4	259.056.397.260	94,8	86,7
Constitucionais	231.266.393.731	66,1	194.860.270.048	71,3	84,3
Legais	67.500.511.813	19,3	64.196.127.213	23,5	95,1
Discricionárias	51.211.552.823	14,6	14.253.992.507	5,2	27,8
Voluntárias	11.378.781.721	3,3	1.730.784.747	0,6	15,2
Para Organizações da Sociedade Civil	6.184.986.785	1,8	4.315.179.586	1,6	69,8
Por Delegação	1.092.774.651	0,3	219.747.170	0,1	20,1
Específicas	32.555.009.667	9,3	7.988.281.003	2,9	24,5

Fonte: SIAFI

Como pode-se observar, foram efetivamente repassados no exercício de 2014 pela União aos Estados, DF, Municípios e Organizações da Sociedade Civil a expressiva quantia total de R\$ 273,3 bilhões, para um valor orçado de quase R\$ 350 bilhões, o que corresponde a uma execução de 78,1%. É importante lembrar que existem montantes liquidados em 2014 e pagos no início de 2015, mas que não foram considerados neste levantamento.

Com relação à dotação orçamentária, as transferências obrigatórias representaram um volume quase 6 vezes maior que as discricionárias (85,4% comparados com 14,6%), relação que aumenta quando confrontados os valores pagos (94,8% com 5,2%, 18 vezes mais).

Quanto à execução das transferências discricionárias, verifica-se uma predominância daquelas para as OSC e das específicas na comparação com as voluntárias e as por delegação: nota-se que as transferências voluntárias apresentaram a menor razão pagamento/dotação (15,2%), seguidas das transferências por delegação (20,1%), específicas (24,5%) e para as OSC (69,8%), com média de 27,8%, percentual bem aquém da média de 78,1% para as transferências obrigatórias.

7. Considerações Finais

O presente relatório foi a formalização de um trabalho conjunto da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), ambas do

Relatório de Atividades

Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União

Ministério Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e da Controladoria-Geral da União (CGU), com o objetivo de contribuir para um melhor entendimento sobre as transferências fiscais da União para os Entes Federativos e as Organizações da Sociedade Civil por parte das pessoas interessadas, assim como proporcionar uma maior transparência sobre o tema. Depois de um período de estudos e debates, o grupo técnico logrou chegar a um entendimento sobre a classificação das transferências quanto aos requisitos legais, apresentada na Tabela I. Ademais, o grupo fez um levantamento detalhado de toda a legislação vigente aplicável a essas transferências, listada na Tabela II, além de aplicar a tipologia consensada nas ações da Lei Orçamentária Anual de 2014 (Lei nº 12.952, de 20 janeiro de 2014), cujos números são mostrados na Tabela VI, a fim de traçar um perfil do federalismo fiscal brasileiro para esse exercício.

Não obstante, recomenda-se a ampliação deste trabalho para anos anteriores e também para os subsequentes ao considerado, com o objetivo de construir uma visão mais abrangente e completa sobre o assunto. Espera-se igualmente que este relatório auxilie no aprimoramento das práticas do setor público, dentro de um esforço de desenvolver as instituições federativas do país.

Relatório de Atividades

Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União

À consideração do Grupo de Trabalho Transferências da União da Casa Civil da Presidência da República.

Brasília, 18 de maio de 2015.

Pela Secretaria do Tesouro Nacional

Herick Marques Caminha Junior
Chefe do Núcleo de Estudos e Apoio
às Transferências Financeiras
Intergovernamentais

Pela Secretaria de Orçamento Federal

Lucia Helena Cavalcante Valverde
Coordenadora-Geral de Normas

Pela Controladoria Geral da União

Alexandre de Sales Lima
Coordenador-Geral de Contas do
Governo

Pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

Cleber Fernando de Almeida
Coordenador-Geral de Normas e
Planejamento

José Antonio de Aguiar Neto
Coordenador-Geral do Sistema de
Transferências Voluntárias