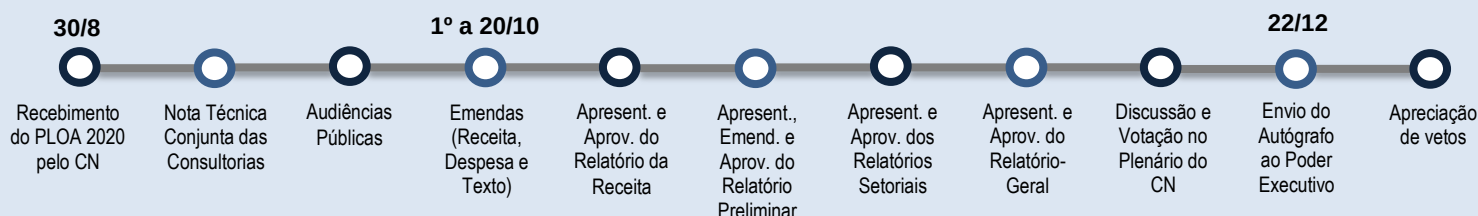


# PLOA 2020

Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2020 – PLN 22/2019



## Etapas de tramitação do PLOA 2020



## 1. VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS QUE AFETAM RECEITAS E DESPESAS

| DESCRIÇÃO                            | 2019              | 2020     |                |
|--------------------------------------|-------------------|----------|----------------|
|                                      | AVALIAÇÃO 3º BIM. | PLOA     | EXPEC. MERCADO |
| PIB Nominal (R\$ bilhões)            | 7.157,8           | 7.614,6  | -              |
| Crescimento Real do PIB (%)          | 0,8               | 2,2      | 2,10           |
| IPCA Acumulado (%)                   | 3,8               | 3,9      | 3,85           |
| Taxa de Câmbio Média (R\$/US\$)      | 3,8               | 3,8      | 3,81           |
| Taxa de Juros Selic – Média (% a.a.) | 6,2               | 5,6      | 5,27           |
| Crescimento da Massa Salarial (%)    | 5,5               | 6,3      | -              |
| Salário Mínimo (R\$)                 | 998,0             | 1.039,00 | -              |
| Reajuste do Salário Mínimo           | -                 | 4,1      | -              |

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bim./2019. Mensagem Presidencial do PLOA 2020 e Sistema de Expectativas de Mercado do Banco Central para a data de 26/8/2019.

As projeções do governo para 2020 quanto ao crescimento do PIB, à inflação e à taxa de câmbio mostram-se compatíveis com os dados constantes do Sistema de Expectativas de Mercado do Banco Central

para a data de 26/08/2019. Quanto à taxa de juros, a projeção do governo encontra-se acima da previsão atual do mercado.

## 2. PRINCIPAIS COMPONENTES

R\$ bilhões

| DESCRIÇÃO                       | PLOA 2020 |          | REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA |          | PLOA 2019 (LÍQUIDO DE REFINANCIAMENTO) |          |
|---------------------------------|-----------|----------|---------------------------|----------|----------------------------------------|----------|
|                                 | RECEITAS  | DESPESAS | RECEITAS                  | DESPESAS | RECEITAS                               | DESPESAS |
| Orçam. Fiscal e da Seg. Social  | 3.687,2   | 3.687,2  | 1.004,6                   | 1.004,6  | 2.682,6                                | 2.682,6  |
| <i>Fiscal</i>                   | 2.772,7   | 2.438,8  | 1.004,6                   | 1.004,6  | 1.768,1                                | 1.434,2  |
| <i>Seguridade Social</i>        | 914,5     | 1.248,4  | 0,0                       | 0,0      | 914,5                                  | 1.248,4  |
| (+) Orçam. Invest. das Estatais | 121,4     | 121,4    | 0,0                       | 0,0      | 121,4                                  | 121,4    |
| (=) Total do Projeto            | 3.808,6   | 3.808,6  | 1.004,6                   | 1.004,6  | 2.804,0                                | 2.804,0  |

Fonte: Texto do PLOA 2020 e SIOP BI Gerencial/SOF.

A despesa total dos orçamentos fiscal e da seguridade social alcança R\$ 2.682,6 bilhões (líquidos do refinanciamento da dívida), sendo R\$ 2.160,2 bilhões (80,5%) de despesas correntes, R\$ 458,8 bilhões (17,1%) de despesas de capital e R\$ 63,6 bilhões (2,4%)

alocados em reserva de contingência. Do montante de despesas do orçamento da seguridade social, a parcela de R\$ 333,9 bilhões é custeada com recursos do orçamento fiscal.

### 3. RESULTADOS FISCAIS DO GOVERNO CENTRAL

| DISCRIMINAÇÃO                                                              | REALIZADO 2018 |             | REPROG. 2019   |             | PLOA 2020      |             |
|----------------------------------------------------------------------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|
|                                                                            | R\$ BI         | % PIB       | R\$ BI         | % PIB       | R\$ BI         | % PIB       |
| <b>I. Receita primária total</b>                                           | <b>1.484,2</b> | <b>21,6</b> | <b>1.540,5</b> | <b>21,5</b> | <b>1.644,5</b> | <b>21,6</b> |
| II. Transferência por repartição de receita                                | 256,7          | 3,7         | 276,2          | 3,9         | 289,0          | 3,8         |
| <b>III. Receita primária líquida (I-II)</b>                                | <b>1.227,5</b> | <b>17,9</b> | <b>1.264,4</b> | <b>17,7</b> | <b>1.355,6</b> | <b>17,8</b> |
| <b>IV. Despesas primárias</b>                                              | <b>1.351,7</b> | <b>19,7</b> | <b>1.403,4</b> | <b>19,6</b> | <b>1.479,7</b> | <b>19,4</b> |
| Benefícios da Previdência                                                  | 586,4          | 8,5         | 630,9          | 8,8         | 682,7          | 9,0         |
| Pessoal e Encargos Sociais                                                 | 298,0          | 4,3         | 324,6          | 4,5         | 336,6          | 4,4         |
| Outras Despesas Obrigatórias                                               | 201,3          | 2,9         | 209,3          | 2,9         | 228,3          | 3,0         |
| Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo                                | 137,2          | 2,0         | 143,2          | 2,0         | 142,7          | 1,9         |
| Aumento de capital de estatais (a partir de 2018)                          | 4,7            | 0,1         | 10,2           | 0,1         | 0,1            | 0,0         |
| Despesas Discricionárias                                                   | 124,1          | 1,8         | 85,2           | 1,2         | 89,2           | 1,2         |
| <b>V. Resultado primário Governo Central (III - IV)</b>                    | <b>-120,2</b>  | <b>-1,7</b> | <b>-139,0</b>  | <b>-1,9</b> | <b>-124,1</b>  | <b>-1,6</b> |
| VI. Discrepância estatística / Ajuste metodológico                         | 4,0            | 0,1         | -              | -           | -              | -           |
| <b>VII. Resultado primário do Governo Central abaixo da linha (V + VI)</b> | <b>-116,2</b>  | <b>-1,7</b> | <b>-139,0</b>  | <b>-1,9</b> | <b>-124,1</b>  | <b>-1,6</b> |
| <b>VIII. Meta de resultado primário do Governo Central</b>                 | <b>-159,0</b>  | <b>-2,3</b> | <b>-139,0</b>  | <b>-1,9</b> | <b>-124,1</b>  | <b>-1,6</b> |
| IX. Juros Nominais                                                         | -310,3         | -4,5        | -325,4         | -4,5        | -314,1         | -4,1        |
| <b>X. Resultado Nominal Do Governo Central (VII + IX)</b>                  | <b>-426,5</b>  | <b>-6,2</b> | <b>-464,4</b>  | <b>-6,5</b> | <b>-438,2</b>  | <b>-5,8</b> |

Fonte: Mensagem Presidencial do PLOA 2020. (1) O conceito de governo central abrange os orçamentos fiscal e da seguridade social da União.

O PLOA 2020 considera a meta de déficit primário de R\$ 124,1 bilhões para o exercício financeiro, conforme prevê o Substitutivo do PLDO 2020 aprovado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que aguarda deliberação do Plenário do

Congresso Nacional. Embora deficitário, o resultado primário indica uma política contracionista em termos de impulso fiscal, comparativamente ao estabelecido para o ano de 2019.

### 4. TETO DE DESPESAS PRIMÁRIAS

A Emenda Constitucional 95/2016 fixou limites individualizados aplicáveis às despesas primárias do Poder Executivo, dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União. Para 2020, o limite total incidente sobre as despesas primárias da União, excetuadas aquelas a que se refere o § 6º do art. 107 do ADCT, é de R\$ 1.454,5

bilhões (limite de R\$ 1.407,1 bilhões aplicável a 2019 corrigido por 3,37%, correspondentes ao IPCA acumulado de jul/2018 a jun/2019).

Nos termos dos §§ 7º e 8º do art. 107 do ADCT, a partir de 2020 não é mais possível a compensação de despesas primárias entre o Poder Executivo e os órgãos dos demais Poderes.

| DESPESA PRIMÁRIA SUJEITA A LIMITE INDIVIDUALIZADO - PLOA 2020 |                        |             | R\$ milhões |
|---------------------------------------------------------------|------------------------|-------------|-------------|
| ÓRGÃO                                                         | LIMITE INDIVIDUALIZADO | PLOA 2020   |             |
| Poder Executivo                                               | 1.391.955,5            | 1.391.955,5 |             |
| Demais Poderes                                                | 62.514,8               | 62.514,8    |             |

|                                               |                    |                    |
|-----------------------------------------------|--------------------|--------------------|
| Câmara dos Deputados                          | 6.037,5            | 6.037,5            |
| Senado Federal                                | 4.444,1            | 4.444,1            |
| Tribunal de Contas da União                   | 2.088,1            | 2.088,1            |
| Supremo Tribunal Federal                      | 644,0              | 644,0              |
| Superior Tribunal de Justiça                  | 1.515,3            | 1.515,3            |
| Justiça Federal                               | 11.083,9           | 11.083,9           |
| Justiça Militar da União                      | 545,2              | 545,2              |
| Justiça Eleitoral                             | 7.378,5            | 7.378,5            |
| Justiça do Trabalho                           | 18.878,5           | 18.878,5           |
| Justiça do Distrito Federal e dos Territórios | 2.674,2            | 2.674,2            |
| Conselho Nacional de Justiça                  | 197,0              | 197,0              |
| Ministério Público da União                   | 6.397,0            | 6.397,0            |
| Conselho Nacional do Ministério Público       | 83,8               | 83,8               |
| Defensoria Pública da União                   | 547,8              | 547,8              |
| <b>Total</b>                                  | <b>1.454.470,3</b> | <b>1.454.470,3</b> |

Fonte: Mensagem Presidencial do PLOA 2020.

## 5. REGRA DE OURO (ART. 167, III, DA CONSTITUIÇÃO)

O art. 167, III, da Constituição veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, norma conhecida como Regra de Ouro. Assim como ocorreu no envio da proposta para 2019, o PLOA 2020 deixa de fixar parte das despesas que serão financiadas com receitas provenientes de operações de crédito, sob pena de descumprimento da mencionada regra. Com base em dispositivo do PLDO 2020, constam de órgão orçamentário específico receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por

maioria absoluta do Congresso Nacional. A parcela de operações de crédito excedente ao limite constitucional alcança o montante de R\$ 367 bilhões (para 2019 o excedente era de R\$ 258 bilhões).

As despesas listadas no quadro abaixo mostram uma ampliação das ações com dotações parcialmente condicionadas, com várias áreas de atuação governamental podendo ser afetadas, caso o crédito não seja aprovado tempestivamente.

| DESPESAS CONDICIONADAS À APROVAÇÃO DE PROJETO DE LEI DE CRÉDITO ADICIONAL |         |               |            |         |               |            |
|---------------------------------------------------------------------------|---------|---------------|------------|---------|---------------|------------|
| R\$ milhões                                                               |         |               |            |         |               |            |
| AÇÕES                                                                     | 2019    |               |            | 2020    |               |            |
|                                                                           | TOTAL   | CONDICIONADAS |            | TOTAL   | CONDICIONADAS |            |
|                                                                           |         | VALOR         | % DO TOTAL |         | VALOR         | % DO TOTAL |
| Benefícios Previdenciários                                                | 637.852 | 201.705       | 32%        | 682.689 | 156.597       | 23%        |
| Pessoal e Encargos Sociais                                                | -       | -             | -          | 336.625 | 104.690       | 31%        |
| Bolsa Família                                                             | 30.036  | 15.000        | 50%        | 30.036  | 9.000         | 30%        |
| Subsídios e Subvenções Econômicas                                         | 18.678  | 9.000         | 48%        | 16.658  | 6.703         | 40%        |
| Compens. ao FRGPS pelas Desonerações                                      | 9.974   | 2.474         | 25%        | 10.405  | 5.000         | 48%        |
| Seguro-desemprego                                                         | -       | -             | -          | 41.080  | 10.315        | 25%        |
| Sentenças OCC                                                             | -       | -             | -          | 24.069  | 20.403        | 85%        |
| Complementação FUNDEB                                                     | -       | -             | -          | 16.207  | 6.613         | 41%        |
| Financiamento de Campanha Eleitoral                                       | -       | -             | -          | 2.540   | 1.270         | 50%        |
| Benefícios aos Servidores                                                 | -       | -             | -          | 14.609  | 3.405         | 23%        |

|                                    |                |                |            |                  |                |            |
|------------------------------------|----------------|----------------|------------|------------------|----------------|------------|
| Obrigatórias com Controle de Fluxo | -              | -              | -          | 98.077           | 25.491         | 26%        |
| Discrecionárias do Poder Executivo | -              | -              | -          | 89.310           | 17.544         | 20%        |
| LOAS/RMV                           | 60.234         | 30.000         | 50%        | 61.490           | -              | -          |
| <b>Total</b>                       | <b>756.774</b> | <b>258.180</b> | <b>34%</b> | <b>1.423.795</b> | <b>367.031</b> | <b>26%</b> |

Fonte: Apresentação do Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão sobre o Projeto de Lei Orçamentária 2020.

## 6. ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL POR NATUREZA DA DESPESA

R\$ bilhões

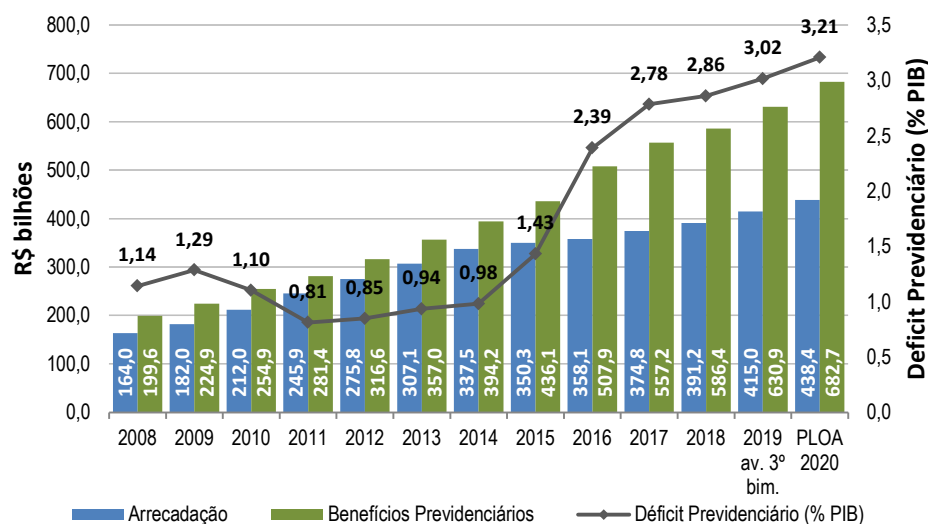
| DISCRIMINAÇÃO                                         | EMPENHADO 2018 | AUTORIZADO 2019 | PLOA 2020      | PLOA 2020/AUT. 2019 |
|-------------------------------------------------------|----------------|-----------------|----------------|---------------------|
| 1 - Pessoal e Encargos Sociais                        | 317,8          | 349,9           | 362,2          | 3,5%                |
| 3 - Outras Despesas Correntes                         | 1.255,8        | 1.324,2         | 1.382,9        | 4,4%                |
| 4 - Investimentos                                     | 44,1           | 35,8            | 19,5           | -45,6%              |
| 5 - Inversões Financeiras                             | 73,6           | 94,2            | 204,6          | 117,2%              |
| 9 - Reserva de Contingência                           | -              | 33,4            | 63,6           | 90,3%               |
| <b>Subtotal 1 (despesas exceto serviço da dívida)</b> | <b>1.691,4</b> | <b>1.837,6</b>  | <b>2.032,8</b> | <b>10,6%</b>        |
| 2 - Juros e Encargos da Dívida                        | 279,6          | 378,7           | 415,1          | 9,6%                |
| 6 - Amortização da Dívida                             | 786,4          | 1.046,3         | 1.239,4        | 18,4%               |
| <b>Subtotal 2 (serviço da dívida)</b>                 | <b>1.066,0</b> | <b>1.425,0</b>  | <b>1.654,4</b> | <b>16,1%</b>        |
| <b>Total da Despesa</b>                               | <b>2.757,4</b> | <b>3.262,6</b>  | <b>3.687,2</b> | <b>13,0%</b>        |

Fonte: PLOA 2020 e SIOP BI Gerencial/SOF.

Relativamente aos valores autorizados em 2019, destacam-se a redução, em termos nominais, de 45,6% nos investimentos (GND 4), a elevação de 90,3% da reserva de contingência (GND 9) e de 117,2% nas despesas com inversões financeiras (GND 5). Este

aumento expressivo em inversões financeiras, não explicado na mensagem, reflete a reincorporação ao orçamento da Seguridade Social das receitas de contribuições sociais que não mais sofrerão os efeitos da DRU, conforme previsto na reforma da previdência.

## 7. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL



Fonte: Infolog, BEPS e IBGE. Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias - 3º bimestre de 2019. PLOA 2020.

A necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social, em percentual do PIB, apresentou certa estabilidade até 2014. A partir de então, os déficits anuais passaram a ser crescentes, com taxas de

variação mais modestas após 2017. Vale mencionar que, nas projeções para 2020, foram considerados os efeitos da reforma da previdência, nos termos da PEC nº 6/2019 aprovada pela Câmara dos Deputados.

## 8. DESPESAS DISCRICIONÁRIAS POR FUNÇÃO



Fonte: SIOP BI Gerencial/SOF. Consideram-se despesas discricionárias as marcadas com identificador de resultado primário 2 e 3.

As despesas primárias discricionárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social totalizam R\$ 97,9 bilhões no PLOA 2020, excluída a reserva de contingência (GND 9), que soma R\$ 16,2 bilhões. O PLOA 2019 trazia

despesas primárias discricionárias de R\$ 121,0 bilhões e uma reserva de contingência (GND 9) de R\$ 14,6 bilhões.

## 9. GASTOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO

O projeto prevê a aplicação de R\$ 98,3 bilhões em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), e R\$ 122,9 bilhões em ações e serviços públicos de saúde (ASPS). O PLOA 2019 previa a aplicação de R\$ 99,6 bilhões e R\$ 117,8 bilhões nas respectivas áreas. Já o valor autorizado para 2019 alcança R\$ 101,1 bilhões e R\$ 120,8 bilhões respectivamente.

Para alcançar os R\$ 122,9 bilhões em despesa com ASPS, o Poder Executivo considerou que R\$ 8,1 bilhões de emendas impositivas serão alocadas em saúde. De acordo com a Constituição Federal, metade dos recursos das emendas individuais (R\$ 4,7 bilhões) tem destinação assegurada para saúde. Entretanto, em relação às emendas de bancada não há nenhum normativo que obrigue a destinação para ASPS.

De acordo com a regra instituída pela EC 95/2016, os valores mínimos a serem aplicados em manutenção e

desenvolvimento do ensino (MDE) e ações e serviços públicos de saúde (ASPS) no exercício de 2020 corresponderão aos valores calculados para as aplicações mínimas de 2019 corrigidos por 3,37% (IPCA acumulado de julho de 2018 a junho de 2019).

Para a educação, estima-se valor mínimo de R\$ 54,4 bilhões, enquanto para a saúde, estima-se valor mínimo de R\$ 121,2 bilhões. É importante destacar que, deste valor, R\$ 34,5 bilhões encontram-se alocados no “Órgão 93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição”. Segundo dispõe o art. 12 da Lei Complementar nº141, de 2012, para poderem ser considerados como despesas com ações e serviços públicos de saúde ASPS e assim computados no piso constitucional da saúde, deveriam estar alocados nas unidades orçamentárias do “Órgão 36000 - Ministério da Saúde”.

## 10. ATENDIMENTO DE EMENDAS

O PLOA 2020 contém duas reservas para atendimento de emendas de execução obrigatória segundo o autor da iniciativa: parlamentar ou bancada. O valor global das reservas (R\$ 16,2 bilhões) representa 1,1% das despesas primárias e é 17,6% superior ao valor reservado para emendas no PLOA 2019 (R\$ 13,7 bilhões).

O valor da reserva para atendimento de emendas individuais (R\$ 9,5 bilhões) corresponde ao valor reservado no PLOA 2019 (R\$ 9,2 bilhões) corrigido por 3,37%. Os 9,5 bilhões de emendas individuais serão

distribuídos pelos 594 parlamentares no exercício de mandato, o que resultará em valor máximo de R\$ 15.940.454, divisível em até 25 emendas, por parlamentar.

Já o valor da reserva para atendimento de emendas de bancada (R\$ 6,7 bilhões) considera a aprovação da Emenda Constitucional 100/2019, a qual estabeleceu que o montante de execução obrigatória em 2020 será igual a 0,8% da receita corrente líquida realizada em 2019.

Entre 2016 e 2019, as emendas de bancada se sujeitaram a regime misto: regras das LDOs que dispunham sobre a apresentação de emendas

impositivas conviveram com as regras da Resolução 1/2006-CN, aplicáveis integralmente às demais emendas.

## 11. FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E FUNDO PARTIDÁRIO

Conforme o PLOA/2020, a despesa do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas está projetada em R\$ 2,54 bilhões, sendo que metade está condicionada à aprovação legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição. O valor total projetado é 48% superior ao R\$ 1,72 bilhão alocado para esse Fundo no exercício de 2018.

Não há na mensagem presidencial justificção para o referido aumento. A Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017, que instituiu o Fundo estabelece um piso para

cada eleição a ser definido pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros estabelecidos no artigo 3º da própria lei.

Quanto ao Fundo Partidário, o valor programado para 2020 é de R\$ 959,0 milhões, o que corresponde ao montante de R\$ 927,8 milhões, autorizado em 2019, corrigido por 3,37%. Essa regra de correção para o Fundo Partidário, com base no IPCA, tem sido estabelecida pelas LDOs.

### ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF)  
Consultora-Geral: Ana Cláudia Castro Silva Borges  
<http://www.senado.leg.br/sf/orcamento>  
Tel: (61) 3303-3318 | [conorf@senado.leg.br](mailto:conorf@senado.leg.br)

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD)  
Diretor: Wagner Primo Figueiredo Júnior  
<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/ocamentobrasil>  
Tel: (61) 3216-5100 | [conof@camara.leg.br](mailto:conof@camara.leg.br)