

Congresso Nacional
Outubro/2019

Nota Técnica Conjunta Nº 4, de 2019

Subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para 2020 (PL nº 22/2019-CN).



**Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira – Câmara dos Deputados**

**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – Senado Federal**

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou de parlamentares, nem da Comissão Mista. Foi elaborado a partir de contribuições de Consultores de Orçamento das Consultorias. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citados os Autores.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

APRESENTAÇÃO

A presente nota técnica conjunta traz análise do projeto de lei orçamentária anual para o exercício de 2020 – PLOA 2020 (PL nº 22/2019-CN), com o propósito de oferecer elementos que auxiliem a apreciação e a discussão da proposta orçamentária no âmbito do Congresso Nacional.

A análise abrange temas que despertam maior interesse, tais como: cenário macroeconômico; estrutura do projeto; política fiscal considerada na elaboração da proposta orçamentária; receitas e gastos tributários; regra de ouro das finanças públicas; despesas relativas ao cumprimento de limites constitucionais e legais; pessoal e encargos sociais; despesas previdenciárias e assistenciais; compensação aos estados exportadores por perda na arrecadação do ICMS; investimentos e inversões financeiras; dívida pública federal; reserva de contingência; autorização para abertura de créditos suplementares; e obras com indícios de irregularidades graves.

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

Art. 154 ...

[...]

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

Ana Cláudia Castro Silva Borges¹
Consultora-Geral da CONORF

Wagner Primo Figueiredo Júnior²
Diretor da CONOF

¹ Consultores designados: Juci Melim Junior e Marcel Pereira (Organizadores), Andre Miranda Burello, Aritan Borges Avila Maia, Carlos Murilo Espínola Pereira de Carvalho, Eduardo Andres F. Rodrigues, Fábio Gondim, Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, Fernando Veiga, João Barbosa Júnior, João Henrique Pederiva, Luciano de Souza Gomes, Luís Otávio Barroso da Graça, Luiz Gonçalves de Lima Filho, Maurício Ferreira de Macêdo, Rafael Inácio De Fraia e Souza, Renan Bezerra Milfont, Vincenzo Papariello Júnior e Vinícius Leopoldino do Amaral

² Consultores designados: Antonio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Junior e Dayson Pereira Bezerra de Almeida (Organizadores), Bruno Alves Rocha, Claudio Riyudi Tanno, Edson Martins de Moraes, Edson Masaharu Tubaki, Elisangela Moreira da Silva, Eugênio Greggianin, Fidelis Antonio Fantin Junior, Graciano Rocha Mendes, Hélio Martins Tollini, Hélio Rêgo, Ingo Antonio Luger, José Fernando Cosentino Tavares, Júlia Alves Marinho Rodrigues, Marcelo de Rezende Macedo, Márcia Rodrigues Moura, Marcos Rogério Rocha Mendlovitz, Mário Luis Gurgel de Souza, Rafael Araujo, Mauro Antonio Orrogo Costa e Silva, Ricardo Alberto Volpe, Salvador Roque Batista Júnior, Sérgio Tadao Sambosuke, Sidney José de Souza Junior, Tiago Mota Avelar Almeida, Túlio Cambraia, Vinícius Cardoso de Pinho Fragoso, Wellington Pinheiro de Araujo.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

ÍNDICE

1. PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES	5
2. CENÁRIO MACROECONÔMICO - 2019 E 2020	11
3. VISÃO GERAL DO PLOA 2020	13
3.1. Estrutura	13
3.2. Política Fiscal	15
4. RECEITAS	21
4.1. Receitas Primárias	21
4.1.1. Renúncia de Receitas Tributárias	23
4.2. Receitas Financeiras	24
4.3. Regra de Ouro das Finanças Públicas	25
4.3.1. Necessidade de operações de crédito excedentes ao limite constitucional indicada no PLOA 2020	27
4.3.2. Observância do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição	30
4.4. Desvinculação de Receitas da União (DRU)	32
5. DESPESAS	32
5.1. Teto para Despesa Primária	34
5.1.1. Considerações Iniciais	34
5.1.2. Limites Individualizados Aplicáveis a 2019	35
5.1.3. Implicações no Processo Legislativo Orçamentário Decorrentes do Novo Regime Fiscal	36
5.2. Educação	37
5.2.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	37
5.2.2. Impacto da EC 95/2016 (Novo Regime Fiscal)	38
5.2.3. Complementação para o FUNDEB	39
5.3. Saúde	40
5.4. Irrigação	43
5.5. Destinação de Recursos Decorrentes da Exploração de Petróleo	44
5.5.1. Previsão de Arrecadação e Vinculações	44
5.5.2. Destinação para as Áreas de Educação e de Saúde	46
5.5.3. Vinculações a outros órgãos	48
5.6. Pessoal e Encargos Sociais (GND 1)	49
5.6.1. Benefícios Previdenciários e Resultados dos Regimes Próprios	52
5.7. Outras Despesas Correntes (GND 3)	56
5.7.1. Benefícios Previdenciários e Resultado do Regime geral de Previdência Social	56
5.7.2. Assistência Social	59
5.7.2.1. Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Renda Mensal Vitalícia (RMV)	59
5.7.2.2. Programa Bolsa Família (PBF)	60
5.7.2.3. Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e Renda Mensal Vitalícia (RMV)	62
5.7.2.4. Programa de Atenção Integral à Primeira Infância – Criança Feliz	63
5.7.2.5. Demais serviços e programas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	63
5.7.3. Proteção e Benefício ao Trabalhador	64
5.7.3.1. Seguro Desemprego	64
5.7.3.2. Abono Salarial	64
5.7.4. Compensação pela Perda do ICMS e Fomento às Exportações	65
5.7.5. Despesas Decorrentes de Sentenças Judiciais	67
5.8. Investimentos e Inversões Financeiras	69
5.8.1. Investimentos (GND 4)	69
5.8.2. Inversões Financeiras (GND 5)	72
5.9. Despesas Financeiras	73
5.9.1. Serviço da Dívida Pública	75
5.9.1.1. Juros e Encargos da Dívida (GND 2)	75
5.9.1.2. Amortização da Dívida (GND 6)	75
5.9.2. Demais Despesas Financeiras	76
5.10. Reservas de Contingência	77



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

5.10.1. Reserva de Contingência Geral	77
5.10.2. Reservas de Contingência Específicas.....	78
6. BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS	81
7. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR.....	83
8. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES.....	87
9. AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ESPECÍFICAS.....	89
9.1. Ação “00RT - Recursos para Programações em Despesas de Capital”	89
9.2. Ação “0Z00 – Reserva de Contingência – Financeira” – Recursos de Contribuições Condicionadas à aprovação da PEC N° 6/2019.....	91



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

1. PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES

Cenário Macroeconômico

A Mensagem Presidencial que encaminhou a proposta orçamentária da União para 2020 destaca que o frágil desempenho da economia brasileira pode ser atribuído, em boa medida, ao comportamento das contas públicas, o qual tem sido pautado, ao longo dos últimos anos, por persistentes déficits primários e continuada expansão do endividamento estatal.

Nada obstante, alguns dos principais indicadores macroeconômicos permanecem em patamares condizentes com uma situação propícia para a retomada de crescimento moderado. Assim, a previsão da taxa de inflação (IPCA) para o fim de 2019 (e também de 2020) é de cerca 3,8%. Já a taxa de juros básica SELIC (atualmente em 5,5%) poderá ser baixada ainda mais, atingindo nível historicamente mais baixo, ao redor de 5% a.a., ao final deste ano. Nesse cenário, as projeções do Governo e do mercado para o crescimento do PIB em 2020 se aproximam em torno do patamar de 2,1%.

Externamente, a possibilidade de haver alterações significativas nas políticas comerciais de grandes potências econômicas globais (“guerra comercial”, iniciada pelos aumentos de tarifas do governo dos EUA frente à China), a possível perda de fôlego das economias da Zona do Euro, ou as flutuações do preço do petróleo em virtude das tensões políticas no Golfo Pérsico, podem afetar a atividade econômica no Brasil em 2019 e 2020.

Visão Geral do PLOA

No PLOA 2020 as projeções de receita e de despesa totalizam R\$ 3.808,6 bilhões. No entanto, parcelas dessas projeções não correspondem rigorosamente à “estimativa de receita” nem à “fixação de despesa”, no sentido que geralmente se emprega, em virtude de que parte das operações de crédito, no valor de R\$ 367,0 bilhões, ultrapassam o limite constitucional. Nesse caso, essas operações não podem ser autorizadas pela lei orçamentária, pois tanto as operações de crédito excedentes como os gastos a serem cobertos pelos recursos delas proveniente devem ser submetidos ao Congresso Nacional, por meio de projeto de lei de crédito adicional específico para esse fim para aprovação por maioria absoluta, em cumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição.

Do valor total do PLOA 2020, R\$ 121,4 bilhões referem-se ao orçamento de investimento das estatais e R\$ 3.687,2 bilhões aos orçamentos fiscal e da seguridade social. Destes, R\$ 1.004,6 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública.

A projeção para 2020 das despesas primárias, ou “não financeiras”, é de R\$ 1.759,4 bilhões, sendo R\$ 1.645,4 bilhões de obrigatórias (93,5%) e R\$ 114,0 bilhões de discricionárias (6,5%). A participação das despesas obrigatórias no total das despesas primárias reafirma a elevada rigidez orçamentária quanto à possibilidade de reorientação das ações governamentais.

As despesas financeiras, formadas principalmente por amortização de dívidas (inclusive refinanciamento) e juros e encargos respectivos, somam R\$ 1.927,7 bilhões, o que representa 52,3% do total dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Desconsiderando-se o refinanciamento da dívida, a participação das despesas financeiras se reduz a 34,4%.

Os investimentos propostos nos orçamentos fiscal e da seguridade social somam R\$ 19,5 bilhões, inferior em 26,4% ao montante alocado no PLOA 2019.

Política fiscal

. De acordo com o Governo a persistente deterioração do quadro fiscal pode ser explicada por variáveis alheias aos instrumentos e marcos normativos vigentes. Entre essas variáveis, figuram



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

o ritmo lento das atividades econômicas, entrelaçado com o comportamento da arrecadação; a inflexível composição dos orçamentos públicos, ocasionada por excessivas vinculações de receitas a despesas; a escalada inercial das chamadas “despesas obrigatórias”, cujo peso relativo, no âmbito dos gastos governamentais, tem-se feito crescente; e as incertezas do cenário internacional, que têm abalado a importância relativa do comércio exterior como um dos centros dinâmicos da economia brasileira.

Para reequilibrar as contas públicas e relançar a economia em trajetória de crescimento, o Governo entende necessária a adoção de toda uma série de medidas. A ideia básica é controlar as despesas correntes, recuperar o desempenho fiscal e estabilizar o endividamento público. Para tanto, aposta-se na realização das reformas previdenciária, administrativa e tributária, em política de livre comércio com o exterior, nas iniciativas de privatização (desestatização, desinvestimento e concessões), na revisão das políticas de benefícios tributários, creditícios e financeiros e no aperfeiçoamento dos serviços públicos, para torná-los mais efetivos.

São, de fato, inegáveis as restrições orçamentárias a que se encontra submetido o setor público federal. A diminuta margem de manobra fiscal, representada pelos R\$ 114,0 bilhões em despesas discricionárias no PLOA 2020, sequer proporciona mínima cobertura aos riscos associados a uma ambiência econômica desfavorável e a um quadro social de profundas carências.

Com relação às propostas de solução aventadas, parece necessário que, de antemão, seja revista a distribuição da carga tributária, assim como simplificada e consolidada a legislação em vigor. Trata-se de providências mais simples que uma reforma tributária de alcance nacional, mas que poderiam ser suficientemente eficazes para, tempestivamente, produzir os efeitos que a reforma tributária, se vier a produzir, somente o fará em médio ou longo prazo.

No que diz respeito ao sistema previdenciário, o Governo acredita que a solução do problema já esteja encaminhada, na forma da proposta de remodelagem, enviada ao Congresso Nacional, dos regimes de Previdência Social e de Previdência do Servidor Público. Em parte, essa assertiva parece verdadeira. As mudanças de torque em variáveis previdenciárias, como tempo de contribuição, valor de contribuição, tempo de aposentadoria e valor de benefícios, trarão algum alívio ao fluxo de caixa governamental, favorecendo, relativamente, as contas públicas e os resultados fiscais. Observe-se, entretanto, que as variáveis previdenciárias permanecem as mesmas de antes da reforma. Noutras palavras, a reforma mantém intocada a configuração ou estrutura do sistema, razão pela qual seus fatores de desequilíbrio restaram intactos.

Avalia-se que o que torna incompleto o diagnóstico da inequação previdenciária seria a desconsideração do papel que esse sistema deveria ter, mas jamais teve, na alavancagem da produção e da renda da economia brasileira. Em síntese apertada, o defeito do modelo previdenciário brasileiro parece residir no fato de que ele agridiria os fundamentos subjacentes às economias capitalistas modernas, assim entendida toda economia cujos pilares sejam constituídos pelos capitais – tanto de risco quanto de crédito ou dívida. Agridiria porque movimentaria enorme volume de recursos, mas não seria fonte para a formação de capitais e, não o sendo, falharia em estabelecer relações, num círculo virtuoso, entre seu patrimônio e resultados, de um lado, e a produção e renda do restante da economia, do outro.

Receitas Primárias

A estimativa para a receita primária bruta no PLOA 2020 é de R\$ 1.644,5 bilhões, o que representa crescimento nominal de 6,8%, percentual abaixo da variação média anual de 8,4% e da mediana de 7% da arrecadação verificada no período 2007-2018. Contudo, é superior à projeção de inflação de 3,9% medida pelo IPCA e considerada na proposta orçamentária.

No que tange à receita primária líquida, apurada a partir da dedução de transferências a estados e municípios por repartição dos recursos, o total estimado é de R\$ 1.355,6 bilhões. O



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

crescimento esperado de 7,2% também se encontra abaixo da média de 8,3% no período 2007-2018, mas é superior à mediana de 5,7% do observado para a receita realizada em tais exercícios, sendo superior à inflação projetada para o próximo ano.

Renúncias de Receitas Tributárias e Benefícios Financeiros e Creditícios

Para o exercício de 2020, estima-se que o montante das renúncias de receitas tributárias, ou dos gastos tributários, será de R\$ 330,6 bilhões, ou 4,3% do PIB. Em relação ao estimado no PLOA 2019, representa uma elevação nominal de R\$ 24,2 bilhões.

A região Sudeste recebe a maior parcela dos benefícios tributários, com R\$ 168,2 bilhões ou 50,8% do total, em razão da alta concentração econômica nessa região. Nas demais regiões, a distribuição percentual dos benefícios é a seguinte: Sul, 14,6%; Nordeste, 13,0%; Norte, 12,2%; e Centro-Oeste, 9,3%.

Quanto aos benefícios financeiros e creditícios, o valor estimado para o ano de 2020 é de R\$ 64,0 bilhões, o que representa aumento de 35,7% em relação aos R\$ 47,1 bilhões previstos para 2019. Daquele total, 61,4% devem beneficiar as regiões Sudeste e Sul, percentual que em 2019 é de 61,5%.

Receitas Financeiras

As projeções para as receitas financeiras (ou receitas não primárias) no PLOA 2020 somam R\$ 2.042,7 bilhões. Desses, cerca de R\$ 1.828,8 bilhões (89,5%) estão associados a emissões de títulos públicos: refinanciamento da dívida, cerca de R\$ 1.004,6 bilhões, e emissão de novas dívidas, em torno de R\$ 824,2 bilhões.

Regra de Ouro

Com fundamento no art. 20 do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PLDO 2020), o PLOA 2020 apresenta necessidade de realização de operações de crédito acima do limite constitucional no montante de R\$ 367,0 bilhões, bem como indica as despesas a serem suportadas por esses recursos. Contudo, referidas receitas e despesas somente estarão autorizadas a partir da aprovação de projeto de lei de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional.

No entanto, o projeto de lei a ser enviado em 2020 provavelmente terá valor inferior a esse, uma vez que o Poder Executivo estará autorizado a suplementar essas despesas com a utilização de saldos de exercícios anteriores ou eventual excesso de arrecadação, devendo os valores dos créditos adicionais abertos por decreto ser deduzidos do montante do projeto de lei a ser aprovado de acordo com o art. 167, inciso III, da Constituição.

Teto para Despesa Primária

A soma dos limites individualizados aplicáveis às despesas primárias do Poder Executivo e dos demais Poderes e Órgãos, estabelecidos pela EC nº 95/2016, alcança R\$ 1.454,5 bilhões, teto este observado pelo PLOA 2020.

Educação

A despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE é de R\$ 98,3 bilhões, dos quais R\$ 59,4 bilhões são oriundos de recursos ordinários (montante R\$ 5,0 bilhões acima do mínimo constitucional relativo à receita de impostos de R\$ 54,4 bilhões, de acordo com cálculo fundamentado no art. 110 do ADCT).

Para suportar as despesas com MDE, foram destinados R\$ 59,4 bilhões de recursos ordinários, R\$ 8,8 bilhões do Fundo Social, R\$ 5,1 bilhões da Contribuição do Salário-Educação e R\$



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

4,6 bilhões de outras fontes de recursos. O PLOA prevê, ainda, R\$ 20,4 bilhões cuja utilização está condicionada à aprovação crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional.

Há diferença entre o valor mínimo de aplicação em MDE apurado pela regra constitucional original (art. 212) e o calculado sob o Novo Regime Fiscal (art. 110 do ADCT) para o exercício de 2020. Pela regra anterior, o piso alcançaria R\$ 60,7 bilhões, ou seja, seria maior em R\$ 6,3 bilhões. Vale destacar, no entanto, que essa diferença não significa redução de despesas com MDE, pois, como mencionado anteriormente, o total com essas despesas está orçado em R\$ 98,3 bilhões no PLOA 2020.

Saúde

O piso constitucional da saúde para 2020 corresponde a R\$ 121,2 bilhões. Adicionalmente, devem ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde - ASPS R\$ 775,8 milhões, decorrentes de receitas de *royalties* e de participação especial pela exploração de petróleo e gás natural, nos termos da Lei nº 12.858/2013. Com isso, os gastos mínimos em saúde em 2020 devem ser de R\$ 122,0 bilhões.

O PLOA 2020 prevê R\$ 122,9 bilhões em despesas classificadas como ASPS, sendo R\$ 90,5 bilhões alocados no órgão 36000 – Ministério da Saúde e R\$ 32,5 bilhões no órgão 93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição. Do montante total, há R\$ 8,1 bilhões alocados em reservas de contingência destinadas a atendimento de emendas individuais (R\$ 4,7 bilhões) e emendas de bancada estadual com execução obrigatória (R\$ 3,3 bilhões). No entanto, há garantia apenas de que as dotações destinadas a emendas individuais serão aplicadas em ASPS.

Irrigação

De acordo com o art. 42 do ADCT, alterado pela Emenda Constitucional nº 89/2015, até 2028 a União deve aplicar, dos recursos destinados à irrigação, 20% na Região Centro-Oeste e 50% por cento na Região Nordeste, dando preferência ao semiárido.

O PLOA 2020 cumpre essa determinação constitucional, uma vez que destina 20% dos recursos para a região Centro-Oeste e 68,7% para a região Nordeste. No projeto não há, contudo, informações quanto à destinação de recursos para o semiárido nordestino.

Destinação de Recursos decorrentes da Exploração do Petróleo

O PLOA 2020 considera as regras de distribuição das receitas referentes à exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos segundo o disposto na Lei nº 9.478/1997, com a adoção parcial das alterações decorrentes da Lei nº 12.734/2012.

Desse modo, busca-se compatibilizar a previsão da distribuição desses recursos no PLOA 2020 com as disposições atualmente aplicáveis à execução orçamentária, por força de medida cautelar concedida pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917/DF, que suspendeu a aplicação parcial das regras que definem a distribuição dos recursos estipuladas na Lei nº 12.734/2012. O citado diploma legal alterou a Lei nº 9.478/1997 com o intuito de definir novas regras de distribuição, entre os entes da Federação, dos *royalties* e da participação especial devidos, bem como aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha de produção.

A proposta orçamentária prevê a arrecadação de R\$ 61,2 bilhões (decréscimo de 9,4% em relação ao PLOA 2019) decorrentes da exploração ou produção de petróleo, nos regimes de concessão e partilha de produção. Esses recursos são destinados da seguinte forma: entes subnacionais (R\$ 36,6 bilhões), Fundo Social (R\$ 8,4 bilhões), Ministério da Educação (R\$ 10,7



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

bilhões), Ministério de Minas e Energia (R\$ 1,7 bilhões), Ministério da Defesa (R\$ 1,3 bilhão), Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (R\$ 943,6 milhões), Ministério do Meio Ambiente (R\$ 368 milhões), Ministério da Saúde (R\$ 775,8 milhões) e reserva de contingência (R\$ 202,4 milhões).

Autorização para Gastos com Pessoal

O PLOA 2020 estabelece um orçamento total de R\$ 337,9 bilhões para gastos com pessoal e encargos sociais. Tal montante é 3,84% superior ao total de gastos autorizados para 2019. O crescimento na despesa de pessoal para 2020 decorre, basicamente, da anualização do aumento remuneratório concedido aos docentes do Ministério da Educação, de acordos coletivos de trabalho de empresas estatais dependentes e da inclusão de servidores civis e militares dos extintos Territórios Federais de Rondônia, Roraima e Amapá em Quadro em Extinção da Administração Pública Federal.

Os gastos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, inclusive Defensoria Pública da União (DPU), e do Ministério Público da União (MPU) representam, respectivamente, 3,0%, 10,5%, 84,9% e 1,6% da despesa total com pessoal e encargos. Todos os Poderes e o MPU observaram os respectivos limites percentuais de despesa com pessoal, conforme estabelecido pela LRF.

O Anexo V do PLOA 2020 prevê R\$ 4,7 bilhões para reestruturação do sistema de proteção social dos militares das Forças Armadas. Do referido Anexo constam, ainda, autorizações para provimento, admissão ou contratação de pessoal cujo impacto financeiro programado para o exercício de 2020 foi orçado em R\$ 2,5 bilhões, distribuídos em todos os Poderes.

Resultado dos Regimes Próprios de previdência civil e militar

O PLOA 2020 projeta *déficit* consolidado de R\$ 56,9 bilhões para o RPPS e para as pensões dos militares, correspondente a 0,75% do PIB. Projeta-se, então, tendência de queda do *déficit* que, em 2019, deve atingir 0,91% do PIB. Incluindo na conta o resultado dos inativos militares (*déficit* da ordem de R\$ 28,8 bilhões em 2020), o *déficit* total é de R\$ 85,7 bilhões em 2020, contra R\$ 94,2 bilhões estimado para 2019.

A proposta orçamentária incorpora os efeitos do texto da reforma previdenciária aprovada na Câmara dos Deputados. De acordo com a Mensagem Presidencial, entre as principais inovações que contribuem para diminuição do déficit estão o aumento na idade mínima para aposentadoria voluntária e a adoção de alíquotas progressivas em função da renda.

Resultado do Regime Geral de Previdência Social

O PLOA 2020 prevê que as despesas do Regime Geral de Previdência Social - RGPS - alcançarão o montante de R\$ 682,7 bilhões, representando um crescimento nominal de 8,2% frente à projeção para 2019, de R\$ 630,9 bilhões, contida no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2019. Por outro lado, a receita total estimada do RGPS para 2020, representada pela soma da contribuição previdenciária com a compensação pela desoneração da folha, atinge R\$ 438,4 bilhões.

Assim, do confronto entre as receitas, incluindo a compensação da União pela desoneração de contribuição previdenciária incidente sobre a folha de salários de diversos setores da economia, e as despesas do RGPS, projeta-se para 2020 *déficit* de R\$ 244,2 bilhões (3,2% do PIB).

Consoante informado na Mensagem Presidencial, a projeção de receitas e despesas previdenciárias do PLOA 2020 assumiu a hipótese de aprovação da PEC nº 6/2019, que veicula a chamada Reforma da Previdência, ora em tramitação no Senado Federal, na forma aprovada pela Câmara dos Deputados.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

De acordo com as projeções atuariais enviadas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo no PLDO 2020, a necessidade de financiamento do RGPS atingirá o percentual de 11,23% do PIB em 2060, caso as regras atuais de concessão de benefícios sejam mantidas.

Compensação pela Perda do ICMS e Fomento às Exportações

No PLOA 2020, assim como no PLOA 2019, não foram incluídas dotações destinadas à compensação requerida pelo art. 91 do ADCT, nem as que possibilitem auxílio financeiro a Estados e Municípios para o fomento das exportações.

No que se refere à transferência que a União deva efetuar com fundamento nesse dispositivo constitucional, cumpre registrar que o Supremo Tribunal Federal (STF), em 30/11/2016, julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 25 e fixou prazo de 12 meses para que o Congresso Nacional editasse a supracitada lei complementar.

Considerando que a data do trânsito em julgado da questão ocorreu em 26/08/2017, o prazo de doze meses dado ao Legislativo expirou em 26/08/2018. De acordo com a decisão, não tendo sido regulamentado o art. 91 do ADCT no prazo determinado, cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU) fixar o montante total a ser transferido pela União e calcular a cota de ente da Federação.

Despesas Financeiras

As projeções para as despesas financeiras (ou despesas não primárias) no PLOA 2020 somam R\$ 1.927,7 bilhões, sendo R\$ 415,1 bilhões de juros e encargos, R\$ 1.239,4 bilhões de amortização da dívida e R\$ 273,3 bilhões referentes às demais despesas financeiras.

Reservas de Contingência

O PLOA 2020 contém reservas de contingência que totalizam R\$ 82,2 bilhões, constituídas em consonância com dispositivos do PLDO 2020.

A reserva de contingência geral, composta por recursos livres, alcança R\$ 2,0 bilhões, integralmente classificada como despesa financeira. Devendo destinar-se a cobrir passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, (art. 5º, inciso III, da LRF), seria desejável que o montante dessa reserva de contingência fosse classificado como despesa primária, de modo a cobrir adequadamente os riscos fiscais e minimizar a necessidade de contingenciamento durante o exercício financeiro. Dá forma como consta do projeto, a reserva atende mais à finalidade de compatibilizar o projeto com a meta de resultado primário.

O PLOA 2020 contém também reservas contingência específicas:

a) constituídas à conta de recursos próprios e vinculados a órgãos, fundos e entidades, no valor total de R\$ 43,5 bilhões, com o propósito de compatibilizar a proposta orçamentária com a meta de resultado primário;

b) constituídas no âmbito de diversos órgãos orçamentários, no valor total de R\$ 20,5 bilhões, para atender a programação ou necessidade específica, no caso o suporte de despesas com pessoal e encargos sociais;

c) destinadas ao atendimento de emendas individuais no valor de R\$ 9,5 bilhões, sendo metade no Ministério da Saúde;



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

d) destinadas ao atendimento de emendas de bancadas impositivas no valor de R\$ 6,7 bilhões, sendo metade no Ministério da Saúde, muito embora não haja obrigatoriedade de destinação de parcela das emendas ao órgão.

Autorização para Abertura de Crédito Suplementar

A alteração proposta no art. 4º, inciso I, alínea “d”, item 3, permite que as transferências aos fundos constitucionais de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste sejam suplementadas com recursos oriundos do cancelamento de dotações consignadas a despesas financeiras (RP 0), despesa primária obrigatória (RP 1) e despesa primária discricionária (RP 2). Contando referidos fundos com recursos vinculados, não é razoável conceder autorização para que, por meio de decreto, o Poder Executivo abra crédito suplementar em favor de suas programações com o comprometimento de outros recursos, especialmente diante das dificuldades financeiras por que passa a União.

O inciso IV do art. 4º amplia a flexibilidade para alteração dos orçamentos, ao introduzir a possibilidade de suplementação de dotações destinadas a despesas primárias discricionárias (RP 2) classificadas como investimento (GNDs 4) ou inversão financeira (GND 5), mediante o cancelamento de até 15% (quinze por cento) do montante das dotações consignadas a essas despesas. Deve-se destacar que o cancelamento incide não apenas sobre o GND 4 ou GND 5 de determinado subtítulo, mas sobre o total constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Isso permite que, em determinados subtítulos, o cancelamento das despesas consignadas nesses GNDs chegue a 100%.

Diferentemente do que dispõe a lei orçamentária vigente, havendo fontes de recursos que possam suportar as despesas, o PLOA 2020, em seu art. 4º, inciso VI, permite o cancelamento das programações constantes do “93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição” e a suplementação, por ato próprio do Poder Executivo, das dotações correspondentes dos órgãos e das unidades orçamentárias originários. Essa autorização, permite reduzir a necessidade de realização de operação de crédito excedente ao limite constitucional, que no PLOA 2020 está projetada em R\$ 367,0 bilhões.

Obras com Indícios de Irregularidades Graves

O “Anexo VI - Relação das Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades e Graves” do PLOA 2020 relaciona nove empreendimentos que poderão ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa pelo Congresso Nacional caso os respectivos gestores não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências até a aprovação da proposta orçamentária.

2. CENÁRIO MACROECONÔMICO - 2019 E 2020

A verificação da adequação das projeções do PLOA 2020 requer avaliação dos indicadores recentes da atividade econômica e exame prospectivo da conjuntura internacional. A comparação das previsões da proposta com aquelas formuladas por agentes econômicos privados e entidades de pesquisa, por sua vez, contribui para uma avaliação adequada das projeções orçamentárias.

A Mensagem Presidencial que encaminhou a proposta orçamentária da União para 2020 destaca que o frágil desempenho da economia brasileira pode ser atribuído, em boa medida, ao comportamento das contas públicas, o qual tem sido pautado, ao longo dos últimos anos, por persistentes déficits primários e continuada expansão do endividamento estatal. Embora já se encontre em uso todo um conjunto de instrumentos que visam impor rigorosa disciplina às contas públicas, a exemplo da “regra de ouro”, das metas de resultado fiscal e do “teto de gastos”, entende o Poder Executivo que esses instrumentos não foram ainda eficazes para inverter a tendência de



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

desequilíbrio até aqui observada, já que a persistente deterioração do quadro fiscal é determinada por variáveis alheias aos instrumentos e marcos normativos vigentes, como o ritmo lento da atividade econômica com a decorrente queda da arrecadação, e as incertezas do cenário internacional, que podem afetar o comércio exterior - um dos centros dinâmicos da economia brasileira. Pesariam ainda a inflexível composição dos orçamentos públicos, ocasionada por excessivas vinculações de receitas a despesas, e a escalada inercial das “despesas obrigatórias”, com peso crescente no total da despesa.

Feitas essas considerações iniciais, cabe destacar que o PLOA 2020 baseia suas projeções fiscais em um ambiente de retomada moderada do crescimento econômico. A Tabela 1 contém os principais parâmetros empregados na elaboração da proposta orçamentária para 2020.

TABELA 1 – PARÂMETROS MACROECONÔMICOS, 2019 – 2020

Valores Estimados e Realizados

PARÂMETRO MACROECONÔMICO	2019			2020		
	PLOA 2019	Avaliação 3º Bimestre	Mercado 6/9/19	PLDO 2020	PLOA 2020 (1)	Mercado 6/9/19
Varição real do PIB (%)	2,50	0,81	0,87	2,74	2,17	2,07
PIB nominal (R\$ bilhões)	7.436,70	7.157,80	n.d.	7.875,50	7.614,60	n.d.
IPCA acumulado (%)	4,25	3,83	3,54	3,99	3,91	3,82
IGP-DI acumulado (%)	4,45	6,64	5,41	4,01	4,10	4,09
INPC acum (%) do ano anterior	4,20	3,43	n.d.	4,19	4,02	n.d.
Varição da massa salarial (%)	7,54	5,53	n.d.	6,86	6,28	n.d.
Selic média (% a.a.)	7,17	6,16	5,94	7,47	5,62	5,06
Selic fim de período (% a.a.)	n.d.	n.d.	5,00	n.d.	n.d.	5,25
Câmbio médio (R\$/US\$)	3,62	3,82	3,88	3,71	3,79	3,83
Câmbio fim de período (R\$/US\$)	n.d.	n.d.	3,87	n.d.	n.d.	3,85

Fontes: Relatório Focus 6/9/19, PLOA 2020, PLDO 2020, PLOA 2019, LOA 2019.

1) Projeções da Grade de Parâmetros Macroeconômicos de 10/7/2019 (mencionadas nas Informações Complementares ao PLOA 2020). Fonte: SPE/MF.

Há um ano, havia otimismo com a evolução de atividade econômica em 2019, o qual não se confirmou. Nesse contexto, vale notar a redução da estimativa oficial do Governo para o crescimento do PIB em 2019, de 2,5% no PLOA 2019 para 0,8%, no Relatório de Avaliação do 3º bimestre de 2019³.

Os números divulgados pelo IBGE sobre o crescimento do PIB no 2º trimestre (primeiro semestre) de 2019 revelam que “o Produto Interno Bruto (PIB) registrou variação positiva de 0,4% no segundo trimestre de 2019 (comparado ao primeiro), na série com ajuste sazonal. Na comparação com igual período de 2018, o PIB subiu 1,0%. No ano (primeiro semestre), a alta é de 0,7% em relação ao mesmo período do ano passado. No acumulado nos quatro trimestres terminados em junho de 2019 alcançou 1,0%, comparado aos quatro trimestres imediatamente anteriores”. Dessa forma, o crescimento ainda continua baixo, mas não se vislumbram sinais concretos de uma nova recessão. No mesmo sentido vai o desenvolvimento recente do mercado de trabalho, como atesta a PNAD contínua, do mesmo IBGE: no trimestre encerrado em julho/2019 a taxa de desocupação caiu para 11,8%, frente a 12,5% no trimestre anterior e 12,3% há um ano; no mesmo sentido a taxa de subutilização (24,6%) caiu um pouco frente ao trimestre passado (24,9%) e subiu um pouco em relação ao mesmo período do ano anterior (24,4%).

³ Na atualização do relatório "World Economic Outlook", divulgada em 23 de julho, o Fundo Monetário Internacional (FMI) cortou a menos da metade a sua previsão para o crescimento da economia brasileira este ano: de 2,1% para 0,8% a.a., condizentes com a estimativa oficial.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Apesar da frustração das expectativas com o crescimento do PIB em 2019, alguns dos principais indicadores macroeconômicos permanecem em patamares condizentes com uma situação propícia para a retomada de crescimento moderado. Assim, a taxa de inflação/12 meses (IPCA) tem se situado entre 4,9% (abril) e 3,2% (agosto) e a previsão para o fim de 2019 (e também de 2020) é de cerca 3,8%. Já a taxa de juros básica SELIC (atualmente em 5,5%) poderá ser baixada ainda mais, atingindo nível historicamente baixo, ao redor de 5% a.a., ao final deste ano.

Externamente, a possibilidade de haver alterações significativas nas políticas comerciais de grandes potenciais econômicas globais (“guerra comercial”, iniciada pelos aumentos de tarifas do governo dos EUA frente à China), a possível perda de fôlego das economias da Zona do Euro, ou as flutuações do preço do petróleo em virtude das tensões políticas no Golfo Pérsico, podem afetar a atividade econômica no Brasil em 2019 e 2020 para além ou aquém das previsões ora apresentadas.

Presentemente, o câmbio opera a mais de R\$ 4,00 por US\$ 1,00. Todas as previsões apresentadas na Tabela 1 indicam que há uma expectativa de que ele recue para menos de R\$ 4,00 no final de 2019 e também de 2020. Isso é coerente com a noção de que a valoração atual mais elevada é apenas circunstancial e que, uma vez diminuídas as incertezas, ela abaixe.

Por outro lado, o saldo comercial, no acumulado deste ano até julho, foi de US\$ 28,4 bilhões, abaixo dos US\$ 33,9 bilhões registrados em igual período do ano passado. De acordo com as médias diárias dessazonalizadas, desde abril deste ano, as exportações passaram a apresentar tendência de queda, sendo a maior em semimanufaturados e manufaturados. Já as importações apresentaram elevação nos últimos meses, com aumentos em todas as categorias. Dessa forma, o déficit em transações correntes elevou-se no primeiro semestre de 2019 relativamente a igual período de 2018, passando de US\$ 8 bilhões para US\$ 10,6 bilhões (1,1% do PIB). No entanto, também em função do elevado volume de reservas internacionais (US\$ 398,2 bilhões no final de agosto de 2019), tal déficit (ainda) não tem influência maior sobre as projeções econômicas.

Em linhas gerais pode-se, portanto, considerar o cenário macroeconômico projetado pela Mensagem Presidencial para o restante do ano de 2019 e o ano de 2020 suficientemente realista e adequado para as análises do PLOA 2020 no Congresso Nacional, sem que se percam de perspectiva os riscos que podem desviar a economia da trajetória projetada.

3. VISÃO GERAL DO PLOA 2020

Nesta seção será abordada a estrutura geral do PLOA 2020, bem como a política fiscal que o fundamenta.

3.1. Estrutura

No PLOA 2020 as projeções de receita e de despesa totalizam R\$ 3.808,6 bilhões. No entanto, parcelas dessas projeções não correspondem rigorosamente à “estimativa de receita”, nem à “fixação de despesa” no sentido que geralmente se emprega, em virtude do fato de parte das operações de crédito, no valor de R\$ 367,0 bilhões, ultrapassar o limite constitucional. Nesse caso, as operações não podem ser autorizadas pela lei orçamentária, pois tanto as operações de crédito excedentes, como os gastos a serem cobertos pelos recursos delas provenientes, devem ser submetidos ao Congresso Nacional por meio de projeto de lei de crédito adicional específico para esse fim para aprovação por maioria absoluta, em cumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição. Essa questão será melhor examinada na seção 4.3 desta nota técnica conjunta.

Do valor total do PLOA 2020, R\$ 121,4 bilhões referem-se ao orçamento de investimento das estatais e R\$ 3.687,2 bilhões aos orçamentos fiscal e da seguridade social. Destes, R\$ 1.004,6 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública, que consiste na amortização do principal da

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
 Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

dívida contratual ou mobiliária com recursos obtidos a partir da realização de novas operações de crédito (emissão de títulos)⁴.

Os montantes relativos a cada orçamento integrante do projeto, inclusive valores líquidos do refinanciamento da dívida pública, são apresentados na Tabela 2.

TABELA 2 - PLOA 2020 - PRINCIPAIS COMPONENTES

R\$ bilhões

DESCRIÇÃO	Projeções Constantes do PLOA 2020					
	Total		Refinanciamento da Dívida		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
Fiscal	2.772,7	2.438,8	1.004,6	1.004,6	1.768,1	1.434,2
Parcela que depende de crédito adicional ⁽¹⁾	367,0	115,4			367,0	115,4
Seguridade Social	914,5	1.248,4			914,5	1.248,4
Parcela que depende de crédito adicional ⁽¹⁾		251,6				251,6
(+) Orçam. Invest. das Estatais	121,4	121,4			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
Parcela que depende de crédito adicional ⁽¹⁾	367,0	367,0	0,0	0,0	367,0	367,0

Fonte: PLOA 2020.

1) A ser encaminhado pelo Poder Executivo em 2020, o projeto de lei somente poderá ser aprovado pelo Congresso Nacional por maioria absoluta.

Considerando-se os valores líquidos do refinanciamento da dívida, a projeção de receita para 2020 relativa aos orçamentos fiscal e da seguridade social alcança R\$ 2.682,6 bilhões⁵, sendo R\$ 1.731,6 bilhões (64,6%) referentes à receita corrente e R\$ 950,9 bilhões (35,4%) à receita de capital. A receita corrente líquida – RCL, apurada em conformidade com o art. 2º, inciso IV, da Lei Complementar nº 101, de 2000, está estimada em R\$ 882,5 bilhões.

A Tabela 3 apresenta os valores estimados, líquidos de refinanciamento, para receitas e despesas no PLOA 2019 e no PLOA 2020.

TABELA 3 - COMPARAÇÃO ENTRE O PLOA 2019 E O PLOA 2020 (LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)

R\$ bilhões

DESCRIÇÃO	PLOA 2019 ⁽¹⁾		PLOA 2020 ⁽¹⁾		Variação %	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Projeto de Lei Orçamentária	2.623,1	2.623,1	2.804,0	2.804,0	6,9	6,9
Orç. de Investimento das Estatais	119,6	119,6	121,4	121,4	1,6	1,6
Orç. Fiscal e da Seguridade Social	2.503,5	2.503,5	2.682,6	2.682,6	7,2	7,2
Orçamento Fiscal	1.750,8	1.450,8	1.768,1	1.434,2	1,0	-1,1
Orçamento da Seguridade Social	752,7	1.052,8	914,5	1.248,4	21,5	18,6

⁴ No refinanciamento, receita de operações de crédito e despesa com amortização têm o mesmo valor, não afetando de imediato o montante da dívida pública. O efeito incremental ocorre posteriormente em função de juros e encargos incidentes.

⁵ Não há correspondência entre os montantes das operações internas aos orçamentos fiscal e da seguridade social, pois as receitas (categorias econômicas 7 e 8) e despesas (modalidade de aplicação 91) intraorçamentárias alcançam R\$ 38,4 bilhões e R\$ 39,4 bilhões, respectivamente.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Fonte: Siga Brasil (PLOA 2019 e PLOA 2020).

1) O projeto considera projeções de receita e despesa que não estarão autorizadas após a publicação da lei orçamentária, mas somente após aprovação de projeto de lei de crédito adicional, a ser enviado em 2020, por maioria absoluta do Congresso Nacional. Os valores, que totalizam R\$ 367,0 bilhões, estão destacados na Tabela 9. Para 2019, a mesma consideração foi feita, no montante de R\$ 258,2 bilhões.

Em relação à proposta para 2019, o PLOA 2020 prevê aumento de R\$ 179,1 bilhões (7,2%) no total dos orçamentos fiscal e da seguridade social, já desconsiderados os valores relativos ao refinanciamento da dívida pública. A Tabela 4 sintetiza essa variação por grupo de natureza da despesa.

TABELA 4 - COMPARAÇÃO POR GND ENTRE O PLOA 2019 E O PLOA 2020
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL (LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)

GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA	PLOA 2019 ⁽¹⁾	PLOA 2020 ⁽¹⁾	Variação (PLOA 2020 – PLOA 2019)	
			R\$ bilhões	%
1 - Pessoal e Encargos Sociais	351,4	362,2	10,8	3,1%
2 - Juros e Encargos da Dívida	378,9	415,1	36,2	9,5%
3 - Outras Despesas Correntes	1.318,1	1.382,9	64,8	4,9%
4 - Investimentos	26,5	19,5	-7,0	-26,5%
5 - Inversões Financeiras	93,4	204,6	111,2	119,1%
6 - Amortização da Dívida	287,3	234,7	-52,5	-18,3%
9 - Reserva de Contingência	48,0	63,6	15,6	32,5%
Total	2.503,5	2.682,6	179,1	7,2%

Fonte: Siga Brasil (PLOA 2019 e PLOA 2020).

1) O projeto considera projeções de receita e despesa que não estarão autorizadas após a publicação da lei orçamentária, mas somente após aprovação de projeto de lei de crédito adicional, a ser enviado em 2020, por maioria absoluta do Congresso Nacional. Os valores, que totalizam R\$ 367,0 bilhões, estão destacados na Tabela 9. Para 2019, a mesma consideração foi feita, no montante de R\$ 258,2 bilhões.

Destaque-se que a integralidade das despesas da seguridade social (R\$ 1.248,4 bilhões) não pode ser atendida por suas receitas (R\$ 914,5 bilhões). Assim, o déficit de R\$ 333,8 bilhões é coberto por receitas do orçamento fiscal, no qual se projetam receitas de R\$ 1.768,1 bilhões e despesas de R\$ 1.434,2 bilhões⁶. Como o PLOA 2019 apresentava déficit do orçamento da seguridade social de R\$ 300,1 bilhões, verifica-se aumento de 11,3% no déficit para 2020.

Quanto ao orçamento de investimento das estatais, há um aumento nominal de 6,9% dos valores propostos para 2020, se comparados com os de 2019. As receitas estimadas para 2020 (R\$ 121,4 bilhões) originam-se de recursos próprios (R\$ 119,3 bilhões), aporte de recursos para aumento de capital (R\$ 1,9 bilhões), operações de crédito de longo prazo (R\$ 0,05 bilhão) e outros recursos de longo prazo (R\$ 0,15 bilhão).

3.2. Política Fiscal

Conforme relatado em tópico precedente, o Governo atribuí o baixo desempenho da economia brasileira ao comportamento das contas públicas, marcado nos últimos anos por déficits primários e expansão do endividamento público, cuja origem decorreria, dentre outros, do ritmo lento de atividade econômica, que impacta a receita pública, do excesso de vinculações orçamentárias e do aumento relativo das despesas obrigatórias. Nessas circunstâncias, o diagnóstico é de que o cenário fiscal distorce a alocação de recursos pela economia, além de inviabilizar o próprio

⁶ A diferença negativa no orçamento da seguridade corresponde a uma diferença positiva no orçamento fiscal, mantendo-se equilíbrio entre receitas e despesas quando considerados esses orçamentos conjuntamente.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

crescimento econômico em bases sustentáveis. Seja mediante o aumento da carga tributária, seja pelo recurso à emissão de meios de pagamento, como títulos da dívida federal, a cobertura das necessidades públicas de financiamento, na medida em que essas necessidades se expandam de forma contínua, tanto afeta, adversamente, a distribuição da renda disponível entre agentes econômicos quanto tem o potencial de reduzir, de maneira indesejável, a participação da iniciativa privada no concurso pelo crédito que flui na economia.

Para reequilibrar as contas públicas e relançar a economia em trajetória de crescimento, o Governo entende necessária a adoção de toda uma série de medidas. A ideia básica é controlar as despesas correntes, recuperar o desempenho fiscal e estabilizar o endividamento público. Para tanto, aposta-se na realização das reformas previdenciária, administrativa e tributária, em política de livre comércio com o exterior, nas iniciativas de privatização (desestatização, desinvestimento e concessões), na revisão das políticas de benefícios tributários, creditícios e financeiros e no aperfeiçoamento dos serviços públicos, para torná-los mais efetivos.

Embora sem lhes explicar os impactos efetivos ou as vantagens alcançadas até aqui, menciona-se que algumas dessas providências já se encontram em fase de implantação ou execução. São exemplos a própria reforma previdenciária, em estágio avançado de tramitação no Congresso Nacional, além da liberação de saques contra as poupanças compulsórias dos trabalhadores (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, Programa de Integração Social – PIS e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP), do encerramento da fase de negociação de acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia e da aprovação, pelo Congresso Nacional, da Medida Provisória nº 881, de 2019, apelidada de Medida Provisória da Liberdade Econômica.

Como contribuição ao debate, avalia-se que são, de fato, inegáveis as dramáticas restrições orçamentárias a que se encontra submetido o setor público federal. A diminuta margem de manobra fiscal, representada pelos R\$ 114,0 bilhões em despesas discricionárias propostas para 2020, sequer proporciona mínima cobertura aos riscos associados a uma ambiência econômica desfavorável e a um quadro social de profundas e, por vezes, explosivas carências. No limite, despesas discricionárias da ordem de 1,5% do PIB não admitiriam quebra de arrecadação superior a 8,4% das receitas estimadas ou, ao revés, despesas extraordinárias ou imprevistas que iguallassem ou superassem 6,5% das despesas cuja fixação já se propõe no PLOA. E, embora as despesas discricionárias não constituam obrigações de pagar absolutamente incontornáveis, elas estão associadas a ações e compromissos públicos necessários ou inadiáveis, razão pela qual não há, virtualmente, margem de manobra fiscal para contornar eventuais impactos adversos que se propaguem a partir das receitas ou das despesas. Nesse contexto, assiste razão ao Governo Federal quando acusa ser delicado o quadro atual das finanças públicas federais.

Cabe asseverar, além disso, que há dificuldades de ordem prática por conta da combinação entre, de um lado, as despesas discricionárias, considerando-lhes a própria escala, e, do outro lado, a composição das receitas estimadas e a inflexibilidade das demais despesas – as de caráter obrigatório. Em breves palavras, tudo leva a crer que o montante das despesas discricionárias, situado no baixo patamar de 1,2% do PIB, sequer exiba a escala suficiente para permitir a acomodação, no curso do exercício de 2020, da programação financeira dos orçamentos públicos. É que parte esmagadora da arrecadação está ou vinculada a grupos não discricionários de despesa ou, no caso da arrecadação de receitas livres de vinculação, prioritariamente comprometida com as despesas obrigatórias, pois essas despesas, além de vultosas, sempre têm primazia na ordenação dos pagamentos. Em função desses dois aspectos, parece lícito supor que haverá palpáveis dificuldades para sincronizar, no tempo, a execução do programa de trabalho discricionário com o ritmo de arrecadação de receitas, tanto quanto com a cadência de pagamento das volumosas e prioritárias despesas obrigatórias.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Também se verifica haver considerável encolhimento da arrecadação de receitas federais ao longo dos anos. Tendo atingido 24,7% do PIB, em 2013, a arrecadação federal, estimada para 2020, está situada em 21,6%. Trata-se de redução de 3,1% do PIB, os quais equivalem a R\$ 236,0 bilhões em receitas, a preços de 2020. Esse fenômeno pode ser atribuído, sim, à estagnação da economia brasileira, nos anos recentes, em especial ao crescimento das atividades econômicas informais. Também pode e deve ser imputado aos denominados gastos tributários, que evoluíram de 3,6% do PIB, em 2013, para estimados 4,5%, em 2020. Além desses dois fatores, afigura-se lícito atribuir o encolhimento da arrecadação a constantes e, por vezes, improvisadas mudanças no ordenamento jurídico em vigor, notadamente nas normas tributárias, mudanças essas que, supostamente, podem ser capazes de produzir consequências econômicas imprevistas, inclusive no âmbito das finanças públicas.

Nesse particular, o Governo cogita propor reforma tributária. Um dos objetivos propalados é o de simplificar o sistema em vigor, que se avalia por demais complicado e, por isso, pleno de custos de transação. O outro objetivo seria o de dotar o sistema de maior racionalidade, de forma que a carga tributária gerasse distorções mínimas sobre a produção e a renda.

Cabe pontuar, entretanto, que uma ampla reforma tributária, até por conta de seus contornos legislativos, demanda tempo. Por isso, tende a produzir efeitos em prazos mais dilatados, se vier a produzi-los, até porque está sujeita, como tecnologia institucional que é, a processo do tipo “tentativa e erro”. Os riscos são concretos, e a existência de muitas propostas de reforma concorrentes, distintas entre si por conta de aspectos fundamentais, sugere que o tema seja, no mínimo, bastante controverso.

Em função disso, o comportamento das receitas, a par das sabidas distorções geradas pelo sistema tributário vigente, aconselha a adoção de rápidas providências, prévias a uma ampla reforma tributária. Parece necessário que, de antemão, seja revista a distribuição da carga tributária, assim como simplificada e consolidada a legislação em vigor. Trata-se de providências mais simples que uma reforma tributária de alcance nacional, mas que poderiam ser suficientemente eficazes para, tempestivamente, produzir os efeitos que a reforma tributária, se vier a produzir, somente o fará em médio ou longo prazo. Esses efeitos seriam: (1) recuperar a arrecadação; (2) redistribuir a carga de tributos com a observância dos princípios aplicáveis à matéria, notadamente os da equidade e da capacidade contributiva; (3) conciliar a tributação com os propósitos do crescimento econômico, da recuperação do emprego, da inserção competitiva do país nas cadeias globais de valor e do aumento de produção e produtividade; (4) rever a teia de benefícios, incentivos e favores tributários concedidos e acumulados ao longo dos anos; (5) combater a sonegação e eliminar distorções associadas à elisão fiscal; e (6) racionalizar a tributação do capital (de risco e de dívida), visando acabar com a confusão patrimonial criada entre pessoas físicas (sócios, acionistas e cotistas) e jurídicas (sociedades).

Vale destacar que a construção de um novo sistema tributário ou, mesmo, a introdução de mudanças profundas no sistema vigente, não prescindirá, para sua eficácia, de alterações na legislação de caráter ordinário e administrativo. Essas alterações teriam que ser feitas, até para que um novo sistema tributário entrasse em vigor, tornando-se eficaz. Portanto, se a ideia é propiciar rápida e adequada recuperação da economia e das finanças públicas do país, inclusive robustecer a arrecadação, o lógico, então, seria, primeiramente, corrigir o sistema que se tem hoje e, apenas numa segunda etapa, substituir esse sistema, gradualmente, por outro melhor.

As correções poderiam alcançar as múltiplas dimensões do sistema tributário em vigor. Na dimensão normativa, mediante a simplificação das normas, notadamente das obrigações tributárias acessórias. Na dimensão do crédito tributário, por meio da modificação de seus atributos, dando-lhe melhores condições de exigência e liquidez. Na da distribuição da carga tributária, alterando o valor relativo das alíquotas, de forma a assegurar a progressividade dos tributos, especialmente em razão do fato de que o Brasil exhibe grande concentração de renda e riqueza. Na da base econômica de



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

incidência, eliminando clareiras ou lacunas abertas na legislação, especialmente por meio de isenções, benefícios, deduções e elisões fiscais. Na da administração tributária, isentando o fiscal de tributos das regras de sigilo que pairam sobre a matéria tributária, desde que se garanta, ao contribuinte, o respeito aos direitos inerentes à sua personalidade. Na dimensão econômica, por fim, fazendo a carga transitar, tanto quanto possível, da produção para a renda, de modo que se reduzam os impactos adversos sobre as atividades econômicas. Nada impede que essas providências se adotem, independentemente de uma ampla reforma tributária.

Quanto ao teto de gastos, é lícito considerar que seu propósito teórico – domar a trajetória de expansão da despesa pública – sempre manteve relação incidental com as despesas obrigatórias. Quer dizer: o fator de correção do teto, entendido o teto como limite anual aplicável às despesas, não estabeleceu qualquer relação objetiva com os elementos que explicam ou determinam a expansão de uma miríade de despesas obrigatórias. Um é corrigido por índice de preços – o teto –, enquanto as despesas são impulsionadas por inúmeros fatores, ponderáveis e imponderáveis. Exatamente por isso, o teto de gastos, hoje, pressiona os orçamentos públicos, e a “válvula de escape” dessa pressão são as despesas discricionárias. Reduz-se o espaço dos gastos discricionários para acomodar as despesas obrigatórias, na medida em que as obrigatórias se vão aproximando do teto, perigosamente.

Mais que incidental, a relação entre os fatores de correção do teto, de um lado, e das despesas obrigatórias, do outro, não foi considerada objetivamente, ao menos por oportunidade da concepção das normas constitucionais que deram origem ao teto. Na verdade, poucos imaginaram, à época, que a assincronia entre o teto e as despesas obrigatórias pudesse produzir efeitos tão rápidos e devastadores, a ponto de sacrificar, em muito pouco tempo, as despesas discricionárias, trazendo-as, como as trouxe no PLOA 2020, a apenas 1,2% do PIB. O que se imaginava, de fato, era que as despesas obrigatórias ficariam razoavelmente acomodadas no teto, de modo que a sua função primordial seria, isto sim, a de limitar as despesas discricionárias.

Tanto assim foi que, à época, não se previram remédios para a redução das despesas obrigatórias, caso se aproximassem do teto. O que se previu foram apenas providências reflexas, não no sentido de eliminar as despesas, em si, mas no de controlar os fatores que pudessem continuar a impulsioná-las. E muitas dessas providências estão associadas às despesas com pessoal e encargos sociais.

Nesse particular, houve-se muito bem o legislador constitucional. O raciocínio parece-nos cristalino: nada obsta que se reduzam despesas com pessoal, no âmbito do serviço público, de maneira análoga ao que ocorre no setor privado. Em casos extremos, é possível, até, vislumbrar a possibilidade de que se terminem relações de trabalho ou emprego público, exonerando servidores que mantenham vínculo de trabalho efetivo ou permanente com a administração pública. Providências como essa, entretanto, ensejam não apenas cuidado e reflexão, mas, também, normas constitucionais claras e suficientemente detalhadas, além de cálculos fiscais conservadores e precisos, pois produzem consequências econômicas e jurídicas que, nem sempre, estão alinhadas com os propósitos que, na origem, motivam a sua adoção. Noutras palavras, as consequências podem ir além do término do vínculo de trabalho ou emprego, anulando, por completo, os efeitos econômicos pretendidos, se não criarem problemas fiscais ainda maiores que aqueles que se pretende resolver.

Ressalte-se, no âmbito das despesas com pessoal, que se associam elevados riscos econômicos e fiscais a medidas extremas, como a exoneração. Esses riscos podem ser materializados mediante a eclosão de importantes passivos, um deles sendo o previdenciário, haja vista o regime especial de contribuição a que está submetido, compulsoriamente, o servidor, e o outro sendo o trabalhista, considerando que a instabilidade das relações de emprego ou trabalho, no Brasil, gera contrapartidas pecuniárias, a exemplo do que ocorre via Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), em âmbito privado.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

No que diz respeito ao sistema previdenciário, que, isoladamente, é fato gerador do maior grupo de despesas obrigatórias, o Governo acredita que a solução do problema já esteja encaminhada, na forma da proposta de remodelagem, enviada ao Congresso Nacional, dos regimes de Previdência Social e de Previdência do Servidor Público. Em parte, essa assertiva parece verdadeira. As mudanças de torque em variáveis previdenciárias, como tempo de contribuição, valor de contribuição, tempo de aposentadoria e valor de benefícios, trarão algum alívio ao fluxo de caixa governamental, favorecendo, relativamente, as contas públicas e os resultados fiscais. Quer dizer: as despesas previdenciárias continuarão a crescer, mas seu ritmo de crescimento será um pouco menor. De igual modo, as receitas previdenciárias crescerão a um ritmo maior que aquele que se observaria se as regras atuais de arrecadação, simplesmente, restassem mantidas.

Observe-se, entretanto, que as variáveis previdenciárias permanecem as mesmas de antes da reforma. Noutras palavras, a reforma mantém intocada a configuração ou estrutura do sistema, razão pela qual seus fatores de desequilíbrio restaram intactos. Nesse contexto, nada obsta, objetivamente, que o sistema previdenciário, num futuro próximo, volte a ameaçar o equilíbrio das contas públicas e da própria economia, na medida em que reproduza importantes e crescentes déficits e que retome a trajetória de ampliação de seu peso econômico relativo, tomado esse peso como razão do PIB.

Avalia-se que o que tornaria incompleto o diagnóstico da inequação previdenciária seria a desconsideração do papel que esse sistema deveria ter, mas jamais teve, na alavancagem da produção e da renda da economia brasileira. Em síntese apertada, o defeito de do modelo previdenciário brasileiro parece residir no fato de que ele agridiria os fundamentos subjacentes às economias capitalistas modernas, assim entendida toda economia cujos pilares sejam constituídos pelos capitais – tanto de risco quanto de crédito ou dívida. Agridiria porque movimentaria enorme volume de recursos, mas não seria fonte para a formação de capitais e, não o sendo, falharia em estabelecer relações, num círculo virtuoso, entre seu patrimônio e resultados, de um lado, e a produção e renda do restante da economia, do outro.

Nas economias modernas, espera-se que os sistemas previdenciários mantenham vínculos societários e obrigacionais com a produção. Esses sistemas seriam responsáveis não apenas pela relativa abundância de capitais, nos mercados de ações e de dívida, o que favoreceria a contínua alavancagem da demanda (via consumo) e da oferta agregada (via investimento), mas, também, seriam instrumento para que se partilhasse a renda dos capitais com o grupo populacional formado pelos assalariados, redistribuindo a renda, no interior das economias, efetivamente.

Embora as contribuições previdenciárias, respeitando a perspectiva do contribuinte, tanto quanto a racionalidade econômica, devessem ser tratadas como poupança da economia, elas não o são nem poderiam ser. O sistema doméstico, da forma como está estruturado, sempre converteu e continuará a converter essas contribuições apenas em renda e consumo, descartando, inteiramente, o ciclo formado por poupança e investimento. Isso porque, na medida em que são arrecadadas, devolvem-se as contribuições à economia, na forma dos benefícios pagos a aposentados e pensionistas. E, como benefícios, as contribuições são automaticamente convertidas no consumo do grupo populacional economicamente inativo, a nenhum outro propósito se prestando.

Naturalmente, o tema é de extrema complexidade, e o Governo houve-se bem ao abordá-lo como uma de suas prioridades. Em sua proposta original, previu o advento de um sistema de capitalização. Não cogitou, entretanto, reorganizar, no âmbito da reforma da Previdência, importantes ativos da economia. Esses ativos, como as poupanças compulsórias dos trabalhadores (FGTS e FAT, por exemplo), a arrecadação esperada com a privatização de empresas estatais e os bens imóveis do patrimônio disponível da União, poderiam viabilizar a transição para um sistema previdenciário misto, que seria parcialmente de capitalização, assim como contribuir, decisivamente, para que se lancem as bases necessárias à retomada do crescimento econômico.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Em meio a tudo isso, é necessário examinar a política econômica do Governo direcionada ao crédito, à política de crédito e à estrutura e organização do Sistema Financeiro Nacional (SFN). É que o crescimento econômico pressupõe multiplicação da produção e da renda, assim como a multiplicação implica atuar sobre a renda disponível e a poupança. Nenhum desses canais funciona à falta do crédito, e o crédito implica cotejar a tecnologia de organização e funcionamento do SFN. Assim, seria importante analisar como tem sido o papel do SFN no trabalho de intermediação financeira, tendo em vista ofertar crédito nas condições requeridas de qualidade e quantidade, especialmente para investimento.

Isso porque avalia-se que nenhum esforço fiscal produziria, plenamente, seus efeitos esperados, pelo menos à falta de um sistema financeiro que se demonstre apto à intermediação dos negócios entre quem poupe, de um lado, e quem invista ou consuma, com recursos alheios, do outro. Sob essa premissa, seria preciso assegurar a capacidade do SFN de cumprir as suas funções, notadamente a de permitir a transação, a custos moderados, de capitais abundantes.

Nesse particular, suspeita-se haver grave lacuna na estrutura do SFN. Essa lacuna estaria associada aos mercados de capitais. Na verdade, associada ao fato de que há apenas um único mercado de capitais, no Brasil, que é o de ações – as bolsas de valores. Nos moldes do mercado de ações, não haveria um paralelo mercado de capitais de dívida (ou de renda fixa), que completaria a estrutura e permitiria o florescimento do crédito, de longo prazo, visando financiar, principalmente, o investimento. Em virtude dessa lacuna ou ausência, todo crédito, no país, deve ser intermediado por instituições financeiras, notadamente bancos, e essas instituições não exibiriam as condições necessárias – de liquidez, solvência e custo – para realizar operações de crédito que alavancassem a produção. Vale lembrar que, no Brasil, o crédito para investimento, via de regra, promana de instituições oficiais, como os bancos de desenvolvimento e, no plano federal, o BNDES e não das instituições financeiras.

A poupança, o crédito e o investimento estão relacionados, umbilicalmente, com a regra de ouro, um dos principais obstáculos que se opuseram à gestão fiscal, em tempos recentes. Como é bem sabido, a regra de ouro visa impedir que as operações de crédito do setor público sejam maiores que as despesas de capital. Essa regra, noutras palavras, procura impedir que o endividamento público, se total ou parcialmente destinado a despesas correntes ou de consumo, deixe de produzir, sobre a economia, fazendo-a crescer, os efeitos multiplicadores que estão associados, por definição, às despesas de capital, notadamente aos investimentos. Obliquamente, é regra que busca evitar a eclosão de processos crônicos e insustentáveis de endividamento, processos esses que seriam materializados se a economia doméstica, sem a impulsão teórica dos investimentos públicos, exibisse níveis insubsistentes de crescimento, condenando a arrecadação das receitas públicas, em consequência, a ritmo de expansão inferior ao custo de financiamento da própria dívida estatal. Também reflexamente, a regra de ouro representa solução de qualidade ou composição, em nível dos agregados econômicos, pois impede que o setor público avance sobre o crédito, que tem origem privada por excelência, e que o faça ao custo do empobrecimento da alavancagem da economia, o que ocorreria, ao menos relativamente, se o crédito se consumisse, em lugar de destinar-se a investimentos.

Pode argumentar-se que a relativa vulneração da regra de ouro não esteja associada ao nível dos investimentos, mas, isto sim, ao excesso de despesas correntes em face das receitas de igual natureza e, portanto, ao déficit do orçamento corrente. Ocorre, entretanto, que esse raciocínio se afigura falho, pois a fiel observância da regra de ouro, no passado, não assegurou as concretas condições necessárias a seu estrito cumprimento, no presente. Isso porque impulsionam as despesas correntes não apenas os juros sobre a dívida que se haja constituído no passado, juros que hoje são superiores a R\$ 400 bilhões, mas, igualmente, as próprias despesas com a operação, o funcionamento, a manutenção e a conservação de todos os bens públicos que, um dia, constituíram objeto de investimentos públicos. Quer dizer: o investimento público alavancado pode, com elevada



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

probabilidade, ser a própria causa da vulneração da regra de ouro. Noutras palavras, cumprir a regra de ouro, de forma estrita, não é garantia de alavancagem bem-sucedida, tampouco de equilíbrio do orçamento corrente, mesmo porque outros fatores intervêm na determinação do quantum dessa categoria de despesa.

Nesse contexto, vale destacar que a Constituição Federal, desde 1988, por intermédio de seu art. 52, prevê a instituição de toda uma série de normas com o fito de controlar, qualitativa e quantitativamente, a dívida pública federal, assim como as operações de crédito de que seja parte a União. Isso significa dizer que se pode impor disciplina férrea ao endividamento e aos fatores que o determinam, o que implica, por vias reflexas, criar limites e condições para que se criem e se satisfaçam as necessidades de financiamento do setor público.

4. RECEITAS

4.1. Receitas Primárias

A estimativa da receita primária líquida, apurada a partir da dedução de transferências a estados e municípios por repartição dos recursos, totaliza R\$ 1.355,6 bilhões (17,8% do PIB), com crescimento nominal de R\$ 91,2 bilhões em relação ao valor estimado para 2019 no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre.

Pela Tabela 5, o crescimento nominal de 6,8% previsto para a receita primária bruta no PLOA 2020 está abaixo da variação média anual de 8,4% e da mediana de 7% da arrecadação verificada no período 2007-2018. Tal crescimento, contudo, é superior à projeção de inflação de 3,9% medida pelo IPCA e considerada na proposta orçamentária.

TABELA 5 - RECEITA PRIMÁRIA REALIZADA E PREVISTA - 2007 A 2020

EXERCÍCIO FINANCEIRO	Receita Primária				IPCA (b)	Variação da Receita Prim. Líquida deflacionada (c) = [(a+1)/(b+1)-1]
	Total ⁽¹⁾		Líquida de Transferências			
	R\$ milhões	Variação Anual	R\$ milhões	Variação Anual (a)		
2007	620.357,3	-	517.797,2	-	4,5%	-
2008	717.442,2	15,6%	588.935,0	13,7%	5,9%	7,4%
2009	740.627,8	3,2%	620.496,5	5,4%	4,3%	1,0%
2010	921.054,9	24,4%	787.844,0	27,0%	5,9%	19,9%
2011	991.037,9	7,6%	832.603,7	5,7%	6,5%	-0,8%
2012	1.060.245,0	7,0%	890.307,8	6,9%	5,8%	1,1%
2013	1.178.987,7	11,2%	991.320,8	11,3%	5,9%	5,1%
2014	1.221.465,6	3,6%	1.015.573,7	2,4%	6,4%	-3,7%
2015	1.248.644,3	2,2%	1.051.132,2	3,5%	10,7%	-6,5%
2016	1.314.952,9	5,3%	1.093.993,6	4,1%	6,3%	-2,1%
2017	1.383.081,6	5,2%	1.154.606,8	5,5%	2,9%	2,6%
2018	1.482.472,3	7,2%	1.225.568,4	6,1%	3,7%	2,4%
Média 2007 a 2018 (realizada)	-	8,4%	-	8,3%	5,8%	2,4%
Mediana 2007 a 2018 (realizada)	-	7,0%	-	5,7%	5,9%	-0,2%
2019 prevista*	1.540.535,8	3,9%	1.264.381,2	3,2%	3,8%	-0,6%
PLOA 2020 prevista**	1.644.544,9	6,8%	1.355.562,5	7,2%	3,9%	3,2%

Fonte: SOF/Ministério do Planejamento. * Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bim./2019. ** PLOA 2020

1) Para fins da tabela, receita primária total corresponde ao valor antes da repartição de receita com Estados e Municípios. Esse valor, contudo, é líquido de restituições e incentivos fiscais.

O crescimento de 7,2% da arrecadação líquida também se encontra abaixo da média de 8,3% e é superior à mediana do período da receita executada, sendo superior à inflação projetada para o próximo ano.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
 Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Contudo, esse potencial crescimento real da receita líquida em 2020 (da ordem de 7,2%) não representa, por si só, uma ampliação do espaço fiscal disponível para alocação de despesas. Isso porque, sob a égide do Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional 95, de 2016, o limite orçamentário para os gastos primários corresponde ao valor pago no exercício anterior corrigido pela inflação acumulada de julho de 2018 a junho de 2019. Dessa forma, busca-se uma trajetória real constante para a despesa primária, a despeito de eventual aumento de receita primária. Cabe ressaltar que o excesso de arrecadação pode ser empregado para fazer frente aos gastos de natureza financeira, contribuindo para o controle do endividamento público federal, ora sem limite global estabelecido pelo Senado Federal.

A Tabela 6 detalha a receita primária total prevista de R\$ 1.644,5 bilhões ou 21,6% do PIB. Esse valor representa crescimento nominal de R\$ 104,0 bilhões, em relação ao valor de R\$ 1.540,5 bilhões previsto para 2019, pelo já mencionado Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre deste exercício.

TABELA 6 - PREVISÃO DA RECEITA PRIMÁRIA – 2019 E 2020

DISCRIMINAÇÃO	Rel. Avaliação 3º bim./2019		PLOA 2020		Variação		
	R\$ milhões (a)	% PIB (b)	R\$ milhões (c)	% PIB (d)	R\$ milhões (d=c-a)	% PIB (e=d-b)	% (f=c/a-1)
1 RECEITA TOTAL (1.1+1.2+1.3)	1.540.535,8	21,5%	1.644.549,9	21,6%	104.014,1	0,1%	6,8%
1.1 Receitas Administradas pela RFB	939.286,0	13,1%	1.002.159,3	13,2%	62.873,3	0,1%	6,7%
1.1.1 Imposto de Importação	42.602,4	0,6%	46.029,1	0,6%	3.426,7	0,0%	8,0%
1.1.2 IPI	54.225,4	0,8%	59.071,3	0,8%	4.845,9	0,0%	8,9%
1.1.3 Imposto de Renda	393.014,6	5,5%	412.336,9	5,4%	19.322,3	-0,1%	4,9%
1.1.4 IOF	39.307,1	0,6%	42.522,9	0,6%	3.215,8	0,0%	8,2%
1.1.5 COFINS	239.553,6	3,3%	260.300,1	3,4%	20.746,5	0,1%	8,7%
1.1.6 Contribuição para o PIS/PASEP	66.284,8	0,9%	71.908,2	0,9%	5.623,4	0,0%	8,5%
1.1.7 CSLL	79.155,7	1,1%	85.577,2	1,1%	6.421,5	0,0%	8,1%
1.1.8 CIDE-Combustíveis	2.652,3	0,0%	2.666,1	0,0%	13,8	0,0%	0,5%
1.1.9 Outras Receitas Adm. pela RFB	22.490,2	0,3%	21.747,4	0,3%	-742,8	0,0%	-3,3%
1.2 Arrec. Liq. Reg. Geral da Prev. Social (RGPS)	414.988,3	5,8%	438.443,6	5,8%	23.455,3	0,0%	5,7%
1.3 Receitas Não Administradas pela RFB	186.310,4	2,6%	203.943,9	2,7%	17.633,5	0,1%	9,5%
1.3.1 Concessões e Permissões	17.066,9	0,2%	21.063,1	0,3%	3.996,2	0,1%	23,4%
1.3.2 Contribuição p/ Complemento do FGTS	5.322,2	0,1%	5.654,5	0,1%	332,3	0,0%	6,2%
1.3.3 Contribuição do Servidor ao RPPS	14.124,6	0,2%	19.178,8	0,3%	5.054,2	0,1%	35,8%
1.3.4 Contribuição do Salário-Educação	21.775,1	0,3%	23.116,5	0,3%	1.341,4	0,0%	6,2%
1.3.5 Royalties/Compensações Financeiras	66.369,4	0,9%	68.243,5	0,9%	1.874,1	0,0%	2,8%
1.3.6 Dividendos e Participações	8.449,1	0,1%	7.826,3	0,1%	-622,8	0,0%	-7,4%
1.3.7 Operações com Ativos	1.129,4	0,0%	1.129,1	0,0%	-0,3	0,0%	0%
1.3.8 Receitas Próprias (Fontes 50, 63 e 81)	15.461,7	0,2%	15.162,7	0,2%	-299,0	0,0%	-1,9%
1.3.9 Demais Receitas Não Administradas	36.612,0	0,5%	42.569,3	0,6%	5.957,3	0,1%	16,3%
2 TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO.	276.154,5	3,9%	288.982,4	3,8%	12.827,9	-0,1%	4,6%
2.1 CIDE-Combustíveis	761,6	0,0%	781,7	0,0%	20,1	0,0%	2,6%
2.2 Exploração de Recursos Naturais	40.890,2	0,6%	42.445,6	0,6%	1.565,4	0,0%	3,8%
2.3 Contribuição do Salário-Educação	13.065,0	0,2%	13.886,9	0,2%	821,9	0,0%	6,3%
2.4 FPE/FPM/IIPI-EE	210.909,4	2,9%	222.204,2	2,91%	11.294,8	0,1%	5,4%
2.5 Fundos Constitucionais	8.796,0	0,1%	7.870,8	0,1%	-925,2	0,0%	-10,5%
2.6 Demais	1.732,3	0,0%	1.810,2	0,0%	77,9	0,0%	4,5%
3 RECEITA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS (1-2)	1.264.381,2	17,7%	1.355.562,5	17,8%	91.181,3	0,1%	7,2%

Fonte: SOF/Ministério do Planejamento. PLOA 2020



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

As receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB)⁷ estão estimadas no PLOA 2020 em R\$ 1.002,2 bilhões (60,9% da receita total), o que indica crescimento de R\$ 62,9 bilhões (6,7%) em relação à estimativa para 2019. A receita líquida do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) deve alcançar R\$ 438,4 bilhões (26,7% da receita total), com elevação prevista de R\$ 23,4 bilhões (5,7%). Quanto às receitas não administradas pela RFB, estimadas em R\$ 203,9 bilhões (12,4% da receita total), o aumento projetado é de R\$ 17,6 bilhões (9,5%). Quando consideradas como proporção do PIB, observa-se aumento nessas rubricas na comparação entre as estimativas para 2019 e 2020.

Dentre as receitas administradas pela RFB, destacam-se o Imposto de Renda, com R\$ 412,3 bilhões, e a COFINS, com R\$ 260,3 bilhões. Em valores absolutos, a receita administrada que apresenta maior aumento é a COFINS, com estimativa de R\$ 20,7 bilhões de acréscimo, seguida do Imposto de Renda, com R\$ 19,3 bilhões de aumento.

Em relação à composição das receitas não administradas pela RFB, destacam-se as estimativas de R\$ 68,2 bilhões de royalties/compensações financeiras pela exploração de recursos naturais, R\$ 23,1 bilhões da Contribuição do Salário-Educação e R\$ 42,6 bilhões de demais receitas.

4.1.1. Renúncia de Receitas Tributárias

Por determinação constitucional (art. 165, § 6º), o projeto de lei orçamentária deve estar acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Quanto aos benefícios tributários relativos a impostos e contribuições, a estimativa de renúncia de receitas é de R\$ 330,6 bilhões para 2020, ou 4,34% do PIB projetado para esse exercício. Esse índice é superior à projeção de 4,28% de gastos tributários em relação ao PIB de 2019, conforme PLOA 2019. O montante representa uma elevação nominal em relação a 2019 da ordem de R\$ 24,2 bilhões.

A distribuição dos benefícios tributários relativos às receitas administradas pela RFB, inclusive contribuições para o RGPS, é apresentada na Tabela 7, classificada segundo as regiões e por tributo.

TABELA 7 – ESTIMATIVA DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA

R\$ milhões

TRIBUTOS	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total	%
Imposto sobre Importação - II	3.100,1	97,2	38,0	1.048,2	155,2	4.438,7	1,3%
Imposto sobre a Renda Pessoa Física - IRPF	2.179,8	8.543,9	5.632,9	31.851,4	8.644,8	56.853,0	17,2%
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica - IRPJ	4.979,8	9.773,3	4.421,8	29.843,6	6.998,0	56.016,4	16,9%
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF	202,1	879,4	552,7	6.984,0	1.578,8	10.197,0	3,1%
IPI - Operações Internas - IPI-Interno	13.376,4	5.522,0	424,1	7.227,1	1.913,9	28.463,4	8,6%
IPI - Vinculado à Importação - IPI-Vinculado	3.128,5	18,0	15,0	430,2	35,4	3.627,1	1,1%
Imposto sobre Operações Financeiras - IOF	206,1	942,6	622,9	1.426,9	560,0	3.758,6	1,1%
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR	2,4	23,2	0,9	7,7	12,5	46,7	0,1%
Contribuição Social para o PIS-PASEP	1.568,3	1.247,7	890,8	8.078,8	2.151,4	13.937,0	4,2%
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	347,4	1.346,9	968,6	6.650,6	2.283,2	11.596,7	3,5%
Contribuição p/ o Financiamento da Seguridade Social	7.969,8	6.393,8	4.941,7	41.655,7	11.034,0	71.995,0	21,8%
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico	0,0	0,0	0,0	1,1	0,0	1,1	0,0%
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM	587,2	542,8	0	16,3	2,7	1.149,0	0,3%
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%

⁷ Na Tabela 8 não estão incluídas dentre as receitas administradas pela RFB as receitas do RGPS.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Nacional - CONDECINE							
Contribuição para a Previdência Social	2.697,8	7.634,4	12.283,8	32.998,3	12.916,3	68.530,5	20,7%
TOTAL	40.345,7	42.965,3	30.793,2	168.219,9	48.286,3	330.610,4	100,0%

Fonte: PLOA 2020 – Informações Complementares

Os maiores benefícios tributários decorrem de desonerações concedidas no âmbito do IR (R\$ 123,1 bilhões), da COFINS (R\$ 72,0 bilhões) e da Contribuição para o RGPS (R\$ 68,5 bilhões), que juntos respondem por cerca 79,7% do total do gasto tributário estimado para o exercício.

A região Sudeste recebe a maior parcela dos benefícios tributários, com R\$ 168,2 bilhões ou 50,8% do total, em razão da alta concentração econômica nessa região. Nas demais regiões, a distribuição percentual dos benefícios é a seguinte: Sul, 14,6%; Nordeste, 13,0%; Norte, 12,2%; e Centro-Oeste, 9,3%.

Considerando o objetivo fundamental da República de redução das desigualdades sociais e regionais e do comando para que os orçamentos fiscal e de investimento das estatais reduzam desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (art. 3º, III, e art. 165, § 7º), é de se notar que 65,5% das renúncias tributárias beneficiam as regiões Sudeste e Sul.

A Tabela 8 apresenta os principais benefícios tributários concedidos pela União, com destaque para os referentes ao Simples Nacional, no valor de R\$ 83,2 bilhões (25,18% do total), à isenção e não tributação da renda de pessoas físicas, no valor de R\$ 34,7 bilhões (10,50%), à Entidades sem fins lucrativos, no valor de R\$ 30,5 bilhões (9,23%) e à Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio, no valor de R\$ 28,6 bilhões (8,66%).

TABELA 8 – PRINCIPAIS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS

GASTO TRIBUTÁRIO	R\$ milhões	%
Simples Nacional	83.232,3	25,2%
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	34.717,9	10,5%
Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	30.520,6	9,2%
Agricultura e Agroindústria	29.262,8	8,9%
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	28.617,4	8,7%
Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	21.943,5	6,74%
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	16.563,3	5,0%
Benefícios do Trabalhador	13.650,1	4,1%
Desenvolvimento Regional	10.882,9	3,3%
Desoneração da Folha de Salários	10.405,4	3,1%
Poupança e Títulos de Crédito - Setor Imobiliário e do Agronegócio	8.849,0	2,7%
Setor Automotivo	6.723,4	2,0%
Informática e Automação	6.560,4	2,0%
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	3.176,9	1,0%
Demais	25.488,9	7,7%

Fonte: PLOA 2020 – Informações Complementares

4.2. Receitas Financeiras

As receitas financeiras ou não primárias são ingressos derivados de operações de crédito (contratual e emissão de títulos), amortizações e encargos recebidos de empréstimos concedidos, remunerações de depósitos, inclusive disponibilidades do Tesouro Nacional junto ao Banco Central, resultados positivos apurados pelo Banco Central, bem como alienações de bens patrimoniais que não contribuem para o resultado primário no exercício financeiro correspondente.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Em 2018, foram recolhidos ao erário federal R\$ 1.440,1 bilhões de receitas financeiras, enquanto para 2019 estão previstos R\$ 1.687,3 bilhões, com R\$ 963,3 bilhões já arrecadados.

As projeções dessas receitas, no PLOA 2020, somam R\$ 2.042,7 bilhões, dos quais cerca de R\$ 1.004,6 bilhões (49,1%) correspondem a refinanciamento da dívida, R\$ 824,2 bilhões (40,3%) a emissão de títulos, sendo R\$ 367 bilhões (18,0%) vinculados à “regra de ouro”. Assim, 89,5% das receitas financeiras estão relacionadas à emissão de dívida para rolagem da dívida existente ou para a constituição de novas obrigações sob a forma de títulos. A remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional, no montante de R\$ 83,2 bilhões (4,1%), corresponde à transferência de recursos do Banco Central para o Tesouro.

A quase totalidade das receitas financeiras – 97,9% – transita pelo orçamento fiscal, enquanto apenas 2,1% passam pelo orçamento da seguridade, composto por R\$ 17,3 bilhões de recursos próprios e R\$ 26,2 bilhões de contribuições patronais previdenciárias em benefício dos servidores públicos.

4.3. Regra de Ouro das Finanças Públicas

Como já anunciado anteriormente, a Constituição, em seu art. 167, inciso III, veda a realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital (investimento, inversão financeira e amortização da dívida), salvo quando o excesso de endividamento e as despesas correntes que devam por ele ser suportadas forem autorizados por meio de projetos de lei de créditos adicionais (suplementares e/ou especiais) aprovados por maioria absoluta do Congresso Nacional.

Art. 167 – São vedados:

(...)

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

O cumprimento da regra de ouro deve ser verificado em três momentos: (i) elaboração do projeto de lei orçamentária; (ii) aprovação e publicação da respectiva lei; e (iii) execução orçamentária⁸. Ainda que o comando constitucional baste à conclusão de que a regra de ouro deve ser observada no projeto e na lei orçamentária, duas normas reiteram esse entendimento. Assim determina a LRF, no § 2º de seu art. 12⁹:

Art. 12 (...)

(...)

⁸ Registre-se que há diferenças nos procedimentos de verificação da regra de ouro:

a) na elaboração/aprovação dos orçamentos, o entendimento prevalente no meio técnico não admite que as estimativas referentes aos saldos de exercícios anteriores sejam consideradas como fontes que possam suportar as despesas, o que aumenta a necessidade de se incluir estimativas de operações de crédito (no exercício financeiro, saldos de exercícios financeiros efetivamente substituem parte das operações de crédito autorizadas na lei orçamentária); e

b) na execução orçamentária, com fundamento no art. 6º, § 4º, da Resolução/SF nº 48/2007, parte das operações de crédito realizadas no exercício financeiro pode não ser computada para fins de verificação da regra de ouro, quando efetuada no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal e a despesa correspondente ocorrer somente no exercício subsequente; enquanto não utilizados, os recursos constituem um “colchão de liquidez” (essa situação, que não é considerada na elaboração/aprovação dos orçamentos, aparentemente conflita com o disposto no art. 32, § 3º, da LRF, o qual determina que, para fins do atendimento da regra de ouro, deve ser considerado o total dos recursos de operações de crédito ingressados no exercício financeiro).

⁹ O STF, na ADI 2.238, conferiu interpretação a esse dispositivo conforme o inciso III do art. 167 da Constituição, explicitando que a proibição ali prevista não abrange operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. (cf. Abraham, Marcus. Lei de responsabilidade fiscal comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 142.).



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

§ 2º O montante previsto para **as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.** (*negritamos*)

Por sua vez, a Resolução do Senado Federal nº 48/2007 dispõe:

Art. 6º O cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º Para fins do disposto neste artigo, verificar-se-ão, separadamente, o exercício anterior e o exercício corrente, tomando-se por base:

I - no exercício anterior, **as receitas de operações de crédito nele realizadas e as despesas de capital nele executadas;** e

I - no exercício corrente, **as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária.** (*negritamos*)

Como se observa, devendo ser aprovadas por créditos adicionais, as receitas e as despesas que não se conformam com o disposto no art. 167, inciso III, da Constituição não podem ser autorizadas pela lei orçamentária anual.

O limite para a realização de operação de crédito constante do mencionado dispositivo constitucional é comumente denominado “regra de ouro” das finanças públicas. Em decorrência desse preceito, o montante dos gastos correntes necessários ao funcionamento da administração pública federal e ao cumprimento de suas obrigações (despesas correntes primárias obrigatórias e discricionárias e despesas correntes financeiras) não pode ser financiado por operações de crédito, devendo contar com outros recursos da União, sejam receitas correntes (tributos, ingressos decorrentes da exploração do patrimônio, juros e encargos recebidos, remuneração de aplicações financeiras, venda de serviços etc.) ou receitas de capital (alienação de ativos, amortização de empréstimos concedidos, saldos de exercícios anteriores etc.).

Por antever que parte das despesas correntes da União não teria cobertura financeira para fins de elaboração do orçamento de 2020, o Poder Executivo incluiu dispositivo no projeto de lei de diretrizes orçamentárias (mantido no Substitutivo aprovado na CMO) para possibilitar que a lei orçamentária contenha, em órgão orçamentário específico, operações de crédito excedentes ao limite constitucional, bem como gastos correntes primários a serem por elas cobertos (art. 20 do PLDO 2020)¹⁰.

A execução dessas receitas e despesas, contudo, mesmo após a publicação da lei orçamentária, estará condicionada ao cumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição, que exige a aprovação de projeto de lei de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional.

O dispositivo mencionado corresponde ao art. 20 do PLDO 2020:

Art. 20. O Projeto de Lei Orçamentária de 2020 e a respectiva Lei poderão conter, em órgão orçamentário específico, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias¹¹, condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos

¹⁰ Expedientes já adotados na LDO e na LOA vigentes.

¹¹ A postergação de autorização orçamentária que, efetivamente, apenas pode ser conferida pela aprovação, por maioria absoluta do Congresso Nacional, de projeto de lei de crédito adicional poderia também incidir sobre juros e encargos, que igualmente constituem despesas correntes, porém de natureza financeira. Assim, de acordo como o caput do art. 20 do PLDO 2020, existe um privilégio conferido às dotações destinadas ao pagamento de juros e encargos da dívida, de modo que devam ser necessariamente autorizadas pela lei orçamentária.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição.

§ 1º Os montantes das receitas e das despesas a que se refere o caput serão equivalentes à diferença positiva, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, entre o total das receitas de operações de crédito e o total das despesas de capital.

§ 2º A Mensagem de que trata o art. 10 apresentará as justificativas para a escolha das programações referidas no caput, a metodologia de apuração e a memória de cálculo da diferença de que trata o § 1º e das respectivas projeções para a execução financeira dos exercícios de 2020 a 2022.

§ 3º Os montantes de que trata o § 1º poderão ser reduzidos por meio de abertura de crédito suplementar nos termos do disposto no art. 40, por meio da substituição da receita de operações de crédito por outra fonte de recurso, observado o disposto no § 2º do art. 38.

Deve-se observar que, diferentemente do contido nas diretrizes orçamentárias vigentes, o § 3º do art. 20 do PLDO 2020 prevê que o valor do projeto de lei a ser aprovado pelo Congresso Nacional por maioria absoluta **poderá** ser inferior ao montante inicialmente considerado no projeto e na lei orçamentária (no PLOA 2020, a previsão é de que a regra de ouro seja descumprida em R\$ 367,0 bilhões). Essa disposição faz todo sentido, uma vez que o Poder Executivo, ao longo da execução do orçamento de 2020, poderá utilizar recursos referentes a saldos de exercícios anteriores (acumulados até 31 de dezembro de 2019), bem como eventual excesso de arrecadação, para substituir operações de crédito excedentes, caso em que poderá abrir créditos suplementares por ato próprio.

4.3.1. Necessidade de operações de crédito excedentes ao limite constitucional indicada no PLOA 2020

Com fundamento no referido artigo do PLDO 2020, a proposta orçamentária apresenta necessidade de realização de operações de crédito acima do limite constitucional no montante de R\$ 367,0 bilhões, bem como indica as despesas a serem suportadas por esses recursos.

A Tabela 9 detalha a projeção da despesa primária constante do PLOA 2020 relativa a cada órgão¹², repartindo-a em duas parcelas. Uma delas somente estará autorizada após a aprovação de projeto de lei de crédito por maioria absoluta do Congresso Nacional. A outra estará autorizada logo que a lei orçamentária entrar em vigência.

TABELA 9 - PROJEÇÕES DAS DESPESAS PRIMÁRIAS CONSTANTES DO PLOA 2020 POR ÓRGÃO

ÓRGÃO (1)	Total	Parcela Autorizada no PLOA 2020	R\$ milhões	
			Parcela Condicionada à Aprovação de Crédito Adicional	
Legislativo, Judiciário, DPU, MPU	63.804,2	61.685,7	2.118,4	3,3%
01000 - CAMARA DOS DEPUTADOS	6.037,5	5.944,4	93,1	1,5%
02000 - SENADO FEDERAL	4.444,1	4.382,1	62,0	1,4%
03000 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	2.088,1	2.028,3	59,8	2,9%
10000 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	644,0	624,4	19,7	3,1%
11000 - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	1.515,3	1.464,6	50,8	3,4%
12000 - JUSTIÇA FEDERAL	11.083,9	10.672,5	411,4	3,7%
13000 - JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	545,2	527,5	17,7	3,2%

¹² Cada órgão da tabela considera o conjunto das unidades orçamentárias originárias e as que lhe são correspondentes situadas no órgão "93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa Prevista no Inciso III do Art. 167 da Constituição".



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

14000 - JUSTIÇA ELEITORAL	8.667,8	8.422,4	245,4	2,8%
15000 - JUSTIÇA DO TRABALHO	18.878,5	18.035,4	843,0	4,5%
16000 - JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	2.674,2	2.554,3	119,8	4,5%
17000 - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	197,0	197,0	-	0,0%
29000 - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	547,8	543,1	4,7	0,9%
34000 - MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	6.397,0	6.206,0	191,0	3,0%
59000 - CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	83,8	83,7	0,1	0,1%
Executivo	1.695.673,4	1.330.760,7	364.912,6	21,5%
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	2.272,0	2.032,4	239,6	10,5%
22000 - MINISTÉRIO DA AGRIC., PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	14.130,4	8.926,9	5.203,5	36,8%
24000 - MINIST.DA CIÊNCIA, TECNOL., INOVAÇÕES E COMUNIC.	7.621,1	6.354,1	1.267,0	16,6%
25000 - MINISTÉRIO DA ECONOMIA	799.311,7	616.915,9	182.395,8	22,8%
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	112.098,2	87.999,9	24.098,3	21,5%
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	14.645,7	10.566,9	4.078,9	27,9%
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	3.893,5	3.704,4	189,1	4,9%
35000 - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	3.461,6	2.175,5	1.286,2	37,2%
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	133.369,9	96.690,4	36.679,5	27,5%
37000 - CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	1.004,5	908,7	95,8	9,5%
39000 - MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	11.893,8	10.062,4	1.831,4	15,4%
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	2.235,2	2.032,4	202,8	9,1%
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	104.395,5	58.511,2	45.884,4	44,0%
53000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	9.501,3	8.421,0	1.080,3	11,4%
54000 - MINISTÉRIO DO TURISMO	268,7	203,0	65,7	24,5%
55000 - MINISTÉRIO DA CIDADANIA	95.610,4	85.650,7	9.959,7	10,4%
60000 - GABINETE DA VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	15,7	13,0	2,7	17,2%
63000 - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	3.583,4	2.047,7	1.535,7	42,9%
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	52.243,7	15.074,0	37.169,7	71,1%
73000 - TRANSF. A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	302.672,0	296.909,1	5.763,0	1,9%
74000 - OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	13.081,1	7.270,3	5.810,9	44,4%
81000 - MINIST.DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIR. HUMANOS	286,1	213,5	72,6	25,4%
90000 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	8.077,7	8.077,7	-	0,0%
TOTAL	1.759.477,5	1.392.446,5	367.031,1	20,9%

Fonte: Siga Brasil / PLOA 2020

1) Considera as unidades orçamentárias originárias e as que lhe são correspondentes situadas no órgão 93000.

Tanto as projeções das receitas de operações de crédito excedentes quanto as das despesas que devam ser suportadas com esses recursos constam da proposta orçamentária associadas à fonte de recursos “944 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações - Condicionados”, no órgão orçamentário “93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa Prevista no Inciso III do Art. 167 da Constituição”. Porém, na elaboração das Tabelas 9 e 10, as despesas constantes desse órgão foram redistribuídas para as unidades orçamentárias e órgãos originários, com vistas a favorecer a evidenciação das parcelas de despesas que estarão autorizadas na LOA 2020 e as que dependem de aprovação de projeto de lei de crédito adicional.

Como se observa, do total das despesas primárias projetadas para o exercício de 2020 (R\$ 1.759,5 bilhões), 20,9% somente poderão ser autorizados por instrumento distinto da lei orçamentária anual (R\$ 367,0 bilhões). Esse percentual sobe para 21,5% quando considerado somente o Poder Executivo. No âmbito dos demais Poderes e Órgãos, o percentual é de 3,3%.

Os órgãos que têm maior participação nas despesas condicionadas à aprovação de projeto de lei de crédito adicional (participam com 91,6% do total) são:



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

- Ministério da Economia: R\$ 182,4 bilhões (22,8% de suas despesas primárias), que abrangem R\$ 156,6 bilhões para benefícios previdenciários, R\$ 12,6 bilhões para despesas com pessoal ativo e inativo, R\$ 10,3 bilhões para seguro desemprego etc.;
- Ministério da Defesa: R\$ 45,9 bilhões (44,0% de suas despesas primárias), sendo R\$ 44,8 bilhões para despesas com pessoal ativo e inativo e benefícios concedidos aos militares e seus dependentes, R\$ 0,2 bilhão para aprestamento das forças armadas, R\$ 0,2 bilhão para administração das unidades, R\$ 0,1 bilhão para combustíveis e lubrificantes de aviação etc.;
- Encargos Financeiros da União: R\$ 37,2 bilhões (71,1% de suas despesas primárias), destacando-se R\$ 22,7 bilhões para sentenças judiciais, R\$ 6,5 bilhões para reserva de contingência específica referente a pessoal, R\$ 5,0 bilhões para compensação da União ao RGPS e R\$ 1,3 bilhão para financiamento de campanha eleitoral;
- Ministério da Saúde: R\$ 36,7 bilhões (27,5% de suas despesas primárias), sendo R\$ 14,2 bilhões referentes a procedimentos de média e alta complexidade, R\$ 6,4 bilhões para despesas com pessoal, R\$ 5,8 bilhões para o piso de atenção básica à saúde, R\$ 3,3 bilhões para assistência farmacêutica, R\$ 1,4 bilhão para aquisição e distribuição de imunobiológicos e insumos para a prevenção e controle de doenças, R\$ 1,0 bilhão para a formação profissional etc.;
- Ministério da Educação: R\$ 24,1 bilhões (21,5% de suas despesas primárias), sendo R\$ 13,0 bilhões para despesa com pessoal e benefícios concedidos aos servidores e seu dependentes, R\$ 6,6 bilhões para a complementação da União ao FUNDEB, R\$ 2,5 bilhões para funcionamento e gestão de unidades e de instituições federais de ensino, R\$ 0,6 bilhão para assistência a estudantes, R\$ 0,4 bilhão para bolsa etc.;
- Ministério da Cidadania: R\$ 10,0 bilhões (10,4% de suas despesas primárias), sendo R\$ 9,0 bilhões para o Bolsa Família, R\$ 0,3 bilhão para a proteção social básica e especial; R\$ 0,2 bilhão para o desenvolvimento integral na primeira infância etc.

Diversos outros órgãos, embora não tenham participação relevante no montante das despesas condicionadas à aprovação de projeto de lei de crédito adicional, apresentam alto índice de postergação da autorização orçamentária de que necessita para a execução de suas despesas primárias. Nessa situação, destacam-se os seguintes órgãos: Operações Oficiais de Crédito (44,4%), Advocacia-Geral da União (42,9%) e os Ministérios das Relações Exteriores (37,2%), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (36,8%), da Justiça e Segurança Pública (27,9%), da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (25,4%) e do Turismo (24,5%).

A Tabela 10 reorganiza as informações constantes da tabela anterior, com vistas a apresentar as informações segundo determinados conjuntos de ações orçamentárias.

TABELA 10 - PROJEÇÕES DAS DESPESAS PRIMÁRIAS CONSTANTES DO PLOA 2020 POR AÇÃO

AÇÃO	Total	Parcela Autorizada no PLOA 2020	R\$ milhões	
			Parcela Condicionada à Aprovação de Crédito Adicional	
Benefícios Previdenciários	678.759,2	522.162,2	156.596,9	23,1%
Pessoal e Encargos Sociais	337.896,0	233.206,0	104.689,9	31,0%
Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo	87.393,5	61.902,3	25.491,2	29,2%
Sentenças Judiciais (exceto as relativas a pessoal e encargos e ao FRGPS)	24.487,9	4.085,1	20.402,8	83,3%
Discricionárias do Poder Executivo (inclusive reservas destinadas a emendas impositiva)	91.516,2	73.972,2	17.544,0	19,2%
Seguro Desemprego	41.079,8	30.765,2	10.314,6	25,1%



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Bolsa Família	29.484,9	20.484,9	9.000,0	30,5%
Subsídios e Subvenções Econômicas	14.025,9	7.322,9	6.703,0	48,0%
Complementação da União ao FUNDEB	16.206,6	9.593,2	6.613,4	40,8%
Compensação ao FRGPS pela desoneração da folha de pagamento de setores empresariais	10.405,4	5.405,4	5.000,0	48,1%
Benefícios a Servidores	18.095,7	14.690,4	3.405,3	18,8%
Financiamento de Campanha Eleitoral	2.539,5	1.269,8	1.269,8	50,0%
Demais Despesas Primárias não Discriminadas nesta Tabela	407.586,9	407.586,9	-	0,0%
TOTAL	1.759.477,5	1.392.446,5	367.031,1	20,9%

Fonte: Siga Brasil / PLOA 2020

1) Consideradas somente ações que têm parcela condicionada à aprovação de projeto de crédito adicional.

As programações que apresentam maior participação nas despesas condicionadas à aprovação de projeto de lei de crédito adicional (participam com 88,5% do total) são: benefícios previdenciários, inclusive sentenças judiciais (R\$ 156,6 bilhões, correspondentes a 23,1% das despesas projetadas para o exercício financeiro); pessoal ativo e inativo, inclusive sentenças judiciais (R\$ 104,7 bilhões, correspondentes a 31,0% das despesas projetadas); despesas obrigatórias com controle de fluxo (R\$ 25,5 bilhões, correspondentes a 29,2% das despesas projetadas¹³); demais sentenças judiciais (R\$ 20,4 bilhões, correspondentes a 83,3% das despesas projetadas¹⁴); e despesas discricionárias do Poder Executivo¹⁵ (R\$ 17,5 bilhões, correspondentes a 19,2% das despesas projetadas).

Embora apresentem participação menor no montante das despesas condicionadas à aprovação de projeto de lei de crédito adicional, as demais despesas discriminadas na tabela apresentam alto índice de postergação da autorização orçamentária de que necessitam para serem executadas. Nessa situação, deve-se destacar: o financiamento de campanha eleitoral (50%), compensação da União ao FRGPS (48,1%) e subsídios e subvenções econômicas (48%).

As informações constantes da Tabela 10 encontram-se detalhadas no anexo desta Nota Técnica. Dessas informações mais detalhadas, importa destacar que 98,1% dos benefícios previdenciários rurais constam do PLOA 2020 como despesas condicionadas. No que se refere aos benefícios previdenciários urbanos, o percentual é de apenas 1,2%. Essa situação deve ser corrigida pelo Congresso Nacional sob pena de suspensão do pagamento a trabalhadores rurais aposentados e a seus pensionistas logo no início do exercício financeiro.

4.3.2. Observância do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição

A possibilidade, prevista na LDO 2019 e no PLDO 2020, de incluir na lei orçamentária estimativas de operações de créditos excedentes ao limite constitucional e dotações que devam ser suportadas por esses recursos, ainda que isso se faça sob a condição de posterior e efetiva aprovação por meio de projeto de lei de crédito adicional, tem enfrentado questionamentos jurídicos, no âmbito técnico, quanto ao fiel cumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição.

Em primeiro lugar, causa inquietação o fato de que, aprovada a lei orçamentária, nela haverá receitas e despesas que carecerão exatamente de autorização orçamentária, somente suprida por meio de outro instrumento – o projeto de lei de crédito adicional, previsto justamente para alterar o orçamento.

Em segundo lugar, e o mais importante ante a disposição constitucional combinada com o art. 12, § 2º, da LRF e com o art. 6º, § 1º, da Resolução/SF nº 48/2007 é que, não obstante a

¹³ Consideradas apenas as ações 20AB, 20AE, 20AI, 20AL, 20YE, 291A, 4368, 4370, 4705 e 8585.

¹⁴ Não consideradas sentenças judiciais relativas a pessoal e ao FRGPS, já consolidadas nas linhas respectivas da tabela 10.

¹⁵ Os demais Poderes e Órgãos não sofrem qualquer postergação de autorização orçamentária no que se refere às suas despesas discricionárias.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

precariedade das “autorizações orçamentárias”, é inegável que essas receitas e despesas condicionadas, em função da permissão do PLDO 2020 e da forma apresentada na proposta, compõem a estimativa da receita e a fixação da despesa objeto do projeto de lei orçamentária. Isso levaria ao inevitável desrespeito à regra de ouro no projeto de lei orçamentária, uma vez que o montante das operações de crédito (inclusive condicionadas) superam o das despesas de capital (inclusive condicionadas).

Então, para que a regra de ouro fosse rigorosamente observada, seria necessário que no projeto de lei, elaborado segundo o princípio do orçamento bruto, não houvesse parcelas de receitas e despesas sujeitas à aprovação de projeto de lei segundo o rito do art. 167, inciso III, da Constituição. Então, seria indispensável a adoção de determinadas providências legislativas com vistas a reduzir a necessidade de considerar operações de créditos acima do limite constitucional para fins de elaboração do orçamento. Essas providências devem ser voltadas: (i) ao aumento da receita; (ii) à redução da despesa; (iii) à inclusão, no orçamento, de estimativas de saldos de exercícios que devam, por decisão já adotada, suportar parte das despesas; e (iv) à desvinculação de recursos como forma de potencializar a utilização dos saldos de exercícios anteriores.

De todo modo, não tendo sido tomadas essas providências, ou não sendo suficientes as que já tenham sido adotadas, considerando que, ao entrar em vigor, a futura lei orçamentária não autorizará a realização de operações de crédito excedentes ao limite constitucional, tampouco das despesas que devam ser suportadas por esses recursos, haveria um modo de o PLOA 2020 atender adequadamente ao disposto no art. 167, inciso III, da Constituição. Trata-se de definir que a receita estimada e a despesa do PLOA não pode se confundir com o que deve ser autorizado por meio de instrumento distinto.

Os montantes condicionados, se devem ser considerados para fins de evidenciar um quadro mais realista das operações que inevitavelmente, após as devidas autorizações legislativas, afetarão o exercício financeiro, no máximo poderiam ser apresentados na lei orçamentária como meras projeções de parcelas das receitas e das despesas de 2020. Não deveriam de modo algum compor o montante da receita estimada e o da despesa fixada. Isso não impediria que essas projeções fossem consideradas, destacadamente das parcelas a serem efetivamente autorizadas na lei orçamentária, para fins de demonstração do cumprimento do teto de gasto da União e da meta de déficit primário, bem como para indicar o descumprimento da regra de ouro no exercício financeiro.

O único receio que poderia justificar a inclusão de projeções de despesas no montante das despesas autorizadas na lei orçamentária, na forma de despesas condicionadas como já mencionado, seria o descumprimento do art. 107, § 5º, do ADCT.

Art. 107. ...

§ 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

Contudo, na interpretação desse dispositivo constitucional, deve-se levar em consideração que, em determinada circunstância de insuficiência de recursos, que ocorre em 2019 e deve ocorrer em 2020, a lei orçamentária não pode autorizar parcela das despesas primárias que, ainda que circunscritas ao teto de gastos da União, não se conforma com a regra de ouro, a qual é também instituída por disposição constitucional – art. 167, inciso III, da Constituição.

Assim, quando as despesas constantes da lei orçamentária são autorizadas em valores correspondentes aos limites individualizados estabelecidos pelo art. 107 do ADCT, não há como seu § 5º ser contornado, por meio de interpretação flexível de sua disposição, para fins de abertura de créditos adicionais que aumentem o montante das dotações autorizadas. Todavia, obrigada a lei orçamentária a autorizar despesas em valores abaixo desses limites individualizados em razão da vedação contida no art. 167, inciso III, da Constituição, que remete a autorização orçamentária



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

precisamente à aprovação de projeto de lei de crédito suplementar ou especial, não se pode alegar uma restrição absoluta contida no referido § 5º.

Então, se a lei orçamentária autorizar despesas aquém do teto de gastos da União por imposição de outro limite constitucional (regra de ouro), é razoável admitir que o § 5º do art. 107 do ADCT não deve representar óbice para o aumento, por meio de crédito suplementar ou especial, da dotação autorizada. Evidentemente, o crédito adicional não poderá elevar as dotações autorizadas a patamar superior ao teto de gastos.

4.4. Desvinculação de Receitas da União (DRU)

A Desvinculação das Receitas da União (DRU), prorrogada até 31 de dezembro de 2023, pela Emenda Constitucional nº 93, de 2016, desvincula de órgão, fundo ou despesa 30% da arrecadação federal de contribuições sociais, contribuições de intervenção no domínio econômico e taxas, o que reduz o grau de rigidez orçamentária para alocação dos recursos. Até 2015, a DRU incidia também sobre 20% de impostos, mas não taxas.

Na esfera federal, a desvinculação não abrange as contribuições para o Regime Geral da Previdência Social e a do Salário-Educação, em conformidade com ressalvas contidas no caput e § 2º do art. 76 do ADCT.

No PLOA 2020, informações substantivas sobre a DRU, por natureza de receita orçamentária, constam apenas das informações complementares, na forma do “Demonstrativo da Desvinculação das Receitas da União - DRU no PLOA 2020”, referido pelo Anexo II, Inciso X, do PLDO 2020. Assim, tais informações foram disponibilizadas ao Congresso Nacional na segunda metade do mês de setembro.

Assumida a hipótese de aprovação, pelo Senado Federal, da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6, de 2019, já aprovada pela Câmara dos Deputados, que trata da Reforma da Previdência, os recursos desvinculados totalizariam R\$ 11,3 bilhões, dos quais R\$ 4,7 bilhões (42%) referentes a contribuições econômicas; R\$ 4,1 bilhões (37%), a taxas; e R\$ 2,4 bilhões (21%), a contribuições sociais.

Cumpra mencionar que, na proposta orçamentária para 2019, foram desvinculados R\$ 132,8 bilhões. Conforme mencionado pelo “Informativo Conjunto” nº 1, de 2019¹⁶, da CONORF/SF e da CONOF/CD, houve expressivo aumento em inversões financeiras – de R\$ 94,2 bilhões autorizados em 2019 para R\$ 204,6 bilhões em 2020 – decorrente da revinculação ao orçamento da Seguridade Social das respectivas receitas de contribuições sociais promovida pelo art. 2º da PEC nº 6, de 2019. Contudo, mesmo com a revinculação promovida pela PEC nº 6, segundo o “Raio_X_LOA-2020”, da CONOF/CD, estão previstos R\$ 333,8 bilhões de superávit do orçamento Fiscal para cobrir déficit da Seguridade Social.

5. DESPESAS

As projeções de despesa constantes da proposta orçamentária totalizam R\$ 3.808,6 bilhões, dos quais R\$ 3.687,2 bilhões referem-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 121,4 bilhões ao orçamento de investimento das empresas estatais. Os orçamentos fiscal e da seguridade social encontram-se detalhados por grupo de natureza de despesa (GND) na Tabela 11.

TABELA 11 - DESPESAS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA (GND)
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R\$ bilhões

¹⁶ Disponível em https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2020/Informativo_Conjunto.pdf



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

DISCRIMINAÇÃO	PLOA 2019	LOA 2019	Autorizado 2019	PLOA 2020 ⁽¹⁾
Orçamentos Fiscal e da Seguridade	3.262,2	3.262,2	3.262,6	3.687,2
(-) Refinanciamento da Dívida	758,7	758,7	334,2	1.004,6
(=) Orç. Fiscal e Seg. Social (líq. de refinanciamento)	2.503,5	2.503,5	2.928,4	2.682,6
1 - Pessoal e Encargos Sociais	351,4	350,44	349,91	362,2
2 - Juros e Encargos da Dívida	378,9	378,90	378,70	415,1
3 - Outras Despesas Correntes	1.318,1	1.324,30	1.324,25	1.382,9
4 - Investimentos	26,5	36,20	35,86	19,5
5 - Inversões Financeiras	93,4	93,02	94,17	204,6
6 - Amortização da Dívida	287,3	287,27	712,13	234,7
9 - Reserva de Contingência	48,0	33,40	33,40	63,6

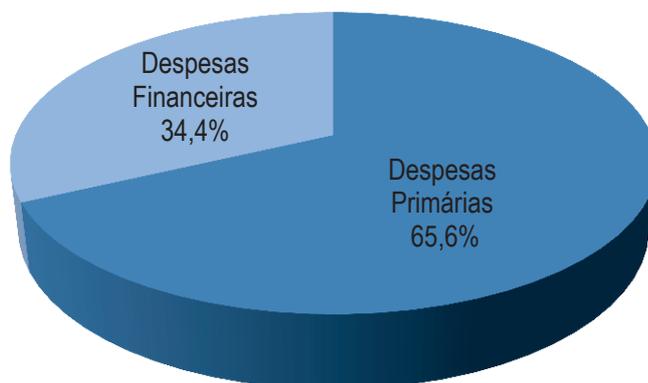
Fonte: SIOP/SOF

¹ O projeto considera projeções de receita e despesa que não estarão autorizadas após a publicação da lei orçamentária, mas somente após aprovação de projeto de lei de crédito adicional, a ser enviado em 2019, por maioria absoluta do Congresso Nacional. Os valores, que totalizam R\$ 367,03 bilhões, estão destacados na Tabela 9.

O refinanciamento da dívida pública federal, cuja análise detalhada encontra-se na seção 5.9 desta nota técnica, alcança R\$ 1.004,6 bilhões (27,2% do total dos orçamentos fiscal e da seguridade social). Trata-se de amortização do principal da dívida contratual e mobiliária com recursos provenientes de novas operações de crédito (geralmente, emissão de títulos)¹⁷. Desconsiderando-se o valor do refinanciamento, os orçamentos fiscal e da seguridade social totalizam R\$ 2.682,6 bilhões.

As despesas financeiras¹⁸, formadas principalmente por amortização de dívidas (inclusive refinanciamento), juros e encargos respectivos, somam R\$ 1.927,7 bilhões, o que representa 52,3% do total dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Desconsiderando-se o refinanciamento da dívida, a participação das despesas financeiras nos orçamentos fiscal e da seguridade se reduz a 34,4%, conforme retratado no Gráfico 1.

GRÁFICO 1 - DESPESAS PRIMÁRIAS E FINANCEIRAS
(exceto refinanciamento da dívida)



¹⁷ Quando os recursos advindos de operações de crédito devam ser destinados à amortização da dívida (refinanciamento), utiliza-se a fonte de recursos 143. Nos demais casos, utiliza-se a fonte 144.

¹⁸ As despesas financeiras são discriminadas no orçamento pelo identificador de Resultado Primário (RP) igual a 0.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

A projeção para 2020 das despesas primárias, ou “não financeiras”, é de R\$ 1.759,4 bilhões, sendo R\$ 1.645,4 bilhões de obrigatórias (93,5%) e R\$ 114,0 bilhões de discricionárias (6,5%). A participação das despesas obrigatórias no total das despesas primárias reafirma a elevada rigidez orçamentária quanto à possibilidade de reorientação das ações governamentais.

Os investimentos constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social do PLOA 2020, no montante de R\$ 19,5 bilhões, são inferiores em 26,4% em comparação com o montante alocado no PLOA 2019.

5.1. Teto para Despesa Primária

5.1.1. Considerações Iniciais

Em decorrência do Novo Regime Fiscal - NRF, instituído pela EC 95/2016 para vigorar por vinte exercícios financeiros a partir de 2017, as despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União devem observar limites individualizados, definidos para o Poder Executivo e para os Órgãos dos demais Poderes e órgãos independentes elencados nos incisos II a V do caput do art. 107 do ADCT.

As bases de cálculo desses limites correspondem aos montantes das despesas pagas, inclusive à conta de restos a pagar, e de outras operações que afetaram o resultado primário de 2016. Essas bases foram corrigidas em 7,2% para se chegar aos limites aplicáveis ao exercício de 2017. Para os anos subsequentes, os limites de cada ano correspondem aos limites do ano anterior, atualizados pelo IPCA acumulado no período de doze meses encerrado em junho, dois meses antes, portanto, do envio do projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional (inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT)¹⁹. O conjunto desses limites individualizados representa o teto da União para despesas primárias, o qual, no entanto, não se aplica aos gastos a seguir relacionados, previstos no § 6º do art. 107 do ADCT:

I - com transferências constitucionais relativas:

- a) ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF – art. 21, inciso XIV, da Constituição e Lei nº 10.633/2002);
- b) à repartição de recursos arrecadados a título de participação no resultado e de compensação financeira referentes à produção de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais (art. 20, § 1º, da Constituição);
- c) à repartição de impostos (art. 146, parágrafo único, inciso III; art. 153, § 5º; art. 157; art. 158, incisos I e II; e art. 159);
- d) à repartição da contribuição do salário educação (art. 212, § 6º, da Constituição);
- e) à complementação da União ao Fundeb (art. 60, caput, incisos V e VII, ADCT);

II - decorrentes da abertura de créditos extraordinários;

III - não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV - com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Ademais, permite-se que os pagamentos de restos a pagar inscritos até 2015 não se submetam aos limites individualizados (§ 11 do art. 107 do ADCT), até o excesso de resultado

¹⁹ A metodologia de cálculo dos limites individualizados pode sofrer revisão a partir de 2026, décimo ano de vigência no novo regime fiscal, mediante envio ao Congresso Nacional de projeto de lei complementar.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias.

5.1.2. Limites Individualizados Aplicáveis a 2019

Para o exercício de 2020, os limites individualizados vigentes em 2019 são atualizados pelo IPCA acumulado em doze meses encerrados em junho/2019 (3.37%), de modo que o teto de gastos da União alcança R\$ 1.454,47 bilhões, conforme mostrado a seguir.

TABELA 12 - DEMONSTRAÇÃO DO LIMITE APLICÁVEL AO EXERCÍCIO DE 2020

	R\$ 1,00
A. Limite para Despesas Primárias 2019	1.407.052.612.991
B. IPCA (jul/2018 a jun/2019)	3,37%
C. Limite para Despesas Primárias 2020 [A x B]	1.454.470.286.049

Fonte: PLOA 2020

Em consonância com o § 3º do art. 107 do ADCT, a mensagem que encaminhar o projeto da lei orçamentária deve demonstrar os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados. A Tabela 13 seguinte foi elaborada com base nos dados informados na Mensagem Presidencial, de modo a evidenciar o valor máximo global de programação no PLOA 2020.

TABELA 13 - LIMITE INDIVIDUALIZADO E VALOR MÁXIMO DE PROGRAMAÇÃO

	R\$ milhões
Limite Individualizado Aplicável a 2020	1.454.470,3
(-) Ajuste Caixa/Competência (<i>Float</i> Pessoal e Subsídios)	1.271,3
(-) Demais Operações que afetam o Resultado Primário	10.980,1
Fabricação de cédulas e moedas	982,8
Subsídios aos Fundos Constitucionais	7.870,8
Operações <i>Net Lending</i>	2.475,8
Impacto Primário do FIES	-349,3
(-) Valor máximo de programação no PLOA 2020	1.442.218,9
Valor programado	1.442.218,9
Valor não programado (sobra de limite)	0,0

Fonte: PLOA 2020

Conforme se observa, partindo do limite aplicável a 2020 e procedendo-se ao ajuste dos regimes de caixa e competência e à dedução das operações extra-orçamentárias que impactam o resultado primário, aplicáveis apenas ao Poder Executivo, chega-se ao valor máximo de R\$ 1.442.218,9 milhões para programação de despesas no PLOA 2020.

Em acréscimo à demonstração da compatibilidade do projeto com o limite global estabelecido no art. 107 do ADCT, a Mensagem Presidencial também apresentou demonstrativo dos limites individualizados por órgão e Poder. Como forma de facilitar a compreensão dessa informação, a Tabela 14 confronta cada limite individualizado com o respectivo valor máximo de programação e com o valor constante do PLOA 2020, de forma a demonstrar a compatibilidade da proposta com o novo regime.

TABELA 14 - LIMITES INDIVIDUALIZADOS E VALORES MÁXIMOS DE PROGRAMAÇÃO

ÓRGÃO	Limite Individualizado	Despesa imputável a 2020 a ser paga	Demais Operações que Afetam o	Valor Máximo de Programação.	R\$ milhões
					Valor Programado. no



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

	Aplicável a 2020 a	em 2021 b	Resultado Primário c	PLOA 2020 d=a+b+c	PLOA 2020
PODER EXECUTIVO	1.391.955,5	1.271,3	-10.980,1	1.382.246,7	1.382.246,7
DEMAIS PODERES	62.514,8			62.514,8	62.514,8
PODER JUDICIÁRIO	42.916,6			42.916,6	42.916,6
Supremo Tribunal Federal	644,0			644,0	644,0
Supremo Tribunal de Justiça	1.515,3			1.515,3	1.515,3
Justiça Federal	11.083,9			11.083,9	11.083,9
Justiça Militar da União	545,2			545,2	545,2
Justiça Eleitoral	7.378,5			7.378,5	7.378,5
Justiça do Trabalho	18.878,5			18.878,5	18.878,5
Justiça do DF e Territórios	2.674,2			2.674,2	2.674,2
Conselho Nacional de Justiça	197,0			197,0	197,0
PODER LEGISLATIVO	12.569,7			12.569,7	12.569,7
Câmara dos Deputados	6.037,5			6.037,5	6.037,5
Senado Federal	4.444,1			4.444,1	4.444,1
Tribunal de Contas da União	2.088,1			2.088,1	2.088,1
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	6.480,8			6.480,8	6.480,8
Ministério Público da União	6.397,0			6.397,0	6.397,0
CNMP	83,8			83,8	83,8
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	547,8			547,8	547,8
TOTAL	1.454.470,3	1.271,3	-10.980,1	1.444.761,5	1.444.761,5

PLOA 2020 e SIGA Brasil

5.1.3. Implicações no Processo Legislativo Orçamentário Decorrentes do Novo Regime Fiscal

De acordo com a Resolução nº 1/2016-CN, para fins de aprovação de emendas, o Congresso Nacional pode utilizar recursos primários oriundos de: (i) reestimativa positiva da receita, (ii) reserva de contingência, e (iii) cancelamento de programações.

Contudo, havendo um teto para a despesa primária da União que esteja integralmente comprometido na proposta orçamentária enviada pelo Poder Executivo, a apropriação de recursos oriundos da reestimativa da receita para o atendimento de emendas se torna inviável, exceto quanto às despesas ressalvadas pelo § 6º do art. 107 do ADCT²⁰.

Esse fato é positivo no sentido de desestimular reestimativa demasiadamente otimista da receita, o que contribui para minimizar a frustração da arrecadação no exercício financeiro e, conseqüentemente, a necessidade de contingenciamento da despesa.

A instituição de limites individualizados também limita a utilização da reserva de contingência ou o cancelamento de programações do Poder Executivo para o atendimento de emendas em favor dos órgãos situados fora de sua abrangência. Ademais, nota-se no PLOA 2020 que os órgãos já programaram suas despesas em valores correspondentes aos respectivos limites individualizados.

Nesse contexto, a aprovação de emendas em favor de órgão situado fora da abrangência do Poder Executivo somente se torna viável por meio de cancelamentos compensatórios de

²⁰ Outra interpretação do NRF, no seu conjunto, pode conceber que seja possível incluir acima do teto, e além dos dispêndios a que se refere o § 6º do art. 107, todas aquelas despesas que não estejam expressamente vedadas, além das que se apresentam explicitamente ressalvadas do teto, conforme incisos do *caput* do art. 109, como por exemplo: (i) reajustes na remuneração de agentes públicos legalmente concedidos antes da entrada em vigor do NRF (inciso I); (ii) contratações de pessoal para preencher vacâncias (inciso V); (iii) reajuste de despesas obrigatórias dentro da variação da inflação ou para recompor o poder de compra do salário mínimo, ainda que acima da inflação (inciso VIII).



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

programação do mesmo órgão. No caso de emendas em favor do Poder Executivo, além dessa solução, é possível a utilização da reserva de contingência.

A esse respeito, em sessão de 19/9/2017, a CMO aprovou a Instrução Normativa nº 01/2017, determinando que emendas destinadas ao acréscimo de despesa primária indiquem cancelamentos compensatórios, no âmbito do mesmo Poder ou órgão sujeito ao NRF, como forma de adequá-las aos respectivos limites individualizados.

5.2. Educação

5.2.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

As despesas relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) estão definidas no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB – Lei nº 9.394/1996) como aquelas “realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis”. Os arts. 70 e 71 da LDB relacionam as despesas que devem e as que não devem ser consideradas como de MDE. Portanto, a classificação de gastos como MDE fundamenta-se nesses dispositivos, independentemente da fonte de recursos utilizada.

A aplicação mínima em MDE para 2020 deve corresponder ao valor mínimo para 2019 (R\$ 52,7 bilhões) corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, nos termos do inciso II do art. 110 do ADCT.

Assim, ao se considerar a inflação de 3,37% medida pelo referido índice no período de julho/2018 a junho/2019, chega-se a R\$ 54,4 bilhões referente ao valor mínimo que deve ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino em 2020²¹.

A aplicação dos recursos em MDE está indicada na programação orçamentária pelo identificador de uso - IU 8²², cujo montante chega a R\$ 98,3 bilhões, consideradas todas as fontes de recursos, dos quais R\$ 59,4 bilhões oriundos de recursos ordinários (impostos e decorrentes da desvinculação de receitas de contribuições), conforme demonstrado nos Quadros 8A, 8B e 8C do Volume I da proposta orçamentária. Assim, infere-se que a proposta prevê R\$ 5,0 bilhões de aplicações acima do mínimo constitucional.

Há diferença entre o valor mínimo de aplicação em MDE apurado pela regra constitucional original (art. 212) e o calculado sob o Novo Regime Fiscal (art. 110 do ADCT) para o exercício de 2020. Pela regra anterior, o piso alcançaria R\$ 60,7 bilhões, ou seja, seria maior em R\$ 6,3 bilhões. Vale destacar, no entanto, que essa diferença não significa redução de despesas com MDE, pois, como mencionado anteriormente, o total com essas despesas está orçado em R\$ 98,3 bilhões no PLOA 2020.

O PLOA 2020 deve indicar como despesa com MDE apenas programações no âmbito do Ministério da Educação (MEC), nos termos do art. 6º, § 10, inciso VII, do Substitutivo do PLDO 2020, aprovado pela CMO. Nesse contexto, observa-se que a proposta em análise programou R\$ 77,9 bilhões no órgão “26000 – Ministério da Educação” e R\$ 20,4 bilhões no órgão “93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição”, como recursos sob supervisão das unidades orçamentárias vinculadas ao MEC.

Dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, R\$ 59,4 bilhões são oriundos da fonte “100 – Recursos Ordinários” (sendo necessários R\$ 54,4 bilhões para o

²¹O valor obtido para 2020 consta do Quadro 8A do PLOA 2020 sob o título “Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” decorrente da aplicação mínima calculada com fundamento no art. 110, inciso II, do ADCT.

²² De acordo com o art. 6º, § 10, inciso VII, do Substitutivo do PLDO 2020, aprovado pela CMO, o IU 8 refere-se a recursos para identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, observado o disposto nos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no âmbito do Ministério da Educação.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

cumprimento da aplicação mínima em MDE); R\$ 20,4 bilhões, da fonte “944 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações – CONDICIONADOS”²³; R\$ 8,8 bilhões, da fonte “108 – Fundo Social – Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde”; R\$ 5,1 bilhões, da fonte “113 – Contribuição do Salário-Educação”; e R\$ 4,6 bilhões, das demais fontes.

A proposta para 2020 aloca como despesas com MDE a integralidade da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB, ação 0E36), no valor de R\$ 16,2 bilhões.

5.2.2. Impacto da EC 95/2016 (Novo Regime Fiscal)

A proposta orçamentária para 2020 estima a aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino segundo regra imposta pela EC nº 95/2016 (Novo Regime Fiscal), que deve perdurar pelos próximos 17 exercícios financeiros. O novo piso constitucional equivale à aplicação mínima de 2017, até então correspondente a 18% da receita de impostos (art. 212 da Constituição), corrigida pelo IPCA. A Tabela a seguir demonstra a diferença entre o piso de aplicação em MDE apurado conforme a regra constitucional original (art. 212 da Constituição) e o calculado sob o Novo Regime Fiscal para o exercício de 2020 (inciso II do art. 110 do ADCT). Pela regra anterior, o piso alcançaria R\$ 60,7 bilhões, ou seja, seria maior em R\$ 6,3 bilhões.

TABELA 15 – PISO CONSTITUCIONAL: COMPARATIVO DE APURAÇÃO

	R\$ milhões
Regra Anterior (Constituição – art. 212, <i>caput</i>)	
I - Receita de Impostos	561.817,1
Impostos sobre a Importação	46.029,1
Impostos sobre a Exportação	52,2
Impostos sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR	1.737,8
Impostos sobre a Renda - IR	412.334,1
Impostos sobre Produtos Industrializados - IPI	59.071,1
Impostos sobre Oper. de Créd., Câmbio e Seguro ou relat. a Títulos ou Val.Mobil. – IOF	42.522,9
Outros Impostos	69,8
II - Transferências constitucionais a Estados e Municípios	224.442,4
III - Receita de Impostos Líquida (I – II)	337.374,7
IV - Piso Constitucional (III * 18%)	60.727,4
Regra Atual (Emenda Constitucional nº 95/2016 – ADCT – art. 110)	
V - Aplicação na MDE em 2019	52.665,2
VI - Correção (IPCA acumulado Jul/2018 – Jun/2019)	3,37%
VII - Piso Constitucional [V * (1 + VI)]	54.440,0
VIII - Redução (VII – IV)	-6.287,4

Fonte: PLOA 2020, Vol. 1

O Gráfico 3 apresenta a evolução das dotações constantes dos projetos de lei e das autorizadas a partir do exercício financeiro de 2016, atualizadas pelo IPCA seguindo o critério da EC nº 95/2016. Para 2020, o PLOA prevê R\$ 125,3 bilhões em suas dotações totais, dos quais R\$ 24,1 bilhões (19,2%) são programações condicionadas à aprovação legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição (órgão 93000). O montante consignado ao Ministério da Educação (incluídos os valores sob supervisão do MEC programados no órgão 93000) no projeto de lei orçamentária para 2020, em valores atualizados, sofreu redução de R\$ 762,5 milhões (-0,6%) em relação à proposta

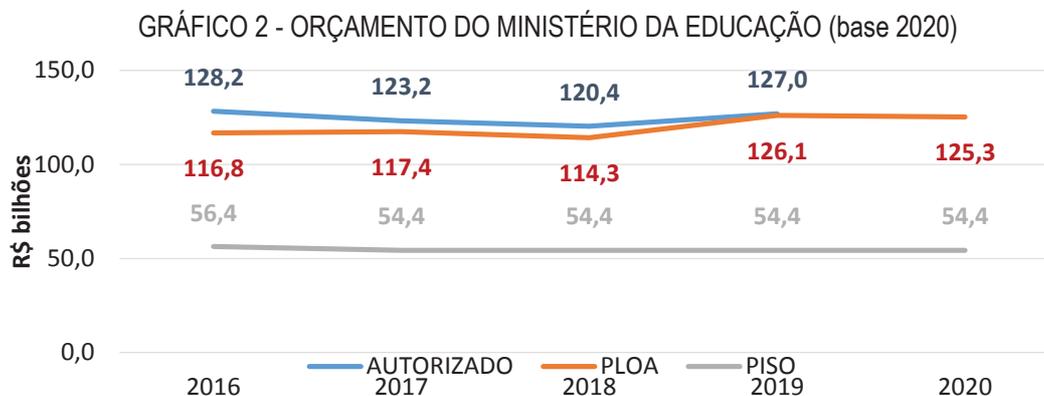
²³ Recursos alocados no órgão “93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição”, em unidades orçamentárias vinculadas ao MEC.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
 Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

anterior. Em valores nominais houve acréscimo de R\$ 3,3 bilhões (2,7%), porém R\$ 4,2 bilhões estão alocados em reserva de contingência de natureza financeira²⁴.



Fonte: PLOA 2020, STN e IBGE. Valores atualizados pelo IPCA, segundo critério da EC nº 95/2016.

5.2.3. Complementação para o FUNDEB

O art. 11, inciso XIII, do Substitutivo ao PLDO 2020, aprovado pela CMO, estabelece que o projeto de lei orçamentária discrimine, em categoria de programação específica, a dotação destinada à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.

O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, a fim de assegurar a distribuição de recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, necessária à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

Constituem recursos do fundo, definidos no art. 60, inciso II, do ADCT e no art. 3º da Lei nº 11.494/2007 (Lei do FUNDEB), 20% da arrecadação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a título de repartição de receitas da União (FPM, FPE, IPI, ITR), impostos estaduais (IPVA, ITCD e ICMS) e compensação decorrente da Lei Complementar nº 87/1996.

TABELA 16 – CÁLCULO DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB

DESCRIÇÃO	R\$ milhões	
	Total da receita (a)	FUNDEB (b) = 20% * (a)
I - Receitas Federais	214.976,9	42.995,4
. FPM	106.066,4	21.213,3
. FPE	101.352,4	20.270,5
. IPI - EXP	5.907,1	1.181,4
. LC 87	0,0	0,0
. ITR	1.650,9	330,2
II - Receitas Estaduais	595.352,9	119.070,6
. IPVA	48.975,7	9.795,1
. ITCD	8.506,7	1.701,3
. ICMS	537.870,5	107.574,2
III - Total (I + II)		162.066,0

²⁴ No projeto do ano anterior não havia no MEC esse tipo de reserva. Essas reservas não possibilitarão a execução de despesas ao longo da execução.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

TABELA 16 – CÁLCULO DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB

DESCRIÇÃO	Total da receita (a)	R\$ milhões	
		FUNDEB (b) = 20% * (a)	
IV - Complementação da União para 2020 (III * 10%)			16.206,6

Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2020

Segundo informa a Tabela 16, as receitas estimadas para o FUNDEB totalizam R\$ 162,1 bilhões. Desse total, R\$ 43,0 bilhões são oriundos de receitas federais partilhadas com os demais entes da federação e R\$ 119,1 bilhões correspondem à parcela proveniente de receitas estaduais.

A União, nos termos do art. 60, incisos V e VII, alínea “d”, do ADCT, deve alocar ao FUNDEB, a título de complementação, no mínimo o equivalente a 10% do total de recursos que compõem o Fundo. Tais recursos serão transferidos às unidades da federação sempre que o valor aplicado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

No PLOA 2020, a complementação da União está estimada em R\$ 16,2 bilhões, com recursos oriundos das fontes “100 - Recursos Ordinários” (R\$ 2,8 bilhões) e “108 – Fundo Social – Parcela Destinada à Educação Pública e Saúde” (R\$ 6,8 bilhões), alocados na Unidade Orçamentária 26298 – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, e “944 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional” (R\$ 6,6 bilhões), programados na Unidade Orçamentária 93268 - Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Verifica-se, portanto, no PLOA 2020, que do total programado à Complementação ao FUNDEB (R\$ 16,2 bilhões), R\$ 6,6 bilhões estão no órgão 93000 – Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição – Despesas Correntes Primárias (Regra de Ouro), e os demais R\$ 9,6 bilhões estão alocados no órgão 26000 – MEC.

O inciso VIII do art. 60 do ADCT estabelece que no máximo 30% da complementação da União ao FUNDEB podem estar vinculados ao cumprimento da aplicação mínima com MDE. O Quadro 8A, constante do Volume I da proposta em análise, considera para apuração desse piso somente as aplicações de fontes oriundas de recursos ordinários (fonte 100). Para 2020, estão previstos R\$ 2,8 bilhões da mencionada fonte alocados na complementação, o que corresponde a 17,2% do total destinado pela União.

Por fim, vale destacar que 2020 é o último exercício financeiro de vigência do FUNDEB, na forma instituída pela Emenda Constitucional nº 53/2006. Algumas propostas que visam sua prorrogação estão em discussão no Congresso Nacional. Na Câmara dos Deputados, encontra-se em apreciação em Comissão Especial, desde 2017, a Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 15-A, de 2015, com o propósito de tornar o FUNDEB instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, inclusive elevando de forma significativa o percentual mínimo da complementação da União. No Senado Federal, tramitam as PECs nºs 33 e 65, ambas de 2019, com objetivo semelhante.

5.3. Saúde

Nos termos do que dispõe o art. 110, inciso II, do ADCT, para o exercício de 2020, a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) deve corresponder ao valor do mínimo calculado para 2019 corrigido em 3,37% (variação do IPCA no período de julho de 2018 a junho de 2019). Assim, uma vez que o valor mínimo para 2019 alcançou R\$ 117,3 bilhões²⁵, o PLOA 2020 deve consignar recursos da ordem de, no mínimo, R\$ 121,2 bilhões.

²⁵ Aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) por exercício:



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

É importante mencionar que, antes da vigência dessa disposição constitucional para o cálculo do piso, foi editada a Lei nº 12.858/2013, que destinou à saúde parcela das receitas da União provenientes dos royalties e da participação especial pela exploração de petróleo e gás natural. Referida lei dispôs, em seu art. 4º, que esses recursos seriam aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal.

Essa determinação legal vigorou até 2015, quando foi aprovada a Emenda Constitucional do Orçamento Impositivo (EC nº 86, de 2015). Além de tornar obrigatória a execução de programações decorrentes de emendas individuais²⁶, a EC alterou a forma de cálculo do piso de recursos a serem aplicados pela União em ASPS, que passou a corresponder a 15% da receita corrente líquida (RCL) do respectivo exercício financeiro (art. 198, § 2º, inciso I). Esse percentual, contudo, deveria ser alcançado progressivamente nos cinco anos seguintes à vigência da EC (art. 2º da EC nº 86, de 2015).

Adicionalmente, a EC revogou o art. 4º da Lei nº 12.858/2013, ao estabelecer que as despesas com ASPS custeadas com recursos oriundos da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural seriam computadas para fins de cumprimento do piso constitucional de gastos em saúde (art. 3º da EC nº 86, de 2015).

No ano seguinte, em 2016, a Emenda Constitucional que instituiu o Novo Regime Fiscal (EC nº 95, de 2016) revogou o art. 2º da EC nº 86, de 2015. No entanto, em 31/08/2017, a despeito da inovação legislativa trazida pela EC nº 95, de 2016, foi proferida medida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5595/DF suspendendo a eficácia dos arts. 2º (já revogado pela EC nº 95) e 3º da EC nº 86, de 2015.

Nesse cenário, com a suspensão da eficácia do art. 3º da EC nº 86, de 2015, torna-se novamente aplicável o art. 4º da Lei nº 12.858/2013, de forma que as despesas com ASPS custeadas com recursos provenientes de royalties e de participação especial pela exploração de petróleo e gás natural voltam a ser computadas em acréscimo ao piso constitucional. No PLOA 2020, essas despesas alcançam R\$ 775,8 milhões.

TABELA 17 – GASTOS MÍNIMOS EM SAÚDE – PLOA 2020

ITENS	R\$ milhões
Piso constitucional da saúde	121.246,2
Receita de royalties e participação especial aplicada à saúde (art. 4º Lei nº 12.858/2013)	775,8
TOTAL	122.022,0

Fonte: PLOA 2020

Para 2020, as programações classificadas como ASPS totalizam R\$ 122,9 bilhões (R\$ 775,8 milhões em fonte derivada de royalties e participação especial - art. 4º Lei nº 12.858/2013 - e R\$ 122,2 bilhões nas demais fontes). Tal montante de recursos é apurado a partir do somatório dos valores alocados no Órgão 36000 – Ministério da Saúde e no Órgão 93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição, nas respectivas unidades orçamentárias afetas ao Setor.

TABELA 18 – GASTOS EM ASPS POR ÓRGÃO E UO – PLOA 2020

- 2017 – 15% da receita corrente líquida realizada em 2017 (15% de R\$ 727.254,3 milhões, cf. Relatório Resumido da Execução Orçamentária publicado pela Portaria nº 69, de 29/01/2018): R\$ 109,1 bilhões;
- 2018 – valor da aplicação mínima em ASPS de 2017 corrigido pelo IPCA acumulado de jul/2016 a jun/2017 (3,00%): R\$ 112,4 bilhões;
- 2019 – valor da aplicação mínima em ASPS de 2018 corrigido pelo IPCA acumulado de jul/2017 a jun/2018 (4,39%): R\$ 117,3 bilhões.

²⁶ A EC nº 86/2015 determinou ainda que metade do montante alocado por meio de emendas individuais deve ser destinada a ASPS (§ 9º do art. 166 da CF, com a redação da EC nº 86/2015). Essa parcela, que correspondia a 0,6% da RCL até 2017 e, a partir de 2018, passou a ser corrigida pelo IPCA, deve obrigatoriamente ser computada para fins do atendimento do valor mínimo a ser aplicado pela União (§ 10 do art. 166 da CF, com a redação dada pela EC nº 86/2015).



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

ÓRGÃO/UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	R\$ milhões
36000 – Ministério da Saúde	90.470,2
36201 - Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)	2.842,6
36210 - Hospital N. Senhora da Conceição S.A. (H. CONCEIÇÃO)	1.002,5
36211 - Fundação Nacional de Saúde (FUNASA)	637,7
36212 - Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	715,0
36901 - Fundo Nacional de Saúde (FNS)	85.272,4
93000 – Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa Prevista no inciso III do art. 167 da Constituição	32.471,7
93381 - Recursos sob Supervisão da FIOCRUZ	1.050,5
93382 - Recursos sob Supervisão do H. CONCEIÇÃO	480,7
93383 - Recursos sob Supervisão da FUNASA	241,4
93384 - Recursos sob Supervisão da ANVISA	1,4
93386 - Recursos sob Supervisão do FNS	30.697,7
TOTAL	122.941,9

Fonte: PLOA 2020

Conforme avaliado no tópico 3.3 desta Nota, no órgão 93000 foram previstas despesas cuja execução ficará condicionada à aprovação de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional (art. 167, inciso III, da CF). No caso das despesas com ASPS previstas no referido órgão, cabe pontuar que o art. 12 da Lei Complementar nº 141, de 2012 (que regulamenta a aplicação dos recursos mínimos em saúde), determina que os recursos da União a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde devem ser repassados ao Fundo Nacional de Saúde e às demais unidades orçamentárias que “compõem o órgão Ministério da Saúde”. Dessa forma, ainda que previstos em órgão transitório, os R\$ 32,5 bilhões alocados no órgão 93000, após aprovação do crédito adicional, deverão ser executados necessariamente nas unidades orçamentárias vinculadas ao Ministério da Saúde (órgão 36000) para serem considerados no atendimento do piso²⁷.

Ainda com relação à exigência do art. 12 da Lei Complementar nº 141, de 2012, deve-se considerar que, com a futura entrada em vigor da Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848, de 2019²⁸), essas entidades da administração indireta deverão constituir-se em órgão setorial específico, e não mais em unidade orçamentária vinculada ao órgão supervisor²⁹. Dessa forma, por desvincular-se orçamentariamente do Ministério da Saúde, as despesas em ASPS previstas de serem executadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, da ordem de R\$ 716,4 milhões, deixarão de ser computadas no piso da saúde (reduzindo as despesas previstas com ASPS para R\$ 122,23 bilhões).

Dentro do montante de R\$ 122,9 bilhões previstos no PLOA 2020 para ASPS, há R\$ 8,1 bilhões em reservas de contingência destinadas a atendimento de emendas individuais (EC nº 86, de 2015) e emendas de bancada estadual com execução obrigatória (EC nº 100, de 2019). A Tabela 19 apresenta esses valores.

TABELA 19 – DOTAÇÕES EM ASPS – PLOA 2020

²⁷ Há corrente interpretativa, no entanto, que defende ser imprescindível que todas as despesas com ASPS estejam previstas no órgão 36000 – Ministério da Saúde, como forma de dar adequado atendimento ao art. 12 da Lei Complementar nº 141, de 2012. Caso esse entendimento prepondera, vislumbra-se duas possíveis soluções:

- inserir previsão no PLDO 2020, ainda pendente de apreciação pelo Congresso Nacional, de que sejam criadas unidades orçamentárias específicas dentro do Ministério da Saúde (órgão 36000) para alocar as programações condicionadas em ASPS atualmente previstas no órgão 93000; ou
- alterar o orçamento de forma que a integralidade das despesas em ASPS seja alocada no órgão 36000 – Ministério da Saúde e custeada com fontes de recursos não condicionadas. Nesse caso, seria necessário eleger outras despesas, no montante de R\$ 32,5 bilhões, que passariam a ser custeadas com fonte “944 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações – Condicionados” e alocadas no órgão 93000.

²⁸ A Lei nº 13.848 foi promulgada em 25 de junho de 2019, com *vacatio legis* de 90 dias (art. 53).

²⁹ Lei nº 13.848/2019, art. 3º, § 1º Cada agência reguladora, bem como eventuais fundos a ela vinculados, deverá corresponder a um órgão setorial dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Pessoal Civil da Administração Federal, de Organização e Inovação Institucional, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação e de Serviços Gerais.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

ITEM	R\$ milhões
ASPS (exclusive reservas)	114.864,3
Reserva de Contingência	8.077,7
Emendas individuais (EC nº 86, de 2015)	4.734,3
Emendas de Bancada (EC nº 100, de 2019)	3.343,3
TOTAL	122.941,9

Fonte: PLOA 2020

É importante destacar que, das mencionadas reservas, ao menos R\$ 4,7 bilhões serão destinados ao atendimento de programações decorrentes de emendas individuais (valor correspondente a 50% do volume de emendas individuais) e tal parcela obrigatoriamente será aplicada em ASPS, por força do disposto no art. 166, § 9º, da Constituição.

Por sua vez, R\$ 3,3 bilhões foram alocados no Ministério da Saúde para atendimento de programações decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória. Contudo, diferentemente das emendas individuais, não existe garantia de que esse montante seja aplicado em ASPS.

Por fim, cabe registrar que, até o exercício de 2019, as ações finalísticas do Ministério da Saúde eram executadas no âmbito do Programa 2015 – Fortalecimento de Sistema Único de Saúde (SUS), que englobava cerca de 80% das dotações do Órgão. Para o exercício de 2020, em linha com o previsto no PPPA 2020-2023, o citado Programa foi desmembrado nos Programas 5017 - Assistência Farmacêutica no SUS, 5018 - Atenção Especializada à Saúde, 5019 - Atenção Primária à Saúde, 5020 - Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde, 5021 - Gestão e Organização do SUS, 5022 - Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena, 5023 - Vigilância em Saúde e 5033 - Segurança Alimentar e Nutricional.

5.4. Irrigação

De acordo com o art. 42 do ADCT, alterado pela Emenda Constitucional nº 89/2015, até 2028 a União deve aplicar, dos recursos destinados à irrigação, 20% na Região Centro-Oeste e 50% na Região Nordeste, dando preferência ao semiárido.

A Tabela 20 apresenta a distribuição regionalizada dos recursos destinados à irrigação no PLOA 2020.

TABELA 20 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DA IRRIGAÇÃO NO PLOA 2020
(Subfunção 607 – Irrigação)

REGIÃO	Valor (R\$ milhões)	%
Nacional	18,2	11,3
Centro-Oeste	32,1	20,0
Nordeste	110,3	68,7
Norte	0	0,0
Sudeste	0	0,0
Sul	0	0,0
TOTAL	160,7	100,0

Fonte: PLOA 2020.

Os dados apresentados mostram que o PLOA 2020 cumpre a determinação constitucional, uma vez que destina 20% dos recursos para a região Centro-Oeste e 68,7% para a região Nordeste. Não há, contudo, informações quanto à destinação de recursos para o semiárido nordestino. Há ainda uma destinação genérica de 11,3% dos recursos que podem ser aplicados em qualquer região.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Por fim, quanto à distribuição por Unidade da Federação, na região Centro-Oeste, R\$ 29,3 milhões estão atribuídos genericamente à região, enquanto as aplicações previstas em Goiás somam R\$ 2,9 milhões. Já na região Nordeste, R\$ 65,0 milhões estão atribuídos genericamente à região, enquanto as aplicações previstas em Pernambuco somam R\$ 13,0 milhões e, no Piauí, R\$ 25,8 milhões.

5.5. Destinação de Recursos Decorrentes da Exploração de Petróleo

5.5.1. Previsão de Arrecadação e Vinculações

O projeto de lei orçamentária para 2020 considera as regras de distribuição das receitas referentes à exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos segundo o disposto na Lei nº 9.478/1997, com a adoção parcial das alterações decorrentes da Lei nº 12.734/2012.

Desse modo, busca-se compatibilizar a previsão da distribuição dos recursos no PLOA 2020 com as disposições atualmente aplicáveis à execução orçamentária por força de medida cautelar concedida pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917/DF³⁰, que suspendeu a aplicação parcial das regras que definem a distribuição dos recursos estipuladas na Lei nº 12.734/2012³¹. O citado diploma legal alterou a Lei nº 9.478/1997 com o intuito de definir novas regras de distribuição, entre os entes da Federação, dos *royalties* e da participação especial devidos, bem como aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha de produção.

Deve-se destacar que a repartição das receitas mencionadas está estabelecida por meio de complexo marco regulatório³², que a faz depender do regime de exploração, das áreas de extração, da natureza da receita auferida e das datas de celebração de contratos e de declarações de comercialidade. Então, a Medida Cautelar referida é mais um elemento que aumenta a complexidade do marco regulatório.

O PLOA 2020 prevê a arrecadação de R\$ 61,2 bilhões (decréscimo de 9,4% em relação ao PLOA 2019) decorrentes da exploração ou produção de petróleo, nos regimes de concessão, cessão onerosa e partilha de produção, com recursos vinculados ao órgão orçamentário Encargos Financeiros da União (EFU) (unidade orçamentária Fundo Social (FS)), aos Ministérios da Educação (MEC), da Saúde (MS), da Defesa (MD), do Meio Ambiente (MMA), de Minas e Energia (MME) e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios e alocados no órgão Reserva de Contingência (RC), conforme Tabela 21.

Dessa forma, por ente federado, estão previstas para 2020 as seguintes destinações: R\$ 24,5 bilhões para União e R\$ 36,7 bilhões para Estados, Distrito Federal e Municípios.

TABELA 21 - DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO

³⁰ Medida Cautelar na ADI nº 4917 MC/DF, concedida em 18/3/13: “Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada em 15/03/2013 pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro contra ‘as novas regras de distribuição dos royalties e participações especiais devidos pela exploração do petróleo, introduzidas pela Lei nº 12.734, de 2012 (doc. n. 1). De forma específica, são impugnados os arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei Federal nº 9.478, de 1997, todos com a redação dada pela Lei nº 12.734, de 2012. Nesta ação direta, retoma-se a questão do veto à Lei nº 12.734, de 2012, que foi discutido no MS nº 31.816/DF”.

³¹ São aplicadas as disposições relativas a exploração em terra: arts. 48, I, e 49, I, da Lei nº 9.478/1997, com redação dada pela Lei nº 12.734/2012.

³² Art. 20, § 1º, da Constituição (participação de União, Estados, Distrito Federal e Municípios no resultado da exploração de petróleo), Lei nº 7.990/1989 (compensação financeira a Estados, Distrito Federal e Municípios), Lei nº 9.478/1997 (regime de concessão), Lei nº 12.276/2010 (cessão onerosa), Lei nº 12.304/2010 (criação da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A.), Lei nº 12.351/2010 (partilha de produção e Fundo Social), Lei nº 12.734/2012 (alteração das regras de distribuição de *royalties* e de participação especial) e Lei nº 12.858/2013 (destinação para educação e saúde).



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
 Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

R\$ milhões

NATUREZA RECEITA	Est Mun	FS	MEC	MS	MD	MMA	MME	MCTIC	RC	Total
CONCESSÃO	31.301,6	8.400,8	9.131,4	243,5	1.340,4	368,0	1.747,1	943,6		53.476,4
OUTORGA							275,0			275,0
Pagamento pela Retenção de Área para Exploração ou Produção							275,0			275,0
ROYALTIES MÍNIMOS	9.056,3	546,6	720,4	57,9	774,2					11.155,4
Terra (Qualquer Situação)	659,9									659,9
Plataforma - antes de 3/12/2012	4.373,1	546,6	546,6							5.466,4
Área e Camada Pré-Sal										
Plataforma - antes de 3/12/2012	3.096,7				774,2					3.870,9
Demais Situações										
Plataforma - a partir de 3/12/2012	926,6		173,7	57,9						1.158,2
Qualquer Situação										
ROYALTIES EXCEDENTES	6.904,9	1.243,6	1.591,0	115,8	566,2			943,6		11.365,1
Terra (Qualquer Situação)	428,9	71,5	71,5							571,9
Plataforma - antes de 3/12/2012	3.516,3	1.172,1	1.172,1							5.860,5
Área e Camada Pré-Sal										
Plataforma - antes de 3/12/2012	2.264,7				566,2			943,6		3.774,6
Demais Situações										
Plataforma - a partir de 3/12/2012	694,9		347,5	115,8						1.158,2
Qualquer Situação										
PARTICIPAÇÃO ESPECIAL	15.340,4	6.610,6	6.819,9	69,8		368,0	1.472,1			30.680,9
Terra (Qualquer Situação)	122,9					24,6	98,3			245,8
Plataforma - antes de 3/12/2012	13.221,1	6.610,6	6.610,6							26.442,3
Área e Camada Pré-Sal										
Plataforma - antes de 3/12/2012	1.717,2					343,4	1.373,8			3.434,5
Demais Situações										
Plataforma - a partir de 3/12/2012	279,2		209,4	69,8						558,3
Qualquer Situação										
CESSÃO ONEROSA	4.967,6		1.596,7	532,2						7.096,5
ROYALTIES MÍNIMOS	2.838,6		532,2	177,4						3.548,3
Plataforma - a partir de 3/12/2012	2.838,6		532,2	177,4						3.548,3
Qualquer Situação										
ROYALTIES EXCEDENTES	2.129,0		1.064,5	354,8						3.548,3
Plataforma - a partir de 3/12/2012	2.129,0		1.064,5	354,8						3.548,3
Qualquer Situação										
PARTILHA DE PRODUÇÃO	404,7								202,4	607,1
ROYALTIES	404,7								202,4	607,1
Plataforma - a partir de 3/12/2012	404,7								202,4	607,1
Qualquer Situação										
TOTAL	36.673,8	8.400,8	10.728,1	775,8	1.340,4	368,0	1.747,1	943,6	202,4	61.179,9

Fonte: PLOA 2020

1) Constituída no âmbito do órgão orçamentário "90000 – Reserva de Contingência". Reservas de contingência específicas, a conta de recursos próprios e vinculados ou para atendimento de necessidade específica também são constituídas no âmbito dos respectivos órgãos, como ocorre a constituição no MME no valor de R\$ 279,6 milhões.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

As receitas de outorga dos serviços de exploração e produção de petróleo (fonte 129), sob o regime de concessão, que somam R\$ 275,0 milhões, foram destinadas à Agência Nacional do Petróleo (ANP), vinculada ao Ministério de Minas e Energia, e alocadas em reserva de contingência de natureza financeira³³.

A Lei nº 12.734/2012, ao modificar a Lei nº 9.478/1997, alterou os percentuais a serem utilizados na transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios de 60% para 80% (royalties excedentes) e de 50% para 54% (participação especial). Contudo, os valores da proposta orçamentária destinados aos entes subnacionais (fonte 142), no valor de R\$ 36,7 bilhões, correspondem aos percentuais estipulados anteriormente³⁴, procedimento adotado para compatibilizar o orçamento com a execução orçamentária, a qual deve observar a mencionada medida cautelar.

Com os efeitos dessa medida cautelar, os acréscimos previstos para Estados, Distrito Federal e Municípios são destinados às vinculações originalmente previstas para os órgãos específicos da administração direta da União e ao Fundo Social, bem como para as áreas de educação e saúde, nos termos da Lei nº 12.858/2013.

Ao Fundo Social são destinados R\$ 8,4 bilhões. Além dos recursos advindos de royalties e de participação especial, integram o seu orçamento receitas industriais (fonte 186), no valor de R\$ 358,1 milhões, e recursos próprios financeiros (fonte 280), no valor de R\$ 1,8 bilhão, perfazendo um total de R\$ 10,6 bilhões para 2020. Destaque-se que esse fundo foi criado com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas (Lei nº 12.351/2010).

5.5.2. Destinação para as Áreas de Educação e de Saúde

A Lei nº 12.858, de 2013, estabeleceu vinculação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Nos termos dos incisos do art. 2º do citado diploma legal, serão destinados exclusivamente à educação pública (75%), com prioridade para a educação básica, e à saúde (25%) os seguintes recursos:

- a) receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos *royalties* e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, exploradas em plataforma (inciso I);
- b) receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos *royalties* e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, exploradas em plataforma (inciso II);
- c) 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (inciso III); e
- d) receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção (inciso IV).

³³ Deve-se observar que, quando recursos próprios e vinculados são utilizados para a constituição de reserva de contingência classificada como o indicador de resultado primário 0 (despesa financeira), o objetivo do procedimento é a não programação dos recursos com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário.

³⁴ Mantido o percentual de 80% para *royalties* mínimos.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Na proposta orçamentária para 2020, são previstas arrecadações decorrentes dos regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção.

Para o regime de concessão, no âmbito da União, as áreas de educação e saúde são beneficiadas com a aplicação do inciso I (exploração em plataforma), caso a declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012. Nessa hipótese, os valores destinados à educação e saúde (fonte 142) são de, respectivamente, R\$ 730,6 milhões (75%) e R\$ 243,5 milhões (25%).

No regime de cessão onerosa, as previsões são integralmente atingidas pelo inciso I do art. 2º da Lei nº 12.858/2013: áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012. Situação na qual devem ser destinados pela União, após transferência a Estados e Municípios (80% dos royalties mínimos e 60% dos royalties excedentes), 75% para educação (R\$ 1,6 bilhão) e 25% (R\$ 533,2 milhões) para saúde (fonte 142).

Quanto ao regime de partilha de produção, estão previstos R\$ 607,1 milhões que, nos termos do art. 42-B, inciso II, da Lei nº 12.351/2010 deveriam ser destinados: 78% a Estados, Distrito Federal e Municípios e 22% para a União, a ser alocado no Fundo Social, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da administração direta da União. Dessa parcela destinada ao fundo, 50% cabem ao Ministério da Educação. Porém, em virtude da medida cautelar do STF, encontra-se suspenso o art. 42-B da Lei nº 12.351/2010. A proposta orçamentária, aloca os recursos a serem arrecadados no regime de partilha de produção (fonte 142) na seguinte proporção: 2/3 (R\$ 404,7 milhões) a serem transferidos a Estados e Municípios e 1/3 (R\$ 202,4 milhões) em reserva de contingência de natureza financeira no órgão orçamentário “90000 - Reserva de Contingência”. Assim, os recursos não programados, cumprem o papel de contribuir com a meta de resultado primário.

Para educação, há ainda o acréscimo decorrente da aplicação do inciso III c/c o art. 3º da Lei nº 12.858/2013, que vincula integralmente ao Fundo Social os recursos dos royalties e da participação especial destinados à União oriundos de campos das áreas do Pré-Sal explorados sob o regime de concessão, cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido antes de 3 de dezembro de 2012 (fonte 108). Assim, são destinados à educação R\$ 8,3 bilhões (50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social).

Situação especial ocorre com a destinação de royalties excedentes provenientes da exploração em terra. Para essa situação, não houve suspensão do disposto no art. 49, inciso I, alínea “d”, com redação dada pela Lei nº 12.734/2012, que destina 25% da receita em questão ao Fundo Social, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da administração direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo. Sem regulamentação, são destinados 50% dos recursos do Fundo Social à educação (fonte 108), ou seja, R\$ 71,5 milhões.

Dessa forma, as aplicações totais em educação previstas no PLOA 2020, financiadas pela arrecadação de royalties e participações especiais, somam R\$ 10,7 bilhões (decréscimo de 1,8% em relação ao PLOA 2019), dos quais R\$ 8,4 bilhões oriundos do Fundo Social. Dentre as receitas do Fundo Social, são destinados ainda à educação R\$ 358,1 milhões decorrentes da arrecadação de receitas industriais. Assim, os recursos decorrentes da aplicação da Lei nº 12.858/2013 destinados à educação somam R\$ 11,1 bilhões.

Tais recursos, nos termos do art. 2º dessa Lei, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica. Nesses termos, o PLOA 2020 destina R\$ 8,8 bilhões à educação básica (79,0%), dos quais R\$ 6,8 bilhões à complementação da União ao FUNDEB.

A vinculação de receitas decorrentes da exploração de petróleo às áreas de educação e de saúde introduzida pela Lei nº 12.858/2013 foi motivada por expectativas sobre as áreas do Pré-Sal,



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

identificadas como de elevado potencial de arrecadação, em especial aquelas a serem exploradas sob os regimes de cessão onerosa e de partilha de produção, hipóteses contidas no art. 2º, incisos I e II, da Lei nº 12.858/2013.

Os arts. 2º e 4º desse marco legal estabeleceram que, para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214³⁵ e no art. 196 da Constituição Federal, os recursos destinados para as áreas de educação e saúde deverão ser aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição.

A saúde, porém, havia sofrido revés com a impossibilidade dos valores alocados no setor serem efetivamente acrescidos ao seu piso de despesas, uma vez que a Emenda Constitucional nº 86/2015 (Orçamento Impositivo) passou a computar tais recursos na apuração do montante mínimo a ser aplicado³⁶. Todavia, medida cautelar concedida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5595, proposta pelo Procurador-Geral da República, suspendeu a eficácia dos artigos 2º e 3º da Emenda Constitucional nº 86/2015, o que restabelece o acréscimo ao piso constitucional da parcela de recursos oriunda da participação no resultado e compensação financeira devidos pela exploração de petróleo e gás natural.

5.5.3. Vinculações a outros órgãos

Dentre as hipóteses de arrecadação de receitas decorrentes da exploração de petróleo previstas no PLOA 2020, prepondera as relativas ao regime de concessão em plataforma. Para a União essas receitas são distribuídas segundo três possibilidades:

- a) declaração de comercialidade a partir de 3/12/2012, qualquer situação: 75% para educação e 25% para saúde, nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 12.858/2013;
- b) declaração de comercialidade antes de 3/12/2012, área e camada Pré-Sal: 50% para o Fundo Social e 50% para educação, nos termos do art. 2º, inciso III, c/c art. 3º da Lei nº 12.858/2013; e
- c) declaração de comercialidade antes de 3/12/2012, demais situações: órgãos da administração direta da União, nos termos dos arts. 48, 49, inciso II, e 50, § 2º, da Lei nº 9.478/1997, sem alterações da Lei nº 12.734/2012.

O novo marco legal, a Lei nº 12.734/2012, c/c a Lei nº 12.858/2013, destina recursos da União somente para educação, saúde e Fundo Social. Com a suspensão parcial de seus dispositivos decorrente de medida cautelar, retoma-se, para os casos de declaração de comercialidade antes de 3/12/2012 em áreas distintas do Pré-Sal, a destinação dos recursos para os Ministérios da Defesa, do Meio Ambiente, de Minas e Energia e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

Nessa hipótese, parte das vinculações a órgãos específicos da administração direta da União, definidas com o advento da Lei nº 9.478/1997, de forma recorrente, não são utilizadas para as finalidades previstas. Parcela considerável de suas aplicações é alocada em reserva de contingência de natureza financeira, o que contribui para o cumprimento da meta de resultado primário fixada nas leis de diretrizes orçamentárias. O mesmo ocorre com os recursos do Fundo Social, alocados em dotação genérica para “Promoção de Investimentos no Brasil e no Exterior”, também de natureza financeira e sem utilização nos orçamentos anteriores. Para 2020, as previsões seguem a distribuição explicitada na Tabela 22.

TABELA 22 - ALOCAÇÃO DAS RECEITAS DO PETRÓLEO EM RESERVA DE CONTINGÊNCIA

R\$ milhões

³⁵ Art. 214, inciso VI, da Constituição: estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

³⁶ Art. 3º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

ÓRGÃO	Fonte 142	Reserva de Contingência	%
Ministério da Defesa (MD)	1.340,4	448,9	33,5%
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	147,2	147,2	100,0%
Ministério de Minas e Energia (MME)	1.472,1	1.407,4	95,6%
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC)	744,8	744,6	99,9%
Reserva de Contingência (RC)	202,4	202,4	100,0%
Encargos Financeiros da União (EFU) - Fundo Social (FS)	8.400,8	8.400,8	100,0%
TOTAL	12.307,7	11.351,2	92,2%

Fonte: PLOA 2020

5.6. Pessoal e Encargos Sociais (GND 1)

As despesas com pessoal e encargos sociais (GND 1) dizem respeito ao gasto com a folha de pagamento do pessoal civil e militar, abrangendo ativos, inativos e pensionistas.

O PLOA 2020 prevê R\$ 337,9 bilhões para gastos primários com pessoal e encargos sociais. Esse valor, que se inclui integralmente entre as despesas obrigatórias, indica acréscimo de 3,84% (R\$ 12,5 bilhões) em relação ao valor autorizado para 2019, conforme a Mensagem presidencial. Esse crescimento é próximo à inflação de 3,37%, de julho/2018 a junho/2019, medida pelo IPCA e considerada no PLOA 2020 para fins de apuração do limite de despesas primárias do exercício, conforme EC 95/2016.

Acrescentando-se as despesas financeiras (contribuição patronal para a seguridade social do servidor público), que somam R\$ 26,2 bilhões, o gasto total com pessoal em 2020 foi estimado em R\$ 364,1 bilhões. Tal montante é 4,06% superior ao total de gastos autorizados para 2019. Cabe destacar que parte dessas despesas financeiras vieram indevidamente classificadas no grupo de natureza 9.

O crescimento na despesa de pessoal para 2020 decorre basicamente da anualização do aumento remuneratório concedido aos docentes do Ministério da Educação, conforme a Lei nº 13.325, de 29 de julho de 2016, de acordos coletivos de trabalho de empresas estatais dependentes e da inclusão de servidores civis e militares dos extintos Territórios Federais de Rondônia, Roraima e Amapá em Quadro em Extinção da Administração Pública Federal, em cumprimento ao disposto nas Emendas Constitucionais nº 60, de 11 de novembro de 2009, nº 79, de 27 de maio de 2014, e nº 98, de 6 de dezembro de 2017.

As despesas com pessoal e encargos sociais encontram-se programadas por Poder e órgão autônomo (Ministério Público da União - MPU e Defensoria Pública da União - DPU) conforme Tabela 23.

TABELA 23 - DISTRIBUIÇÃO DOS GASTOS COM PESSOAL E ENCARGOS POR PODER - PLOA 2020

PODER / ÓRGÃO AUTÔNOMO	Despesa		Total	% rel. desp. prim.	% da RCL conf. LRF	% de utilização
	Primária	Financeira				
Legislativo	10,27	0,52	10,79	3,0	2,500%	1,16%
Judiciário	35,34	4,25	39,59	10,5		4,00%
Judiciário (exceto TJDF)	33,11	3,97	37,08	9,8	6,000%	3,75%
TJDF	2,23	0,28	2,51	0,7	0,275%	0,25%
MPU	5,24	0,66	5,90	1,6		0,59%
MPU (exceto MPDFT)	4,55	0,57	5,12	1,3	0,600%	0,52%
MPDFT	0,69	0,09	0,78	0,2	0,092%	0,08%
DPU	0,30	0,04	0,34	0,1		
Executivo	286,74	20,75	307,49	84,9		32,49%



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Executivo (exceto Ex-Territórios, sentenças judiciais e FCDF)	264,22	19,54	283,76	78,2	37,900%	29,94%
Ex-Território de Roraima	1,01	0,08	1,09	0,3	0,160%	0,11%
Ex-Território de Amapá	1,41	0,15	1,56	0,4	0,273%	0,16%
FCDF	13,25	0,20	13,45	3,9	2,200%	1,50%
Sentenças Judiciais	6,85	0,78	7,63	2,0		
TOTAL	337,89	26,22	364,11	100,0	50,000%	38,26%

RCL 2020: R\$ 882,46 bilhões.

Fonte: Mensagem Presidencial, pág. 46.

Note-se a proeminência do Poder Executivo nesse tipo de despesa. Do valor total das despesas primárias com pessoal – R\$ 337,89 bilhões – 84,9% são alocados por esse Poder (R\$ 286,74 bilhões). Do restante, 10,5% (R\$ 35,34 bilhões) são aplicados pelo Judiciário, 3,0% (R\$ 10,27 bilhões) pelo Legislativo, 1,6% (R\$ 5,24 bilhões) pelo MPU e 0,1% (R\$ 0,30 bilhão) pela DPU.

Verifica-se ainda que todos os Poderes e o MPU cumprem os limites definidos na LRF. O Poder Legislativo, por exemplo, com gastos primários programados de R\$ 10,27 bilhões (1,16% da RCL), não alcança sequer metade do limite de 2,5% da RCL. O total de gastos com pessoal permitido para União, em proporção da RCL (50,0%), também está sendo observado, pois a despesa total prevista equivale a 38,26% da RCL.

Nessas condições, restam respeitados os limites estabelecidos nos arts. 19, inciso I, e 20, inciso I, da LRF³⁷, ainda que não efetuadas as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 do mesmo diploma.

Varição da despesa com pessoal e encargos sociais no período de 2001 a 2020

A despesa com pessoal e encargos sociais apresenta crescimento nominal acumulado de 456,3%, cotejando-se o valor proposto para 2020 com a execução verificada no ano de 2001, conforme apresentado na Tabela 24. No mesmo período, a previsão de crescimento nominal da receita corrente líquida é de 426,0% e a do PIB de 478,7%. O total previsto dessas despesas deve passar de 4,1% do PIB em 2014 para 4,8% do PIB em 2020. Essa elevação de 0,7 ponto percentual equivale a R\$ 53,3 bilhões, considerando-se o PIB projetado para 2020.

TABELA 24 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS - 2001 A 2020

ANO	R\$ milhões							
	Dotação Inicial (a)	Autorizado (b)	Executado (c)	% Exec. (d= c / b)	RCL ¹ (e)	% RCL ² (f=c / e)	PIB Nominal ³ (g)	% PIB (h=c / g)
2001	59.483,7	65.949,8	65.449,4	99,2	167.739,1	39,0	1.315.755,5	5,0
2002	68.497,8	75.322,1	75.029,0	99,6	201.927,3	37,2	1.488.787,3	5,0
2003	77.046,2	79.301,1	78.974,7	99,6	224.920,2	35,1	1.717.950,4	4,6
2004	84.120,0	90.296,8	89.431,6	99,0	264.353,0	33,8	1.957.751,2	4,6

³⁷ Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

[...]

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
 Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

2005	98.109,6	101.679,3	100.286,6	98,6	303.015,8	33,1	2.170.584,5	4,6
2006	112.655,3	115.555,1	115.011,9	99,5	344.731,4	33,4	2.409.449,9	4,8
2007	128.065,6	128.828,2	126.877,8	98,5	386.681,9	32,8	2.720.262,9	4,7
2008	137.612,6	146.246,7	144.483,7	98,8	428.563,3	33,7	3.109.803,1	4,6
2009	168.797,9	169.163,6	167.066,3	98,8	437.200,3	38,2	3.333.039,3	5,0
2010	184.150,2	184.806,5	183.278,2	99,2	499.866,6	36,7	3.885.847,0	4,7
2011	199.765,9	200.163,3	197.481,5	98,7	558.706,4	35,3	4.376.382,0	4,5
2012	203.240,4	207.226,9	204.501,6	98,7	616.933,4	33,1	4.814.760,0	4,2
2013	225.983,1	226.311,9	221.981,3	98,1	656.094,2	33,8	5.331.619,0	4,2
2014	242.003,4	241.252,9	239.420,1	99,2	641.578,2	37,3	5.778.953,0	4,1
2015	256.867,7	257.837,6	256.456,6	99,4	674.522,7	38,0	5.995.787,0	4,3
2016	277.187,3	280.105,5	277.254,2	99,0	709.929,6	39,1	6.267.205,0	4,4
2017	306.916,0	310.661,0	304.127,9	97,9	727.254,3	41,8	6.553.842,7	4,6
2018	322.777,1	328.744,9	316.688,5	96,3	805.348,4	39,3	6.827.586,0	4,6
2019 ⁴	350.435,4	349.912,9	215.739,6	61,6	845.489,3	41,4	7.157.800,0	4,9
2020 ⁵	364.107,8	-	-	-	882.460,0	41,3	7.614.622,0	4,8

Fonte: PLOA 2020 e SIGA Brasil.

(1) 2019 extraído do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida do RREO de julho/2019 e 2020 conforme Mensagem Presidencial do PLOA 2020, pág. 46;

(2) Cálculo da despesa relativa à RCL não considera as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 da LRF – 2019 com base no valor autorizado, 2020 com base no PLOA;

(3) retirado de <https://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/Indeco.asp> - 2019 e 2020 com base na apresentação do Ministério da Economia;

(4) 2019: percentuais relativos ao valor autorizado; (5) 2020: percentuais relativos ao PLOA 2020 (dotação inicial na tabela).

A partir de 2013, os gastos com pessoal crescem em termos nominais em ritmo superior à RCL, movimento que se mostra mais substancial em 2017, quando chegam à proporção de 41,8% da RCL. Em 2020, a despesa deverá se manter em patamar elevado, equivalendo a cerca de 41,3% da RCL.

O aumento dessa despesa em relação à RCL a partir 2014 se justifica, basicamente: (i) pela desaceleração da arrecadação em virtude do mau desempenho do PIB; ii) pelo conjunto de reajustes concedidos a partir de 2016 aos servidores públicos federais; iii) pelo conjunto de benefícios fiscais concedidos; iv) pela contratação de servidores para preenchimento de vacâncias; e v) pela aprovação de normas que autorizaram a reintegração dos servidores dos ex-territórios ao quadro federal.

Anexo V – Autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, relativas a despesas com pessoal e encargos sociais:

O Anexo V do PLOA 2020 prevê R\$ 4,7 bilhões para reestruturação do sistema de proteção social dos militares das Forças Armadas.

Quanto às autorizações para provimento, admissão ou contratação de pessoal, o Anexo prevê um impacto primário de R\$ 2,5 bilhões em 2020 distribuídos em todos os Poderes. Desse montante, R\$ 2,3 bilhões dos recursos estão reservados para aplicação pelo Poder Executivo. A Tabela 25 detalhada referidas autorizações:

TABELA 25 - DISTRIBUIÇÃO DAS AUTORIZAÇÕES DO ANEXO V

PODER / ÓRGÃO AUTÔNOMO	R\$ milhões					
	Despesa em 2020			Despesa Anual a Partir de 2021		
	Primária	Financeira	Total	Primária	Financeira	Total
Legislativo	25,7	4,1	29,7	49,1	8,1	57,1
Judiciário	155,6	16,7	172,4	223,5	23,0	246,4
MPU e CNMP	1,1	0,0	1,1	6,4	0,2	6,6
DPU	8,2	0,1	8,3	9,2	0,1	9,3
Executivo	2.258,4	333,8	2.592,2	3.051,1	454,9	3.506,0



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
 Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

SUBTOTAL	2.449,1	354,7	2.803,7	3.339,2	486,2	3.825,4
II. ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA DE CARREIRAS E AUMENTO DE REMUNERAÇÃO						
Executivo	4.730,0		4.730,0	4.730,0		4.730,0
SUBTOTAL	4.730,0		4.730,0	4.730,0		4.730,0
TOTAL	7.179,1	354,7	7.533,7	8.069,2	486,2	8.555,4

Fonte: Anexo V, PLOA 2020

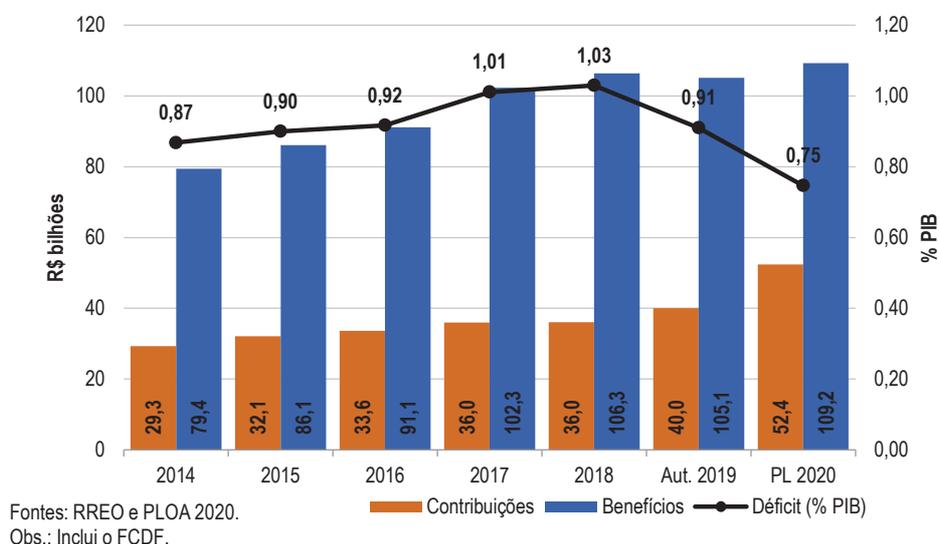
Conforme se verifica, o impacto total na despesa primária em 2020 será de R\$ 7,2 bilhões. A partir de 2021, o impacto anualizado da citada despesa será de R\$ 8,1 bilhões.

5.6.1. Benefícios Previdenciários e Resultados dos Regimes Próprios

O atual Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS), previsto no art. 40 da Constituição Federal, constitui sistema previdenciário de caráter contributivo e solidário, baseado na arrecadação de contribuições patronal, de servidores civis ativos e inativos e de pensionistas. Em paralelo ao RPPS, existe o regime de inatividade remunerada e de pensões de militares.

O PLOA 2020 projeta déficit consolidado do RPPS e das pensões dos militares de R\$ 56,9 bilhões, correspondentes a 0,75% do PIB³⁸. Projeta-se queda do déficit como proporção do PIB em relação ao exercício em curso, no qual a previsão indica que alcançará 0,91% do PIB. O Gráfico 3 apresenta os resultados consolidados do RPPS e das pensões militares nos últimos anos, em valores correntes e em percentual do PIB. Os gastos com a inatividade remunerada dos militares não estão contemplados nos dados a seguir.

GRÁFICO 3 - RPPS E PENSÕES MILITARES - UNIÃO



Todavia, os regimes jurídicos aplicáveis ao RPPS e às pensões militares são distintos. Por conseguinte, convém apresentar adicionalmente os dados de forma segregada.

No caso do RPPS da União, cabe lembrar que a Lei nº 12.618, de 2012, instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargos efetivos da União e autorizou a criação de até três fundos de previdência complementar, um para cada Poder. Com o advento desses Fundos, os servidores que ingressaram no serviço público a partir de 31 de janeiro

³⁸ Inclui as receitas e as despesas com o FCDF.



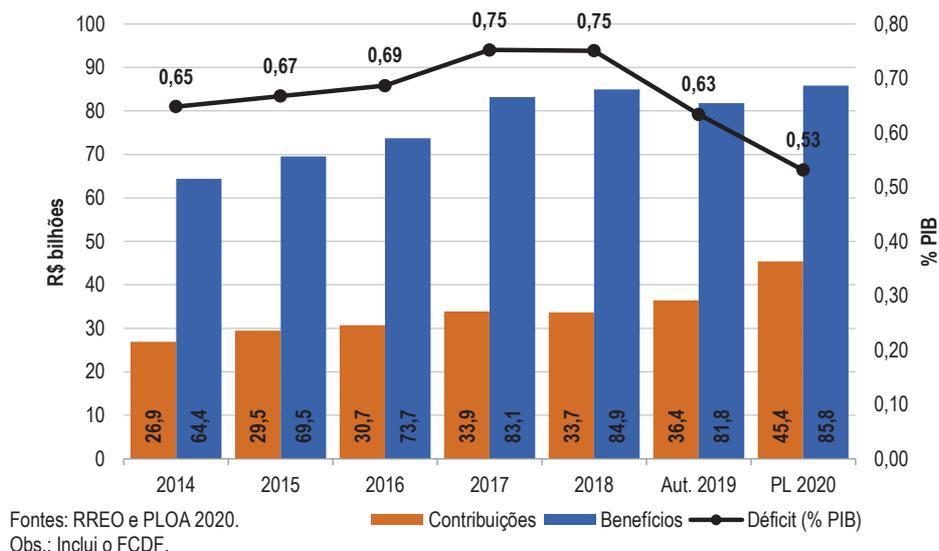
CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

de 2013, bem como os já pertencentes aos quadros que optaram pelo regime de previdência complementar, têm teto de aposentadoria igual ao dos beneficiários do RGPS. A complementação da aposentadoria para esses servidores, cuja renda superar o teto, ocorrerá pelo respectivo Fundo, mediante plano de benefícios na modalidade de contribuição definida³⁹.

De acordo com os dados observados desde 2014, notamos uma tendência de alta do déficit em proporção do PIB até 2017. Para o ano corrente, há expectativa de redução do déficit, que deve continuar no exercício de 2020.

GRÁFICO 4 - SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO



Importante realçar que a proposta orçamentária incorpora os efeitos do texto da reforma previdenciária aprovada na Câmara dos Deputados na sessão realizada em 8 de agosto de 2019. De acordo com a Mensagem Presidencial, as principais inovações que contribuem para diminuição do déficit são:

- aumento na idade mínima para aposentadoria voluntária;
- cálculo do benefício de aposentadoria com base na média de todas as contribuições previdenciárias durante a vida laboral do servidor;
- exigência de maior tempo contribuição do servidor para melhorar o valor do benefício;

³⁹ Nesse sistema, o benefício a ser recebido depende das contribuições efetuadas ao longo dos anos trabalhados e da capitalização dos investimentos realizados pelo Fundo, que conta em seu Conselho Deliberativo com três representantes da União e três representantes dos servidores participantes.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

- adoção de alíquotas progressivas em função da renda.

De acordo com dados divulgados pela Secretaria de Previdência⁴⁰ e apresentados na Tabela 26, a reforma da previdência deve gerar, em 10 anos, economia de R\$ 159,8 bilhões no Regime Próprio de Previdência do Servidor.

TABELA 26 - ECONOMIA COM A PEC 06/2019 APROVADA EM 1º TURNO NA CÂMARA

R\$ bilhões

DECOMPOSIÇÃO	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	10 anos
RPPS União (Total)	4,8	8,2	11,4	13,9	17,3	19,7	22,0	19,7	21,1	21,6	159,8
Aposentadorias	1,5	4,2	6,8	8,7	11,4	13,3	15,2	13,2	14,3	14,5	103,2
Pensão por Morte	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1,1	1,2	1,6	1,8	2,0	11,2
Receita da postergação de benefícios	0,0	0,8	1,5	2,0	2,8	3,2	3,7	2,9	3,2	3,2	23,5
Novas Alíquotas de Contribuição	3,2	3,0	2,8	2,8	2,6	2,5	2,2	2,4	2,2	2,2	25,7
IRPF RPPS	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-3,8

Fonte: Secretaria de Previdência do Ministério da Economia.

Relativamente ao regime de inatividade remunerada e de pensões dos militares, vale destacar que a AGU, com base no Parecer nº 00016/2015/ASSE/CGU/AGU, de 02/06/2015, sustenta o entendimento de que não é possível se falar em Regime Próprio de Previdência dos Militares, por ausência de plano de custeio paralelo a um plano de benefício, restando prejudicados os preceitos relativos a uma avaliação atuarial. Nessa linha, a avaliação somente seria possível em relação às pensões militares, que contam com Plano de Benefício e Plano de Custeio, regulados pela Lei nº 3.765, de 1960.

No entanto, o TCU reiterou a necessidade de que os dispêndios com militares da reserva remunerada e reformados constem de demonstrativos de cálculo atuarial dos compromissos financeiros da União com os integrantes das Forças Armadas. No Voto que orientou o Acórdão nº 2.314/2015 – TCU, o qual teve por objeto o monitoramento das determinações e recomendações expedidas pelo Acórdão nº 2.059/2012 - Plenário, com as alterações introduzidas pelo Acórdão nº 2.468/2013 – Plenário, ficou assim consignado:

“com essas determinações, esta Corte de Contas não pretende rever a natureza das aposentadorias militares, mas meramente refletir adequadamente o montante de recursos que deverão ser despendidos pelo Tesouro Nacional para pagamento dessas despesas no longo prazo, de acordo com os princípios delineados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e para a melhor transparência da gestão pública”.

Assim, a análise dessas parcelas é feita separadamente. No caso das pensões militares, observamos uma tendência de alta do déficit em proporção do PIB até 2018. No ano corrente, a expectativa é de que o déficit se estabilize e, em 2020, tenha uma diminuição brusca.

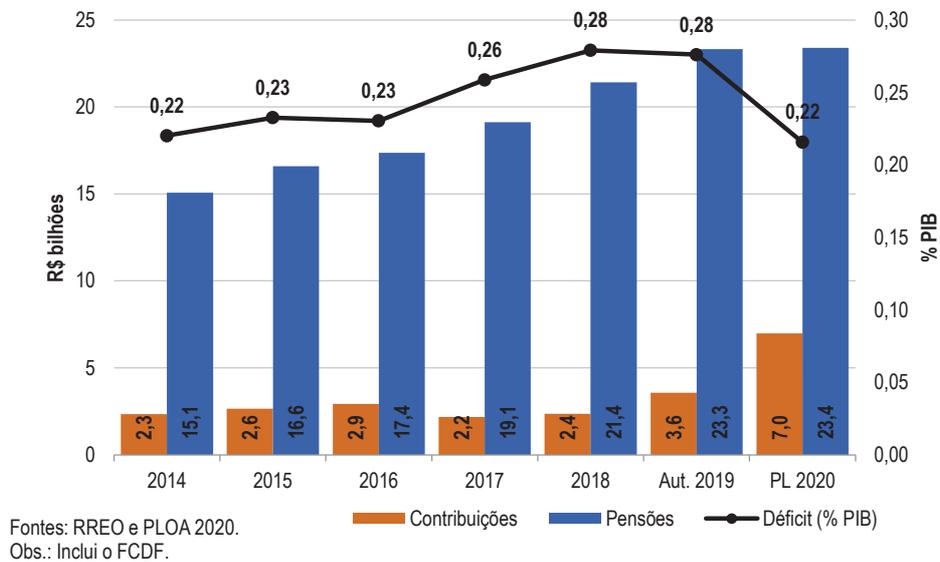
GRÁFICO 5 - PENSÕES MILITARES

⁴⁰ http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/07/18_07_19_Impacto_Fiscal_PEC_06_R_9335milhoes_1oturno.pdf



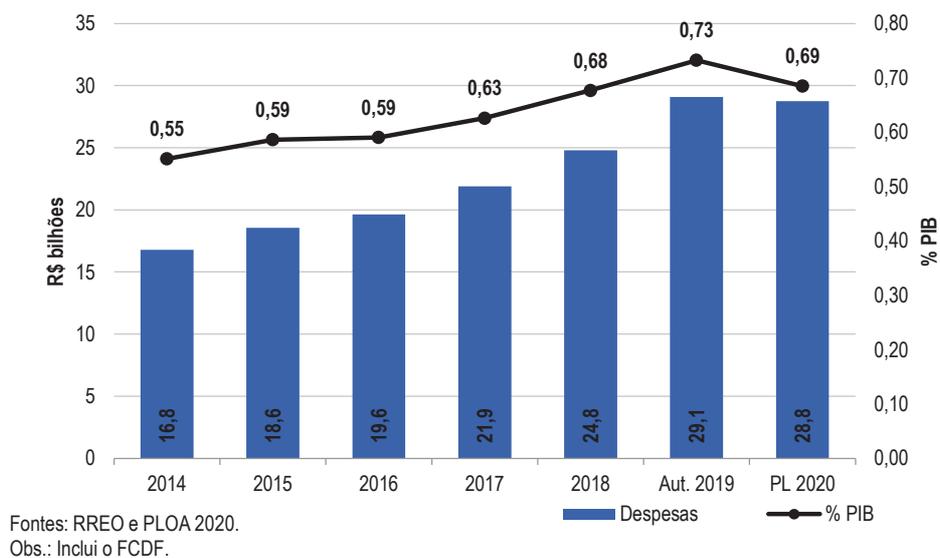
CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF



Quanto às despesas com a inatividade dos militares, há um crescimento dos gastos ao longo do período. Todavia, para 2020, estima-se a redução das despesas em proporção do PIB.

GRÁFICO 6 - INATIVOS MILITARES





CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Segundo o Executivo, a expectativa de redução do déficit relativo ao regime de pensões militares e nas despesas com inatividade, em 2020, decorre dos efeitos do PL nº 1.645, de 2019, que reestrutura o Sistema de Proteção Social dos militares das Forças Armadas. Conforme a exposição de motivos que acompanha a referida proposição, a elevação de despesas com pessoal em virtude da reestruturação de carreira é estimada em R\$ 21,16 bilhões até 2022. Esse aumento é compensado pela elevação das receitas no montante esperado de R\$ 23,45 bilhões no mesmo período.

TABELA 27 - ESTIMATIVA DE IMPACTO FISCAL DECORRENTE DO PL 1.645/2019

ANO	TOTAL DE DESPESAS	TOTAL DE RECEITAS	R\$ bilhões
			RESULTADO RECEITA X DESPESAS
2020	4,73	5,49	0,76
2021	7,06	7,87	0,81
2022	9,37	10,09	0,72
TOTAL	21,16	23,45	2,29

Fonte: Exposição de Motivos sobre o PL nº 1.645, de 2019.

5.7. Outras Despesas Correntes (GND 3)

5.7.1. Benefícios Previdenciários e Resultado do Regime geral de Previdência Social

O PLOA 2020 prevê que as despesas do Regime Geral de Previdência Social - RGPS - alcançarão o montante de R\$ 682,7 bilhões, representando um crescimento nominal de 8,2% frente à projeção para 2019, de R\$ 630,9 bilhões, contida no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2019. Desse total, R\$ 658,5 bilhões serão destinados ao pagamento de benefícios normais (aposentadorias, pensões, demais auxílios)⁴¹, R\$ 20,3 bilhões ao cumprimento de sentenças judiciais e R\$ 3,9 bilhões à compensação entre os regimes previdenciários. As projeções de despesas contemplam crescimento vegetativo dos benefícios de 4,9%, variação projetada do INPC em 2019 de 4,02% e reajuste de 4,11% do salário mínimo que deverá vigorar a partir de janeiro de 2020.

De acordo com a Mensagem Presidencial do PLOA 2020, o percentual de reajuste do salário mínimo resulta da combinação do INPC esperado para 2019, de 4,02%, mais o arredondamento para a unidade de real imediatamente superior, resultando no valor de R\$ 1.039,00.

Por outro lado, as receitas líquidas da contribuição previdenciária estão estimadas em R\$ 428,0 bilhões, correspondendo a um aumento nominal de 5,8% em relação a 2019, tendo por base a estimativa de arrecadação de R\$ 404,6 bilhões contida no citado Relatório Bimestral das Receitas e Despesas Primárias. A estimativa da receita contempla uma previsão de crescimento da massa salarial nominal de 6,3%.

O resultado do RGPS não sofre impactos decorrentes das desonerações promovidas sobre a folha de salários de diversos setores da economia. Seguindo o que determina o inciso IV do art. 9º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, a União compensará o Fundo do Regime Geral de

⁴¹ No PLOA 2020, considerando o Orçamento da Seguridade Social, R\$ 6,3 bilhões da ação “Benefícios Previdenciários Urbanos”, R\$ 135,7 bilhões da ação “Benefícios Previdenciários Rurais”, R\$ 10,0 bilhões da ação “Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)” e R\$ 5,3 bilhões da ação “Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor” foram alocados no órgão 93000 – Programações condicionadas à aprovação legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição, em virtude de insuficiência apurada no cumprimento da regra de ouro. Ao longo do exercício, será necessária a aprovação de projeto de lei de crédito adicional, por maioria absoluta do Congresso Nacional, ressaltando as respectivas operações de crédito do cálculo da regra de ouro e permitindo sua regular execução.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Previdência Social (FRGPS) no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do RGPS.

Para 2019, estima-se uma compensação da ordem de R\$ 10,4 bilhões, segundo projeções contidas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre. A proposta orçamentária para 2020 traz valores também da ordem de R\$ 10,4 bilhões⁴². A receita total estimada do RGPS para 2020, representada pela soma da contribuição previdenciária com a compensação pela desoneração da folha, atinge R\$ 438,4 bilhões.

Consoante informado na referida Mensagem Presidencial, a projeção de receitas e despesas previdenciárias do PLOA 2020 assumiu a hipótese de aprovação da PEC nº 6/2019, que veicula a chamada Reforma da Previdência, ora em tramitação no Senado Federal, na forma aprovada pela Câmara dos Deputados.

Posteriormente ao envio do PLOA, a PEC nº 6/2019 foi aprovada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal em 04/09/2019, na forma de substitutivo, estando pendente de votação em dois turnos no Plenário do Senado Federal para ser promulgada a correspondente emenda à Constituição.

Em relação ao texto aprovado na Câmara, a principal alteração que repercute sobre as despesas do RGPS diz respeito à garantia de que nenhuma pensão fique abaixo do salário mínimo⁴³. Inicialmente, essa modificação seria incorporada à chamada PEC paralela, cuja tramitação apenas se inicia. Porém, em Complementação de Voto aprovada na CCJ, definiu-se que referida garantia aos pensionistas deve ser veiculada por meio de simples supressão de dispositivo da PEC nº 6/2019. Com isso, a modificação, não prevista na Proposta Orçamentária, repercutirá sobre as contas previdenciárias a partir da eventual promulgação da Emenda Constitucional. O Parecer da CCJ estimou em R\$ 40 bilhões a repercussão fiscal da medida em 10 anos, combinada com a duplicação da cota por dependente pensionista no caso de menores de idade, caso essas medidas fossem incorporadas à PEC paralela. Ao ser incluída na própria PEC nº 6/2019, estimou-se um impacto adicional da garantia do salário mínimo aos pensionistas de R\$ 10 bilhões, em 10 anos.

Cabe mencionar que o impacto total do Substitutivo à PEC nº 6/2019, aprovado pela CCJ do Senado Federal, relativamente ao ordenamento vigente, foi estimado em R\$ 870 bilhões em 10 anos para a União⁴⁴. Esse montante é pouco inferior aos R\$ 914,3 bilhões de ganho fiscal estimados pelo Ministério da Economia para o texto aprovado na Câmara dos Deputados, exclusive o aumento de CSLL para o setor bancário⁴⁵. Do total de R\$ 914,3 bilhões, R\$ 654,7 bilhões cabem ao RGPS, aproximadamente 71,6% do total.

As estimativas do Ministério evidenciam, ainda, que o impacto favorável da PEC sobre o conjunto de receitas e despesas do RGPS para 2020 é limitado, alcançando R\$ 3,6 bilhões, aumentando paulatinamente ao longo dos anos para atingir R\$ 134,7 bilhões em 2029.

⁴² Referida compensação está albergada na ação orçamentária 00LI - *Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS (Lei nº 12.546, de 2011)*, nos Órgãos Encargos Financeiros da União (R\$ 5,4 bilhões) e Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no Inciso III do Art. 167 da Constituição (R\$ 5,0 bilhões).

⁴³ Outra modificação de relevo no parecer aprovado pela CCJ em relação à matéria aprovada pela Câmara dos Deputados, não associada ao RGPS, mas aos benefícios assistenciais, é a supressão na PEC dos preceitos afetos ao benefício de prestação continuada – BPC. Nesse contexto, os dispositivos constitucionais vigentes sobre o BPC ficariam incólumes. O impacto fiscal negativo da retirada do BPC da Reforma da Previdência foi estimado em R\$ 25 bilhões em 10 anos, pelo Parecer da CCJ.

⁴⁴ Na chamada PEC paralela, foram incluídas medidas que provocam aumentos localizados de gasto previdenciário em relação à PEC nº 6/2019 e limitam as renúncias previdenciárias de entidades filantrópicas e da exportação de produtos agropecuários, além da permissão para se estender as regras do Regime Próprio dos Servidores Públicos aos servidores de estados, Distrito Federal e municípios. No âmbito da União, o impacto fiscal combinado da PEC nº 6/2019 e da PEC paralela atingiria um total de R\$ 962 bilhões, consoante o Parecer da CCJ.

⁴⁵ Disponível em http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/07/18_07_19_Impacto_Fiscal_PEC_06_R_9335milhoes_1oturno.pdf, acesso em 10/09/2019.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

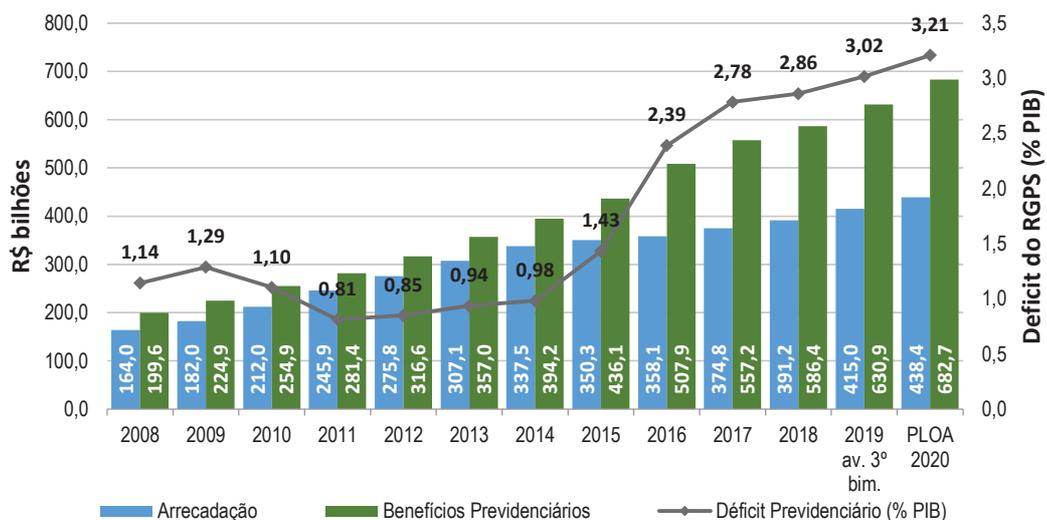
A receita previdenciária do PLOA foi estimada considerando o regime progressivo de alíquotas de contribuição previsto na PEC⁴⁶. De acordo com a Mensagem Presidencial do PLOA 2020, essa mudança representará uma redução de R\$ 3,2 bilhões na arrecadação líquida do RGPS.

Do confronto entre as receitas, incluindo a compensação pela desoneração da folha de pagamento, e as despesas do RGPS, verifica-se para 2020 a previsão de ocorrência de déficit de R\$ 244,2 bilhões (equivalentes a 3,2% do PIB). Para 2019, as projeções da reavaliação do 3º bimestre indicam uma necessidade de financiamento de R\$ 215,9 bilhões (3,0% do PIB).

Desde 2012, o déficit do RGPS vem crescendo, tanto em termos reais quanto em proporção do PIB, saltando de 0,8%, em 2011, para 3,2% projetados para 2020. Esse comportamento é associado ao crescimento do gasto com o pagamento de benefícios, haja vista que a receita previdenciária mantém-se relativamente estável em relação ao PIB, nos últimos anos. A dinâmica demográfica é o principal fator para a deterioração dos resultados do Regime Geral de Previdência Social.

O gráfico seguinte apresenta o comportamento das receitas, despesas e resultado do RGPS nos últimos anos, em valores absolutos e em percentual do PIB.

GRÁFICO 7 - EVOLUÇÃO DO RESULTADO DO RGPS



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



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Vale mencionar que, de acordo com as projeções atuariais enviadas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo no PLDO 2020, cujos cálculos não levaram em consideração a aprovação de novas regras no bojo da Reforma Previdenciária, a dinâmica de receitas e despesas previdenciárias levará a crescentes necessidades de financiamento do RGPS nas próximas décadas, atingindo o percentual de 11,23% do PIB em 2060.

Por fim, segundo esclarece a citada Mensagem Presidencial, no bojo das despesas previstas para 2020, está incluído o pagamento da oitava de dez parcelas anuais referentes ao montante atrasado, decorrentes de decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Segundo a Mensagem “após a alteração do art. 202 da Constituição, pela EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998, a Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, procedeu à substituição da técnica de cálculo dos benefícios. O Decreto nº 3.265, de 29 de novembro de 1999, ao regulamentar as alterações, estabeleceu que, na hipótese de contar o segurado com menos de 144 contribuições (hipótese possível para os benefícios citados), seria considerada a integralidade dos salários de contribuição. Essa sistemática trazia o valor da média para baixo, pelo que foram ajuizadas inúmeras ações questionando a legitimidade da regulamentação. As regras de cálculo foram revogadas pelo Decreto nº 6.939, de 18 de agosto de 2009, que lançou parâmetros compatíveis com a literalidade das alterações trazidas pela Lei nº 9.876, de 1999”.

5.7.2. Assistência Social

5.7.2.1. Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Renda Mensal Vitalícia (RMV)

O Benefício de Prestação Continuada – BPC é um benefício assistencial previsto no inciso V do art. 203 da Constituição Federal. O BPC, no valor de um salário-mínimo, é devido ao idoso a partir de 65 anos e à pessoa com deficiência, ambos com renda mensal familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo. A Renda Mensal Vitalícia (RMV) é um benefício em extinção, no valor de 1 salário-mínimo, mantido apenas para aqueles que já eram beneficiários até dezembro de 1995.

Considerando que o volume de recursos dispendidos com a RMV são decrescentes e inferiores a 2% dos gastos com o BPC, concentraremos a análise na avaliação deste último.

O dispêndio com o BPC é significativamente influenciado pelo crescimento vegetativo dos benefícios e pelo salário-mínimo.

No que se refere ao crescimento vegetativo, o PLOA 2020 prevê um diminuição de 2% no quantitativo de benefícios em relação ao PLOA 2019. De 2015 a 2020 estima-se variação positiva de 7,1% no quantitativo de benefícios concedidos à pessoa com deficiência e de 12,6% ao idoso.

TABELA 28 - QUANTITATIVOS DE BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

ANO	Quantitativo (Dezembro)			Variação Anual		
	Pessoa com deficiência	Idoso	Total	Pessoa com deficiência	Idoso	Total
2015	2.323.808	1.918.918	4.242.726	-	-	-
2016	2.436.608	1.974.942	4.411.550	5%	3%	4%
2017	2.527.257	2.022.221	4.549.478	4%	2%	3%
2018	2.603.082	2.048.842	4.651.924	3%	1%	2%
PLOA 2019	2.739.858	2.144.997	4.884.855	5%	5%	5%
PLOA 2020	2.722.159	2.054.136	4.776.295	-1%	-4%	-2%
Variação 2015-2020	17,14%	7,05%	12,58%			

Fonte - 2015.: Infolog Previdência Social; 2016 a 2018: BEPS de dezembro. 2019 e 2020: PLOA

No que se refere ao salário mínimo para 2020, o seu reajuste será dado pela variação do INPC acumulada no ano de 2019 acrescida do arredondamento para a unidade real imediatamente



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

superior. Para 2020 estima-se salário-mínimo de R\$ 1.039,00, frente aos R\$ 998,00 fixados para 2019, representando reajuste nominal de 4,11% (INPC 2019 de 4,02%). Para cada R\$ 1,00 de aumento no salário mínimo, o BPC é impactado em R\$ 52,3 milhões. Assim, o reajuste do salário mínimo para R\$ 1.039,00 promoverá aumento da despesa com o BPC de R\$ 2,14 bilhões.

Em valores nominais e em percentual do PIB, o dispêndio com o BPC tem apresentado crescimento ano após ano, passando de R\$ 50,76 bilhões (0,71% do PIB) em 2015 para uma previsão de dispêndio de R\$ 60,15 bilhões (0,79% do PIB) para 2020.

TABELA 29 - DESPESA COM BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

ANO	Pessoa com Deficiência	Idoso	Total	Total em % do PIB
2015	28.340.190.830	22.417.562.415	50.757.753.245	0,71%
2016	30.057.031.548	23.484.791.306	53.541.822.854	0,77%
2017	32.353.906.383	24.958.542.313	57.312.448.696	0,81%
2018	32.485.790.636	24.919.533.882	57.405.324.518	0,81%
2019	33.441.380.389	25.770.663.941	59.212.044.330	0,82%*
2020	33.936.936.936	26.208.696.268	60.145.633.204	0,79%**
2015	28.340.190.830	22.417.562.415	50.757.753.245	0,71%

Fonte: SIGABRASIL. Valores: 2015 a 2018 referem-se aos valores liquidados, corrigidos pelo IPCA. 2019 refere-se ao autorizado. 2020 refere-se aos valores do PLOA 2020. *PIB do 3º Relatório de Avaliação Bimestral de Receita e Despesa. ** PIB da PLOA 2020.

5.7.2.2. Programa Bolsa Família (PBF)

O Programa Bolsa-Família foi instituído pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e beneficia famílias em situação de extrema pobreza (com renda familiar per capita de até R\$ 89,00) e em situação de pobreza (com renda familiar per capita entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00). O valor médio do benefício financeiro, em agosto de 2019, foi de R\$ 188,63.

Nos últimos anos, o quantitativo médio de famílias atendidas não tem apresentado grandes variações, oscilando entre 13,4 milhões e 14,0 milhões de famílias e importando em uma média de 13,8 milhões de famílias atendidas por ano, conforme apresentado na Tabela 30. Em 2020, o PLOA prevê o atendimento de 13,2 milhões de famílias, uma redução de 400.000 famílias em relação ao previsto para o presente exercício, conforme Mensagem Presidencial do PLOA 2020.

TABELA 30 - QUANTITATIVO MÉDIO MENSAL DE FAMÍLIAS ATENDIDAS
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

ANO	Quantitativo Médio Mensal
2015	13.864.481
2016	13.832.720
2017	13.469.672
2018	13.954.172
2019 ¹	13.999.278
Média	13.849.540

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social (<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data/data-table.php>)

1) média até 08/2019

O reajuste do valor dos benefícios não possui data fixada, tampouco critério de cálculo, estando sujeito a discricionariedade do Poder Executivo. A Tabela 31 apresenta os reajustes ocorridos desde a criação do Bolsa-Família.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

TABELA 31 - REAJUSTE DO VALOR MÉDIO DOS BENEFÍCIOS RECEBIDOS PELAS FAMÍLIAS
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

NORMA	Início do Efeito Financeiro	Reajuste do Valor Médio ¹	INPC ²
Medida Provisória nº 132, de 20/10/2003 (Convertida na Lei nº 10.836, de 09/01/2004)	out/2003		
Decreto nº 6.157, de 16/07/2007	01/08/2007	17,60%	19,06%
Decreto nº 6.491, de 28/06/2008	01/07/2008	8,35%	6,94%
Decreto nº 6.917, de 30/07/2009	01/09/2009	10,35%	5,26%
Decreto nº 7.447, de 01/03/2011	01/04/2011	19,15%	9,86%
Decreto nº 8.232, de 30/04/2014	01/06/2014	12,38%	20,51%
Decreto nº 8.794, de 29/06/2016	01/07/2016	12,38%	20,00%
Decreto nº 9.396, de 30/05/2018	01/07/2018	5,85%	6,17%
PERCENTUAL ACUMULADO		123,96%	126,06%

1) calculado com base no valor médio observado no mês imediatamente anterior ao pagamento do reajuste.

2) INPC acumulado entre o mês do último reajuste e o mês anterior ao do reajuste ocorrido

No que se refere à periodicidade do reajuste, observa-se, com base na Tabela 31, que nos últimos anos o Poder Executivo tem optado por reajustar o valor dos benefícios a cada dois anos. E, quanto aos percentuais, os reajustes apresentaram um valor acumulado de 123,96%, próximo ao INPC acumulado no período, de 126,06%, conforme Tabela 31, o que indica esforço pela manutenção do poder de compra do benefício. No entanto, para 2020 ainda não estão previstos reajustes. Em julho de 2019, o valor acumulado do INPC para o período de 12 meses foi de 3,16%.

O montante total do gasto com o Programa Bolsa-Família caiu em percentual do PIB até 2018. Todavia, se considerarmos os valores e parâmetros previstos no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas referentes ao 3º Bimestre, haverá crescimento em 2019, retomando aos patamares verificados em 2015.

TABELA 32 - GASTO TOTAL ANUAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

ANO	Valores ⁽¹⁾	% do PIB
2015	32.685.200.319	0,46%
2016	30.666.963.541	0,44%
2017	29.972.323.936	0,42%
2018	30.616.314.454	0,43%
2019	32.068.900.000	0,45%
2020	29.484.920.000	0,39%

Fonte: SIGABRASIL

Valores: 2013 a 2018 referem-se aos valores liquidados, corrigidos pelos IPCA. 2019 refere-se à reprogramação contida na 3ª Avaliação bimestral de Receitas e Despesas/SOF. 2020 refere-se aos valores do PLOA 2020.

O PLOA 2020 prevê um dispêndio de R\$ 29,5 bilhões, mesmo valor autorizado para 2019, embora inferiores aos R\$ 32,1 bilhões estimados no referido Relatório de Avaliação. A diferença entre os valores autorizados e os estimados na 3ª Avaliação Bimestral, no valor de R\$ 2,6 bilhões, deve-se à inclusão da despesa relativa ao pagamento do 13º salário aos beneficiários do Programa. Do total programado no PLOA 2020 ao Programa Bolsa Família (R\$ 29,5 bilhões), R\$ 9,0 bilhões (30,5%) estão no órgão 93000 – Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição – Despesas Correntes Primárias (Regra de Ouro).



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

5.7.2.3. Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e Renda Mensal Vitalícia (RMV)

O Benefício de Prestação Continuada – BPC é um benefício assistencial previsto no inciso V do art. 203 da Constituição Federal. O BPC, no valor de um salário-mínimo, é devido ao idoso a partir de 65 anos e à pessoa com deficiência, ambos com renda mensal familiar per capita inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo. A Renda Mensal Vitalícia (RMV) é um benefício em extinção, no valor de 1 salário-mínimo, mantido apenas para aqueles que já eram beneficiários até dezembro de 1995.

Considerando que o volume de recursos dispendidos com a RMV são decrescentes e inferiores a 2% dos gastos com o BPC, concentraremos a análise na avaliação deste último. O dispêndio com o BPC é significativamente influenciado pelo crescimento vegetativo dos benefícios e pelo salário-mínimo.

No que se refere ao crescimento vegetativo, o PLOA 2020 prevê diminuição de 2% no quantitativo de benefícios em relação ao PLOA 2019. Se consideramos, no entanto, o período de 2015 a 2020, haveria variação positiva de 7,1% no quantitativo de benefícios concedidos à pessoa com deficiência e de 12,6% ao idoso, conforme dados da Tabela 33.

TABELA 33 – BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

ANO	Quantitativo (Dezembro)			Variação Anual		
	Pessoa com deficiência	Idoso	Total	Pessoa com deficiência	Idoso	Total
2015	2.323.808	1.918.918	4.242.726	-	-	-
2016	2.436.608	1.974.942	4.411.550	5%	3%	4%
2017	2.527.257	2.022.221	4.549.478	4%	2%	3%
2018	2.603.082	2.048.842	4.651.924	3%	1%	2%
PLOA 2019	2.739.858	2.144.997	4.884.855	5%	5%	5%
PLOA 2020	2.722.159	2.054.136	4.776.295	-1%	-4%	-2%
Variação 2015-2020	17,14%	7,05%	12,58%			

Fonte - 2015.: Infolog Previdência Social; 2016 a 2018: BEPS de dezembro. 2019 e 2020: PLOA

No que se refere ao salário mínimo para 2020, o seu reajuste será dado pela variação do INPC acumulada no ano de 2019 acrescida do arredondamento para a unidade real imediatamente superior. Para 2020 estima-se salário-mínimo de R\$ 1.039,00, frente aos R\$ 998,00 fixados para 2019, representando reajuste nominal de 4,11% (INPC 2019 de 4,02%). Para cada R\$ 1,00 de aumento no salário mínimo, o BPC é impactado em R\$ 52,3 milhões. Assim, o reajuste do salário mínimo para R\$ 1.039,00 promoverá um aumento da despesa com o BPC de R\$ 2,14 bilhões.

Em valores nominais e em percentual do PIB, o dispêndio com o BPC tem apresentado crescimento ano após ano, passando de R\$ 50,76 bilhões (0,71% do PIB), em 2015, para previsão de dispêndio de R\$ 60,15 bilhões (0,79% do PIB), em 2020, conforme assinalado na Tabela 34.

TABELA 34 – BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

ANO	R\$ 1,00			% PIB
	Pessoa com Deficiência	Idoso	Total	
2015	28.340.190.830	22.417.562.415	50.757.753.245	0,71%
2016	30.057.031.548	23.484.791.306	53.541.822.854	0,77%
2017	32.353.906.383	24.958.542.313	57.312.448.696	0,81%
2018	32.485.790.636	24.919.533.882	57.405.324.518	0,81%
2019	33.441.380.389	25.770.663.941	59.212.044.330	0,82%*



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

2020	33.936.936.936	26.208.696.268	60.145.633.204	0,79%**
------	----------------	----------------	----------------	---------

Fonte: SIGABRASIL. Valores: 2015 a 2018 referem-se aos valores liquidados, corrigidos pelo IPCA. 2019 refere-se ao autorizado. 2020 refere-se aos valores do PLOA 2020. *PIB do 3º Relatório de Avaliação Bimestral de Receita e Despesa. ** PIB da PLOA 2020.

5.7.2.4. Programa de Atenção Integral à Primeira Infância – Criança Feliz

Instituído por meio do Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, o Programa Criança Feliz tem a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida. Para 2020 prevê o atendimento de 800 mil crianças em situação de vulnerabilidade e risco social, em especial nos primeiros 1.000 dias de vida. A Tabela 35 apresenta a comparação entre os valores constantes nos projeto de lei orçamentária para 2019 e 2020 para esse Programa de Atenção Integral à Primeira Infância.

TABELA 35 – PROGRAMA DE ATENÇÃO INTEGRAL À PRIMEIRA INFÂNCIA

R\$ 1,00			
ITEM	PLOA 2019 (a)	PLOA 2020 (b)	c = (b/a) - 1
217M - Desenvolvimento Integral na Primeira Infância - Criança Feliz	377.325.000	517.325.000	37,10%
20TR - Apoio Financeiro Suplementar à Manutenção da Educação Infantil	7.320.000	7.320.000	0%
TOTAL	384.645.000	524.645.000	36,04%

FONTE: PLOA 2019 e PLOA 2020.

Vale destacar que dos R\$ 524,6 milhões previstos no PLOA 2020 para o Programa de Atenção à Primeira Infância, R\$ 155,0 milhões (29,54%) estão condicionados à aprovação de crédito suplementar por maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em razão do descumprimento da Regra de Ouro prevista no art. 167, inciso III, da Constituição.

5.7.2.5. Demais serviços e programas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)

A Tabela 36 apresenta os serviços e programas do FNAS. Como se observa, há redução em média de 15,1% nos valores alocados em relação ao PLOA 2019.

Em termos percentuais, a principal redução se deu na ação Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território no âmbito SUAS, que passou de R\$ 80,0 milhões para R\$ 20,9 milhões. Em termos absolutos, as ações de Proteção Social Básica foram reduzidas em 22%(249,8 milhões). Por sua vez, a ação de Proteção Social Especial teve elevação de 24,3% (R\$ 87,9 milhões).

TABELA 36 – SERVIÇOS E PROGRAMAS DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

R\$ 1,00			
AÇÕES	PLOA 2019 (a)	PLOA 2020 (b)	c = (b/a) - 1
219E - Ações de Proteção Social Básica	1.134.846.000	885.000.000	-22,0%
219F - Ações de Proteção Social Especial	362.080.233	450.000.000	24,3%
219G - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	22.000.000	2.000.000	-90,9%
8893 - Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	80.000.000	20.882.000	-73,9%
TOTAL	1.598.926.233	1.357.882.000	-15,1%

Dos quase R\$ 1,4 bilhão previsto no PLOA 2020 para pagamento dos serviços de assistência social do FNAS, R\$ 354,1 milhões (26,08%) estão condicionados à aprovação de crédito



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

suplementar por maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em razão do descumprimento da Regra de Ouro prevista no art. 167, inciso III, da Constituição.

5.7.3. Proteção e Benefício ao Trabalhador

As despesas com proteção e benefício ao trabalhador na proposta orçamentária (subfunção 331), somando R\$ 69,8 bilhões, concentram-se no seguro desemprego e no abono salarial, que representam cerca de 82% desses recursos, sendo o restante essencialmente gasto com vários benefícios obrigatórios, no âmbito da União, aos servidores civis, empregados, militares e seus dependentes⁴⁷.

5.7.3.1. Seguro Desemprego

O aumento do quantitativo formal de trabalhadores, a política de concessão de aumentos reais do salário-mínimo e a elevada rotatividade da mão-de obra aumentaram significativamente os dispêndios com seguro-desemprego nos últimos quinze anos. Em termos nominais, os gastos passaram de R\$ 7,2 bilhões em 2004 (0,37% do PIB) para R\$ 36,3 bilhões em 2018 (0,53% do PIB).

A fim de conter a expansão das despesas foi editada a Lei nº 13.134, de 2015, originária da Medida Provisória nº 665, de 2014. O impacto das normas foi sentido já no exercício de 2015, ano no qual a despesa alcançou R\$ 38,1 bilhões, o que representou variação nominal anual de 5,8%. Tal variação foi significativamente inferior à variação média anual verificada nos quatro anos anteriores, de 15,2% (2011 a 2014).

Para 2020, estima-se gasto com seguro-desemprego da ordem de R\$ 41,1 bilhões (0,54% do PIB), o que indica aumento nominal anual de 1,5% em relação ao autorizado para 2019, de R\$ 40,4 bilhões (0,56% do PIB), inferior ao crescimento nominal do PIB. Em razão da necessidade de realização de operações de crédito, no próximo exercício, em montante que excede o limite estabelecido pelo art. 167, inciso III, da Constituição (regra de ouro), a proposta orçamentária condicionou cerca de um quarto desses gastos em 2020, R\$ 10,3 bilhões, à aprovação de crédito suplementar na forma prescrita pelo citado dispositivo constitucional.

5.7.3.2. Abono Salarial

A Lei nº 13.134/2015 também promoveu alterações no abono salarial, a fim de conter o avanço das despesas, que saltaram, em termos nominais, de R\$ 2,3 bilhões em 2004 (0,12% do PIB) para R\$ 17,9 bilhões em 2016 (0,29% do PIB). O aumento das despesas foi motivado pelo aumento do mercado formal de trabalho e da elevação do salário-mínimo.

É importante destacar que a despesa em 2016 sofreu acréscimo considerável em razão da mudança de calendário de pagamento do abono salarial, determinada pela Resolução CODEFAT nº 748, de 2 de julho de 2015. Essa mudança determinou que 50% dos benefícios relativos ao exercício 2015/2016 fossem pagos somente em 2016.

Mudanças no calendário de pagamento também ocorreram para os exercícios subsequentes, com vista a adequar o fluxo financeiro com o orçamento. Para 2016/2017⁴⁸, o CODEFAT aprovou pagamento de 50% do benefício no segundo semestre de 2016 e 50% no primeiro trimestre de 2017. No caso do exercício 2017/2018⁴⁹, 50% foram pagos em 2017 e 50% no terceiro trimestre de 2018.

⁴⁷ Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes; Indenizações a Servidores Civis e Militares em Serviço no Exterior; Manutenção e Suprimento de Fardamento e Movimentação de Militares.

⁴⁸ Resolução CODEFAT nº 768, de 29 de junho de 2016.

⁴⁹ Resolução CODEFAT nº 790, de 28 de junho de 2017.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Estima-se que esta despesa em 2020 será de R\$ 16,3 bilhões (0,21% do PIB), indicando expressiva redução nominal anual de 15% em relação ao autorizado para 2019, de R\$ 19,2 bilhões (0,27% do PIB).

5.7.4. Compensação pela Perda do ICMS e Fomento às Exportações

A Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir) retirou da incidência do ICMS as operações que destinem mercadorias e serviços ao exterior (exportações). Em razão da consequente perda de arrecadação dos Estados e dos Municípios, a própria Lei Complementar nº 87/1996 e, posteriormente, as Leis Complementares nos 102/2000 e 115/2002 estabeleceram o valor global anual a ser entregue pela União, a título de compensação, aos demais entes da Federação e os critérios de repartição. De 2000 a 2003 foram transferidos os valores constantes da Tabela 37 aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para atender à mencionada compensação.

TABELA 37 - COMPENSAÇÃO PELA PERDA DE ARRECADAÇÃO DE ICMS
(VALORES TRANSFERIDOS)

	R\$ milhões			
ANO	2000	2001	2002	2003
VALOR	3.246,8	3.045,4	3.361,7	3.293,2

Fonte: SIAFI

A Lei Complementar nº 115/2002 estabeleceu que, no exercício financeiro de 2003, a União entregaria aos Estados e aos seus Municípios o valor de até R\$ 3,9 bilhões. Estabeleceu, também, que para os exercícios financeiros de 2004 a 2006 o valor a ser entregue seria aquele consignado na lei orçamentária para essa finalidade. Ou seja, o valor para os exercícios 2004 a 2006 não foi previamente estabelecido em lei.

Em 2003, esse sistema de entrega de recursos foi objeto da Emenda Constitucional nº 42, de 18 de dezembro de 2003, que criou o art. 91 no ADCT dispondo o seguinte:

“Art. 91. A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a.

[...]

§ 2º A entrega de recursos prevista neste artigo perdurará, conforme definido em lei complementar, até que o imposto a que se refere o art. 155, II, tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a oitenta por cento, ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços.

§ 3º Enquanto não for editada a lei complementar de que trata o caput, em substituição ao sistema de entrega de recursos nele previsto, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002.”

A lei complementar a que se refere o caput do art. 91 do ADCT, até o presente momento, não foi editada.

Os projetos de lei orçamentária para 2004 a 2007 e de 2010 a 2015 foram enviados ao Congresso Nacional sem previsão de recursos para o atendimento da “Lei Kandir”. Tais dotações foram incluídas nas respectivas leis orçamentárias durante a tramitação das propostas no Congresso Nacional.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

As discussões sobre recursos para a “Lei Kandir” geralmente se referem a transferências que tenham por objetivo a compensação da perda de arrecadação do ICMS, que se baseia no art. 91 do ADCT, e o auxílio financeiro a Estados e Municípios para o fomento das exportações. Essas transferências vêm sendo feitas por meio de três rubricas orçamentárias.

Os valores que devem ser entregues aos entes da Federação com fundamento no art. 91 do ADCT são consignados em duas ações: 80% para “099B - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores - (art. 91 ADCT)” e 20% para “0C33 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB”⁵⁰. Uma terceira ação (0E25) costuma ser utilizada para incluir auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o fomento das exportações, cuja distribuição fica na dependência de edição de norma específica. A Tabela 38 apresenta as despesas autorizadas e pagas relativas a essas rubricas nos exercícios de 2011 a 2019.

TABELA 38 - COMPENSAÇÃO PELA PERDA DE ICMS E FOMENTO À EXPORTAÇÃO

R\$ milhões

ANO	Compensação pela Perda do ICMS (1)				Auxílio Financeiro (Fomento às Exportações)		Total	
	Parcela de 80%		20% para o FUNDEF/FUNDEB		Autoriz	Pago	Autoriz	Pago
	Autoriz.	Pago	Autoriz	Pago				
2011	1.560,0	1.560,0	390,0	390,0	1.950,0	1.950,0	3.900,0	3.900,0
2012	1.560,0	1.560,0	390,0	390,0	1.950,0	1.950,0	3.900,0	3.900,0
2013	1.560,0	1.560,0	390,0	390,0	1.950,0	1.950,0	3.900,0	3.900,0
2014	1.560,0	1.560,0	390,0	390,0	1.950,0		3.900,0	1.950,0
2015	1.560,0	1.560,0	390,0	390,0	1.950,0		3.900,0	1.950,0
2016	1.560,0	1.560,0	390,0	390,0	3.900,0	3.900,0	5.850,0	5.850,0
2017	1.560,0	1.560,0	390,0	390,0	1.910,4	1.910,4	3.860,4	3.860,4
2018	1.530,0	1.528,0	382,0	382,0	10,0		1.922,0	1.910,0
2019	0,0		0,0		0,0		0,0	

Fonte: SIAFI

Na LOA 2019 e no PLOA 2020, não foram incluídas dotações destinadas à compensação requerida pelo art. 91 do ADCT, nem as que possibilitem auxílio financeiro a Estados e Municípios para o fomento das exportações.

A não regularidade na consignação de recursos, na lei orçamentária, a título de compensação/auxílio aos entes da Federação exportadores vem se repetindo pela falta de regulamentação do art. 91 do ADCT. Questões fundamentais, como o montante anual da compensação e os critérios de distribuição dos recursos entre os Estados e Municípios⁵¹, continuam

⁵⁰ Em decorrência do disposto no art. 3º, § 1º, da Lei nº 11.494, de 2007, que regulamenta o FUNDEB:

“§ 1º Inclui-se na base de cálculo dos recursos referidos nos incisos do caput deste artigo o montante de recursos financeiros transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme disposto na [Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.](#)”

⁵¹ Os critérios para distribuição do auxílio financeiro são definidos em legislação própria, não pela Lei Complementar nº 87/1996.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

sem solução, acarretando a renovação de longas discussões que prejudicam a tramitação da lei orçamentária no Congresso Nacional. Esses problemas somente serão devidamente equacionados com a regulamentação desse dispositivo, por meio de lei complementar que fixe regras perenes sobre a matéria.

Cumprir registrar que o Supremo Tribunal Federal (STF), em 30/11/2016, julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 25 e fixou prazo de 12 meses para que o Congresso Nacional editasse a supracitada lei complementar. Considerando que a data do trânsito em julgado da questão ocorreu em 26/08/2017, o prazo de doze meses dado ao Legislativo expirou em 26/08/2018. De acordo com a decisão, não tendo sido regulamentado o art. 91 do ADCT no prazo determinado, cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU) fixar o montante total a ser transferido pela União e calcular a cota de ente da Federação.

O Congresso Nacional instalou em 09/08/2017 Comissão Mista Especial sobre a Lei Kandir com o objetivo de oferecer proposta de regulamentação do art. 91 do ADCT. Essa comissão aprovou proposta de projeto de lei complementar em 15/05/2018, dando origem ao PLP nº 511/2018, que atualmente tramita na Câmara dos Deputados. Após aprovação naquela Casa Legislativa, o projeto deverá ser encaminhado à apreciação do Senado Federal.

5.7.5. Despesas Decorrentes de Sentenças Judiciais

Os pagamentos decorrentes de decisões judiciais, regulados pelo art. 100 da Constituição Federal⁵², constituem significativa despesa obrigatória do orçamento federal, cujo valor alcança R\$ 53,6 bilhões no PLOA 2020⁵³. Esse montante refere-se a gastos com pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários e assistenciais, além de inversões financeiras.

Os valores propostos no PLOA 2020 para cumprimento de sentenças judiciais representam aumento nominal de 46,0% em relação ao pago no exercício de 2018 (R\$ 36,7 bilhões) e de 30,3% sobre o autorizado para 2019 (R\$ 41,1 bilhões)⁵⁴.

O Gráfico 8 apresenta a evolução dos gastos com as duas principais ações do programa relacionado ao cumprimento de sentenças judiciais, quais sejam, o pagamento de precatórios e de requisições de pequeno valor, em proporção do PIB.

GRÁFICO 8 – GASTOS COM PRECATÓRIOS E REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR

⁵² Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

...
³ O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

...
⁵ É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciários apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente".

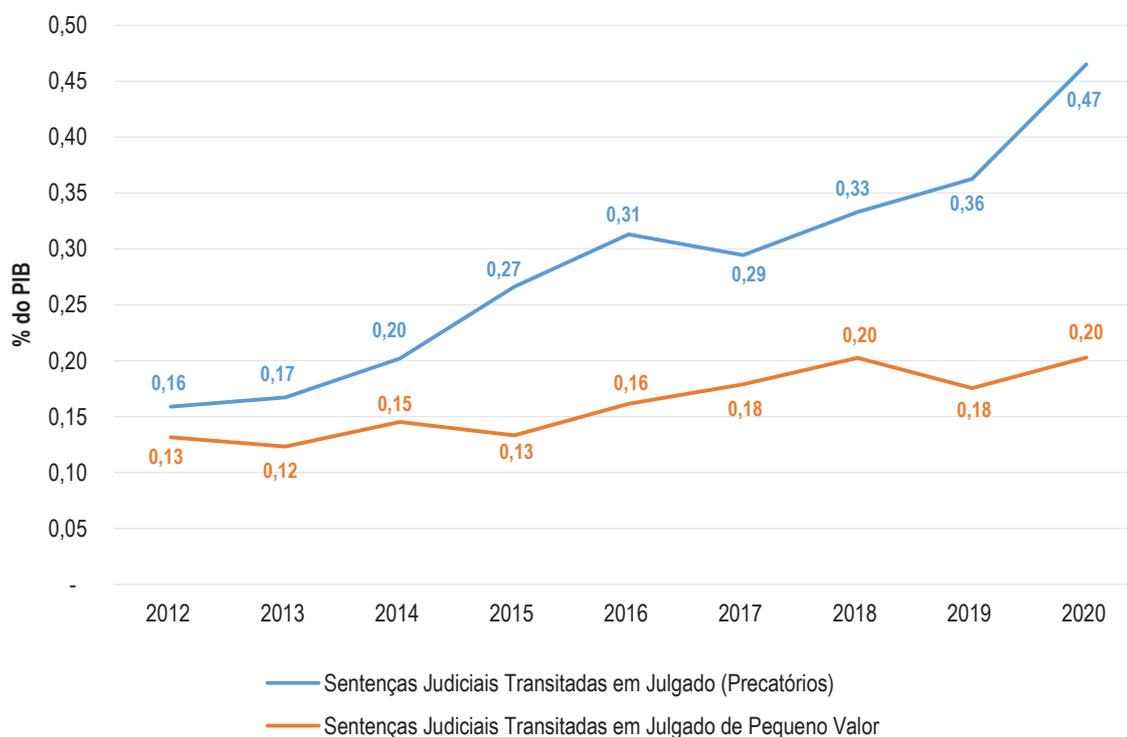
⁵³ Programa "0901 – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais".

⁵⁴ Inclusive restos a pagar em 2018.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
 Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF



Fonte: SIOP.

Despesa executada de 2012 a 2018, valores autorizados em 2019. PIB de 2019 e 2020, com base na apresentação do ME.

Verifica-se crescimento importante do pagamento de precatórios, uma vez que a despesa como proporção do PIB mais que dobra no período considerado. As duas ações somadas já atingem mais de 0,67% do PIB em 2020.

De acordo com o PLDO 2020, o projeto e a lei orçamentária devem discriminar, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas ao pagamento de precatórios judiciais e de sentenças judiciais de pequeno valor e ao cumprimento de sentenças judiciais de empresas estatais dependentes.

Assim, para o pagamento de débitos decorrentes de sentenças judiciais, constam do PLOA 2020 as programações relacionadas na Tabela 39, no valor total de R\$ 53,6 bilhões.

TABELA 39 – PROGRAMAÇÕES DESTINADAS AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS

AÇÃO		R\$ milhões PLOA 2020
0005	Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)	35.410,8
0625	Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor	15.449,3
0022	Sentenças Judiciais Devidas por Empresas Estatais	928,4
00G5	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais decorrente do Pagamento de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor	776,6
00N2	Cumprimento de Sentença Judicial - Instituto Aerus de Seguridade Social - Processo nº 0010295-77.2004.4.01.3400	623,1
00QY	Acordos referentes a passivos atuariais de estatais dependentes	240,0
00QG	Anistiados Políticos - Retroativos Concedidos por Decisões Judiciais	116,3
00R0	Pagamento de acordo homologado em juízo - Serviço Federal de Processamento de Dados - Ação Trabalhista 204700-25.1989.5.02.0039	54,6
0734	Indenização a Vítimas de Violação das Obrigações Contraídas pela União por Meio da Adesão a Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos	15,0

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
 Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

TOTAL	53.614,2
-------	----------

Fonte: PLOA 2020
 Fonte: PLOA 2020

A distribuição das ações orçamentárias arroladas anteriormente por órgão e grupo de natureza de despesa no PLOA 2020 é demonstrada na Tabela 40.

TABELA 40 - DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS – PLOA 2020

		R\$ milhões			
ÓRGÃO		Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Inversões Financeiras	Total
20000	Presidência da República	12,0	0,9	-	12,9
22000	Ministério da Agric., Pec. e Abast.	142,2	12,2	1.549,3	1.703,7
24000	Ministério da Ciência, Tecn. Inov e Com.	3,1	25,9	-	28,9
25000	Ministério da Economia	65,4	6.277,9	0,2	6.343,5
26000	Ministério da Educação	19,4	1,1	179,0	199,6
30000	Ministério da Justiça e Segurança Pública	-	-	6,3	6,3
32000	Ministério de Minas e Energia	57,8	2,7	-	60,5
36000	Ministério da Saúde	20,2	0,8	0,5	21,5
39000	Ministério da Infraestrutura	9,2	1,9	9,2	20,3
44000	Ministério do Meio Ambiente	-	-	89,5	89,5
52000	Ministério da Defesa	9,4	4,4	-	13,8
53000	Ministério do Desenvolvimento Regional	214,5	38,3	1,0	253,8
55000	Ministério da Cidadania	-	1.344,5	-	1.344,5
71000	Encargos Financeiros da União	2.141,7	992,2	112,9	3.246,8
81000	Ministério da Mulher, da Família e dos Dir.Hum	-	15,0	-	15,0
93000	Prog. Cond. à Ap. Leg. inc. III do art. 167 da CF	5.223,4	35.030,3	-	40.253,7
TOTAL		7.918,2	43.748,0	1.948,0	53.614,2

Fonte: PLOA 2020

5.8. Investimentos e Inversões Financeiras

5.8.1. Investimentos (GND 4)

As dotações para investimentos (GND 4) destinam-se ao planejamento e à execução de obras, inclusive despesas com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização dos empreendimentos, bem como com instalações e compra de equipamentos, material permanente e softwares. Por fim, o GND 4 também pode abrigar despesas com material de consumo, diárias, pessoal temporário e serviços de terceiros quando constituírem insumos utilizados diretamente na realização dos investimentos.

No PLOA 2020, as despesas com investimentos perfazem o total de R\$ 140,9 bilhões (1,85% do PIB⁵⁵), assim distribuídos nas esferas orçamentárias: fiscal e seguridade com R\$ 19,5 bilhões, e investimento das estatais com R\$ 121,4 bilhões, conforme apresenta a Tabela 41.

TABELA 41 - INVESTIMENTOS (GND 4) POR ESFERA - 2020

		R\$ Milhões
ESFERA		Projeto de Lei
Orçamento Fiscal		16.582,2

⁵⁵ PIB para 2020 estimado em R\$ 7.614,6 bilhões,



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Orçamento da Seguridade Social	2.900,4
Orçamento de Investimento	121.421,0
TOTAL	140.903,6

Fonte: Siga Brasil e SIOP/SOF

Na Tabela 42, demonstra-se a evolução das despesas com investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social desde 2016.

TABELA 42 - INVESTIMENTOS (GND 4) - 2016 A 2020
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

EXERCÍCIO	Projeto de Lei	LOA	Autorizado	Empenhado
2016	37.644,7	45.362,4	47.264,1	38.122,5
2017	39.282,1	58.135,5	54.112,7	45.103,2
2018	29.765,7	44.033,1	45.737,7	44.103,8
2019 ⁽¹⁾	26.510,9	36.199,7	35.825,5	16.598,0
2020	19.482,6	0,0	0,0	0,0

Fonte: Siga Brasil e SIOP/SOF.

(1) Valores autorizados e executados com atualização até 17/09/2019.

Os investimentos no orçamento fiscal e da seguridade programados no PLOA 2020 apresentam diminuição de 26,5% em relação ao projeto de lei enviado pelo Poder Executivo no ano de 2019. O descompasso é ainda maior quando comparado o valor da proposta com o que o Congresso Nacional aprovou. De fato, na LOA 2019 foram autorizados R\$ 36,2 bilhões para investimentos (orçamento fiscal e da seguridade), contra R\$ 19,5 bilhões previstos no PLOA 2020, decréscimo de 46,2%.

No tocante ao indicador de resultado primário, os investimentos distribuem-se conforme Tabela 43.

TABELA 43 - INVESTIMENTOS POR INDICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO E ESFERA ORÇAMENTÁRIA

R\$ milhões

DESPESA POR INDICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO (RP)	Esfera Orçamentária			Total
	Fiscal	Seguridade Social	Investimento das Estatais	
1 – Primária Obrigatória	1.204,6	210,3		1.414,8
2 – Primária Discricionária	15.377,6	2.690,1	3.594,5	21.662,3
4 – Discricionária não abrangida pelo PAC – Invest. ⁽¹⁾			117.826,5	117.826,5
TOTAL	16.582,2	2.900,4	121.421,0	140.903,6

Fonte: Siga Brasil e SIOP/SOF.

No Substitutivo ao PLDO 2020 (PLN 5/2019) aprovado pela CMO e pendente de apreciação pelo Plenário do Congresso Nacional, não há mais previsão de Indicador de Resultado Primário (RP) para identificação das ações relacionadas ao Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), em razão da descontinuidade do programa. No citado Substitutivo o RP 4 tem a seguinte redação: *primária discricionária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta*

Já a Tabela 44 demonstra os investimentos regionalizados por esfera orçamentária, donde se observa predominância de dotação das estatais na macrorregião sudeste (46,9%), seguida pela concentração de dotação com regionalização nacional (38,9%). No que se refere à dotação na macrorregião sudeste, esta se deve à concentração geográfica das anomalias geológicas com

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
 Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

importância econômica, concentrando as operações das empresas de combustíveis fósseis, do grupo Petrobras.

TABELA 44 - INVESTIMENTOS POR REGIÃO E ESFERA ORÇAMENTÁRIA NO PLOA 2020

R\$ milhões

REGIÃO	Esfera Orçamentária		Total	
	Fiscal e Seguridade Social	Investimento das Estatais	Valor	%
Exterior	40,2	7.256,2	7.296,4	5,2
Nacional ⁽¹⁾	11.364,8	43.447,3	54.812,0	38,9
Região Centro-Oeste	1.400,0	62,8	1.462,8	1,0
Região Nordeste	2.769,6	5.128,4	7.898,0	5,6
Região Norte	1.174,6	537,5	1.712,1	1,2
Região Sudeste	1.449,9	64.682,3	66.132,2	46,9
Região Sul	1.283,6	306,5	1.590,1	1,1
TOTAL	19.482,6	121.421,0	140.903,6	100,0

Fonte: Siga Brasil e SIOP/SOF.

(1) Regionalização "Nacional" significa que os recursos serão aplicados nas diversas regiões segundo definições adotadas ao longo da execução.

Os investimentos alocados com regionalização "Nacional", ou seja, sem identificar as regiões ou unidades da Federação destinatárias dos recursos devem-se a casos em que a localização do gasto não é possível, como na compra de equipamentos de grande valor (aeronaves militares, equipamentos aeroportuários, programa espacial etc.). Em outros casos, trata-se de programações com designação genérica de seus objetos, cujos recursos serão aplicados em diferentes partes do território nacional. Contudo, nos casos em que a localização é possível, observa-se que a utilização dessa estratégia concede ao Poder Executivo excessiva discricionariedade na definição dos locais onde os investimentos devem ser realizados.

Considerando somente as aplicações previstas no orçamento fiscal e da seguridade social, a participação das dotações com subtítulo "Nacional" atinge o patamar de 58,3% do total dos investimentos.

Quanto ao orçamento de investimento, deve-se observar que abrange apenas as empresas estatais não dependentes⁵⁶ e, nos termos do inciso I do § 1º do art. 37 do Parecer aprovado na CMO relativo ao PLDO 2020, considera somente os investimentos relativos a: (i) aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado⁵⁷; (ii) benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais; e (iii) benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União. A Tabela 45 demonstra a distribuição das dotações do orçamento de investimento por órgão supervisor constante do PLOA 2020.

TABELA 45 - DESPESAS POR ÓRGÃO – PLOA 2020
 (Orçamento de Investimento das Estatais)

R\$ milhões

ÓRGÃO	PLOA 2020
-------	-----------

⁵⁶ Receitas e despesas orçamentárias das empresas estatais dependentes consideradas integralmente nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

⁵⁷ Excetuados aqueles que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros, valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado e transferência de ativos entre empresas pertencentes ao mesmo Grupo, controladas direta e/ou indiretamente pela União, cuja aquisição tenha constado do orçamento de investimento.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

	Valor	% Total
32000 - Ministério de Minas e Energia	112.400,9	92,6
25000 - Ministério da Economia	5.879,1	4,8
52000 - Ministério da Defesa	1.401,3	1,2
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	868,1	0,7
39000 - Ministério da Infraestrutura	666,7	0,5
36000 - Ministério da Saúde	190,6	0,2
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	14,3	0,0
TOTAL	121.421,0	100,0

Fonte: Siga Brasil e SIOP/SOF

Destacam-se, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, os investimentos programados pelos Grupos Petrobras e Eletrobrás, que juntos alcançam 89,0% do total.

5.8.2. Inversões Financeiras (GND 5)

As inversões financeiras abrangem despesas com aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização, aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, constituição ou aumento de capital de empresa, concessão de empréstimos e financiamentos e aquisição de produtos para revenda.

Nos projetos de lei orçamentária de 2016 a 2020, essas despesas estão alocadas nos órgãos orçamentários de acordo com a Tabela 46.

TABELA 46 - INVERSÕES FINANCEIRAS – PLOA DE 2016 A 2020
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R\$ milhões

ÓRGÃO	PLOA 2016	PLOA 2017	PLOA 2018	PLOA 2019	PLOA 2020
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2.652,0	1.900,4	1.400,0	3.449,0	2.959,4
25000 - Ministério da Economia			0,0	19.763,3	41.216,7
36000 - Ministério da Saúde	229,2	248,5	5,0	4,3	94.702,7
40000 - Ministério do Trabalho	16.801,0	16.540,0	17.966,4	0,0	-
55000 - Ministério da Cidadania	0,0	0,2	0,2	650,0	9.900,1
56000 - Ministério das Cidades	11.260,0	4.929,5	3.197,1	0,0	-
71000 - Encargos Financeiros da União	4.951,2	6.208,3	9.677,4	13.772,0	10.723,1
74000 - Operações Oficiais de Crédito	46.604,9	47.890,6	45.681,5	43.613,9	43.031,8
Demais	5.807,2	4.297,7	4.438,6	12.147,7	2.087,2
TOTAL	88.305,4	82.015,2	82.366,3	93.400,3	204.621,1

Fonte: SIGA Brasil e SIOP/SOF.

Em 2019, a Lei nº 13.844/2019, originária da Medida Provisória nº 870/2019, promoveu a transformação, extinção e criação de diversas órgãos.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Em relação ao PLOA 2019, as inversões financeiras apresentam em 2020 previsão de crescimento de 119%. Tal crescimento é motivado pela inclusão de dotação destinada a *Programações em Despesas de Capital* no âmbito do Ministério da Economia (R\$ 21,3 bilhões), do Ministério da Saúde (R\$ 94,7 bilhões) e do Ministério da Cidadania (R\$ 9,6 bilhões), totalizando R\$ 125,6 bilhões. Esse assunto será abordado com maiores detalhes na seção 9.1 desta Nota Técnica.

No mais, as demais dotações consignadas para inversões financeiras no PLOA 2020 destinam-se basicamente às seguintes finalidades:

- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: formação de estoques públicos (R\$ 1,4 bilhão) e pagamento de sentenças judiciais (R\$ 1,5 bilhão);
- Ministério da Economia: empréstimo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ao BNDES para financiamento de programas de desenvolvimento econômico⁵⁸ (R\$ 19,9 bilhões);
- Encargos Financeiros da União: promoção de investimentos no Brasil e no Exterior - Fundo Social – FS (R\$ 10,6 bilhões);
- Operações Oficiais de Crédito: financiamentos ao agronegócio Café (R\$ 5,7 bilhões), concessão de financiamento estudantil – FIES (R\$ 8,9 bilhões), financiamentos à Marinha Mercante e à Indústria de Construção e Reparação Naval (R\$ 6,3 bilhões), financiamento aos setores produtivos do semiárido da região Nordeste (R\$ 4,2 bilhões), financiamento aos setores produtivos da região Nordeste (R\$ 4,2 bilhões).

5.9. Despesas Financeiras

As despesas financeiras (ou não primárias) correspondem a gastos que não pressionam o resultado primário nem alteram o endividamento líquido do setor público. Correspondem, principalmente, ao pagamento de juros e encargos⁵⁹ e de amortização de dívidas, à concessão de empréstimos e financiamentos, à aquisição de títulos de crédito e representativos de capital integralizado e às reservas de contingência. A propósito, as reservas de contingências são objeto de exame específico no Item 5.10 desta nota técnica conjunta.

Conforme a Tabela 47, reproduzida da Mensagem Presidencial que encaminha o PLOA 2020, as despesas financeiras totalizam R\$ 1.927,7 bilhões, sendo R\$ 415,1 bilhões de juros e encargos, R\$ 1.239,4 bilhões de amortização da dívida e R\$ 273,3 bilhões referentes às demais despesas financeiras. Tais montantes equivalem, respectivamente, a 5,5%, 16,3% e 3,6% do PIB. Em relação aos exercícios anteriores, destaca-se a elevação do montante de todos os itens que compõem as despesas financeiras do governo central.

TABELA 47 – DESPESAS FINANCEIRAS DO GOVERNO CENTRAL

DISCRIMINAÇÃO	Realizado 2018		Reprogramação Loas 2019		PLOA 2020	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
XV.1. Juros e Encargos da Dívida	279.594,0	4,1	378.896,0	5,3	415.054,7	5,5
XV.2. Amortização da Dívida	786.402,1	11,4	1.045.939,1	14,6	1.239.367,6	16,3
XV.3. Demais	83.839,3	1,2	135.199,7	1,9	273.312,4	3,6
TOTAL	1.149.835,4	16,7	1.560.034,8	21,8	1.927.734,7	25,3

⁵⁸ Da arrecadação da contribuição para o PIS/PASEP que cabe ao FAT (70% da receita em virtude da incidência da DRU), 40% são entregues ao BNDES à título de empréstimo, com fundamento no art. 239, § 1º, da Constituição.

⁵⁹ Juros e encargos impactam a dívida líquida quando do reconhecimento pelo regime de competência. O pagamento de juros e encargos e de amortizações não impactam a dívida líquida (redução do caixa simultânea à redução dos passivos), mas impactam a dívida bruta.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Fonte: Mensagem Presidencial – PLOA 2020, p. 26.

1) os valores da “Reprogramação LOA 2019” não se alteraram em relação àqueles constantes da LOA 2019 original.

Um dos fatores que condicionam a fixação dos montantes de dotações relativas a juros e de amortização da dívida no PLOA é o estoque da dívida pública federal (DPF). Os valores da DPF em poder do mercado, divulgados no sítio do Tesouro Nacional, estão relacionados na Tabela 48.

TABELA 48 – ESTOQUE DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL (DPF)

INDICADOR	Dez/16	Dez/17	Dez/18	Jul/19	Limite para 2019	
					Mínimo	Máximo
DPF em mercado (R\$ bilhões)	3.112,9	3.559,3	3.877,1	3.993,2	4.100,0	4.300,0
Composição da DPF						
Prefixado (%)	35,7	35,3	33,0	31,0	29,0	33,0
Índice de Preços (%)	31,8	29,6	27,5	26,7	24,0	28,0
Taxa Flutuante (%)	28,3	31,5	35,5	38,4	38,0	42,0
Câmbio (%)	4,2	3,6	4,0	3,9	3,0	7,0
Estrutura de Vencimentos						
% vincendo em 12 meses	16,8	16,9	16,3	17,0	17,0	20,0
Prazo Médio (anos)	4,5	4,3	4,1	4,2	3,9	4,1

Fonte: Tesouro Nacional, <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/plano-anual-de-financiamento>; <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/relatorio-mensal-da-divida>

A Tabela 48 mostra três grandes conjuntos de informações: o estoque, a composição e a estrutura de vencimentos da DPF em poder do mercado. As últimas colunas mostram os intervalos de referência para os resultados esperados para tais indicadores ao final de 2019.

Os crescentes estoques brutos da dívida pública federal refletem a novas emissões para a cobertura dos gastos públicos, incorporação de passivos contingentes e, principalmente, a apropriação de juros e encargos ao principal da dívida.

Além da dimensão do estoque, é preciso levar em conta a estratégia de administração e as expectativas do mercado, que influenciam o prazo de maturação e a composição da dívida, os quais, por sua vez, definem o volume de despesas em cada ano. De acordo com o sítio do Tesouro Nacional, o objetivo da gestão da DPF é suprir de forma eficiente as necessidades de financiamento do governo federal, ao menor custo no longo prazo, respeitando-se a manutenção de níveis prudentes de risco e, adicionalmente, buscando contribuir para o bom funcionamento do mercado brasileiro de títulos públicos.

Para o alcance desse objetivo, algumas diretrizes qualitativas norteiam a elaboração das estratégias de financiamento da DPF. Dentre essas diretrizes, consta a substituição gradual dos títulos remunerados por taxas de juros flutuantes por títulos com rentabilidade prefixada e títulos remunerados por índice de preços. Tem-se verificado, entretanto, desde dezembro de 2015, tendência em sentido contrário com o aumento da participação dos títulos remunerados por taxas de juros flutuantes e a redução da participação dos títulos prefixados e remunerados por índice de preços.

Cumprir lembrar que o Senado Federal ainda não estabeleceu limites globais para a dívida consolidada da União, nos termos do disposto no art. 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A gestão da Dívida Pública Federal envolve o pagamento de juros e de amortização do principal corrigido (pagos periodicamente ou no vencimento da operação de crédito). Portanto, a lei orçamentária deve conter dotações necessárias ao pagamento dessas despesas, as quais são classificadas com identificador de resultado primário – RP 0 (despesa financeira).



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

5.9.1. Serviço da Dívida Pública

O serviço da dívida pública abrange gastos com juros e encargos (despesa corrente, GND 2) e com amortizações (despesa de capital, GND 6).

5.9.1.1. Juros e Encargos da Dívida (GND 2)

Os juros e encargos constantes do PLOA 2020, estimados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN e pela SOF, constam da Tabela 49.

TABELA 49 – JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA

EXERCÍCIO	R\$ milhões	
	Valor	
2018 (Liquidado)	279.373,6	
2019 (Autorizado)	378.701,7	
2020 (PLOA 2020)	415.054,7	

Fontes: SIAFI, SIGA Brasil e PLOA 2020

Observa-se que os dados acima são diferentes daqueles constantes no Demonstrativo de Resultados Primário e Nominal do Governo Federal, conforme Tabela 50.

TABELA 50 – JUROS NOMINAIS – NFSP

EXERCÍCIO	R\$ milhões	
	Valor	
2018 (Realizado)	310.307,1	
2019 (Reprogramado)	325.398,2	
2020 (PLOA 2020)	314.137,7	

Fonte: Mensagem Presidencial (PLOA 2020)

A diferença entre valores apresentados nas duas tabelas anteriores é esperada. De fato, na Tabela 49, os valores referem-se à autorização orçamentária necessária para o pagamento dos juros e encargos vencidos ao longo do exercício financeiro. Esses valores referem-se a juros reais e, portanto, não consideram atualizações monetárias decorrentes da inflação, as quais, incorporando-se ao principal, são pagas a título de amortização. Deve-se observar que as dotações remetem apenas aos juros a pagar em 2020, pois os juros a receber nesse exercício estão considerados na estimativa da receita.

Já na Tabela 50, são indicados os montantes de juros que impactam o resultado nominal. Os valores, apurados pelo Banco Central, incluem atualização monetária decorrente da inflação (juros nominais) e abrangem juros ativos (a receber) e passivos (a pagar) que incidirão sobre a dívida pública no exercício de 2020. Trata-se, portanto, de juros líquidos incorridos, os quais, de acordo com o regime de competência, independem de pagamentos, de recebimentos e, mesmo, de constarem do orçamento. Os valores estimados para 2020 refletem, sobretudo, o patamar de juros básicos que remuneram os títulos e a elevação do estoque da dívida.

5.9.1.2. Amortização da Dívida (GND 6)

O PLOA 2020 mostra, quanto às despesas com amortização, uma elevação das expectativas de desembolso para o próximo exercício em relação ao montante autorizado em 2019, conforme demonstrado na Tabela 51.

TABELA 51 – AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

EXERCÍCIO	R\$ milhões	
	Valor	
2018 (Liquidado)	786.359,3	
2019 (Autorizado)	1.046.333,4	
2020 (PLOA 2020)	1.239.367,6	

Fonte: SIAFI, SIGA Brasil e PLOA 2020

A Tabela 52 demonstra as fontes alocadas para amortização da dívida.

TABELA 52 – AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA POR FONTE DE RECURSOS

FONTE	R\$ milhões	
	Valor	
143 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Refinanciamento da Dívida Pública Federal	1.004.623,2	
188 – Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	65.315,0	
100 – Recursos Ordinários	63.251,2	
159 - Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Refinanciamento de Dívidas de Médio e Longo Prazos	32.414,4	
144 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações	26.700,0	
173 – Recursos das Operações Oficiais de Crédito – Retorno de Op. de Crédito – Estados e Municípios	22.288,0	
929 – Recursos de Concessões e Permissões – Condicionados	16.200,0	
197 – Dividendos da União	7.826,3	
148 – Operações de Crédito Externas - em Moeda	439,7	
171 – Recursos das Operações Oficiais de Crédito – Retorno de Operações de Crédito – BEA/BIB	270,4	
Outras Fontes	39,4	
TOTAL	1.239.367,6	

Fonte: SIAFI e PLOA 2020

Como se pode observar, a maior parte dos recursos utilizados na amortização da dívida é proveniente da realização de novas operações de crédito que constituem a Fonte “143 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro - Refinanciamento da Dívida Mobiliária Federal”. Esse refinanciamento é geralmente referido como rolagem da dívida.

A dotação para refinanciamento da dívida no exercício financeiro de 2020, de R\$ 1.004,6 bilhões, representa aumento de R\$ 245,9 bilhões em relação aos valores constantes do PLOA 2019 (R\$ 758,7 bilhões).

5.9.2. Demais Despesas Financeiras

As demais despesas financeiras correspondem ao montante de R\$ 273,3 bilhões, conforme Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central (páginas 24 a 26 da Mensagem Presidencial). A Tabela 53 mostra a distribuição dessas despesas por esfera orçamentária e GND, excluída a Reserva de Contingência (R\$ 47,4 bilhões).

TABELA 53 - DEMAIS DESPESAS FINANCEIRAS POR GND

Esfera	R\$ milhões				
	GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais	GND 3 – Outras Despesas Correntes	GND 5 – Inversões Financeiras	Soma	%
Fiscal	21.490,2	1.199,0	74.798,4	97.487,7	43,2
Seguridade Social	2.801,4		125.597,5	128.398,9	56,8
Total	24.291,6	1.199,0	200.395,9	225.886,6	100,0
%	10,8	0,5	88,7	100,0	

Fonte: SIAFI e PLOA 2020



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

As “demais despesas financeiras” estão distribuídas entre o orçamento fiscal (43,2%) e o orçamento da seguridade social (56,8%). A ação “Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais”, no GND 1, compreende despesas de R\$ 23,5 bilhões.

Os principais gastos com GND 5 incluem as seguintes ações: “Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES”, com R\$ 19,9 bilhões, “Promoção de Investimentos no Brasil e no Exterior: Fundo Social – FS”, com R\$ 10,6 bilhões, “Concessão de Financiamento Estudantil - FIES (Lei nº 10.260, de 2001)”, com R\$ 8,9 bilhões e “Recursos para Programações em Despesas de Capital”, com R\$ 125,6 bilhões – esta última ação é objeto de comentários mais detalhados na seção 9.1 desta Nota Técnica.

O GND 3 contempla 0,5% desses gastos, concentrado principalmente na ação “Obrigações com a Garantia de Contratos de Financiamento Habitacional”, com R\$ 925,6 milhões, e “Operacionalização do Fundo de Compensação e Variações Salariais - FCVS”, com R\$ 179,1 milhões.

5.10. Reservas de Contingência

O PLOA 2020 contém reservas de contingência que totalizam R\$ 82,2 bilhões, constituídas em consonância com dispositivos do PLDO 2020 e registradas nas ações 0Z00 – Reserva de Contingência Financeira (R\$ 47,4 bilhões) e 0Z01 – Reserva de Contingência Fiscal – Primária (R\$ 34,8 bilhões).

5.10.1. Reserva de Contingência Geral

O PLDO 2020, em seu art. 12, *caput*, prevê a inclusão de reserva de contingência fiscal, com fundamento no inciso III do *caput* do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, em montante correspondente a, no mínimo, 0,2% da receita corrente líquida, destinada à cobertura de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, em observância ao art. 5º, inciso III, da LRF.

Consta da proposta orçamentária dotação de R\$ 1,9 bilhão, integralmente classificada como despesa financeira (RP 0), sendo R\$ 202,3 milhões na fonte “142 – compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural”, e R\$ 1,8 bilhão na fonte “188 – Remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional”. Esse montante representa valor pouco superior ao mínimo previsto no PLDO 2020. Tais recursos estão registrados no Órgão “90000 – Reserva de Contingência”, ação “0Z00 – Reserva de Contingência – Financeira”, subtítulo “6498 – Reserva de Contingência – Fiscal”.

Considera-se que, devendo destinar-se a dar cumprimento ao art. 5º, inciso III, da LRF, seria desejável que o montante dessa reserva de contingência fosse classificado como despesa primária, de modo a cobrir adequadamente os riscos fiscais e minimizar a necessidade de contingenciamento durante o exercício financeiro.

Contudo, no PLOA 2020 a totalidade da reserva está classificada como despesa financeira, de modo que, ao invés de atender à disposição da LRF, o montante assim classificado contribui para o cumprimento da meta de resultado primário.

TABELA 54 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA GERAL
(conforme art. 12, *caput*, do PLDO 2020)

			R\$ milhões
ÓRGÃO	Indicador de Resultado (RP)	FONTE	VALOR
90000 – Reserva de Contingência	0 – Despesa Financeira	142 – Compensação Financeira p/explor. Petróleo ou Gás natural	202,3



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

	188 – Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	1.764,9
TOTAL		1.967,3

Fonte: Siga Brasil / PLOA 2020

5.10.2. Reservas de Contingência Específicas

Além da reserva de contingência destinada a dar cumprimento ao art. 5º, inciso III, da LRF, o PLDO 2020 prevê a constituição de outras reservas no PLOA 2020.

Reservas à conta de receitas próprias e vinculadas

Com fundamento no art. 12, § 1º, inciso I, do PLDO 2020, foram constituídas reservas à conta de receitas próprias e vinculadas⁶⁰ de diversos órgãos, totalizando R\$ 43,5 bilhões, conforme discriminado na Tabela 55.

Em decorrência dessa prática, tais recursos deixam de ser aplicados nas finalidades previstas na legislação e passam a contribuir para a geração do resultado primário.

Contudo, os recursos próprios ou vinculados não podem ser utilizados para o pagamento do serviço da dívida, tendo em vista restrição imposta pelo parágrafo único do art. 8º da LRF. Apesar disso, os recursos economizados, desde logo, produzem o efeito de reduzir a dívida líquida⁶¹.

TABELA 55 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA ESPECÍFICAS - RECEITAS PRÓPRIAS E VINCULADAS
(conforme art. 12, § 1º, inciso I, do PLDO 2020)

ÓRGÃO	R\$ milhões PLOA 2020
01000 - Câmara dos Deputados	93,1
02000 - Senado Federal	62,0
03000 - Tribunal de Contas da União	59,8
10000 - Supremo Tribunal Federal	19,7
11000 - Superior Tribunal de Justiça	50,8
12000 - Justiça Federal	411,4
13000 - Justiça Militar da União	17,7
14000 - Justiça Eleitoral	245,4
15000 - Justiça do Trabalho	843,0
16000 - Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	119,8
20000 - Presidência da República	198,3
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	667,9

⁶⁰ As dotações constam da ação “0200 – Reserva de Contingência – Financeira”, subtítulo “6497 - Reserva de Contingência - Recursos provenientes de receitas próprias e vinculadas, inclusive doações e convênios”, GND “9 – Reserva de Contingência” e indicador de resultado primário “RP 0 - despesa financeira”.

⁶¹ Após a edição de leis que alteram a vinculação, os recursos são utilizados para finalidades diversas, inclusive pagamento do serviço da dívida.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	5.186,4
25000 - Ministério da Economia	6.479,8
26000 - Ministério da Educação	3.020,9
29000 - Defensoria Pública da União	4,7
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	2.693,3
32000 - Ministério de Minas e Energia	2.427,1
34000 - Ministério Público da União	191,0
35000 - Ministério das Relações Exteriores	78,2
36000 - Ministério da Saúde	1.181,3
37000 - Controladoria-Geral da União	51,0
39000 - Ministério da Infraestrutura	8.192,8
44000 - Ministério do Meio Ambiente	553,6
52000 - Ministério da Defesa	7.081,2
53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional	227,3
54000 - Ministério do Turismo	1,9
55000 - Ministério da Cidadania	722,0
59000 - Conselho Nacional do Ministério Público	0,1
63000 - Advocacia-Geral da União	163,6
71000 - Encargos Financeiros da União	1.870,8
73000 - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios	474,3
81000 - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	136,5
TOTAL	43.526,8

Fonte: Fonte: Siga Brasil / PLOA 2020

Reservas para atender programação ou necessidade específica

O PLOA 2020, com fundamento no art. 12, § 1º, inciso II, do PLDO 2020, também contém reservas para atender programação ou necessidade específica, no caso despesas com pessoal e encargos sociais, totalizando R\$ 18, 7 bilhões, integralmente classificadas como despesas primárias. Ressalte-se que a parcela de R\$ 14,3 bilhões (76,5% dessa modalidade de reserva) está alocada ao órgão 93000, evidenciando que tal quantia está condicionada à aprovação de crédito adicional previsto no art. 167, inc. III, da Constituição Federal. Os dados estão demonstrados na Tabela 56.

TABELA 56 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA - PROGRAMAÇÃO OU NECESSIDADE ESPECÍFICA
(PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS)

ÓRGÃO	R\$ milhões
	Valor
01000 - Câmara dos Deputados	12,2
02000 - Senado Federal	9,0
03000 - Tribunal de Contas da União	4,5
10000 - Supremo Tribunal Federal	4,4
11000 - Superior Tribunal de Justiça	3,4
12000 - Justiça Federal	45,0
13000 - Justiça Militar da União	3,9
14000 - Justiça Eleitoral	82,5
15000 - Justiça do Trabalho	7,3
16000 - Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	9,1
26000 - Ministério da Educação	1.743,1
29000 - Defensoria Pública da União	8,2



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

34000 - Ministério Público da União	1,1
52000 - Ministério da Defesa	172,5
71000 - Encargos Financeiros da União	2.280,9
93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição (Regra de Ouro)	14.263,5
93205 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Educação - Adm. Direta	3.020,7
93339 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Defesa - Adm. Direta	4.730,0
93464 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia	6.512,7
TOTAL	18.650,5

Além desses valores, também se identifica a inclusão de reserva de contingência de natureza financeira em diversos órgãos, decorrente do recolhimento da contribuição para o plano de seguridade social do servidor (CPSS) de tais aumentos, em atendimento ao disposto no art. 169, § 1º, inciso II da Constituição Federal, no valor R\$ 1,9 bilhão.

Reservas para suportar emendas individuais e de bancada impositivas

O PLOA 2020 contém reservas destinadas ao atendimento de programações incluídas por emendas de caráter impositivo, obedecendo ao disposto na EC nº 86/2015, referente às emendas individuais e na EC nº 100/2019, referente às emendas de bancada.

Para o cálculo das emendas individuais, conforme determina o art. 111, combinado com o art. 107, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (EC nº 95/2016), deve-se corrigir o valor referente ao exercício imediatamente anterior pela variação do IPCA no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária (3,37%).

Para as emendas de bancada impositivas, o valor decorre da aplicação do disposto no art. 3º da EC nº 100/2019, combinado com o § 12 do art. 166 da Constituição Federal (alterado pela referida EC nº 100/2019). Conforme essas normas, o valor destinado às emendas de bancada estadual para o exercício de 2020 corresponderá a 0,8% (oito décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

No PLOA 2020 verifica-se a inclusão das referidas reservas no montante total de R\$ 16, 2 bilhões, sendo R\$ 9,5 bilhões para as emendas individuais e R\$ 6,6 bilhões para as emendas de bancada. Os valores relativos à reserva para emendas individuais estão demonstrados na Tabela 57 a seguir.

TABELA 57 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIAS ESPECÍFICAS – EMENDAS INDIVIDUAIS

ÓRGÃO	PLOA 2020
36000 - Ministério da Saúde	4.734.315.076
90000 - Reserva de Contingência	4.734.315.076
TOTAL Emendas Individuais	9.468.630.152
Valor por Parlamentar	15.940.454

Fonte: SIGA/PLOA 2020

Observa-se na Tabela 57, assim como em anos anteriores, metade dos recursos necessários ao atendimento de emendas individuais constitui reserva de contingência no âmbito do Ministério da Saúde de forma a compor o mínimo constitucional aplicável a gastos em ações e serviços públicos de saúde. De fato, conforme disposto na Constituição Federal, em seu art. 166, § 9º, metade dos valores das emendas individuais deverá ser destinado a tal finalidade e, conforme estipulado no § 10 desse mesmo artigo, a execução das despesas correspondentes deverá ser computada para fins do cumprimento da aplicação mínima a que se refere o inciso I do § 2º do art. 198.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Ademais, verifica-se que o valor calculado para elaboração de emendas por mandato parlamentar totaliza R\$ 15,9 milhões.

No tocante às emendas de bancada impositivas, os valores das reservas encontram-se demonstrados na Tabela 58.

TABELA 58 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIAS ESPECÍFICAS
(EMENDAS DE BANCADA IMPOSITIVAS)

ÓRGÃO	PLOA 2020	Valor em R\$
36000 - Ministério da Saúde		3.343.356.284
90000 - Reserva de Contingência		3.343.356.284
TOTAL Emendas de Bancada		6.686.712.568

Fonte: SIGA/PLOA 2020

A exemplo do procedimento adotado quanto às emendas individuais, nota-se que metade do valor reservado para emendas impositivas de bancada foi destinado ao Ministério da Saúde, permanecendo a outra metade em Reserva de Contingência.

Contudo, quanto às emendas de bancada, não há obrigatoriedade de aplicação dos seus recursos em áreas específicas de governo, conforme estabelecido pela EC nº 100/2019.

Destaque-se, ademais, que referida Emenda Constitucional também não determinou a quantidade de emendas a serem apresentadas ou a repartição dos valores pelas bancadas estaduais. Tais questões carecem de adequada regulamentação por parte do Congresso Nacional. Nesse sentido, observa-se que já está em discussão nessa Casa Legislativa o Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 03, de 2019, de autoria das Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados, que altera as disposições da Resolução nº 01/2006-CN (Prn nº 3/2019). Conforme sua justificativa, propõe-se adequar a referida Resolução às novas regras constitucionais aplicáveis às emendas impositivas de bancada estadual, além de aperfeiçoar o texto de determinados dispositivos.

Em anos anteriores, quando as emendas impositivas decorriam tão somente de dispositivos da LDO, os valores globais fixados para essa modalidade de emenda eram repartidos igualmente entre as 27 representações estaduais. A proposta inicialmente apresentada no PRN nº 3/2019 sugere a continuidade da repartição igualitária dos recursos entre as bancadas, cabendo a cada bancada o valor máximo de 1/27 (um vinte e sete avos) do valor total, embora várias emendas proponham critérios diversos para repartição dos valores. Considerando o critério inicialmente proposto (1/27 por bancada), o valor médio alcança R\$ 247,6 milhões.

6. BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

Por determinação constitucional (art. 165, § 6º), o projeto de lei orçamentária deve estar acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

O art. 2º da Portaria MF nº 379, de 2006, que regulamenta dispositivos constitucionais e legais pertinentes ao referido demonstrativo, define benefícios ou subsídios financeiros como desembolsos efetivos por equalizações de juros e preços, bem como assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam explicitamente do orçamento da União. Ao mesmo tempo, benefícios ou subsídios creditícios consistem em gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por fundos ou programas, cuja taxa de juros é inferior ao custo de captação da União – ou seja, são implícitos, pois não orçamentariamente versados.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Em conformidade com o art. 9º do texto e com o inciso VII, alínea “e”, do Anexo II do Substitutivo ao PLDO 2020 adotado pela Comissão Mista de Orçamento, as Informações Complementares ao PLOA 2020 demonstram, por meio dos Anexos 1 a 7, o efeito regionalizado dos benefícios financeiros e creditícios, realizados (2017 e 2018) e estimados (2019 e 2020), em atendimento ao citado dispositivo constitucional.

Para 2020, o Poder Executivo estima o total desses benefícios financeiros e creditícios em R\$ 64,0 bilhões, o que revela aumento de 35,7% em relação ao montante estimado de R\$ 47,1 bilhões para 2019 (Anexos 3 e 4). Importante ressaltar que o valor realizado em 2018 foi de aproximadamente R\$ 21,4 bilhões, bem abaixo do previsto para 2019.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente para 2019 (art. 116, § 1º) vedou a concessão e a ampliação de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária, creditícia ou patrimonial, exceto a prorrogação, por até cinco anos, desde que o montante do incentivo ou benefício prorrogado fosse reduzido em pelo menos dez por cento ao ano e que o respectivo ato fosse acompanhado de objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação.

O PLDO 2020 e o Substitutivo adotado pela CMO não previram a mesma vedação que a LDO 2019, exigindo apenas a apresentação de estimativas dos efeitos dos projetos de lei que importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, como de praxe.

Saliente-se que o §3º da LDO 2019 previu que o Chefe do Poder Executivo encaminharia, ao Congresso Nacional, plano de revisão de despesas e receitas, inclusive de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia, para o período de 2019 a 2022, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos financeiros anuais.

Entretanto, até o momento, este plano não foi materializado e, para 2020, o PLDO e o Substitutivo adotado pela CMO preveem apenas que o Presidente da República encaminhará ao Congresso Nacional plano de revisão de benefícios “tributários” com previsão de redução anual equivalente a cinco décimos por cento do Produto Interno Bruto - PIB até 2022, não contemplando os benefícios financeiros e creditícios.

Conforme a Tabela 59, o comportamento esperado para 2020 dos benefícios financeiros e creditícios vai na contramão da tentativa de redução prevista na LDO 2019 e do objetivo de racionalização dos subsídios concedidos pela União, conforme consta da Mensagem que encaminhou o PLOA 2020.

TABELA 59 - BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS – 2017 A 2020

ANO	BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS	DESPESA TOTAL ¹	R\$ bilhões
			BENEFÍCIOS COMO PROPORÇÃO DA DESPESA TOTAL
2017 (realizados)	84,2	2.116,7	4,0%
2018 (realizados)	21,4	2.307,1	0,9%
2019 (estimado e autorizado)	47,1	2.548,3	1,8%
2020 (estimado)	64,0	2.682,6	2,4%
Varição nominal 2019/2020	35,7%	5,3%	28,9%

Fonte: Informações Complementares (Anexos 1 a 4) e SIOF

1) Montante dos orçamentos fiscal e da seguridade social executados (2017 e 2018), autorizado (2019) ou fixado pelo PLOA (2020) líquido do refinanciamento da dívida.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

A Tabela 60 mostra a distribuição regional dos benefícios financeiros (explícitos) e creditícios (implícitos). À luz do objetivo fundamental da República de redução das desigualdades sociais e regionais e do comando para que os orçamentos, fiscal e de investimento das estatais reduzam desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional, ambos em sede constitucional (art. 3º, inciso III, e art. 165, § 7º), é de se notar que 61,4% dos benefícios financeiros e creditícios beneficiam as regiões Sudeste e Sul. Ademais, em relação aos benefícios estimados para 2019, fica evidente o aumento para as regiões Sudeste e Sul, em detrimento das demais regiões.

TABELA 60 - DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

REGIÃO	2020 (%)	2019 (%)	Var (%) 2020/2019
Norte	6,4%	9,0%	-29,0%
Nordeste	21,4%	25,5%	-16,0%
Centro-Oeste	10,8%	11,0%	-1,9%
Sudeste	43,4%	39,5%	10,1%
Sul	18,0%	15,0%	19,7%
TOTAL	100%	100%	

Fonte: Informações Complementares (Anexos 3 e 4)

Com respeito às estimativas para 2020, nos benefícios explícitos, 44,6% concentram-se na Região Sudeste, com destaque para o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), uma vez que esta região recebe 77,9% do Fundo.

Nos benefícios implícitos, o item “Fundos Constitucionais de Financiamento” (FNE, FNO e FCO), que representa 36,5% do total, consegue balancear a conta para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste. Por outro lado, o “Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior” (FIES) representa 16,7% do total, e a região Sudeste recebe 37,0% dos benefícios. Na mesma linha os Empréstimos da União ao BNDES, que também representam 16,7%, e a região Sudeste recebe 38,2% do total. A elevação de um ponto percentual no custo de oportunidade do Tesouro Nacional – dado pelo custo de captação por meio da emissão de títulos – implica elevação prevista de aproximadamente R\$ 10,2 bilhões no montante desses benefícios, em comparação com R\$ 5,4 bilhões e R\$ 6,8 bilhões em 2019 e 2018, respectivamente (Anexo 5 das Informações Complementares aos PLOAs 2020, 2019 e 2018)

Os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT representam a maior sensibilidade individual à variação de 1 (um) ponto percentual, respondendo por 35,8%, enquanto os “Empréstimos da União ao BNDES” respondem por outros 21,2% de sensibilidade individual à variação, totalizando 57,0%.

Esta sensibilidade representa o elevado custo das políticas públicas financiadas por meio de benefícios financeiros e creditícios quando levado em consideração o custo de oportunidade do Tesouro Nacional. Dessa forma, FAT, Empréstimos do BNDES e Fundos Constitucionais respondem por 73% de benefícios implícitos, abrangendo quase três quartos dos efeitos resultantes dessa variação de um ponto percentual no custo de oportunidade do Tesouro.

7. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR

O art. 165, § 8º, da Constituição e o art. 7º da Lei nº 4.320/1964 contemplam o princípio orçamentário da exclusividade, segundo o qual a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvada a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

A autorização para a abertura de créditos suplementares por ato próprio dos Poderes, do MPU, do CNMP e da DPU revela-se adequada até o ponto em que lhes proporciona flexibilidade razoável para a execução eficiente das políticas públicas. Para não ultrapassar essa fronteira, é importante que haja certo comedimento no seu estabelecimento, de modo a não prejudicar prerrogativas do Congresso Nacional quanto à definição da alocação dos recursos públicos.

Em relação à Lei Orçamentária vigente, ocorreram as modificações no PLOA 2020 arroladas a seguir.

Na autorização para suplementação de dotações destinadas ao serviço da dívida, foi incluída a possibilidade de que remanejamentos entre juros e encargos (GND 2) e amortização (GND 6) ocorram também no âmbito do mesmo subtítulo (art. 4º, inciso I, alínea “b”, item 2). Diferentemente, a autorização contida na LOA 2019 requer que a suplementação e o cancelamento envolvam subtítulos distintos.

A alteração proposta no art. 4º, inciso I, alínea “d”, item 3, permite que as transferências aos fundos constitucionais de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste sejam suplementadas também com recursos oriundos do cancelamento de dotações consignadas a despesas financeiras (RP 0), despesa primária obrigatória (RP 1) e despesa primária discricionária (RP 2). Por sua vez, a LOA 2019 permite que as suplementações sejam suportadas exclusivamente por recursos vinculados a esses fundos, que correspondem a 3% da arrecadação do IR e do IPI (art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição). Contando referidos fundos com recursos vinculados, não é razoável conceder autorização para que, por meio de decreto, o Poder Executivo abra crédito suplementar em favor de suas programações com o comprometimento de outros recursos, especialmente diante das dificuldades financeiras por que passa a União.

Pela alteração proposta no art. 4º, inciso I, alínea “f”, a reserva de contingência financeira poderá ser suplementada em decorrência da anulação de despesas primárias sujeitas ao teto de gastos da União, quando essa necessidade for demonstrada na avaliação bimestral de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa disposição permite que se promovam ajustes necessários para que a soma das dotações orçamentárias e da projeção, que pode sofrer atualização, das demais operações que afetam o resultado primário observe o teto de gastos da União ao longo do exercício financeiro.

O PLOA 2020 não prevê autorização específica, existente na lei orçamentária vigente (art. 4º, inciso III, alínea “b”, da LOA 2019), de suplementação de despesas primárias discricionárias destinadas ao projeto de Desenvolvimento e Implantação do Sistema de Processo Judicial – PJe, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário, mediante a utilização de recursos provenientes da anulação de dotações que lhes tenham sido consignadas, na mesma ou em outra unidade orçamentária. Isso não impede, todavia, que referido projeto possa ser suplementado com base em na alínea “j” do inciso III do art. 4º, a qual permite genericamente que cada subtítulo seja suplementado em até 20%, mediante a utilização de recursos provenientes da anulação de dotações, limitada a 20% do valor do subtítulo objeto da anulação.

O PLOA 2020 mantém a autorização para remanejar, no âmbito de cada unidade orçamentária, até 50% das dotações destinadas a despesas primárias discricionárias consignadas à Fundação Joaquim Nabuco, ao Instituto Nacional de Educação de Surdos, ao Instituto Benjamin Constant, ao Colégio Pedro II, às Instituições Federais de Ensino Superior, aos Hospitais Universitários, à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares e às instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, integrantes do Ministério da Educação. Contudo, o projeto acrescenta maior flexibilidade à possibilidade de abertura de créditos suplementares por ato próprio, ao permitir que o cancelamento se dê também em unidade orçamentária distinta, inclusive quando situada fora da lista apresentada. Recaindo sobre unidades



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

orçamentárias distintas, cada cancelamento fica limitado a 20% do valor do subtítulo objeto da anulação (art. 4º, inciso III, alínea “d”).

Do mesmo modo, o PLOA 2020 mantém a autorização para remanejar, no âmbito de cada unidade orçamentária, até 30% das dotações destinadas a despesas primárias discricionárias consignadas ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, às Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação, assim definidas no art. 2º, inciso V, da Lei nº 10.973/2004, e às instituições de pesquisa integrantes da administração direta do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. No entanto, o projeto acrescenta maior flexibilidade à possibilidade de abertura de créditos suplementares por ato próprio, ao permitir que o cancelamento se dê também em unidade orçamentária distinta, inclusive quando situada fora da lista apresentada. Recaindo sobre unidades orçamentárias distintas, cada cancelamento fica limitado a 20% do valor do subtítulo objeto da anulação (art. 4º, inciso III, alínea “e”).

A alínea “g” do inciso III do art. 4º foi modificada para também possibilitar suplementação de despesas primárias discricionárias destinadas ao “Acolhimento Humanitário e Interiorização de Migrantes em Situação de Vulnerabilidade e Fortalecimento do Controle de Fronteiras”, no âmbito do Ministério da Defesa. O dispositivo na LOA 2019 permite suplementar apenas operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO).

A alínea “h” do inciso III do art. 4º foi modificada para redefinir os cancelamentos que podem disponibilizar recursos para suplementações de despesas primárias discricionárias com ações e serviços públicos de saúde (ASPS). Assim, o cancelamento pode continuar recaindo sobre ASPS (possibilidade prevista na LOA 2019), mas, incidindo sobre parcela obrigatória, fica limitado a 20% do valor do subtítulo objeto da anulação. Ademais, foi incluída a possibilidade de o cancelamento recair sobre despesas primárias discricionárias que não constituem ASPS, caso em que fica limitado também a 20% do valor do subtítulo objeto da anulação.

A alínea “k” do inciso III do art. 4º foi introduzida para permitir suplementações de despesas primárias discricionárias com Participação da União no Capital de Empresas Estatais não Dependentes, mediante a utilização de recursos provenientes de: anulação de dotações destinadas a despesas primárias discricionárias (RP 2); reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados; e superávit financeiro. Deve-se observar que, para essa autorização, não se impõe limite para a suplementação nem para o cancelamento de despesas primárias discricionárias.

As autorizações para suplementação de dotações classificadas com “RP 3” (despesas do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) foram suprimidas, tendo em vista que a PLDO 2020 não mais prevê tal indicador de resultado primário.

O inciso IV do art. 4º amplia a flexibilidade para alteração dos orçamentos, ao introduzir a possibilidade de suplementação de dotações destinadas a despesas primárias discricionárias (RP 2) classificadas como investimento (GNDs 4) ou inversão financeira (GND 5), mediante o cancelamento de até 15% (quinze por cento) do montante das dotações consignadas a essas despesas. Deve-se destacar que o cancelamento incide não apenas sobre o GND 4 ou GND 5 de determinado subtítulo, mas sobre o total constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Isso permite que, em determinados subtítulos, o cancelamento das despesas consignadas nesses GNDs chegue a 100%.

O inciso V do art. 4º admite suplementação para recomposição das dotações dos subtítulos integrantes da LOA até o limite dos valores que constam do respectivo Projeto, mediante a anulação de dotações, tendo sido excluída a limitação de cancelamento, no caso de emenda não impositiva, a 40% do valor acrescido em cada subtítulo. Tal exclusão possibilita que a totalidade dos acréscimos introduzidos por emendas não impositivas do Congresso Nacional seja cancelada.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Diferentemente do que dispõe a lei orçamentária vigente, havendo fontes de recursos que possam suportar as despesas, o PLOA 2020, em seu art. 4º, inciso VI, permite o cancelamento das programações constantes do “93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição” e a suplementação, por ato próprio do Poder Executivo, das dotações correspondentes dos órgãos e das unidades orçamentárias originários. Essa autorização, permite reduzir a necessidade de realização de operação de crédito excedente ao limite constitucional, que no PLOA 2020 está projetada em R\$ 367,0 bilhões. Em decorrência disso, o projeto de lei de crédito adicional que, submetido pelo Poder Executivo, somente poderá ser aprovado pela maioria absoluta do Congresso Nacional, poderá ter valor inferior ao atualmente indicado no PLOA 2020.

Como o § 10 do art. 165 da Constituição Federal (introduzido pela EC nº 100/2019) impõe à administração “o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”, a inserção do § 2º no art. 4º visa identificar as situações que, apesar de implicar a redução das dotações destinadas às despesas discricionárias, apresentam compatibilidade com essa disposição constitucional. Assim o cancelamento de despesa discricionária para fins de abertura de crédito suplementar autorizada no PLOA 2020 estará em harmonia com o art. 165, § 10, da Constituição nos casos em que atenda uma das seguintes condições: não alterar o valor do subtítulo; houver impedimento de ordem técnica ou legal que impeça a execução da despesa; for destinada ao atendimento de despesas primárias obrigatórias, em conformidade com a avaliação bimestral de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal; ou decorrer das autorizações de que tratam as alíneas “a” (suplementação de dotações destinadas à contribuição patronal para O RPPS), “d” (suplementação de dotações destinadas aos fundos constitucionais) ou “f” (suplementação da reserva de contingência financeira) do inciso I deste artigo.

A introdução do § 5º no art. 4º permite que a unidade orçamentária “74902 - Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/FIES - Min. da Educação”, situada no órgão orçamentário “Operações Oficiais de Crédito”, seja considerada como sendo integrante do órgão orçamentário “Ministério da Educação” para efeito do disposto § 4º do mesmo artigo. O § 4º permite (do mesmo modo que permite o § 3º do art. 4º da LOA 2019) ampliar a suplementação de subtítulo (relativo a despesa financeira ou primária discricionária), de 20% para 30%, nos casos de remanejamento no âmbito do mesmo órgão.

A modificação constante inciso III do § 8º do art. 4º, observadas as demais condições ali previstas, permite que programações incluídas por emendas individuais ou de bancada possam ser canceladas, no caso de impedimento total, para suplementar: uma única programação constante da lei orçamentária vigente; ou dotações incluídas por outras emendas de mesma autoria.

O § 14 e incisos do art. 166 da Constituição, antes da Emenda Constitucional nº 100/2019, fixava prazos e medidas no caso de identificação de impedimento de ordem técnica em programações incluída na lei orçamentária por emenda individual. A redação imposta pela EC 100/2019 ao § 14 transfere para a lei de diretrizes orçamentárias a competência para estabelecer cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos e definir procedimentos necessários à viabilização da execução de programações incluídas na lei orçamentária por emendas individuais ou de bancada. Por essa razão, o PLOA 2020 não apresenta dispositivo correspondente ao § 7º do art. 4º da lei orçamentária em vigor, o qual contém previsão relacionada aos remanejamentos de programações incluída na LOA por emenda individual⁶².

O § 10 foi atualizado no sentido de permitir que as dotações do órgão “93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição” possam ser

⁶² O art. 166, § 14º, inciso IV, atualmente revogado, previa:

IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

canceladas para fins de abertura de crédito suplementar autorizadas no inciso VI do art. 4º, sem a necessidade de prévia demonstração no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias. Essa alteração é coerente com o fato de que as dotações consignadas ao órgão 93000 não representam efetivamente autorização orçamentária, somente suprida pelo rito previsto no art. 167, inciso III, da Constituição ou, havendo recursos que possam substituir operações de crédito, por meio de outros instrumentos que permitam suplementar as despesas efetivamente consignadas nos órgãos e unidades orçamentárias originárias.

A alteração contida no § 13 permite que as suplementações e anulações autorizadas no art. 4º sejam calculadas não apenas em relação aos valores e classificações inicialmente fixados no orçamento, como geralmente se permite nas leis orçamentárias, mas também sobre os acréscimos decorrentes das suplementações autorizadas no inciso VI do caput do art. 4º (acréscimos que se viabilizam a partir do uso de fontes alternativas às operações de crédito excedentes ao limite constitucional e que, portanto, reduzem as dotações do órgão “93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição”). Embora o alargamento da autorização se aplique, nesse momento, a situação muito específica, a razoabilidade dessa flexibilização deve ser avaliada considerando o impacto futuro do precedente que se inaugura. De fato, passando-se a admitir que os percentuais de suplementação e de cancelamento podem se aplicar não apenas à dotação inicial, cria-se estímulo para que a base venha a ser ampliada e, no limite, corresponder à dotação autorizada (autorização orçamentária dinâmica, que compreende a dotação inicial e os cancelamentos e acréscimos resultantes dos créditos adicionais abertos e dos reabertos durante o exercício financeiro).

O § 14 do art. 4º veda a anulação de dotações da ação “00RT - Recursos para Programações em Despesas de Capital” para o atendimento de despesas correntes. A totalidade dos recursos nesta ação (R\$ 125,3 bilhões) está classificada como inversão financeira (GND 5), sendo a maior parte alocada no Fundo Nacional de Saúde (R\$ 93,0 bilhões), no Fundo de Amparo ao Trabalhador (R\$ 21,3 bilhões) e no Ministério da Cidadania - Administração Direta (R\$ 9,2 bilhões). Essa vedação está relacionada ao fato de a mencionada ação não corresponder exatamente a uma reserva de recursos que destinem recursos para determinada finalidade. Maiores informações sobre a consignação de “recursos” a essa ação contam da seção 9.1 desta Nota Técnica.

Também foi suprimido do PLOA 2020 dispositivo que excluía, das autorizações de cancelamentos que pudessem suportar as aberturas de créditos suplementares, as dotações à conta de recursos condicionados na fonte “944 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações – Condicionados”. Isso se deve à mudança de entendimento no âmbito do Poder Executivo, no sentido de admitir a conveniência de reduzir, por meio da abertura de crédito suplementar por ato próprio, as dotações condicionadas em face da existência de recursos que possam substituir operações de créditos (saldos de exercícios anteriores e/ou eventual excesso de arrecadação).

8. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

O Anexo VI do PLOA 2020 trata da relação de obras e serviços nos quais o TCU identificou indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (art. 111, § 1º, inciso IV, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 – PLN 5/2019-CN – Parecer aprovado pela CMO em 08/08/2019 - PLDO/2020⁶³). Isto é, indicativos de atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado com potencialidade para ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

- a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou

⁶³ Trata-se da última deliberação relativa ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 quando da elaboração desta Nota.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal.

O Anexo VI do PLOA 2020 contempla nove empreendimentos que poderão ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa pelo Congresso Nacional caso os respectivos gestores não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências até a aprovação do projeto⁶⁴.

Desses programas de trabalho, oito já constam do Anexo VI da LOA 2019. O programa de trabalho referente às obras da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia, em Pernambuco, embora tenha sido analisado no processo de apreciação do PLOA 2019, não foi inserido no Anexo VI da lei orçamentária do corrente exercício.

Com relação às obras de Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia, em Pernambuco, consta do Relatório nº 2/COI/CMO (p. 31), de 2018⁶⁵, que a obra teve indicação de paralisação por parte do TCU durante a apreciação do PLOA 2017. Contudo, apontando tratar-se de obra cujo contrato expirou em 30/11/2016, sem quaisquer providências de prorrogação, e não havendo possibilidade de continuidade do contrato no âmbito administrativo, além da informação do próprio TCU de que todas as suas determinações foram integralmente cumpridas (restando tão somente a formalização pelo Plenário da suspensão da recomendação, já objeto de recomendação da respectiva unidade técnica), o Congresso Nacional deliberou por não incluir o programa de trabalho correspondente no anexo de obras paralisadas da LOA 2019.

Já no que tange às obras de Adequação de trecho rodoviário na BR-116-BA, o Congresso Nacional inseriu-o no Anexo VI da LOA/2019. Posteriormente, o Aviso AVN 9/2019 teve aprovado, pela CMO, o Relatório do Deputado Carlos Henrique Gaguim em favor da exclusão do projeto do referido Anexo, alegando a importância do empreendimento para o país e o compromisso do DNIT de promover adequações no projeto. O Projeto de Decreto Legislativo dele resultante (PDN 1/2019) foi aprovado na CMO em 14/08/2019. Os registros de tramitação⁶⁶ informam que findou em 29/08/2019 o prazo recursal de que trata o § 3º do art. 123 da Resolução nº 1 de 2006-CN, sem interposição de recurso, razão pela qual a matéria será encaminhada à promulgação.

É de se destacar que não há impedimento legal para que as programações discriminadas no Anexo VI recebam dotações orçamentárias no PLOA 2020. Entretanto, se isso ocorrer, essas programações deverão ficar bloqueadas até a regularização das pendências. O desbloqueio deve ser autorizado pela CMO, nos termos estabelecidos no § 2º do art. 111 do PLDO 2020.

Cumpra ponderar, também, que a relação constante do PLOA 2020 tem caráter preliminar, pois deverá ser atualizada pelo TCU em até cinquenta e cinco dias após o encaminhamento do PLOA 2020, conforme previsto no art. 113, inciso II, do PLDO 2020, ou mesmo posteriormente, caso novas ocorrências venham a ser identificadas pela Corte de Contas. Na hipótese de se verificarem novos empreendimentos com indícios de vícios graves, caberá ao COI examinar as informações prestadas pelo TCU e apresentar relatório para deliberação da CMO, nos termos previstos nos arts. 24 e 123 da Resolução nº 1/2006-CN.

Ao deliberar pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira desses empreendimentos, determina o art. 112 do PLDO 2020 que o Congresso Nacional leve em

⁶⁴ São eles: construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia - PE, da BR-040 - RJ, do Canal Adutor do Sertão Alagoano – AL, do Canal Adutor Vertente Litorâneo – PB, do corredor de ônibus Radial Leste – Trecho 1 – SP, do BRT de Palmas – TO, ampliação da BR-290 – RS e adequação da Travessia Urbana em Juazeiro – BRs 235/407 – BA.

⁶⁵ Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2018/COI/LOA/Relatorio-2-2018-COI_Obras_inacab.pdf. Acesso em 6/9/2019

⁶⁶

https://www.camara.leg.br/ReportServer_PROD/Pages/ReportViewer.aspx?%2fCMO%2fCMO%2fRelatorios%2fcmorpt030&rs%3aCommand=Render&rc%3aParameters=false&rs%3aParameterLanguage=pt-br&IdeMateria%3aisnull=true&AnoMateria=2019&SigUF%3aisnull=true&DesDocumentoTCU%3aisnull=true; Acesso 6/9/2019.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

consideração a gravidade do indício apontado e as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, que devem abordar, em especial: os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população; os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento; a motivação social e ambiental do empreendimento; o custo da deterioração ou perda de materiais adquiridos ou serviços executados; as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados; as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades; as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados; o custo total e o estágio de execução física e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas; os empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação; os custos para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; e o custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

9. AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ESPECÍFICAS

9.1. Ação “00RT - Recursos para Programações em Despesas de Capital”

A PEC Nº 6/2019, que trata da reforma da previdência, retira da incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) as contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social.⁶⁷ Isso se faz pela inclusão do § 4º no art. 76 do ADCT:

Art. 76 do ADCT (...)

§ 4º A desvinculação de que trata o *caput* não se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social.

Em decorrência disso, aprovada a reforma da previdência, R\$ 117,1 bilhões voltam a estar vinculados à seguridade social.

Essa PEC também redefine a destinação das contribuições do PIS/PASEP, alterando o *caput* e o § 1º do art. 239 da Constituição, de modo que passam a custear também outras ações da previdência social, reduzindo-se, em contrapartida, a destinação mínima para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico por meio do BNDES – passa de 40% para 28%.

Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro desemprego, **outras ações da previdência social** e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

§ 1º Dos recursos mencionados no *caput*, no mínimo, **vinte e oito por cento** serão destinados para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, com critérios de remuneração que preservem o seu valor. **(destacamos as alterações de mérito)**

Nesse caso, considerando-se a destinação mínima para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, após a aprovação da reforma da previdência, R\$ 8,5 bilhões deixarão

⁶⁷ Segundo a regra de desvinculação vigente, prevista no *caput* do art. 76 do ADCT, 30% da arrecadação de contribuições sociais, contribuições econômicas e taxas são desvinculados de sua finalidade legal.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

de ser transferidos ao BNDES⁶⁸, podendo ser destinados tanto ao seguro desemprego e ao abono salarial como, segundo nova definição, a outras ações de previdência social.

Todos esses recursos constam do PLOA 2020 como fontes condicionadas, mas, diferentemente do esperado, apenas R\$ 1,1 bilhão (0,9%) está alocado nas despesas que deverão suportar caso aprovada a PEC. No projeto, R\$ 125,6 bilhões foram destinados à ação “00RT - Recursos para Programações em Despesas de Capital”, em que as dotações estão classificadas como despesa financeira (RP 0). A Tabela 61 detalha órgãos e fontes de recursos referentes à referida ação.

TABELA 61 - AÇÃO “00RT - Recursos para Programações em Despesas de Capital”

ÓRGÃO / FONTE DE RECURSOS	R\$ milhões
	PLOA 2020
25000 - MINISTÉRIO DA ECONOMIA	21.290,2
940 - CONTRIBUIÇÕES PARA OS PROGRAMAS PIS/PASEP – CONDICIONADOS	21.244,1
976 - OUTRAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS – CONDICIONADOS	46,0
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	94.702,2
918 - RECEITAS DE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS – CONDICIONADOS	704,0
951 - RECURSOS LIVRES DA SEGURIDADE SOCIAL – CONDICIONADOS	26.179,0
953 - RECURSOS DESTINADOS ÀS ATIVIDADES-FINS DA SEGURIDADE SOCIAL - CONDICIONADOS	67.819,2
55000 - MINISTÉRIO DA CIDADANIA	9.600,1
951 - RECURSOS LIVRES DA SEGURIDADE SOCIAL – CONDICIONADOS	600,1
953 - RECURSOS DESTINADOS ÀS ATIVIDADES-FINS DA SEGURIDADE SOCIAL - CONDICIONADOS	9.000,0
TOTAL	125.592,5

Fonte: SIGA Brasil / PLOA 2020.

No que se refere aos R\$ 21,2 bilhões relativos à fonte de recursos “940 – Contribuições para os Programas PIS/PASEP – Condicionados”, deve-se observar o seguinte:

- de acordo com o texto vigente da Constituição, supondo que a transferência ao BNDES se dê pelo percentual mínimo de 40%, R\$ 12,8 bilhões seriam convertidos em fonte 100 – recursos ordinários por incidência da DRU⁶⁹ e R\$ 8,5 bilhões transferidos ao BNDES na forma de empréstimos do FAT, o que levaria a despesa a ser classificada naturalmente como despesa de capital financeira (GND 5 – inversão financeira);
- de acordo com a PEC nº 6/2019, supondo que a transferência ao BNDES se dê pelo percentual mínimo de 28%, os R\$ 21,2 bilhões devem custear seguro desemprego, outras ações da previdência social ou abono salarial nos termos que a lei dispuser;
- nessa hipótese, e considerando que a referida lei ainda não existe e que a meta de resultado primário e o teto de gastos impedem a ampliação de despesas primárias, os recursos da fonte 940 poderiam custear as parcelas do seguro desemprego ou de outras ações de previdência social atendidas por operações de crédito condicionadas (fonte 944), uma vez que o abono salarial está integralmente custeado por fonte 140;
- os R\$ 21,2 bilhões podem, contudo, ser integralmente destinados ao BNDES, uma vez que a PEC nº 6/2019 estabeleceu transferência mínima, e não máxima, de 28%, solução que não encontra óbices na meta de resultado primário nem no do teto de gasto.

⁶⁸ Essas transferências são contabilizadas como empréstimos do FAT ao BNDES. Atualmente, o montante mínimo da transferência corresponde a 40% do valor líquido das contribuições para o PIS/PASEP (apurado após a incidência da DRU). Aprovada a PEC, passa a corresponder a 28% do valor líquido.

⁶⁹ Esse valor é obtido pela aplicação do percentual de 30% da DRU ao montante correspondente a 60% da arrecadação das contribuições para o PIS/PASEP (R\$ 42,7 bilhões), o qual se destinaria, em tese, apenas a seguro desemprego e abono salarial, ambas despesas da seguridade social.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

No que diz respeito à 00RT em geral, deve-se fazer as seguintes observações:

- a) como a sua denominação indica, a 00RT possui uma dotação destinada a atender indiferentemente a uma categoria específica de despesa (despesa de capital), o que fere o princípio orçamentário da discriminação e o art. 5º, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda a consignação de crédito com finalidade imprecisa na lei orçamentária;⁷⁰
- b) por figurar no orçamento como uma despesa de capital, a 00RT permitiu que, na atual situação de margem negativa da regra de ouro, o Executivo aumentasse o total de operações de crédito para equilibrar o orçamento sem que, no entanto, houvesse repercussão sobre o montante de despesas condicionadas à aprovação de projeto de lei de crédito adicional pelo Congresso Nacional;
- c) logo, a constituição da 00RT infla os montantes das operações de crédito autorizadas na LOA e das despesas de capital;
- d) por outro lado, o fato de “reservas” terem sido constituídas no âmbito dos Ministério da Economia (R\$ 46,0 bilhões), da Saúde (R\$ 94,7 bilhões) e da Cidadania (R\$ 9,6 bilhões) não fez com que despesas da seguridade social a que os recursos estão vinculados deixassem de ser atendidas no PLOA 2020 (as despesas são cobertas por diversas fontes, inclusive operações de crédito condicionadas);
- e) não obstante, a consignação dos recursos a órgãos e unidades orçamentárias como o Ministério da Saúde e o Fundo Nacional de Saúde inflou significativamente as suas propostas orçamentárias, distorcendo a percepção sobre a real disponibilidade de recursos para ações da seguridade social e prejudicando a comparabilidade do PLOA 2020 em relação a propostas orçamentárias anteriores.

9.2. Ação “0Z00 – Reserva de Contingência – Financeira” – Recursos de Contribuições Condicionadas à aprovação da PEC Nº 6/2019.

A PEC nº 6/2019 também altera as alíquotas referentes às contribuições do servidor e patronal para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Em decorrência disso, estimativas relativas ao aumento dessas contribuições foram incluídas no PLOA 2020 como receitas condicionadas à aprovação de referida proposição, o que totaliza R\$ 10,5 bilhões. Os recursos, porém, não foram destinados às despesas a que estão vinculados (pagamento de aposentadorias e pensões), mas foram alocados na ação “0Z00 – Reserva de Contingência – Financeira” (não como GND 1 – pessoal e encargos sociais, mas como GND 9 – reserva de contingência).

Quanto ao procedimento utilizado, deve-se fazer as seguintes considerações:

- a) o fato de reservas terem sido constituídas no âmbito de diversos órgãos, no total de R\$ 10,5 bilhões, não fez com que despesas a que os recursos estão vinculados (aposentadorias e pensões) deixassem de ser atendidas no PLOA 2020 (as despesas são cobertas por diversas fontes, inclusive operações de crédito condicionadas);
- b) a constituição dessas reservas reduz o montante das programações custeadas com fontes de recursos condicionadas à aprovação da PEC nº 6/2019 (na hipótese de a PEC não ser aprovada, os recursos não existirão, pois referem-se ao aumento de alíquotas das contribuições);

⁷⁰ Corrobora essa conclusão a ausência de descrição para a ação nas informações complementares do PLOA 2020.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

c) se não houvesse a restrição imposta pelo teto de gastos, as reservas deveriam ter sido classificadas como primárias, e não como financeiras, uma vez que as receitas condicionadas destinam-se exclusivamente ao atendimento de despesas correntes primárias (benefícios do RPPS);

d) a contrapartida da constituição dessas reservas é o aumento do montante das operações de crédito, fato que não é neutro no que se refere à regra de regra de ouro e, portanto, influenciou a apuração da necessidade de operações de crédito excedente ao limite constitucional, que totaliza R\$ 367,0 bilhões.

ANEXO À NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº02/2019
PROJEÇÕES DAS DESPESAS PRIMÁRIAS CONSTANTES DO PLOA 2020 POR AÇÃO

R\$ 1,00

Ação	Total	Parcela Autorizada no PLOA 2020	Parcela Condicionada à Aprovação de Crédito Adicional	
Benefícios Previdenciários	678.759.171.201	522.162.243.011	156.596.928.190	23,1%
0005 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS)	9.282.790.548	0	9.282.790.548	100,0%
0625 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO DE PEQUENO VALOR	10.999.480.653	5.654.740.326	5.344.740.327	48,6%
0E81 - BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS URBANOS	520.196.751.000	513.900.185.995	6.296.565.005	1,2%
0E82 - BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS RURAIS	138.280.149.000	2.607.316.690	135.672.832.310	98,1%
Pessoal e Encargos Sociais	337.895.967.294	233.206.035.781	104.689.931.513	31,0%
0005 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS)	4.359.275.824	1.284.726	4.357.991.098	100,0%
009T - SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL	4.045.197.493	2.022.598.747	2.022.598.746	50,0%
00NR - MANUTENÇÃO DAS POLÍCIAS CIVIL E MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS DO DISTRITO FEDERAL	3.096.951.942	1.911.248.620	1.185.703.322	38,3%
00NS - INATIVOS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS DO DISTRITO FEDERAL	1.674.964.500	956.774.752	718.189.748	42,9%
00QN - INATIVOS E PENSIONISTAS DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL	963.286.502	887.081.288	76.205.214	7,9%
0179 - PENSÕES MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS	22.093.604.476	10.277.563.185	11.816.041.291	53,5%
0181 - APOSENTADORIAS E PENSÕES CIVIS DA UNIÃO	84.739.351.153	63.392.898.266	21.346.452.887	25,2%
0312 - SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL	3.041.549.094	1.520.774.547	1.520.774.547	50,0%
0625 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO DE PEQUENO VALOR	1.730.742.520	865.371.259	865.371.261	50,0%
0Z01 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA FISCAL - PRIMÁRIA	18.650.548.370	4.387.093.139	14.263.455.231	76,5%
20TP - ATIVOS CIVIS DA UNIÃO	131.277.831.403	111.464.914.822	19.812.916.581	15,1%
214H - INATIVOS MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS	25.887.379.964	12.943.689.983	12.943.689.981	50,0%
2867 - ATIVOS MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS	27.735.542.100	13.975.000.494	13.760.541.606	49,6%
DEMAIS PROGRAMAÇÕES REFERENTES A PESSOAL	8.599.741.953	8.599.741.953	0	0,0%
Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo	87.393.507.231	61.902.269.803	25.491.237.428	29,2%
20AB - INCENTIVO FINANCEIRO AOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS PARA EXECUÇÃO DE AÇÕES DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA	273.134.667	191.194.270	81.940.397	30,0%
20AE - PROMOÇÃO DA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA E INSUMOS ESTRATÉGICOS NA ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE	1.883.500.000	1.318.450.000	565.050.000	30,0%
20AI - AUXÍLIO-REABILITAÇÃO PSICOSSOCIAL AOS EGRESSOS DE LONGAS INTERNAÇÕES PSIQUIÁTRICAS NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (DE VOLTA PRA CASA)	28.000.000	19.600.000	8.400.000	30,0%
20AL - INCENTIVO FINANCEIRO AOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS PARA A VIGILÂNCIA EM SAÚDE	2.712.800.000	1.898.960.000	813.840.000	30,0%
20YE - AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE IMUNOBIOLÓGICOS E INSUMOS PARA PREVENÇÃO E CONTROLE DE DOENÇAS	4.903.017.433	3.459.112.204	1.443.905.229	29,4%
219A - PISO DE ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE	19.420.000.000	13.594.000.000	5.826.000.000	30,0%
4368 - PROMOÇÃO DA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA POR MEIO DA AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS DO COMPONENTE ESTRATÉGICO	340.000.000	238.000.000	102.000.000	30,0%
4370 - ATENDIMENTO À POPULAÇÃO COM MEDICAMENTOS PARA TRATAMENTO DOS PORTADORES DE HIV/AIDS, OUTRAS	1.880.532.167	1.316.372.517	564.159.650	30,0%

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

INFECÇÕES SEXUALMENTE TRANSMISSÍVEIS E HEPATITES VIRAIS				
4705 - APOIO FINANCEIRO PARA AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE MEDICAMENTOS DO COMPONENTE ESPECIALIZADO DA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA	6.234.000.000	4.363.800.000	1.870.200.000	30,0%
8585 - ATENÇÃO À SAÚDE DA POPULAÇÃO PARA PROCEDIMENTOS EM MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE	49.718.522.964	35.502.780.812	14.215.742.152	28,6%
Sentenças Judiciais (exceto as relativas a pessoal e encargos e ao FRGPS)	24.487.910.179	4.085.119.941	20.402.790.238	83,3%
0005 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS)	21.768.746.621	2.158.269.085	19.610.477.536	90,1%
0625 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO DE PEQUENO VALOR	2.719.163.558	1.926.850.856	792.312.702	29,1%
Discricionárias do Poder Executivo (inclusive reservas destinadas a emendas impositiva)	91.516.248.845	73.972.227.345	17.544.021.500	19,2%
DIVERSAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	91.516.248.845	73.972.227.345	17.544.021.500	19,2%
Seguro Desemprego	41.079.842.827	30.765.195.949	10.314.646.878	25,1%
00H4 - SEGURO DESEMPREGO	41.079.842.827	30.765.195.949	10.314.646.878	25,1%
Bolsa Família	29.484.920.000	20.484.920.000	9.000.000.000	30,5%
8442 - TRANSFERÊNCIA DE RENDA DIRETAMENTE ÀS FAMÍLIAS EM CONDIÇÃO DE POBREZA E EXTREMA POBREZA (LEI Nº 10.836, DE 2004)	29.484.920.000	20.484.920.000	9.000.000.000	30,5%
Subsídios e Subvenções Econômicas	13.975.854.108	7.272.854.108	6.703.000.000	48,0%
000K - SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM OPERAÇÕES DE FINANCIAMENTO NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE SUSTENTAÇÃO DO INVESTIMENTO - PSI E DO PROGRAMA EMERGENCIAL DE RECONSTRUÇÃO DE MUNICÍPIOS AFETADOS POR DESASTRES NATURAIS (LEIS Nº 12.096, DE 2009 E Nº 12.409, DE 2011)	1.684.098.333	842.049.167	842.049.166	50,0%
009J - SUBVENÇÃO ECONÔMICA NOS FINANCIAMENTOS DESTINADOS À REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E ÀS EXPORTAÇÕES (LEI Nº 11.529, DE 2007)	1.200.000	600.000	600.000	50,0%
00E1 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA NAS OPERAÇÕES DE FINANCIAMENTO PARA A ESTOCAGEM DE ALCOOL COMBUSTÍVEL E PARA RENOVAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE CANAVIAIS (LEI Nº 12.666, DE 2012)	400.000	200.000	200.000	50,0%
00M3 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA NAS OPERAÇÕES DE FINANCIAMENTO AO SETOR PRODUTIVO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL (LEI Nº 12.712, DE 2012)	40.039.927	20.019.964	20.019.963	50,0%
0265 - INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES RELATIVAS AO PROGRAMA DE GARANTIA DA ATIVIDADE AGROPECUÁRIA - PROAGRO (LEI Nº 8.171, DE 1991)	800.000.000	400.000.000	400.000.000	50,0%
0267 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM OPERAÇÕES NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES - PROEX (LEI Nº 10.184, DE 2001)	1.600.000.000	800.000.000	800.000.000	50,0%
0281 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM OPERAÇÕES NO ÂMBITO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF (LEI Nº 8.427, DE 1992)	3.616.498.421	1.808.249.211	1.808.249.210	50,0%
0294 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA NAS OPERAÇÕES DE CUSTEIO AGROPECUÁRIO (LEI Nº 8.427, DE 1992)	1.912.209.592	956.104.796	956.104.796	50,0%
0297 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA PARA RECUPERAÇÃO DA LAVOURA CACAUEIRA BAIANA (LEIS Nº 9.126, DE 1995)	27.000.000	13.500.000	13.500.000	50,0%
0298 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM OPERAÇÕES DE COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS (LEI Nº 8.427, DE 1992)	33.213.318	16.606.659	16.606.659	50,0%

**CONGRESSO NACIONAL**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

1992)				
0299 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA NAS AQUISIÇÕES DO GOVERNO FEDERAL E NA FORMAÇÃO DE ESTOQUES REGULADORES E ESTRATÉGICOS - AGF (LEI Nº 8.427, DE 1992)	268.000.000	200.000.000	68.000.000	25,4%
0300 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA PARA GARANTIA E SUSTENTAÇÃO DE PREÇOS NA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS (LEI Nº 8.427, DE 1992)	465.000.000	451.427.051	13.572.949	2,9%
0301 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM OPERAÇÕES DE INVESTIMENTO RURAL E AGROINDUSTRIAL (LEI Nº 8.427, DE 1992)	1.799.692.745	899.846.373	899.846.372	50,0%
0611 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA PARA OPERAÇÕES DECORRENTES DO ALONGAMENTO DE DÍVIDAS ORIGINÁRIAS DE CRÉDITO RURAL (LEIS Nº 9.138, DE 1995, Nº 9.866, DE 1999, Nº 10.437, DE 2002, E Nº 11.775, DE 2008)	1.718.501.772	859.250.887	859.250.885	50,0%
0E85 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM OPERAÇÕES DE FINANCIAMENTO PARA A AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DE TECNOLOGIA ASSISTIVA DESTINADOS A PESSOAS COM DEFICIÊNCIA (LEI Nº 12.613, DE 2012)	10.000.000	5.000.000	5.000.000	50,0%
Complementação da União ao FUNDEB	16.206.596.325	9.593.180.046	6.613.416.279	40,8%
0E36 - COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB	16.206.596.325	9.593.180.046	6.613.416.279	40,8%
Compensação ao FRGPS pela desoneração da folha de pagamento de setores empresariais (Lei nº 12.546/2011)	10.405.384.982	5.405.384.982	5.000.000.000	48,1%
00LI - COMPENSAÇÃO AO FUNDO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - FRGPS (LEI Nº 12.546, DE 2011)	10.405.384.982	5.405.384.982	5.000.000.000	48,1%
Benefícios a Servidores	18.095.677.958	14.690.358.978	3.405.318.980	18,8%
2004 - ASSISTÊNCIA MÉDICA E ODONTOLÓGICA AOS SERVIDORES CIVIS, EMPREGADOS, MILITARES E SEUS DEPENDENTES	7.006.446.363	6.261.096.897	745.349.466	10,6%
212B - BENEFÍCIOS OBRIGATÓRIOS AOS SERVIDORES CIVIS, EMPREGADOS, MILITARES E SEUS DEPENDENTES	11.089.231.595	8.429.262.081	2.659.969.514	24,0%
Financiamento de Campanha Eleitoral	2.539.519.114	1.269.759.557	1.269.759.557	50,0%
0EB8 - FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL	2.539.519.114	1.269.759.557	1.269.759.557	50,0%
Demais Despesas Primárias não Discriminadas nesta Tabela	407.636.925.234	407.636.925.234	0	0,0%
TOTAL	1.759.477.525.298	1.392.446.474.735	367.031.050.563	20,9%

Fonte: Siga Brasil / PLOA 2020