

Para acessar o relatório completo clique [aqui](#).

3. ORÇAMENTO DE 2020

3.1 Visão geral

Esta seção do RAF tem o objetivo de analisar os eventos relevantes na área de Orçamento. Neste mês, comentam-se as informações contidas na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020, aprovada há algumas semanas pelo Congresso, comparando-as aos números da IFI, conforme cenários publicados no RAF de novembro de 2019¹.

A conclusão desta análise é que o cenário da LOA é mais otimista que o da IFI, sobretudo em razão de receitas não administradas (como as oriundas de concessões) mais elevadas, permitindo maior nível de despesas discricionárias. Além disso, a questão do orçamento impositivo, assim como a aprovação da chamada PEC Emergencial, deverá engendrar mudanças na gestão da política fiscal.

Finalmente, o salário mínimo considerado na LOA poderá ser reajustado em razão de o INPC ter superado a estimativa considerada no cálculo original. O efeito fiscal não seria expressivo, mas precisaria ser compensado.

3.2 Comparações entre a LOA e o cenário base da IFI

Meta fiscal é um déficit primário de R\$ 124,1 bilhões para 2020. A LOA, aprovada pelo Congresso Nacional em dezembro de 2019, contém uma meta de déficit primário para o governo central de R\$ 124,1 bilhões. Quando incluídos os estados, os municípios e as empresas estatais, para compor o setor público consolidado, a meta aprovada é um déficit de R\$ 118,9 bilhões. As receitas primárias do governo central foram estimadas em R\$ 1.644,1 bilhões, com transferências a estados e municípios de R\$ 288,7 bilhões, resultando em receitas líquidas de R\$ 1.355,4 bilhões. Já as despesas primárias foram fixadas em R\$ 1.479,5 bilhões.

Receitas maiores com dividendos elevam projeção de arrecadação. Em relação ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) enviado ao Congresso pelo Executivo, a LOA reestimou em R\$ 7 bilhões a receita primária, alta justificada pelo aumento na projeção de dividendos a serem pagos ao Tesouro em 2020. Do lado das despesas, o aumento se deu na mesma proporção, mantendo o déficit primário em R\$ 124,1 bilhões.

Receitas estimadas pelo governo superam projeções da IFI em R\$ 37,5 bilhões. A seguir, cotejam-se as informações da LOA com as publicadas pela IFI em novembro. A receita primária total estimada pela IFI é de R\$ 1.606,6 bilhões, com transferências em R\$ 271,5 bilhões e despesas em R\$ 1.459,2 bilhões, resultando em déficit primário de R\$ 124,1 bilhões. Assim, a receita da LOA para 2020 é superior à projetada pela IFI em R\$ 37,5 bilhões; as transferências são R\$ 17,2 bilhões maiores; e as despesas são calculadas em R\$ 20,3 bilhões acima do número da IFI.

O volume I do texto final da LOA, disponível na página da Câmara dos Deputados², apresenta a tabela completa das receitas e despesas primárias aprovadas pelo Congresso (página 411). A Tabela 7, a seguir, apresenta as principais informações da LOA comparadas ao cenário da IFI. A última coluna traz as diferenças para cada rubrica da receita e da despesa em bilhões de reais.

¹ Acesse aqui os cenários atualizados da IFI - <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2019/novembro/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-nov-2019>

² Página da tramitação da LOA. Ver texto final - <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>

TABELA 7. RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS PARA 2020 (R\$ BILHÕES E % DO PIB)

	LOA		IFI		LOA menos IFI
	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões
Receita primária total (A)	1.644,1	21,6%	1.606,6	21,1%	37,5
Administradas	1.003,1	13,2%	998,0	13,1%	5,1
Incentivos	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0
Arrecadação líquida do RGPS	436,5	5,7%	443,0	5,8%	-6,5
Receitas não administradas	204,6	2,7%	165,6	2,2%	39,0
Transferências (B)	288,7	3,8%	271,5	3,6%	17,2
Receita líquida (C=A-B)	1.355,4	17,8%	1.335,1	17,5%	20,3
Despesa primária total (D)	1.479,5	19,4%	1.459,2	19,2%	20,3
Benefícios previdenciários	677,7	8,9%	691,3	9,1%	-13,6
Pessoal	322,4	4,2%	317,3	4,2%	5,1
Abono e seguro-desemprego	60,6	0,8%	56,7	0,7%	3,9
BPC	61,5	0,8%	60,8	0,8%	0,7
Outras obrigatórias	231,2	3,0%	235,1	3,1%	-3,9
Discricionárias	126,1	1,7%	98,0	1,3%	28,1
Resultado primário (C-D)	-124,1	-1,6%	-124,1	-1,6%	0,0
<i>PIB</i>	7.618,4	-	7.613,6	-	-

Fonte: LOA e IFI. Elaboração: IFI.

Na LOA, receitas de concessões e dividendos superam em R\$ 12,5 bilhões as estimadas pela IFI. Do lado das receitas, a principal diferença entre o quadro da LOA e o da IFI está nas “Receitas não administradas”, calculadas em R\$ 204,6 bilhões pelo governo e em R\$ 165,6 bilhões pela IFI. As discrepâncias concentram-se nas receitas de concessões e dividendos, que juntas totalizam R\$ 34,6 bilhões na LOA, ao passo que a IFI projeta R\$ 22,1 bilhões para essas duas rubricas das receitas não administradas, uma diferença de R\$ 12,5 bilhões.

Receitas do petróleo são maiores em R\$ 24 bilhões na LOA em relação ao cenário da IFI. Além disso, na LOA constam R\$ 68,1 bilhões de receitas oriundas da exploração de recursos naturais, mais de R\$ 24 bilhões acima do esperado pela IFI. O quadro mais otimista da LOA baseia-se, provavelmente, na expectativa de que ocorram os leilões do pré-sal que não aconteceram em 2019. Assim, esses dois fatores totalizam uma diferença de R\$ 36,5 bilhões entre a LOA e o cenário da IFI.

O restante das divergências para compor os R\$ 39 bilhões indicados na linha de receitas não administradas, na Tabela 7, na última coluna, distribui-se nas outras rubricas que compõem as não administradas, a exemplo do complemento do FGTS, da contribuição para o plano da seguridade do servidor e das receitas de convênios.

Diferença nas projeções da IFI e da LOA para as receitas administradas totalizam R\$ 5,1 bilhões. Quanto às receitas administradas, o governo estima volume superior à projeção da IFI em R\$ 5,1 bilhões. A diferença pode estar nas elasticidades entre a arrecadação e as variáveis de atividade econômica embutidas nas duas projeções, além dos parâmetros macroeconômicos distintos considerados. Na LOA, por exemplo, o crescimento real do PIB para 2020 é fixado em 2,32%, enquanto a IFI estima 2,2%. Observa-se, ainda, uma diferença de -R\$ 6,5 bilhões entre a projeção para a arrecadação líquida do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) contida na LOA e a projeção da IFI.

Despesas discricionárias podem atingir R\$ 126 bilhões, de acordo com o Orçamento de 2020. Do lado das despesas, a maior discrepância reside na projeção de gastos discricionários. A LOA indica R\$ 126 bilhões de despesas discricionárias, enquanto a IFI projeta R\$ 98 bilhões. Destaca-se, aqui, o aumento da previsão de investimentos (um dos principais componentes da despesa discricionária), de R\$ 22,5 bilhões, no PLOA, para R\$ 40,5 bilhões, na LOA. A reestimativa de receitas, entre o PLOA e a LOA, e a mudança em projeções de diversas rubricas do gasto abriram espaço para esse aumento sem alterar a meta de déficit primário (R\$ 124,1 bilhões).

Cenário mais otimista para as receitas não administradas explica despesas maiores no Orçamento de 2020 em relação às projeções da IFI. A IFI entende que o nível de despesas discricionárias só poderia ser superior ao indicado em seu cenário base no caso de ocorrência de receitas atípicas, em 2020, ou de outros fatores que elevassem o espaço fiscal. Mesmo neste caso, seria preciso ainda avaliar a possibilidade de realização dessas eventuais novas despesas, tendo em vista a restrição imposta pelo teto de gastos (Emenda Constitucional nº 95/2016). O fato é que a LOA de 2020 baseia-se em um cenário mais otimista que o da IFI para as receitas, o que permitiu a fixação de despesas discricionárias mais elevadas em relação ao estimado pela instituição.

Gastos previdenciários para 2020 são fixados na LOA em nível inferior em R\$ 14 bilhões ao estimado pela IFI. Um último ponto a destacar, nas despesas, é que o gasto previdenciário para 2020 é quase R\$ 14 bilhões menor, na LOA, em relação ao cenário da IFI para 2020. Parte dessa diferença é compensada por projeções mais pessimistas, na LOA, para abono salarial e seguro desemprego, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e gastos com pessoal, conforme disposto na Tabela 7.

Contingenciamento poderá ser elevado se receitas extraordinárias não se realizarem. O risco associado ao cenário posto pela LOA é o de não realização de receitas no nível projetado e, conseqüentemente, de necessidade de realização de um expressivo contingenciamento de despesas discricionárias. Em um contexto de mudança de regras no tocante ao caráter autorizativo do orçamento público, este poderá ser um entrave não desprezível à gestão da política fiscal em 2020, como se discutirá a seguir.

3.3 O Orçamento impositivo e a PEC Emergencial

A LOA trouxe duas inovações para 2020. A primeira é o orçamento impositivo. A segunda é a autorização para um ajuste automático do gasto com pessoal no caso de aprovação da PEC Emergencial.

EC 100 obriga execução de despesas para além das emendas parlamentares. Quanto ao chamado orçamento impositivo, a LOA passou a contemplar o disposto na Emenda Constitucional nº 100/2019, que determina a obrigatoriedade de execução dos programas orçamentários, não apenas das emendas parlamentares.

Segundo o Relatório Final da Comissão Mista de Orçamento (CMO)³, na página 12: *“a citada EC 100/19 dispôs sobre o dever de execução de todas as programações finalísticas aprovadas, independentemente de terem sido incluídas por emendas. Ou seja, observados os limites fiscais e orçamentários e demais impedimentos, deve o gestor adotar os meios necessários para garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.”*

Operacionalização do “orçamento impositivo” precisa ser esclarecida. Apesar de o orçamento impositivo ter o possível efeito positivo de reduzir a margem para contenção de despesas aprovadas pelo Congresso, fortalecendo o processo orçamentário, cria-se um potencial problema de gestão para a política fiscal. Por exemplo, na hipótese de uma frustração de receitas que requeira corte de despesas para garantir o cumprimento da meta de déficit primário, como se

³ Relatório Final da CMO - <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2020/tramitacao/parecer-da-cmo/reifinapres.html>

daria o contingenciamento, hoje realizado ao longo do ano a partir da publicação de decretos? Esta é uma questão ainda a ser respondida e demandará definição e esclarecimento conjuntos por parte do Executivo e do Congresso Nacional.

Transparência deve ser buscada e metas fiscais precisam ser preservadas no novo contexto posto pela EC 100. A análise da LOA e do relatório da CMO dá margem à interpretação de que as metas fiscais deverão ser preservadas, isto é, o caráter impositivo dos gastos estaria sujeito à restrição de cumprimento da meta de primário, do teto de gastos, etc. Mas não se trata de uma questão trivial. Quanto antes houver uma definição sobre o que muda e o que permanece no conhecido processo de edição de decretos de contingenciamento/descontingenciamento, melhor. Se a aplicação da nova regra não for feita adequadamente, poderá introduzir elementos de incerteza no acompanhamento da política fiscal.

PEC Emergencial está contemplada na LOA de 2020 e pode levar a corte de R\$ 6 bilhões. Quanto à PEC Emergencial (PEC nº 186/2019), enviada pelo Executivo no fim do ano, com tramitação iniciada no Senado Federal, a LOA contemplou uma espécie de corte automático de R\$ 6 bilhões nos gastos com pessoal de 2020 caso a PEC seja aprovada ao longo do exercício. Para ter claro, a proposta do governo contempla o acionamento de medidas de ajuste – boa parte delas incidindo sobre a despesa de pessoal – em decorrência do rompimento da chamada Regra de Ouro. Assim, se a PEC Emergencial for aprovada, e considerando-se que a Regra de Ouro já está sendo descumprida formalmente, o governo poderá cortar, de imediato, gastos com indenizações, vantagens e outros benefícios de servidores. A isso se deve o valor de R\$ 6 bilhões fixado na LOA.

Gastos com pessoal podem estar superestimados em R\$ 5,1 bilhões na LOA de 2020. Contudo, de acordo com a Tabela 7, o gasto com pessoal fixado na LOA é de R\$ 322,4 bilhões, enquanto a IFI prevê R\$ 317,3 bilhões, uma diferença de R\$ 5,1 bilhões. Se a estimativa da IFI se confirmar, portanto, já existiria uma folga na projeção dessa rubrica, na LOA, muito próxima do corte automático de R\$ 6 bilhões autorizado no caso de aprovação da PEC Emergencial. Isso pode ser fruto de diferença de premissas e modelagem, mas pode indicar também uma margem fixada na LOA pelo governo. Em 2019, os gastos com pessoal foram sistematicamente superestimados, fato apontado pela IFI em diversas edições do RAF e alvo de matérias jornalísticas.

Regras de controle do gasto, como o teto e a PEC Emergencial, podem ajudar no controle da despesa de pessoal. Cabe lembrar que a IFI apresentou, no RAF de novembro, cenários para a despesa primária que já contemplam um ajuste expressivo no gasto com pessoal, oriundo do rompimento do teto (EC 95) a partir de 2021. No nosso cenário base, o descumprimento do teto, em 2021, acionaria os gatilhos a partir de 2022, congelando as despesas de pessoal, em termos nominais, e levando-as, até 2030, a um patamar inferior ao nível de 2019 em 2,1 pontos percentuais do PIB. Se a PEC Emergencial for aprovada, esse ajuste poderá ser ainda maior. Reitere-se, que o cenário base da IFI já incorpora medidas importantes (derivadas da EC 95), que se não forem realizadas poderão pôr a perder o esforço conquistado até aqui.

Regras fiscais precisam ser harmonizadas e discutidas em conjunto. Daí a urgência de o governo esclarecer, ao longo deste ano, qual será a nova lógica da política fiscal para o curto, o médio e o longo prazos. O teto de gastos preconiza um ajuste importante, mas tem dificuldades para ser operacionalizado. Já a PEC Emergencial viabiliza o acionamento de medidas emergenciais mais rígidas que as previstas na EC 95, mas fixa como parâmetro para acionamento desses controles uma regra datada, a Regra de Ouro. Cria, ainda, um novo critério, baseado no percentual de gastos obrigatórios, turvando o quadro já bastante confuso de regras fiscais vigente no país.

Ajuste fiscal tem se concentrado em medidas extraordinárias e no corte de despesas discricionárias. Medidas na linha da EC 95 e da nova PEC Emergencial ajudariam a conter o gasto obrigatório. Contudo, falta dizer como essas regras serão aplicadas na prática. Até o momento, os resultados positivos obtidos no ajuste fiscal não derivam de medidas estruturais. As devoluções do BNDES e as receitas do pré-sal contribuem para conter a dívida, mas o gasto obrigatório ainda não foi contido, como mostramos na seção de Conjuntura Fiscal de edições anteriores deste Relatório.

A reforma da previdência foi o ponto alto de 2019 e seus efeitos serão crescentes ao longo do tempo, mas, no início, são reduzidos. O resultado primário melhor, em 2019, a ser conhecido até o fim de janeiro, foi notadamente produzido pelo

elevado volume de arrecadação extraordinária, não por um ajuste permanente na despesa. Os gastos mais penalizados, até o momento, foram os discricionários, em particular, os investimentos públicos federais.

3.4 Salário mínimo

Governo elevará salário mínimo em R\$ 6,00. O último ponto a ser destacado nesta seção sobre o Orçamento de 2020 é a questão do salário mínimo. O valor fixado pela Medida Provisória (MP) nº 916/2019, de R\$ 1.039,00, baseou-se em projeções de mercado para o INPC, conforme exposição de motivos, que levaram à correção do mínimo de 2019 (R\$ 998,00), em 4,11%. Ocorre que o INPC encerrou 2019 em 4,48%, percentual que, aplicado ao salário mínimo de 2019, resultaria em R\$ 1.042,71, uma diferença de R\$ 3,71 em relação ao valor fixado pela MP 916 e considerado no Orçamento de 2020. O governo, no entanto, anunciou em 14 de janeiro de 2020 que elevará o valor do mínimo a R\$ 1.045,00.

Efeito da correção do salário mínimo pode chegar a R\$ 3,3 bilhões. Como se sabe, o reajuste das aposentadorias equivalentes ao salário mínimo e de diversos benefícios sociais, a exemplo do BPC e do abono salarial, segue a correção do piso salarial, enquanto as aposentadorias superiores ao mínimo são indexadas ao INPC. A cada um real de aumento no salário mínimo, há um impacto anualizado de R\$ 450 a R\$ 550 milhões de reais no orçamento público federal.

Assim, uma simulação preliminar indica que o reajuste do salário mínimo, de R\$ 1.039,00 para R\$ 1.045,00, produziria efeito fiscal da ordem de R\$ 2,7 bilhões a R\$ 3,3 bilhões em 2020. Esse efeito não considera o aumento da despesa das aposentadorias acima do salário mínimo, que foram estimadas na LOA de 2020 com uma inflação de 4,19%, conforme parâmetros indicados no texto final da lei. O gasto adicional, dada a análise apresentada anteriormente, não comprometeria o cumprimento da meta de resultado primário, desde que compensado.