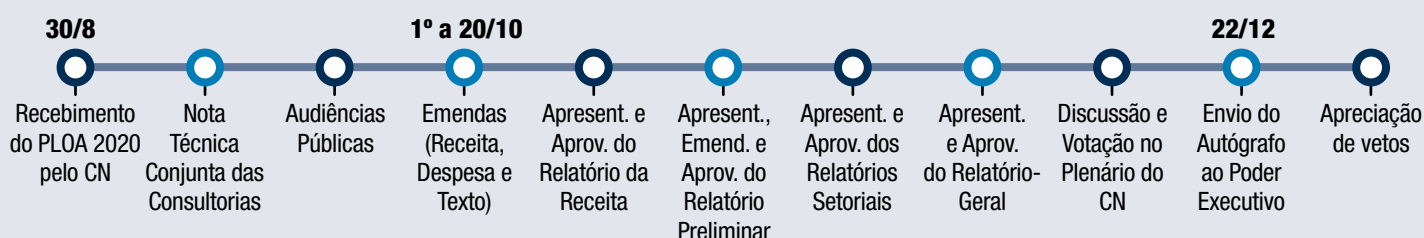


PLOA 2020

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



1 2 3 Etapas de tramitação do PLOA 2020



1. VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS QUE AFETAM RECEITAS E DESPESAS

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

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

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

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

2. PRINCIPAIS COMPONENTES

R\$ bilhões

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

Fonte: Texto do PLOA 2020 e SIOPI Gerencial/SOF.

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

de capital e R\$ 63,6 bilhões (2,4%) alocados em reserva de contingência. Do montante de despesas do orçamento da seguridade social, a parcela de R\$ 333,9 bilhões é custeada com recursos do orçamento fiscal.

3. RESULTADOS FISCAIS DO GOVERNO CENTRAL

DESCRIÇÃO DO ITEM	REALIZADO 2018		REPROG. 2019		PLOA 2020	
	R\$ BI	% PIB	R\$ BI	% PIB	R\$ BI	% PIB
I. Receita primária total	1.484,2	21,6	1.540,5	21,5	1.644,5	21,6
II. Transferência por repartição de receita	256,7	3,7	276,2	3,9	289,0	3,8
III. Receita primária líquida (I-II)	1.277,5	17,9	1.264,4	17,7	1.355,6	17,8
IV. Despesas primárias	1.351,7	19,7	1.403,4	19,6	1.479,7	19,4
Benefícios da Previdência	586,4	8,5	630,9	8,8	682,7	9,0
Pessoal e Encargos Sociais	298,0	4,3	324,6	4,5	336,6	4,4
Outras Despesas Obrigatórias	201,3	2,9	209,3	2,9	228,3	3,0
Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo	137,2	2,0	143,2	2,0	142,7	1,9
Aumento de capital de estatais (a partir de 2018)	4,7	0,1	10,2	0,1	0,1	0,0
Despesas Discricionárias	124,1	1,8	85,2	1,2	89,2	1,2
V. Resultado primário Governo Central (III-IV)	-120,2	-1,7	-139,0	-1,9	-124,1	-1,6
VI. Discrepância estatística / Ajuste metodológico	4,0	0,1	-	-	-	-
VII. Resultado primário do Governo Central abaixo da linha (V + VI)	-116,2	-1,7	-139,0	-1,9	-124,1	-1,6
VIII. Meta de resultado primário do Governo Central	-159,0	-2,3	-139,0	-1,9	-124,1	-1,6
IX. Juros Nominais	-310,3	-4,5	-325,4	-4,5	-314,1	-4,1
X. Resultado Nominal Do Governo Central (VII + IX)	-426,5	-6,2	-464,4	-6,5	-438,2	-5,8

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

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

(CMO), que aguarda deliberação do Plenário do Congresso Nacional. Embora deficitário, o resultado primário indica uma política contracionista em termos de impulso fiscal, comparativamente ao estabelecido para o ano de 2019.

4. TETO DE DESPESAS PRIMÁRIAS

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

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

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

R\$ milhões

DESPESA PRIMÁRIA SUJEITA A LIMITE INDIVIDUALIZADO - PLOA 2020		
ÓRGÃO	LIMITE INDIVIDUALIZADO	PLOA 2020
Poder Executivo	1.391.955,5	1.391.955,5
Demais Poderes	62.514,8	62.514,8
Câmara dos Deputados	6.037,5	6.037,5
Senado Federal	4.444,1	4.444,1
Tribunal de Contas da União	2.088,1	2.088,1
Supremo Tribunal Federal	644,0	644,0
Superior Tribunal de Justiça	1.515,3	1.515,3

R\$ milhões

DESPESA PRIMÁRIA SUJEITA A LIMITE INDIVIDUALIZADO - PLOA 2020		
ÓRGÃO	LIMITE INDIVIDUALIZADO	PLOA 2020
Justiça Federal	11.083,9	11.083,9
Justiça Militar da União	545,2	545,2
Justiça Eleitoral	7.378,5	7.378,5
Justiça do Trabalho	18.878,5	18.878,5
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	2.674,2	2.674,2
Conselho Nacional de Justiça	197,0	197,0
Ministério Público da União	6.397,0	6.397,0
Conselho Nacional do Ministério Público	83,8	83,8
Defensoria Pública da União	547,8	547,8
Total	1.454.470,3	1.454.470,3

Fonte: Mensagem Presidencial do PLOA 2020.

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

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

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

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

R\$ milhões

DESPESAS CONDICIONADAS À APROVAÇÃO DE PROJETO DE LEI DE CRÉDITO ADICIONAL						
AÇÕES	2019			2020		
	TOTAL	CONDICIONADAS		TOTAL	CONDICIONADAS	
		VALOR	% DO TOTAL		VALOR	% DO TOTAL
Benefícios Previdenciários	637.852	201.705	32%	682.689	156.597	23%
Pessoal e Encargos Sociais	-	-	-	336.625	104.690	31%
Bolsa Família	30.036	15.000	50%	30.036	9.000	30%
Subsídios e Subvenções Econômicas	18.678	9.000	48%	16.658	6.703	40%
Compens. ao FRGPS pelas Desonerações	9.974	2.474	25%	10.405	5.000	48%
Seguro-desemprego	-	-	-	41.080	10.315	25%
Sentenças OCC	-	-	-	24.069	20.403	85%
Complementação FUNDEB	-	-	-	16.207	6.613	41%
Financiamento de Campanha Eleitoral	-	-	-	2.540	1.270	50%
Benefícios aos Servidores	-	-	-	14.609	3.405	23%
Obrigações com Controle de Fluxo	-	-	-	98.077	25.491	26%
Discrecionárias do Poder Executivo	-	-	-	89.310	17.544	20%
LOAS/RMV	60.234	30.000	50%	61.490	-	-
Total	756.774	258.180	34%	1.423.795	367.031	26%

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

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

R\$ bilhões

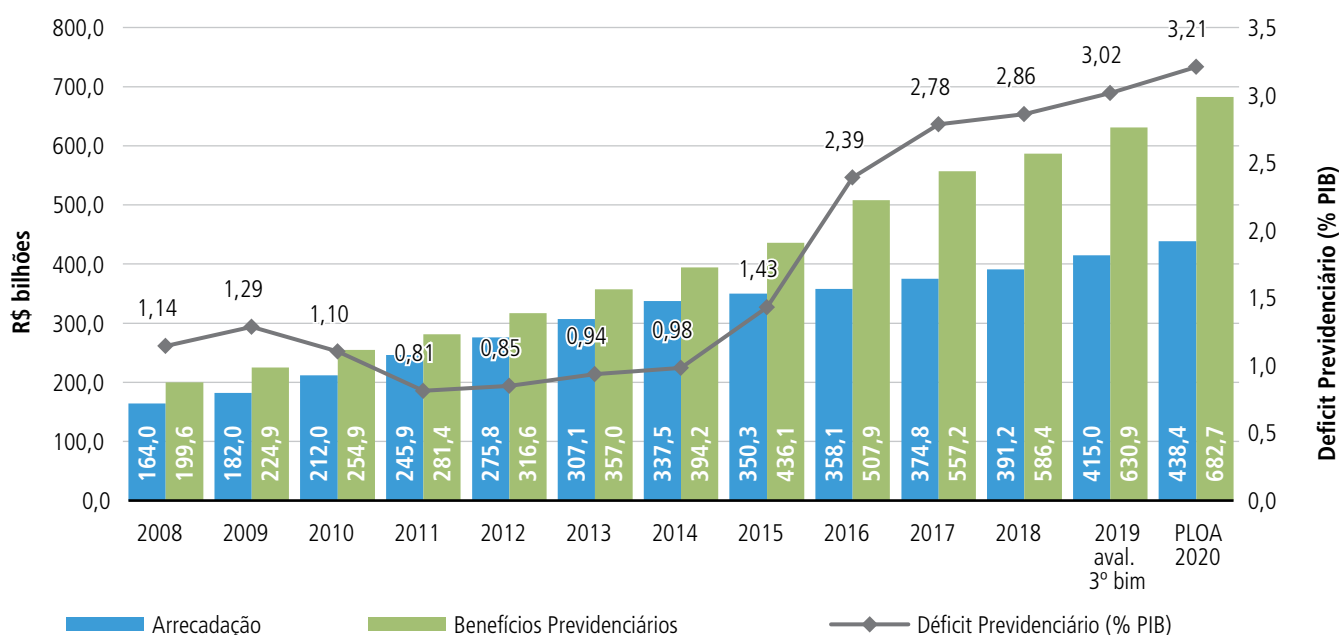
DISCRIMINAÇÃO	EMPENHADO 2018	AUTORIZADO 2019	PLOA 2020	PLOA 2020/AUT.
1 - Pessoal e Encargos Sociais	317,8	349,9	362,2	3,5%
3 - Outras Despesas Correntes	1.255,8	1.324,2	1.382,9	4,4%
4 - Investimentos	44,1	35,8	19,5	-45,6%
5 - Inversões Financeiras	73,6	94,2	204,6	117,2%
9 - Reserva de Contingência	-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

Fonte: PLOA 2020 e SIOP BI Gerencial/SOF.

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

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

7. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

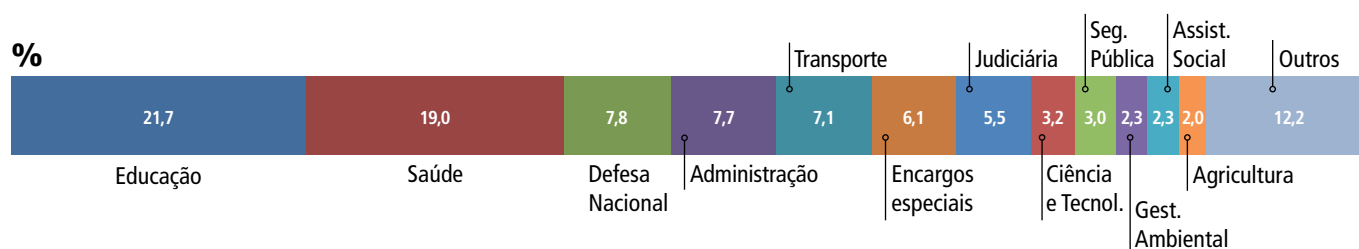


Fonte: Infolog, BEPS e IBGE. Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias - 3º bimestre de 2019. PLOA 2020.

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

modestas após 2017. Vale mencionar que, nas projeções para 2020, foram considerados os efeitos da reforma da previdência, nos termos da PEC 6/2019 aprovada pela Câmara dos Deputados.

8. DESPESAS DISCRICIONÁRIAS POR FUNÇÃO



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

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

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

9. GASTOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO

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

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

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

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

Para a educação, estima-se valor mínimo de R\$ 54,4 bilhões, enquanto para a saúde, estima-se valor mínimo de R\$ 121,2 bilhões. É importante destacar que, deste valor, R\$ 34,5 bilhões encontram-se alocados no “Órgão 93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição”. Segundo dispõe o art. 12 da Lei Complementar nº 141, de 2012, para poderem ser considerados como despesas com ações e serviços públicos de saúde ASPS e assim computados no piso constitucional da saúde, deveriam estar alocados nas unidades orçamentárias do “Órgão 36000 - Ministério da Saúde”.

10. ATENDIMENTO DE EMENDAS

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

O valor da reserva para atendimento de emendas individuais (R\$ 9,5 bilhões) corresponde ao valor reservado no PLOA 2019 (R\$ 9,2 bilhões) corrigido por 3,37%. Os R\$ 9,5 bilhões de emendas individuais serão distribuídos pelos 594 parlamentares no exercício de mandato, o que resultará em valor máximo de R\$ 15.940.454, divisível em até 25 emendas, por parlamentar.

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

Entre 2016 e 2019, as emendas de bancada se sujeitaram a regime misto: regras das LDOs que dispunham sobre a apresentação de emendas impositivas conviveram com as regras da Resolução 1/2006-CN, aplicáveis integralmente às demais emendas.

11. FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E FUNDO PARTIDÁRIO

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

Não há na mensagem presidencial justificção para o referido aumento. A Lei 13.487, de 6 de outubro de 2017, que

instituiu o Fundo estabelece um piso para cada eleição a ser definido pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros estabelecidos no artigo 3º da própria lei.

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

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

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

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

Formatação: Secretaria de Comunicação Social – Senado Federal | Impressão: Secretaria de Editoração e Publicações – Senado Federal