

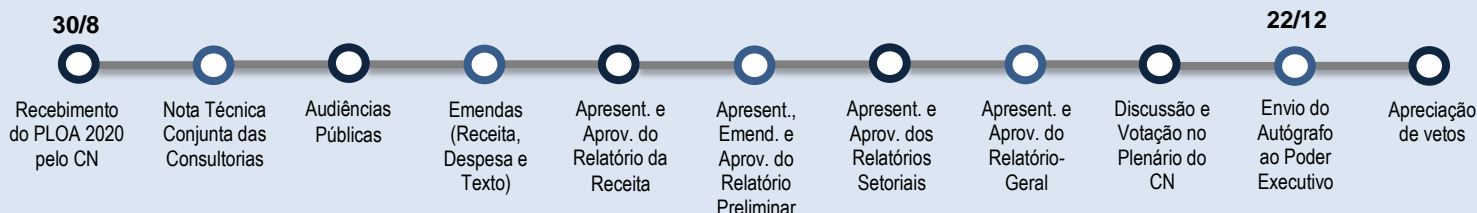
# PLOA 2020

Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2020

PLN 22/2019 – Mensagem Modificativa



## Etapas de tramitação do PLOA 2020



## 1. VA2018RIÁVEIS MACROECONÔMICAS QUE AFETAM RECEITAS E DESPESAS

DESCRIÇÃO	2019	2020		
	AVALIAÇÃO 5º BIM.	PLOA	MENSAGEM MODIFICATIVA	EXPECTATIVA BACEN
PIB Nominal (R\$ bilhões)	7.159,6	7.614,6	7.618,4	-
Crescimento Real do PIB (%)	0,90	2,17	2,32	2,21
IPCA Acumulado (%)	3,3	3,9	3,5	3,59
Taxa de Câmbio Média (R\$/US\$)	3,93	3,8	4,0	4,04
Taxa de Juros Selic – Média (% a.a.)	5,88	5,6	4,4	4,30
Crescimento da Massa Salarial (%)	4,2	6,3	6,3	-
Salário Mínimo (R\$)	998,0	1.039,00	1.031,0	-
Reajuste do Salário Mínimo	-	4,1	3,3	-

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º bim./2019. Mensagem Modificativa do PLOA 2020 e Sistema de Expectativas de Mercado do Banco Central para a data de 27/11/2019.

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

para a data de 27/11/2019. 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 (MODIFICATIVA)		REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA		(LÍQUIDO DE FINANCIAMENTO)	
	RECEITAS	DESPESAS	RECEITAS	DESPESAS	RECEITAS	DESPESAS
Orçam. Fiscal e da Seg. Social	3.558,5	3.558,5	917,1	917,1	2.641,4	2.641,4
<i>Fiscal</i>	2.653,5	2.370,3	917,1	917,1	1.736,4	1.453,1
<i>Seguridade Social</i>	905,0	1.188,3	0,0	0,0	905,0	1.188,3
(+) Orçam. Invest. das Estatais	121,4	121,4	0,0	0,0	121,4	121,4
(=) Total do Projeto	3.679,9	3.679,9	917,1	917,1	2.762,8	2.762,8

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

Na Mensagem Modificativa do PLOA 2020, a despesa total dos orçamentos fiscal e da seguridade social, líquida de refinanciamento, alcança R\$ 2.641,4 bilhões (1,54% menor que o PL original), sendo R\$ 2.160,2 bilhões (81,0%) de despesas correntes (0,96% menor que o PL original), R\$ 458,8 bilhões (17,1%) de despesas de capital (1,34% menor que o PL original) e

R\$ 63,6 bilhões (1,9%) alocados em reserva de contingência (22,53% menor que o PL original). Do montante de despesas do orçamento da seguridade social, a parcela de R\$ 283,3 bilhões (15,17% menos que o PL original) é custeada com recursos do orçamento fiscal.

### 3. RESULTADOS FISCAIS DO GOVERNO CENTRAL

DISCRIMINAÇÃO	REALIZADO 2018		REPROG. 2019		PLOA 2020 (MODIFICATIVA)	
	R\$ BI	% PIB	R\$ BI	% PIB	R\$ BI	% PIB
<b>I. Receita primária total</b>	<b>1.484,2</b>	<b>21,6</b>	<b>1.629,7</b>	<b>22,8</b>	<b>1.637,1</b>	<b>21,5</b>
II. Transferência por repartição de receita	256,7	3,7	288,1	4,0	288,7	3,8
<b>III. Receita primária líquida (I-II)</b>	<b>1.277,5</b>	<b>17,9</b>	<b>1.341,6</b>	<b>18,7</b>	<b>1.348,4</b>	<b>17,7</b>
<b>IV. Despesas primárias</b>	<b>1.351,7</b>	<b>19,7</b>	<b>1.480,6</b>	<b>20,7</b>	<b>1.472,5</b>	<b>19,3</b>
Benefícios da Previdência	586,4	8,5	631,0	8,8	681,3	8,9
Pessoal e Encargos Sociais	298,0	4,3	318,8	4,5	328,2	4,3
Outras Despesas Obrigatórias	201,3	2,9	208,5	2,9	225,6	3,0
Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo	137,2	2,0	144,2	2,0	150,3	2,0
Despesas Discricionárias	128,8	1,9	178,2	2,5	87,2	1,1
<b>V. Resultado primário Governo Central (III - IV)</b>	<b>-124,2</b>	<b>-1,8</b>	<b>-139,0</b>	<b>-1,9</b>	<b>-124,1</b>	<b>-1,6</b>
VI. Discrepância estatística / Ajuste metodológico	4,0	0,1	-	-	-	-
<b>VII. Resultado primário do Governo Central abaixo da linha (V + VI)</b>	<b>-116,2</b>	<b>-1,7</b>	<b>-139,0</b>	<b>-1,9</b>	<b>-124,1</b>	<b>-1,6</b>
<b>VIII. Meta de resultado primário do Governo Central</b>	<b>-159,0</b>	<b>-2,3</b>	<b>-139,0</b>	<b>-1,9</b>	<b>-124,1</b>	<b>-1,6</b>
IX. Juros Nominais	-310,3	-4,5	-325,4	-4,5	-314,1	-4,1
<b>X. Resultado Nominal Do Governo Central (VII + IX)</b>	<b>-426,5</b>	<b>-6,2</b>	<b>-464,4</b>	<b>-6,5</b>	<b>-438,2</b>	<b>-5,8</b>

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

A Mensagem Modificativa do PLOA 2020 considera a meta de déficit primário de R\$ 124,1 bilhões para o exercício financeiro, conforme prevê a LDO 2020 (Lei 13.898/2019). Embora deficitário, o resultado primário

indica uma política contracionista em termos de impulso fiscal, comparativamente ao estabelecido para o ano de 2019.

### 4. TETO DE DESPESAS PRIMÁRIAS

A Emenda Constitucional 95/2016 fixou limites individualizados aplicáveis às despesas primárias do Poder Executivo, dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União. Para 2020, o limite total incidente sobre as despesas primárias da União, excetuadas aquelas a que se refere o § 6º do art. 107 do ADCT, é de R\$ 1.454,5 bilhões (limite de R\$ 1.407,1 bilhões aplicável a 2019 corrigido por 3,37%, correspondentes ao IPCA acumulado de jul/2018 a jun/2019).

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

A Mensagem Modificativa obedece aos limites definidos pela EC nº 95, que instituiu o novo regime fiscal. Vale ressaltar que o Poder Executivo teve seu montante de programação reduzido, relativamente a seu limite individualizado, em R\$ 7,0 bilhões.

DESPESA PRIMÁRIA SUJEITA A LIMITE INDIVIDUALIZADO - MENSAGEM MODIFICATIVA DO PLOA 2020		
R\$ milhões		
ÓRGÃO	LIMITE INDIVIDUALIZADO	PLOA 2020 (MODIFICATIVA)
Poder Executivo	1.391.955,5	1.384.985,9
Demais Poderes	62.514,8	62.514,8
Câmara dos Deputados	6.037,5	6.037,5
Senado Federal	4.444,1	4.444,1
Tribunal de Contas da União	2.088,1	2.088,1
Supremo Tribunal Federal	644,0	644,0
Superior Tribunal de Justiça	1.515,3	1.515,3
Justiça Federal	11.083,9	11.083,9
Justiça Militar da União	545,2	545,2
Justiça Eleitoral	7.378,5	7.378,5
Justiça do Trabalho	18.878,5	18.878,5
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	2.674,2	2.674,2
Conselho Nacional de Justiça	197,0	197,0
Ministério Público da União	6.397,0	6.397,0
Conselho Nacional do Ministério Público	83,8	83,8
Defensoria Pública da União	547,8	547,8
<b>Total</b>	<b>1.454.470,3</b>	<b>1.447.500,7</b>

Fonte: Mensagem Modificativa 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 da LDO 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 suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional.

A parcela de operações de crédito excedente ao limite constitucional alcançava o montante de R\$ 367,0 bilhões no projeto enviado em agosto (para 2019 o excedente era de R\$ 258 bilhões). Na Mensagem Modificativa, o montante é de R\$ 361,5 bilhões. Além da alteração no montante total, a principal mudança em relação ao PL original foi o aumento da participação dos benefícios previdenciários entre as despesas condicionadas.

DESPESAS CONDICIONADAS À APROVAÇÃO DE PROJETO DE LEI DE CRÉDITO ADICIONAL						
R\$ milhões						
AÇÕES	PLOA 2020			MENSAGEM MODIFICATIVA DO PLOA 2020		
	TOTAL	CONDICIONADAS		TOTAL	CONDICIONADAS	
		VALOR	% DO TOTAL		VALOR	% DO TOTAL
Benefícios Previdenciários	682.870,0	156.596,9	22,9%	681.282,6	217.286,1	31,9%
Pessoal e Encargos Sociais	337.896,0	104.689,9	31,0%	328.973,0	85.866,0	26,1%
Bolsa Família	30.035,7	9.000,0	30,0%	30.035,7	9.006,6	30,0%
Subsídios e Subvenções Econômicas	14.182,2	6.703,0	47,3%	13.240,4	6.110,0	46,1%

Compens. ao FRGPS pelas Desonerações	10.405,4	5.000,0	48,1%	10.269,0	5.000,0	48,7%
Seguro-desemprego	41.079,8	10.314,6	25,1%	40.596,0	-	-
Sentenças OCC	24.069,2	20.402,8	84,8%	23.931,4	20.277,1	84,7%
Complementação FUNDEB	16.206,6	6.613,4	40,8%	16.462,1	-	-
Financiamento de Campanha Eleitoral	2.539,5	1.269,8	50,0%	2.035,0	1.269,8	62,4%
Benefícios aos Servidores	18.095,7	3.405,3	18,8%	18.095,7	3.394,7	18,8%
Demais Obrigatórias	142.721,5	25.491,2	17,9%	150.285,2	592,6	0,4%
Discricionárias	89.310,4	17.544,0	19,6%	87.176,0	12.730,5	14,6%
<b>Total</b>	<b>1.409.412,0</b>	<b>367.031,1</b>	<b>26,0%</b>	<b>1.423.795</b>	<b>361.533,4</b>	<b>25,8%</b>

Fonte: Mensagem Modificativa do PLOA 2020. Dados orçamentários, não considera float.

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

DISCRIMINAÇÃO	R\$ bilhões				
	AUTORIZADO 2019	PLOA 2020	MM do PLOA 2020	MM/AUT. 2019	MM/ PLOA 2020
1 - Pessoal e Encargos Sociais	348	362,2	350,4	0,6%	-3,2%
3 - Outras Despesas Correntes	1.365,5	1.382,9	1.379,5	1,0%	-0,2%
4 - Investimentos	36,4	19,5	22,5	-38,2%	15,3%
5 - Inversões Financeiras	94,5	204,6	154,2	63,2%	-24,6%
9 - Reserva de Contingência	33,4	63,6	49,3	47,5%	-22,5%
<b>Subtotal 1 (desp. exceto serviço da dívida)</b>	<b>1.877,9</b>	<b>2.032,8</b>	<b>1.955,9</b>	<b>4,2%</b>	<b>-3,8%</b>
2 - Juros e Encargos da Dívida	399,7	415,1	409,6	2,5%	-1,3%
6 - Amortização da Dívida	1.025,3	1.239,4	1.193,1	16,4%	-3,7%
<b>Subtotal 2 (serviço da dívida)</b>	<b>1.425,0</b>	<b>1.654,4</b>	<b>1.602,6</b>	<b>12,5%</b>	<b>-3,1%</b>
<b>Total da Despesa</b>	<b>3.302,9</b>	<b>3.687,2</b>	<b>3.558,5</b>	<b>7,7%</b>	<b>-3,5%</b>

Fonte: Mensagem Modificativa do PLOA 2020 e SIOPI Gerencial/SOF.

Com a mensagem modificativa encaminhada pelo Poder Executivo alterando o Projeto de Lei Orçamentária para 2020, podemos observar que a despesa de modo geral foi reduzida. Sem contar o serviço da dívida, essa diminuição foi da ordem de 3,8%.

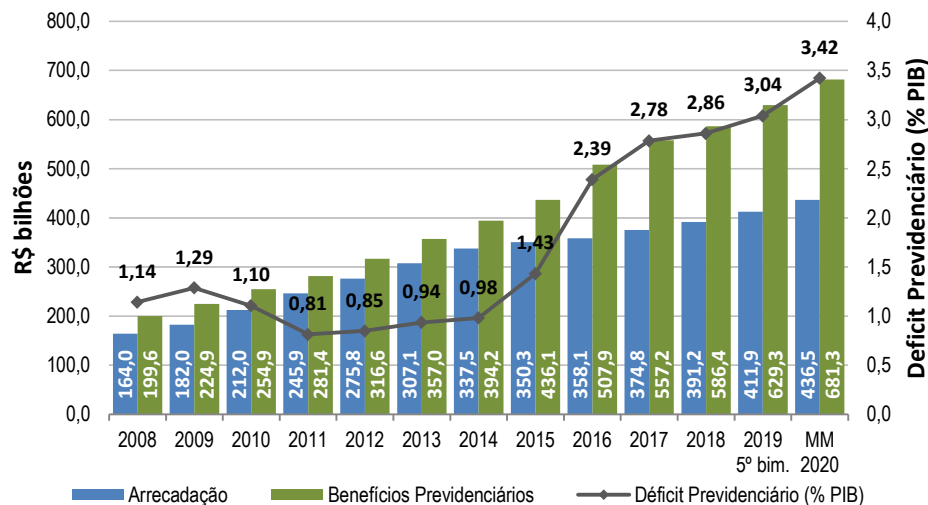
Os investimentos (GND 4) foram elevados em R\$ 3 bilhões, correspondendo a um aumento de 15,3% em relação à proposta anterior. Não obstante, o montante proposto continua menor que o valor autorizado em 2019 em 38,2%.

A Reserva de Contingência (GND 9) foi reduzida em 22,5% e as despesas com inversões financeiras (GND

5), embora tenham sido reduzidas em 24,6%, continuam com valor elevado em relação ao autorizado em 2019. Este valor expressivo em inversões financeiras, conforme salientado em outros documentos, reflete basicamente a necessidade de incorporar ao orçamento da Seguridade Social as receitas de contribuições sociais que foram excluídas do mecanismo da DRU, conforme previsto na emenda Constitucional 103/2019.

Por fim, se comparado com o autorizado de 2019, o crescimento do total da despesa, de 7,7%, foi puxado basicamente pelo serviço da dívida, que cresceu em 12,5%, com destaque para a Amortização da Dívida (GND 6) com crescimento de 16,4% no período.

## 7. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

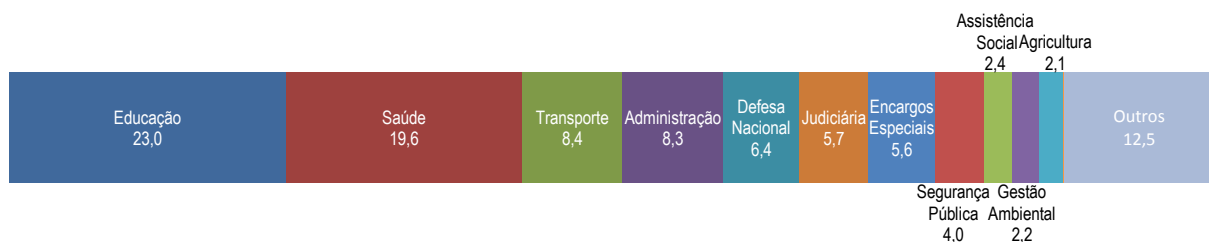


Fonte: Infolog, BEPS e IBGE. Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias - 5º bimestre de 2019. Mensagem Modificativa do PLOA 2020.

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. A estimativa de déficit na mensagem modificativa é ligeiramente superior à constante no PLOA 2020 (R\$ 244,8 bilhões contra R\$ R\$ 244,2 bilhões). A arrecadação do RGPS caiu de R\$ 438,4 bilhões para R\$ 436,5 bilhões, enquanto a despesa com benefícios passou de R\$ 682,7 bilhões para R\$ 681,3 bilhões. Nas projeções para 2020, no

PLOA, foram considerados os efeitos da reforma da previdência, conforme o texto da PEC 6/2019 aprovada no primeiro turno na Câmara dos Deputados. Na mensagem modificativa, foram levados em conta os efeitos da EC nº 103, promulgada pelo Congresso Nacional em 12 de novembro de 2019; da MP 905, de 11 de novembro de 2019; e da atualização de parâmetros macroeconômicos, especialmente quanto à redução do reajuste do salário mínimo, que passou de R\$ 1.039 para R\$ 1.031.

## 8. DESPESAS DISCRICIONÁRIAS POR FUNÇÃO



Fonte: Mensagem Modificativa do PLOA 2020. 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\$ 95,0 bilhões na Mensagem Modificativa do PLOA 2020, excluída a reserva de contingência (GND 9), que soma R\$ 15,4 bilhões.

A redução em relação ao valor previsto no PL original (R\$ 97,9 bilhões) é explicada pela reclassificação como

obrigatórias de R\$ 7,5 bilhões de despesas das funções Defesa e Ciência e Tecnologia. Assim, considerando a classificação adotada no PL original, o montante de despesas primárias discricionárias na mensagem modificativa seria de R\$ 102,5 bilhões.

## **9. GASTOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO**

O projeto prevê a aplicação de R\$ 95,1 bilhões em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), e R\$ 122,2 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\$ 122,2 bilhões em despesa com ASPS o Poder Executivo considerou que R\$ 8,1 bilhões de emendas impositivas serão alocadas em saúde. De acordo com a Constituição Federal, metade dos recursos das emendas individuais (R\$ 4,7 bilhões) tem destinação assegurada para saúde. Entretanto, em relação às emendas de bancada não há nenhum normativo que obrigue a destinação para ASPS.

De acordo com a regra instituída pela EC 95/2016, os valores mínimos a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e ações e serviços públicos de saúde (ASPS) no exercício de 2020 corresponderão aos valores calculados para as aplicações mínimas de 2019 corrigidos por 3,37% (IPCA acumulado de julho de 2018 a junho de 2019). Para a saúde, estima-se valor mínimo de R\$ 121,2 bilhões,

enquanto para a educação, valor mínimo de R\$ 54,4 bilhões. Em relação aos recursos previstos no PLOA para atendimento do piso da saúde, é importante mencionar que: **a)** ainda restam R\$ 98,9 milhões 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 (LC 141/2012), para serem considerados como despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e assim computados no piso constitucional, devem estar alocados nas unidades orçamentárias do “Órgão 36000 - Ministério da Saúde”; e **b)** a Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848, de 2019) caracteriza a natureza dessas agências pela “ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira” e determina que tais entidades passem a corresponder a um órgão setorial dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal (cf. art. 3º, § 1º, da Lei). Considerando o citado art. 12 da LC 141/2012, a desvinculação orçamentária da Agência Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde pode ensejar a reclassificação de recursos da Agência - da ordem de R\$ 690,3 milhões - hoje computados no PLOA como ASPS.

## **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 da reserva para atendimento de emendas individuais (R\$ 9,5 bilhões) não foi alterado pela mensagem modificativa. Assim, o valor máximo disponível para cada parlamentar permanece em R\$ 15.940.454, divisível em até 25 emendas.

Já o valor da reserva para atendimento de emendas de bancada foi reduzido em R\$ 759,4 milhões (11,4%), totalizando R\$ 5,9 bilhões. A distribuição do novo montante da reserva resultará em valor máximo de R\$ 219.529.565 por bancada, o que representa uma redução de R\$ 28,1 milhões em relação ao previsto inicialmente (R\$ 247.656.021).

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

Conforme a Mensagem Modificativa do PLOA 2020, a despesa do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas está projetada em R\$ 2,0 bilhões, sendo R\$ 1,27 bilhão (62,4%) condicionados à aprovação legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição. O valor total projetado na mensagem modificativa apresenta redução de R\$ 504,6 milhões

(-19,9%) em relação ao valor originalmente previsto no PLOA 2020 (R\$ 2,5 bilhões).

Na Exposição de Motivos nº 00368/2019 ME, de 25 de Novembro de 2019, que acompanha a Mensagem, é esclarecido que a redução verificada deve-se à reavaliação da parcela relativa à Compensação da Renúncia das Emissoras de Rádio e TV, a cargo do TSE

e da SRFB, calculada em R\$ 0,7 bilhão na mensagem modificativa, ante R\$ 1,2 bilhão originalmente estimado no PLOA 2020.

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 e não apresentou alteração na mensagem modificativa.

#### ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF)

Consultora-Geral: Ana Cláudia Castro Silva Borges

<http://www.senado.leg.br/sf/orcamento>

Tel: (61) 3303-3318 | [conorf@senado.leg.br](mailto:conorf@senado.leg.br)

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD)

Diretor: Wagner Primo Figueiredo Júnior

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/ocamentobrasil>

Tel: (61) 3216-5100 | [conof@camara.leg.br](mailto:conof@camara.leg.br)