

SEÇÃO VI

Política fiscal

Sumário

O exercício de 2020 começou com um estoque de R\$ 180,7 bilhões de restos a pagar (RAP) totais, incluindo despesas primárias e financeiras – uma redução de R\$ 8,9 bilhões (4,7%), em termos nominais, em relação ao observado em 2019 (R\$ 189,6 bilhões). A aceleração dos pagamentos em dezembro certamente contribuiu para essa redução, mas o principal determinante foi o aumento de cancelamentos de RAP de exercícios anteriores. O aumento observado de RAP pagos em 2019 refletiu apenas a mudança, no final de 2018, na sistemática de pagamentos das ordens bancárias emitidas, a qual levou a um forte aumento de RAP relativos a despesas obrigatórias em 2019.

O orçamento de 2020 foi elaborado com as despesas calibradas para atingir o limite dado pelo teto de gastos (ao contrário de 2019, quando o orçamento trouxe uma folga em relação ao teto) e a meta de resultado primário. Isso significa que, mesmo diante de reestimativas de receitas para cima, não há espaço para acomodar novos gastos sujeitos ao teto, a menos que outros sejam revistos para baixo. Como o reajuste do salário mínimo foi superior ao utilizado como referência no orçamento, aumentando, portanto, as despesas a ele vinculadas, será necessário reduzir outras despesas para não violar a regra do teto. O espaço de manobra para acomodar o aumento das despesas afetadas pelo salário mínimo, no entanto, foi bastante reduzido, em razão da inclusão das emendas de relator entre aquelas de execução obrigatória (orçamento impositivo).

Em 2019, o resultado primário do setor público consolidado (SPC) mostrou um avanço importante, com a redução do *deficit* de 1,6% para 0,9% do produto interno bruto (PIB) em relação a 2018 – parte disso devido a receitas extraordinárias. O principal determinante foi a redução do *deficit* primário do governo central, de 1,7% para 1,2% do PIB. O *deficit* nominal do SPC, embora ainda em patamar elevado, também declinou, de 7,1% para 5,9% do PIB. Além da melhora do primário, também o peso dos juros sobre a dívida pública se reduziu, de 5,4% para 5,1% do PIB. A dívida líquida do SPC aumentou de 53,7% para 55,7% do PIB, enquanto a dívida bruta do governo geral (DBGG) declinou de 76,5% para 75,8% do PIB – a primeira redução em cinco anos. Contribuíram para essa redução as vendas de reservas cambiais, que acarretaram a redução das operações compromissadas do Banco Central do Brasil (BCB), e a devolução de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ao Tesouro Nacional. Dados recém-divulgados pelo BCB para janeiro mostram uma nova queda do *deficit* primário no SPC, para 0,7% do PIB, enquanto o resultado nominal aumentou ligeiramente, para 6,0% do PIB.

Paulo Mansur Levy

Técnico de Planejamento e Pesquisa da
Diretoria de Estudos e Políticas
Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

paulo.levy@ipea.gov.br

Sérgio Fonseca Ferreira

Analista de Planejamento e Orçamento na
Diretoria de Estudos e Políticas
Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

sergio.ferreira@ipea.gov.br

Felipe dos Santos Martins

Pesquisador do Programa de Pesquisa para
o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na
Dimac/Ipea.

felipe.martins@ipea.gov.br

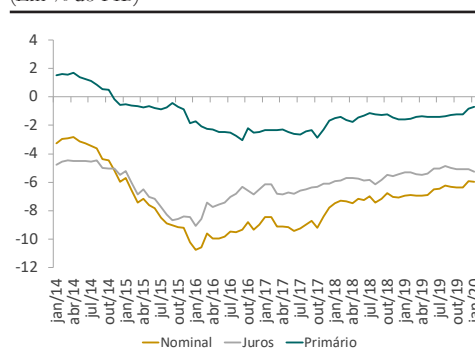
Analisando os dados “acima da linha”, verifica-se que as receitas totais em 2019 cresceram 6,1% reais ante o ano anterior, avanço explicado quase totalmente pelas receitas não administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB). As receitas de impostos e contribuições (inclusive do Regime Geral de Previdência Social – RGPS) cresceram 1,1% em termos reais, enquanto as receitas não administradas pela RFB tiveram um aumento real de 40,6%. Esse desempenho é explicado principalmente pelo leilão do excedente da cessão onerosa, que carrou R\$ 70 bilhões para o Tesouro, e pelo aumento dos pagamentos de dividendos de empresas estatais.

As despesas aumentaram 2,7% reais em 2019. Pessoal e encargos sociais cresceram 1,3% e benefícios previdenciários, 3,0%. Excluindo-se o pagamento à Petrobras, as despesas discricionárias caíram 3,1% reais ante 2018. Com isso, o governo central fechou 2019 com um *deficit* primário, a preços correntes, de R\$ 95 bilhões – menor que o de 2018 (R\$ 120,2 bilhões) e também inferior à meta definida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o ano (R\$ 139 bilhões). Da redução de R\$ 25,2 bilhões do *deficit* primário entre 2018 e 2019, quase 95% decorreram da receita extraordinária, líquida do pagamento à Petrobras e das transferências a estados e municípios associadas ao leilão do excedente da cessão onerosa. Em janeiro, o governo central teve um *superavit* primário de R\$ 44,1 bilhões, ante R\$ 30,0 bilhões em igual mês de 2019, refletindo o aumento da receita corrente líquida de R\$ 14,8 bilhões – associado principalmente à arrecadação de impostos.

1 Setor público consolidado: *deficit* e dívida pública nos dados “abaixo da linha”

O setor público consolidado registrou um deficit primário de 0,9% do PIB em 2019, com uma forte queda em relação ao resultado de -1,6% do PIB do ano anterior. Da queda de 0,7 ponto percentual (p.p.) do PIB, 0,5 p.p. veio do governo central, cujo deficit primário caiu de 1,7% para 1,2% do PIB no período. Governos regionais e empresas estatais, por seu turno, viram seus *superavit* aumentarem de 0,05% para 0,21% do PIB e de 0,06% para 0,16% do PIB, respectivamente (gráfico 1 e tabela 1).

GRÁFICO 1
SPC – resultado fiscal (critério “abaixo da linha”)
(Em % do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB)
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

A carga de juros sobre a dívida pública líquida seguiu em trajetória de queda, passando de 5,4% do PIB para 5,1% do PIB entre 2018 e 2019. Junto com a queda do *deficit* primário, a redução dos juros sobre a dívida levou a uma queda de 1,2 p.p. do PIB no *deficit* nominal, de 7,1% para 5,9% do PIB, do setor público consolidado. Novamente, o governo central respondeu pela maior parcela dessa redução: 0,7

p.p., com seu *deficit* nominal reduzindo-se de 6,2% para 5,5% do PIB. Vale lembrar que, em 2015, o *deficit* nominal foi de 10,2% do PIB. Dados recém-divulgados pelo BCB para janeiro mostram uma nova queda do *deficit* primário no SPC, para 0,7% do PIB, enquanto o resultado nominal aumentou ligeiramente, para 6,0% do PIB.

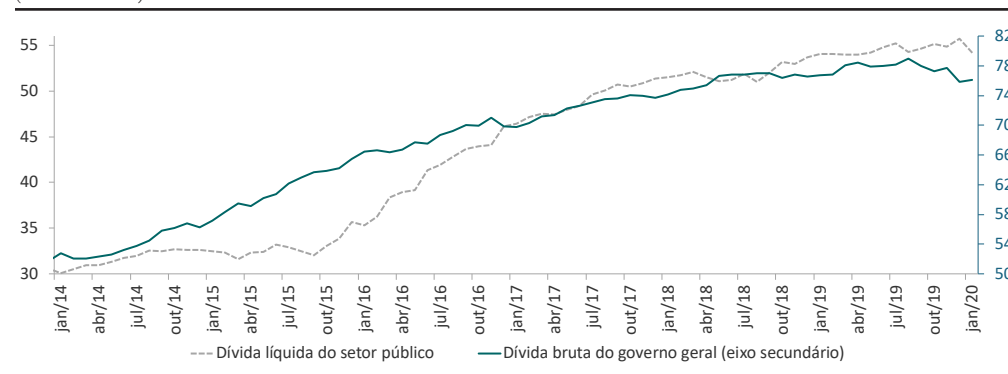
TABELA 1
Resultado fiscal segundo esferas de governo (critério “abaixo da linha”)
 (Em % do PIB)

Período	No ano		Acumulado em doze meses	
	2018	2019	Até jan./2019	Até jan./2020
Primário	-1,6	-0,9	-1,6	-0,7
Governo central	-1,7	-1,2	-1,7	-1,1
Subnacional	0,1	0,2	0,1	0,2
Estatais	0,1	0,2	0,1	0,2
Juros	-5,4	-5,1	-5,3	-5,3
Nominal	-7,1	-5,9	-6,9	-6,0

Fonte: BCB.
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

A dívida líquida do SPC alcançou 55,7% do PIB em 2019, 2,0 p.p. a mais que em 2018 (gráfico 2). Esse crescimento refletiu o impacto do *deficit* nominal (5,9% do PIB), apenas parcialmente contrabalançado pelo ajuste cambial (impacto da variação cambial de 4,0% sobre o valor das reservas em reais) de -0,7 p.p. do PIB e por ajustes no valor da dívida externa (-0,5 p.p. do PIB). O crescimento do PIB ajudou a reduzir a relação dívida líquida/PIB em 2,7 p.p. do PIB (gráfico 3). Em janeiro, a dívida líquida do SPC caiu para 54,2% do PIB, refletindo tanto o resultado primário sazonalmente elevado deste mês (contribuição de -0,8 p.p. do PIB em relação a dezembro) quanto o ajuste cambial (-0,9 p.p.). O crescimento do PIB contribuiu para uma redução de 0,3 p.p. do PIB, enquanto os juros nominais impactaram positivamente a dívida líquida do SPC em 0,5 p.p. do PIB.

GRÁFICO 2
Evolução da dívida líquida do SPC e da DBGG
 (Em % do PIB)

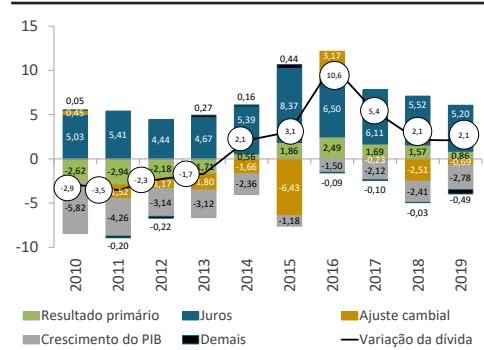


Fonte: BCB.
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

A DBGG caiu de 76,5% do PIB para 75,8% do PIB entre 2018 e 2019 – algo que não acontecia desde 2013. O crescimento da economia contribuiu com 3,8 p.p. para a redução da dívida como proporção do PIB. Além disso, as emissões líquidas também tiveram um impacto negativo, com uma contribuição de 2,7

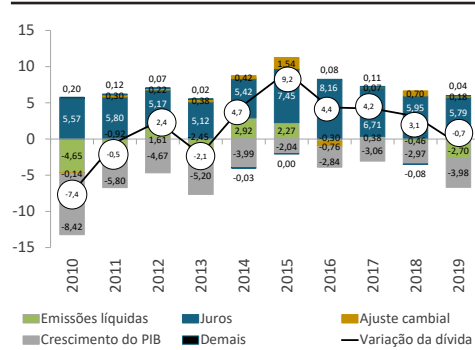
p.p. do PIB, refletindo as operações cambiais do BCB, envolvendo as vendas de dólares no mercado à vista e a consequente redução da dívida pública em mercado associada a operações compromissadas (3,3% do PIB) e à redução das operações de *swap* cambial (0,7% do PIB). Apesar da devolução de recursos pelo BNDES ao Tesouro no montante de R\$ 123 bilhões, ou 1,7% do PIB, a dívida mobiliária do Tesouro Nacional em mercado aumentou em 1,1% do PIB. As pressões no sentido de redução da relação dívida bruta/PIB, no entanto, foram compensadas em boa medida pela acumulação de juros, em volume equivalente a 5,6 p.p. do PIB (gráfico 4). Em janeiro, a DBGG aumentou ligeiramente em relação a dezembro, para 76,1% do PIB, refletindo os juros nominais (+0,5 p.p. do PIB) e o efeito da desvalorização cambial de quase 6% sobre a dívida externa bruta (+0,3 p.p. do PIB). Em sentido contrário, o crescimento do PIB reduziu a relação DBGG/PIB em 0,4 p.p.

GRÁFICO 3
Fatores condicionantes da dívida líquida do SPC: contribuições para a variação anual da dívida líquida (Em % do PIB)



Fonte: BCB.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 4
Fatores condicionantes da DBGG: contribuições para a variação anual (Em % do PIB)



Fonte: BCB.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

2 Resultado do tesouro nacional – os dados “acima da linha”

Em 2019, o governo central teve um *deficit* primário, a preços correntes, de R\$ 95 bilhões – menor que o de 2018 (R\$ 120,2 bilhões) e também inferior à meta definida pela LDO para o ano (R\$ 139 bilhões).

As receitas totais cresceram 6,1% reais ante o ano anterior, avanço explicado quase totalmente pelas receitas não administradas pela RFB. As receitas de impostos e contribuições (inclusive do RGPS) cresceram 1,1% em termos reais, em linha com o crescimento do PIB estimado para o ano (também de 1,1%, segundo o Ipea), com variação de 0,7% nas receitas administradas pela RFB e de 1,8% da arrecadação do RGPS (tabela 2).

Em contraste com o crescimento relativamente baixo das receitas de impostos e contribuições, as receitas não administradas pela RFB tiveram um aumento real de 40,6% e corresponderam a 16,8% das receitas totais, ante 12,7% no ano

anterior. Esse desempenho é explicado principalmente pelo leilão do excedente da cessão onerosa, que carrou R\$ 70 bilhões para o Tesouro, e pelo aumento dos pagamentos de dividendos de empresas estatais.

TABELA 2
Governo central – resultado primário

Itens	Mensal (preços constantes, R\$ milhões de dez./2019)		Taxa de variação (%)	Janeiro-dezembro (preços constantes, R\$ milhões de dez./2019)		Taxa de variação (%)
	Dez./2018	Dez./2019		2018	2019	
1. Receita total	150.791	233.586	54,9	1.571.367	1.666.921	6,1
1.1 Receitas administradas pela RFB	81.175	81.902	0,9	958.794	965.956	0,7
1.2 Arrecadação do RGPS	55.803	54.384	-2,5	413.712	421.345	1,8
1.3 Receitas não administradas	13.815	97.300	604,3	198.876	279.669	40,6
2. Transferências a estados e municípios	29.090	41.293	41,9	271.812	293.979	8,2
3. Receita líquida (1-2)	121.701	192.293	58,0	1.299.555	1.372.942	5,6
4. Despesa total	154.815	206.929	33,7	1.430.104	1.469.245	2,7
4.1 Pessoal e encargos sociais	33.671	34.389	2,1	315.374	319.324	1,3
4.2 Benefícios da previdência	65.079	66.501	2,2	620.276	638.865	3,0
4.3 Outras despesas obrigatórias	18.180	17.095	-6,0	213.362	199.342	-6,6
4.4 Despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira	37.885	88.944	134,8	281.092	311.714	10,9
5. Resultado previdenciário	-9.276	-12.117	30,6	-206.565	-217.521	5,3
6. Fundo soberano	0	0	-	4.287	0	-
7. Resultado primário (3-4+6)	-33.114	-14.637	-55,8	-126.262	-96.303	-23,7

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.
Nota: Receita federal do Brasil (RFB).

Ainda na tabela 2, observa-se forte aumento real (8,2%) das transferências a estados e municípios, reflexo do aumento da arrecadação de impostos compartilhados, especialmente o Imposto de Renda (IR), e da transferência de cerca de um terço da receita do leilão do excedente da cessão onerosa para os entes subnacionais. Ainda assim, a receita líquida aumentou 5,6% reais no ano.

As despesas aumentaram 2,7% reais em 2019. Pessoal e encargos sociais cresceram 1,3% e benefícios previdenciários, 3,0%. Essas despesas correspondem a 65,2% do total. As outras despesas obrigatórias (14,9% do total) caíram 6,6% reais, e as despesas do Poder Executivo com controle de fluxo (21,2% do total) cresceram 10,9%.

Como visto, a receita associada ao bônus de assinatura do leilão do excedente da cessão onerosa foi importante para explicar a redução do resultado primário do governo central em 2019. Em termos líquidos, o leilão do excedente da cessão onerosa gerou para o governo R\$ 23,9 bilhões (excluindo o pagamento à Petrobras, de R\$ 34,4 bilhões, e a transferência de parte da receita para estados e municípios, no valor de R\$ 11,7 bilhões). Ou seja, da redução de R\$ 25,2 bilhões do *deficit* primário entre 2018 e 2019, quase 95% decorreram da receita extraordinária associada ao leilão do excedente da cessão onerosa. Em 2018, contudo, também foram contabilizadas receitas extraordinárias associadas ao fundo soberano, no valor de R\$ 4,0 bilhões. Excluindo-se essas receitas da base de comparação, a redução do *deficit* apenas como função das receitas “recorrentes” (no sentido restrito deste parágrafo) teria sido de apenas R\$ 5,3 bilhões.

2.1 Receitas



As receitas com impostos e contribuições, incluindo o RGPS, cresceram 1,1% em termos reais em 2019. Embora, como notado anteriormente, o crescimento real da arrecadação esteja em linha com o crescimento estimado para o PIB, vários fatores não ligados à atividade econômica – derivados de mudanças das regras tributárias e de programas de renegociação de débitos tributários – afetam o desempenho dos diferentes impostos. A arrecadação do Imposto de Renda (IR) cresceu 5,8%, sendo que o IR de pessoas físicas cresceu 9,8%; o de pessoas jurídicas, 2,1%; e o retido na fonte, 7,6% – com destaque para o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), rendimentos do trabalho, cuja arrecadação cresceu 10,9% (tabela 3).

TABELA 3
Principais componentes da receita do governo central

Itens	Mensal (preços constantes, R\$ milhões de dez./2019)		Taxa de variação (%)	Janeiro-dezembro (preços constantes, R\$ milhões de dez./2019)		Taxa de variação (%)
	Dez./2018	Dez./2019		2018	2019	
Receita total	150.791	233.586	54,9	1.571.367	1.666.921	6,1
Receitas com Impostos e Contribuições, líquidas de incentivos fiscais	136.976	136.286	-0,5	1.372.491	1.387.252	1,1
IPI ¹	5.041	4.562	-9,5	58.677	53.755	-8,4
Imposto de Renda (IR)	38.197	38.169	-0,1	384.531	406.875	5,8
Imposto sobre Importações	2.893	3.332	15,2	43.037	43.917	2,0
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	3.910	4.158	6,3	38.928	41.856	7,5
COFINS ²	23.484	20.079	-14,5	266.143	243.552	-8,5
PIS ³ /PASEP ⁴	6.031	5.354	-11,2	70.003	66.083	-5,6
CSLL ⁵	5.471	4.007	-26,8	83.348	83.913	0,7
Arrecadação do RGPS	55.803	54.384	-2,5	413.712	421.345	1,8
Receitas não administradas	13.815	97.300	604,3	198.876	279.669	40,6
Concessões	167	84.684	50.655,8	23.021	93.455	306,0
Dividendos	585	797	36,3	8.157	21.238	160,4
CotaParte de compensações financeiras	3.397	2.965	-12,7	63.367	66.108	4,3
Contribuição do salário educação	2.429	2.787	14,7	23.346	22.546	-3,4
Plano de seguridade social dos servidores	1.294	1.207	-6,7	14.524	14.202	-2,2
Demais receitas não administradas pela RFB	5.942	4.860	-18,2	66.461	62.121	-6,5

Nota 1: Imposto sobre Produtos Industrializados.

Nota 2: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.

Nota 3: Programa de Integração Social.

Nota 4: Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público.

Nota 5: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Em contrapartida, as arrecadações do IPI, do PIS e da Cofins tiveram fortes quedas: 8,4%, 5,6% e 8,5%, em termos reais, respectivamente. No IPI, a redução refletiu, em parte, mudanças na sistemática de compensações tributárias, que passou a permitir compensações cruzadas entre tributos não previdenciários e previdenciários.¹ Essa mudança eleva a arrecadação previdenciária e reduz a dos outros impostos e contribuições. No caso do IPI, houve um aumento na arrecadação dos impostos que incidem sobre fumo (2,9%), bebidas (26,9%) e IPI vinculado a importações (2,4%). A arrecadação de IPI automóveis caiu 4,8% e a de IPI outros, 23,9%.

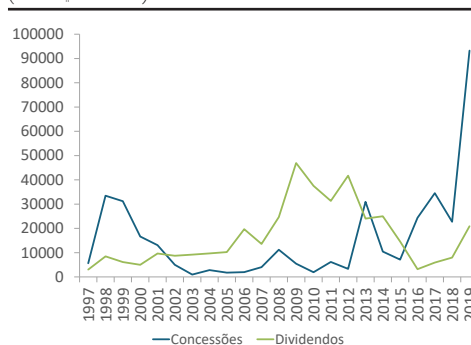
1 Lei no 13.670, de 23 de maio de 2018, conforme o relatório Resultado do Tesouro Nacional, vol. 25, n. 12, Dezembro de 2019. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/246449/relatorio_dez19.pdf/a08047f4-da39-4a1c-907a-565012054fd9>.

Além do efeito mencionado da mudança de legislação sobre a compensação de impostos, as quedas na arrecadação de PIS e Cofins ainda refletem, por um lado, a desoneração do óleo diesel a partir de junho de 2018 (de modo que a comparação de 2019 com os meses iniciais daquele ano fica distorcida) e, por outro, a arrecadação, em janeiro de 2018, associada aos programas de renegociação de dívidas tributárias (Programa de Regularização Tributária/Programa Especial de Recuperação Tributária – PRT/PERT), sem contrapartida em janeiro de 2019. Além disso, em janeiro de 2019, parte das receitas de PIS/Cofins associadas ao PERT foi reclassificada como IR, o que também afeta desfavoravelmente a comparação com igual mês do ano anterior. Por fim, em maio de 2018, houve uma reclassificação do resíduo de estoques de parcelamentos especiais, no valor de R\$ 7,0 bilhões, que inflou a arrecadação desses impostos (e também do IR) naquele momento sem que houvesse relação com a atividade econômica no período.

A arrecadação de contribuições previdenciárias para o RGPS cresceu 1,8% em 2019. De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o emprego privado com carteira assinada (inclusive empregados domésticos) cresceu cerca de 1,0% no ano passado, e 1,7% se forem incluídos trabalhadores com carteira no setor público e empregadores e trabalhadores por conta própria com Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). O rendimento médio deste último agregado caiu 0,3%, o que implica um crescimento de 1,4% da massa de rendimentos do trabalho que potencialmente integram a base de contribuição do RGPS. Levando em conta as ressalvas antes feitas quanto ao impacto de mudanças na sistemática de compensação entre obrigações previdenciárias e não previdenciárias, pode-se argumentar que as receitas do RGPS estão infladas por esse fator, o que aproximaria a arrecadação do desempenho do mercado de trabalho.

Como mencionado, as receitas não administradas pela RFB tiveram um forte aumento em 2019, R\$ 87,7 bilhões, o que equivale a um crescimento real de 40,6% em relação a 2018. Essa forte variação refletiu principalmente dois componentes não recorrentes: a concessão de áreas para a exploração de petróleo ligadas ao excedente da cessão onerosa, que resultou em uma receita extraordinária de R\$ 70 bilhões para o Tesouro; e a antecipação de dividendos de empresas estatais, que contribuiu para o aumento de R\$ 13,2 bilhões observado no ano (crescimento de 160% em relação a 2018). Apesar do forte crescimento, a receita de dividendos em 2019 está longe de ter sido atípica: ela de fato havia sido relativamente baixa de 2016 a 2018, mas atingiu valores anuais muito mais elevados em diversos momentos desde 2000, como mostra o gráfico 5.

GRÁFICO 5
Receitas de concessões e de dividendos
 (Em R\$ de 2019)



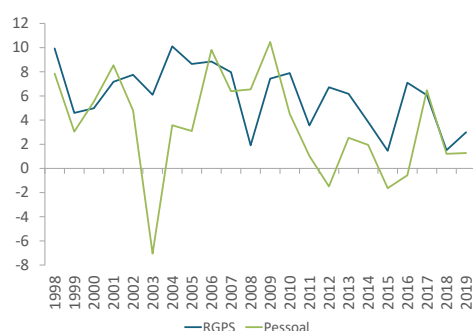
Fonte: BCB.
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

2.2 Despesas

As despesas primárias totais cresceram 2,7% reais em 2019, acelerando em relação a 2018, quando cresceram 2,0%. Os gastos com pessoal cresceram 1,3% em termos reais, praticamente a mesma variação observada em 2018 (1,2%) e bem menos que a média anual de variação desde 2000 (3,4% ao ano). As despesas com benefícios previdenciários aumentaram 3,0% em 2019, acelerando em relação à variação de 1,5% de 2018, mas ainda bem abaixo da média de 5,9% ao ano desde 2000 (tabela 4 e gráfico 6).

GRÁFICO 6

Despesas com benefícios previdenciários (RGPS) e pessoal – taxas anuais de crescimento real (IPCA) (Em %)



Fonte: BCB.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

TABELA 4

Principais componentes da despesa do governo central

Itens	Mensal (preços constantes, R\$ milhões de dez./2019)		Taxa de variação (%)	Janeiro-dez. (preços constantes, R\$ milhões de dez./2019)		Taxa de variação (%)
	Dez./2018	Dez./2019	2018 - 2019	2018	2019	2018 - 2019
1. Despesa total	154.815	206.929	33,7	1.430.104	1.469.245	2,7
1.1 Pessoal e encargos sociais	33.671	34.389	2,1	315.374	319.324	1,3
1.2 Benefício previdenciário	65.079	66.501	2,2	620.276	638.865	3,0
1.3 Outras despesas obrigatórias	18.180	17.095	-6,0	213.362	199.342	-6,6
1.3.1 LOAS ¹	4.944	4.892	-1,1	59.449	60.952	2,5
1.3.2 Abono	1.339	1.264	-5,6	18.286	18.019	-1,5
1.3.3 Seguro desemprego	3.085	3.488	13,1	38.464	38.765	0,8
1.3.4 Compensação ao RGPS	965	678	-29,7	14.353	10.411	-27,5
1.3.5 Subsídios	1.617	805	-50,2	16.283	11.301	-30,6
1.3.6 Sentenças judiciais e precatórios	1.430	1.582	10,7	39.229	42.517	8,4
1.3.7 Demais	4.800	4.385	-8,6	27.298	17.376	-36,3
1.4 Despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira	37.885	88.944	134,8	281.092	311.714	10,9
1.4.1 Obrigatórias com controle de fluxo	14.358	17.715	23,4	145.126	145.577	0,3
1.4.1.1 Saúde	9.290	10.325	11,1	87.076	87.746	0,8
1.4.1.2 Educação	626	207	-66,9	6.817	5.836	-14,4
1.4.1.3 Bolsa Família	2.863	4.992	74,3	32.132	33.569	4,5
1.4.1.4 Benefícios a servidores públicos	898	1.293	44,1	13.932	14.035	0,7
1.4.1.5 Demais	682	897	31,6	5.170	4.393	-15,0
1.4.2 Discricionárias	23.527	71.229	202,8	135.965	166.137	22,2
1.4.2.1 Saúde	4.431	6.108	37,9	31.032	29.691	-4,3
1.4.2.2 Educação	3.628	3.931	8,4	26.467	22.221	-16,0
1.4.2.3 Demais	15.468	61.189	295,6	78.467	114.225	45,6
Memorando						
Investimento do governo federal	13.104	21.393	63,3	56.036	57.321	2,3

Fonte: STN.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.
Nota 1: Lei Orgânica da Assistência Social.

As outras despesas obrigatórias caíram 6,6% em termos reais em 2019 na comparação com o ano anterior. Em 2018, a queda havia sido menor, de 1,5%. Os principais itens com variação real negativa, em termos de sua contribuição para a variação deste agregado, foram subsídios (queda de 30,6%) e compensação

ao RGPS (-27,5%). O primeiro vem caindo pelo efeito da redução da taxa Selic e da gradual maturação dos empréstimos subsidiados do BNDES; o segundo, pela redução do número de setores beneficiados pela desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamento. Entre as contribuições para o aumento das outras despesas obrigatórias, destacam-se os benefícios associados à LOAS, com um aumento de 2,5%, e os pagamentos por força de decisões judiciais e precatórios (como mostrado na seção Política fiscal da Carta de Conjuntura no 45, de dezembro de 2019, esses pagamentos têm crescido a taxas elevadas nos últimos anos, registrando, no ano passado, um aumento real de 8,4%, após um crescimento de 11,1% em 2018). O item demais, das outras despesas obrigatórias, apresentou uma contribuição negativa de 4,7 p.p. para a variação agregada, refletindo principalmente o menor volume de créditos extraordinários (exceto o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) em relação a 2018 (-42,6%); a não realização de pagamentos relacionados à Lei Kandir (R\$ 2,0 bilhões em 2018) e ao financiamento de campanha eleitoral (R\$ 1,8 bilhão); o menor impacto primário do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) (-34,3%); e menores gastos dos demais Poderes (-11,7%). Em sentido contrário, cresceram as contribuições do governo federal para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (8,7%).

As despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira representam o subconjunto das despesas sobre as quais o governo tem algum controle. Nas despesas obrigatórias com controle de fluxo, o controle se dá sobre o momento em que o empenho (a autorização) para a realização da despesa ocorre, embora o empenho tenha necessariamente que ocorrer no ano, podendo seu pagamento ser feito posteriormente com a despesa sendo incluída em RAP. Nas despesas discricionárias, o gasto pode ou não ser realizado – ou seja, mesmo que conste do orçamento do ano, despesas nessa categoria podem ser canceladas caso haja uma frustração de receitas em relação ao previsto que ameace a meta fiscal para o ano, conforme a LDO. Como se verá adiante, medidas recentes votadas no Congresso diminuíram bastante o valor das despesas incluídas nesse grupo, ao reduzirem a flexibilidade do Poder Executivo na gestão do orçamento.

As despesas obrigatórias com controle de fluxo cresceram 0,3% real em 2019. Destaque para o crescimento das despesas com o Bolsa Família (4,5%), que em 2019 teve a inclusão pontual do 13o benefício, e para a queda daquelas em educação (-14,4%). As discricionárias cresceram 22,2% no ano, basicamente pela influência de dois fatos: o pagamento à Petrobras como parte do acordo para a concessão do excedente da cessão onerosa (R\$ 34,4 bilhões) e a capitalização de empresas estatais não dependentes, com um aumento de R\$ 5,3 bilhões em relação a 2018. Apresentaram um crescimento real significativo as despesas relacionadas a defesa (22,1%) e assistência social (11,0%), enquanto transportes (-17,1%), educação (-16,0%) e saúde (-4,3%) tiveram queda.

2.3 O desempenho em janeiro de 2020



O governo central registrou um forte *superavit* primário em janeiro, a preços correntes: R\$ 44,1 bilhões, ante R\$ 30,0 bilhões em janeiro de 2019. Quase todo o crescimento do *superavit* é explicado pelo aumento da receita total (R\$ 13,2 bilhões) e pela redução das transferências a estados e municípios (-R\$ 1,7 bilhão), parcialmente compensado pelo aumento das despesas, de R\$ 0,8 bilhão. O resultado em doze meses caiu de R\$ 95 bilhões em dezembro de 2019 para R\$ 81 bilhões em janeiro.

A preços constantes, a receita de impostos e contribuições cresceu 4,7% reais, refletindo a forte elevação das receitas administradas pela RFB, de 6,7%, enquanto a arrecadação do RGPS caiu 1,9% (tabela 5). A despesa primária total caiu 3,3% em termos reais, sendo que os benefícios previdenciários (44% do total nos doze meses até janeiro) cresceram 0,8%; as despesas com pessoal e encargos (21,3% do total) tiveram uma queda de 1,6%; as outras despesas obrigatórias (13,4% do total) caíram 16%; e as despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira (21,3%) tiveram uma redução de 0,6%.

TABELA 5
Governo central – resultado primário

Itens	Mensal (preços constantes, R\$ milhões de jan./2020)		Taxa de variação (%)
	Jan./2019	Jan./2020	
1. Receita total	167.513	173.967	3,9
1.1 Receitas administradas pela RFB	113.778	121.352	6,7
1.2 Arrecadação do RGPS	33.672	33.039	-1,9
1.3 Receitas não administradas	20.063	19.575	-2,4
2. Transferências a estados e municípios	24.934	22.276	-10,7
3. Receita líquida (1-2)	142.579	151.691	6,4
4. Despesa total	111.290	107.567	-3,3
4.1 Pessoal e encargos sociais	27.206	26.782	-1,6
4.2 Benefícios da previdência	48.043	48.435	0,8
4.3 Outras despesas obrigatórias	22.538	18.930	-16,0
4.4 Despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira	13.503	13.420	-0,6
5. Resultado previdenciário	-14.371	-15.396	7,1
6. Fundo soberano	0	0	-
7. Resultado primário (3-4+6)	31.289	44.124	41,0

Fonte: STN.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.
Nota: Receita federal do Brasil (RFB).

Pelo lado das receitas, os destaques foram os aumentos de arrecadação de Cofins, PIS/PASEP e CSLL, com taxas de variação de 10,2%, 11,2% e 13,6%, respectivamente. A arrecadação do IR, que correspondeu a quase 40% do total de impostos e contribuições no mês, também cresceu bastante (4,8%), assim como a receita do IOF (5,5%) (tabela 6). No caso do IR, a RFB destaca o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) – que, segundo sua contabilização, cresceu 22,1%, refletindo a “declaração de ajuste anual” das empresas, afetando também a CSLL – e receitas atípicas de R\$ 2,8 bilhões. As receitas não administradas pela RFB caíram

2,4%, apesar do crescimento real de 4,6% dos *royalties* e das participações especiais associado à exploração de recursos naturais.



TABELA 6

Principais componentes da receita do governo central

Itens	Mensal (preços constantes, R\$ milhões de jan./2020)		Taxa de variação (%)
	Jan./2019	Jan./2020	
Receita total	167.513	173.967	3,9
Receitas com impostos e contribuições, líquidas de incentivos fiscais	147.450	154.392	4,7
IPI	4.365	4.127	-5,5
IR	57.350	60.114	4,8
Imposto sobre Importações	4.003	4.086	2,1
IOF	3.045	3.214	5,5
COFINS	21.092	23.243	10,2
PIS/PASEP	5.859	6.516	11,2
CSLL	15.344	17.437	13,6
Arrecadação do RGPS	33.672	33.039	-1,9
Receitas não administradas	20.063	19.575	-2,4
Concessões	518	471	-9,2
Dividendos	0	-32	-679.272,1
CotaParte de compensações financeiras	10.830	11.332	4,6
Contribuição do salário educação	2.287	1.980	-13,4
Plano de seguridade social dos servidores	1.093	1.058	-3,2
Demais receitas não administradas pela RFB	5.335	4.766	-10,7

Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Pelo lado das despesas (tabela 7), a queda real de 3,3% na comparação com janeiro de 2019 é quase toda explicada pela redução de 16% em outras despesas obrigatórias. Cerca de metade dessa redução decorre de menores despesas: complemento para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (despesa eliminada do orçamento com o fim do adicional de 10% de multa do FGTS para demissões imotivadas), créditos extraordinários e compensação ao RGPS por desonerações da folha (redução também permanente devido ao menor número de setores beneficiados). A outra metade da redução em outras despesas obrigatórias vem de subsídios, subvenções e Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), principalmente subsídios no crédito agrícola, no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e no Programa de Sustentação ao Investimento (PSI).

Por fim, as despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira caíram 0,6% na comparação de janeiro de 2020 com janeiro de 2019. As despesas obrigatórias com controle de fluxo caíram 8,7%, com uma forte influência da redução das despesas com saúde. Em sentido contrário, as despesas discricionárias aumentaram 16,2%, refletindo o aumento dos gastos com transporte e segurança pública. Os investimentos em janeiro foram 25% maiores que um ano antes. Vale mencionar, porém, que esse crescimento real das despesas discricionárias em janeiro, na comparação com janeiro de 2019, reflete apenas o aumento nos

pagamentos de RAP, que cresceram 20,7% no período, enquanto o pagamento de despesas do exercício foi quase 40% menor que no ano anterior. Isso se deve em parte à reclassificação de despesas de discricionárias para obrigatórias feita na LDO 2020, bem como à questão do orçamento impositivo, tratada a seguir.

TABELA 7
Principais componentes da despesa do governo central

Itens	Mensal (preços constantes, R\$ milhões de jan./2020)		Taxa de variação (%)
	Jan./2019	Jan./2020	
1. Despesa total	111.290	107.567	-3,3
1.1 Pessoal e encargos sociais	27.206	26.782	-1,6
1.2 Benefício previdenciário	48.043	48.435	0,8
1.3 Outras despesas obrigatórias	22.538	18.930	-16,0
1.3.1 LOAS	5.008	5.040	0,6
1.3.2 Abono	2.769	3.065	10,7
1.3.3 Seguro desemprego	3.315	2.717	-18,1
1.3.4 Compensação ao RGPS	1.049	624	-40,5
1.3.5 Subsídios	4.868	2.909	-40,2
1.3.6 Sentenças judiciais e precatórios	1.039	1.140	9,7
1.3.7 Demais	4.490	3.435	-23,5
1.4 Despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira	13.503	13.420	-0,6
1.4.1 Obrigatórias com controle de fluxo	9.124	8.331	-8,7
1.4.1.1 Saúde	5.190	4.667	-10,1
1.4.1.2 Educação	1	0	-71,6
1.4.1.3 Bolsa Família	2.705	2.511	-7,2
1.4.1.4 Benefícios a servidores públicos	1.055	939	-11,0
1.4.1.5 Demais	173	214	23,8
1.4.2 Discricionárias	4.379	5.088	16,2
1.4.2.1 Saúde	918	1.181	28,7
1.4.2.2 Educação	968	930	-3,9
1.4.2.3 Demais	2.494	2.978	19,4
Memorando			
Investimento do governo federal	1.365	1.701	24,6

Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

3 Execução orçamentária em 2019 e perspectivas para 2020

Na *Carta de Conjuntura* nº 45, do quarto trimestre de 2019,² fez-se uma descrição detalhada da execução orçamentária no ano passado com dados do *Relatório do Tesouro Nacional* até outubro e informações do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) para novembro. Basicamente, enfatizou-se naquela análise como a frustração de receitas previstas levou a um forte contingenciamento de despesas discricionárias no início do ano, e como receitas extraordinárias e a revisão para baixo de despesas obrigatórias possibilitaram seu posterior relaxamento, o qual permitiria, em princípio, a execução total dos valores orçados.

A comparação das liberações para pagamento de despesas em dezembro de 2019 com as de igual mês de 2018 mostram que, de fato, houve forte crescimento naquele mês, com as liberações crescendo 34% em termos reais. No entanto, é preciso considerar o efeito do pagamento atípico à Petrobras por conta da compensação relativa à área da cessão onerosa (R\$ 34,4 bilhões). Sem essa despesa, o crescimento real dos pagamentos feitos em dezembro de 2019 ante dezembro de 2018 foi de 11,4%, ainda assim uma elevação significativa. Não obstante esse forte crescimento, o Tesouro ainda destaca que houve um “empocamento” de R\$ 17,4 bilhões – além dos limites financeiros não requeridos pelos ministérios, de R\$ 7,0 bilhões.

² Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2019/12/11/politica-fiscal-10/>>.

3.1 RAP

Uma das consequências da manutenção do contingenciamento em valores elevados até quase o final do ano é que a liquidação e o pagamento das despesas empenhadas ficam comprometidos, gerando um volume elevado de RAP para o exercício seguinte, mesmo com o aumento dos pagamentos nos meses de dezembro. Esses RAP competirão com recursos do orçamento no ano seguinte para efeitos tanto de cumprimento do teto de gastos quanto da meta de resultado primário.

O exercício de 2020 começou com um estoque de R\$ 180,7 bilhões de RAP totais, incluindo despesas primárias e financeiras – uma redução de R\$ 8,9 bilhões (4,7%), em termos nominais, em relação ao observado em 2019 (R\$ 189,6 bilhões). A aceleração dos pagamentos em dezembro certamente contribuiu para reduzir esse volume, mas o principal determinante dessa redução foi o aumento de cancelamentos possibilitado pelo Decreto no 9.428/2018, conforme relatório sobre RAP apresentado pela STN. Os cancelamentos associados a esse decreto somaram R\$ 11,7 bilhões em 2019, conforme discriminado na tabela 8. Conforme observado no relatório da STN, o Decreto no 9.428/2018 modificou a sistemática de inscrição, bloqueio e cancelamento dos RAP no âmbito do Poder Executivo, permitindo o cancelamento automático de RAP não processados desbloqueados, mas não liquidados em até um ano e meio após o seu bloqueio, bem como a limitação da inscrição de RAP, objetivando, principalmente, a compatibilidade com o financeiro disponibilizado para o seu pagamento (limite financeiro disponibilizado para o pagamento das despesas empenhadas durante o exercício).

TABELA 8

RAP não processados de 2019: empenhos de 2016 e exercícios anteriores

(Em R\$ bilhões)

Cancelado decreto	11,7
Cancelado gestor	3,7
Liquidado a pagar	6,2
Pagos	3,9

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

A tabela 9 apresenta a evolução da inscrição/reinscrição de RAP processados e não processados apenas de despesas primárias nos exercícios de 2019 e 2020: por esse conceito, houve uma queda de R\$ 15,0 bilhões no estoque de RAP inscritos/reinscritos para 2020 relativamente ao que foi recebido em 2019. As novas inscrições aumentaram R\$ 8,0 bilhões, com aumento de R\$ 11,7 bilhões em RAP processados e queda de R\$ 3,7 bilhões dos não processados. As reinscrições caíram R\$ 23 bilhões, refletindo a nova sistemática de cancelamentos de RAP, discutida no parágrafo anterior, especialmente dos RAP não processados.

A redução no volume de RAP reinscritos em 2020 decorreu tanto do maior volume de pagamentos quanto de cancelamento de RAP em 2019 quando comparado com 2018. Segundo dados do SIAFI, os pagamentos de RAP relativos a despesas

primárias de exercícios anteriores em 2019 atingiram R\$ 104,7 bilhões, ante R\$ 73,0 bilhões em 2018, correspondendo a 74,6% e 60% da inscrição, líquida de cancelamentos, dos RAP de 2019 e 2018, respectivamente. O aumento do fluxo desses pagamentos em 2019, contudo, reflete a mudança, no final de 2018, na sistemática de pagamentos das ordens bancárias emitidas, as quais passaram a ser pagas no mesmo dia da sua emissão a partir de janeiro de 2019, gerando, dessa forma, um volume expressivo de inscrição de RAP processados, principalmente nas despesas com pessoal e encargos sociais e benefícios previdenciários.

TABELA 9

Inscrição/reinscrição de RAP: despesas primárias (2019-2020)

(Em R\$ bilhões)

Item	Restos a pagar				Total
	Processados		Não processados		
	Inscritos	Reinscritos	Inscritos	Reinscritos	
1. Obrigatórias sem controle de fluxo	52,41	0,46	18,64	2,98	74,49
2. Obrigatórias com controle de fluxo	1,13	0,06	7,75	0,82	9,76
3. Discricionárias	2,79	2,06	36,94	41,45	83,25
Total 2019	56,33	2,58	63,33	45,26	167,5
1. Obrigatórias sem controle de fluxo	54,79	0,45	11,08	2,01	68,33
2. Obrigatórias com controle de fluxo	1,36	0,06	7,91	0,73	10,06
3. Discricionárias	11,82	1,6	40,61	20,06	74,09
Total 2020	67,97	2,11	59,6	22,8	152,48

Fonte: SIAFI

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Em janeiro de 2019, os RAP relacionados a essas despesas herdados de 2018 somaram R\$ 34,5 bilhões. Ou seja, excluído esse efeito *once and for all*, os pagamentos de RAP em 2019 teriam sido ligeiramente menores que em 2018, em termos absolutos. Em termos proporcionais, porém, a queda é maior: relativamente aos RAP recebidos ajustados para esse efeito, menos os cancelamentos do exercício, a proporção do pagamento de RAP ajustada cai para 52,8%.

TABELA 10

Execução de RAP: despesas primárias (2018-2019)

(Em R\$ bilhões)

Restos a pagar - processados e não processados						
Ano	2018					
Item	Inscritos	Cancelados	Inscritos líquidos de cancelamento	Cancelados via decreto	Pagos	Reinscrito 2019
1. Obrigatórias sem controle de fluxo	39,63	4,49	35,14	-	31,46	3,68
2. Obrigatórias com controle de fluxo	8,09	0,99	7,1	-	6,21	0,89
3. Discricionárias	86,92	7,36	79,56	-	35,35	44,21
Total geral	134,64	12,84	121,8	-	73,02	48,78
Ano	2019					
Item	Inscritos	Cancelados	Inscritos líquidos de cancelamento	Cancelados via decreto	Pagos	Reinscrito 2020
1. Obrigatórias sem controle de fluxo	74,49	8,08	66,42	0,34	63,61	2,46
2. Obrigatórias com controle de fluxo	9,76	0,5	9,26	0,15	8,32	0,79
3. Discricionárias	83,25	18,64	64,61	10,18	32,78	21,66
Total geral	167,5	27,22	140,29	10,67	104,71	24,9

Fonte: SIAFI

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

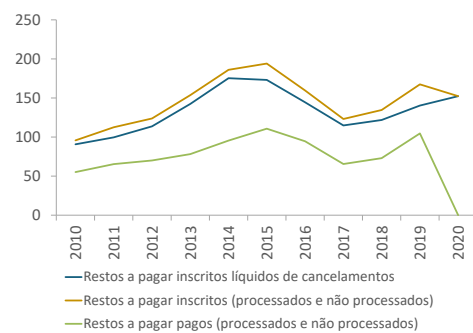
O segundo fator para explicar a redução de RAP reinscritos foi o cancelamento de RAP, que totalizou R\$ 37,9 bilhões em 2019 contra R\$ 12,8 bilhões em 2018, conforme a tabela 10, que mostra a execução de RAP nos exercícios de 2018 e 2019, bem como o valor reinscrito para o exercício seguinte, segundo dados do

SIAFI. Em 2019, a inscrição atingiu R\$ 167,50 bilhões, mas foram cancelados pelo gestor R\$ 27,2 bilhões, resultando em um total de RAP líquidos de cancelamentos de R\$ 140,3 bilhões. Os pagamentos de RAP, por seu turno, somaram R\$ 104,7 bilhões. No encerramento do exercício, foram ainda cancelados por decreto R\$ 10,7 bilhões, resultando em um valor de reinscrição de RAP para 2020 de R\$ 24,9 bilhões.

O gráfico 7 mostra a evolução recente da inscrição e do pagamento de RAP de 2010 a 2020. Pode-se observar uma redução significativa da diferença entre o RAP inscritos líquidos de cancelamentos e o pagamento total de RAP a partir de 2015, de modo que em 2019/2020 observa-se menor volume de reinscrições.

Em resumo, em 2019, houve um esforço no sentido de limpar o estoque de RAP não processados de anos anteriores por meio de cancelamentos. O volume de RAP reinscritos caiu de R\$ 48,8 bilhões recebidos em 2019 para R\$ 24,9 bilhões deixados para 2020. Porém, a proporção de pagamentos dos RAP líquidos desses cancelamentos caiu quando se faz o ajuste para a mudança da sistemática de pagamento. Os RAP deixados para 2020 somam R\$ 152,5 bilhões.

GRÁFICO 7
Evolução da Inscrição, inscrição líquida de cancelamentos e pagamentos de Restos a Pagar entre 2010 a 2020
(Em R\$ bilhões)



Fonte: BCB.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

3.2 O orçamento em 2020

A elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020 passou por uma proposta inicial enviada ao Congresso em agosto de 2019 (Proposta de Lei Orçamentária Anual – PLOA), considerada original; foi alterada na mensagem modificativa (MM) de 26 de novembro (PLOA-MM); e, por fim, chegou à sua versão final na Comissão Mista de Orçamento (CMO) ao final de dezembro, antes de ser aprovada pelo plenário. Uma observação inicial importante é que o orçamento de 2020 foi elaborado – e aprovado – com as despesas calibradas para atingir o limite dado pelo teto de gastos (ao contrário de 2019, quando o orçamento trouxe uma folga) e a meta de resultado primário.

Isso significa que, mesmo diante de reestimativas de receitas para cima, não há espaço para acomodar novos gastos sujeitos ao teto a menos que outros sejam revistos para baixo.

A PLOA enviada originalmente previa uma inflação de 3,9% para 2020, posteriormente revista na MM para 3,5%, mais compatível com as expectativas de mercado à época.³ A variação do PIB, a taxa de câmbio e a taxa Selic média do ano

³ Os valores referem-se à inflação pelo IPCA, embora o índice relevante para cálculo da variação do salário mínimo e dos benefícios previdenciários seja o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Em 2019, o INPC variou 4,5%, ante 4,3% do IPCA.

também foram alteradas, conforme a tabela 11, resultando em uma revisão para menos das receitas líquidas de transferências em R\$ 7,1 bilhões. Esses parâmetros foram mantidos na PLOA aprovada na CMO; no entanto, a receita com dividendos e participações foi revista para cima em R\$ 7,0 bilhões, praticamente retornando a receita líquida de transferências projetadas para 2020 ao valor no PLOA original – permitindo assim que o total de gastos também se mantivesse em linha com a proposta original.

TABELA 11
Parâmetros que nortearam a elaboração da PLOA 2020.

2020	PLOA original	PLOA - MM
PIB	2,2	2,32
IPCA	3,9	3,53
Taxa de câmbio	3,8	4
Selic média anual	5,6	4,4

Fonte: SIAFI
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Com as mudanças dos parâmetros, o salário mínimo, fixado em R\$ 1.039 na PLOA original, foi revisto para R\$ 1.031 na PLOA-MM, implicando, ao menos em princípio, menor crescimento de despesas vinculadas ao valor do salário mínimo, como benefícios previdenciários⁴ (o piso), abono salarial e benefícios de prestação continuada (BPC). Adicionalmente, a projeção de despesa com pessoal do governo federal na PLOA original havia tomado com base em 2019 a previsão da 3ª Avaliação Bimestral de Receitas e Despesas de 2019, que se mostrou superestimada, tendo sido revista para baixo nas avaliações posteriores.⁵ Logo, a despesa com pessoal de 2020 também foi reduzida, em R\$ 8,4 bilhões, na PLOA-MM, passando ainda por nova revisão para baixo, de R\$ 5,8 bilhões, na PLOA-CMO. Ou seja, a Lei Orçamentária Anual de 2020 aprovada pelo Congresso contempla despesas de pessoal R\$ 14,2 bilhões menores que a PLOA. Assim, apenas as despesas com previdência e pessoal abriram um espaço de R\$ 19,3 bilhões para a expansão de outras despesas, na comparação da PLOA original e PLOA-CMO (tabela 12).

Entre as demais despesas obrigatórias sem controle de fluxo, o orçamento para o complemento do FGTS foi zerado, com redução de R\$ 5,6 bilhões, ainda na PLOA-MM, devido ao fim do adicional de 10% na multa por demissão, enquanto subsídios e subvenções tiveram uma queda de R\$ 2,5 bilhões na CMO. Todavia, o abono e seguro-desemprego foram revistos para cima em R\$ 3,3 bilhões devido à aprovação de uma emenda parlamentar que evitou o fim do benefício na reforma da previdência, enquanto o impacto primário do FIES foi revisto para cima em R\$ 1,4 bilhão. Por fim, a CMO reduziu também a reserva de contingência – rubrica geralmente utilizada para separar os recursos a serem destinados a emendas parlamentares e individuais quando a PLOA é enviada pelo Executivo ao Congresso –, de modo que o espaço gerado em relação ao PLOA nesse conjunto de despesas foi de R\$ 18,2 bilhões.

4 No entanto, vale destacar que, conforme Nota Técnica SEI nº 15.832/2019/ME da Previdência, elaborada em dezembro de 2019 – antes da aprovação na CMO e depois do choque dos preços da carne que começou em novembro –, as despesas previdenciárias aprovadas na CMO consideraram um salário mínimo de R\$ 1.038.

5 Ver a seção *Política fiscal*, da *Carta de Conjuntura* nº 45, set.-dez./2019.

Resumindo, as despesas obrigatórias sem controle de fluxo foram reduzidas liquidamente em R\$ 37,5 bilhões (considerando os R\$ 14,4 bilhões das reservas de contingência). Entretanto, as obrigatórias com controle de fluxo aumentaram em R\$ 0,6 bilhão, o que abriu espaço para um aumento de R\$ 36,9 bilhões nas despesas discricionárias (tabela 12). Desse total, R\$ 9,5 bilhões e R\$ 5,9 bilhões foram destinados a emendas individuais e de bancada, respectivamente. Do restante, R\$ 0,7 bilhão foi destinado a emendas de comissões e o restante alocado em emendas do relator. A esse valor se somou, por fim, uma reclassificação de despesas discricionárias para emendas do relator, que totalizaram R\$ 30,1 bilhões na versão do orçamento aprovada pelo Congresso.

TABELA 12

Parâmetros que nortearam a elaboração da PLOA 2020

Itens	PLOA 2020	PLOA - MM 2020	LOA 2020	Variação PLOA - LOA	Variação PLOA - LOA (%)
Receita líquida	1.355.562,50	1.348.433,20	1.355.433,20	-129,3	0,00%
Despesas	1.479.662,50	1.472.533,20	1.479.503,70	-158,8	0,00%
Benefícios da previdência	682.689,40	681.282,60	677.693,30	-4.996,10	-0,70%
Pessoal e encargos sociais	336.624,70	328.194,90	322.369,90	-14.254,80	-4,20%
Outras desp. obrigatórias	228.316,50	225.594,40	210.068,00	-18.248,50	-8,00%
Abono e seguro desemprego	57.347,00	60.619,80	60.619,80	3.272,80	5,70%
BPC/LOAS / RMV	61.490,20	61.488,80	61.488,80	-1,4	0,00%
Desoneração MP nº 540, nº 563 e nº 582	10.405,40	10.269,00	10.269,00	-136,4	-1,30%
Fundef / Fundeb - complementação	16.206,60	16.462,10	16.462,10	255,5	1,60%
Fundo Constitucional do DF	2.289,00	2.290,50	2.290,50	1,5	0,10%
Legislativo/Judiciário/MPU/MPU	12.648,40	12.648,40	12.588,20	-60,2	-0,50%
Reserva de contingência	16.155,30	15.395,90	1.751,70	-14.403,60	-89,20%
Sentenças judiciais e precatórios - OCC	24.069,20	23.931,40	23.931,40	-137,8	-0,60%
Subsídios, subvenções e Proagro	16.658,00	15.970,50	14.148,50	-2.509,50	-15,10%
Impacto primário do Fies	-349,3	1.025,10	1.025,10	1.374,40	393,50%
Financiamento de campanha eleitoral	2.539,50	2.035,00	2.035,00	-504,5	-19,90%
Demais despesas obrigatórias sem controle de fluxo	8.857,20	3.457,90	3.457,90	-5.399,30	-61,00%
Despesas obrigatórias com controle de fluxo	142.721,50	150.285,20	143.309,30	587,8	0,40%
Despesas discricionárias	89.161,50	87.176,00	126.063,20	36.901,70	41,40%
Primário governo central	-124.100,00	-124.100,00	-124.070,50	29,5	0,00%

Fonte: PLOA, PLOA – MM, PLOA – CMO.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Tomando-se a LOA aprovada como referência, constata-se a partir dos dados mais recentes que a inflação observada em 2019 foi superior à prevista na sua elaboração. Dessa forma, o reajuste do salário mínimo foi maior do que o previsto e fixado em R\$ 1.045, tornando necessária a aprovação de créditos extraordinários para o pagamento de benefícios previdenciários. Estima-se que cada 0,1 p.p. de INPC acima do previsto acarreta uma despesa adicional de R\$ 0,7 bilhão⁶ – logo, considerando que a previdência foi estimada com um salário mínimo de R\$ 1.038 e não R\$ 1.045, espera-se um crescimento de despesas de aproximadamente R\$ 5,0 bilhões em relação ao orçado. Uma vez que as despesas estão orçadas no limite imposto pela Emenda Constitucional (EC) nº 95, não se pode expandir despesas sujeitas ao teto, como é o caso das despesas previdenciárias, sem reduzir outras despesas.

A despesa discricionária é utilizada para esse tipo de ajuste. No entanto, ao contrário de anos anteriores, as emendas de bancada passaram a ser impositivas (EC nº 100/2019). Por fim, a despesa na rubrica emendas de relator foi classificada na

⁶ Estimativa da STN – Relatório de riscos fiscais da União – dezembro de 2019. Disponível em <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/31398:1048186:inline:944607312185>

mesma regra das demais, uma vez que o art. 64 da LDO 2020 foi vetado pela Lei nº 13.957/2019 dada uma possível incompatibilidade com as alterações provocadas pela EC nº 102/2019 no art. 164 da Constituição Federal, tornando-a obrigatória e com o ritmo de execução determinado pelos parlamentares.



Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

José Ronaldo de Castro Souza Júnior – Diretor
Francisco Eduardo de Luna e Almeida Santos – Diretor Adjunto



Grupo de Conjuntura

Equipe Técnica:

Estêvão Kopschitz Xavier Bastos
Leonardo Mello de Carvalho
Marcelo Nonnenberg
Maria Andréia Parente Lameiras
Mônica Mora Y Araujo de Couto e Silva Pessoa
Paulo Mansur Levy
Sandro Sacchet de Carvalho

Equipe de Assistentes:

Ana Cecília Kreter
Augusto Lopes dos Santos Borges
Felipe dos Santos Martins
Felipe Moraes Cornelio
Felipe Simplicio Ferreira
Janine Pessanha de Carvalho
Leonardo Simão Lago Alvite
Pedro Mendes Garcia

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.