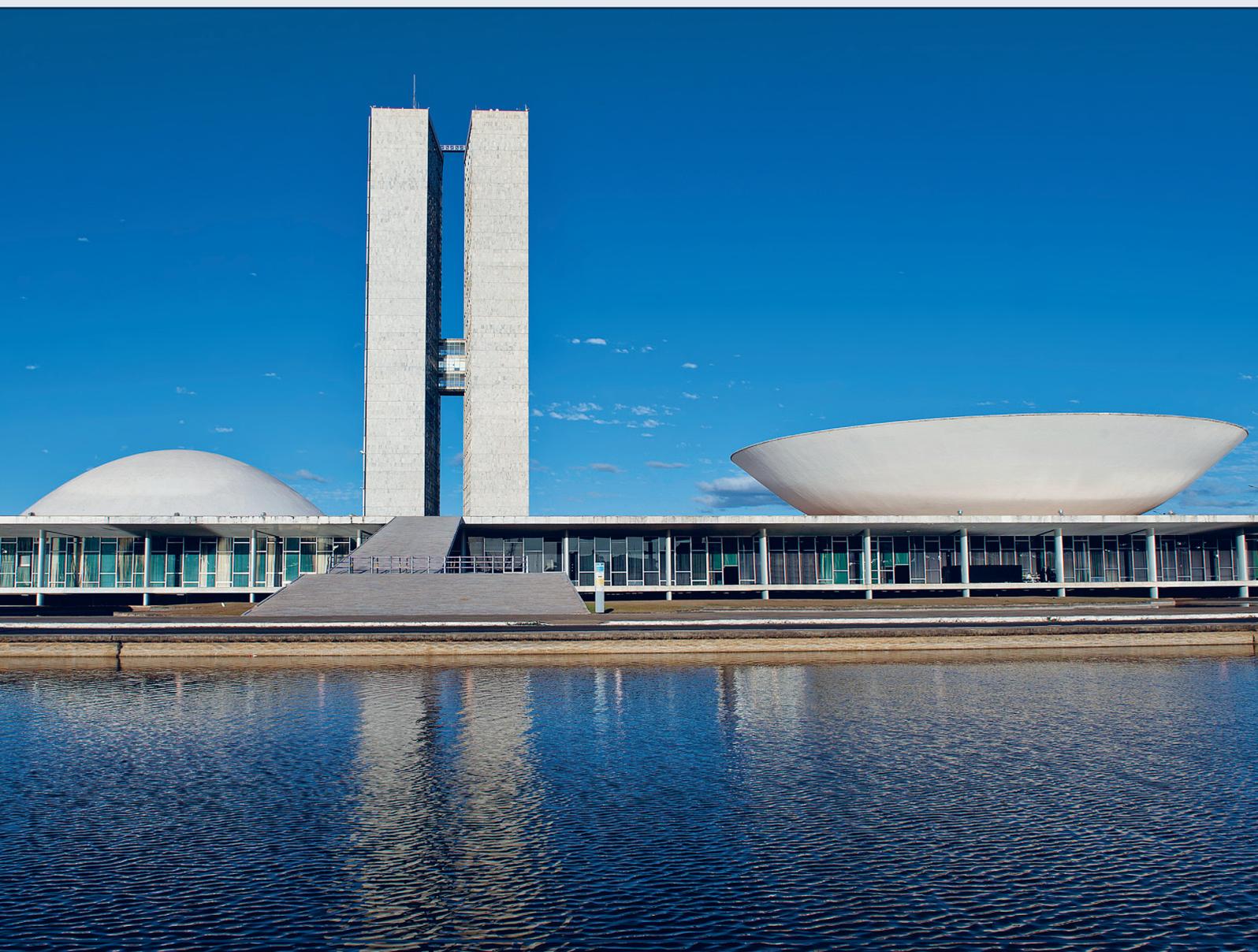


NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 2/2018

SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA (PLOA) PARA 2019

PL Nº 27/2018-CN



Acesse o PLOA/2019 em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>

Endereços na internet: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conof> e <http://www12.senado.gov.br/orcamento>

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Eunício Oliveira (MDB-CE)
Presidente

Deputado Fábio Ramalho (MDB-MG)
1º Vice-Presidente

Senador João Alberto Souza (MDB - MA)
2º Vice-Presidente

Deputado Giacobbo (PR-PR)
1º Secretário

Senador Gladson Cameli (PP-AC)
2º Secretário

Deputado JHC (PSB-AL)
3ª Secretário

Senador Zeze Perrella (MDB-MG)
4ª Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Eunício Oliveira (MDB-CE)
Presidente

Senador Cássio Cunha Lima (PSDB-PB)
1º Vice-Presidente

Senador João Alberto Souza (MDB-MA)
2º Vice-Presidente

Senador José Pimentel (PT-CE)
1º Secretário

Senador Gladson Cameli (PP-AC)
2º Secretário

Senador Antonio Carlos Valadares (PSB-SE)
3º Secretário

Senador Zeze Perrella (MDB-MG)
4ª Secretário

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ)
Presidente

Deputado Fábio Ramalho (MDB-MG)
1º Vice-Presidente

Deputado André Fufuca (PP-MA)
2º Vice-Presidente

Deputado Giacobbo (PR-PR)
1º Secretário

Deputada Mariana Carvalho (PSDB-RO)
2ª Secretária

Deputado JHC (PSB-AL)
3º Secretário

Deputado André de Paula (PSD-PE)
4ª Secretário

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 2/2018

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

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

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

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Diogo Antunes de Siqueira Costa (Senado Federal)
Marcelo de Rezende Macedo (Câmara dos Deputados)
Aritan Borges de Avila Maia
Hélio Henrique Diógenes Rêgo
Maurício Ferreira de Macêdo

Formatação: Priscilla Paz - Secretaria de Comunicação Social – Senado Federal

Impressão: Secretaria de Editoração e Publicações – Senado Federal

APRESENTAÇÃO

A presente nota técnica conjunta traz análise do projeto de lei orçamentária anual para o exercício de 2019 – PLOA 2019 (PL nº 27/2018-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 Borges
Consultora-Geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – CONORF/SF¹

Ricardo Alberto Volpe
Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CONOF/CD²

¹ Consultores designados: Juci Melim Junior, Marcel Pereira e Maurício Ferreira de Macêdo (Organizadores), Andre Miranda Burello, Aritan Borges Avila Maia, Carlos Murilo Espínola Pereira de Carvalho, Eduardo Andres F. Rodrigues, Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, Helena Assaf Bastos, João Henrique Pederiva, Joaquim Ornelas Neto, José de Ribamar Pereira da Silva, Luís Otávio Barroso da Graça, Luiz Gonçalves de Lima Filho, Otávio Gondim Pereira da Costa, Rafael Inácio De Fraia e Souza, Renan Bezerra Milfont, Tarcísio Barroso da Graça, Vinícius Leopoldino do Amaral.

² Consultores designados: Antônio Carlos Costa D'Ávila Carvalho Junior, Dayson Pereira Bezerra de Almeida e Renato Lima Cavalcante (Organizadores), Bruno Alves Rocha, Claudio Riyudi Tanno, Edson Martins de Moraes, Edson Masaharu Tubaki, Elisangela Moreira da Silva, Eugênio Greggianin, Fábio Chaves Holanda, Hélio Rêgo, Ingo Antonio Luger, José Fernando Cosentino Tavares, Leonardo José Rolim Guimarães, Luiza de Vasconcellos Machado, Marcelo de Rezende Macedo, Márcia Rodrigues Moura, Marcos Rogério Rocha Mendlovitz, Mário Luis Gurgel de Souza, Mauro Antonio Orrego da Costa e Silva, Paulo Roberto Simão Bijos, Rafael Araujo, Salvador Roque Batista Júnior, Sérgio Tadao Sambosuke, Sidney José de Souza Junior, Tiago Mota Avelar Almeida, Túlio Cambraia, Wagner Primo Figueiredo Júnior.

ÍNDICE

1. PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES | 5

2. CENÁRIO MACROECONÔMICO - 2018 E 2019 | 13

3. VISÃO GERAL DO PLOA 2019 | 15

- 3.1. Estrutura | 15
- 3.2. Política Fiscal | 17

4. RECEITAS | 23

- 4.1. Receitas Primárias | 23
 - 4.1.1. Renúncia de Receitas Tributárias | 25
- 4.2. Receitas Financeiras | 27
- 4.3. Regra de Ouro das Finanças Públicas | 28
- 4.4. Desvinculação de Receitas da União (DRU) | 32

5. DESPESAS | 33

- 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 | 37
- 5.2. Educação | 37
 - 5.2.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino | 37
 - 5.2.2. Impacto da EC 95/2016 (Novo Regime Fiscal) | 39
 - 5.2.3. Complementação para o FUNDEB | 40
- 5.3. Saúde | 41
- 5.4. Irrigação | 43
- 5.5. Destinação de Recursos Decorrentes da Exploração de Petróleo | 43
 - 5.5.1. Previsão de Arrecadação e Vinculações | 43
 - 5.5.2. Destinação para as Áreas de Educação e de Saúde | 46
 - 5.5.3. Pisos Constitucionais da Educação e da Saúde | 47
 - 5.5.4. Vinculações a Outros Ministérios | 48
- 5.6. Pessoal e Encargos Sociais (GND 1) | 49
 - 5.6.1. Benefícios Previdenciários e Resultados dos Regimes Próprios | 54
- 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 | 57
 - 5.7.2.1. Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Renda Mensal Vitalícia (RMV) | 57
 - 5.7.2.2 Programa Bolsa Família (PBF) | 59
 - 5.7.3. Proteção e Benefício ao Trabalhador | 60
 - 5.7.3.1. Seguro Desemprego | 60
 - 5.7.3.2. Abono Salarial | 61
 - 5.7.4. Compensação pela Perda do ICMS e Fomento às Exportações | 61
 - 5.7.5. Despesas Decorrentes de Sentenças Judiciais | 63

- 5.8. Investimentos e Inversões Financeiras | 66
 - 5.8.1. Investimentos (GND 4) | 66
 - 5.8.2. Inversões Financeiras (GND 5) | 68
- 5.9. Despesas Financeiras | 69
 - 5.9.1. Serviço da Dívida Pública | 71
 - 5.9.1.1. Juros e Encargos da Dívida (GND 2) | 71
 - 5.9.1.2. Amortização da Dívida (GND 6) | 72
 - 5.9.2. Demais Despesas Financeiras | 73
- 5.10. Reservas de Contingência | 73
 - 5.10.1. Reserva de Contingência Geral | 73
 - 5.10.2. Reservas de Contingência Específicas | 74

6. BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS | 79

7. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR | 82

8. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES | 84

ANEXO | 86

1. PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES

CENÁRIO MACROECONÔMICO

As projeções do Governo, do mercado e do FMI para o crescimento do PIB em 2019 convergem para o patamar de 2,5%, mesmo em cenários que preveem a taxa SELIC em nível um pouco superior (entre 7% e 8%) ao nível atual. Essa estimativa de crescimento se fundamenta numa expectativa de recuperação do consumo doméstico e do investimento em uma economia que vem operando e produzindo abaixo de seu potencial, como evidencia a taxa de desocupação de 12,4%, segundo o IBGE.

No entanto, a Mensagem Presidencial salienta que o atual cenário macroeconômico indica elevação de fatores de risco, imprimindo maior incerteza sobre o comportamento das principais variáveis econômicas em 2019.

Considerando-se o ambiente doméstico, 2019 será o primeiro ano de um novo governo federal e de um novo parlamento. Até que se conheçam os resultados eleitorais, há incertezas quanto às diretrizes que vão efetivamente nortear a política econômica a ser adotada a partir do ano que vem. A taxa de crescimento da economia em 2019 anunciada na Mensagem Presidencial pressupõe a aprovação de um conjunto de mudanças legislativas que pode não se concretizar integralmente ou ser realizada em ritmo maior ou menor, a depender dos resultados das urnas.

No ambiente externo, as mudanças das políticas comerciais de grandes potências econômicas globais, a perda de fôlego das economias da Zona do Euro, as flutuações do preço do petróleo e a tendência de elevação da taxa de juros americana podem afetar a atividade econômica no Brasil. Esses riscos externos podem ser amplificados caso a agenda de reformas domésticas sofra percalços.

VISÃO GERAL DO PLOA

No PLOA 2019 as projeções de receita e de despesa totalizam R\$ 3.381,8 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 parte das operações de crédito, no valor de R\$ 258,2 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 submetidas ao Congresso Nacional por meio de projetos de lei de crédito adicional para aprovação por maioria absoluta, em cumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição.

Do valor total do PLOA 2019, R\$ 119,6 bilhões referem-se ao orçamento de investimento das estatais e R\$ 3.262,2 bilhões aos orçamentos fiscal e da seguridade social, dos quais R\$ 758,7 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública.

A projeção das despesas primárias (ou não financeiras) para 2019, constante dos orçamentos fiscal e da seguridade social, totaliza R\$ 1.702,2 bilhões, sendo R\$ 1.566,6 bilhões de obrigatórias (92,0%) e R\$ 135,6 bilhões de discricionárias (8,0%). 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\$ 1.560,0 bilhões, o que representa 47,8% do total dos orçamentos fiscal

e da seguridade social. Desconsiderando-se o refinanciamento da dívida, a participação das despesas financeiras se reduz a 32,0%.

Os investimentos propostos nos orçamentos fiscal e da seguridade social somam R\$ 26,5 bilhões, inferior em 10,9% ao montante alocado no PLOA 2018.

A receita primária total, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, foi estimada em R\$ 1.574,9 bilhões (21,2% do PIB) no PLOA 2019. Essa estimativa representa um crescimento nominal de 6,3% em relação à previsão atualizada da receita para 2018. A dedução de transferências a estados e municípios por repartição de receita resulta na arrecadação líquida prevista de R\$ 1.299,7 bilhões, indicando um crescimento real da ordem de 1,4%.

POLÍTICA FISCAL

O PLOA 2019 apresenta compatibilidade com a meta de *deficit* primário de R\$ 139,0 bilhões para os orçamentos fiscal e da seguridade social (1,9% do PIB), definida na LDO 2019. Para o cumprimento da meta de R\$ 132,0 bilhões (1,8% do PIB) relativa ao setor público consolidado, espera-se que as empresas integrantes do Programa de Dispêndios Globais, exceto as dos Grupos Petrobras e Eletrobras, realizem *deficit* de 3,5 bilhões (0,05% do PIB) e que os entes subnacionais gerem *superavit* de R\$ 10,5 bilhões (0,14% do PIB).

Essa compatibilidade considera a inclusão de projeções de despesas de R\$ 258,2 bilhões considerada no PLOA, mas que não estarão autorizadas quando da publicação da lei orçamentária, senão apenas quando da aprovação de projeto de lei de crédito adicional por maioria absoluta no exercício de 2019, em virtude do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição (regra de ouro).

As projeções e hipóteses de resultados fiscais para este anos constantes da proposta de orçamento para 2019 estão relativamente bem alinhadas com os prognósticos dos analistas econômicos, e são mais cautelosas no que se refere ao resultado primário. Esses analistas esperam que o resultado primário para o setor público consolidado será *deficit* primário da ordem de 2,1% do PIB e nominal de 7,4% do PIB, enquanto o Poder Executivo prevê 2,3% e 7,3%, respectivamente. Para 2019, o mercado também é mais otimista quanto ao tamanho do *deficit* primário, estimando-o em 1,5% do PIB, enquanto a estimativa oficial é de 1,8% do PIB. Ou seja, seriam R\$ 112 bilhões de *deficit* em lugar de R\$ 132 bilhões. Para o resultado nominal, a projeção oficial é de *deficit* de 6,9% do PIB e a do mercado, 6,8% do PIB.

A Mensagem indica que a elaboração da proposta orçamentária, por prudência, ateu-se ao cenário conhecido hoje, porque o próximo ano será o primeiro de um novo governo. Não teriam sido introduzidas no PLOA novas necessidades ou fontes de recursos. Mas não é inteiramente correta a afirmação, pois R\$ 12,2 bilhões em receitas de concessões da Eletrobras constam do PLOA. Não integram a proposta outras receitas previsíveis, recorrentes ou não, nem mesmo aquelas que resultariam da aprovação de projetos de lei já em tramitação.

RENÚNCIAS DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS E BENEFÍCIOS FINANCEIROS E TRIBUTÁRIOS

A estimativa de renúncia de receitas tributárias, ou dos gastos tributários, é de R\$ 306,4 bilhões para o exercício de 2019, ou 4,12% do PIB, índice superior à projeção de 3,97% do PIB contida no PLOA para o ano corrente. O montante representa uma elevação nominal de R\$ 23 bilhões.

A região Sudeste recebe a maior parcela dos benefícios tributários, com R\$ 150,6 bilhões ou 49,2% do total, em razão da alta concentração econômica nessa região. Nas demais regiões, a distribuição percentual dos benefícios é a seguinte: Sul, 14,7%; Nordeste, 13,7%; Norte, 11,3%; e Centro-Oeste, 11,2%.

Para 2019, estima-se que o total de benefícios financeiros e creditícios seja de R\$ 69,8 bilhões. Tal montante é cerca de 17,5% superior ao projetado para 2018 (R\$ 59,4 bilhões). Apesar disso, o montante nominal previsto para 2019 está bem aquém dos valores realizados em 2016 (R\$ 115,3 bilhões) e 2017 (R\$ 84,3 bilhões).

Do total estimado para o próximo exercício financeiro, 61,5% desses benefícios devem beneficiar as regiões Sudeste e Sul, percentual que em 2018 é de 54,5%. Considerando-se as estimativas para o biênio, fica evidente o aumento de 9,6% para a Região Sudeste, em detrimento de todas as demais regiões.

O montante dos benefícios financeiros e creditícios, ao lado dos gastos tributários e outros fatores que possam afetar a receita e a despesa, pode constituir elemento que crie dificuldades para o equilíbrio das contas públicas, gerando maior endividamento. Embora não haja limite global para a dívida consolidada da União, apesar da exigência constitucional nesse sentido (art. 52, inciso VI), há um outro limite que determina que o montante de operação de crédito anual não ultrapasse o total das despesas de capital, em observância ao disposto no inciso III do art. 167 da Constituição (regra de ouro). Para o exercício de 2019, o PLOA 2019 considera que haverá descumprimento desse limite.

Nesse contexto, o art. 21, § 3º, da LDO 2019 prevê que o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional plano de revisão de despesas e receitas, inclusive benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia para o período de 2019 a 2022.

Em face do quadro de deterioração fiscal vivenciado nos últimos anos, caracterizado por *deficits* recorrentes, elevação do endividamento público e dificuldade de se cumprir a regra de ouro, o § 1º do art. 116 da LDO 2019 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 prorrogado seja reduzido em pelo menos dez por cento ao ano e que o respectivo ato seja acompanhado de objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação.

REGRA DE OURO

Por antever que parte das despesas correntes da União não seria coberta no exercício de 2019, senão por operações de crédito excedentes ao limite estabelecido no art. 167, inciso III, da Constituição, o Poder Executivo incluiu dispositivo no projeto de lei de diretrizes orçamentárias (art. 21) para possibilitar que o orçamento de 2019 pudesse contar com montantes de operações de crédito excedentes ao limite constitucional, bem como dos gastos correntes primários a serem por elas cobertos. Tais receitas e despesas, no entanto, não estariam autorizadas desde a aprovação da lei orçamentária, mas permaneceriam condicionadas ao cumprimento, no exercício de 2019, das exigências da referida disposição constitucional quanto à aprovação de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional.

Deve-se destacar que o art. 21 da LDO 2019 tem caráter excepcional e visa contornar um problema que não poderia ser afastado: a insuficiência de recursos para suportar parte das despesas projetadas para o exercício de 2019.

No entanto, embora se alegue a impossibilidade de aprovação da lei orçamentária sem que se recorra ao art. 21 da LDO 2019, em razão da insuficiência dos recursos que se espera arrecadar em 2019 e da ausência de

autorização para considerar estimativas de saldos de exercícios anteriores, é muito provável que, durante a execução orçamentária, a necessidade de realização de operações de crédito que superem o limite constitucional diminua, ou mesmo venha a ser plenamente afastada.

Se durante a execução orçamentária a necessidade de realização de operação de crédito acima do limite constitucional estabelecido no art. 167, inciso III, da Constituição vier a ser diminuída ou mesmo completamente afastada, o Poder Executivo recorrerá a outros instrumentos que lhe sejam mais favoráveis para a obtenção de autorização orçamentária para a realização das despesas não aprovadas no orçamento, embora as projeções estejam nele contidas. De fato, o Executivo tanto poderá abrir crédito suplementar por decreto com fundamento no art. 4º do PLOA 2019, como enviar projeto de lei ao Congresso Nacional, que poderá aprová-lo sem o requisito do quórum exigido no referido dispositivo constitucional.

A Tabela 12 e o Anexo desta nota técnica conjunta evidenciam as despesas que, embora as projeções totais estejam consideradas no PLOA 2019, terão uma parte autorizada após a aprovação do orçamento, ficando a outra parte, inicialmente, condicionada à aprovação de crédito adicional que atenda à referida disposição constitucional.

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\$ 1.407,05 bilhões, teto observado no PLOA 2019.

Para os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e para o Conselho Nacional do Ministério Público, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União, o valor máximo de programação, constante do PLOA 2019, corresponde ao respectivo limite individualizado acrescido da compensação de R\$ 3.362,6 milhões concedida pelo Poder Executivo, com fundamento no art. 107, §§ 7º e 8º, do ADCT e no art. 27, §§ 2º e 8º, da LDO 2019. Essa compensação somente é permitida no período de 2017 a 2019 e em valor que não ultrapasse a 0,25% de seu limite individualizado, percentual que corresponde a R\$ 3.366,4 milhões no último ano. Assim, a compensação referida equivale a 99,9% do total permitido para o exercício financeiro.

EDUCAÇÃO

A despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE é de R\$ 99,6 bilhões, montante R\$ 46,9 bilhões acima do mínimo constitucional relativo à receita de impostos (R\$ 52,7 bilhões, de acordo com cálculo fundamentado no art. 110 do ADCT).

Para suportar as despesas com MDE, foram destinados R\$ 75,9 bilhões de recursos ordinários, R\$ 10,0 bilhões do Fundo Social, R\$ 4,5 bilhões da Contribuição do Salário-Educação e R\$ 2,3 bilhões de outras fontes de recursos.

Quanto à aplicação dos recursos decorrentes da arrecadação da contribuição social do salário-educação, verifica-se a destinação indevida de R\$ 4,2 bilhões para a alimentação escolar na educação básica. De fato, nos termos do art. 212, § 5º, da Constituição, a mencionada contribuição constitui fonte adicional para financiamento da educação básica pública, devendo ser aplicada, portanto, na MDE. Ademais, o art. 71, inciso IV, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional veda a inclusão de programas suplementares de alimentação, bem como outras formas de assistência social, no rol de despesas relativas à MDE.

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 2019. Pela regra anterior, o piso alcançaria R\$ 57,1 bilhões, ou seja, seria maior em R\$ 4,4 bilhões.

Em que pese o montante das dotações consignadas no PLOA 2019 exceder com folga o piso de aplicação, tanto na regra atual como na anterior, considerando-se que a arrecadação de impostos apresente crescimento médio anual acima da inflação, a norma constitucional atual conduzirá, no longo prazo, à compressão das despesas com MDE.

SAÚDE

O piso constitucional da saúde para 2019 corresponde a R\$ 117,3 bilhões. Adicionalmente, devem ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde R\$ 392,8 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 2019 devem ser de R\$ 117,7 bilhões.

O PLOA 2019 prevê R\$ 117,8 bilhões em despesas classificadas como ASPS. Desse montante, há R\$ 5,3 bilhões alocados em reservas de contingência destinadas a atendimento de emendas individuais (R\$ 4,6 bilhões), emendas de bancada estadual com execução obrigatória (R\$ 763,3 milhões) e autorizações para aumento da despesa de pessoal previstas no Anexo V do PLOA 2019 (R\$ 41,3 milhões). No entanto, há garantia apenas de que as dotações destinadas a emendas individuais e com pessoal 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 2019 cumpre essa determinação constitucional, uma vez que destina 20% dos recursos para a região Centro-Oeste e 71,6% 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 projeto de lei orçamentária para 2019 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 2019 com as disposições atualmente aplicáveis durante a 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.

O PLOA 2019 prevê a arrecadação de R\$ 67.539,2 milhões (acréscimo de 77,2% em relação ao PLOA 2018) 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\$ 38,9 bilhões), Fundo Social (R\$ 9,7 bilhões), Ministério da Educação (R\$ 10,9 bilhões), Ministério de Minas e Energia (R\$ 2,4 bilhões), Ministério da Defesa (R\$ 1,8 bilhão), Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (R\$ 1,3 bilhão), Ministério do Meio Ambiente (R\$ 0,5 bilhão), Ministério da Saúde (R\$ 0,4 bilhão) e reserva de contingência (R\$ 0,5 bilhão).

AUTORIZAÇÃO PARA GASTOS COM PESSOAL

O PLOA 2019 estabelece um orçamento total de R\$ 351,4 bilhões para gastos com pessoal e encargos sociais. Tal montante é 7,1% superior ao total de gastos previstos para 2018. As principais parcelas que contribuíram para essa elevação de gastos foram: reajustes aprovados pelo Congresso Nacional (R\$ 14,5 bilhões); reintegração de servidores dos ex-territórios (R\$ 0,5 bilhão) e previsão de novos provimentos (R\$ 3,2 bilhões).

Os gastos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, inclusive Defensoria Pública da União (DPU), e do Ministério Público da União (MPU) representam, respectivamente, 3,1%, 11,3%, 83,9% e 1,7% 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.

A LDO 2019 não autorizou a destinação de recursos para aumento nas remunerações dos agentes públicos. Em razão disso, o Anexo V do PLOA 2019 não previu qualquer dotação para reajuste de remunerações ou mesmo para a revisão geral obrigatória a que se refere o art. 37, inciso X, da Constituição. Do referido Anexo constam apenas autorizações para provimento, admissão ou contratação de pessoal, exceto reposição (item I do anexo). O impacto financeiro programado dessas autorizações, no exercício de 2019, foi orçado em R\$ 3.233,7 milhões, distribuídos em todos os Poderes.

Acerca do adiamento/cancelamento do reajuste para servidores, promovido pela Medida Provisória nº 849, de 31 de agosto de 2018, deve-se observar que, contraditoriamente, o PLOA 2019 contempla dotações necessários à realização das despesas correspondentes.

RESULTADO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA CIVIL E MILITAR

A Mensagem Presidencial do PLOA 2019 projeta *deficit* consolidado de R\$ 62,7 bilhões para o RPPS e para as pensões dos militares, correspondente a 0,84% do PIB. Verifica-se tendência de queda desse *deficit*, uma vez que em 2018 deve atingir 0,92% do PIB. Incluindo na conta o resultado dos inativos militares (*deficit* da ordem de R\$ 24,9 bilhões em 2019), o *deficit* total é de R\$ 87,6 bilhões em 2019, contra R\$ 88 bilhões em 2018.

RESULTADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O PLOA 2019 prevê que as despesas do Regime Geral de Previdência Social - RGPS alcançarão o montante de R\$ 637,9 bilhões, o que indica crescimento nominal de 7,6% frente à projeção para 2018.

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 2019 *deficit* de R\$ 218,0 bilhões (2,93% do PIB).

De acordo com as projeções atuariais enviadas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo no PLDO 2019, a necessidade de financiamento do RGPS atingirá o percentual de 11,4% 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 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. No âmbito da Corte de Contas, a área técnica trabalha com prazo de 23/02/2019 para a conclusão dos trabalhos, quando deverá encaminhar Plano de Ação ao ministro relator da matéria.

RESERVAS DE CONTINGÊNCIA

O PLOA 2019 contém reservas de contingência que totalizam R\$ 67,3 bilhões, constituídas com fundamento no art. 12 da LDO 2019.

A reserva de contingência geral, constituída por recursos livres, alcança R\$ 9,7 bilhões. Desse total, apenas R\$ 0,9 bilhão, classificado como despesa primária, cumpre adequadamente o propósito de cobertura de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, em observância ao art. 5º, inciso III, da LRF. A maior parte, R\$ 8,9 bilhões, classificada como despesa financeira, atende mais à finalidade de compatibilizar o projeto com a meta de resultado primário.

O PLOA 2019 contém reservas contingência específicas:

- a) constituídas à conta de recursos próprios e vinculados a órgãos, fundos e entidades, no valor total de R\$ 24,6 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\$ 19,3 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\$ 9,2 bilhões, sendo metade no Ministério da Saúde;
- d) destinadas ao atendimento de emendas de bancadas impositivas no valor de R\$ 4,6 bilhões, sendo metade distribuída igualmente nos Ministérios da Educação, da Saúde e da Segurança Pública.

AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR

A alteração do art. 4º, inciso I, alínea “e”, amplia a possibilidade de suplementação de dotações classificadas como despesas financeiras em 20% do valor do respectivo subtítulo. Desse modo, esse percentual de suplementação passa a ser aplicado a todas as despesas financeiras, inclusive aquelas já favorecidas pelas demais alíneas do inciso. O mesmo efeito decorre da alteração efetuada no inciso III, alínea “i”, do mesmo artigo, que diz respeito à suplementação de dotações classificadas como despesas primárias discricionárias no mesmo percentual, relativamente às demais alíneas do inciso.

A alteração constante do § 2º do art. 4º aperfeiçoa o texto da lei vigente, no sentido de exigir, em geral, cancelamentos compensatórios em situações nas quais o crédito suplementar possa levar a despesa autorizada a patamar superior ao teto de gastos da União, definido no art. 107 do ADCT na forma de limites individualizados, ou a nível incompatível com o cumprimento da meta de resultado primário estabelecido na LDO 2019.

OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

O “Anexo VI - Relação das Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades e Graves” do PLOA 2019 relaciona onze 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:

- Centro de Processamento Final de Imunobiológicos, no Rio de Janeiro/RJ;
- Trechos 1 e 2 do corredor de ônibus da Radial Leste, em São Paulo/SP;
- Travessia Urbana – BRs 235/407, em Juazeiro/BA;
- Trecho da Rodovia da BR-040, no Estado do Rio de Janeiro;
- Implantação do BRT de Palmas/TO;
- Ferrovia Norte-Sul - Ouroeste/SP - Estrela D’Oeste/SP - EF-151, no Estado de São Paulo;
- Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia, em Pernambuco;
- Vila Olímpica, em Parnaíba/PI;
- Canal do Sertão, em Alagoas; e
- Canal Adutor Vertente Litorânea, na Paraíba.

2. CENÁRIO MACROECONÔMICO - 2018 E 2019

A verificação da adequação das projeções do PLOA 2019 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 destaca que houve revisões importantes das projeções macroeconômicas desde o envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias ainda no primeiro semestre de 2018, em função da mudança da conjuntura econômica. Naturalmente, essas revisões têm impacto sobre os grandes números orçamentários e as metas de resultado primário para 2018 e 2019.

Há um ano, havia um moderado otimismo com a evolução de atividade econômica em 2018. Nesse contexto, cumpre-se notar a redução da estimativa oficial para o crescimento do PIB em 2018, de 2,5% para 1,6%, no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2018 ou para 1,8%, na visão do Fundo Monetário Internacional (FMI)³. Afirma-se que essa redução da estimativa decorre, parcialmente, do efeito negativo da greve dos caminhoneiros na atividade econômica no mês de maio de 2018.

Apesar da frustração das expectativas do crescimento do PIB em 2018, alguns dos principais indicadores macroeconômicos, em particular a taxa de inflação (em torno de 4 a 4,5%, dependendo do índice considerado) e a taxa básica de juros SELIC (atualmente em 6,5%), permanecem em patamares consistentes com a retomada de um crescimento moderado. Há de se registrar que ambas as taxas estão em seus níveis historicamente mais baixos. Além disso, as expectativas quanto ao comportamento da inflação num futuro próximo indicam que a taxa deve permanecer baixa. Como se diz no jargão econômico, as expectativas de inflação parecem estar bem ancoradas.

Assim sendo, as projeções do Governo, do mercado e do FMI para o crescimento do PIB em 2019 convergem para o patamar de 2,5%, mesmo em cenários que preveem a taxa SELIC em nível um pouco superior (entre 7% e 8%) ao nível atual. Essa estimativa de crescimento se fundamenta numa expectativa de recuperação do consumo doméstico e do investimento em uma economia que vem operando e produzindo abaixo de seu potencial, como evidencia a taxa de desocupação de 12,4%, segundo o IBGE.

No entanto, a Mensagem Presidencial salienta que o atual cenário macroeconômico indica elevação de fatores de risco, imprimindo maior incerteza sobre o comportamento das principais variáveis econômicas em 2019.

Considerando-se o ambiente doméstico, 2019 será o primeiro ano de um novo governo federal e de um novo parlamento. Até que se conheçam os resultados eleitorais, há incertezas quanto às diretrizes que vão efetivamente nortear a política econômica a ser adotada a partir do ano que vem. A taxa de crescimento da economia em 2019 anunciada na Mensagem Presidencial pressupõe a aprovação de um conjunto de mudanças legislativas que pode não se concretizar integralmente ou ser realizado em ritmo maior ou menor, a depender dos resultados das urnas.

No ambiente externo, as mudanças das políticas comerciais de grandes potências econômicas globais, a perda de fôlego das economias da Zona do Euro, as flutuações do preço do petróleo e a tendência de elevação da taxa de juros americana podem afetar a atividade econômica no Brasil. Esses riscos externos podem ser amplificados caso a agenda de reformas domésticas sofra percalços.

³ Consulta em 19/09/2018, "IMF Executive Board Concludes 2018 Article IV Consultation with Brazil" de 11/07/2018. (<https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/07/11/pr18288-imf-executive-board-concludes-2018-article-iv-consultation-with-brazil>)

Nas últimas semanas o câmbio tem oscilado bastante, o que se justifica, em boa parte, por incertezas políticas pelas quais atravessa o país. Todas as previsões do valor do dólar apresentadas na Tabela 1 indicam que há expectativa de que a taxa de câmbio se encontre em patamar inferior R\$ 4,00 em 2019. Isso é coerente com a noção de que a valoração atual mais elevada é apenas circunstancial e que, uma vez resolvidas essas incertezas, ela abaixe. De outro lado, há de se considerar a possibilidade de políticas monetárias mais restritivas no exterior em 2019 que podem atuar no sentido de manter o câmbio mais elevado do que o previsto.

Feitas essas considerações, cabe destacar que o PLOA 2019 baseia suas projeções fiscais em um ambiente de crescimento econômico moderado em 2019. As projeções para o ano de 2019 parecem consistentes com a conjuntura atual, conforme mostra a Tabela 1, a qual contém os principais parâmetros empregados na elaboração da proposta orçamentária para 2019.

TABELA 1 – PARÂMETROS MACROECONÔMICOS, 2018 – 2019
Valores Estimados e Realizados

PARÂMETRO MACROECONÔMICO	2018					2019			
	LDO	PLOA Mens. Mod. SPE 11/9/17	LOA	PLOA 2019 (1)	Mercado 20/09/19	PLDO 2019	LDO 2019	Mercado 20/09/18	PLOA 2019 (1)
Varição real do PIB (%)	2,5	2,00	2,5	1,6	1,36	3,0	3,0	2,5	2,5
PIB nominal (R\$ bilhões)		7.130,4	7.165,3	6.932,6		7.549,3	7.549,3		7.436,7
IPCA acumulado (%)	4,5	4,20	4,20	4,21	4,09	4,25	4,25	4,11	4,25
IGP-DI acumulado (%)		4,50	4,50	7,85		4,20			4,45
INPC acumulado (%)		4,27	4,27	4,20					4,20
Varição da massa salarial (%)		6,15	6,18	4,20		8,44	4,1		7,54
Selic média (% a.a.)		7,00	7,00	6,50		7,70			7,17
Selic fim de período (% a.a.)	9,0	7,25	7,25		6,5	8,00	8,0	8,00	
Câmbio médio (R\$/US\$)	3,4	3,29	3,29	3,59		3,30			3,62
Câmbio fim de período (R\$/US\$)		3,40	3,35		3,83	3,40	3,4	3,75	

Fontes: Relatório Focus 20/9/18, P LOA 2019, PLDO 2019, LDO 2019, PLOA 2018, LOA 2018.

1) Projeções da Grade de Parâmetros Macroeconômicos de 06/07/2018 (mencionadas nas Informações Complementares ao PLOA 2019). Fonte: SPE/MF.

Em linhas gerais, pode-se, portanto, considerar o cenário macroeconômico projetado pela Mensagem Presidencial para o restante do ano de 2018 e o ano de 2019 suficientemente realista e adequado para as análises do PLOA 2019 no Congresso Nacional, sem que se percam de perspectiva os riscos que podem desviar a economia dessa trajetória projetada.

3. VISÃO GERAL DO PLOA 2019

Nesta seção será abordada a estrutura geral do PLOA 2019, bem como a política fiscal que o fundamenta.

3.1. ESTRUTURA

No PLOA 2019 as projeções de receita e de despesa totalizam R\$ 3.381,8 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 parte das operações de crédito, no valor de R\$ 258,2 bilhões, ultrapassar o limite constitucional (art. 167, inciso III). 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 submetidas ao Congresso Nacional por meio de projetos de lei de crédito adicional para aprovação por maioria absoluta no exercício de 2019, em cumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição. Essa questão será examinada mais profundamente na seção 4.3 desta nota técnica conjunta.

Do valor total do PLOA 2019, R\$ 119,6 bilhões referem-se ao orçamento de investimento das estatais e R\$ 3.262,2 bilhões aos orçamentos fiscal e da seguridade social, dos quais R\$ 758,7 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública, que consiste na amortização do principal da 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 2019 - PRINCIPAIS COMPONENTES

R\$ bilhões

Descrição	Projeções Constantes do PLOA 2019					
	Total		Refinanciamento da Dívida		Líquido de Refinanciamento	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Orçam. Fiscal e da Seg. Social	3.262,2	3.262,2	758,7	758,7	2.503,5	2.503,5
Fiscal	2.509,5	2.209,4	758,7	758,7	1.750,8	1.450,8
Parcela que depende de crédito adicional ⁽¹⁾	-	11,5	-	-	-	11,5
Seguridade Social	752,7	1.052,8	-	-	752,7	1.052,8
Parcela que depende de crédito adicional ⁽¹⁾	258,2	246,7	-	-	258,2	246,7
(+) Orçam. Invest. das Estatais	119,6	119,6	-	-	119,6	119,6
(=) Total do Projeto	3.381,8	3.381,8	758,7	758,7	2.623,1	2.623,1
Parcela que depende de crédito adicional ⁽¹⁾	258,2	258,2	-	-	258,2	258,2

Fonte: PLOA 2019.

1) Recebido do Poder Executivo em 2019, 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 2019 relativa aos orçamentos fiscal e da seguridade social alcança R\$ 2.503,5 bilhões⁵, sendo R\$ 1.658,6 bilhões (66,2%) referentes à receita corrente e R\$ 844,9 bilhões (33,8%) 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\$ 846,7 bilhões.

⁴No 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.

⁵Não 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.

A Tabela 3 apresenta os valores estimados, líquidos de refinanciamento, das receitas e despesas do PLOA 2019 em comparação com os constantes do PLOA 2018 (Mensagem Modificativa de 30/10/2017).

TABELA 3 - COMPARAÇÃO ENTRE O PLOA 2018 E O PLOA 2019 (LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)

R\$ bilhões

Descrição	PLOA 2018		PLOA 2019 ⁽¹⁾		Variação %	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Projeto de Lei Orçamentária	2.412,4	2.412,4	2.623,1	2.623,1	8,7	8,7
Orç. de Investimento das Estatais	68,8	68,8	119,6	119,6	73,8	73,8
Orç. Fiscal e da Seguridade Social	2.343,6	2.343,6	2.503,5	2.503,5	6,8	6,8
Orçamento Fiscal	1.623,2	1.339,7	1.750,8	1.450,8	7,9	8,3
Orçamento da Seguridade Social	720,4	1.003,9	752,7	1.052,8	4,5	4,9

Fonte: PLOA 2018 e PLOA 2019.

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\$ 258,2 bilhões, estão destacados na Tabela 12.

Em relação à proposta para 2018, o PLOA 2019 prevê aumento de R\$ 159,9 bilhões (6,8%) no total dos orçamentos fiscal e da seguridade social, sem considerar 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 2018 E O PLOA 2019 ⁽¹⁾ ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL (LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)

Grupo de Natureza da Despesa	PLOA 2019 – PLOA 2018	PLOA 2019 – PLOA 2018
	(Variação em R\$ bilhões)	(Variação %)
1 - Pessoal e Encargos Sociais	28,6	8,8
2 - Juros e Encargos da Dívida	62,6	19,8
3 - Outras Despesas Correntes	69,0	5,5
4 - Investimentos	-3,2	-10,9
5 - Inversões Financeiras	11,0	13,4
6 - Amortização da Dívida	-18,1	-5,9
9 - Reserva de Contingência	10,0	26,3
Total acrescido em relação ao PLOA 2018	159,9	6,8

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\$ 258,2 bilhões, estão destacados na Tabela 12.

Destaque-se que a integralidade das despesas da seguridade social (R\$ 1.052,8 bilhões) não pode ser atendida por suas receitas (R\$ 752,7 bilhões). Assim, o *deficit* de R\$ 300,1 bilhões é coberto por receitas do orçamento fiscal, no qual se projetam receitas de R\$ 1.750,8 bilhões e despesas de R\$ 1.450,8 bilhões⁶. Como o PLOA 2018 apresentava *deficit* do orçamento da seguridade social de R\$ 283,5 bilhões, verifica-se aumento de 5,9% no *deficit* para 2019.

Quanto ao orçamento de investimento das estatais, há um aumento nominal de 73,8% dos valores propostos para 2019, se comparados com os de 2018. As receitas estimadas para 2019 (R\$ 119,6 bilhões) originam-se

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.

de recursos próprios (R\$ 114,1 bilhões), aporte de recursos para aumento de capital (R\$ 3,5 bilhões), operações de crédito de longo prazo (R\$ 1,9 bilhão) e outros recursos de longo prazo (R\$ 0,1 bilhão).

3.2. POLÍTICA FISCAL

A Mensagem Presidencial destaca o crescimento do PIB de 1% em 2017, depois de duas quedas anuais seguidas de 3,5%.

Em relação a 2018, o IBGE divulgou novos dados no dia do encaminhamento da proposta orçamentária, apresentando cenário menos otimista que o contido na Mensagem. O crescimento do PIB no primeiro trimestre de 2018, após revisão, foi de 0,1% frente ao trimestre anterior no dado com ajuste sazonal, e de 0,2% no segundo trimestre do ano. Foi o quinto resultado positivo do PIB consecutivo nessa comparação, sustentado pelo setor de serviços, mas pressionado negativamente por forte queda dos investimentos e recuo da indústria. Em relação a igual semestre de 2017, houve crescimento de apenas 1,1%. Subjacentes ao fraco desempenho da economia este ano estão o aumento das incertezas no cenário econômico, seja externo (juros norte-americanos, disputas comerciais entre os EUA e seus parceiros, petróleo em alta etc.), seja interno (eleições, paralisa das reformas, medidas legislativas com impacto fiscal negativo, aumento dos juros reais etc.).

O orçamento aprovado pelo Congresso para 2018 previa crescimento de 2,5% do PIB, acima dos 2% da proposta encaminhada pelo Poder Executivo. O PLOA 2019, contudo, prevê crescimento de 1,6% para o presente exercício financeiro. Para 2019, o PLOA prevê crescimento de 2,5%. Destaque-se que crescimento do PIB, junto a outras variáveis específicas, afeta receitas e despesas públicas.

A Mensagem destaca medidas adotadas nos últimos anos que contribuem para a busca, no curto e longo prazos, do equilíbrio das contas públicas, sendo as mais importantes: (a) a promulgação da EC nº 93, de 2016, que amplia o escopo e prorroga a DRU até 31 de dezembro de 2023; (b) o Novo Regime Fiscal, instituído pela EC nº 95/2016, que estabelece teto de gastos primários por vinte anos atualizável somente pela inflação, mudando paradigma e ancorando as expectativas quanto ao compromisso do governo com o ajuste fiscal (espera-se reverter o comportamento desses gastos, os quais apresentaram crescimento de 6% ao ano nos últimos 20 anos); (c) a retomada do programa de concessões e dos leilões dos blocos de petróleo; e (d) a substituição da TJLP pela TLP como referência das operações de crédito do BNDES, medida que aproxima gradualmente a taxa de longo prazo aplicável às principais linhas de financiamento público daquelas utilizadas pelo mercado, aumentando a eficácia da política monetária, por reduzir distorções do sistema de crédito direcionado e diminuir o gasto público com equalização de taxas de juros.

A Mensagem indica que a elaboração da proposta orçamentária, por prudência, ateu-se ao cenário conhecido hoje, porque o próximo ano será o primeiro de um novo governo. Não teriam sido introduzidas no PLOA novas necessidades ou fontes de recursos. Mas não é inteiramente correta a afirmação, pois R\$ 12,2 bilhões em receitas de concessões da Eletrobras constam do PLOA. Não

integram a proposta outras receitas previsíveis, recorrentes ou não, nem mesmo aquelas que resultariam da aprovação de projetos de lei já em tramitação. A questão mais delicada, dentre os fatores domésticos de risco fiscal, estaria relacionada ao cumprimento da “regra de ouro”, prevista no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, que veda a realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, salvo quando o valor excedente dessas operações constar de projeto de lei de crédito adicional e for aprovado pelo Congresso Nacional por maioria absoluta.

O contínuo desequilíbrio das contas públicas federais afeta a sustentabilidade de médio e longo prazo da dívida pública brasileira, devendo essa situação ser revertida mediante ajuste fiscal.

TABELA 5 - RESULTADOS FISCAIS DO SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO, 2013-2019

% do PIB

Item	2013	2014	2015	2016	2017	2018				2019		
						LDO (1)	PLOA (2)	PLOA 2019	Focus/Prisma	LDO	PLOA	Focus/Prisma
Resultado Primário	1,71	(0,56)	(1,86)	(2,49)	(1,69)	(2,26)	(2,26)	(2,30)	(2,05)	(1,75)	(1,77)	(1,50)
Fiscal e da Seguridade	1,41	(0,35)	(1,95)	(2,55)	(1,81)	(2,23)	(2,23)	(2,27)	...	(1,84)	(1,87)	...
Estatais Federais	(0,01)	(0,03)	(0,03)	(0,01)	(0,01)	(0,05)	(0,05)	(0,10)	...	(0,05)	(0,05)	...
Governos Regionais	0,31	(0,17)	0,12	0,07	0,13		0,02	0,07	...	0,14	0,14	...
Juros Líquidos	(4,67)	(5,39)	(8,37)	(6,50)	(6,11)	(5,14)	...	(5,00)	(5,35)	(5,35)	(5,13)	(5,30)
Resultado Nominal	(2,96)	(5,95)	(10,22)	(8,99)	(7,80)	(7,40)	...	(7,30)	(7,40)	(7,10)	(6,90)	(6,80)
Dívida Líquida	30,50	32,59	35,64	46,22	51,57	55,50	55,30	54,60	54,32	58,90	58,20	57,75
Dívida Bruta do Governo Geral	51,54	56,28	65,50	69,95	74,00	78,70	78,50	77,00	76,10	77,70	78,70	78,12

Fonte: Mensagem Presidencial, 2019; Banco Central; boletim Focus de 14/9; Prisma Fiscal, set/18 (SPE/MF). Estimativas da Consultoria.

1) Lei nº 13.473/2017 com alterações da Lei nº 13.480/2017; 2) Com os efeitos da Mensagem Modificativa.

A Tabela anterior mostra resultados de 2013 e a piora que se seguiu. Naquele exercício os resultados primários, ainda que menos expressivos que na década anterior, eram positivos. No período de 2014 a 2016 houve rápida deterioração do resultado primário da União e do endividamento do setor público. Esforços de ajuste permitiram melhora em 2017, e a piora em 2018 (2,3% do PIB no Relatório de Avaliação do 3º bimestre, 2,2% do PIB no do 4º bimestre) prevista na Mensagem pode não ser tão acentuada, segundo avaliações recentes relativamente à execução das despesas.

O PLOA 2019 foi elaborado de forma compatível com a meta de *deficit* primário de R\$ 139,0 bilhões para os orçamentos fiscal e da seguridade social⁷ (1,9% do PIB). Destaque-se que meta para o setor público consolidado é de *deficit* de R\$ 132,0 bilhões (1,8% do PIB). A meta para as estatais integrantes do Programa de Dispêndios Globais, exceto as dos Grupos Petrobras e Eletrobras (não consideradas na meta de resultado primário), é de *deficit* de R\$ 3,5 bilhões (0,05% do PIB). Já a meta prevista para Estados e Municípios no exercício de 2019 é de *superavit* de R\$ 10,5 bilhões (0,14% do PIB). Com economia primária negativa, juros ainda elevados e crescimento modesto, o endividamento público continua a se agravar. Os *deficits* nominais em 2018 e 2019 alcançariam, respectivamente, 7,3% do PIB e 6,9% do PIB.

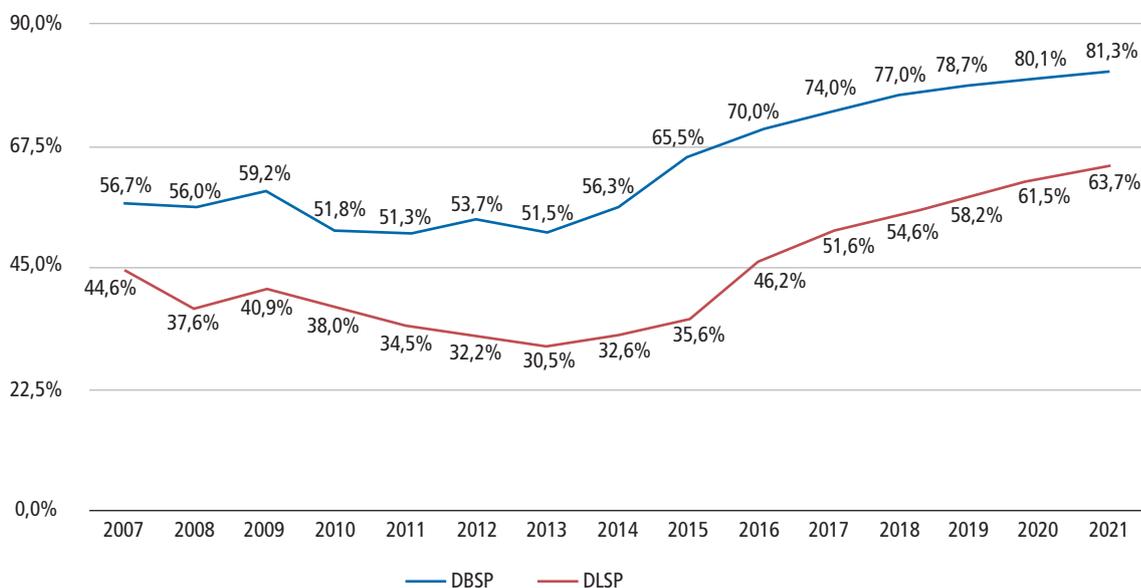
As projeções e hipóteses de resultados fiscais para este ano constantes da proposta de orçamento para 2019 estão relativamente bem alinhadas com os prognósticos dos analistas econômicos, e são mais cautelosas no que se refere ao resultado primário. Esses analistas esperam que o resultado primário para o setor público consolidado será *deficit* primário da ordem de 2,1% do PIB e nominal de 7,4% do PIB, enquanto o Poder Executivo prevê 2,3% e 7,3%, respectivamente. Para 2019, o mercado também é mais otimista quanto ao tamanho do *deficit* primário, estimando-o em 1,5% do PIB, enquanto a estimativa oficial é de 1,77% do PIB. Ou seja, seriam R\$ 112 bilhões de *deficit* em lugar de R\$ 132 bilhões. Para o resultado nominal, a projeção oficial é de *deficit* de 6,9% do PIB e a do mercado, 6,8% do PIB.

As metas indicativas de *deficit* público consolidado para 2020 e 2021, conforme estipula a LDO 2019, são de R\$ 99,7 bilhões e R\$ 56,5 bilhões, ou respectivamente 1,3% do PIB e 0,7% do PIB. Também continuarão em queda, nas previsões, os *deficits* primários da União, para R\$ 110,0 bilhões em 2020, e R\$ 70,0 bilhões em 2021.

A dívida pública, no cenário da Mensagem (projeções com base nas metas de resultado primário e grade de parâmetros macroeconômicos de 06/07/2018) deve crescer nos próximos anos conforme mostra o gráfico.

⁷ Essa compatibilidade considera a inclusão de projeções de despesas de R\$ 258,2 bilhões considerada no PLOA, mas que não estarão autorizadas quando da publicação da lei orçamentária, senão apenas quando da aprovação de projeto de lei de crédito adicional por maioria absoluta no exercício de 2019, em virtude do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição.

GRÁFICO 1 – DÍVIDA LÍQUIDA E DÍVIDA BRUTA DO SETOR PÚBLICO



Fonte: Mensagem Presidencial, PLOA 2019.

A dívida bruta do governo geral (DBGG) deverá atingir 81,3% do PIB em 2021, distanciando-se quase 30 pontos percentuais em relação a 2013. Em 2018 a dívida bruta chegará a 77,0% do PIB e em 2019, 78,7%

A dívida líquida do setor público (DLSP) atingirá 63,7% do PIB em 2021, quando terá crescido mais de 33 pontos percentuais desde 2013. Em 2018 estará em 54,6% do PIB e em 2019, 58,2%.

Em relação à dívida, bruta e líquida, para 2018 e 2019 as previsões do governo e do mercados divergem dentro de uma razoável margem de erro. O mercado é mais otimista.

TABELA 6 - DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL, 2017-2019

R\$ milhões

Discriminação	Realizado 2017		LOA 2018		2018 - Reprog. 3º Bim.		2018 – Reprog. 4º Bim.		PLOA 2019	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
I. RECEITA TOTAL	1.383.081,6	21,1	1.462.052,3	20,4	1.482.180,5	21,4	1.485.986,4	21,6	1.574.860,9	21,2
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	835.563,5	12,7	890.255,3	12,4	901.393,0	13,0	905.090,8	13,2	961.808,3	12,9
I.2. Incentivos Fiscais	(1.378,9)	-	-	-	(1,6)	-	(12,1)	(0,0)	-	-
I.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	374.784,8	5,7	405.337,6	5,7	392.499,6	5,7	390.548,8	5,7	419.812,3	5,6
I.4. Outras Receitas	174.112,2	2,7	166.459,4	2,3	188.289,4	2,7	190.358,9	2,8	193.240,4	2,6
II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	228.474,8	3,5	244.220,2	3,4	256.070,4	3,7	255.947,7	3,7	275.157,9	3,7
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	1.154.606,8	17,6	1.217.832,1	17,0	1.226.110,0	17,7	1.230.038,7	17,9	1.299.703,0	17,5
IV. DESPESAS	1.279.007,8	19,5	1.373.365,2	19,2	1.385.110,0	20,0	1.380.814,1	20,1	1.438.703,0	19,3
IV.1. Benefícios da Previdência	557.234,8	8,5	596.268,4	8,3	594.118,8	8,6	592.940,1	8,6	637.851,9	8,6
IV.2. Pessoal e Encargos Sociais	284.041,1	4,3	296.921,8	4,1	302.113,2	4,4	300.660,4	4,4	325.859,5	4,4
IV.3. Outras Desp. Obrigatórias	197.250,8	3,0	213.112,6	3,0	221.205,6	3,2	218.708,4	3,2	222.866,4	3,0

R\$ milhões

Discriminação	Realizado 2017		LOA 2018		2018 - Reprog. 3º Bim.		2018 – Reprog. 4º Bim.		PLOA 2019	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
IV.3.1. Abono e Seguro Desemprego	54.508,1	0,8	62.587,1	0,9	56.896,4	0,8	55.573,4	0,8	59.831,2	0,8
IV.3.2. Anistiados	180,8	-	275,2	-	275,2	-	275,2	0,0	275,2	-
IV.3.3. Benefícios de Legislação Especial e Indenizações (Poder Executivo)	571,5	-	723,9	-	723,9	-	724,0	0,0	894,8	-
IV.3.4. Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	53.744,2	0,8	55.958,8	0,8	56.029,0	0,8	56.306,9	0,8	60.234,3	0,8
IV.3.5. Complemento do FGTS	5.208,0	0,1	5.459,7	0,1	5.598,8	0,1	5.604,2	0,1	5.984,8	0,1
IV.3.6. Créditos Extraordinários	785,2	-			12.167,7	0,2	12.167,7	0,2		
IV.3.7. Desoneração MP 540, 563 e 582	13.901,4	0,2	11.546,9	0,2	13.663,8	0,2	13.354,1	0,2	9.973,9	0,1
IV.3.8. Despesas Custeadas com Convênios/Doações (Poder Executivo)	312,5	-						-		
IV.3.9. Fabricação de Cédulas e Moedas	856,4	-	881,0	-	881,0	-	881,0	0,0	950,8	-
IV.3.10. Fundef / Fundeb - Complementação	13.070,9	0,2	14.054,3	0,2	13.814,7	0,2	13.814,7	0,2	15.248,8	0,2
IV.3.11. Fundo Constitucional do DF	1.458,0	-	1.655,3	-	1.655,3	-	1.655,3	0,0	1.634,9	-
IV.3.12. Legislativo/Judiciário/MPU/DPU	12.060,4	0,2	14.888,3	0,2	14.885,1	0,2	14.854,9	0,2	13.317,6	0,2
IV.3.13. Lei Kandir (LCs nº 87/96 e 102/00)	3.860,4	0,1	1.920,0	-	1.920,0	-	1.920,0	0,0		
IV.3.14. Reserva de Contingência			0,3	-	0,3	-	0,3	0,0	14.590,2	0,2
IV.3.15. Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	10.661,3	0,2	14.586,2	0,2	14.250,3	0,2	14.561,5	0,2	17.518,9	0,2
IV.3.16. Subsídios, Subvenções e Proagro	18.657,1	0,3	20.346,1	0,3	20.583,8	0,3	19.209,7	0,3	18.678,2	0,3
IV.3.17. Transferência ANA - Receitas Uso Recursos Hídricos	303,3	-	297,4	-	253,4	-	244,7	0,0	281,7	-
IV.3.18. Transferência Multas ANEEL (acórdão TCU nº 3.389/2012)	893,2	-	933,0	-	922,2	-	907,7	0,0	946,2	-
IV.3.19. Impacto Primário do FIES	6.218,0	0,1	5.282,9	0,1	4.968,6	0,1	4.936,8	0,1	2.505,1	-
IV.3.20. Financiamento de Campanha Eleitoral			1.716,2	-	1.716,2	-	1.716,2	0,0		
IV.4. Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo	126.449,2	1,9	137.577,8	1,9	138.131,8	2,0	138.964,7	2,0	139.494,7	1,9
IV.5. Aumento de capital de estatais (a partir de 2018)			5.626,1	0,1	4.650,0	0,1	4.650,0	0,1	10.163,0	0,1
IV.6. Despesas Discricionárias	114.031,8	1,7	123.858,6	1,7	124.890,5	1,8	124.890,5	1,8	102.467,4	1,4

R\$ milhões

Discriminação	Realizado 2017		LOA 2018		2018 - Reprog. 3º Bim.		2018 – Reprog. 4º Bim.		PLOA 2019	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
V. PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (III - IV)	124.400,9	(1,9)	(155.533,1)	(2,2)	(159.000,0)	(2,3)	(150.775,4)	(2,2)	(139.000,0)	(1,9)
VI. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA/ AJUSTE METODOLÓGICO	5.958,7	0,1						-		
VII. PRIMÁRIO ABAIXO DA LINHA (V+VI)	(118.442,2)	(1,8)	(155.533,1)	(2,2)	(159.000,0)	(2,3)	(150.775,4)	(2,2)	(139.000,0)	(1,9)
VIII. META DE RESULTADO PRIMÁRIO - OFS	(159.000,0)	(2,4)	(159.000,0)	(2,2)	(159.000,0)	(2,3)	(159.000,0)	(2,3)	(139.000,0)	(1,9)
IX. JUROS NOMINAIS	(340.907,3)	(5,2)	(272.614,0)	(3,8)	(280.967,2)	(4,1)	(280.967,2)	(4,1)	(325.398,2)	(4,4)
X. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (VII +IX)	(459.349,5)	(7,0)	(428.147,1)	(6,0)	(439.967,2)	(6,3)	(431.742,6)	(6,3)	(464.398,2)	(6,2)
XIV. RECEITAS FINANCEIRAS	1.198.712,4	18,3	2.044.368,7	28,5	2.044.368,7	29,5	2.044.368,7	29,7	1.687.348,4	22,7
XIV.1. Refinanciamento da Dívida	520.388,9	7,9	1.157.215,4	16,2	1.157.215,4	16,7	1.157.215,4	16,8	758.673,0	10,2
XIV.2. Emissão de Títulos	425.922,0	6,5	495.853,5	6,9	495.853,5	7,2	495.853,5	7,2	663.197,8	8,9
XIV.3. Operações Oficiais de Crédito	83.701,8	1,3	166.859,1	2,3	166.859,1	2,4	166.859,1	2,4	66.349,0	0,9
XIV.4. Remuneração das Disponibilidades do Tesouro	81.809,5	1,2	92.832,6	1,3	92.832,6	1,3	92.832,6	1,3	91.239,9	1,2
XIV.5. Demais	86.890,2	1,3	131.608,1	1,8	131.608,1	1,9	131.608,1	1,9	107.888,7	1,5
XV. DESPESAS FINANCEIRAS	1.068.827,8	16,3	1.902.449,3	26,6	1.902.449,3	27,4	1.902.449,3	27,7	1.560.034,8	21,0
XV.1. Juros e Encargos da Dívida	203.158,9	3,1	316.241,3	4,4	316.241,3	4,6	316.241,3	4,6	378.896,0	5,1
XV.2. Amortização da Dívida	783.019,3	11,9	1.462.585,9	20,4	1.462.585,9	21,1	1.462.585,9	21,3	1.045.939,1	14,1
XV.3. Demais	82.649,6	1,3	123.622,1	1,7	123.622,1	1,8	123.622,1	1,8	135.199,7	1,8

Fonte: PLOA 2019 e Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas referente ao 4º bimestre de 2018.

Na contramão do ajuste fiscal, haverá crescimento do *deficit* de 2017 para 2018, de R\$ 118,4 bilhões para R\$ 150,8 bilhões, com as despesas crescendo mais de R\$ 100 bilhões⁸, como mostra a Tabela 6.

O desempenho da receita continua aquém do desejável, embora caiba a ressalva, já citada, de que não estão sendo consideradas, em 2019, estimativas de receitas decorrentes de novas medidas legislativas. Em 2017, a arrecadação da Receita Federal do Brasil, que vinha de quedas reais sucessivas desde 2014, praticamente não variou em termos reais. No ano até agosto de 2018, comparada com o mesmo período de 2017, superou em quase 6% o IPCA. Representou em 2017 12,7% do PIB, chegará a quase 13,2% do PIB em 2018, porém recuará a 12,9% do PIB em 2019.

Somadas todas as fontes, incluindo itens importantes como receitas previdenciárias, dividendos, *royalties* do petróleo e concessões, as receitas primárias atingiram 21,1% do PIB em 2017, devendo alcançar 21,6% do PIB em 2018 e 21,2% do PIB em 2019. Praticamente apenas a receita com a exploração de recursos naturais deverá crescer.

Na comparação entre os números de 2019 e os da reprogramação contida do Relatório de Avaliação do 4º bimestre de 2018, estima-se queda das receitas primárias líquidas de transferências em quase 0,4 ponto percentual do PIB, levando-as ao patamar de 17,5% do PIB, inferior ao arrecadado em 2017 (17,6% do PIB).

⁸ O crescimento não considera as despesas decorrentes da repartição de receitas.

De 2018 para 2019, projeta-se recuo do *deficit* primário em R\$ 11,8 bilhões⁹, decorrente do aumento da receita líquida de transferência, em R\$ 69,7 bilhões, e da despesa, em R\$ 57,9 bilhões. Destaque-se que, como forma de conter o crescimento da despesa que impedisse o cumprimento do teto de gasto e da meta de resultado primário, as despesas discricionárias¹⁰, exceto o aumento da participação da União no capital de empresas estatais, sofrem redução de R\$ 7,8 bilhões¹¹. A despesa primária do governo central em 2017 foi de 19,5% do PIB, em queda relativa ao exercício anterior (20% do PIB em 2016). Estima a Mensagem que retornará a 20% do PIB em 2018 (20,1% do PIB na 4ª Avaliação). Para 2019, será equivalente a 19,3% do PIB.

Um dos principais problemas fiscais no Brasil é a rigidez orçamentária. Na União, 91,2%¹² dos gastos previstos para 2019 são obrigatórios. Essas despesas obrigatórias representam 101% das receitas líquidas. Sobre elas, existem propostas de ajustes em discussão no Congresso, sendo a principal a reforma da Previdência, que até então não prosperou.

A receita líquida de transferências, as despesas primárias, e dentre elas, as obrigatórias, deverão apresentar mesmo crescimento médio entre 2017 e 2019, à taxa de 12,5%, segundo dados da Tabela 6. Benefícios previdenciários, destacadamente, aumentam 14,5% nesses 3 anos, e pessoal, 14,7%. Ambos crescem moderadamente em relação ao PIB. Chama atenção o crescimento acelerado das despesas decorrentes de precatórios, de 64% no período. Por outro lado, subsídios e subvenções praticamente não mudam de valor desde 2017.

Das despesas financeiras da proposta, a estimativa é de que, dados os parâmetros macroeconômicos e fiscais que prevaleceram na elaboração da proposta de orçamento, o pagamento de juros e encargos da dívida, que correspondeu a 3,1% do PIB em 2017, suba para 4,6% do PIB e 5,1% do PIB, respectivamente em 2018 e 2019.

⁹ Considerando-se não a meta de R\$ 159,0 bilhões para 2018, mas a previsão contida do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 4º bimestre, de R\$ 150,8 bilhões.

¹⁰ As despesas discricionárias incluem, dentre outros, investimentos, dotações incluídas por emendas do Congresso Nacional e reservas de contingência.

¹¹ Na Tabela 6, considerar os valores das linhas “IV.3.14 Reserva de Contingência” e “IV.6 Despesas Discricionárias”.

¹² Considerando-se as dotações orçamentárias constantes do PLOA 2019, o percentual já atinge 92,0%, conforme seção 5 desta nota técnica conjunta.

4. RECEITAS

4.1. RECEITAS PRIMÁRIAS

Pela Tabela 7, o crescimento nominal de 6,3% previsto para a receita primária bruta no PLOA 2019 está abaixo da variação média anual de 9% e da mediana de 7% da arrecadação verificada no período 2006-2017. Tal crescimento, contudo, é superior à projeção de inflação de 4,2% medida pelo IPCA e considerada na proposta orçamentária.

TABELA 7 - RECEITA PRIMÁRIA REALIZADA E PREVISTA - 2006 A 2019

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)		
2006	545.414,5	–	454.819,0	–	–	–
2007	620.357,3	13,7%	517.797,2	13,8%	4,5%	8,9%
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%
Média 2006 a 2017 (realizada)	–	9,0%	–	9,0%	5,9%	3,7%
Mediana 2006 a 2017 (realizada)	–	7,0%	–	5,7%	5,9%	-0,2%
2018 prevista*	1.485.986,4	7,4%	1.230.038,7	6,5%	4,2%	2,2%
PLOA 2019 prevista**	1.574.860,9	6,3%	1.299.703,0	5,7%	4,2%	1,4%

Fonte: SOF/Ministério do Planejamento. * Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bim./2018. ** PLOA/2019

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.

A estimativa da receita primária líquida, apurada a partir da dedução de transferências a estados e municípios por repartição dos recursos, totaliza R\$ 1.299,7 bilhões (17,5% do PIB), com crescimento nominal de R\$ 69,7 bilhões em relação ao valor estimado para 2018 no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre.

Assim, o crescimento de 5,7% da arrecadação líquida se encontra abaixo da média de 9% e é igual à mediana do período da receita executada, sendo superior à inflação projetada para o próximo ano. Contudo, esse potencial crescimento real da receita líquida em 2019 (da ordem de 1,4%) 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, grosso modo, ao valor pago no exercício anterior corrigido pela inflação. 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.

A Tabela 8 apresenta a receita primária total de R\$ 1.574,9 bilhões ou 21,2% do PIB. Esse valor representa crescimento nominal de R\$ 88,9 bilhões em relação ao valor previsto para 2018 pelo já mencionado Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º Bimestre deste exercício.

TABELA 8 - PREVISÃO DA RECEITA PRIMÁRIA – 2018 E 2019

Discriminação	Rel. Avaliação 4º bim./2018		PLOA 2019		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)	1.485.986,4	21,6%	1.574.861,0	21,2%	88.874,6	-0,40%	6,0%
1.1 Receitas Administradas pela RFB	905.078,7	13,2%	961.808,3	12,9%	56.729,6	-0,26%	6,3%
1.1.1 Imposto de Importação	43.533,6	0,6%	47.057,3	0,6%	3.523,7	-0,03%	8,1%
1.1.2 IPI	57.767,0	0,8%	62.208,4	0,8%	4.441,4	-0,04%	7,7%
1.1.3 Imposto de Renda	354.283,8	5,1%	375.707,8	5,1%	21.424,0	-0,05%	6,0%
1.1.4 IOF	36.763,7	0,5%	39.719,0	0,5%	2.955,3	-0,03%	8,0%
1.1.5 COFINS	250.375,0	3,6%	265.461,4	3,6%	15.086,4	-0,04%	6,0%
1.1.6 Contribuição para o PIS/PASEP	66.322,9	1,0%	71.251,3	1,0%	4.928,4	0,04%	7,4%
1.1.7 CSLL	77.308,3	1,1%	75.180,9	1,0%	-2.127,4	-0,12%	-2,8%
1.1.8 CIDE-Combustíveis	3.963,7	0,1%	2.837,9	0,0%	-1.125,8	-0,06%	-28,4%
1.1.9 Outras Receitas Administradas pela RFB	14.760,7	0,2%	22.384,3	0,3%	7.623,6	0,09%	51,6%
1.2 Arrec. Líq. Reg. Geral da Prev. Social (RGPS)	390.548,8	5,7%	419.812,3	5,6%	29.263,5	-0,08%	7,5%
1.3 Receitas Não Administradas pela RFB	190.358,9	2,8%	193.240,4	2,6%	2.881,5	-0,17%	1,5%
1.3.1 Concessões e Permissões	23.190,8	0,3%	15.630,5	0,2%	-7.560,3	-0,14%	-32,6%
1.3.2 Contribuição para Complemento do FGTS	5.604,2	0,1%	5.984,8	0,1%	380,6	0,02%	6,8%
1.3.3 Contribuição do Servidor ao RPPS	13.914,9	0,2%	14.680,6	0,2%	765,7	0,00%	5,5%
1.3.4 Contribuição do Salário-Educação	20.728,0	0,3%	21.622,2	0,3%	894,2	0,00%	4,3%
1.3.5 Royalties/Compensações Financeiras	60.361,9	0,9%	73.295,9	1,0%	12.934,0	0,12%	21,4%
1.3.6 Dividendos e Participações	7.097,2	0,1%	7.489,3	0,1%	392,1	0,00%	5,5%
1.3.7 Operações com Ativos	5.197,0	0,1%	1.157,4	0,0%	-4.039,6	-0,08%	-77,7%
1.3.8 Receitas Próprias (Fontes 50, 63 e 81)	14.747,9	0,2%	14.843,2	0,2%	95,3	-0,01%	0,6%
1.3.9 Demais Receitas Não Administradas RFB	39.517,0	0,6%	38.536,5	0,5%	-980,5	-0,07%	-2,5%
2 TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO.	255.947,7	3,7%	275.157,9	3,7%	19.210,2	-0,02%	7,5%
2.1 CIDE-Combustíveis	1.361,3	0,0%	821,4	0,0%	-539,9	-0,02%	-39,7%
2.2 Exploração de Recursos Naturais	37.005,2	0,5%	44.664,7	0,6%	7.659,5	0,06%	20,7%
2.3 Contribuição do Salário-Educação	12.436,8	0,2%	12.973,3	0,2%	536,5	0,02%	4,3%
2.4 FPE/FPM/IFI-EE	195.327,9	2,8%	207.071,4	2,8%	11.743,5	-0,04%	6,0%
2.5 Fundos Constitucionais	8.200,5	0,1%	8.113,4	0,1%	-87,1	-0,02%	-1,1%
2.6 Demais	1.616,0	0,0%	1.513,7	0,0%	-102,3	-0,02%	-6,3%
3 RECEITA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS (1-2)	1.230.038,7	17,9%	1.299.703,1	17,5%	69.664,4	-0,38%	5,7%

Fonte: SOF/Ministério do Planejamento.

As receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB)¹³ estão estimadas no PLOA 2019 em R\$ 961,8 bilhões (61,1% da receita total), o que indica crescimento de R\$ 56,7 bilhões (6,3%) em relação

¹³ Na Tabela 8 não estão incluídas dentre as receitas administradas pela RFB as receitas do RGPS.

à estimativa para 2018. A receita líquida do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) deve alcançar R\$ 419,8 bilhões (26,7% da receita total), com elevação prevista de R\$ 29,3 bilhões (7,5%). Quanto às receitas não administradas pela RFB, estimada em R\$ 193,2 bilhões (12,3% da receita total), têm aumento projetado de R\$ 2,9 bilhões (1,5%). Quando consideradas como proporção do PIB, observa-se redução nessas rubricas na comparação entre as estimativas para 2018 e 2019.

Dentre as receitas administradas pela RFB, destacam o Imposto de Renda, com R\$ 375,5 bilhões, e a Cofins, com R\$ 265,5 bilhões. Em valores absolutos, a receita administrada que apresenta maior aumento é o Imposto de Renda, com estimativa de R\$ 21,4 bilhões de acréscimo, enquanto a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) tem redução prevista de R\$ 2,1 bilhões. Em termos de variação percentual, ressalta-se a CIDE-Combustíveis, cuja queda é estimada em 28,4%.

Em relação à composição das receitas não administradas pela RFB, destacam-se as estimativas de R\$ 73,3 bilhões de royalties/compensações financeiras pela exploração de recursos naturais, R\$ 21,6 bilhões da Contribuição do Salário-Educação e R\$ 38,5 bilhões de demais receitas. Nesse grupo de receita, prevê-se o maior aumento nominal em royalties/compensação financeira, com R\$ 12,9 bilhões (21,4%), enquanto se estimam reduções mais intensas nas concessões e permissões (queda de R\$ 7,6 bilhões ou 32,6%) e nas operações com ativos (queda de R\$ 4,0 bilhões ou 77,7%)

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\$ 306,4 bilhões para 2019, ou 4,12% do PIB projetado para esse exercício. Esse índice é superior à projeção de 3,97% do PIB contida no PLOA para o ano corrente. O montante representa uma elevação nominal em relação a 2018 da ordem de R\$ 23 bilhões.

A distribuição dos benefícios tributários relativos às receitas administradas pela RFB, inclusive contribuições para o RGPS, é apresentada na Tabela 9, classificada segundo as regiões e por tributo.

TABELA 9 – ESTIMATIVA DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA

R\$ milhões

Tributo	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total	% PIB
Imposto sobre Importação	2.332	81	30	980	165	3.588	0,05
Imposto sobre a Renda	5.691	16.140	8.670	64.904	15.909	111.314	1,49
IR Pessoa Física	2.017	7.933	5.067	29.479	7.919	52.415	0,70
IR Pessoa Jurídica	3.467	7.446	3.102	28.828	6.493	49.336	0,66
IR Retido na Fonte	207	761	501	6.597	1.497	9.563	0,13
Imposto sobre Produtos Industrializados	14.062	5.550	823	7.807	2.253	30.495	0,41
Operações Internas	11.718	5.537	812	7.453	2.222	27.742	0,37
Vinculado à Importação	2.344	13	11	354	31	2.753	0,04
Imposto sobre Operações Financeiras - IOF	140	579	493	1.222	481	2.915	0,04
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR	2	22	1	7	12	43,8	0,00
Contribuição Social para o PIS-PASEP	1.697	1.815	2.951	5.231	1.748	13.442	0,18
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	359	1.390	827	6.511	2.178	11.265	0,15

R\$ milhões

Tributo	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total	% PIB
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS	7.824	8.981	14.323	27.803	9.021	67.952	0,91
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	0	0	0	1	0	1	0,00
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM	638	589	0	27	5	1.259	0,02
Contrib. para o Desenv. da Ind. Cinematográfica Nacional - CONDECINE	0	0	0	0	0	0	0,00
Contribuição para a Previdência Social	1.895	6.680	6.222	36.142	13.183	64.122	0,86
Total	34.640	41.827	34.340	150.635	44.955	306.397	4,12

Fonte: PLOA 2019 – Informações Complementares.

Os maiores benefícios tributários decorrem de desonerações concedidas no âmbito do imposto sobre a renda (R\$ 111,3 bilhões), da COFINS (R\$ 68,0 bilhões) e da Contribuição para o RGPS (R\$ 64,1 bilhões), que juntos respondem por quase 80% do total do gasto tributário estimado para o exercício.

A região Sudeste recebe a maior parcela dos benefícios tributários, com R\$ 150,6 bilhões ou 49,2% do total, em razão da alta concentração econômica nessa região. Nas demais regiões, a distribuição percentual dos benefícios é a seguinte: Sul, 14,7%; Nordeste, 13,7%; Norte, 11,3%; e Centro-Oeste, 11,2%.

A Tabela 10 apresenta os principais benefícios tributários concedidos pela União, com destaque para os referentes ao Simples Nacional, no valor de R\$ 87,3 bilhões (28,48% do total), à isenção e não tributação da renda de pessoas físicas, no valor de R\$ 32,1 bilhões (10,49%), à Agricultura e Agroindústria (Defensivos Agrícolas e Desoneração da Cesta Básica), no valor de R\$ 30,2 bilhões (9,87%) e à Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio, no valor de R\$ 24,7 bilhões (8,07%).

TABELA 10 – PRINCIPAIS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS

R\$ milhares

Tipo de Benefício	Tributos Envolvidos	PLOA 2019	%
Simples Nacional	IRPJ, IPI, PIS/COFINS, CSLL, RGPS	87.253.418	28,48
Rendimentos Isentos e não Tributáveis - IRPF	IRPF	32.134.928	10,49
Agricultura e Agroindústria	PIS/COFINS	30.233.333	9,87
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	II, IPI, PIS/COFINS	24.727.653	8,07
Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	IRPJ, CSLL, PIS/COFINS	24.258.770	7,92
Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	IRPF	20.098.177	6,56
Benefícios do Trabalhador	IRPJ, CSLL, RGPS	12.538.025	4,09
Desoneração da Folha de Salários	RGPS	9.562.772	3,12
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	IRPJ, IPI, II, PIS/COFINS, CSLL	9.378.437	3,06
Poupança e Letra Imobiliária Garantida	IRRF	8.264.413	2,70
Setor Automotivo	IPI	7.246.895	2,37
Desenvolvimento Regional	IRPJ, AFRMM	6.580.805	2,15
Informática e Automação	IPI	6.213.627	2,03
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	IRPJ, AFRMM	4.247.756	1,39
Demais	-	23.658.948	7,72
Total		306.397.957	100,00

Fonte: PLOA 2019 – Informações Complementares.

Por fim, em face do quadro de deterioração fiscal vivenciado nos últimos anos, caracterizado por déficits recorrentes e elevação do endividamento público, a lei de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2019 estabeleceu vedação à concessão ou ampliação de benefícios de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial (art. 116, § 1º, da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018). A única hipótese excepcionalizada consiste na prorrogação de incentivo ou benefício “por prazo não superior a cinco anos, desde que o montante do incentivo ou benefício prorrogado seja reduzido em pelo menos dez por cento ao ano e que o respectivo ato seja acompanhado dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação”.

Em complemento, a LDO 2019 também previu que o Presidente da República encaminhará ao Congresso Nacional um plano de revisão dos benefícios tributários, financeiros e creditícios para o período de 2019 a 2022 (art. 21, § 3º). Tal plano deverá estabelecer, em relação aos benefícios tributários, o prazo de vigência e o cronograma de redução de cada benefício, de modo que a renúncia total da receita, no prazo de dez anos, não ultrapasse 2% do PIB.

4.2. RECEITAS FINANCEIRAS

As receitas financeiras, ou não primárias, são aquelas derivadas de operações de crédito (contratual e emissão de títulos), de prestações recebidas referentes a empréstimos concedidos (amortização e encargos), remuneração de depósitos (inclusive disponibilidades do Tesouro Nacional junto ao Banco Central), do resultado positivo apurado pelo Banco Central, bem como da alienação de bens patrimoniais. As projeções dessas receitas para 2019, comparadas aos valores arrecadados em 2017 e aos estimados na LOA 2018, encontram-se discriminadas na tabela a seguir.

TABELA 11 – RECEITAS FINANCEIRAS POR NATUREZA DE RECEITA

R\$ bilhões

NATUREZA DA RECEITA	REALIZADA	LOA	PLOA
	2017	2018	2019
Operações de Crédito	927,9	1.634,0	1.417,7
Emissão de Título para Refinanciamento da Dívida Mobiliária	499,1	1.135,1	752,3
Interna	494,3	1.130,5	747,3
Externa	4,8	4,6	5,0
Emissão de Título para demais Finalidades	425,9	495,1	663,2
Dívida Interna	422,3	490,7	658,1
Dívida Externa	3,6	4,4	5,1
Operação de Crédito Contratual Externa	2,9	3,8	2,2
Amortizações Recebidas	75,3	156,7	45,1
Juros e Encargos Recebidos	19,0	21,6	35,6
Resultado do Banco Central	19,4	46,5	26,4
Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	81,8	92,8	91,2
Remuneração de Depósitos Bancários	20,1	12,5	13,8
Remuneração de Depósitos Especiais	1,3	1,4	1,1
Remuneração s/ Repasse para Prog. Desenv. Econômico	11,6	11,6	11,2
Demais Receitas Financeiras	15,1	37,6	17,1
Subtotal (exclui Receitas Intraorçamentárias)	1.171,5	2.014,8	1.659,2
Receitas Financeiras Intraorçamentárias	27,2	29,5	28,1
Operação de Crédito – Emissão de Título para Refinanc. da Dívida Interna	7,2	4,4	6,4
Contribuição Patronal para o RPPS	20,0	25,1	21,8
TOTAL	1.198,7	2.044,4	1.687,3

Fonte: Siga Brasil.

No PLOA 2019, as receitas financeiras correspondem a R\$ 1.687,3 bilhões, dos quais R\$ 1.424,0 bilhões (84%) decorrem de operações de crédito. A maior parte desses recursos destinam-se ao refinanciamento (rolagem)¹⁴ da dívida pública mobiliária interna, no valor de R\$ 758,7 bilhões.

Os demais itens relevantes de receita financeira são: remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional (R\$ 91,2 bilhões), que corresponde a uma transferência de recursos do Banco Central para o Tesouro; amortizações de empréstimos e financiamentos concedidos pela União (R\$ 45,1 bilhões), que são parcelas pagas pelo BNDES, conforme cronograma de devolução de empréstimos não especificado no PLOA; juros e encargos sobre empréstimos e financiamentos concedidos (R\$ 35,6 bilhões); e transferência do resultado positivo do Banco Central (R\$ 26,4 bilhões).

4.3. REGRA DE OURO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

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 aprovados por meio de projetos de lei de créditos adicionais (suplementares e/ou especiais) aprovados por maioria absoluta do Congresso Nacional. Assim, devendo ser aprovadas por créditos adicionais, não podem as receitas e as despesas ressalvadas da vedação constitucional ser aprovadas pela lei orçamentária anual¹⁵.

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.).

Obviamente, o atendimento da Regra de Ouro em seu limite não significa situação ideal das finanças públicas. De fato, a União se encontrará em situação financeira adequada quando puder cumprir esse requisito mínimo com folga suficiente para gerar resultados primários que, em um primeiro momento, permitam conter o crescimento da dívida pública e, mais adiante, conduzi-la a um patamar sustentável.

Por antever que parte das despesas correntes da União não seria coberta no exercício de 2019¹⁶, senão por operações de crédito excedentes ao limite constitucional, o Poder Executivo incluiu dispositivo no projeto de lei de diretrizes orçamentárias para possibilitar que o orçamento de 2019 pudesse contar com montantes de operações de crédito excedentes ao limite constitucional, bem como dos gastos correntes primários a serem por elas cobertos. Tais receitas e despesas, no entanto, não estariam autorizadas desde a aprovação da lei orçamentária, mas permaneceriam condicionadas ao cumprimento, no exercício de 2019, das exigências do art. 167, inciso III, da Constituição, quanto à aprovação de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional.

O dispositivo mencionado corresponde ao art. 21 da LDO 2019 (Lei nº 13.707, de 14/8/2018), aprovado no Congresso Nacional com a seguinte redação:

¹⁴ O refinanciamento ocorre pela amortização dos títulos vencidos com a utilização de recursos obtidos com a emissão de outros títulos.

¹⁵ Nesse sentido, de acordo com o § 2º do art. 12 da LRF, “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.”

¹⁶ Quando da apresentação do PLDO 2019, em coletiva de imprensa (12/04/2018), o Executivo estimava que o excesso de operações de crédito alcançaria R\$ 254,3 bilhões. Posteriormente, durante a audiência pública realizada na CMO, em 06/06/2018, o Executivo informou que a estimativa foi atualizada para R\$ 260,2 bilhões.

Art. 21. O Projeto de Lei Orçamentária de 2019 e a respectiva Lei poderão conter, em órgão orçamentário específico, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o inciso III 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 desta Lei apresentará as justificativas para a escolha das programações referidas no caput, bem como 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 2019 a 2021. (...)

Com fundamento no referido artigo, a proposta orçamentária apresenta, quanto à receita, estimativa da necessidade de realização de operações de créditos acima do limite constitucional no montante de total de R\$ 258,2 bilhões. Por outro lado, indica as despesas, no mesmo montante, sem cobertura financeira para sua execução e que, portanto, não poderão ser executadas a partir da aprovação da lei orçamentária, mas somente após a eventual aprovação do crédito adicional requerido pelo art. 167, inciso III, da Constituição.

Tanto a indicação das receitas de operações de crédito quanto a das despesas, ambas condicionadas, 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”.

A Tabela 12 apresenta rol resumido das despesas que contêm parcelas que, não obstante estarem relacionadas no PLOA 2019, somente poderão ser executadas após o atendimento do mencionado dispositivo constitucional (aprovação de projeto de lei de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional). A tabela mostra ainda o montante de cada despesa projetado para o exercício de 2019 e a correspondente parcela autorizada no PLOA 2019. As informações constantes dessa tabela encontram-se detalhadas por ação orçamentária no Anexo desta nota técnica conjunta. Conforme se pode observar, o condicionamento de despesas recai quase que totalmente em despesas obrigatórias relacionadas às áreas de Previdência e de Assistência Social.

TABELA 12 - DESPESAS CONDICIONADAS À APROVAÇÃO DE PROJETO DE LEI DE CRÉDITO ADICIONAL

R\$ milhões

Despesa	Projeção da Despesa 2019	Despesa Condicionada no PLOA 2019		Despesa Autorizada no PLOA 2019
	(a)	Valor (b)	%	(c = a - b)
Benefícios Previdenciários do Regime Geral de Prev. Social	637.851,9	201.705,3	31,6	436.146,7
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica de Assist. Social (LOAS)	60.234,3	30.000,0	49,8	30.234,3
Transf. Renda a Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza - Bolsa Família	30.035,7	15.000,0	49,9	15.035,7
Subsídios e Subvenções Econômicas ¹	16.969,7	9.000,0	53,0	7.969,7
Compensação ao Fundo do Regime Geral de Prev. Social - FRGPS (Lei 12.546, de 2011)	9.973,9	2.474,2	24,8	7.499,7
Total	755.065,5	258.179,5	34,2	496.886,1

Fonte: PLOA 2019.

1) O demonstrativo divulgado pelo Poder Executivo na coletiva de imprensa em que o PLOA 2019 foi apresentado considera R\$ 18.678,2 para o total da despesa projetada com subsídios e subvenções no exercício financeiro. Isso decorre do fato de ter sido utilizado o critério de caixa, em que a projeção de despesa empenhada que necessariamente deva ser paga apenas em 2020 é desconsiderada, enquanto o pagamento de restos a pagar inscritos até 2018 é incluído.

Coloca-se, assim, a questão do que ocorrerá caso os referidos projetos de lei de crédito adicional não sejam aprovados pela maioria absoluta do Congresso Nacional, ou isso venha a ocorrer com muito atraso. Dadas as normas que regem o processo orçamentário, no momento em que se exaurirem as dotações autorizadas, os pagamentos das despesas acima relacionadas teriam que ser interrompidos. No caso de benefícios previdenciários e benefícios de prestação continuada (BPC), por constituírem direito subjetivo de seus beneficiários, os respectivos pagamentos são exigíveis judicialmente. Nesse cenário, portanto, há risco de litígio que certamente culminaria com a determinação judicial para que a União efetuasse o devido pagamento dos valores e encargos legais.

É relevante apontar as possíveis consequências para a execução orçamentária do Programa Bolsa Família. Segundo a Lei nº 10.836/2004, que o estabeleceu, a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros do Programa deverão ser compatibilizados com a disponibilidade orçamentária. Não há, portanto, diferentemente do que ocorre com os benefícios previdenciários e assistenciais mencionados, direito subjetivo dos beneficiários. Logo, as dotações para 2019 poderão ficar restritas somente àquelas autorizadas no PLOA, ou seja, pouco mais da metade do montante projetado segundo os atuais critérios, com menos chance de os beneficiários lograrem êxito em demanda judicial.

Assim, é natural que a inusitada solução adotada no PLOA 2019, embora fundamentada no art. 21 da LDO 2019, tenha sido desde sua propositura objeto de controvérsias do ponto de vista técnico e jurídico, com pelo menos duas abordagens¹⁷. Em relação à perspectiva adotada, que considera que as receitas e as despesas condicionadas estejam compreendidas na estimativa da receita e na fixação da despesa da proposta orçamentária de 2019, fazem-se, em síntese, as seguintes observações:

- a) o limite para a realização de operação de crédito deve ser observado não apenas na execução orçamentária, mas também desde a elaboração do projeto de lei orçamentária, de modo que, ainda que incluída condicionada, verifica-se excesso dessas operações em relação ao limite da Regra de Ouro;
- b) o dispositivo constitucional, ao permitir que o limite possa ser superado apenas pela aprovação de projetos de lei de créditos adicionais, indica que a proposta orçamentária não deve conter tais operações de crédito, tampouco as despesas a serem por elas suportadas, restrição que não seria superada pela mera classificação das receitas e das despesas como condicionadas à eventual aprovação de referidos projetos de lei;
- c) não estaria sendo observado o disposto no art. 7º, § 2º, da Lei nº 4.320/1964, que impede a inclusão na proposta orçamentária de estimativa de receita de operação de crédito para a qual haja óbice jurídico que impossibilite sua execução, como é o caso da vedação contida no art. 167, inciso III, da Constituição.

Em relação ao outro ponto de vista, que considera que as receitas e as despesas condicionadas não estão compreendidas na estimativa da receita e na fixação da despesa da proposta orçamentária de 2019, outras observações devem ser feitas:

- a) os arts. 3º, 4º e 7º, § 2º, da Lei nº 4.320/1964 requerem que todas as receitas (exceto operações de crédito que não possam ser realizadas em decorrência de óbice jurídico) e despesas sejam consideradas na proposta orçamentária;
- b) a despesa autorizada na proposta orçamentária estaria subavaliada em R\$ 258,2 bilhões, ainda que nela haja projeção, nesse montante, de despesas que devam ser autorizadas somente no exercício de 2019, por meio da aprovação de créditos adicionais;
- c) da mesma forma que a projeção de operação de crédito não autorizada não poderia ser considerada na verificação do cumprimento da Regra de Ouro, a projeção de despesa não autorizada também não poderia ser considerada na composição do resultado primário, nem na verificação do cumprimento do teto de gastos, o que indicaria folga em ambos os casos.

¹⁷ A esse respeito, vide a Seção 3 da Nota Técnica Conjunta nº 1/2018, disponível em <http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/LDO/LDO2019/NTC1-2018.pdf>.

As discussões técnicas até aqui havidas comportaram reflexões sobre alternativas para a elaboração de orçamento que não contivesse receitas e despesas condicionadas. Contudo, um orçamento no qual parte das despesas necessárias não fosse nele contemplada, certamente não atenderia exigências da Lei nº 4.320/1964, que requer que todos os ingressos e todos os dispêndios que devam ocorrer no exercício financeiro sejam considerados. Também um orçamento desequilibrado, que incluísse todas as despesas necessárias, mas sem cobertura financeira suficiente, caso em que a lei orçamentária indicaria as possibilidades para a cobertura durante o exercício de 2019, provavelmente não encontraria respaldo, embora essa hipótese seja admitida no art. 7º, § 1º, da Lei nº 4.320/1964.

A conclusão a que se tem chegado é que o problema somente pode ser equacionado com a combinação de providências que afastem a necessidade de realização de operações de créditos além do limite constitucional: aumentar a arrecadação, cortar despesas e considerar a utilização de saldos de exercícios anteriores¹⁸, o que poderia ser maximizado com a desvinculação de recursos. Então, o equacionamento do problema dependeria em grande parte de alterações legislativas. Destaque-se quanto a essa necessidade que, segundo entendimento técnico prevaiente, mesmo para se incluir saldos de exercícios anteriores na lei orçamentária haveria necessidade de autorização legislativa, uma vez que o *superavit* financeiro do exercício anterior estaria expressamente mencionado na Lei nº 4.320/1964 apenas como recursos que poderiam suportar a abertura de créditos adicionais.

Polêmicas à parte, o fato é que, considerando que desde a elaboração do orçamento de 2019 as estimativas de recursos não seriam suficientes para cobrir o total dos gastos correntes minimamente necessários (despesas primárias obrigatórias e discricionárias e despesas financeiras), e não prevendo para logo o equacionamento do problema, o Executivo propôs e o Congresso Nacional aprovou o art. 21 da LDO 2019. E na elaboração da proposta orçamentária o Poder Executivo utilizou da autorização contida nesse dispositivo.

Deve-se destacar que o dispositivo tem caráter excepcional e visa contornar um problema que não poderia ser afastado: a insuficiência de recursos para suportar parte das despesas projetadas para o exercício de 2019.

No entanto, embora se alegue a impossibilidade de aprovação da lei orçamentária sem que se recorra ao art. 21 da LDO 2019, em razão da insuficiência dos recursos que se espera arrecadar em 2019 e da ausência de autorização para considerar estimativas de saldos de exercícios anteriores, é muito provável que, durante a execução orçamentária, a necessidade de realização de operações de crédito que superem o limite constitucional diminua, ou mesmo venha a ser plenamente afastada.

Um dos fatores que devem contribuir para isso é a transferência do resultado do Banco Central, no valor de R\$ 165,9 bilhões¹⁹, referente ao primeiro semestre de 2018. Esse valor, depositado na conta única da União no mês de setembro²⁰, é vinculado ao pagamento da dívida e favorece o cumprimento da Regra de Ouro por afastar a necessidade de emissões de título para pagamento da dívida vincenda. A previsão atual é que a maior parte desse montante transferido pelo Banco Central não seja utilizada em 2018, podendo contribuir para o cumprimento da Regra de Ouro em 2019²¹.

¹⁸ Exceto no caso de saldo subconta da conta única da União destinado à gestão da dívida pública mobiliária federal. Como a variação desses saldo implica ajuste no montante de operações de créditos realizadas durante o exercício financeiro (aumentando o montante de operação de crédito no caso de redução do saldo), sua inclusão na proposta orçamentária não contribuiria para o cumprimento da regra de ouro.

¹⁹ O Conselho Monetário Nacional aprovou, em 29/08/2018, as demonstrações contábeis do Banco Central relativas ao 1º semestre do ano corrente. O *superavit* econômico de R\$ 165,9 bilhões refere-se à soma do resultado operacional e do resultado com as reservas e *swaps* cambiais.

²⁰ O valor atualizado transferido pelo Banco Central foi de R\$ 169,3 bilhões.

²¹ Segundo um entendimento minoritário, esse fato poderia ter sido considerado desde logo na elaboração da proposta orçamentária, de modo a afastar, ainda que parcialmente, a projeção de operações de crédito condicionadas, substituindo-a por estimativa de saldos de exercícios anteriores. Os art. 42, §§ 1º e 2º, da Lei nº 4.320/1964 elenca o *superavit* financeiro (desde que não comprometido) dentre as origens de recursos que possam suportar a abertura de créditos adicionais e prevê que sua apuração se faz a partir do balanço patrimonial encerrado. Isso, seguramente, não impede que saldos de exercícios anteriores possam ser estimados quando da elaboração da proposta orçamentária. Por exemplo, recursos recebidos em 2018 relativos a determinada doação, convênio, receita própria ou recurso vinculado (como é o caso da transferência do Banco Central) poderá suportar o custeio de despesas já na elaboração da proposta orçamentária, se decisão sobre essa destinação tiver sido adotada. Nesse caso, a parcela do ativo financeiro, por já estar comprometida na lei orçamentária de 2019, não será considerada para fins de apuração do *superavit* financeiro, o qual poderá ser utilizado como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais.

Outro fator relevante, que pode reduzir a necessidade de operações de crédito acima do limite constitucional, é que o PLOA 2019 não considera estimativa de receita referente ao leilão do excedente de petróleo e gás da área da cessão onerosa feita à Petrobras, que pode alcançar, segundo estimativas, o montante de R\$ 100 bilhões. O Executivo não teria incluído esse montante nas estimativas de receita do PLOA 2019 em virtude de o Projeto de Lei da Câmara nº 78/2018 ter sido aprovado apenas na Câmara dos Deputados, adotando uma posição conservadora.

Então, se durante a execução orçamentária a necessidade de realização de operação de crédito acima do limite constitucional estabelecido no art. 167, inciso III, da Constituição vier a ser diminuída ou mesmo completamente afastada, o Poder Executivo recorrerá a outros instrumentos que lhe sejam mais favoráveis para a obtenção de autorização orçamentária para a realização das despesas elencadas na Tabela 12. De fato, o Executivo tanto poderá abrir crédito suplementar por decreto com fundamento no art. 4º do PLOA 2019, como enviar projeto de lei ao Congresso Nacional, que poderá aprová-lo sem o requisito do quórum exigido no referido dispositivo constitucional.

4.4. DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (DRU)

A constituição das fontes de recursos decorrente da estimativa de receita constante do PLOA 2019 considera o efeito da Emenda Constitucional nº 93, de 2016, que prorroga a vigência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) até 31 de dezembro de 2023. Por meio desse instrumento, são desvinculados 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 quanto à alocação dos recursos. Até 2015, o percentual da DRU era de 20% e incidia também sobre impostos, mas não sobre 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 2019, informações substantivas sobre a DRU constaram apenas das informações complementares, na forma do “Demonstrativo da Desvinculação das Receitas da União - DRU no PLOA-2019”, exigido pelo Anexo II, inciso X, da LDO 2019. Assim, tais informações foram disponibilizadas ao Congresso Nacional na segunda metade do mês de setembro.

Os recursos desvinculados totalizam R\$ 132,8 bilhões, dos quais R\$ 126,2 bilhões (95,1%) advêm de contribuições sociais; R\$ 3,9 bilhões (2,9%), de contribuições econômicas; e R\$ 2,6 bilhões (2,0%), de taxas.

O orçamento fiscal destinou R\$ 300,1 bilhões para cobrir o *deficit* da seguridade social. Esse montante mais que compensa o valor originalmente pertencente ao orçamento da seguridade social que sofreu desvinculação (R\$ 102,7 bilhões).

O art. 35, inciso I, da Lei nº 4.320/1964, define como critério contábil para reconhecimento da receita orçamentária a arrecadação (não o lançamento ou o recolhimento), o que se faz nas correspondentes naturezas (imposto, taxa, contribuição, serviço, alienação de bens, operação de crédito, amortização e juros e encargos de empréstimos concedidos, transferências do Banco Central etc.). Isso, contudo, não impede que o orçamento considere estimativa de receita a título de “saldos de exercícios anteriores” se tais recursos devam ser destinados à realização de despesas no exercício financeiro, o que se faria com fundamento na exigência contida no art. 8º, parágrafo único da Lei Complementar nº 101/2000. Esses saldos constituiriam uma nova natureza de receita, cuja categoria econômica seria classificada como receita de capital e cujo indicador de resultado primário seria classificado como receita financeira.

5. DESPESAS

As projeções de despesa constantes da proposta orçamentária totalizam R\$ 3.381,8 bilhões, dos quais R\$ 3.262,2 bilhões referem-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 119,6 bilhões ao orçamento de investimento das empresas estatais. Os orçamentos fiscal e da seguridade social podem ser detalhados por grupo de natureza de despesa (GND), conforme Tabela 13.

**TABELA 13 - DESPESAS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA – GND
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)**

R\$ bilhões

Discriminação	PLOA 2018 (Msg. Modif.)	LOA 2018	Autorizado 2018	PLOA 2019 ⁽¹⁾
Orçamentos Fiscal e da Seguridade	3.500,8	3.504,9	3.510,4	3.262,2
(-) Refinanciamento da Dívida	1.157,2	1.157,2	1.042,5	758,7
(=) Orçam. Fiscal e da Seg. Social (líquidos de refinanciamento)	2.343,6	2.347,7	2.467,9	2.503,5
1 - Pessoal e Encargos Sociais	322,8	322,8	328,2	351,4
2 - Juros e Encargos da Dívida	316,2	316,2	366,3	378,9
3 - Outras Despesas Correntes	1.249,1	1.251,0	1.260,9	1.318,1
4 - Investimentos	29,8	44,0	42,7	26,5
5 - Inversões Financeiras	82,4	82,4	80,3	93,4
6 - Amortização da Dívida	305,4	305,4	370,2	287,3
9 - Reserva de Contingência	38,0	25,9	19,3	48,0

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\$ 258,2 bilhões, estão destacados na Tabela 12.

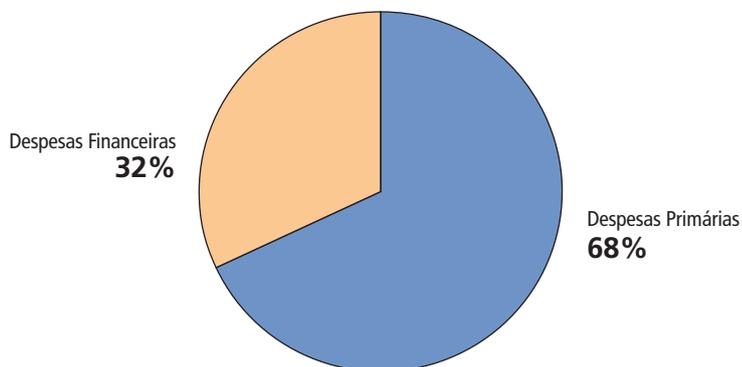
O refinanciamento da dívida pública federal alcança R\$ 758,7 bilhões (23,3% do total dos orçamentos fiscal e da seguridade social). Trata-se de amortização do principal da dívida contratual e mobiliária com recursos provenientes de novas operações de crédito (geralmente, emissão de título²²). Desconsiderando-se o valor do refinanciamento, os orçamentos fiscal e da seguridade social totalizam R\$ 2.503,5 bilhões.

As despesas financeiras²³, formadas principalmente por amortização de dívidas (inclusive refinanciamento), juros e encargos respectivos, somam R\$ 1.560,0 bilhões, o que representa 47,8% do total dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Desconsiderando-se da peça orçamentária o refinanciamento da dívida, a participação das despesas financeiras se reduz a 32,0%, conforme retratado no Gráfico 2.

²² 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.

²³ As despesas financeiras são discriminadas no orçamento pelo identificador de Resultado Primário (RP) igual a 0.

**GRÁFICO 2 - DESPESAS PRIMÁRIAS E FINANCEIRAS
(exceto refinanciamento da dívida)**



Fonte: SIOF.

A projeção das despesas primárias (ou não financeiras) para 2019 totaliza R\$ 1.702,2 bilhões, sendo R\$ 1.566,6 bilhões de obrigatórias (92,0%) e R\$ 135,6 bilhões de discricionárias (8,0%). 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 propostos nos orçamentos fiscal e da seguridade social somam R\$ 26,5 bilhões, inferior em 10,9% ao montante alocado no PLOA 2018.

5.1. TETO PARA DESPESA PRIMÁRIA

5.1.1. Considerações Iniciais

Em decorrência do Novo Regime Fiscal, instituído pela EC nº 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 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)²⁴.

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 exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de lavra de outros recursos minerais (art. 20, § 1º, da Constituição);
- c) à repartição da arrecadação de impostos (arts. 146, parágrafo único, inciso III, 153, § 5º, 157, 158, incisos I e II, e 159 da Constituição);

²⁴ 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.

- 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, do 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 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 2019, os limites individualizados vigentes em 2018 são atualizados pelo IPCA acumulado em doze meses encerrados em junho/2018 (4,39%), de modo que o teto de gastos da União alcança R\$ 1.407,05 bilhões, conforme mostrado na Tabela 14.

TABELA 14 - DEMONSTRAÇÃO DO LIMITE APLICÁVEL AO EXERCÍCIO DE 2019

	R\$ 1
A. Limite para Despesas Primárias 2018	1.347.880.652.353
B. IPCA (jul/2017 a jun/2018)	4,39%
C. Limite para Despesas Primárias 2019 [A x B]	1.407.052.612.991

Fonte: PLOA 2019.

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 15 foi elaborada com base nos dados informados na Mensagem Presidencial, de modo a evidenciar o valor máximo global de programação no PLOA 2019.

TABELA 15 - LIMITE INDIVIDUALIZADO E VALOR MÁXIMO DE PROGRAMAÇÃO

	R\$ milhões
Discriminação	Valor
Limite individualizado aplicável a 2019	1.407.052,6
(-) Ajuste caixa/competência (float de pessoal e subsídios)	-1.432,6
(-) Demais operações que afetam o resultado primário	13.711,5
Fabricação de cédulas e moedas	950,8
Subsídios aos fundos constitucionais	8.113,4
Operações <i>net lending</i>	2.142,3
Impacto primário do Fies	2.505,1
(=) Valor máximo de programação no PLOA 2019	1.394.773,6
Valor programado	1.394.773,6
Valor não programado (margem em relação ao limite individualizado)	0,0

Fonte: PLOA 2019.

Conforme se observa, partindo do limite aplicável a 2019 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\$ 1.394,8 bilhões para programação de despesas no PLOA 2019.

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 16 confronta cada limite individualizado com o respectivo valor máximo de programação e com o valor constante do PLOA 2019, de forma a demonstrar a compatibilidade da proposta com o novo regime fiscal.

TABELA 16 - LIMITES INDIVIDUALIZADOS E VALORES MÁXIMOS DE PROGRAMAÇÃO

R\$ milhões

Órgão	Limite Individualizado Aplicável a 2019	Compensação Autorizada na LDO 2019	Despesa imputável a 2019 a ser paga em 2020	Demais Operações que Afetam o Resultado Primário	Valor Máximo de Programação PLOA 2019	Valor Programado no PLOA 2019
	a	b	c	d	e = a + b + c + d	
PODER EXECUTIVO	1.346.575,8	-3.362,6	1.432,6	-13.711,5	1.330.934,3	1.330.934,3
DEMAIS PODERES E ÓRGÃOS	60.476,8	3.362,6			63.839,3	63.839,3
PODER JUDICIÁRIO	41.517,4	2.929,1			44.446,6	44.446,6
Supremo Tribunal Federal	623,0	77,8			700,8	700,8
Superior Tribunal de Justiça	1.465,9	28,0			1.493,9	1.493,9
Justica Federal	10.722,6	646,7			11.369,3	11.369,3
Justica Militar da União	527,4	15,1			542,5	542,5
Justica Eleitoral	7.137,9	347,8			7.485,7	7.485,7
Justica do Trabalho	18.263,0	1.700,3			19.963,3	19.963,3
Justica do DF e Territórios	2.587,0	82,1			2.669,1	2.669,1
Conselho Nacional de Justiça	190,6	31,4			221,9	221,9
PODER LEGISLATIVO	12.159,9	258,6			12.418,6	12.418,6
Câmara dos Deputados	5.840,7	199,2			6.039,9	6.039,9
Senado Federal	4.299,2	29,3			4.328,6	4.328,6
Tribunal de Contas da União	2.020,0	30,0			2.050,1	2.050,1
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	6.269,5	128,8			6.398,3	6.398,3
Ministério Público da União	6.188,5	118,4			6.306,8	6.306,8
CNMP	81,0	10,4			91,4	91,4
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	529,9	46,0			576,0	576,0
TOTAL	1.407.052,6	0,0	1.432,6	-13.711,5	1.394.773,6	1.394.773,6

Fonte: PLOA 2019 e Siga Brasil.

Como se observa, para os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e para o Conselho Nacional do Ministério Público, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União, o valor máximo de programação corresponde ao respectivo limite individualizado acrescido da compensação de R\$ 3.362,6 milhões concedida pelo Poder Executivo com fundamento no art. 107, §§ 7º e 8º, do ADCT e no art. 27, §§ 2º e 8º, da LDO 2019²⁵. Cabe ressaltar que a compensação do Poder Executivo somente é permitida no período de 2017 a 2019 e em

²⁵ Art. 27. Para fins de elaboração de suas propostas orçamentárias para 2019, os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União terão como limites orçamentários para a despesa primária os valores constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2018, excluídas as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições, as despesas com o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos - Fundo Partidário, e as despesas com assistência jurídica gratuita do Poder Judiciário, corrigidos na forma do inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sem prejuízo do disposto nos §§ 2º e 4º deste artigo.

(...)

§ 2º Nos limites de que trata o *caput* e os incisos II e III do § 1º, inclui-se a compensação autorizada nos termos dos §§ 7º e 8º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

(...)

§ 8º Observado o limite estabelecido no § 8º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária de 2019 poderá ampliar a compensação apurada na forma deste artigo, caso a correção estabelecida na forma do *caput* resulte em valor menor do que o impacto anualizado para 2019 decorrente das Leis nºs 13.316 e 13.317, ambas de 20 de julho de 2016.

valor que não ultrapasse 0,25% de seu limite individualizado, percentual que corresponde a R\$ 3.366,4 milhões no último ano. Assim, a compensação constante do PLOA 2019 equivale a 99,9% do total permitido.

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, torna-se inviável a apropriação de recursos oriundos da reestimativa da receita para o atendimento de emendas, exceto quanto às despesas ressalvadas pelo § 6º do art. 107 do ADCT, sob pena de serem desencadeadas as sanções previstas no art. 109 do ADCT²⁶.

O teto de gastos da União é positivo no sentido de desestimular estimativas demasiadamente otimistas da receita com o propósito de acomodar maior montante de autorização de gastos. Evita, portanto, a elaboração de orçamentos irrealistas que convivem com maior frustração de receita e, em decorrência, com a necessidade de expressivo 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 2019 que todos esses órgãos já programaram suas despesas em valores superiores aos respectivos limites individualizados, socorrendo-se da compensação fundamentada no art. 107, §§ 7º e 8º, abordada no tópico anterior.

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 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, de 2017²⁷, 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 deve se fundamentar nesses dispositivos, independentemente da fonte de recursos utilizada.

²⁶ A elevação de gastos primários para além dos limites individualizados a que estão sujeitos provoca a aplicação das vedações previstas no art. 109 do ADCT, que visam conter o crescimento de despesas. Contudo, há determinados gastos que, tenham ou não contribuído para o descumprimento desses limites, não são impedidos de continuar crescendo, em decorrência de: (i) ressalvas contidas nos incisos do *caput* do art. 109, como os relativos a: reajustes na remuneração de agentes públicos legalmente concedidos antes da entrada em vigor do NRF (inciso I); contratações de pessoal para preencher vacâncias (inciso V); e 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); e (ii) não estarem expressamente vedadas, caso das despesas discricionárias.

²⁷ Disponível em 10/10/2018 (http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/Instrucao_Normativa_1_2017.pdf).

Até o exercício de 2017, a aplicação mínima de impostos em MDE correspondia a 18% do valor arrecadado líquido de transferências aos entes subnacionais, conforme art. 110, inciso I, do ADCT. Em 2017 o montante correspondeu a R\$ 49,0 bilhões²⁸.

A partir de 2018, de acordo com o inciso II do mesmo artigo, o valor do mínimo devido calculado no ano anterior é corrigido pelo IPCA. Assim, considerando-se que a inflação medida pelo referido índice corresponde a 3,00% no período de doze meses completados em junho/2017, o valor mínimo da destinação de impostos a MDE é de R\$ 50,5 bilhões no presente exercício financeiro²⁹.

Considerando que o IPCA acumulado em doze meses completados em junho/2018 é de 4,39%, o valor mínimo de imposto a ser aplicado em MDE é de R\$ 52,7 bilhões.

A aplicação dos recursos com MDE está indicada na programação orçamentária pelo identificador de uso - IU 8³⁰, cujo montante chega a R\$ 99,6 bilhões, ou seja, R\$ 46,9 bilhões acima do mínimo constitucional³¹, conforme demonstrado nos Quadros 8A, 8B e 8C do Volume I da proposta orçamentária.

O PLOA 2019 indicou como despesa com MDE apenas programações no âmbito do Ministério da Educação (MEC), nos termos da LDO 2019. Nos exercícios anteriores a 2018, constavam na lei orçamentária dotações dessa natureza alocadas em outros órgãos orçamentários, tais como Presidência da República, Ministério da Defesa e Transferência aos Estados, Distrito Federal e Municípios³².

Dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, R\$ 75,9 bilhões são oriundos da fonte “100 – Recursos Ordinários” (sendo necessários R\$ 52,7 bilhões para o cumprimento da aplicação mínima em MDE); R\$ 10,0 bilhões, da fonte “108 – Fundo Social – Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde”; R\$ 4,5 bilhões, da fonte “113 – Contribuição do Salário-Educação”; e R\$ 2,3 bilhões, das demais fontes.

A proposta para 2019 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\$ 15,2 bilhões, com o cuidado de considerar apenas 30% (R\$ 4,6 bilhões) como vinculados ao cálculo da aplicação mínima com MDE, em cumprimento ao art. 60, inciso VIII, do ADCT.

Quanto à aplicação dos recursos decorrentes da arrecadação da contribuição social do salário-educação, verifica-se, mais uma vez, a utilização indevida de R\$ 4,2 bilhões no financiamento da ação 00PI - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE). De fato, nos termos do art. 212, § 5º, da Constituição, a mencionada contribuição constitui fonte adicional para financiamento da educação básica pública, devendo ser aplicada, portanto, na MDE. Ademais, o art. 71, inciso IV, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional veda a inclusão de programas suplementares de alimentação, bem como de outras formas de assistência social, no rol de despesas relativas à MDE.

²⁸ Conforme Demonstrativo das “Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE” constantes do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do exercício de 2017, publicado pela Portaria/STN nº 69, de 29/01/2018.

²⁹ Esse cálculo consta do Relatório Resumido de Receitas e Despesas Primária do 3º bimestre. E o valor obtido consta do Quadro 8A do PLOA 2019 sob o título “Aplicação MDE em 2018 (3ª Avaliação Bimestral)”. Necessário observar, contudo, que o valor não constitui estimativa, mas o valor mínimo calculado com fundamento no art. 110, inciso II, do ADCT.

³⁰ De acordo com o art. 6º, § 11, inciso VII, da LDO 2019, O IU 8 refere-se a recursos para identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no âmbito do Ministério da Educação.

³¹ Observe-se que R\$ 10,7 bilhões, correspondentes a 70% da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB, ação 0E36), não podem ser computados na apuração do cumprimento do valor mínimo, conforme art. 60, inciso VIII, do ADCT.

³² Essas programações são voltadas para a educação do campo, instituições militares de ensino, transferência de recursos para serviços públicos de educação do Distrito Federal.

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

A proposta orçamentária para 2019 estima a aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino segundo regra imposta pela EC 95/2016 (Novo Regime Fiscal), que deve perdurar pelos próximos 18 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 17 demonstra a diferença entre o piso de aplicação em MDE apurado pela regra constitucional original e o calculado sob o Novo Regime Fiscal para o exercício de 2019. Pela regra anterior, o piso alcançaria R\$ 57,1 bilhões, ou seja, seria maior em R\$ 4,4 bilhões.

Em que pese o montante das dotações consignadas no PLOA 2019 exceder com folga o piso de aplicação, tanto na regra atual como na anterior, considerando-se que a arrecadação de impostos apresente crescimento médio anual acima da inflação, a regra atual conduzirá, no longo prazo, à compressão das despesas com MDE.

TABELA 17 – PISO CONSTITUCIONAL: COMPARATIVO DE APURAÇÃO

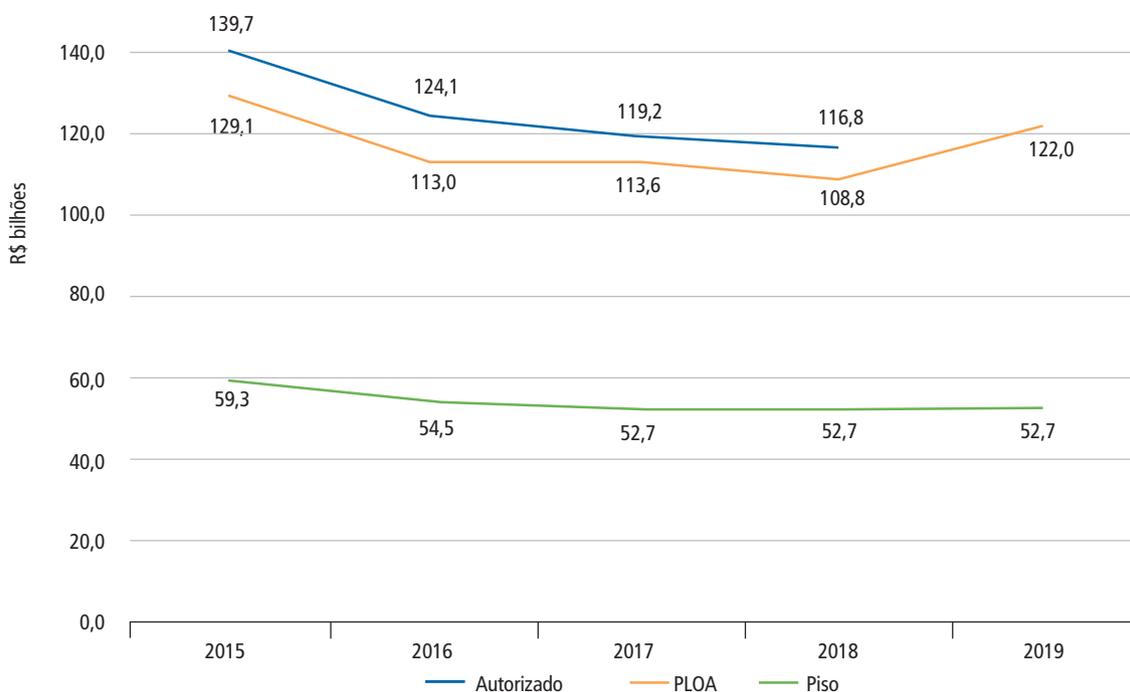
R\$ milhões	
Regra Anterior (Constituição – art. 212, caput)	
I - Receita de Impostos	526.157,4
Impostos sobre a Importação	47.057,3
Impostos sobre a Exportação	29,7
Impostos sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR	1.435,7
Impostos sobre a Renda - IR	375.707,3
Impostos sobre Produtos Industrializados - IPI	62.208,4
Impostos sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Val. Mobiliários - IOF	39.719,0
II - Transferências constitucionais a Estados e Municípios)	209.061,4
III - Receita de Impostos Líquida (I – II)	317.096,0
IV - Piso Constitucional (III * 18%)	57.077,3
Regra Atual (Emenda Constitucional nº 95/2016 – ADCT – art. 110)	
V - Aplicação na MDE em 2018	50.450,4
VI - Correção (IPCA acumulado Jul/2017 – Jun/2018)	4,39%
VII - Piso Constitucional [V * (1 + VII)]	52.665,2
VIII - Redução (VII – IV)	-4.412,1

Fonte: PLOA 2019, Vol. 1.

O projeto de lei orçamentária para 2019 reverte a tendência de queda das dotações consignadas ao Ministério da Educação. O Gráfico 3 apresenta a evolução das dotações constantes dos projetos de lei e das autorizadas ao longo de cada exercício financeiro, atualizadas pelo IPCA. Para 2019, o PLOA prevê R\$ 122,0 bilhões em suas dotações totais, dos quais R\$ 6,0 bilhões alocados em reserva de contingência, pendentes ainda de definição³³. O aumento previsto para 2019 deve-se essencialmente ao acréscimo nas dotações destinadas ao pagamento de pessoal.

³³ R\$ 0,8 bilhão destinado a emendas coletivas de bancada de natureza impositiva e R\$ 5,2 bilhões destinados a pagamento de pessoal.

GRÁFICO 3 - ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (base 2019)



Fonte: PLOA 2019. Valores atualizados pelo IPCA, segundo critério da EC nº 95/2016.

5.2.3. Complementação para o FUNDEB

O art. 11, inciso XIII, da LDO 2019 estabelece que o projeto de lei orçamentária discrimine, em categoria de programação específica, a dotação destinada à complementação da União ao 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, conforme mostra a Tabela 18.

TABELA 18 - COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB

DESCRIÇÃO	R\$ milhões	
	TOTAL DA RECEITA (a)	FUNDEB (b) = 20% * (a)
I - Receitas Federais	200.267,9	40.053,6
· FPM	98.531,2	19.706,2
· FPE	94.152,0	18.830,4
· IPI - EXP	6.220,8	1.244,2
· LC 87	0,0	0,0
· ITR	1.363,9	272,8
II - Receitas Estaduais	562.173,8	112.434,8
· IPVA	46.299,1	9.259,8

R\$ milhões

DESCRIÇÃO	TOTAL DA RECEITA	FUNDEB
	(a)	(b) = 20% * (a)
· ITCD	8.616,8	1.723,4
· ICMS	507.257,9	101.451,6
III - Total (I + II)		152.488,4
IV - Complementação da União para 2019 (III * 10%)		15.248,8

Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2019.

Segundo informa a Tabela 18, as receitas estimadas para o FUNDEB totalizam R\$ 152,5 bilhões. Desse total, R\$ 40,1 bilhões são oriundos de receitas federais partilhadas com os demais entes da federação e R\$ 112,4 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 à unidade da federação sempre que o valor aplicado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

No PLOA 2019, a complementação da União está estimada em R\$ 15,2 bilhões, com recursos oriundos das fontes “100 - Recursos Ordinários” (R\$ 10,1 bilhões) e “108 – Fundo Social – Parcela Destinada à Educação Pública e Saúde” (R\$ 5,1 bilhões). Tendo em vista que o inciso VIII do art. 60 do ADCT estabelece que no máximo 30% dessa complementação podem estar vinculados ao cumprimento da aplicação mínima com MDE, o quadro 8A, constante do Volume I da proposta em análise, informa corretamente que apenas a parcela de R\$ 4,6 bilhões é considerada para o referido atendimento.

Por fim, vale destacar a proximidade do término da vigência (2020) da Emenda Constitucional nº 53/2006, que instituiu o FUNDEB. Algumas propostas que visam sua prorrogação já estão em discussão no Congresso Nacional. Na Câmara dos Deputados, tramita a Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015, com o propósito de tornar o FUNDEB instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, inclusive elevando o volume de recursos. No Senado Federal, discute-se a PEC nº 24, de 2017, com objetivo semelhante.

5.3. SAÚDE

Nos termos do que dispõe o art. 110, inciso II, do ADCT, para o exercício de 2019, a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) deve corresponder ao valor do mínimo calculado para 2018 corrigido em 4,39% (variação do IPCA no período de julho de 2017 a junho de 2018). Assim, uma vez que o valor mínimo para 2018 alcançou R\$ 112,4 bilhões³⁴, o PLOA 2019 deve consignar recursos da ordem de R\$ 117,3 bilhões.

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 emen-

³⁴ Valor corresponde ao mínimo aplicável ao exercício de 2017 (R\$ 109,1 bilhões) corrigido pelo percentual de 3,00% (correspondente ao IPCA acumulado no período de doze meses completado em junho/2017). Já o valor do mínimo aplicável ao exercício de 2017 corresponde a 15% da receita corrente líquida realizada em 2017, a qual alcançou R\$ 727.254,3 milhões, conforme Relatório Resumido de Execução Orçamentária publicado pela Portaria nº 69, de 29/01/2018.

das individuais³⁵, 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 2019, essas despesas alcançam R\$ 392,8 milhões.

TABELA 19 – GASTOS MÍNIMOS EM SAÚDE – PLOA 2019

R\$ milhões	
Itens	Valor
Piso constitucional da saúde	117.293,4
Receita de royalties e participação especial aplicada à saúde (art. 4º Lei nº 12.858/2013)	392,8
Total	117.686,2

Fonte: PLOA 2019.

Para 2019, as programações classificadas como ASPS totalizam R\$ 117,9 bilhões. No referido montante, há R\$ 5,3 bilhões em reservas de contingência destinadas a atendimento de emendas individuais, emendas de bancada estadual com execução obrigatória (despesas identificadas no art. 6º, § 4º, inciso II, alíneas “d” e “e”, da LDO 2019) e autorizações para aumento da despesa de pessoal previstas no Anexo V do PLOA 2019. A Tabela 20 apresenta esses valores.

TABELA 20 – DOTAÇÕES EM ASPS – PLOA 2019

R\$ milhões	
Item	Valor
ASPS (exclusive reservas)	112.502,3
Reserva de Contingência	5.384,6
 Desp. Pessoal - Anexo V do PLOA	41,3
 Emendas individuais (art. 6º, § 4º, inciso II, alíneas “d”, da LDO 2019)	4.580,0
 Emendas de Bancada (art. 6º, § 4º, inciso II, alíneas “e”, da LDO 2019)	763,3
Total	117.886,8

Fonte: PLOA 2019.

É importante destacar que, das mencionadas reservas, ao menos R\$ 4,6 bilhões serão destinados ao atendimento de programações decorrentes de emendas individuais (valor correspondente a 50% do volume de

³⁵ 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 de atendimento do valor mínimo a ser aplicado pela União (§ 10 do art. 166 da CF, com a redação dada pela EC nº 86/2015).

emendas individuais) e tal parcela obrigatoriamente será aplicada em ASPS, por força do disposto no art. 166, § 9º, da Constituição. No mesmo sentido, os R\$ 41 milhões destinados a despesas com pessoal (Anexo V do PLOA) alocados no Ministério da Saúde deverão ser aplicados em ASPS.

Por sua vez, R\$ 0,8 bilhão alocado no Ministério da Saúde para atendimento de programações decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória corresponde a um sexto do montante previsto no PLOA 2019 para tais dispêndios. Contudo, diferentemente das emendas individuais, não existe garantia de que esse montante seja aplicado em ASPS.³⁶

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 21 apresenta a distribuição regionalizada dos recursos destinados à irrigação no PLOA 2019.

**TABELA 21 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DA IRRIGAÇÃO NO PLOA 2019
 (Subfunção 607 – Irrigação)**

R\$ 1,00

Região	Valor	%
Nacional	10.475.000	8,4
Centro-Oeste	24.900.000	20,0
Nordeste	89.025.000	71,6
Norte	0	0,0
Sudeste	0	0,0
Sul	0	0,0
Total	124.400.000	100,0

Fonte: PLOA 2019.

Os dados apresentados mostram que o PLOA 2019 cumpre a determinação constitucional, uma vez que destina 20% dos recursos para a região Centro-Oeste e 71,6% para a região Nordeste. Não há, contudo, informações quanto à destinação de recursos para o semiárido nordestino.

Por fim, quanto à distribuição por Unidade da Federação, na região Centro-Oeste, os recursos foram alocados apenas para o Estado de Goiás. Já na região Nordeste, R\$ 68,5 milhões estão atribuídos genericamente à região, enquanto as aplicações previstas em Pernambuco somam R\$ 20,5 milhões e em Alagoas, R\$ 25 mil.

5.5. DESTINAÇÃO DE RECURSOS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO

5.5.1. Previsão de Arrecadação e Vinculações

O projeto de lei orçamentária para 2019 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.

³⁶ A LDO 2019, em seu art. 68, § 4º, estabelece que as programações decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória priorizarão projetos em andamento e restringir-se-ão a até seis por bancada, das quais pelo menos uma para cada das seguintes áreas: educação, saúde e segurança pública. A regra, contudo, não estabelece valor mínimo a ser destinado aos referidos setores por meio dessas emendas.

Desse modo, busca-se compatibilizar a previsão da distribuição dos recursos no PLOA 2019 com as disposições atualmente aplicáveis à execução orçamentária por força de medida cautelar concedida pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917/DF³⁷, que suspendeu a aplicação parcial das regras que definem a distribuição dos recursos estipuladas na Lei nº 12.734/2012³⁸. 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 regulatório³⁹, 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 constitui elemento que aumenta ainda mais a complexidade do marco regulatório.

O PLOA 2019 prevê a arrecadação de R\$ 67.539,2 milhões (acréscimo de 77,2% em relação ao PLOA 2018) decorrentes da exploração ou produção de petróleo, nos regimes de concessão e partilha de produção, com recursos vinculados ao 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 22.

TABELA 22 - DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO

R\$ milhões

Natureza de receita	Distribuição dos Recursos									Total
	Estados/ Municípios	FS	MEC	MS	MD	MMA	MME	MCTIC	Reserva Conting. (1)	
CONCESSÃO	39.875,9	9.744,0	10.922,3	392,8	1.845,9	536,3	2.425,0	1.297,2		67.039,5
OUTORGA							279,6			279,6
Pagamento pela Retenção de Área para Exploração ou Produção							279,6			279,6
ROYALTIES MÍNIMOS	12.728,1	712,5	1.105,2	130,9	1.067,6					15.744,3
Terra (Qualquer Situação)	663,3									663,3
Plataforma - antes de 3/12/2012 Área e Camada Pré-Sal	5.699,7	712,5	712,5							7.124,6
Plataforma - antes de 3/12/2012 Demais Situações	4.270,3				1.067,6					5.337,9
Plataforma - a partir de 3/12/2012 Qualquer Situação	2.094,8		392,8	130,9						2.618,5

³⁷ 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".

³⁸ São aplicadas as disposições relativas à exploração em terra: arts. 48, I, e 49, I, da Lei nº 9.478/1997, com redação dada pela Lei nº 12.734/2012.

³⁹ 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).

R\$ milhões

Natureza de receita	Distribuição dos Recursos									
	Estados/ Municípios	FS	MEC	MS	MD	MMA	MME	MCTIC	Reserva Conting. (1)	Total
ROYALTIES EXCEDENTES	9.396,9	1.496,9	2.282,5	261,9	778,3			1.297,2		15.513,8
Terra (Qualquer Situação)	443,5	73,9	73,9							591,3
Plataforma - antes de 3/12/2012 Área e Camada Pré-Sal	4.269,0	1.423,0	1.423,0							7.115,1
Plataforma - antes de 3/12/2012 Demais Situações	3.113,3				778,3			1.297,2		5.188,9
Plataforma - a partir de 3/12/2012 Qualquer Situação	1.571,1		785,6	261,9						2.618,5
PARTICIPAÇÃO ESPECIAL	17.750,9	7.534,6	7.534,6			536,3	2.145,3			35.501,7
Terra (Qualquer Situação)	28,5					5,7	22,8			57,1
Plataforma - antes de 3/12/2012 Área e Camada Pré-Sal	15.069,2	7.534,6	7.534,6							30.138,5
Plataforma - antes de 3/12/2012 Demais Situações	2.653,1					530,6	2.122,5			5.306,2
PARTILHA DE PRODUÇÃO									499,8	499,8
Royalties pela produção em Plataforma - a partir de 3/12/2012 Principal									499,8	499,8
TOTAL	39.875,9	9.744,0	10.922,3	392,8	1.845,9	536,3	2.425,0	1.297,2	499,8	67.539,2

Fonte: PLOA 2019.

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.

Dessa forma, estão previstas para 2019 as seguintes destinações: R\$ 39.875,9 para Estados, Distrito Federal e Municípios, R\$ 27.163,5 milhões para União e R\$ 499,8 milhões, oriundos do regime de partilha de produção, para a constituição de reserva de contingência de natureza financeira.

As receitas de outorga dos serviços de exploração e produção de petróleo (fonte 129), sob o regime de concessão, que somam R\$ 279,6 milhões, foram destinadas à Agência Nacional do Petróleo (ANP), vinculada ao Ministério de Minas e Energia, e alocadas em reserva de contingência de natureza financeira⁴⁰.

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, no valor de R\$ 39.875,9 milhões, correspondem aos percentuais estipulados anteriormente, procedimento adota-

⁴⁰ 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.

do 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\$ 9.744,0 milhões (fonte 142). Além dos recursos advindos de *royalties* e de participação especial, integram o seu orçamento receitas industriais (fonte 186), no valor de R\$ 257,7 milhões, e recursos próprios financeiros (fonte 280), no valor de R\$ 1.261,1 milhões), perfazendo um total de R\$ 11.262,8 milhões para 2019. 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:

- f) 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);
- g) 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);
- h) 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (inciso III); e
- i) receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção (inciso IV).

Na proposta orçamentária para 2019, são previstas arrecadações decorrentes dos regimes de concessão e de partilha de produção.

Para o regime de partilha de produção, estão previstos R\$ 499,8 milhões, os quais, nos termos do art. 42-B, inciso II, da Lei nº 12.351/2010 e dos art. 2º, inciso III, c/c o art. 3º da Lei nº 12.858/2013, deveriam ser destinados: 78% a Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e 22% para a União, a serem alocados no Fundo Social, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da administração direta.

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, razão pela qual os recursos a serem arrecadados no regime de partilha de produção (R\$ 499,8 milhões) foram alocados 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.

Quanto ao 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\$ 1.178,3 milhões (75%) e R\$ 392,8 milhões (25%).

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. Assim, são destinados à educação (fonte 108) R\$ 9.744,0 milhões (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\$ 73,9 milhões.

Dessa forma, as aplicações totais em educação previstas no PLOA 2019, financiadas pela arrecadação de *royalties* e participações especiais, somam R\$ 10.922,3 milhões (acrécimo de 84,5% em relação ao PLOA 2018), dos quais R\$ 9.744,0 milhões oriundos do Fundo Social. Dentre as receitas do Fundo Social, são destinados ainda à educação R\$ 257,7 milhões decorrentes da arrecadação de receitas industriais. Assim, os recursos decorrentes da aplicação da Lei nº 12.858/2013 destinados à educação somam R\$ 11.180,0 milhões.

Tais recursos, nos termos do art. 2º dessa Lei, serão destinados exclusivamente à educação pública, com prioridade para a educação básica. Nesses termos, o PLOA 2019 destina R\$ 7.744,3 milhões à educação básica (69,3%), dos quais R\$ 5.099,2 milhões à complementação da União ao FUNDEB.

5.5.3. Pisos Constitucionais da Educação e da Saúde

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, 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 mencionada lei. Com a exploração comercial dessas áreas, bem como da possibilidade contemplada no inciso IV⁴¹, haverá destinação de significativos recursos para educação e saúde.

Os arts. 2º e 4º desse marco legal estabeleceram que, para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do *caput* do art. 214⁴² e no art. 196 da Constituição Federal, os recursos destinados às áreas de educação e saúde deverão ser aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição.

No caso da educação, o PLOA 2019 cumpre o piso constitucional, fixado pela EC nº 95/2016 em R\$ 52.665,2 milhões para 2019, somente com a aplicação de recursos ordinários (originários de impostos). Dessa forma, as aplicações de todas as demais fontes, inclusive decorrentes do petróleo, representam acréscimos ao piso. Porém, a finalidade do dispositivo em comento é a de assegurar novas fontes de financiamento com vistas ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação.

Assim, o acréscimo de recursos decorrentes das aplicações previstas na Lei nº 12.858/2013 não deveria ser compensado com a redução de outras fontes alocadas para educação. Comparando-se as dotações orçamentárias classificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, corrigidas pelo IPCA segundo critério estabelecido pela EC nº 95/2016, os recursos em tela sofreram acréscimo no PLOA 2019 de R\$ 6.141,6 milhões e de R\$ 5.920,4 milhões em relação, respectivamente, ao PLOA 2018 e aos valores autorizados para 2018. As demais fontes, por sua vez, sofreram acréscimo de R\$ 301,8 milhões em relação ao PLOA 2018 e redução de R\$ 3.369,4 milhões em relação ao autorizado para 2018 (Tabela 23).

⁴¹ O art. 33 da Lei nº 12.351, de 2010, dispõe que “O procedimento de individualização da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos deverá ser instaurado quando se identificar que a jazida se estende além do bloco concedido ou contratado sob o regime de partilha de produção”.

⁴² Art. 214, VI, da Constituição: estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

TABELA 23 - APLICAÇÕES NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO POR FONTES DE RECURSOS

RS milhões

Fonte de recursos	PLOA 2018 (A)	AUTORIZADO 2018 (B)	PLOA 2019 (C)	(C-A)	(C-B)
Petróleo e Fundo Social	5.038,4	5.259,6	11.180,0	6.141,6	5.920,4
Demais fontes	83.626,5	87.297,7	83.928,3	301,8	-3.369,4
Recursos ordinários	71.002,8	74.119,8	71.457,0	454,2	-2.662,8
Outras fontes	12.623,7	13.177,9	12.471,3	-152,4	-706,6
Total	88.664,9	92.557,3	95.108,3	6.443,4	2.551,0
Piso Constitucional	52.665,2	52.665,2	52.665,2	0,0	0,0

Fonte: PLOA 2018, Siafi, PLOA 2019. Exceto reserva de contingência.

Valores a preços de 2019, atualizados pelo IPCA.

A saúde, por seu turno, havia sofrido revés com a impossibilidade de os valores alocados no setor serem efetivamente acrescidos ao seu piso de despesas, uma vez que a Emenda Constitucional nº 86/2015 (Orçamento Positivo) passou a computar tais recursos na apuração do montante mínimo a ser aplicado⁴³.

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.

5.5.4. Vinculações a Outros Ministérios

Dentre as hipóteses de arrecadação de receitas decorrentes da exploração de petróleo previstas no PLOA 2019, preponderam as relativas ao regime de concessão em plataforma. Para a União, essas receitas são distribuídas segundo três possibilidades:

- declaração de comercialidade a partir de 3/12/2012, qualquer que seja a situação: 75% para educação e 25% para saúde, nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 12.858/2013;
- declaração de comercialidade antes de 3/12/2012, em 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;
- declaração de comercialidade antes de 3/12/2012, nas 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 Social⁴⁴. 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. Para 2019, as previsões seguem a distribuição explicitada na Tabela 24.

⁴³ 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.

⁴⁴ Vinculações a órgãos específicos da administração direta da União dependeriam de regulamentação.

**TABELA 24 - DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO
(exceto Saúde e Educação)**

R\$ milhões

Ministério	Fonte 142	Reserva de Contingência	%
Ministério da Defesa (MD)	1.845,9	-	0,0%
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	536,3	214,5	40,0%
Ministério de Minas e Energia (MME)	2.145,3	2.028,0	94,5%
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC)	1.297,2	1.132,6	87,3%
TOTAL	5.824,8	3.375,2	57,9%

Fonte: PLOA 2019.

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 2019 prevê R\$ 326,9 bilhões para gastos primários com pessoal e encargos sociais⁴⁵. Esse valor, que se inclui integralmente entre as despesas obrigatórias, indica acréscimo de 7,9% (R\$ 23,8 bilhões) em relação ao valor previsto para 2018, conforme a Mensagem presidencial⁴⁶. Esse crescimento é superior à projeção de inflação medida pelo IPCA de 4,2% considerada no PLOA 2019.

Acrescentando-se as despesas financeiras (contribuição patronal para a seguridade social do servidor público), que somam R\$ 24,5 bilhões, o gasto total com pessoal em 2019 foi estimado em R\$ 351,36 bilhões. Tal montante é 7,6% superior ao total de gastos previstos para 2018.

Conforme a memória de cálculo da estimativa do gasto com pessoal, que consta das informações complementares ao PLOA 2019, as principais parcelas que contribuiriam para essa elevação de gastos foram: reajustes aprovados pelo Congresso Nacional (R\$ 14,5 bilhões); reintegração de servidores dos ex-territórios (R\$ 0,5 bilhão) e previsão de novos provimentos (R\$ 3,23 bilhões). Nesse demonstrativo constam também reservas de R\$ 1,7 bilhões e de R\$ 0,3 bilhão, respectivamente, no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público da União.

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 25.

TABELA 25 - DISTRIBUIÇÃO DOS GASTOS COM PESSOAL E ENCARGOS POR PODER - PLOA 2019

R\$ bilhões

Poder / Órgão Autônomo	Despesa		Total	%
	Primária	Financeira		
Legislativo	10,1	0,6	10,7	3,1
Judiciário	35,3	4,6	39,9	11,3
Judiciário (exceto TJDFT)	33,0	4,3	37,2	10,6
TJDFT	2,3	0,3	2,6	0,7

⁴⁵Mais exatamente, inclui gastos com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, e pessoal ativo de empresas estatais dependentes. Abrange ainda: i) pessoal civil e militar do Distrito Federal, na área de segurança (ativos, inativos e pensionistas); ii) inativos e pensionistas de Estados e territórios extintos; iii) quadro em extinção dos servidores civis e militares oriundos do ex-Território federal de Rondônia e do Estado de Rondônia; iv) inativos e pensionistas da extinta Via Férrea do Rio Grande do Sul; v) complementação de aposentadorias e pensões da RFFSA; vi) encargos previdenciários com aposentados e pensionistas do extinto Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC; vii) pensões decorrentes de legislação especial e/ou decisões judiciais; e viii) indenização a anistiados políticos.

⁴⁶A Mensagem Presidencial menciona que a despesa primária com pessoal estimada no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre seria, em 2018, de R\$ 303,04 bilhões, o que implicaria crescimento de 7,86% projetado para 2019. Porém, referido relatório indica valor de R\$ 302,11 bilhões de gastos com pessoal para 2018, o qual foi posteriormente reavaliado, no relatório do 4º bimestre, para R\$ 300,66 bilhões. Então, o percentual de crescimento em 2019 é de 8,2%, considerando a avaliação do 3º bimestre. Passa a ser de 8,7%, levando-se em conta a avaliação do 4º.

R\$ bilhões

Poder / Órgão Autônomo	Despesa		Total	%
	Primária	Financeira		
MPU	5,2	0,8	5,9	1,7
MPU (exceto MPDFT)	4,5	0,7	5,2	1,5
MPDFT	0,7	0,1	0,8	0,2
DPU	0,3	0,1	0,4	0,1
Executivo	276,0	18,5	294,5	83,8
Executivo (exceto Ex-Territórios, sentenças judiciais e FCDF)	253,4	17,5	270,9	77,1
Ex-Território de Roraima	1,5	0,1	1,6	0,4
Ex-Território de Amapá	1,5	0,1	1,5	0,4
FCDF	12,5	0,2	12,7	3,6
Sentenças Judiciais	7,1	0,7	7,8	2,2
TOTAL	326,9	24,5	351,4	100,0

Fonte: Mensagem Presidencial, pág. 63.

Note-se a proeminência do Poder Executivo nesse tipo de despesa. Do valor total de R\$ 351,4 bilhões, 83,8% são alocados por esse Poder (R\$ 294,5 bilhões). Do restante, 11,3% (R\$ 39,9 bilhões) são aplicados pelo Judiciário, 3,1% (R\$ 10,7 bilhões) pelo Legislativo, 1,7% (R\$ 5,9 bilhões) pelo MPU e 0,1% (R\$ 0,4 bilhão) pela DPU.

Houve sensível crescimento desse grupo de despesa de 2016 (valor pago) para 2019 (valor programado). Nesse sentido, enquanto a inflação medida pelo IPCA para o período de 2017 a 2019 deverá crescer cerca de 11,8%⁴⁷, os gastos com pessoal deverão aumentar, em média, 27,3%. Conforme informações da Tabela 26, o Poder Legislativo responde pelo menor aumento de gastos (16,4%), mas ainda assim suas despesas crescerão acima do índice inflacionário previsto. No Poder Executivo, o incremento projetado de 27,7% corresponde a mais que o dobro da inflação para o mesmo período.

TABELA 26 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS POR PODER - 2016 A 2019

R\$ milhões

PODER	2016 ²	2017 ²	2018 ³	2019 ⁴	Varição % 2016/2019
DPU	236,8	297,7	325,8	372,2	57,2
MPU	4.529,9	5.068,4	5.351,5	5.947,2	31,3
Executivo¹	230.672,7	254.394,4	275.519,8	294.493,1	27,7
Judiciário	31.362,6	34.013,4	36.697,5	39.842,3	27,0
Legislativo	9.196,7	9.713,6	10.286,3	10.703,2	16,4
TOTAL	275.998,8	303.487,6	328.180,9	351.357,9	27,3

Fonte: Siga Brasil.

1 = inclui FCDF, ex-territórios e sentenças jud.; 2 = pago; 3 = autorizado; 4 = PLOA.

Varição da despesa com pessoal e encargos sociais no período de 2001 a 2019

A despesa com pessoal e encargos sociais apresenta crescimento nominal acumulado de 436,8%, cotejando-se o valor proposto para 2019 com a execução verificada no ano de 2001, conforme apresentado na Tabela 27. No mesmo período, a previsão de crescimento nominal da receita corrente líquida é de 404,8% e a do PIB de 465,2%. O total previsto dessas despesas deve passar de 4,1% do PIB em 2014 para 4,7% do PIB em 2019. Essa elevação de 0,6 ponto percentual equivale a R\$ 44,6 bilhões, considerando-se o PIB projetado para 2019.

⁴⁷ 2017 = 2,95%; 2018 = 4,21% e 2019 = 4,25% (valores utilizados como parâmetros para a elaboração do PLOA 2019,).

TABELA 27 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS - 2001 A 2019

R\$ milhões

Ano	Dotação Inicial (a)	Autorizado	Executado	% Exec.	RCL ¹	% RCL ²	PIB Nominal ³	% PIB
		(b)	(c)	(d= c / b)	(e)	(f=c / e)	(g)	(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
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	722.454,1	38,4	6.259.227,8	4,4
2017	306.916,0	310.661,0	304.127,9	97,9	727.254,3	41,8	6.559.940,3	4,6
2018 ⁴	322.777,1	328.180,9	-	100,0	782.155,8	42,0	6.932.560,0	4,7
2019 ⁵	351.357,9	-	-	100,0	846.705,0	41,5	7.436.700,0	4,7

Fonte: PLOA 2019 e SIGA Brasil. (1) 2018 extraído do Rel. de Aval. de Rec. e Desp. do 3º bím. e 2019 conforme Mensagem Presidencial do PLOA 2019, pág. 63; (2) Cálculo da despesa com pessoal como proporção da RCL não considera as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 da LRF – 2018 com base no valor autorizado, 2019 com base no PLOA; (3) retirado de <https://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/indeco.asp> - 2018 e 2019 com base na apresentação do MPO; (4) 2018, percentuais relativos ao valor autorizado; (5) 2019, percentuais relativos ao PLOA 2019 (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 (crescimento de 3,4 pontos percentuais em relação ao ano anterior). Em 2019, a despesa deverá se manter em patamar elevado, equivalendo a cerca de 41,5% 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 preencher as vacâncias ocorrentes; e v) pela aprovação de normas que autorizaram a reintegração dos servidores dos ex-territórios ao quadro federal.

Apesar do crescimento dos gastos, todos os Poderes, o MPU e a DPU cumprem os limites definidos na LRF, conforme apresenta a Tabela 28. O Poder Legislativo, por exemplo, com gastos primários programados de R\$ 10,1 bilhões (1,2% 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 cerca de 38,6% da RCL.

Nessas condições, restam respeitados os limites estabelecidos nos arts. 19, inciso I, e 20, inciso I, da LRF⁴⁸, ainda que não efetuadas as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 do mesmo diploma.

⁴⁸ 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:

**TABELA 28 - DESPESA PRIMÁRIA COM PESSOAL E ENCARGOS - 2019
COMPARAÇÃO COM LIMITES DA LRF**

R\$ bilhões

Poder / Órgão Autônomo	PLOA 2019 (a)	Participação % (b)	RCL (c)	% da RCL (d = a / c)	Limites LRF (% da RCL) (e)
Legislativo	10,1	3,1	846,8	1,2	2,5
Judiciário	35,3	10,8		4,2	6,0
Executivo	276,0	84,4		32,6	40,9
MPU	5,2	1,6		0,6	0,7
DPU	0,3	0,1		0,0	0,1
Total	326,9	100,0		846,8	38,6

Fonte: PLOA 2019 - Mensagem Presidencial, p. 63.

Anexo V ao PLOA

A LDO 2019, nos termos previstos no art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição⁴⁹, não autorizou a destinação de recursos para aumento nas remunerações dos agentes públicos. Em razão disso, o Anexo V do PLOA 2019 não previu qualquer dotação para reajuste de remunerações ou mesmo para a revisão geral obrigatória a que se refere o art. 37, inciso X, da Constituição.

Do referido Anexo constam apenas autorizações para provimento, admissão ou contratação de pessoal, exceto reposição (item I do anexo). O impacto financeiro dessas autorizações, no exercício de 2019, é estimado em R\$ 3.233,8 milhões, distribuídos em todos os Poderes. Desse montante, 92,1% (R\$ 2.978,4 milhões) dos recursos estão reservados para aplicação pelo Poder Executivo, na forma da tabela abaixo.

TABELA 29 - DISTRIBUIÇÃO DAS AUTORIZAÇÕES DO ANEXO V

R\$ milhões

Poder / Órgão Autônomo	Despesa em 2019				Despesa Anual a Partir de 2020			
	Primária	Financeira	Total	%	Primária	Financeira	Total	%
Legislativo	23,5	3,3	26,8	0,8	45,6	6,4	52,0	1,3
Judiciário	174,9	17,4	192,3	6,0	250,2	26,0	276,2	6,8
MPU e CNMP	0,7	-	0,7	0,0	0,8	-	0,8	0,0
DPU	35,4	0,1	35,5	1,1	37,7	0,2	37,9	0,9
Executivo	2.552,0	426,5	2.978,4	92,1	3.163,1	514,3	3.677,5	90,9
TOTAL	2.786,5	447,3	3.233,7	100,0	3.497,4	546,9	4.044,3	100,0

Fonte: Anexo V, PLOA 2019.

Conforme se verifica, o impacto anualizado do incremento autorizado no Anexo será de R\$ 4,0 bilhões a partir de 2020.

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;

⁴⁹Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Adiamento do reajuste de 2019 dos servidores – MP 849/2018

O Presidente da República adotou a Medida Provisória nº 849, de 31 de agosto de 2018, para cancelar em alguns casos e adiar em outros os reajustes concedidos por lei a cerca de 209 mil servidores civis ativos e mais 163 mil inativos, todos do Poder Executivo.

Contraditoriamente, no entanto, o PLOA 2019, encaminhado ao Congresso Nacional em 31/08/2018, mesmo dia da edição da MP 849/2018, contemplou os recursos necessários para determinados reajustes que a MP propõe postergar ou anular. Veja-se o que informa a Mensagem Presidencial do PLOA 2019, na página 64, quanto às razões que explicam o crescimento na despesa com pessoal e encargos “previsto para 2019”, *in verbis*:

Esse crescimento na despesa de pessoal previsto para 2019 decorre basicamente:

[...]

Do reajuste dos servidores civis e militares das Forças Armada, nos termos das Leis nºs 13.302, 13.316, 13.317, 13.320, 13.321, 13.323, 13.324, 13.325, 13.326, 13.327, 13.328 e 13.371, 13.412, todas de 2016, e 13.457 e 13.464, de 2017;

[...]

As citadas Leis nºs 13.325, 13.327, 13.328, 13.371, 13.412 e 13.464 são objeto da MP analisada. Logo, a pretensão de adiamento dos reajustes não se justificaria pela impossibilidade de se incluir dotações necessárias na proposta orçamentária.

Quanto às Leis nº 13.346 e 13.681, que também constam da MP editada com a pretensão de cancelamento/adiamento do aumento salarial, a Mensagem não faz qualquer referência. Mas nem por isso se poderia afirmar categoricamente que, para suportar as despesas delas decorrentes, não haveria dotação suficiente consignada no PLOA 2019.

Analisando-se a própria programação orçamentária, especificamente nas ações “0Z01 - Reserva de Contingência Fiscal - Primária – Nacional” (sequencial 3084), no órgão “71000 - Encargos Financeiros da União”, sob supervisão do Ministério do Planejamento, verifica-se que foram reservados recursos da ordem de R\$ 6,0 bilhões para gastos novos com pessoal, além dos recursos que foram reservados para atender a reajustes específicos, como no Ministério da Defesa e no Ministério da Educação, na mesma ação 0Z01, nos montantes de R\$ 4,2 bilhões e R\$ 3,8 bilhões, respectivamente.

Por outro lado, o adiamento/cancelamento pretendido pela MP não se destina necessariamente a economizar recursos. Isso está claramente firmado na sua Exposição de Motivos, onde se arrazoa no parágrafo 11, *in verbis*:

[...] A relevância das medidas ora propostas decorre da necessidade de adequação das despesas primárias do Poder Executivo federal aos limites impostos pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, de superação da crise fiscal, bem como de viabilização da manutenção e da expansão de programas e projetos que afetam diretamente a população.

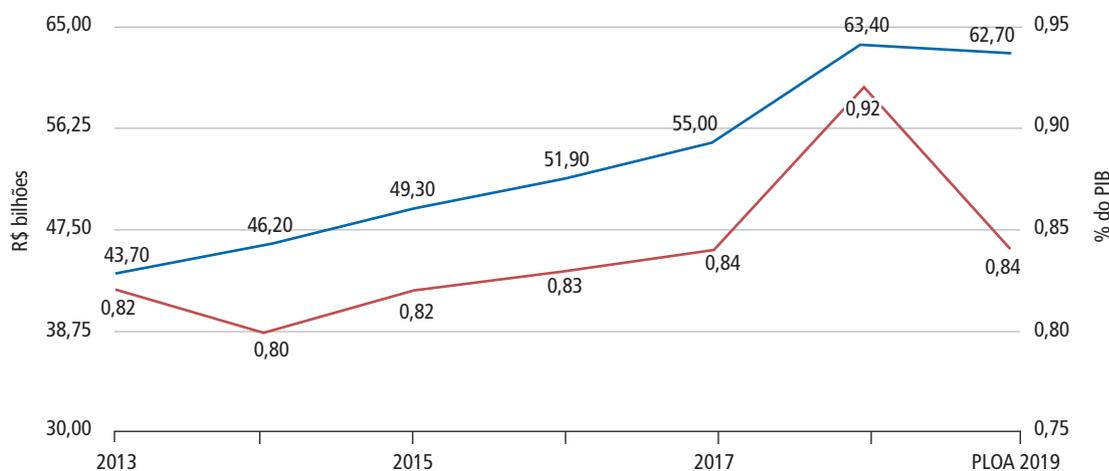
Segundo se verifica, a pretensão do Poder Executivo visa, entre outros objetivos, redefinir prioridades, retirando recursos dos remunerações dos servidores para alocar na manutenção e expansão de outros programas.

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.

A Mensagem Presidencial do PLOA 2019 projeta *deficit* consolidado do RPPS e das pensões dos militares de R\$ 62,7 bilhões, correspondentes a 0,84% do PIB. Projeta-se queda do *deficit* como proporção do PIB em relação ao exercício em curso, no qual a previsão indica que alcançará 0,92% do PIB. O gráfico seguinte apresenta os resultados consolidados do RPPS e das pensões dos 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.

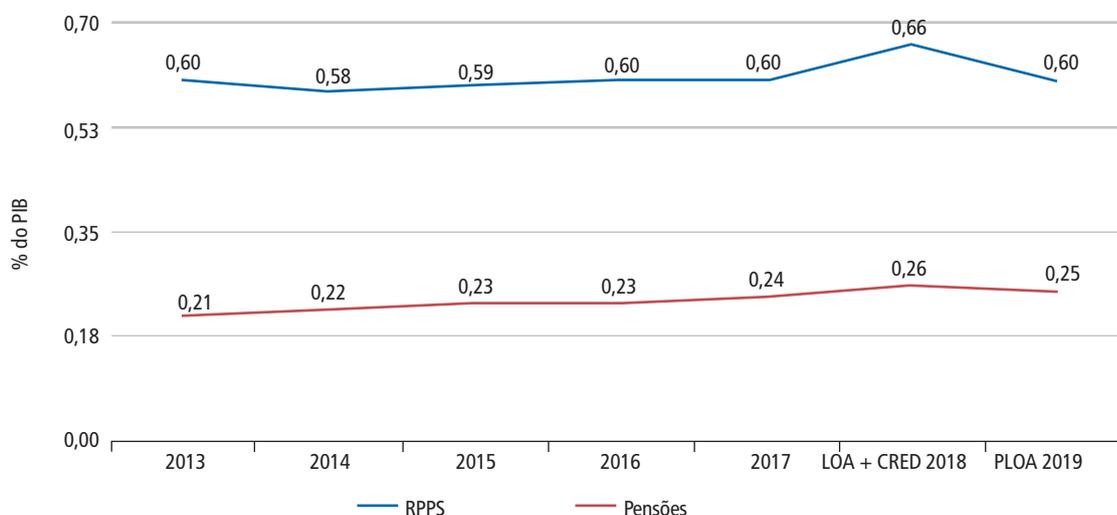
GRÁFICO 4 - DEFICIT CONSOLIDADO (RPPS + PENSÕES MILITARES)



Fonte: Mensagem do PLOA 2019, Gráfico 6, p. 74

Considerando serem distintos os regimes jurídicos aplicáveis ao RPPS e às pensões militares, convém apresentar adicionalmente os dados de forma segregada. O gráfico seguinte revela a trajetória dos resultados do RPPS (pessoal civil) e das pensões dos militares nos últimos anos, em percentual do PIB.

GRÁFICO 5 – DEFICITS DO RPPS E DO REGIME DE PENSÕES MILITARES (% DO PIB)



Fonte: Mensagem do PLOA 2019, p. 70 e 73

Enquanto no RPPS é observada tendência de relativa estabilidade do *deficit* em relação ao PIB no período considerado, excetuado o exercício de 2018, o regime das pensões militares revela um cenário de ligeiro crescimento nos últimos anos. O resultado negativo projetado para o RPPS em 2019 é de R\$ 44,3 bilhões, pouco inferior, mesmo em termos nominais, aos R\$ 45,4 bilhões previstos para 2018. Quanto às pensões militares, estima-se uma necessidade de financiamento de R\$ 18,4 bilhões em 2019, contra R\$ 18 bilhões em 2018.

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 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 definida⁵⁰.

Vale destacar que nas Mensagens referentes aos projetos de lei orçamentária para 2017 e 2018 foram desconsiderados os gastos com o sistema de inatividade remunerada dos militares. Apenas os dispêndios com as pensões militares foram incluídos. Tal alteração foi feita com base no Parecer nº 00016/2015/ASSE/CGU/AGU, de 02/06/2015, em que a AGU 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, vale ressaltar que 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”.

De se ressaltar também que, nas publicações do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, a Secretaria do Tesouro Nacional continuou a incluir as despesas com inativos militares no grupo RPPS (somadas às pensões militares e ao Regime Previdenciário dos Servidores Públicos), ocasionando uma ausência de uniformidade nos critérios utilizados.

Sobre o tema, a Mensagem Presidencial do PLOA 2019 informa que em 2017 foi instituído grupo de trabalho com o objetivo de avaliar e aperfeiçoar as metodologias de apuração do resultado financeiro e atuarial do RPPS dos servidores civis. Como conclusão do grupo, buscou-se a harmonização dos conceitos e procedimentos relativos aos registros das receitas, despesas e resultados do RPPS, nos demonstrativos fiscais estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento Federal (SIOP). Com isso, informa-se que a metodologia de cálculo do resultado do RPPS utilizada no PLOA 2019 e apresentada na Mensagem Presidencial está de acordo com a metodologia utilizada no Relatório Resumido de Execução Orçamentária publicado pela STN, exceto quanto às sentenças judiciais.

⁵⁰ 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.

Tendo em vista este novo entendimento, a Mensagem Presidencial, embora reiterando “que não é possível tratar do Regime Próprio de Previdência dos Militares, por ausência de um Plano de Custeio paralelo a um Plano de Benefício”, voltou a fazer referência ao resultado dos inativos militares. No documento, é informado que haverá uma necessidade de financiamento da ordem de R\$ 24,89 bilhões em 2019, contra uma estimativa de R\$ 24,57 bilhões em 2018.

Com base nos dados apresentados, a necessidade de financiamento total, incluindo RPPS, pensões militares e inativos militares alcançará, em 2019, R\$ 87,6 bilhões, contra R\$ 88 bilhões em 2018.

5.7. OUTRAS DESPESAS CORRENTES (GND 3)

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

O PLOA 2019 prevê que as despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) alcançarão o montante de R\$ 637,9 bilhões, o que indica crescimento nominal de 7,6% frente à projeção para 2018, de R\$ 592,9 bilhões, contida no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2018.

Desse total, R\$ 619,4 bilhões serão destinados ao pagamento de benefícios normais (aposentadorias, pensões, demais auxílios)⁵¹, R\$ 14,8 bilhões ao cumprimento de sentenças judiciais e R\$ 3,7 bilhões à compensação entre os regimes previdenciários. As projeções de despesas contemplam crescimento vegetativo dos benefícios de 3,5%, a variação esperada do INPC em 2018 de 4,2% e o reajuste de 5,45% que elevará o salário mínimo para R\$ 1.006,00 a partir de janeiro de 2019⁵².

Quanto às receitas do RGPS, as contribuições previdenciárias dos trabalhadores e dos empregadores estão estimadas em R\$ 409,8 bilhões, o que implica aumento nominal de 8,6% em relação a 2018, tendo por base a estimativa de arrecadação de R\$ 377,2 bilhões contida no citado Relatório de Avaliação. A estimativa da receita contempla uma previsão de crescimento da massa salarial nominal de 7,54%.

O resultado do RGPS não sofreu impacto decorrente da desoneração de contribuição previdenciária incidente sobre a folha de salários de diversos setores da economia, pois o inciso IV do art. 9º da Lei nº 12.546, de 2011⁵³, determina que a União compense anualmente o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) no valor correspondente à estimativa de renúncia fiscal, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do RGPS.

Para 2018, estima-se compensação de R\$ 13,7 bilhões, segundo projeções contidas no mencionado Relatório de Avaliação. A proposta orçamentária para 2019 traz valores da ordem de R\$ 10,0 bilhões⁵⁴.

Do confronto entre as receitas, incluindo a compensação da União, e as despesas do RGPS, projeta-se para 2019 *deficit* de R\$ 218,0 bilhões (2,93% do PIB). Para 2018, as projeções do Relatório de Avaliação do 4º bimestre indicam necessidade de financiamento de R\$ 202,4 bilhões (2,94% do PIB). Desde 2012 o *deficit* do RGPS vem crescendo tanto em termos reais quanto em proporção do PIB, saltando de 0,81% em 2011 para 2,93% em 2019. Parte disso deve-se à redução de crescimento das receitas. Porém, não é factível desconsiderar o efeito sobre as contas previdenciárias dos fatores demográficos, com o progressivo envelhecimento populacional.

⁵¹ No PLOA 2019, R\$ 201,7 bilhões da ação “Benefícios Previdenciários Urbanos” foram alocados no órgão “93000 – Programações condicionadas à aprovação legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição”, em virtude da previsão de a despesa somente poder ser coberta por operações de créditos que excedam o limite constitucional (regra de ouro). Em decorrência disso, no exercício financeiro de 2019, será necessária a aprovação de projeto lei de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional, sem o que a despesa condicionada no PLOA 2019 ficará impossibilitada de ser executada.

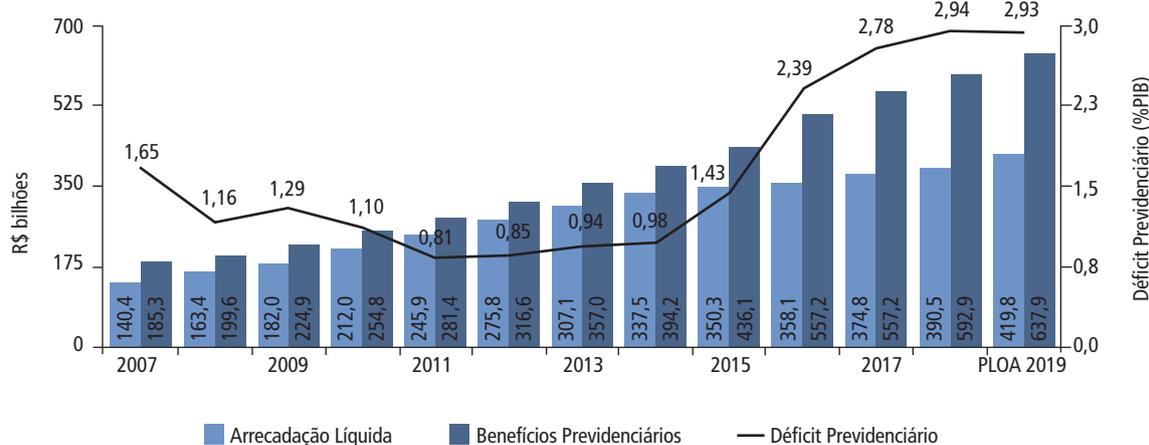
⁵² O percentual de reajuste do salário mínimo resulta da combinação do INPC esperado para 2018, do crescimento real do PIB de 1,0% em 2017 e do resíduo decorrente do reajuste a menor em janeiro de 2018, de R\$ 1,75.

⁵³ A Lei nº 12.546/2011 substituiu a contribuição patronal sobre a folha de pagamento de alguns setores da economia pela contribuição sobre o faturamento, o que provocou a diminuição da receita previdenciária.

⁵⁴ Referida compensação está consignada na ação orçamentária “00LI - Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS (Lei nº 12.546, de 2011)”, nos órgãos orçamentários “Encargos Financeiros da União” (R\$ 7,5 bilhões) e “Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no Inciso III do Art. 167 da Constituição” (R\$ 2,5 bilhões).

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

GRÁFICO 6 - EVOLUÇÃO DO RESULTADO DO RGPS



De acordo com as projeções atuariais enviadas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo no PLDO 2019, a dinâmica de receitas e despesas previdenciárias levará a crescentes necessidades de financiamento do RGPS nas próximas décadas, atingindo o percentual de 11,4% do PIB em 2060, caso as regras atuais de concessão de benefícios sejam mantidas. Esse modelo atuarial indica a necessidade de reforma das regras de acesso aos benefícios previdenciários para obtenção de sua sustentabilidade.

É de se ressaltar, por outro lado, que o governo tem adotado medidas com o objetivo de reduzir gastos previdenciários inadequados. A Lei nº 13.457/2017, que sucedeu as Medidas Provisórias nºs 739/2016 e 767/2017, instituiu sistemática de revisão dos benefícios por incapacidade que estejam há mais de dois anos sem realização de perícia. Para tanto, foi instituído o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BESP-PMBI), como forma de incentivo para mobilização da força de trabalho especializada para realização das perícias.

De acordo com dados divulgados pelo Ministério, até o dia 12 de agosto, foram realizadas 460.524 perícias entre aqueles que recebiam auxílio-doença. Foram cancelados 363.515 desses benefícios (78,9% do total). Foram periciadas ainda 473.393 aposentadorias por invalidez, que resultaram em 138.790 benefícios cortados (29,3% do total). O Poder Executivo estima que a economia apenas com o cancelamento dos auxílios-doença representa R\$ 10,3 bilhões. Com efeito, na Proposta Orçamentária para 2019 as dotações dos elementos de despesa "Outros Benefícios do RGPS – Área Urbana" e "Outros Benefícios do RGPS – Área Rural", que reúnem os gastos com auxílio-doença⁵⁵, são menores, se comparadas aos anos anteriores: para 2019, são alocados R\$ 42,7 bilhões nesses elementos de despesa, ante R\$ 51,3 bilhões no PLOA para 2018 e R\$ 50,0 bilhões no PLOA para 2017.

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. Correspondente a um salário-mínimo, o benefício é devido ao idoso a partir de 65 anos e à pessoa com deficiência, ambos com renda mensal familiar per capita inferior a um quarto do salário mínimo. A Renda

⁵⁵ Esses elementos de despesa – que, na verdade, não constam do PLOA 2019, mas apenas da base de dados considerada na elaboração do PLOA 2019 – abrangem também outros benefícios, como auxílio acidente, salário maternidade, auxílio-reclusão e salário família, cujas dotações representam ordens de grandeza bem inferiores às do auxílio-doença.

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.

No PLOA 2019, os gastos com a RMV, de R\$ 1,2 bilhão, correspondem a 2% das despesas com o BPC, da ordem de R\$ 58,0 bilhões.

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 2019 prevê crescimento de 4% no quantitativo de benefícios em relação ao PLOA 2018. De 2013 a 2019, estima-se variações nos quantitativos de benefícios concedidos à pessoa com deficiência e ao idoso, de 27,9% e 17,7%, respectivamente.

TABELA 30 - QUANTITATIVOS DE BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Ano	Quantitativo (Dezembro)			Variação Anual		
	Pessoa com Deficiência	Idoso	Total	Pessoa com Deficiência	Idoso	Total
2013	2.141.846	1.822.346	3.964.192	6%	4%	5%
2014	2.253.822	1.876.610	4.130.432	5%	3%	4%
2015	2.323.808	1.918.918	4.242.726	3%	2%	3%
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%
PLOA 2018	2.634.199	2.060.354	4.694.553	4%	2%	3%
PLOA 2019	2.739.858	2.144.997	4.884.855	4%	4%	4%
Variação 2013-2019	27,9%	17,7%	23,2%			

Fonte - 1996 a 2015: Infolog Previdência Social.

2016 a 2017: BEPS de dezembro; 2018 e 2019: PLOA.

No que se refere ao salário mínimo, o reajuste é dado pelo INPC e pelo crescimento real do PIB, nos moldes previstos na Lei nº 13.152, de 2015. Para 2019, estima-se que o valor alcance R\$ 1.006,00, frente aos R\$ 954,00 fixados para 2018, indicando reajuste nominal de R\$ 5,45%⁵⁶. Para cada real de aumento no salário mínimo, o BPC é impactado em R\$ 53,1 milhões. Assim, o reajuste do salário mínimo para R\$ 1.006,00 promoverá um aumento da despesa no BPC de R\$ R\$ 2,8 bilhões.

Em valores nominais e em percentual do PIB, o dispêndio com o BPC tem apresentado crescimento ano após ano, passando de R\$ 32,1 bilhões (0,60% do PIB) em 2013 para R\$ 58,0 bilhões (0,78% do PIB) para 2019.

TABELA 31 - DESPESA COM BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

R\$ milhões

Ano	Pessoa com Deficiência	Idoso	Total	Total em % do PIB
2013	16.654,2	15.464,7	32.118,9	0,60%
2014	18.649,4	17.292,4	35.941,9	0,62%
2015	22.045,2	18.156,7	40.201,9	0,67%
2016	25.624,1	20.787,2	46.411,3	0,74%
2017	28.753,1	22.933,5	51.686,6	0,79%
2018	29.954,3	23.685,2	53.639,5	0,77%
2019	32.461,7	25.537,2	57.998,9	0,78%

Fonte: Siga Brasil e PLOA 2019.

Valores: despesa executada de 2013 a 2017; despesa autorizada em 2018; dotação do projeto em 2019.

⁵⁶ O percentual de reajuste do salário mínimo resulta da combinação do INPC esperado para 2018 (4,2%), do crescimento real do PIB em 2017 (1,0%) e do resíduo decorrente do reajuste a menor em janeiro de 2018, de R\$ 1,75.

Dos R\$ 59,2 bilhões previstos no PLOA para pagamento do BPC e da RMV, R\$ 30,0 bilhões estão condicionados à aprovação de crédito suplementar por maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em razão de as operações de crédito que devam suportar essas despesas excederem o limite estabelecido pelo art. 167, inciso III, da Constituição (regra de ouro).

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 2018, foi de R\$ 188,16.

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.

**TABELA 32 - QUANTITATIVO MÉDIO MENSAL DE FAMÍLIAS ATENDIDAS
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Ano	Quantitativo Médio Mensal
2013	13.782.974
2014	14.043.486
2015	13.864.481
2016	13.832.720
2017	13.413.141
2018 ⁽¹⁾	13.924.535
Média	13.810.223

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

1) média até 08/2018.

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

**TABELA 33 - 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 33, que nos últimos anos o Poder Executivo tem optado por reajustar o valor dos benefícios a cada dois anos.

No que se refere ao reajuste, observa-se crescimento nominal de 123,96%, próximo ao INPC acumulado no período, de 126,06%, o que indica esforço pela manutenção do poder de compra do benefício. Porém, análise mais detida dos percentuais ano a ano demonstra que os maiores reajustes ocorreram até o ano de 2011, o que possibilitou aumentos em termos reais. Nos anos seguintes – 2014, 2016 e 2018 – os reajustes foram inferiores à inflação, em razão da deterioração do cenário fiscal nos últimos anos. Por essa razão, o montante total do gasto vem decaindo em percentual do PIB.

TABELA 34 - GASTO TOTAL ANUAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

R\$ milhões		
Ano	Valores (1)	% do PIB
2013	23.997,5	0,45%
2014	26.155,9	0,45%
2015	26.915,9	0,45%
2016	27.491,6	0,44%
2017	27.782,7	0,42%
2018	29.470,0	0,43%
2019	29.484,9	0,40%

Fonte: SIAFI/PRODASEN.

1) 2013 a 2017 referem-se aos valores liquidados; 2018 refere-se a projeções do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 4º bimestre; 2019 refere-se aos valores do PLOA 2019.

O PLOA 2019 prevê um dispêndio de R\$ 29,5 bilhões, frente aos R\$ 28,2 bilhões autorizados para 2018 e aos R\$ 29,5 bilhões estimados no Relatório de Avaliação do 4º bimestre. A diferença entre os valores autorizados para 2018 e os estimados nesse relatório decorre do reajuste dos benefícios do Bolsa Família ocorrido em julho deste ano e da necessidade de suplementação orçamentária com o objetivo de evitar a formação de fila de famílias com direito ao benefício e que estão sem atendimento. Em 2019, o PLOA prevê o atendimento de 13,6 milhões de famílias.

Deve-se observar que, em razão de necessidade de realização de operações de crédito em 2019 exceder o limite estabelecido pelo art. 167, inciso III, da Constituição (regra de ouro) em R\$ 258,2 bilhões, esse montante e as despesas que por ele devam ser suportadas estão condicionados, mesmo após a publicação da lei orçamentária, à aprovação de projetos de lei de crédito suplementar, no exercício de 2019, por maioria absoluta do Congresso Nacional. Desse valor, R\$ 15,0 bilhões referem-se ao Bolsa Família, parcela que corresponde a 50,9% do total desse programa.

5.7.3. Proteção e Benefício ao Trabalhador

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 na última década. Em termos nominais, os gastos passaram de R\$ 7,2 bilhões, em 2004, equivalentes a 0,37% do PIB, para R\$ 37,8 bilhões, em 2016, ou 0,60% 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 2019, estima-se gasto com seguro-desemprego da ordem de R\$ 40,6 bilhões, o que indica variação nominal anual de 1,0% em relação ao autorizado para 2018, de R\$ 40,2 bilhões.

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 de R\$ 2,3 bilhões em 2004, equivalente a 0,12% do PIB, para R\$ 17,9 bilhões em 2016, ou 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 2016/2017⁵⁷, o CODEFAT aprovou pagamento de 50% do benefício no segundo semestre de 2016 e 50% no primeiro trimestre de 2017. No caso do exercício 2017/2018⁵⁸, 50% serão pagos em 2017 e 50% no terceiro trimestre de 2018.

Estima-se que a despesa em 2019 seja de R\$ 19,2 bilhões, indicando variação nominal anual de 9% em relação ao autorizado para 2018, de R\$ 17,6 bilhões.

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 35 aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para atender à mencionada compensação.

**TABELA 35 - 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.

⁵⁷ Resolução CODEFAT nº 768, de 29 de junho de 2016.

⁵⁸ Resolução CODEFAT nº 790, de 28 de junho de 2017.

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.

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”⁵⁹. 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 36 apresenta as despesas autorizadas e pagas relativas a essas rubricas nos exercícios de 2011 a 2018.

TABELA 36 - COMPENSAÇÃO PELA PERDA DE ICMS E FOMENTO À EXPORTAÇÃO

R\$ milhões

Ano	Compensação pela Perda do ICMS				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

⁵⁹ 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.”

R\$ milhões

Ano	Compensação pela Perda do ICMS				Auxílio Financeiro (Fomento às Exportações)		Total	
	Parcela de 80%		20% para o FUNDEF/FUNDEB		Autoriz.	Pago	Autoriz.	Pago
	Autoriz.	Pago	Autoriz.	Pago				
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⁾	1.530,0	1.018,6	380,0	254,7	10,0		1.920,0	1.273,3

Fonte: SIAFI.

1) Valores pagos até 10/09/2018.

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.

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 Municípios⁶⁰, continuam 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 determinado⁶¹, 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.

Com vistas a iniciar a análise da matéria no âmbito técnico, por meio da Portaria nº 533, de 30/11/2017, alterada pela Portaria nº 67, de 28/02/2018, o TCU instituiu grupo de trabalho com o objetivo de elaborar Plano de Ação com medidas para dar cumprimento à decisão do STF.

Nessas portarias, determinou-se que a Secretária de Macroavaliação Governamental (Semag) deverá submeter referido Plano de Ação ao Ministro Relator, com parecer prévio da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), no prazo de 90 dias a contar de 27/08/2018. O prazo inicial dado à área técnica, foi prorrogado para 23/02/2019 por meio de decisão do TCU proferida em 09/05/2018⁶².

5.7.5. Despesas Decorrentes de Sentenças Judiciais

Os pagamentos decorrentes de decisões judiciais, regulados pelo art. 100 da Constituição Federal⁶³, constituem significativa despesa obrigatória do orçamento federal, cujo valor alcança R\$ 41,1 bilhões no PLOA

⁶⁰ Os critérios para distribuição do auxílio financeiro são definidos em legislação própria, não pela Lei Complementar nº 87/1996.

⁶¹ 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.

⁶² Processo 028.100/2017-4.

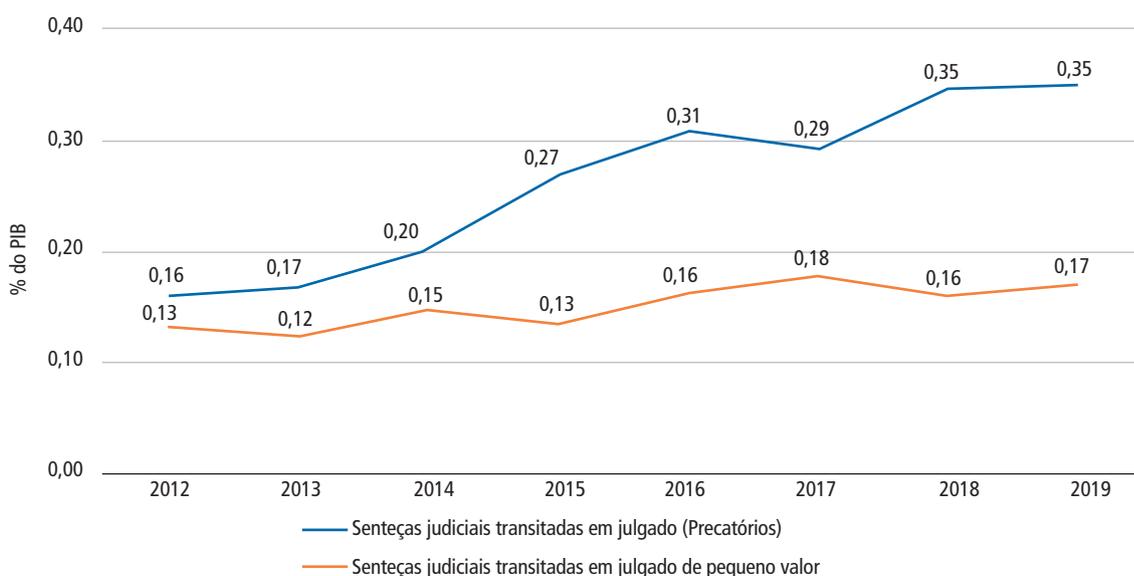
⁶³ "Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

2019⁶⁴. Esse montante refere-se a gastos com pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários e assistenciais, além de inversões financeiras.

Os valores propostos no PLOA 2019 para cumprimento de sentenças judiciais representam aumento nominal de 28,0% em relação ao pago no exercício de 2017 (R\$ 32,1 bilhões) e de 12,0% sobre o autorizado para 2018 (R\$ 36,7 bilhões)⁶⁵. Em função de sua obrigatoriedade, a execução das dotações consignadas para pagamentos dos débitos judiciais alcançou 98,5% em 2017.

O gráfico seguinte 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 7 – GASTOS COM PRECATÓRIOS E REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR



Fonte: Painel Especialista – Siga Brasil.

Despesa executada de 2012 a 2017, valores autorizados em 2018. PIB de 2018 estimado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2018.

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 0,5% do PIB em 2018.

De acordo com o art. 11, incisos X e XXII, da LDO 2019, o projeto e a lei orçamentária de 2019 devem discriminar, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas ao pagamento de precatórios judiciais e de sentenças judiciais de pequeno valor, ao cumprimento de sentenças judiciais de empresas estatais dependentes, bem como ao pagamento de benefícios e pensões especiais concedidas por legislações específicas e/ou sentenças judiciais, não classificadas como “Pessoal e Encargos Sociais”.

§ 3º 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.

§ 5º 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 judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente”.

⁶⁴ Programa “0901 – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais”.

⁶⁵ Inclusive restos a pagar em 2017.

Assim, para o pagamento de débitos decorrentes de sentenças judiciais, constam do PLOA 2019 as programações relacionadas na tabela seguinte, no valor total de R\$ 41,1 bilhões.

TABELA 37 – PROGRAMAÇÕES DESTINADAS AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS

R\$ milhões

Ação		PLOA 2019
0005	Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)	25.953,7
0625	Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor	12.564,4
0022	Sentenças Judiciais Devidas por Empresas Estatais	911,5
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	711,2
00N2	Cumprimento de Sentença Judicial - Instituto Aerus de Seguridade Social - Processo N° 0010295-77.2004.4.01.3400	573,3
00QY	Acordos Referentes a Passivos Atuariais de Estatais Dependentes	238,5
00QG	Anistiados Políticos - Retroativos Concedidos por Decisões Judiciais	121,0
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	5,0
Total		41.133,1

Fonte: PLOA 2019.

A distribuição das ações orçamentárias arroladas anteriormente por órgão e grupo de natureza de despesa no PLOA 2019 é demonstrada na tabela a seguir.

TABELA 38 - DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS – PLOA 2019

R\$ milhões

Órgão	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Inversões Financeiras	Total	
20000	Presidência da República	21,9	106,2	2.017,0	2.145,1
22000	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	141,4	10,2		151,6
24000	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunic.	79,2	3,8		83,0
25000	Ministério da Fazenda	70,6	589,8		660,4
26000	Ministério da Educação	717,3	90,1	1,5	808,8
28000	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	2,5	943,3		945,8
30000	Ministério da Justiça	1,5	2,0		3,5
32000	Ministério de Minas E Energia	7,5	11,0		18,6
36000	Ministério da Saúde	257,0	43,5	4,3	304,8
39000	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	13,0	27,8	5,7	46,5
40000	Ministério do Trabalho	0,9	0,0		0,9
42000	Ministério da Cultura	3,1	0,2		3,3
44000	Ministério do Meio Ambiente	21,0	11,1	180,4	212,5
47000	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	48,0	3,9		51,9
52000	Ministério da Defesa	14,1	7,2		21,3
53000	Ministério da Integração Nacional	21,5	29,2	1,4	52,2
54000	Ministério do Turismo	0,1	0,0		0,1
55000	Ministério do Desenvolvimento Social	292,0	15.968,7	1,6	16.262,4
56000	Ministério das Cidades	230,0	33,3		263,3

R\$ milhões

Órgão		Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Inversões Financeiras	Total
71000	Encargos Financeiros da União	5.865,0	12.414,6	812,4	19.092,1
81000	Ministério dos Direitos Humanos		5,0		5,0
Total		7.807,6	30.301,0	3.024,5	41.133,1

Fonte: PLOA 2019.

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 insu- mos utilizados diretamente na realização dos investimentos.

No PLOA 2019, as despesas com investimentos perfazem o total de R\$ 146,1 bilhões (1,96% do PIB⁶⁶), as- sim distribuídos nas esferas orçamentárias: fiscal e seguridade com R\$ 26,5 bilhões, e investimento das estatais com R\$ 119,6 bilhões.

Na Tabela 39, demonstra-se a evolução das despesas com investimentos nos orçamentos fiscal e da seguri- dade social desde 2015.

**TABELA 39 - INVESTIMENTOS (GND 4) - 2015 A 2019
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)**

R\$ milhões

Exercício	Projeto de Lei	LOA	Autorizado	Empenhado
2015	60.925,8	83.090,6	80.424,5	37.573,7
2016	37.644,7	45.362,4	47.264,0	38.122,5
2017	39.282,1	44.033,1	42.529,9	28.186,9
2018 ^{(1) (2)}	29.765,7	58.135,5	56.363,1	23.990,0
2019	26.510,9	-	-	-

Fonte: PLOA 2019 e SIOP/SOF.

(1) Para 2018, o valor do projeto de lei considera os constantes da Mensagem Modificativa nº 7.

(2) Valores autorizados e executados com atualização até 11/09/2018.

Os investimentos no orçamento fiscal e da seguridade programados no PLOA 2019 apresentam grande elevação (173,8%) em relação ao projeto de lei enviado pelo Poder Executivo no ano de 2018. No entanto, ao comparar o valor com o constante da Mensagem Modificativa nº 7, identificamos ligeiro decréscimo nesses re- cursos, na ordem de 10,9%. O descompasso é ainda maior quando comparado o valor da proposta com o que o Congresso Nacional aprovou. De fato, no autógrafo do PLOA 2018, foram autorizados R\$ 56,3 bilhões para investimento (orçamento fiscal e da seguridade), contra R\$ 26,5 bilhões no PLOA 2019, decréscimo de 52,9%.

⁶⁶ PIB para 2019 estimado em R\$ 7.436,7 bilhões, nos termos da Grade de Parâmetros de 06 de julho de 2018, fornecida pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, carreada pela Nota Técnica nº 19515/2018-MP nas Informações Complementares ao PLOA 2019, Volume IV. Importa registrar que, de acordo com dados apurados pela Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda, os investimentos totais executados (pagamentos totais, incluídos os restos a pagar) pela União, após alcançar 3,02% do PIB em 2010, foram reduzidos para 1,81% do PIB ao final de 2016 (Disponível em: https://www.spe.fazenda.gov.br/conjuntura-economica/politica-fiscal/arquivos/investimento_e_carga_tributaria-2.xlsx/view. Acesso em: 02.10.2018).

No tocante ao indicador de resultado primário, os investimentos distribuem-se conforme Tabela 40.

TABELA 40 - 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 – obrigatória	1.484,2	247,3	-	1.731,5
2 – discricionária (exceto PAC)	7.756,0	2.297,7	3.059,3	13.113,0
3 – discricionária (PAC)	13.899,5	826,2	1.777,5	16.503,2
4 – discricionária (exceto PAC) sem impacto no RP	-	-	48.880,2	48.880,2
5 – discricionária (PAC) sem impacto no RP	-	-	65.845,9	65.845,9
Total	23.139,7	3.371,2	119.562,9	146.073,8

Fonte: PLOA 2018 e SIOP/SOF.

No PLOA 2019, a participação do PAC no total de investimentos é de 60,1% no orçamento fiscal, 24,5% no orçamento da seguridade social e 56,6% no orçamento de investimento das estatais, neste caso, considerando os investimentos com e sem impacto no resultado primário. A elevada participação faz supor que o interesse nos mecanismos retificadores do orçamento, com considerável maior discricionariedade no globo das dotações do PAC, em relação às programações individuais não conglobadas por ele, em alguma medida se sobrepõe ao caráter seletivo para fins de priorização na programação e na execução.

As dotações consignadas no orçamento de investimento das estatais distribuem-se em quatro identificadores de RP distintos: 2, 3, 4 e 5. Em razão do disposto na LDO 2018, as despesas classificadas com RP igual a 2 ou 3, que montam conjuntamente R\$ 4.836,8 milhões, incluem-se na apuração do resultado primário. O restante, R\$ 114.726,1 milhões, por força da LOA 2019, não tem impacto na meta fiscal. A concentração dessas despesas no Ministério de Minas e Energia decorre dos investimentos relacionados à indústria do petróleo e de energia.

A Tabela 41 demonstra os investimentos regionalizados por esfera orçamentária, donde se observa predominância de dotação com regionalização nacional, seguida pela concentração de investimentos das estatais na macrorregião sudeste. Esta se deve à concentração geográfica das anomalias geológicas com importância econômica, concentrando as operações das empresas de combustíveis fósseis, do grupo Petrobras.

TABELA 41 - INVESTIMENTOS POR REGIÃO E ESFERA ORÇAMENTÁRIA NO PLOA 2019

R\$ milhões

Região	Esfera Orçamentária		Total	
	Fiscal e Seguridade Social	Investimento das estatais	Valor	%
Exterior	91,2	1.876,1	1.967,3	1,3
Nacional ⁽¹⁾	15.391,6	80.926,6	96.310,2	65,9
Região Centro-Oeste	1.654,0	332,0	1.986,0	1,4
Região Nordeste	3.891,0	5.506,8	9.397,8	6,4
Região Norte	1.717,5	1.088,6	2.806,1	1,9
Região Sudeste	1.844,7	29.100,4	30.945,1	21,2
Região Sul	1.920,8	732,4	2.653,2	1,8
Total	26.510,9	119.562,9	146.073,7	100,0

Fonte: PLOA 2019 e SIOP/SOF.

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

Do valor total destinado a investimentos nas três esferas orçamentárias, 65,9% foram alocados com regionalização “Nacional”, ou seja, sem identificar as regiões ou unidades da Federação destinatárias dos recursos. Há 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 58,1% do total dos investimentos.

Quanto ao orçamento de investimento, deve-se observar que abrange apenas as empresas estatais não dependentes⁶⁷ e, no termos do inciso I do § 1º do art. 44 da LDO 2019, considera somente os investimentos relativos a: (i) aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado⁶⁸; (ii) benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais; e (iii) benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União. A Tabela 42 demonstra a distribuição das dotações do orçamento de investimento por órgão supervisor constante do PLOA 2018.

**TABELA 42 - DESPESAS POR ÓRGÃO – PLOA 2019
(Orçamento de Investimento das Estatais)**

R\$ milhões

Órgão	PLOA 2018	
	Valor	% Total
32000 - Ministério de Minas e Energia	109.024,6	91,2%
25000 - Ministério da Fazenda	6.160,9	5,1%
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	2.032,7	1,7%
39000 - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	928,7	0,8%
52000 - Ministério da Defesa	800,2	0,7%
36000 - Ministério da Saúde	486,0	0,4%
47000 - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	68,0	0,1%
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	61,9	0,1%
Total	119.562,9	100,0

Fonte: PLOA 2019 e SIOP/SOF.

Destacam-se, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, os investimentos programados pelos Grupos Petrobras e Eletrobras, que juntos alcançam 91,2% 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.

⁶⁷ Receitas e despesas orçamentárias das empresas estatais dependentes consideradas integralmente nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

⁶⁸ 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.

Nos projetos de lei orçamentária de 2015 a 2019, essas despesas estão alocadas nos órgãos orçamentários de acordo com a Tabela 43.

TABELA 43 - INVERSÕES FINANCEIRAS – PLOA DE 2015 A 2019
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

R\$ milhões

Órgão	PLOA 2015	PLOA 2016	PLOA 2017	PLOA 2018	PLOA 2019
M. da Agricult., Pecuária e Abastec.	1.902,0	2.652,0	1.900,4	1.400,0	1.400,0
M. do Trabalho	18.732,5	16.801,0	16.540,0	17.906,9	19.761,6
M. do Desenvolvimento Social e Agrário	1.756,3	1.124,2	0,2	0,2	0,2
M. das Cidades	13.974,8	11.260,0	4.929,5	0,0	2.972,5
M. dos Transp., Portos e Aviação Civil ⁽¹⁾	1.972,5	2.524,2	1.481,1	1.307,2	1.140,4
Encargos Financeiros da União	9.130,3	4.951,2	6.208,3	6.887,2	13.772,0
Operações Oficiais de Crédito	44.517,8	46.604,9	47.890,6	45.386,3	43.613,9
Outros	3.019,6	2.388,0	3.065,1	1.446,8	10.739,7
TOTAL	95.005,8	88.305,4	82.015,2	74.334,7	93.400,3

Fonte: PLOA 2019, SIAFI, SIGA Brasil e SIOP/SOF.

1) Apenas recursos destinados à Infraero. Até maio de 2016, os recursos destinados à Aviação Civil eram geridos pela Secretaria de Aviação Civil, que foi extinta pela Medida Provisória nº 728, de 2016, tendo sido suas atribuições absorvidas pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

As dotações consignadas para inversões financeiras no PLOA 2019 destinam-se basicamente às seguintes finalidades:

- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: formação de estoques públicos;
- Ministério do Trabalho: empréstimo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ao BNDES para financiamento de programas de desenvolvimento econômico⁶⁹;
- Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário: pagamento de sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios);
- Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil: participação da União no capital da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária; participação da União no capital de várias Companhias Docas para diferentes investimentos em modernização de instalações portuárias; pagamento de sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios);
- Operações Oficiais de Crédito: concessão de financiamento estudantil (FIES), financiamentos ao agronegócio do café, desenvolvimento da marinha mercante e da indústria naval (FMM⁷⁰), desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Centro-Oeste (FDCO e FCO⁷¹), do Nordeste (FDNE e FNE⁷²) e do Norte (FNO⁷³), financiamento para promoção das exportações (PROEX);
- Encargos Financeiros da União: promoção de investimentos no Brasil e no Exterior (Fundo Social - FS); pagamento de sentenças judiciais; e integralização de cotas do Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE).

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 encargos⁷⁴ e de amortização de dívidas, à concessão de empréstimos e financiamentos, à aquisição de títulos

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Fundo da Marinha Mercante - FMM.

⁷¹ Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO.

⁷² Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE.

⁷³ Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO.

⁷⁴ 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.

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 44, reproduzida da Mensagem Presidencial que encaminha o PLOA 2019, as despesas financeiras totalizam R\$ 1.560,0 bilhões, sendo R\$ 378,9 bilhões de juros e encargos, R\$ 1.045,9 bilhões de amortização da dívida e R\$ 135,2 bilhões referentes às demais despesas financeiras. Tais montantes equivalem, respectivamente, a 5,1%, 14,1% e 1,8% do PIB. Em relação aos exercícios anteriores, destaca-se a elevação dos juros e encargos e a redução da amortização.

TABELA 44 – DESPESAS FINANCEIRAS DO GOVERNO CENTRAL

Discriminação	Realizado 2017		Reprogramação LoA 2018 ¹		PLOA 2019	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
XV.1. Juros e Encargos da Dívida	203.158,9	3,1	316.241,3	4,6	378.896,0	5,1
XV.2. Amortização da Dívida	783.019,3	11,9	1.462.585,9	21,1	1.045.939,1	14,1
XV.3. Demais	82.649,6	1,3	123.622,1	1,8	135.199,7	1,8
TOTAL	1.068.827,8	16,3	1.902.449,3	27,4	1.560.034,8	21,0

Fonte: Mensagem Presidencial – PLOA 2019, p. 43.

1) Os valores da “Reprogramação LOA 2018” não se alteraram em relação àqueles constantes da LOA 2018 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 45, apresentada a seguir.

TABELA 45 – ESTOQUE DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL (DPF)

R\$ bilhões

Indicador	Dez/15	Dez/16	Dez/17	Jun/18	Limite para 2018	
					Mínimo	Máximo
DPF em mercado (R\$ bilhões)	2.793,0	3.112,9	3.559,3	3.754,1	3.780,0	3.980,0
Composição da DPF						
Prefixado (%)	39,4	35,7	35,3	34,3	32,0	36,0
Índice de Preços (%)	32,5	31,8	29,6	29,3	27,0	31,0
Taxa Flutuante (%)	22,8	28,3	31,5	32,3	33,0	37,0
Câmbio (%)	5,3	4,2	3,6	4,1	3,0	7,0
Estrutura de Vencimentos						
% vincendo em 12 meses	21,6	16,8	16,9	20,2	15,0	18,0
Prazo Médio (anos)	4,6	4,5	4,3	4,1	4,0	4,2

Fonte: Tesouro Nacional, <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/necessidade-de-financiamento-e-metas>; Revisão do PAF 2018, <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/plano-anual-de-financiamento>.

A tabela 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 2018.

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).

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 2019, estimados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN e pela SOF, constam da Tabela 46.

TABELA 46 – JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA

	R\$ milhões
Exercício	Valor
2017 (Liquidado)	203.109,4
2018 (Autorizado)	366.261,2
2019 (PLOA 2019)	378.896,0

Fontes: SIAFI e PLOA 2019.

Observa-se que os dados acima são diferentes daqueles constantes no Demonstrativo de Resultados Primário e Nominal do Governo Federal, conforme Tabela 47.

TABELA 47 – JUROS NOMINAIS – NFSP

	R\$ milhões
Exercício	Valor
2017 (Realizado)	340.907,3
2018 (Reprogramado)	280.967,2
2019 (PLOA 2019)	325.398,2

Fonte: Mensagem Presidencial (PLOA 2019).

A diferença entre valores apresentados nas duas tabelas anteriores é esperada. De fato, na Tabela 46, os valores referem-se à autorização orçamentária necessária para o pagamento dos juros e encargos vincendos 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 2019, pois os juros a receber nesse exercício estão considerados na estimativa da receita.

Já na Tabela 47, 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 2019. 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 2019 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 2019 mostra, quanto às despesas com amortização, uma redução das expectativas de desembolso para o próximo exercício em relação ao montante autorizado em 2018, conforme demonstrado na Tabela 48.

TABELA 48 – AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

R\$ milhões	
Exercício	Valor
2017 (Liquidado)	783.009,0
2018 (Autorizado)	1.412.625,9
2019 (PLOA 2019)	1.045.939,1

Fonte: SIAFI e PLOA 2019.

A Tabela 49 demonstra as fontes alocadas para amortização da dívida.

TABELA 49 – AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA POR FONTE DE RECURSOS

R\$ milhões	
Fonte	Valor
143 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Refinanciamento da Dívida Pública Federal	758.673,0
100 – Recursos Ordinários	86.156,3
188 – Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	67.799,3
159 - Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Refinanciamento de Dívidas de Médio e Longo Prazos	40.843,9
144 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações	30.700,0
173 – Recursos das Operações Oficiais de Crédito – Retorno de Op. de Crédito – Estados e Municípios	22.395,4
152 – Resultado do Banco Central	21.092,0
929 – Recursos de Concessões e Permissões – Condicionados	10.524,7
197 – Dividendos da União	7.489,3
171 – Recursos das Operações Oficiais de Crédito – Retorno de Operações de Crédito – BEA/BIB	242,5
Outras Fontes	22,8
TOTAL	1.045.939,1

Fonte: SIAFI e PLOA 2019.

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 2019, de R\$ 758,7 bilhões, representa redução de R\$ 398,5 bilhões em relação aos valores constantes do PLOA 2018 (R\$ 1.157,2 bilhões).

5.9.2. Demais Despesas Financeiras

As demais despesas financeiras correspondem ao montante de R\$ 135,2 bilhões, conforme Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central (páginas 42 e 43 da Mensagem Presidencial). A Tabela 50 mostra a distribuição dessas despesas por esfera orçamentária e GND, excluída a Reserva de Contingência (R\$ 33,4 bilhões).

TABELA 50 - DEMAIS DESPESAS FINANCEIRAS POR GND

R\$ milhões

Esfera	GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais	GND 3 – Outras Despesas Correntes	GND 5 – Inversões Financeiras	Soma	%
Fiscal	21.525,3	1.159,0	76.132,5	98.816,8	97,1
Seguridade Social	2.974,3		5,0	2.979,3	2,9
Total	24.499,6	1.159,0	76.137,5	101.796,1	100,0
%	24,1	1,1	74,8	100,0	

Fonte: SIAFI e PLOA 2018.

A maior parte das “demais despesas financeiras” está vinculada ao orçamento fiscal (97,1%), enquanto apenas 2,9% está sob o orçamento da seguridade social. 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\$ 21,6 bilhões.

Os principais gastos com GND 5, que representam cerca de três quartos das demais despesas financeiras, incluem ações de financiamento como “Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES”, com R\$ 19,8 bilhões, e “Concessão de Financiamento Estudantil - FIES (Lei nº 10.260, de 2001)”, com R\$ 12,4 bilhões.

O GND 3 contempla 1,1% desses gastos, concentrado principalmente na ação “Obrigações com a Garantia de Contratos de Financiamento Habitacional”, com R\$ 925,2 milhões, e “Operacionalização do Fundo de Compensação e Variações Salariais - FCVS”, com R\$ 179,5 milhões.

5.10. RESERVAS DE CONTINGÊNCIA

O PLOA 2019 contém reservas de contingência que totalizam R\$ 67,3 bilhões, constituídas com fundamento em diferentes dispositivos da LDO 2019.

5.10.1. Reserva de Contingência Geral

O art. 12, *caput*, da LDO 2019, requer que se inclua, no projeto e na LOA 2019, reserva de contingência geral, constituída por recursos livres 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\$ 9,7 bilhões, sendo R\$ 8,9 bilhões classificados como despesa financeira e R\$ 0,9 bilhão como despesa primária. Este último valor corresponde a 0,1% da receita corrente líquida.

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 classificado como despesa primária fosse mais expressivo de modo a cobrir adequadamente os riscos fiscais e minimizar a necessidade de contingenciamento durante o exercício financeiro.

A esse respeito, observe-se que o *caput* do art. 12 da LDO 2019, diferentemente do que dispunham as LDOs anteriores até a de 2017, não prevê a possibilidade de a reserva de contingência geral ser classificada como despesa financeira, o que representa aperfeiçoamento que melhor atende ao objetivo da LRF.

Contudo, conforme mencionado, o PLOA 2019 classifica a maior parte dessa reserva 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 51 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA GERAL
(conforme art. 12, caput, da LDO 2019)**

		R\$ milhões
ÓRGÃO	INDICADOR RES. PRIMÁRIO	VALOR
90000 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0 - DESP. FINANCEIRA	8.850,3
90000 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	2 - DESP. PRIM. DISCRICIONÁRIA	850,3
TOTAL		9.700,6

Fonte: Siga Brasil / PLOA 2019.

5.10.2. Reservas de Contingência Específicas

Além da reserva de contingência destinada a dar cumprimento ao art. 5º, inciso III, da LRF, a LDO 2019 prevê a constituição de outras reservas no PLOA 2019.

Reservas à conta de receitas próprias e vinculadas

Com fundamento no art. 12, § 1º, inciso I, da LDO 2019, foram constituídas reservas à conta de receitas próprias e vinculadas⁷⁵ de diversos órgãos, totalizando R\$ 24.553,3 milhões, conforme discriminado na Tabela 52.

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 líquida⁷⁶.

TABELA 52 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA ESPECÍFICAS - RECEITAS PRÓPRIAS E VINCULADAS (conforme art. 12, § 1º, inciso I, da LDO 2019)

		R\$ milhões
ÓRGÃO	PLOA 2019	
10000 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL		29,4
11000 - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA		31,2
12000 - JUSTIÇA FEDERAL		151,8
13000 - JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO		11,0

⁷⁵ As dotações constam das ação "0Z00 – Reserva de Contingência – Financeira", subtítulo "6497 - Reserva de Contingência - Recursos Provenientes de Receitas Próprias e Vinculadas", GND "9 – Reserva de Contingência" e indicador de resultado primário "RP 0 - despesa financeira".

⁷⁶ Após a edição de leis que alteram a vinculação, os recursos são utilizados para finalidades diversas, inclusive pagamento do serviço da dívida.

	R\$ milhões
ÓRGÃO	PLOA 2019
14000 - JUSTIÇA ELEITORAL	126,9
15000 - JUSTIÇA DO TRABALHO	199,0
16000 - JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	25,2
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	253,3
22000 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	50,9
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES	5.209,9
25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA	1.353,8
28000 - MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS	697,4
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	7,4
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	3.140,1
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	232,3
39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL	3.770,2
42000 - MINISTÉRIO DA CULTURA	637,5
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	514,7
47000 - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO	252,9
51000 - MINISTÉRIO DO ESPORTE	163,5
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	1.442,1
54000 - MINISTÉRIO DO TURISMO	0,03
56000 - MINISTÉRIO DAS CIDADES	930,1
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	3.476,5
81000 - MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS	144,1
82000 - MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA	1.202,1
90000 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	499,8
TOTAL	24.553,3

Fonte: SIOP BI Gerencial/SOF e PLOA 2019.

As informações constantes da Tabela anterior evidenciam que os Órgãos que mais contribuem para o cumprimento da meta de resultado primário são: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (R\$ 5.209,9 milhões), Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (R\$ 3.770,2 milhões), 71000 - Encargos Financeiros da União (R\$ 3.476,5 milhões) e 32000 - Ministério de Minas e Energia (R\$ 3.140,1 milhões).

Reservas para atender programação ou necessidade específica

Com fundamento no art. 12, § 1º, inciso II, da LDO 2019, foram constituídas reservas para atender programação ou necessidade específica, no caso despesas com pessoal e encargos sociais, totalizando R\$ 19.294,9 milhões, conforme evidenciado na Tabela 53.

TABELA 53 - RESERVAS DE CONTING. ESPÉCIFICAS - PROGRAM. OU NECESSIDADE ESPECÍFICA (PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS)

R\$ milhões

ÓRGÃO	RESERVA DE CONTINGÊNCIA			Total
	Ação 0Z00 - Financeira	Ação 0Z01 - Primária	Ação 0Z03 - Primária (art. 27, § 8º, da Lei nº 13.707/2018)	
01000 - Câmara Dos Deputados	2,7	11,5	-	14,3
02000 - Senado Federal	0,4	9,0	-	9,4
03000 - Tribunal De Contas Da União	0,2	3,0	-	3,2
10000 - Supremo Tribunal Federal	0,5	6,9	7,8	15,2
11000 - Superior Tribunal De Justiça	0,4	3,4	28,0	31,8
12000 - Justiça Federal	140,3	755,4	267,8	1.163,5
13000 - Justiça Militar Da União	0,3	2,4	7,3	9,9
14000 - Justiça Eleitoral	2,3	28,4	243,8	274,4
15000 - Justiça Do Trabalho	125,3	814,8	416,0	1.356,1
16000 - Justiça Do DF e Dos Territórios	-	-	81,9	81,9
17000 - Conselho Nacional De Justiça	0,1	0,6	-	0,6
26000 - Ministério Da Educação	655,9	3.829,3	-	4.485,2
29000 - Defensoria Pública Da União	0,1	35,4	-	35,5
34000 - Ministério Público Da União	32,7	224,3	62,3	319,3
36000 - Ministério Da Saúde	6,8	34,5	-	41,3
52000 - Ministério Da Defesa	-	4.248,1	-	4.248,1
59000 – Cons. Nac. Ministério Público	0,2	1,1	-	1,3
71000 - Encargos Financeiros Da União	1.184,0	6.020,1	-	7.204,1
TOTAL	2.152,0	16.028,1	1.114,8	19.294,9

Fonte: SIGA Brasil e PLOA 2019.

O valor de R\$ 2,2 bilhões classificados com despesa financeira refere-se à contribuição patronal para o RPPS.

Reservas para suportar emendas individuais e de bancada impositivas

A LDO 2019, em seu art. 12, § 3º, determina que o PLOA 2019 contenha reservas específicas para atendimento de programações decorrentes de emendas individuais e de bancada estadual, de caráter impositivo. No § 4º desse artigo é determinada, ainda, a metodologia de cálculo para constituição de tais reservas.

Para as emendas individuais, deve-se corrigir o valor conforme o art. 111, combinado com o art. 107, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Assim, aplica-se ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior a correção pela variação do IPCA no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

Para as emendas de bancada impositivas, a reserva deve corresponder ao montante previsto no PLOA 2018, utilizando-se o mesmo método de correção aplicável às emendas individuais, previsto no art. 107, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

No PLOA 2019 verifica-se a inclusão das referidas reservas no montante total de R\$ 13.739,9 milhões, sendo R\$ 9.159,9 milhões para as emendas individuais e R\$ 4.580,0 para as emendas de bancada. Considerando os valores obrigatórios incluídos no PLOA 2018, com a correção do IPCA de 4,39% (acumulado de julho/2017 a junho/2018), constata-se o cumprimento da regra de cálculo fixada no referido art. 12, § 4º, da LDO 2019.

Os valores relativos à reserva para emendas individuais estão demonstrados na Tabela 54 a seguir.

TABELA 54 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIAS ESPECÍFICAS – EMENDAS INDIVIDUAIS
(conforme art. 12, § 3º, inciso I, e § 4º da LDO 2019)

ÓRGÃO	Valor em R\$	
	PLOA 2019	
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	4.579.970.084	
90000 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	4.579.970.084	
TOTAL EMENDAS INDIVIDUAIS	9.159.940.168	
VALOR POR PARLAMENTAR	15.420.774	

Fonte: SIOP BI Gerencial/SOF e PLOA 2019.

Como se observa na Tabela 54 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 destinada a ações e serviços públicos de saúde 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.

Ademais, verifica-se que o valor calculado para elaboração de emendas por mandato parlamentar totaliza R\$ 15,4 milhões.

No tocante às emendas de bancada impositivas, os valores das reservas encontram-se demonstrados na Tabela 55.

TABELA 55 - RESERVAS DE CONTING. ESPECÍFICAS – EMENDAS DE BANCADA IMPOSITIVAS
(conforme art. 12, § 3º, inciso II, e § 4º da LDO 2019)

ÓRGÃO	Valores em R\$	
	PLOA 2019	%
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	763.328.347	16,7
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	763.328.347	16,7
82000 - MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA	763.328.347	16,7
90000 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	2.289.985.043	50,0
TOTAL	4.579.970.084	100,0
VALOR IMPOSITIVO POR BANCADA (ATÉ 6 EMENDAS)	169.628.521	

Fonte: SIOP BI Gerencial/SOF e PLOA 2019.

A exemplo do procedimento adotado quanto às emendas individuais, nota-se que as reservas destinadas às emendas impositivas de bancada foram parcialmente destinadas aos Ministérios da Educação, da Saúde e da Segurança Pública.

Sobre o tema, a LDO 2019, em seu artigo 68, § 4º, determina que:

Art. 68. A obrigatoriedade de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual aprovadas na Lei Orçamentária de 2019 com RP 7 compreende, no exercício de 2019, cumulativamente, o empenho e o pagamento, sem prejuízo da aplicação do disposto do § 3º do art. 62.

[...]

§ 4º As programações de que trata o caput, custeadas com recursos da reserva de que trata o § 3º do art. 12, in fine, priorizarão projetos em andamento e restringir-se-ão a até 6 (seis) por bancada, das quais pelo menos 1 (uma) será destinada à área de educação, pelo menos 1 (uma) à de saúde e pelo menos 1 (uma) à de segurança pública.

De acordo com a Tabela 55, do total de R\$ 4.580,0 milhões destinados ao atendimento de emendas de bancada impositivas, metade está distribuída igualmente em reservas constituídas nos Ministérios da Educação, da Saúde e da Segurança Pública. Outra metade foi alocada no órgão “90000 – Reserva de Contingência”.

Apesar de as referidas reservas sugerirem a repartição dos recursos de emendas de bancada em valores idênticos para as áreas de Saúde, Educação e Segurança Pública, percebe-se que não consta na LDO 2019 qualquer regulamentação sobre qual o montante a ser aplicado em cada uma dessas áreas. Assim, a disposição dos valores no PLOA 2019 não deve vincular a decisão das bancadas na elaboração das emendas impositivas. De fato, de acordo com o citado artigo 68, § 4º, da LDO 2019, as bancadas estaduais podem apresentar até seis emendas impositivas, priorizando projetos em andamento, sendo ao menos uma para cada das áreas mencionadas no dispositivo – Saúde, Educação e Segurança Pública.

Destaque-se que, conforme ressaltado na Tabela 55, o valor previsto por bancada estadual para a apresentação das respectivas emendas impositivas é de R\$ R\$ 169,6 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. Nessa seção serão examinados os benefícios (ou subsídios) financeiros e creditícios.

Esses benefícios são definidos no art. 2º, incisos I e II, da Portaria/MF nº 379, de 2006.

I - benefícios ou subsídios financeiros, os desembolsos efetivos realizados por meio das equalizações de juros e preços, bem como a assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União;

II - benefícios ou subsídios creditícios são os gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas, à taxa de juros inferior ao custo de captação do Governo Federal.

Os benefícios financeiros referem-se a transferência que a União efetua a terceiros, inclusive bancos públicos, para fins de equalização de juros e preços, devendo a despesa estar autorizada no orçamento (benefícios explícitos).

Por sua vez, os benefícios creditícios dizem respeito às diferenças entre taxas de juros cobradas em financiamentos concedidos com recursos da União e os custos de captação dos recursos. Nesse caso, os gastos⁷⁷ não são incluídos no orçamento (benefícios implícitos).

Em atendimento ao art. 165, § 6º, da Constituição e à LDO 2019 (Anexo II, item VII, “e”), o Executivo encaminhou, dentre as informações complementares ao PLOA 2019 (páginas 516 a 522), os Anexos 1 a 7, nos quais se demonstram os benefícios financeiros e creditícios realizados (2016 e 2017) e estimados (2018 e 2019).

Para 2019, o Poder Executivo estima o total desses benefícios em R\$ 69,8 bilhões, o que indica aumento de 17,5% em relação ao montante de R\$ 59,4 bilhões estimado para 2018 (Anexos 3 e 4). A propósito, o § 1º do art. 116 da LDO 2019 veda 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 seja reduzido em pelo menos dez por cento ao ano e que o respectivo ato seja acompanhado de objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação.

Apesar de extrapolarem em R\$ 10,4 bilhões os benefícios financeiros e creditícios estimados para 2018, o montante nominal previsto para 2019 está bem aquém dos valores realizados em 2016 (R\$ 115,3 bilhões) e 2017 (R\$ 84,3 bilhões).

⁷⁷ Essas diferenças são consideradas como “gastos” no sentido de que a União, com vistas a alcançar determinados objetivos econômicos e sociais, aceita retorno menor sobre os recursos colocados à disposição dos tomadores de crédito.

TABELA 56 - BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS – 2016 A 2019

R\$ bilhões

ANO	BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS	DESPESA TOTAL ⁽¹⁾	BENEFÍCIOS COMO PROPORÇÃO DA DESPESA TOTAL
2016 (realizados)	115,3	2.007,5	5,7%
2017 (realizados)	84,3	2.116,7	4,0%
2018 (estimado e autorizado)	59,4	2.467,9	2,4%
2019 (estimados)	69,8	2.503,5	2,8%
Varição nominal = (2019/2018) – 1	17,5%	1,4%	16,7%

Fonte: Informações Complementares (Anexos 1 a 4) e SIGA Brasil.

1) Montante dos orçamentos fiscal e da seguridade social líquido do refinanciamento da dívida; executados (2016 e 2017), autorizado (2018) e estimado pelo PLOA/2019.

A Tabela 57 mostra a distribuição regional dos benefícios financeiros e creditícios. Destaque-se que em 2019 61,5% desses benefícios devem beneficiar as regiões Sudeste e Sul, percentual que em 2018 é de 54,5%. Considerando-se as estimativas para o biênio, fica evidente o aumento de 9,6% para a Região Sudeste, em detrimento de todas as demais regiões.

TABELA 57 - DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

Região	%2019	%2018	%2019 - %2018
Norte	6,7%	8,0%	-1,3%
Nordeste	22,7%	26,9%	-4,2%
Centro-Oeste	9,0%	10,6%	-1,5%
Sudeste	45,5%	35,9%	9,6%
Sul	16,0%	18,6%	-2,6%
Total	100,0%	100,0%	

Fonte: Informações Complementares (Anexos 3 e 4).

Com respeito às estimativas para 2019, nos benefícios explícitos, destaca-se o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), que conta com quase 20% do total desses benefícios, concentrando-os na Região Sudeste. A concentração ocorreu também nos montantes realizado de 2017 e estimado para 2018. Em 2016, quando esse benefício abrangeu todas as regiões, a concentração foi de 87,9%. Nos benefícios implícitos, sobressaem-se os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), com respectivamente 14,8% e 11,2% dos benefícios e 0% e 37,7% afetos à Região Sudeste.

Os benefícios relativos aos empréstimos e financiamentos do BNDES relacionados às rubricas Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)⁷⁸, Empréstimos da União ao BNDES⁷⁹ e Programa de Sustentação do Investimento (PSI) respondem por 17,1% do total dos benefícios, dos quais apenas o PSI (4,8%) consiste em benefícios explícitos. A comparação dos 17,1% com os 31,8% da proposta do ano anterior (26,8%, pelas estimativas constantes das informações complementares) demonstra trajetória de ajustamento, em relação à anterior concentração do subsídio federal, no crédito empresarial operado pelo BNDES, que, em 2017, foi estimado em 44% do total (45,8%, em valores efetivamente realizados).

O montante dos benefícios financeiros e creditícios, ao lado dos gastos tributários e outros fatores que possam afetar a receita e a despesa, pode constituir elemento que crie dificuldades para o equilíbrio das contas públicas, gerando maior endividamento. Embora não haja limite global para a dívida consolidada da União,

⁷⁸ Com base no art. 239, § 1º, da Constituição, da arrecadação da contribuição do PIS/PASEP que cabe ao FAT (a DRU retira 30% desses recursos), 40% são destinados ao BNDES na forma de empréstimo.

⁷⁹ Os empréstimos da União ao BNDES ou a outras agências financeiras oficiais de fomento são autorizados em leis específicas.

apesar da exigência constitucional nesse sentido (art. 52, inciso VI), há um outro limite que determina que o montante de operação de crédito anual não ultrapasse o total das despesas de capital, em observância ao disposto no inciso III do art. 167 da Constituição (regra de ouro). Para o exercício de 2019, o PLOA 2019 considera que haverá descumprimento desse limite.

Nesse contexto, o art. 21, § 3º, da LDO 2019 prevê que o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional plano de revisão de despesas e receitas, inclusive benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia para o período de 2019 a 2022.

O aumento 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 R\$ 5,4 bilhões no montante desses benefícios, em comparação com R\$ 4,2 bilhões e R\$ 4,4 bilhões em 2018 e 2017 respectivamente (Informações Complementares, Anexo 5 e notas técnicas conjuntas anteriores). Os “Empréstimos da União ao BNDES” apresentam a maior sensibilidade individual à variação, ao responderem por 46,3% da elevação total. Tal sensibilidade indica o elevado grau de transferência de renda, promovida por esses benefícios implícitos na ampliação do *funding* do BNDES com recursos captados pelo aumento da dívida pública mobiliária federal (DPMF). Em conjunto com os “Fundos Constitucionais de Financiamento”, com 27,3% de benefícios explícitos, abrangem quase três quartos dos efeitos resultantes da variação de cada 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.

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.

Até a Lei Orçamentária de 2016, o rol de autorizações para abertura de créditos suplementares aumentava a cada exercício de forma genérica para suplementação de todas as despesas, obrigatórias ou discricionárias, em determinado percentual (10% ou 20% de *cada subtítulo*).

A partir da Lei Orçamentária para 2017, inclusive no PLOA 2019, o rol foi reduzido, e a regra geral de suplementação dividida de acordo com o indicador de resultado primário da despesa.

Em relação à Lei Orçamentária de 2018, no PLOA 2019 ocorreram as modificações arroladas a seguir.

A alteração do art. 4º, inciso I, alínea “e”, amplia a possibilidade de suplementação de dotações classificadas como despesas financeiras em 20% do valor do respectivo subtítulo. Desse modo, esse percentual de suplementação passa a ser aplicado a todas as despesas financeiras, inclusive aquelas já favorecidas pelas demais alíneas do inciso: (i) Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais (alínea “a”); (ii) serviço da dívida (alínea “b”); (iii) execução da Política de Garantia de Preços Mínimos e à Formação e Administração de Estoques Reguladores e Estratégicos de Produtos Agropecuários (alínea “c”); e (iv) transferências aos fundos constitucionais de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (alínea “d”).

No que se refere à suplementação de dotações relativas a despesas obrigatórias (RP 1), a necessidade de o acréscimo ser previamente demonstrado no relatório de avaliação bimestral de receitas e despesas primárias deixou de ser mencionada no inciso II do art. 4º, passando a constar dos §§ 9º e 10.

As alterações no art. 4º, inciso II, alínea “c”, tornam a redação mais precisa, mantendo inalterada a possibilidade de remanejamentos entre os GNDs 3, 4 e 5, no âmbito do mesmo subtítulo objeto de suplementação e nas dotações destinadas à execução da Política de Garantia de Preços Mínimos e à Formação e Administração de Estoques Reguladores e Estratégicos de Produtos Agropecuários.

A alínea “g” do inciso III do art. 4º foi alterada para esclarecer que a autorização para suplementação de dotações classificadas com “RP 2” em ações e serviços públicos de saúde, identificadas com “IU 6”, só podem ser feitas mediante a utilização de recursos provenientes de anulação de dotações também alocadas nessas ações e serviços e classificadas no mesmo RP. No caso, não se pode, no âmbito de ações e serviços públicos de saúde, cancelar dotação destinada a despesa obrigatória para suplementar dotação que deva atender a despesa discricionária.

No art. 4º, inciso III, foi incluída a alínea “h” para autorizar a suplementação de dotações classificadas com “RP 2” na ação “218Y - Despesas Judiciais da União, de suas Autarquias e Fundações Públicas”, no âmbito da Advocacia-Geral da União, mediante a utilização de recursos provenientes de anulação de dotações orçamen-

tárias, limitada a 20% (vinte por cento) do valor do subtítulo objeto da anulação. Cria-se a possibilidade de suplementação de dotação destinada a ação específica da AGU em qualquer montante, podendo ser utilizados recursos de quaisquer órgãos do Poder Executivo, desde que observado o limite de cancelamento⁸⁰.

A alteração do art. 4º, inciso III, alínea “i”, amplia a possibilidade de suplementação de dotações classificadas como despesas primárias discricionárias em 20% do valor do respectivo subtítulo. Dessa forma, esse percentual de suplementação passa a ser aplicado a todas as despesas financeiras, inclusive aquelas já favorecidas pelas demais alíneas do inciso: (i) contribuições, anuidades e integralizações de cotas, constantes dos programas “0910 - Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais” e “0913 - Operações Especiais - Participação do Brasil em Organismos Financeiros Internacionais” (alínea “a”); (ii) projeto de Desenvolvimento e Implantação do Sistema de Processo Judicial Eletrônico - PJe, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário (alínea “b”); (iii) despesas abrangidas pela subfunção defesa civil, no âmbito do Ministério da Integração Nacional (alínea “c”); (iv) grupos de natureza de despesa “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras” (alínea “d”); (v) despesas decorrentes de variação cambial (alínea “e”); (vi) despesas com operações de Garantia da Lei e da Ordem (alínea “f”); (vii) ações e serviços públicos de saúde, identificadas nesta Lei com “IU 6” (alínea “g”); e (viii) despesas judiciais no âmbito da Advocacia-Geral da União (alínea “h”, nova em relação à LOA 2018).

No caso de suplementação para a recomposição de dotações que venham a sofrer reduções efetuadas pelo Congresso Nacional, a modificação constante do inciso V do art. 4º exclui o limite de 40% para cancelamento de dotações incluídas ou acrescidas por meio de emenda não impositiva.

A alteração constante do § 2º do art. 4º aperfeiçoa o texto da lei vigente, no sentido de exigir, em geral, cancelamentos compensatórios em situações nas quais o crédito suplementar possa levar a despesa autorizada a patamar superior ao teto de gastos da União, definido no art. 107 do ADCT na forma de limites individualizados, ou incompatível com o cumprimento da meta de resultado primário estabelecido na LDO 2019⁸¹. A exigência não se aplica quando o crédito suplementar, destinado a transferências constitucionais ou legais aos entes subnacionais, for suportado por excesso de arrecadação ou *superavit* financeiro de receitas vinculadas a essas transferências, conforme ressalva constante do § 11 do art. 4º do PLOA 2019. Essa ressalva se justifica em virtude de referidas transferências constituírem despesas não incluídas no teto de gastos da União e que não impactam o resultado primário quando se consideram simultaneamente as receitas que lhe dão origem.

As disposições constantes dos §§ 9º e 10 foram basicamente transferidas do inciso II do art. 4º da lei orçamentária vigente. O § 9º apresenta aperfeiçoamento na medida em que prevê que não apenas a necessidade de suplementação, mas também a possibilidade de cancelamento de dotações destinadas a despesas obrigatórias sejam previamente demonstradas no relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas primária.

O texto introduzido pelo § 13 veda a suplementação de “dotações” “custeadas” pela fonte “944 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações – Condicionados”, disposição coerente com o fato de que as despesas correspondentes bem como as operações de crédito que excedam o limite previsto no art. 167, inciso III, da Constituição (regra de ouro) não serão autorizadas pela LOA 2019, mas apenas por meio de projetos de lei de créditos adicionais aprovados por maioria absoluta do Congresso Nacional, proposições que deverão ser encaminhadas pelo Poder Executivo apenas em 2019.

⁸⁰ A ampliação do alcance da alínea “i” do inciso III do art. 4º possibilita que a ação tenha outras possibilidades de suplementação.

⁸¹ Por conta da existência de restos a pagar, dotações compatíveis não afastam plenamente o risco de descumprimento do teto de gastos e da meta de resultado primário, sendo necessário o controle dos gastos por meio da programação financeira, mesmo na hipótese de que estimativas de receitas e projeções de despesas se confirmem.

8. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

O Anexo VI do PLOA 2019 trata da relação de obras e serviços nos quais o TCU tenha identificado indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (art. 118, § 1º, inciso IV, da Lei nº 13.707/2018 - LDO/2019). Tais indícios constituem 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
- b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal.

O Anexo VI do PLOA 2019 relaciona onze 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 projeto.

Os programas de trabalho referentes às obras de construção do novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos, no Rio de Janeiro/RJ, dos Trechos 1 e 2 do corredor de ônibus da Radial Leste, em São Paulo/SP, de adequação da Travessia Urbana – BRs 235/407, em Juazeiro/BA, de construção de trecho da BR-040, no Estado do Rio de Janeiro, e de implantação do BRT de Palmas/TO já constam do Anexo VI da LOA 2018.

Quanto às obras de construção da Ferrovia Norte-Sul - Ouroeste/SP - Estrela D'Oeste/SP - EF-151, no Estado de São Paulo, o Aviso (CN) nº 17, de 2018, que trata das irregularidades verificadas no empreendimento, encontra-se em tramitação na CMO, aguardando designação de relator. Já os programas de trabalho referentes às obras da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia, em Pernambuco, da Vila Olímpica, em Parnaíba/PI, do Canal do Sertão, em Alagoas, e do Canal Adutor Vertente Litorânea, na Paraíba, embora tenham sido analisados no processo de apreciação do PLOA 2018, não foram inseridos 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 3/COI/CMO (p. 31), de 2017⁸², que a obra teve indicação de paralisação por parte do TCU durante a apreciação do PLOA 2017. Contudo, alegando 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, o Congresso Nacional deliberou por não incluir o programa de trabalho correspondente no anexo de obras paralisadas da LOA 2017. A mesma deliberação foi adotada durante a apreciação do PLOA 2018 e, portanto, este programa de trabalho não consta do Anexo VI da LOA 2018.

No que concerne às obras da Vila Olímpica em Parnaíba/PI, consta do Relatório nº 3/COI/CMO (p. 66), de 2017, que a obra teve indicação de paralisação por parte do TCU em setembro de 2013, por meio do Acórdão nº 2394/2013-Plenário. Desde então, esta obra constou do quadro de bloqueio das leis orçamentárias subsequentes. Entretanto, durante o exercício de 2017, o Ministério do Esporte instou a Caixa Econômica Federal a adotar as providências exaradas pelo Tribunal de Contas da União e foi efetuada a rescisão do Contrato de Repasse correspondente⁸³. Assim sendo, o Congresso Nacional deliberou por não incluir o programa de trabalho correspondente no Anexo VI da LOA 2018.

No tocante às obras do Canal do Sertão, em Alagoas, consta do Relatório nº 3/COI/CMO (p. 127), de 2017, que a obra teve indicação de paralisação por parte do TCU durante a apreciação do PLOA 2016, por meio do Acórdão nº 2957/2015-Plenário, constando do Anexo VI das leis orçamentárias dos exercícios de 2016 e 2017. Quando da apreciação do PLOA 2018, o Congresso Nacional entendeu que os gestores atenderam todas as

⁸² Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/subcomissoes>. Acesso em 6/9/2018.

⁸³ Contrato de Repasse 334262-25/2010, cujo termo de rescisão foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) nº 205, de 25 de outubro de 2017, Seção 3, página 93.

providências indicadas pelo TCU, considerando-as adequadas para a solução do caso concreto, em especial a apresentação de uma proposta de repactuação do contrato que atenderia aos termos exigidos pelo Tribunal, uma vez que, até aquele momento, a Corte de Contas não havia apresentado qualquer objeção a respeito. Desta forma, o Congresso deliberou por não incluir o programa de trabalho no Anexo VI da LOA 2018.

E quanto às obras do Canal Adutor Vertente Litorânea, na Paraíba, consta do Relatório nº 3/COI/CMO (p. 139), de 2017, que a discussão limitou-se a modificações do projeto executado em relação ao que foi licitado. Durante a apreciação do PLOA 2018, o Congresso Nacional decidiu não incluir este empreendimento no Anexo VI, baseando-se no entendimento do TCU constante do Acórdão nº 1536/2016-Plenário, que considera ser lícito ao gestor, em um conjunto específico de casos concretos relacionados a obras hídricas no Nordeste, dentre os quais se inseria o mencionado canal, exercitar um julgamento de conveniência e oportunidade no que se refere a bloquear os recursos e forçar uma relicitação da obra ou alterar o contrato em proporções superiores ao limite legal. Posteriormente, em 02/01/2018, o Tribunal comunicou à CMO, por meio do Aviso nº 1 – GP/TCU, que foi exarado Despacho indicando a existência de irregularidades graves do tipo IGP no Contrato 6/2011, relativo aos serviços de execução do Lote 3 do Canal Adutor Vertente Litorânea Paraibana. A referida comunicação proveniente da Corte de Contas foi autuada no Congresso Nacional como o Aviso (CN) nº 5, de 2018, e atualmente encontra-se em tramitação na CMO, aguardando designação de relator.

É de se destacar que não há impedimento legal para que as programações discriminadas no Anexo VI recebam dotações orçamentárias no PLOA 2019. 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. 118 da LDO 2019.

Cumpra ponderar, também, que a relação constante do PLOA 2019 tem caráter preliminar, pois deverá ser atualizada pelo TCU em até cinquenta e cinco⁸⁴ dias após o encaminhamento do PLOA 2019, conforme previsto no art. 120, inciso II, da LDO 2019, ou mesmo posteriormente, caso novas ocorrências venham a ser identificadas pela Corte de Contas. Na hipótese de serem identificados 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, o Congresso Nacional, em virtude do que determina o art. 119 da LDO 2019, deve levar em 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.

⁸⁴ Nas leis de diretrizes orçamentárias anteriores à vigente, o prazo era de setenta dias após o encaminhamento do PLOA. O novo prazo corresponde à sugestão do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI presente no Relatório nº 3/COI/CMO (pp. 21 e 22), de 2017, apresentado durante a tramitação legislativa do PLOA 2018.

**ANEXO À NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 02/2018
DESPESAS CONDICIONADAS À APROVAÇÃO DE PROJETO DE LEI DE CRÉDITO ADICIONAL**

R\$

Ação	Projeção 2019 (a)	Despesa Condicionada no PLOA 2019		Despesa Autorizada PLOA 2019 (c = a - b)
		Valor (b)	%	
Benefícios Previdenciários do Regime Geral de Previdência Social	637.851.932.740	201.705.263.179	31,6%	436.146.669.561
0005 SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS)	7.121.405.402	0	0,0%	7.121.405.402
009W COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA	3.669.760.264	0	0,0%	3.669.760.264
0625 SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO DE PEQUENO VALOR	7.662.960.000	0	0,0%	7.662.960.000
0E81 BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS URBANOS	486.846.676.362	201.705.263.179	41,4%	285.141.413.183
0E82 BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS RURAIS	132.551.130.712	0	0,0%	132.551.130.712
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica de Assist. Social (LOAS)	60.234.313.628	30.000.000.000	49,8%	30.234.313.628
0005 SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS)	144.265.299	0	0,0%	144.265.299
00H5 BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) À PESSOA IDOSA E DA RENDA MENSAL VITALÍCIA (RMV) POR INVALIDEZ	25.770.663.941	15.000.000.000	58,2%	10.770.663.941
00IN BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) À PESSOA COM DEFICIÊNCIA E DA RENDA MENSAL VITALÍCIA (RMV) POR INVALIDEZ	33.441.380.389	15.000.000.000	44,9%	18.441.380.389
0625 SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO DE PEQUENO VALOR	878.003.999	0	0,0%	878.003.999
Transf. Renda a Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza - Bolsa Família	30.035.690.000	15.000.000.000	49,9%	15.035.690.000
8442 TRANSFERÊNCIA DE RENDA DIRETAMENTE ÀS FAMÍLIAS EM CONDIÇÃO DE POBREZA E EXTREMA POBREZA (LEI Nº 10.836, DE 2004)	29.484.920.000	15.000.000.000	50,9%	14.484.920.000
8446 SERVIÇO DE APOIO À GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	550.770.000	0	0,0%	550.770.000
Subsídios e Subvenções Econômicas (1)	16.969.740.708	9.000.000.000	53,0%	7.969.740.708
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)	3.362.672.000	2.017.603.000	60,0%	1.345.069.000
009J SUBVENÇÃO ECONÔMICA NOS FINANCIAMENTOS DESTINADOS À REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E ÀS EXPORTAÇÕES (LEI Nº 11.529, DE 2007)	6.097.000	0	0,0%	6.097.000
00EI SUBVENÇÃO ECONÔMICA NAS OPERAÇÕES DE FINANCIAMENTO PARA A ESTOCAGEM DE ÁLCOOL COMBUSTÍVEL E PARA RENOVAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE CANAVIAIS (LEI Nº 12.666, DE 2012)	10.591.000	0	0,0%	10.591.000
00GW SUBVENÇÃO ECONÔMICA PARA GARANTIA E SUSTENTAÇÃO DE PREÇOS NA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (LEI Nº 8.427, DE 1992)	50.000.000	0	0,0%	50.000.000

R\$

	Ação	Projeção 2019 (a)	Despesa Condicionada no PLOA 2019		Despesa Autorizada PLOA 2019 (c = a - b)
			Valor (b)	%	
00GZ	SUBVENÇÃO ECONÔMICA NAS AQUISIÇÕES DO GOVERNO FEDERAL DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR E NA FORMAÇÃO DE ESTOQUES REGULADORES E ESTRATÉGICOS - AGF-AF (LEI Nº 8.427, DE 1992)	18.000.000	0	0,0%	18.000.000
00M3	SUBVENÇÃO ECONÔMICA NAS OPERAÇÕES DE FINANCIAMENTO AO SETOR PRODUTIVO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL (LEI Nº 12.712, DE 2012)	46.293.000	0	0,0%	46.293.000
00PL	SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM OPERAÇÕES CONTRATADAS NO ÂMBITO DO PROGRAMA FAT GIRO RURAL (LEI Nº 11.775, DE 2008)	10.000.000	0	0,0%	10.000.000
0265	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES RELATIVAS AO PROGRAMA DE GARANTIA DA ATIVIDADE AGROPECUÁRIA - PROAGRO (LEI Nº 8.171, DE 1991)	437.208.000	226.393.000	51,8%	210.815.000
0267	SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM OPERAÇÕES NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES - PROEX (LEI Nº 10.184, DE 2001)	1.600.000.000	960.000.000	60,0%	640.000.000
0281	SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM OPERAÇÕES NO ÂMBITO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF (LEI Nº 8.427, DE 1992)	3.473.634.000	1.736.817.000	50,0%	1.736.817.000
0294	SUBVENÇÃO ECONÔMICA NAS OPERAÇÕES DE CUSTEIO AGROPECUÁRIO (LEI Nº 8.427, DE 1992)	2.217.528.000	1.108.764.000	50,0%	1.108.764.000
0297	SUBVENÇÃO ECONÔMICA PARA RECUPERAÇÃO DA LAVOURA CACAUEIRA BAIANA (LEIS Nº 9.126, DE 1995)	60.100.000	0	0,0%	60.100.000
0298	SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM OPERAÇÕES DE COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS (LEI Nº 8.427, DE 1992)	40.444.000	0	0,0%	40.444.000
0299	SUBVENÇÃO ECONÔMICA NAS AQUISIÇÕES DO GOVERNO FEDERAL E NA FORMAÇÃO DE ESTOQUES REGULADORES E ESTRATÉGICOS - AGF (LEI Nº 8.427, DE 1992)	382.000.000	191.000.000	50,0%	191.000.000
0300	SUBVENÇÃO ECONÔMICA PARA GARANTIA E SUSTENTAÇÃO DE PREÇOS NA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS (LEI Nº 8.427, DE 1992)	630.000.000	315.000.000	50,0%	315.000.000
0301	SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM OPERAÇÕES DE INVESTIMENTO RURAL E AGROINDUSTRIAL (LEI Nº 8.427, DE 1992)	2.308.574.000	1.154.287.000	50,0%	1.154.287.000
0611	SUBVENÇÃO ECONÔMICA PARA OPERAÇÕES DECORRENTES DO ALONGAMENTO DE DIVIDAS 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)	2.150.227.000	1.290.136.000	60,0%	860.091.000
0A27	EQUALIZAÇÃO DE JUROS NOS FINANCIAMENTOS AO AGRONEGÓCIO CAFÉ (LEI Nº 8.427, DE 1992)	156.372.708	0	0,0%	156.372.708
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	0	0,0%	10.000.000
Compensação ao Fundo do Regime Geral de Prev. Social - FRGPS (Lei 12.546, de 2011)					
00LI	COMPENSAÇÃO AO FUNDO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - FRGPS (LEI Nº 12.546, DE 2011)	9.973.858.451	2.474.226.074	24,8%	7.499.632.377
Total		755.065.535.527	258.179.489.253	34,2%	496.886.046.274

Fonte: PLOA 2019.

1) O demonstrativo divulgado pelo Poder Executivo na coletiva de imprensa em que o PLOA 2019 foi apresentado considera R\$ 18.678,2 para o total da despesa projetada com subsídios e subvenções no exercício financeiro. Isso decorre do fato de ter sido utilizado o critério de caixa, em que a projeção de despesa empenhada que necessariamente deva ser paga apenas em 2020 é desconsiderada, enquanto o pagamento de restos a pagar inscritos até 2018 é incluído.

