

Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico nº 25/2018

Projeções Orçamentárias: Cenários para 2019-2023 no Contexto de Tetos de Gastos

ÓRGÃO RESPONSÁVEL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF)

Diretor: Ricardo Alberto Volpe

<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conof>

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

Autores: Cláudio Tanno, Dayson Almeida, Elisângela Moreira, Eugenio Greggianin, Gardel Amaral, Helio Tollini, Leonardo Rolim, Mário Gurgel, Mauro da Costa e Silva, Paulo Bijos (coordenador), Renato Cavalcante, Ricardo Volpe, Sergio Tadao, Tiago Almeida, Tulio Cambraia, Wagner Jr., Wellington Araujo.

© 2018 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. As informações e análises constantes deste estudo são de autoria de Consultores de Orçamentos e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados. Não representam, portanto, a opinião do Congresso Nacional, de suas Casas, Comissões ou parlamentares, caracterizando-se, nos termos do anexo V do Ato da Mesa nº 153/2015, como produção de cunho técnico relacionado aos trabalhos de competência desta Consultoria.

Brasília, Dezembro/2018

Sumário

INTRODUÇÃO.....	3
PARTE I—SUSTENTABILIDADE DO TETO DE GASTOS.....	7
PODER EXECUTIVO: EVOLUÇÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS.....	9
PODER EXECUTIVO: ESTIMATIVA DE DESPESAS NO CENÁRIO-BASE.....	10
PODER EXECUTIVO: ESTIMATIVA DE DESPESAS NO CENÁRIO ALTERNATIVO.....	15
DEMAIS PODERES: ESTIMATIVAS PARA 2019-2023.....	20
PARTE II—RISCOS FISCAIS E RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS.....	27
RISCOS FISCAIS.....	27
RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS.....	30
Aspectos Fiscais.....	30
Governança e Gestão.....	33
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	37
APÊNDICES.....	42

INTRODUÇÃO

A busca pelo equilíbrio das contas públicas constitui objetivo basilar da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aplicável a todos os entes da Federação, *in verbis*:

Art. 1º [...]

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas [...]

Um importante sinal de desequilíbrio das contas públicas é a presença de deficits fiscais combinados com dívidas crescentes. Isoladamente, afinal, deficits fiscais não necessariamente se traduzem em fator de desequilíbrio, na medida em que podem exercer função estabilizadora meritória, caso não comprometam a sustentabilidade da trajetória de endividamento.

Deficits fiscais persistentes, contudo, representam um problema a ser superado quando agravam o risco de descontrole do endividamento, tal como ocorre no Brasil contemporâneo. Desde que passou a gerar deficits primários, em 2015¹, o setor público brasileiro já aumentou sua dívida bruta, segundo critérios do Fundo Monetário Internacional (FMI)², de 62,3% do PIB, ao final de 2014, para 84,0% do PIB ao término de 2017. Neste nível, a dívida pública brasileira já supera em 72,5% o patamar médio de endividamento público dos países em desenvolvimento, de 48,7% do PIB no mesmo período (FMI, 2018).

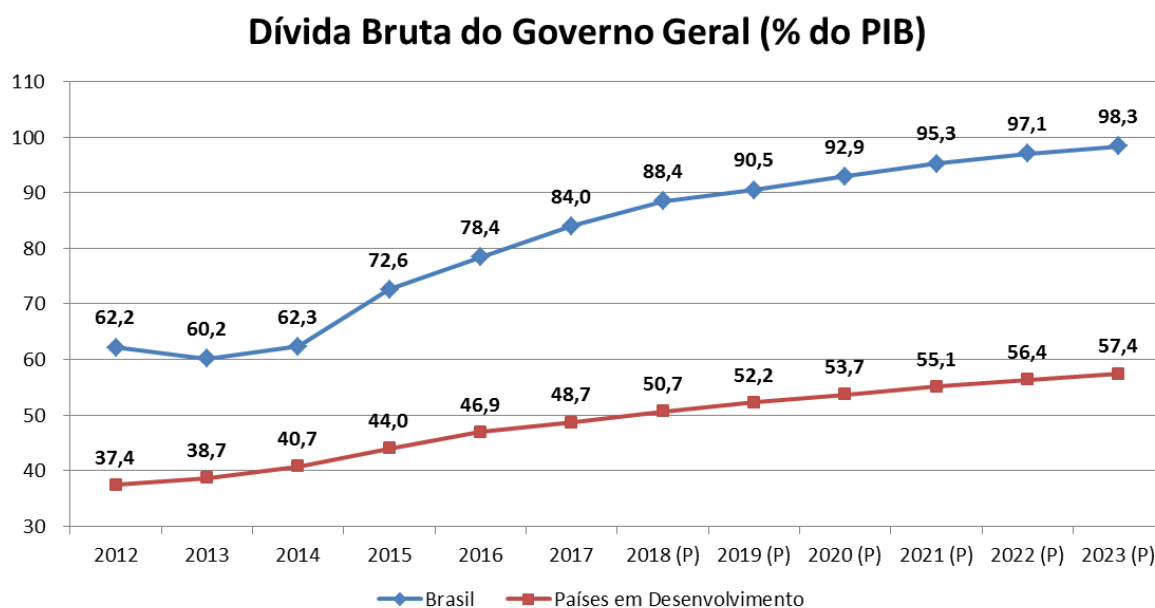
Não se trata, ademais, de deterioração conjuntural das contas públicas, pois mesmo após a superação do período recessivo e retorno do crescimento econômico³, a tendência (FMI, 2018) é que o endividamento continue a crescer, conforme demonstrado no gráfico seguinte.

¹ No caso da União, o ciclo de deficits primários se inicia em 2014.

² No cálculo da dívida pública bruta, o FMI considera os títulos do Tesouro Nacional integrantes da carteira do Banco Central. De acordo com a metodologia nacional (sem paralelo em outros países), ao excluir essa parcela dos títulos do Tesouro a dívida pública bruta representou 74,0% do PIB ao final de 2017.

³ No biênio 2015-2016, a queda acumulada do PIB foi de 6,9%. Em 2017, o PIB cresceu 1%.

Gráfico 1 – Dívida Bruta do Setor Público (2012-2023): Brasil e Países em Desenvolvimento



Fonte: FMI (2018). Inclui títulos públicos que compõem a carteira do Banco Central. (P) = Projeções do FMI. Elaboração: CONOF/CD.

A gravidade da trajetória de endividamento doméstico foi ressaltada pela Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal, que inclui entre suas atribuições a de “projetar a evolução de variáveis fiscais determinantes para o equilíbrio de longo prazo do setor público”⁴. De acordo com a IFI, a restauração das condições de sustentabilidade da dívida representa questão prioritária (IFI, 2018a), e se nada foi feito a dívida bruta brasileira tende a ser elevada de 74,0% do PIB, ao final de 2017, para 100,0% do PIB ao término de 2030 (IFI, 2018c).

Dado o curso de endividamento, os Poderes constituídos fixaram novas regras fiscais orientadas ao reequilíbrio das contas públicas. Do lado das despesas, paralelamente à tentativa de reforma da previdência, a principal resposta foi a fixação de “tetos de gastos” para a União. Trata-se do Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (EC nº 95/2016), que limita o crescimento anual de despesas primárias⁵ federais à taxa de inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), durante dez anos (2017-2026), com possibilidade de alteração dessa sistemática nos dez anos seguintes (2027-2036)⁶. O NRF, ademais, delimitou o crescimento dos pisos constitucionais da saúde e da educação à mesma forma de atualização.

⁴ Conforme disposto no art. 1º, inciso IV, da Resolução do Senado Federal nº 42, de 2016.

⁵ Despesas primárias, também chamadas de não financeiras, são aquelas que implicam o aumento do endividamento líquido do setor público, à exceção de juros.

⁶ Mediante projeto de lei complementar de iniciativa do Presidente da República (art. 108 do ADCT).

Do lado das receitas, destaca-se a recente diretriz de redução de incentivos e benefícios de natureza financeira, creditícia e tributária, contida na lei de diretrizes orçamentárias para 2019 (LDO 2019)⁷. Em relação aos benefícios tributários, a nova regra prevê sua recondução, no prazo de até dez anos, a patamar não superior a 2% do PIB. O objetivo, neste caso, é a redução paulatina do montante dos chamados “gastos tributários”, que no âmbito federal saltaram de 1,9% do PIB, em 2001, para 4,1% do PIB, em 2017 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018a).

Resta saber, contudo, em que medida as novas regras fiscais serão sustentáveis na prática, haja vista o crescimento inercial das despesas obrigatórias, que já representam mais de 90% da despesa primária líquida federal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018b). No caso do teto de gastos, por exemplo, há de se discutir sua viabilidade *vis-à-vis* o crescimento das despesas obrigatórias e a consequente compressão de despesas discricionárias. Tais despesas discricionárias destinam-se principalmente: à manutenção das despesas de funcionamento (custeio) da administração pública federal; ao atendimento das emendas impositivas ao orçamento da União e às despesas necessárias para que seja atendido o piso mínimo da saúde⁸; às despesas de maior rigidez no âmbito da educação; à realização de investimentos federais; e a demais ações finalísticas.

Vale registrar que o aumento de despesas obrigatórias, além de desfavorecer o cumprimento do teto de gastos, também amplia o risco de inobservância da chamada “regra de ouro”, prevista no art. 167, III, da Constituição, que visa limitar o fluxo anual de contratações de operações de crédito à realização de despesas de capital. Em face da situação crítica quanto ao atendimento da regra de ouro, foi inserido novo comando na LDO 2019 (art. 21, § 3º), que requer do Chefe do Poder Executivo o encaminhamento ao Congresso Nacional de “plano de revisão de despesas e receitas” para o período de 2019 a 2022, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos financeiros anuais. Trata-se, em síntese, de medida favorável tanto à regra de ouro como ao Novo Regime Fiscal, e que demandará atuação conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo.

No caso de inobservância do teto de gastos, não se deve perder de vista que a EC nº 95/2016 prevê que sejam automaticamente acionados “gatilhos” de contenção do aumento da despesa obrigatória (art. 109 do ADCT). Nessa hipótese, o Poder ou Órgão que descumprir limites ficará proibido de conceder quaisquer aumentos para pessoal ou criar

⁷ Art. 21, § 4º, III, alínea “b”, item 2 da Lei nº 13.707, de 2018.

⁸ Nestes casos (emendas impositivas e aportes necessários para que seja atendido o piso mínimo da saúde), tais despesas são consideradas como discricionárias, neste estudo, unicamente pelo fato de não constarem formalmente como despesas obrigatórias (identificador de resultado primário = 1) na lei orçamentária anual.

novas despesas obrigatórias. Ademais, não poderá haver reajuste das atuais despesas obrigatórias acima da variação da inflação, vedando-se, ainda, a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções.

Com o objetivo de subsidiar tecnicamente essas discussões, o presente estudo foi organizado em duas partes principais. A primeira dedica-se ao estudo da sustentabilidade do teto de gastos, com a apresentação de cenários de evolução de despesas, incluindo o quadriênio 2020-2023, que coincidirá com a vigência do próximo plano plurianual (PPA) da União, a ser proposto em 2019 pelo novo Presidente da República. As estimativas de despesas são apresentadas, primeiramente, em relação Poder Executivo, o que se justifica pela expressividade do montante de despesas desse Poder. Na sequência, pelo fato de a EC nº 95/2016 ter fixado quatorze tetos individualizados para os demais poderes e órgãos autônomos, são apresentadas, em complemento, as perspectivas fiscais para esses órgãos.

A segunda parte do estudo elenca riscos fiscais relevantes à observância dos tetos de gastos no horizonte examinado e apresenta diagnóstico sobre a evolução recente das renúncias tributárias, com considerações sobre o desempenho de políticas públicas nelas compreendidas e fragilidades de governança identificadas. Por fim, o estudo traz considerações finais fundamentadas nos seus achados mais relevantes.

Nesse contexto, importa esclarecer que as medidas identificadas neste estudo, com potencial de economia de despesas, são abordadas unicamente para fins analíticos, em especial quanto a seu grau de contribuição para a sustentabilidade do teto de gastos. Não se trata, contudo, de um exercício abrangente de identificação de possibilidades de racionalização do gasto público em suas diversas áreas temáticas, à semelhança do que se faz por meio das chamadas revisões do gasto público (*spending reviews*⁹). Do mesmo modo, o presente estudo não contempla propostas de reformas estruturais, que apresentam impactos de médio e longo prazos, tampouco sugere privatizações ou concessões, de impacto fiscal temporário.

Por fim, salienta-se que as medidas aqui apresentadas não devem ser confundidas com recomendações de políticas públicas, ainda que possam ser eventualmente consideradas como subsídios para as instâncias decisórias competentes.

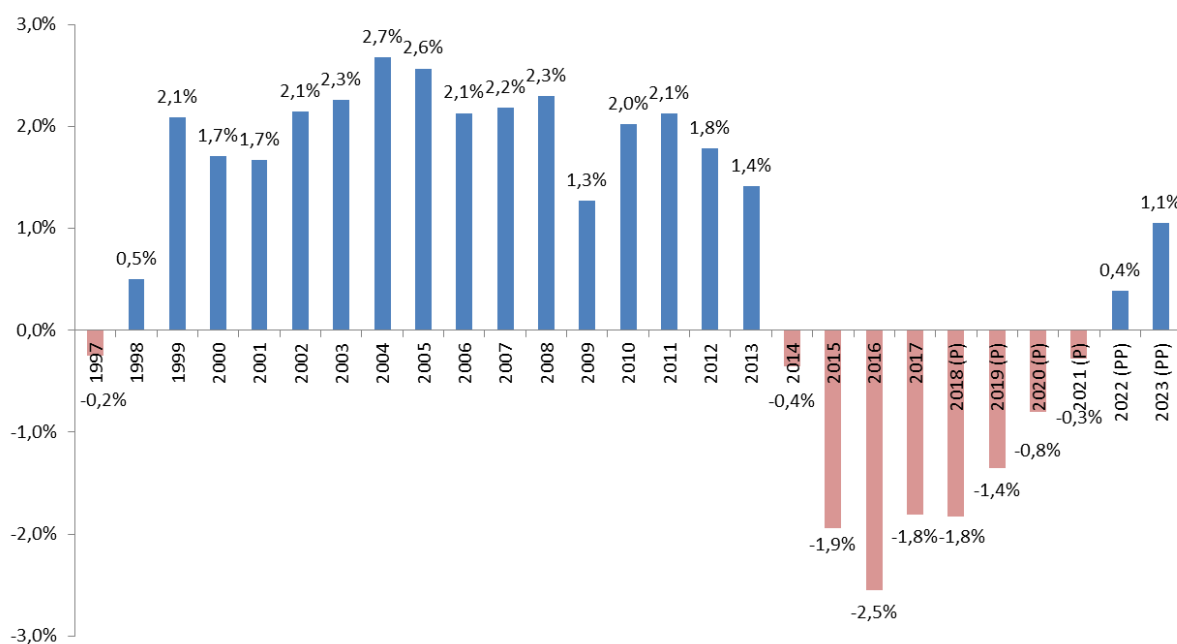
⁹ São processos governamentais, adotados por diversos países desenvolvidos, com o propósito de revisar o gasto público a fim de conformá-lo com as limitações fiscais do Estado e as expectativas da sociedade.

PARTE I – SUSTENTABILIDADE DO TETO DE GASTOS

De início, convém resgatar o histórico de resultados primários da União, bem como as expectativas para sua evolução no período futuro examinado, no contexto de tetos de gastos. Cabe esclarecer que os resultados fiscais da União são aqui retratados no âmbito do governo central (União menos estatais não dependentes), por ser este o universo coincidente com o conjunto dos orçamentos fiscal e da seguridade social, alcançado pelo novo regime fiscal¹⁰.

Conforme demonstrado no Gráfico 2, a partir de 1998 o governo central inaugura um período de produção sistemática de superávits primários¹¹, da ordem de 2% do PIB. Esse ciclo é interrompido em 2014 e cede lugar, no bojo do processo recessivo deflagrado a partir do segundo trimestre de 2014 (e da consequente queda de receita), à geração de deficits primários da magnitude de 2% do PIB, com perspectiva de retorno a superávits somente a partir de 2022, e ainda assim nos cenários mais otimistas, conforme explicado adiante.

Gráfico 2 – Resultado Primário do Governo Central em % do PIB (1997-2023)



Fontes: (i) Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para valores realizados de 1997 a 2013; (ii) Prisma Fiscal e Relatório Focus, para projeções (P) de 2018 a 2021; e (iii) Projeções próprias (PP) para 2022 e 2023. Elaboração: CONOF/CD.

¹⁰ Destaque-se, contudo, que determinadas despesas primárias, constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, são excepcionados do novo regime por força do art. 107, § 6º, do ADCT. Trata-se de despesas relativas: (i) a transferências constitucionais aos demais entes da Federação (inclui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb); (ii) a créditos extraordinários; (iii) à realização de eleições pela Justiça Eleitoral; e (iv) ao aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

¹¹ Correspondem à diferença entre receitas e despesas primárias, ou seja, entre receitas e despesas que têm impacto sobre o endividamento líquido do setor público, à exceção de juros.

No gráfico em análise, as projeções de 2018 a 2021 derivam das medianas das expectativas de mercado relativas: (i) a receita, despesa e resultado primário, tal como informado no Relatório Prisma Fiscal de dezembro de 2018, elaborado pela Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda; e (ii) a PIB¹² e inflação (IPCA), constantes do Relatório Focus, do Banco Central do Brasil, de 14/12/2018.

As estimativas para 2022 e 2023, por seu turno, se utilizam de critérios identificados como implícitos nas expectativas de mercado relativas a resultados fiscais, com destaque à manutenção da premissa de redução gradual de despesas na proporção anual de 0,5 p.p. do PIB. Tal premissa, não gratuita, reflete as expectativas quanto aos efeitos do teto de gastos na redução da despesa primária federal¹³. Vale sublinhar que, nos termos da mensagem presidencial que encaminhou o projeto de lei orçamentária anual para 2019 ao Congresso Nacional, o novo regime fiscal implica “redução nas despesas primárias de 0,5% do PIB ao ano e depende de ações estruturantes para a continuidade dos benefícios por ele proporcionados” (BRASIL, 2018a).

Essa tendência converge precisamente com o cenário apontado como otimista pela Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado, em seu Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de novembro de 2018, no qual são apresentados resultados esperados para três cenários. No cenário otimista é prevista a geração de superávits também de 0,4% e 1,1% do PIB, respectivamente, em 2022 e 2023, ou seja, em patamares coincidentes aos do Gráfico 2 em comento. No cenário-base, contudo, a previsão da IFI é a de que os superávits só retornem em 2023; e no cenário pessimista, apenas em 2024 (IFI, 2018c).

A variabilidade de resultados, em cenários distintos, é relevante para demonstrar que não se pode dar por certa a premissa de queda gradual de despesas unicamente a partir da vigência do Novo Regime Fiscal. A existência de um teto fiscal, por si só, não tem o condão de alterar a legislação vinculante do gasto obrigatório. Desse modo, a viabilidade da premissa de queda de despesa primária depende de uma avaliação mais detida acerca das despesas obrigatórias, que têm suas lógicas próprias de crescimento e por certo não se limitam ao ritmo da inflação. É disso que se ocupa, precipuamente, esta parte do presente estudo, que apresenta cenários fiscais no horizonte de 2019 a 2023, inicialmente para o Poder Executivo, considerando-se: (i) um cenário-base, que mantém as regras e tendências atuais de crescimento dessas despesas; e (ii) um cenário alternativo, que contempla medidas orientadas

¹² Na projeção do PIB nominal, soma-se às projeções de IPCA e crescimento real a estimativa de deflator implícito do PIB no valor de 0,3%.

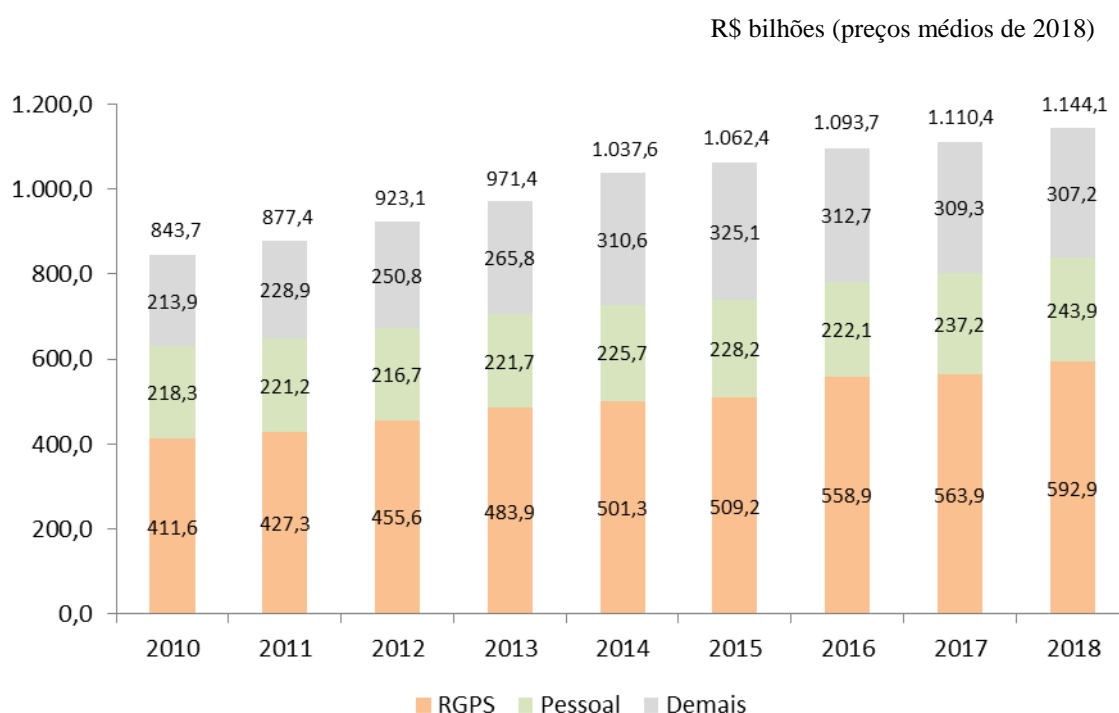
¹³ Afinal, se a despesa é limitada à inflação, então quando o PIB experimentar crescimento real (acima da inflação) haverá redução da despesa como proporção do PIB.

à sustentabilidade do Novo Regime Fiscal. Para ambos os casos, contrasta-se o crescimento esperado das despesas obrigatórias com os tetos de gastos projetados para cada exercício financeiro, a fim de estimar as margens discricionárias dos orçamentos anuais no horizonte examinado.

PODER EXECUTIVO: EVOLUÇÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS

O gráfico adiante ilustra a evolução recente das despesas primárias obrigatórias do Poder Executivo da União, constantes do orçamento e sujeitas a “teto de gastos” (limite individualizado do Executivo), em valores reais, atualizados pelo IPCA a preços médios de 2018¹⁴.

Gráfico 3 – Despesas Obrigatórias do Executivo Sujeitas a Teto de Gastos (2010-2018)



O que se verifica, em síntese, é o crescimento continuado das despesas obrigatórias, que apresentaram aumento real acumulado (acima da inflação) de 35,6% (equivalente a média de 3,9% a.a.) de 2010 a 2018. As despesas previdenciárias com o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), por exemplo, experimentaram acréscimo real acumulado de 44,1% (4,7% a.a. em média) no mesmo período, passando de R\$ 411,6 bilhões em 2010 (valores atualizados pelo IPCA) para R\$ 592,9 bilhões em 2018.

¹⁴ De 2010 a 2017, os valores informados correspondem aos efetivamente realizados (ótica financeira) com valores atualizados, ao passo que os números de 2018 equivalem aos montantes autorizados (ótica orçamentária).

Mantida a tendência histórica de crescimento das despesas obrigatórias, seu volume não se coadunaria com o Novo Regime Fiscal. Se a lógica do “teto de gastos” não comporta avanços persistentes de despesas acima da inflação, ao menos em termos agregados, então um esforço legislativo voltado à contenção e revisão de despesas obrigatórias se mostra indispensável. Esse panorama corrobora a necessidade de se estimar, para os anos seguintes, a evolução das despesas obrigatórias e, por conseguinte, da margem discricionária frente ao teto de gastos em cada exercício. Trata-se, convém o registro, de abordagem prospectiva que vem ao encontro dos esforços originalmente empreendidos pela IFI no tocante ao dimensionamento de margem fiscal no contexto de teto de gastos (IFI, 2017).

PODER EXECUTIVO: ESTIMATIVA DE DESPESAS NO CENÁRIO-BASE

O cenário-base tem como premissa a manutenção da legislação vigente quanto à despesa primária obrigatória, de modo que não contempla quaisquer medidas de contenção do crescimento dessas despesas. A tabela adiante demonstra a composição das despesas obrigatórias sujeitas a teto de gastos, no PLOA 2019, relativas ao Poder Executivo:

Tabela 1 – Executivo: Despesas primárias obrigatórias, sujeitas a teto, no PLOA 2019

Poder Executivo: Despesas Obrigatórias sujeitas a teto de gasto	R\$ bilhões	% do Total
1. Orçamentárias	1.209,9	99,0%
1.1. Sem controle de fluxo¹	1.071,2	87,6%
Benefícios Previdenciários do RGPS	637,9	52,2%
Pessoal e Encargos Sociais	263,5	21,6%
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e RMV ²	60,2	4,9%
Seguro Desemprego	40,6	3,3%
Abono Salarial	19,2	1,6%
Subsídios, Subvenções e Proagro ³	17,0	1,4%
Sentenças Judiciais e Precatórios	14,5	1,2%
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	10,0	0,8%
Complemento do FGTS	6,0	0,5%
Demais	2,4	0,2%
1.2. Com Controle de Fluxo	138,7	11,3%
Ações da Saúde	84,5	6,9%
Bolsa Família	30,0	2,5%
Benefícios a Servidores	14,8	1,2%
Ações da Educação	6,4	0,5%
Demais	3,0	0,2%
2. Não orçamentárias⁴	12,3	1,0%
3. Total Geral (1+2)	1.222,2	100,0%

Fonte: SIGA Brasil. Mensagem Presidencial do PLOA 2019. Elaboração: CONOF/CD.

1. Nos decretos de programação orçamentária e financeira, o Poder Executivo identifica quais são as despesas obrigatórias sujeitas a “controle de fluxo”, ou seja, a programação financeira.
2. O BPC corresponde à garantia prevista no art. 203, V, da Constituição, de um salário mínimo de benefício mensal a portadores de deficiência e idosos hipossuficientes. A Renda Mensal Vitalícia (RMV) é um benefício em extinção (também de um salário mínimo), precursor do BPC, mantido em favor de beneficiários cadastrados até dezembro de 1995.
3. Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro).
4. Valores informados na Mensagem Presidencial que encaminha o PLOA 2019.

Vale notar que a tabela em análise inclui¹⁵ as despesas chamadas de obrigatórias “com controle de fluxo” (item 1.2.), por vezes classificadas, equivocadamente, como discricionárias¹⁶. Nesse subgrupo de despesas, que totaliza R\$ 138,7 bilhões no PLOA 2019, estão previstos, por exemplo: na área da saúde, recursos para Procedimentos em Média e Alta Complexidade (R\$ 49,1 bilhões) e para o Piso de Atenção Básica em Saúde (R\$ 17,9 bilhões); na área da assistência social, R\$ 29,5 bilhões ao Programa Bolsa Família; e, na área da educação, recursos para Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (R\$ 4,2 bilhões) e Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica (R\$ 1,9 bilhão)¹⁷.

Além disso, também são tomadas como obrigatórias, para fins do presente estudo, as operações não orçamentárias que afetam o resultado primário, no montante de R\$ 12,3 bilhões, a exemplo de subsídios aos fundos constitucionais (R\$ 8,1 bilhões) e fabricação de cédulas e moedas (R\$ 1,0 bilhão).

A diferença entre o teto e o montante de despesas obrigatórias (com ou sem controle de fluxo) é denominada, neste estudo, de Margem Discricionária Bruta, que representa o montante orçamentário disponível para atendimento das despesas discricionárias, no PLOA 2019 estimado em R\$ 124,4 bilhões no âmbito do Poder Executivo. O crescimento das despesas obrigatórias acima da inflação leva a uma redução abrupta dessa margem nos próximos exercícios, como indica a tabela seguinte.

Tabela 2 – Executivo: Cenário-Base de Margem Discricionária Bruta (2019-2023)

Cenário-Base	R\$ bilhões				
	2019	2020	2021	2022	2023
1. Teto de Gastos	1.346,6	1.390,4	1.444,5	1.500,5	1.556,8
2. Despesas Obrigatórias e Não Orçamentárias	1.222,2	1.325,2	1.415,7	1.522,8	1.638,2
3. Margem Discricionária Bruta (1-2)	124,4	65,2	28,9	-22,3	-81,5

Elaboração: CONOF/CD.

¹⁵ O critério adotado foi considerar como obrigatórias todas as despesas com identificador de resultado primário igual a “1”, sujeitas a teto de gastos.

¹⁶ Despesas discricionárias são aquelas cuja orçamentação e execução independe de norma legal anterior, nem atendem encargo líquido e certo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018a).

¹⁷ Lista completa consta do Anexo XI do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2018 (BRASIL, 2018b).

De posse dessas projeções, importa deduzir qual seria o limite fático de redução das despesas discricionárias, a partir do qual a observância ao teto de gastos se tornaria operacionalmente inviável.

A fim de responder a essa questão, mas sem qualquer pretensão de se conceber um número imutável, adota-se a premissa, neste estudo, de que a margem discricionária bruta deve ser suficiente para contemplar, no mínimo, cinco grupos de despesas discricionárias que apresentam elevado grau de rigidez: (i) despesas de custeio administrativo; (ii) emendas impositivas ao orçamento da União; (iii) aportes discricionários necessários ao alcance do piso de aplicação em ações e serviços públicos de saúde (ASPS); (iv) aportes discricionários na área da educação; e (v) manutenção mínima de investimentos federais. A tabela adiante informa o quanto esses grupos de despesas consomem da margem discricionária bruta de R\$ 124,4 bilhões, do Poder Executivo, no PLOA 2019.

Tabela 3 – Executivo: Composição de Margem Discricionária Bruta no PLOA 2019

PLOA 2019	R\$ bilhões	%
I. Margem Discricionária Bruta	124,4	100,0%
1. Custeio Administrativo	33,9	27,2%
2. Emendas Impositivas	13,7	11,0%
3. Aportes Discricionários em ASPS	16,3	13,1%
4. Aportes Discricionários na Educação	7,6	6,1%
5. Investimentos e Inversões Financeiras	31,8	25,6%
6. Demais	21,0	16,9%
II. Discricionárias Rígidas (1+2+3+4+5)	103,4	83,1%

Fonte: SIGA Brasil. Elaboração: CONOF/CD.

As despesas de custeio administrativo (“funcionamento” da área-meio) do Poder Executivo, sujeitas a limite, são estimadas em R\$ 33,9 bilhões no PLOA 2019¹⁸. Incluem, entre outras, despesas da administração pública com comunicação, energia elétrica, material de consumo e vigilância. É razoável admitir, portanto, que essas despesas, já contidas nos últimos anos¹⁹, sejam preservadas em termos reais, razão pela qual são anualmente atualizadas pelo IPCA nas projeções do cenário-base deste estudo. Apenas diante de razões estruturais específicas, tais como reformas administrativas, que resultem, por exemplo, em fusões ministeriais ou otimização do patrimônio imobiliário da União, admite-se no cenário alternativo deste estudo redução dessas despesas.

¹⁸ A estimativa considera o rol de elementos e subelementos de despesas constantes do “Painel de Custeio Administrativo” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2018b) e tem por base a despesa paga em 2017 do Poder Executivo, atualizada pelo IPCA.

¹⁹ Após crescimento observado até 2014, as despesas de custeio administrativo do Executivo passaram a ser reduzidas de 2015 em diante. Em termos reais, as despesas de custeio pagas em 2017 (último ano cheio disponível) são inferiores em 13,4% aos valores pagos em 2014 (maior patamar observado).

No caso das emendas impositivas, que totalizam R\$ 13,7 bilhões em 2019, são consideradas tanto as emendas individuais (R\$ 9,2 bilhões) como as de bancada estadual de execução obrigatória (R\$ 4,6 bilhões). As individuais, de *status* constitucional, devem ser anualmente atualizadas pelo IPCA, conforme determina o art. 111 do ADCT; as de bancada estadual, por seu turno, seguem atualmente a mesma lógica de atualização (art. 12, § 4º da LDO 2019), mas dependem de previsão em lei de diretrizes orçamentárias, a cada ano.

Os aportes discricionários em ASPS, estimados em R\$ 16,3 bilhões, são necessários para o atendimento do piso constitucional previsto no art. 110 do ADCT, que também requer atualização anual pelo IPCA. No PLOA 2019, o que ocorre é que, como o mínimo de aplicação em ASPS é de R\$ 117,3 bilhões, e as despesas obrigatórias nessa área de despesas alcançam R\$ 93,9 bilhões, torna-se necessário o aporte discricionário²⁰ em ASPS no montante de R\$ 16,3 bilhões, já descontados os R\$ 7,1 bilhões oriundos de emendas parlamentares impositivas²¹.

Por seu turno, os aportes discricionários em ações do Ministério da Educação, estimados em R\$ 7,6 bilhões, não decorrem da necessidade de atendimento a mínimo constitucional na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), pois o volume de despesas obrigatórias, nessa área de despesas, supera o piso da educação. O critério de rigidez identificado, neste caso, refere-se à própria natureza de determinadas ações discricionárias do setor, reputadas neste estudo como de difícil compressão, tais como concessão de bolsas de estudo e realização de censos escolares²².

Por fim, os investimentos e inversões financeiras propostos nos orçamentos fiscal e da seguridade social para 2019, sob o montante de R\$ 31,8 bilhões, correspondem, respectivamente, a R\$ 25,1 bilhões e a R\$ 6,7 bilhões no PLOA 2019. No grupo dos investimentos, estão incluídos, por exemplo, recursos para a manutenção de trechos

²⁰ Para efeitos de projeção, por conservadorismo, não são consideradas as fontes financeiras, de forma que todo o aporte é estimado com base em despesas primárias, que exercem pressão sobre o teto de gastos.

²¹ Por força do art. 166, § 9º, da Constituição, metade das emendas individuais deve ser destinada a ASPS. Além disso, o art. 68, § 4º da LDO 2019 prevê que parte das emendas impositivas de bancada seja destinada à área da saúde.

²² Como parêntese, registra-se que os gastos com aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos para a educação básica (PNLD), que no PLOA 2019 contam com R\$ 1,9 bilhão, não foram considerados no rol de despesas discricionárias de elevada rigidez pelo fato de pertencerem a grupo de despesas identificadas como passíveis de serem migradas para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Vale registrar que, no total, as despesas discricionárias (PNLD) e obrigatórias (Apoio à Alimentação Escolar, Transporte Escolar e Dinheiro Direto na Escola) passíveis de migração para o Fundeb perfazem R\$ 8,7 bilhões no PLOA 2019. Referida migração, caso ocorresse, representaria abertura de espaço para outras despesas sujeitas a teto, já que o Fundeb é excepcionado do Novo Regime Fiscal. Além disso, a migração cogitada iria ao encontro do preceito constitucional da equidade na distribuição dos recursos públicos, incluído pela EC nº 59/2009 (art. 212, §3º), vez que o Fundeb, cuja revisão está prevista para 2019, se estrutura de modo a beneficiar as redes de ensino de maior vulnerabilidade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018d).

rodoviários (R\$ 4,0 bilhões) e para ações de integração e manutenção do Rio São Francisco (R\$ 0,7 bilhão); no âmbito das inversões financeiras, a maior parcela se refere ao Programa Minha Casa, Minha Vida (R\$ 3,0 bilhões); outras ações, de menor monta, são destinadas, por exemplo, à obtenção de imóveis rurais para criação de assentamentos da reforma agrária (R\$ 21,4 milhões) e à integralização de cotas de capital em organismos financeiros internacionais (R\$ 21,0 milhões).

Trata-se, como se vê, de um rol de despesas de difícil compressão, sob a pena, entre outras consequências, de interrupção de obras de infraestrutura em andamento com prejuízos à atividade econômica. Em razão de seu perfil, portanto, esse grupo de despesas é atualizado pelo IPCA nas projeções deste estudo. Busca-se, desse modo, ao menos preservar um nível mínimo de investimentos e inversões financeiras, em que pese a base adotada (PLOA 2019) ser historicamente deprimida²³.

Em termos agregados, conforme demonstrado na Tabela 3 supra, esses cinco grupos de despesas discricionárias rígidas totalizam R\$ 103,4 bilhões no PLOA 2019, o que equivale a 83,1% da margem discricionária bruta desse ano.

Deduzindo-se da margem orçamentária bruta o montante de despesas discricionárias rígidas, chega-se ao que se denomina, neste estudo, de Margem Discricionária Líquida, que representa o montante orçamentário disponível para alocações de maior grau de discricionariedade. A tabela a seguir resume os valores obtidos para o período examinado, atualizando-se as despesas discricionárias rígidas pelo IPCA.

Tabela 4 – Executivo: Cenário-Base de Margem Discricionária Líquida (2019-2023)

Cenário-Base	R\$ bilhões				
	2019	2020	2021	2022	2023
1. Teto de Gastos	1.346,6	1.390,4	1.444,5	1.500,5	1.556,8
2. Despesas Obrigatórias e Não Orçamentárias	1.222,2	1.325,2	1.415,7	1.522,8	1.638,2
3. Margem Discricionária Bruta (1-2)	124,4	65,2	28,9	-22,3	-81,5
4. Discricionárias Rígidas	103,4	107,5	111,5	115,7	120,1
5. Margem Discricionária Líquida (3-4)	21,0	-42,3	-82,7	-138,0	-201,6

Elaboração: CONOF/CD.

Cabe reconhecer que a margem discricionária líquida do Poder Executivo, estimada em R\$ 21,0 bilhões para 2019, representa um espaço restrito (1,6% do teto de gastos do ano) para áreas temáticas não amparadas pelas diversas leis que criam as chamadas despesas

²³ Em termos reais, o valor orçado para investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade da União no PLOA 2019 é o menor desde 2001, consoante série histórica da CÂMARA DOS DEPUTADOS (2018c). Relativamente ao montante alocado no PLOA 2018, a queda é de 10,9%.

obrigatórias. De acordo com o quadro prospectivo apresentado, ademais, essa situação se deteriora rapidamente, visto que a margem orçamentária líquida torna-se negativa já a partir de 2020, neste caso em R\$ 42,3 bilhões. Significa dizer que, durante 2019, quando da elaboração do PLOA 2020, a administração pública federal já estaria sujeita a impasse, na medida em que os limites impostos ao Poder Executivo, pelo Novo Regime Fiscal, não mais comportariam despesas obrigatórias somadas às discricionárias com elevado grau de rigidez.

Para viabilizar a elaboração de propostas orçamentárias para 2020 e anos seguintes, submetidas aos limites estabelecidos no teto de gastos, caberia ao Congresso Nacional avaliar e aprovar modificações na legislação a serem encaminhadas pelo Poder Executivo por intermédio de “plano de revisão de despesas”²⁴. Em adição, competiria ao Executivo buscar ganhos adicionais com medidas de gestão capazes de reduzir despesas, evitando a compressão da margem discricionária e a consequente paralisação da administração federal.

PODER EXECUTIVO: ESTIMATIVA DE DESPESAS NO CENÁRIO ALTERNATIVO

Em contraposição ao cenário-base, o cenário alternativo traçado neste estudo prevê a adoção de medidas²⁵ de contenção do crescimento real da despesa obrigatória do Poder Executivo, que em seu conjunto apresentam economia potencial no valor nominal de R\$ 497,2 bilhões de 2019 a 2023, conforme sumariado a seguir.

Tabela 5 – Executivo: Contenção Potencial de Despesa no Cenário Alternativo (2019-2023)

Área de Despesa	Contenção Potencial (2019-2023)	R\$ bilhões
1. Medidas de Gestão		286,9
1.1. INSS		270,4
2.2. Custeio Administrativo		16,6
2. Reajuste do salário mínimo pelo INPC		113,0
2.1. RGPS		81,4
2.2. BPC		15,6
2.3. Seguro-Desemprego		11,1
2.4. Abono Salarial		4,8
3. Pessoal (Ativos e Inativos)		78,8
4. Complemento FGTS		18,5
Total		497,2

Elaboração: CONOF/CD.

²⁴ A LDO 2019 (art. 21, § 3º) determina a elaboração de um “plano de revisão de despesas e receitas”, conforme mencionado na introdução deste estudo.

²⁵ No âmbito do presente estudo, importa reiterar que tais medidas não contemplam propostas de reformas estruturais, que apresentam impactos de médio e longo prazos, tampouco privatizações ou concessões, de impacto fiscal temporário. Tais medidas, ademais, não devem ser confundidas com recomendações de políticas públicas.

As **medidas de gestão** no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com economia potencial estimada de R\$ 270,4 bilhões no período examinado, são resumidas na tabela adiante.

Tabela 6 – Impacto Potencial de Medidas de Gestão no âmbito do INSS (2019-2023)

		R\$ bilhões
Nº	Medida	Redução Potencial da Despesa em 5 anos (2019-2023)
1	Revisão de auxílios-doença judiciais do INSS com mais de 6 meses de duração (medida parcialmente implantada com corte em 2 anos de duração)	21,9
2	Revisão de aposentadorias por invalidez do INSS ocorridas há mais de dois anos, desde que o segurado tenha menos de 55 anos de idade, menos de 30 anos de contribuição e não tenha se aposentado por doença irreversível (medida parcialmente implantada)	26,2
3	Revitalização da reabilitação profissional, reduzindo as concessões de aposentadorias por invalidez de 17% do total para no máximo 10% do total (atualmente, menos de 5% dos trabalhadores reabilitáveis são de fato recuperados para o mercado de trabalho)	23,7
4	Auditoria nos benefícios rurais: cancelamento de benefícios indevidos mediante cruzamentos de dados com cadastros públicos, inclusive declaração de imposto de renda	26,6
5	Não aceitação da declaração de sindicato de trabalhadores rurais como documento de comprovação de tempo de segurado especial, seguida da implantação da declaração anual do segurado especial, na qual descreve as atividades realizadas, com maior probabilidade de se verificar fraudes e sonegações de contribuições	47,3
6	Redução do tempo médio por espera de atendimento por perícia para 30 dias	14,3
7	Redução do deferimento de ações contra o INSS para 20% das ações, mediante: melhor instrução da negativa pelo Médico-Perito, que sempre que possível deve participar de audiência judicial; fim da litispendência com julgamento apenas na justiça federal; e cobrança de custas para aqueles que estão acima da linha de pobreza	110,3

Elaboração: CONOF/CD.

Conforme destacado na tabela em análise, sublinha-se que parte das medidas indicadas já foram parcialmente implementadas. A revisão de auxílios-doença do INSS judicialmente concedidos, por exemplo, é atualmente realizada sobre os auxílios com duração superior a dois anos. Propõe-se, em aprofundamento, que essa revisão passe a alcançar auxílios em vigor há mais de seis meses, em consonância com padrões internacionais²⁶. Embora haja desafios de implementação, tal medida pode ser viabilizada investindo-se nas estruturas operacionais e de controle do INSS, com retornos fiscais líquidos expressivos.

²⁶ Após seis meses tende-se a um encaminhamento conclusivo, ocorrendo: (i) retorno ao trabalho; (ii) reabilitação; ou (iii) aposentadoria por invalidez.

Oportuno mencionar, em adição, que boa parte das medidas em destaque tem sido objeto de atenção do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme consignado em acórdãos inventariados neste estudo²⁷.

Em termos de ganhos fiscais, tem-se que as medidas de gestão no âmbito do INSS, com efeitos positivos estimados em R\$ 270,4 bilhões no quinquênio 2019-2023, em grandes números representam uma economia potencial média de R\$ 54,1 bilhões ao ano, o que corresponde a aproximadamente 7% da despesa anual média com benefícios do INSS no cenário-base. Nessa magnitude, a economia potencial identificada mostra-se factível em face dos parâmetros de conservadorismo recentemente identificados pelo TCU. No relatório que subsidia o Acórdão nº 1057/2018-TCU-Plenário, com efeito, consta a estimativa, extraída mediante consulta a especialistas em previdência, de que o volume de fraudes e erros se situa entre 11,4% e 31,1% nos benefícios pagos pelo INSS. O patamar mais conservador, de 11,4%, está associado a um intervalo de confiança de 90%, conforme excerto adiante:

84. Dado o princípio do Conservadorismo, optou-se pela utilização do limite inferior – para um intervalo de confiança de 90% – como métrica a guiar as conclusões do presente trabalho, ou seja, afirma-se com razoável segurança que os especialistas consultados atribuem a, ao menos 11,41% dos benefícios pagos pelo INSS, algum tipo de erro ou fraude (TCU, 2018c).

Ainda quanto ao valor fiscal das medidas de gestão no âmbito do INSS, salienta-se que, no curto prazo, a melhoria nos processos de perícia médica, reconhecimento do tempo de exercício de atividade de segurado especial, combate às fraudes, reabilitação física e profissional dos segurados, juntamente com redução da judicialização, teriam impacto maior que mudanças paramétricas²⁸ decorrentes de reformas previdenciárias, a exemplo das que constam da PEC nº 287/2016, pelo menos nos cinco primeiros anos seguintes a sua promulgação. Tal constatação sugere que iniciativas orientadas ao fortalecimento das estruturas de governança e gestão do INSS merecem ser tratadas como prioritárias.

Disso não resulta, entretanto, que uma reforma previdenciária estrutural seja menos necessária e urgente. Ao contrário, no longo prazo, somente mudanças paramétricas significativas serão capazes de fazer face ao desafio demográfico do país, caracterizado pelo acelerado processo de envelhecimento da população brasileira: entre 2017 e 2060, o número de indivíduos com 65 anos ou mais saltará de 18,5 milhões para 58,2 milhões, ou seja, será

²⁷ As medidas 1 e 2, por exemplo, são correlacionáveis ao Acórdão 594/2015-TCU-Plenário (Monitoramentos: Acórdãos 2263/2017-TCU-Plenário e 2263/2017-TCU-Plenário); as medidas 4 e 5, aos Acórdãos 715/2012-TCU-Plenário (Monitoramentos: Acórdão 5/2014-TCU-Plenário e Acórdão 405/2017-TCU-Plenário), 3414/2014-TCU-Plenário e 2059/2012-TCU-Plenário (Monitoramento: Acórdão 2314/2015-TCU-Plenário); a medida 7, ao Processo 022.354/2017-4, que, embora ainda não tenha sido objeto de deliberação pelo Tribunal, já dispõe de relatório de auditoria.

²⁸ Tal como aumento da idade mínima para aposentadoria.

multiplicado por mais de três vezes, enquanto o número de pessoas em idade ativa (potenciais contribuintes para a previdência) se manterá praticamente inalterado no mesmo período.

Em relação a medidas de gestão associadas ao custeio administrativo, estima-se economia potencial de R\$ 16,6 bilhões, sob a premissa de redução real cumulativa desses gastos nos seguintes percentuais: 6% em 2019 e 4% em 2020, com atualização pelo IPCA para os anos subsequentes. Conforme esclarecido quando da exposição do cenário-base, tal economia é admitida diante de razões estruturais específicas, que neste cenário alternativo se traduzem em dois grandes motivos. Um deles refere-se à redução do número de ministérios/órgãos anunciada pelo governo eleito, que tende a gerar ganhos de eficiência advindos da racionalização da máquina pública. Outro diz respeito à possibilidade de otimização do patrimônio imobiliário da União e consequente redução de despesas com alugueis de imóveis²⁹ por meio da minimização de espaços ociosos, o que pode ocorrer, inclusive, mediante permuta de imóveis públicos disponíveis por prédios de terceiros em condições de abrigar as instituições públicas (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2018a, p. 104). Quanto a esse item de despesa, registra-se a presença de fragilidades significativas nos processos de locação de imóveis pela União. De acordo com o relatório de auditoria que subsidiou o Acórdão nº 779/2018-TCU-Plenário, por exemplo, não se tem conhecimento da existência de critérios objetivos que estabeleçam parâmetros relativos à economicidade em contratos de alugueis de imóveis por órgãos da União (TCU, 2018b).

Também é considerada como medida de contenção de despesas obrigatórias, arrolada na Tabela 5, o reajuste do salário mínimo em linha com a preservação de seu poder aquisitivo³⁰. Considera-se, para esse fim, que a partir de 2020 o **salário-mínimo** seria reajustado pelo **INPC**, sem incorporação da variação real do PIB³¹. No agregado, tal medida resultaria em economia potencial de R\$ 113,0 bilhões no quinquênio 2019-2023, com efeitos distribuídos nos seguintes itens de despesa orçamentária, sujeitos a vinculações ao salário mínimo: RGPS (R\$ 81,4 bilhões); BPC (R\$ 15,6 bilhões); seguro-desemprego (R\$ 11,1 bilhões); e abono salarial (R\$ 4,8 bilhões).

Quanto à contenção do avanço das despesas com pessoal do Poder Executivo, no valor de R\$ 78,8 bilhões, considera-se que: (i) em 2020 e 2021, não haveria reajuste para nenhuma categoria, com aumento da despesa com pessoal apenas por conta de seu crescimento

²⁹ No Poder Executivo, a despesa para com aluguel de imóveis, sujeita a limite, foi de R\$ 1,1 bilhão em 2017.

³⁰ Conforme determina o art. 7º, inciso IV, da Constituição.

³¹ Significa dizer que não haveria a prorrogação da Lei nº 13.152, de 2015, cuja vigência se encerra ao final de 2019.

vegetativo³²; e (ii) em 2022 e 2023, além do crescimento vegetativo, haveria reajuste anual pelo IPCA. Ressalta-se, entretanto, que as suspensões temporárias de aumentos representam medida meramente pontual, razão pela qual não se deve perder de vista a necessidade de iniciativas estruturantes destinadas a conferir maior racionalidade às despesas com pessoal. Idealmente, as condicionantes estabelecidas em leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais, destinadas ao controle da expansão anual dessas despesas, deveriam estar integradas a avaliações mais rigorosas sobre as condições de governança da administração federal.

Conforme destacado no relatório de auditoria subjacente ao Acórdão 588/2018-TCU-Plenário, a atual situação da governança e da gestão de pessoas na Administração Pública Federal (APF), no geral, é preocupante, *in verbis*:

172. No que diz respeito à governança especificamente, impende destacar que, em mais da metade das organizações, a alta administração não monitora o desempenho da gestão de pessoas ou o monitoramento realizado apresenta deficiências significativas: não estabelecimento de metas, ausência de relatórios de medição de desempenho, entre outras (TCU, 2018a).

Deficiências de governança são ainda mais críticas quando a expansão de despesas com pessoal se desdobra em conjuntura fiscal restritiva. No âmbito do Ministério da Educação, por exemplo, as despesas com pessoal sofreram acréscimo real de 17,5%, no período 2014-2017, reduzindo o espaço para as demais despesas do setor. Tanto que o custeio administrativo e os investimentos desse ministério, no mesmo período, apresentaram redução de 33,5% e 57,0%, respectivamente (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018d).

Por fim, a economia de R\$ 18,5 bilhões nas despesas relativas à complementação da União ao FGTS resulta da premissa de alteração da legislação vigente. Isso porque, nos termos do Substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), da Câmara dos Deputados, ao Projeto de Lei Complementar nº 51, de 2007³³, ocorreria a extinção paulatina da contribuição social à alíquota de 10% sobre os depósitos devidos ao FGTS. Pondera-se, contudo, que embora essa medida favoreça o cumprimento do teto de gastos e reduza o ônus tributário ao setor produtivo, seu efeito é neutro em relação à geração de resultados primários³⁴.

³² Trata-se de incrementos de despesas com pessoal que independem de novos aumentos de remunerações, já que subsistem evoluções de patamares remuneratórios inerentes a carreiras públicas, assim como concessões de adicionais, por exemplo, a título de especialização em nível de pós-graduação.

³³ Desde 3/4/2018, o projeto tramita na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

³⁴ Isso porque o valor a ser reduzido na despesa também implica redução de receita, em igual montante.

A tabela adiante apresenta as estimativas de agregados de despesas no cenário alternativo.

Tabela 7 – Executivo: Cenário Alternativo de Margem Discricionária (2019-2023)

Cenário Alternativo	R\$ bilhões				
	2019	2020	2021	2022	2023
1. Teto de Gastos	1.346,6	1.390,4	1.444,5	1.500,5	1.556,8
2. Despesas Obrigatórias e Não Orçamentárias	1.200,9	1.266,6	1.318,5	1.392,9	1.470,8
2.1 Economia frente ao cenário-base	27,7	58,6	97,2	129,8	167,4
3. Margem Discricionária Bruta (1-2)	145,7	123,8	126,0	107,5	85,9
4. Discricionárias Rígidas	101,3	104,1	108,0	112,0	116,2
4.1 Economia frente ao cenário-base	2,0	3,4	3,6	3,7	3,8
5. Margem Discricionária Líquida (3-4)	44,3	19,7	18,1	-4,5	-30,3

Elaboração: CONOF/CD.

Nota-se, no cenário alternativo, que a margem orçamentária líquida do Poder Executivo passa a ser negativa apenas em 2022, e não mais a partir de 2020 (cenário-base). Ainda assim, a acentuada queda de 55,6% da referida margem, de 2019 para 2020 (de R\$ 44,3 bilhões para R\$ 19,7 bilhões), tende a impor dificuldades operacionais críticas para a administração, de tal modo que o cenário alternativo não deve ser confundido com situação favorável e muito menos permissiva à inércia administrativa. O que se pode concluir, tão somente, é que o cenário alternativo ampliaria o fôlego fiscal do Poder Executivo para a implementação de reformas estruturantes que aprimorem a racionalização do gasto público.

A necessidade de reformas, em resumo, mostra-se inadiável, na medida em que, mesmo no cenário alternativo, a margem discricionária líquida tende a ser paulatinamente consumida pela dinâmica de crescimento das despesas obrigatórias do Poder Executivo.

DEMAIS PODERES: ESTIMATIVAS PARA 2019-2023

Em acréscimo à análise desenvolvida acerca da sustentabilidade do teto de gastos para o Poder Executivo, convém pontuar as situações particulares que se constatam no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como no Ministério Público e na Defensoria Pública da União, haja vista que a EC nº 95/2016 também impõe limites para esses poderes e órgãos autônomos.

De plano, registra-se que no PLOA 2019 todos os órgãos acima compreendidos programaram suas despesas em valores superiores aos respectivos limites individualizados, no montante de R\$ 3.362,6 milhões, mediante compensação com redução equivalente na despesa

primária do Poder Executivo³⁵. Tal expediente, contudo, somente é cabível durante os três primeiros anos de vigência do Novo Regime Fiscal, ou seja, no triênio 2017-2019, conforme disposto no art. 107, §§ 7º e 8º do ADCT. A presença de excesso de despesas³⁶ frente a tetos de gastos, portanto, tende a provocar impasses na elaboração das propostas orçamentárias dos órgãos em análise já para 2020.

Para melhor compreender o desafio fiscal desses órgãos para os anos seguintes, passa-se à análise da evolução das respectivas margens discricionárias brutas – diferença entre o limite individualizado estabelecido pelo teto de gastos, sem compensação, e as despesas obrigatórias – no cenário-base deste estudo, conforme tabela seguinte.

Tabela 8 – Demais Poderes: Cenário-Base de Margem Discricionária Bruta (2019-2023)

Cenário-Base	R\$ milhões				
	2019	2020	2021	2022	2023
Câmara dos Deputados	555,8	477,7	392,6	312,2	330,5
Senado Federal	400,7	342,8	279,6	220,0	233,0
Tribunal de Contas da União	199,8	173,2	144,2	116,9	123,6
Supremo Tribunal Federal	136,8	133,0	128,7	125,0	130,4
Superior Tribunal de Justiça	230,1	215,8	200,0	185,5	194,1
Justiça Federal	680,3	517,2	340,1	171,3	189,7
Justiça Militar	69,7	63,8	57,3	51,3	53,8
Justiça Eleitoral	691,8	597,2	493,9	396,4	419,3
Justiça do Trabalho	558,3	245,3	-93,1	-418,3	-413,5
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	127,7	86,3	41,3	-1,7	1,1
Conselho Nacional de Justiça	108,2	111,0	113,7	116,7	121,3
Defensoria Pública da União	175,7	176,0	175,9	176,5	183,7
Ministério Público da União	663,7	585,4	499,8	419,3	442,0
Conselho Nacional do Ministério Público	31,1	31,4	31,6	31,9	33,2

Elaboração: CONOF/CD.

Obs.: Para a Defensoria Pública da União, os resultados da tabela refletem a reclassificação de despesas do órgão, de modo que são consideradas como despesas obrigatórias, sujeitas a limite, apenas as ações referentes a pessoal ativo (ação 20TP), inativo (ação 0181) e benefícios a servidores (ações 2004 e 212B).

O estreitamento das margens discricionárias estimadas, presente na maior parte dos casos, sinaliza dificuldades operacionais crescentes ao longo dos anos para esses órgãos, agravadas pelo fim da possibilidade de compensação em 2019. A situação mais grave é a da Justiça do Trabalho, cuja margem, a partir de 2021, nem sequer comportaria as despesas obrigatórias do órgão.

³⁵ Detalhamento disponível em: <<https://inteligenciadenegocios5.camara.leg.br/pub/single/?appid=4cea9790-bdce-463a-bbe5-83f43b3e3f27&sheet=266bb9fc-04f1-4d34-b574-1c59311ce997&select=Exercicio,2018>>

³⁶ Convém observar que o art. 107, § 7º, do ADCT, refere-se expressamente a “excesso de despesas primárias” em relação a limites.

Tal constatação, por si só, é suficiente para demonstrar a necessidade de contenção imediata de despesas obrigatórias e de redimensionamento do dispêndio administrativo. Não é razoável imaginar, afinal, que o limite individualizado de determinado órgão não contenha espaço para despesas discricionárias mínimas, destinadas à materialização das suas atividades finalísticas.

Nesse sentido, passa-se à análise de cenário alternativo, que, no tocante ao controle de despesas obrigatórias, fundamenta-se nas seguintes medidas de restrição ao avanço de despesas com pessoal³⁷: (i) em 2019, para a Defensoria Pública da União, é prevista a não criação de cargos e funções comissionadas³⁸; (ii) em 2020 e 2021, para todos os órgãos, não haveria reajustes para servidores, considerando-se apenas o crescimento vegetativo; e (iii) a partir de 2022, também para todos os órgãos, haveria crescimento vegetativo somado a reajuste anual pelo IPCA.

Tabela 9 – Demais Poderes: Cenário Alternativo de Margem Bruta (2019-2023)

	R\$ milhões				
Cenário Alternativo	2019	2020	2021	2022	2023
Câmara dos Deputados	555,8	692,9	835,3	779,8	708,8
Senado Federal	400,7	501,5	606,2	564,8	512,1
Tribunal de Contas da União	199,8	247,3	296,7	278,0	253,9
Supremo Tribunal Federal	136,8	152,8	169,4	168,0	165,2
Superior Tribunal de Justiça	230,1	266,1	303,5	294,8	282,6
Justiça Federal	680,3	926,0	1.181,4	1.059,6	908,6
Justiça Militar	69,7	82,5	95,7	91,8	86,6
Justiça Eleitoral	691,8	859,6	1.033,9	966,7	880,7
Justiça do Trabalho	558,3	966,1	1.390,1	1.147,9	853,8
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	127,7	186,4	247,3	215,8	177,2
Conselho Nacional de Justiça	108,2	114,3	120,6	124,0	127,2
Defensoria Pública da União	209,2	190,4	205,6	207,8	209,1
Ministério Público da União	663,7	810,4	962,6	908,1	837,5
Conselho Nacional do Ministério Público	31,1	33,4	35,8	36,4	36,8

Elaboração: CONOF/CD.

Nesse cenário alternativo, que incorpora medidas de controle de despesas com pessoal às projeções do cenário-base, não mais haveria a situação de margens orçamentárias brutas negativas. Ainda assim, restaria saber se os resultados positivos estimados seriam suficientes para fazer face a despesas discricionárias rígidas, ou seja, de difícil compressão. Trata-se da abordagem da margem orçamentária líquida, que nesta parte do estudo corresponde à margem orçamentária bruta (limites individualizados estabelecidos no teto de gastos, sem

³⁷ Vale sublinhar, com base nos valores pagos de 2017, que, enquanto no Poder Executivo as despesas com pessoal representaram 21,4% das despesas obrigatórias sujeitas a limite, nos demais Poderes essa proporção foi de 90,3%, em média.

³⁸ Peticionada no PL nº 7.923, de 2014. Mantém-se, ademais, os mesmos critérios de reclassificação de despesas da Defensoria Pública da União adotado no cenário-base.

compensação, menos despesas obrigatórias) deduzida das despesas de custeio e de investimentos³⁹.

Quanto a esse aspecto, poupa-se o leitor da apresentação e discussão dos resultados associados à manutenção das despesas de custeio e de investimentos no mesmo patamar observado em 2017, atualizado pelo IPCA, tendo em vista que, sob tal hipótese, todos os órgãos, exceto o Conselho Nacional de Justiça, apresentariam margem líquida negativa já a partir de 2021.

Passa-se diretamente, portanto, à avaliação do que ocorreria caso sejam adotadas medidas hipotéticas de contenção de despesas de custeio e de investimentos. Para subsidiar essas hipóteses, vale notar, em relação a despesas de custeio, que, à exceção do Senado Federal e do Conselho Nacional de Justiça, todos os demais órgãos expandiram suas despesas, de 2010 a 2017, em ritmo superior ao da inflação medida pelo IPCA⁴⁰. Dos órgãos restantes, conforme tabela seguinte, apenas a Câmara dos Deputados e o Supremo Tribunal Federal tiveram aumentos reais modestos em suas despesas de custeio.

Tabela 10 – Demais Poderes: Evolução Recente das Despesas de Custeio (2010-2017)

Poderes e Órgãos autônomos	Crescimento Real	
	2010 a 2017	Média Anual ¹
Câmara dos Deputados	6,5%	0,9%
Senado Federal	-20,6%	-3,2%
Tribunal de Contas da União	31,9%	4,0%
Supremo Tribunal Federal	7,0%	1,0%
Superior Tribunal de Justiça	43,8%	5,3%
Justiça Federal	37,9%	4,7%
Justiça Militar	73,4%	8,2%
Justiça Eleitoral	36,7%	4,6%
Justiça do Trabalho	53,7%	6,3%
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	38,9%	4,8%
Conselho Nacional de Justiça	-25,0%	-4,0%
Defensoria Pública da União	173,7%	15,5%
Ministério Público da União	43,8%	5,3%
Conselho Nacional do Ministério Público	190,6%	16,5%

1. Trata-se de taxa equivalente anual, obtida a partir da taxa acumulada de 2010 a 2017.

Fonte: SIGA Brasil. Pagamentos anuais, incluindo restos a pagar. Elaboração: CONOF/CD.

Desconsideradas as variações negativas, tem-se que as despesas de custeio experimentaram crescimento real médio de 6,4% a.a. no período observado. Tal parâmetro indica a possibilidade de maior restrição a essas despesas para os próximos exercícios. Desse

³⁹ Esse é o universo das despesas discricionárias, de elevada rigidez, aplicáveis aos demais Poderes que não o Executivo. Sublinha-se que os investimentos (GND 4), nesse caso, são somados às inversões financeiras (GND 5).

⁴⁰ Séries históricas mais detalhadas, por poderes e órgãos, constam dos Apêndices deste estudo.

modo, no cenário alternativo desta parte do estudo, considera-se que os valores de custeio de 2018 sejam: (i) mantidos, em termos nominais, de 2019 a 2023, no caso dos órgãos que apresentaram crescimento real igual ou inferior a 1% a.a.; e (ii) reduzidos, em termos nominais, em 2% a.a. entre 2019 a 2023, para os demais órgãos.

Como parte do esforço de contenção das despesas de custeio desses órgãos, poderiam ser objeto de revisão, por exemplo, as despesas com aluguel de imóveis, que em 2017 apresentaram os seguintes valores:

Tabela 11 – Demais Poderes: Despesas com aluguel de imóveis em 2017 (valores pagos)

		R\$ milhões
Poder	Órgão	Total
Poder Legislativo	Câmara dos Deputados	0,8
	Senado Federal	1,1
	Tribunal de Contas da União	0,3
Poder Judiciário	Supremo Tribunal Federal	0,6
	Superior Tribunal de Justiça	0,3
	Justiça Federal	85,4
	Justiça Militar da União	5,7
	Justiça Eleitoral	47,7
	Justiça do Trabalho	165,6
	Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	2,2
	Conselho Nacional de Justiça	5,4
Defensoria Pública	Defensoria Pública da União	52,9
Ministério Público	Ministério Público da União	75,4
	Conselho Nacional do Ministério Público	7,2

Fonte: Siga Painéis.

Filtro: subelementos de despesa 33903615 e 33903910

Em prol da redução dessas despesas, convém considerar a possibilidade de otimização do patrimônio imobiliário da União, já registrada neste estudo. No que tange a investimentos e inversões financeiras dos referidos órgãos, a tabela a seguir apresenta a média dos pagamentos realizados no período de 2015 a 2017, bem como os valores estimados no PLOA 2019.

Tabela 12 – Demais Poderes: Investimentos⁴¹ em 2015-2017 (valores pagos) e no PLOA 2019

		R\$ milhões				
Poder	Órgão	2015	2016	2017	Média	PLOA 2019
Poder Legislativo	Câmara dos Deputados	78,7	56,0	22,2	52,3	176,7
	Senado Federal	36,3	59,3	39,5	45,0	34,9
	Tribunal de Contas da União	75,4	116,2	56,6	82,7	23,0
Poder Judiciário	Supremo Tribunal Federal	15,0	9,2	14,8	13,0	38,3
	Superior Tribunal de Justiça	22,5	13,7	25,1	20,4	12,5
	Justiça Federal	218,4	220,6	304,2	247,7	158,2
	Justiça Militar da União	6,8	5,4	4,8	5,7	5,7
	Justiça Eleitoral	287,5	241,4	146,0	225,0	88,5
	Justiça do Trabalho	329,8	277,3	432,4	346,5	632,4
	Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	38,5	65,0	103,7	69,1	7,6
	Conselho Nacional de Justiça	39,8	43,9	4,6	29,5	37,4
Defensoria Pública	Defensoria Pública da União	27,4	17,0	12,5	19,0	9,4
Ministério Público	Ministério Público da União	265,3	317,5	272,1	285,0	31,7
	Conselho Nacional do Ministério Público	4,6	3,0	4,3	4,0	3,8

Fonte: Siga Painéis. Elaboração: CONOF/CD.

À luz das possibilidades de otimização do patrimônio imobiliário da União, já comentadas, considera-se no cenário alternativo que, entre os valores médios observados no triênio 2015-2017 e os constantes do PLOA 2019, seja adotado “dos dois o menor” como parâmetro para a realização de investimentos em 2019. De 2022 a 2023, os valores balizados pela média apresentariam redução real de 2% ao ano e os definidos com base no PLOA seriam atualizados pela inflação.

O cenário alternativo, em resumo, considera hipoteticamente exequível para os órgãos em análise que: (i) os valores de custeio de 2018 sejam mantidos, em termos nominais, de 2019 a 2023, no caso dos órgãos que apresentaram crescimento real igual ou inferior a 1% a.a.; (ii) valores de custeio de 2018, em termos nominais, sejam reduzidos em 2% a.a. entre 2019 a 2023, para os demais órgãos; (iii) os valores médios de investimentos e inversões financeiras, de 2015 a 2017, sejam acolhidos como parâmetro para 2019, salvo nos casos em que o valor do PLOA 2019 seja menor que a média⁴²; e (iv) de 2020 a 2023, os investimentos e inversões financeiras sejam atualizados pela inflação, quando o valor do PLOA 2019 for menor que a citada média, e apresentem reduções de 2% ao ano nos casos em que a média for o parâmetro para 2019. Em conjunto, tais medidas implicariam economia nominal total de R\$ 8,3 bilhões de 2019 a 2023 (sendo R\$ 4,2 bilhões em custeio e R\$ 4,1 bilhões em investimentos), resultando no seguinte quadro de margens discricionárias líquidas:

⁴¹ Inclui inversões financeiras (GND5).

⁴² Nestes casos, repete-se o valor programado para 2019.

Tabela 13 – Demais Poderes: Cenário Alternativo de Margem Líquida (2019-2023)

	R\$ milhões				
Cenário Alternativo	2019	2020	2021	2022	2023
Câmara dos Deputados	170,5	306,6	448,2	391,7	319,8
Senado Federal	91,3	190,7	294,1	251,3	197,0
Tribunal de Contas da União	74,1	122,8	173,4	155,6	132,5
Supremo Tribunal Federal	-9,1	6,7	23,1	21,4	18,4
Superior Tribunal de Justiça	50,9	89,7	129,9	123,9	114,3
Justiça Federal	-397,8	-140,0	127,2	16,7	-123,7
Justiça Militar	17,7	31,3	45,3	42,2	37,8
Justiça Eleitoral	-109,0	69,5	254,3	197,2	121,0
Justiça do Trabalho	-797,2	-375,9	62,0	-166,8	-448,0
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	-46,3	15,3	79,3	50,7	14,8
Conselho Nacional de Justiça	37,4	42,9	48,7	51,6	54,3
Defensoria Pública da União	9,5	-5,8	12,7	18,2	22,6
Ministério Público da União	-15,8	142,6	306,3	262,9	203,2
Conselho Nacional do Ministério Público	1,1	3,8	6,5	7,5	8,2

Elaboração: CONOF/CD.

Nota-se, no cenário alternativo, que apenas a Justiça Federal e a Justiça do Trabalho apresentariam margens líquidas negativas recorrentes a partir de 2020. Em relação a 2019, cabe reiterar que a situação de margem líquida é equacionada pela compensação por parte do Poder Executivo, de possibilidade restrita ao triênio 2017-2019.

A partir de 2020, uma solução possível seria o uso da compensação “intrapoderes”, prevista no art. 107, § 9º, do ADCT, que admite a compensação entre limites individualizados dos órgãos pertencentes a um mesmo Poder, respeitado o somatório dos seus limites. Tal solução, contudo, não seria suficiente ao longo de todo o cenário alternativo apresentado, já que, em 2020 e em 2023, não haveria margem líquida positiva em montante suficiente para compensar o somatório de margens líquidas do Poder Judiciário⁴³. A consequência seria a sujeição de todos os órgãos do Judiciário às vedações impostas pelo art. 109 do ADCT, nos referidos exercícios, já que o descumprimento de um único limite é suficiente para a ativação dos aludidos gatilhos no conjunto de órgãos pertencentes a um mesmo Poder, conforme prescreve o § 1º do art. 109 do ADCT.

Para que o expediente constitucional da compensação “intrapoderes” fosse suficiente para viabilizar o cumprimento dos tetos de gastos do Judiciário em todo o período examinado, seria necessário, por exemplo, que o redutor anual das despesas de custeio fosse ampliado de 2% para 7%. Reduções desse modo contundentes em despesas de custeio, entretanto, tendem a ser de difícil operacionalização.

⁴³ As insuficiências são de R\$ 260,5 milhões em 2020 e R\$ 211,3 milhões em 2023.

Depreende-se, portanto, que uma revisão mais aprofundada de despesas obrigatórias merece ser reconhecida como inadiável, ao encontro do diagnóstico apresentado já no primeiro ano de vigência do Novo Regime Fiscal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017). Cabe salientar, ademais, que o cenário exposto neste estudo corrobora o alerta veiculado no citado diagnóstico de que o uso da compensação prevista no art. 107, §§ 7º e 8º do ADCT (adstrita ao período 2017-2019) não deveria ser interpretado como permissivo à ampliação de despesas caracterizadas como já excessivas frente a tetos de gastos.

Quanto a esse aspecto, importa observar, por fim, que a LDO 2019, em seu art. 114, § 6º, II, “c”, estatui que devem ser consideradas como incompatíveis as proposições legislativas que alterem gastos com pessoal concedendo aumento que resulte em utilização da compensação em comento.

PARTE II – RISCOS FISCAIS E RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS

Em acréscimo à identificação de medidas destinadas à viabilização do teto de gastos, esta segunda parte do estudo aborda riscos fiscais à sustentabilidade do NRF e apresenta diagnóstico sobre a evolução recente das renúncias tributárias, com considerações sobre o desempenho de políticas públicas nelas compreendidas e fragilidades de governança identificadas.

RISCOS FISCAIS

Sem qualquer pretensão de realizar um mapeamento exaustivo de riscos fiscais às contas públicas, registram-se de forma exemplificativa os riscos associados à “Lei Kandir” e a interpretações jurídicas acerca do Novo Regime Fiscal.

O primeiro risco citado diz respeito à possibilidade de elevação do patamar histórico de recursos destinados à chamada Lei Kandir. Explica-se. Inicialmente, a Lei Complementar nº 87, de 1996, conhecida como Lei Kandir, afastou a incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre operações destinadas ao exterior. Em contrapartida, a União passou a consignar dotações orçamentárias com o objetivo de compensar os entes subnacionais pelas perdas ocasionadas pela desoneração do ICMS. O patamar histórico de dotações orçamentárias para esse fim, de 2010 a 2017, foi de R\$ 3,9 bilhões anuais.

Ocorre que, no presente, não há norma que determine qual o montante a ser transferido anualmente, cabendo mencionar que, em contraste com o patamar histórico supracitado, no

orçamento federal de 2018 está previsto R\$ 1,9 bilhão no conjunto de ações⁴⁴ destinadas às compensações decorrentes da Lei Kandir.

Nada obstante, em 30/11/2016, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao se pronunciar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 25, declarou a mora do Congresso Nacional quanto à edição da Lei Complementar prevista no art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, fixando o prazo de 12 meses para que fosse sanada a omissão.

Em cumprimento à mencionada decisão, foram constituídas uma Comissão Especial da Câmara e uma Comissão Mista Especial de Deputados e Senadores. Ambas concluíram que a União deve transferir o montante de R\$ 39,0 bilhões anuais aos Estados e Municípios pelas perdas decorrentes da desoneração do ICMS nas exportações. A matéria ainda precisa ser apreciada, entretanto, pelos plenários da Câmara e do Senado. De todo modo, destaca-se que Substitutivo aprovado pela Comissão Especial da Câmara⁴⁵ sugere o seguinte cronograma para implementação dos repasses, sujeitos a reajuste pela variação do IPCA:

- R\$ 19,50 bilhões (50% do total da compensação) no primeiro exercício financeiro da entrada em vigor da nova lei;
- R\$ 29,25 bilhões (75% do total da compensação) no segundo exercício financeiro da entrada em vigor da nova lei; e
- R\$ 39,00 bilhões (100% do total da compensação) a partir do terceiro exercício financeiro da entrada em vigor da nova lei.

De posse desses valores, conclui-se que, se entrasse em vigor em 2019, em oposição à manutenção do patamar anual histórico de R\$ 3,9 bilhões, o cronograma em análise traria acréscimo acumulado de despesa primária sujeita a teto, desconsiderada a inflação, de R\$ 146,3 bilhões, conforme demonstrado na tabela adiante.

Tabela 14 – Impacto Fiscal da Alteração na Lei Kandir (2019-2023)

Cenário	R\$ bilhões					
	2019	2020	2021	2022	2023	Total
1. Histórico	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	19,5
2. Modificado	19,5	29,3	39,0	39,0	39,0	165,8
3. Diferença (2-1)	15,6	25,4	35,1	35,1	35,1	146,3

Elaboração: CONOF/CD.

⁴⁴ Ações 099B, 0C33 e 0E25.

⁴⁵ Ao Projeto de Lei Complementar 221, de 1998.

De modo a dimensionar a representatividade desse risco potencial de R\$ 146,3 bilhões, não se deve perder de vista que seu impacto fiscal mais que anularia a medida identificada neste estudo, de reajuste do salário mínimo pelo INPC, que pouparia R\$ 113,3 bilhões no mesmo período.

Outro risco refere-se à possibilidade de que as regras concernentes ao novo regime passem a ser interpretadas de modo a afastar determinadas despesas da sujeição a teto de gastos. Sobressai, nesse sentido, a recente decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) prolatada por intermédio do Acórdão 1618/2018-Plenário⁴⁶, conforme transcrito adiante:

9.2.4. na verificação da observância do limite anual de gastos previsto na Emenda Constitucional 95/2016, as despesas com a realização de concursos para o provimento de cargos públicos decorrentes de vagas não onerosas devem ser computadas **apenas na parcela que exceder a arrecadação** com as respectivas taxas de inscrição; (grifou-se)

O próprio Acórdão citado, todavia, esclarece que essa disposição somente se aplica a despesas necessárias à realização de concursos públicos para o provimento de cargos efetivos, não alcançando demais despesas que possam ser suportadas por taxas ou outras formas de arrecadação previstas em lei⁴⁷. Ainda assim, a decisão prolatada, ao conferir interpretação extensiva ao novo regime, pode representar risco potencial para o teto de gastos na eventualidade de caracterizar precedente para dedução de despesas custeadas com receitas próprias pelo orçamento público.

Por ora, conforme apontado no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias⁴⁸, referente ao 4º bimestre de 2018, cabe destaque ao fato de que os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, opuseram embargos de declaração à decisão da Corte de Contas, mas os referidos embargos foram rejeitados pelo Acórdão 1870/2018- TCU-Plenário, de 15 de agosto de 2018.

Por fim, cumpre registrar que, em nota técnica recente (IFI, 2018b), a Instituição Fiscal Independente do Senado aborda um conjunto expressivo de riscos fiscais relevantes para a análise do equilíbrio das contas públicas, a exemplo de mudanças imprevistas nos parâmetros macroeconômicos, ações judiciais contra a União e garantias concedidas pela União aos entes subnacionais.

⁴⁶ Trata-se de decisão sobre consulta formulada pelo Ministério Público da União.

⁴⁷ Item 9.2.6 do Acórdão 1618/2018-TCU-Plenário.

⁴⁸ Elaborado pelas Secretarias de Orçamento Federal e do Tesouro Nacional.

RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS

Renúncias tributárias, também chamadas de “gastos tributários”, são instrumentos de ação governamental que reduzem a arrecadação potencial a ser auferida pelo Estado. Embora se assemelhem aos gastos públicos diretos quanto à finalidade precípua de promoção do bem comum, os gastos tributários se processam “indiretamente” mediante a introdução de regras excepcionais ao arcabouço normativo do sistema tributário de referência, não estando sujeitos aos mecanismos usuais de planejamento, gestão e controle do ciclo orçamentário da despesa pública.

À luz desses contornos gerais, as renúncias tributárias são analisadas neste estudo com base em dois parâmetros principais:

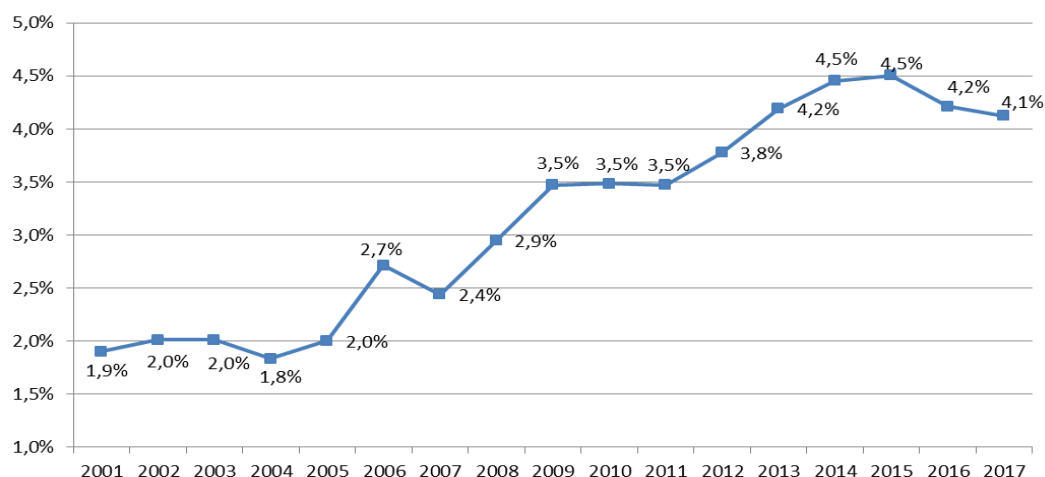
- (i) as estimativas de **perdas de receitas** da União provocadas pelo conjunto de gastos tributários vigentes em âmbito federal; e
- (ii) as deficiências de **governança e gestão** que permeiam os processos de instituição, acompanhamento e controle desses gastos.

Aspectos Fiscais

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) impõe condicionantes para a concessão de benefícios de natureza tributária. O art. 14 dessa norma exige a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que iniciar a vigência do benefício e nos dois seguintes, bem como o atendimento às disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias e o cumprimento de ao menos uma de duas condições: (i) que a renúncia seja considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afete as metas fiscais; ou (ii) que a renúncia esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implementadas tais medidas.

No exercício financeiro de 2001, os gastos tributários da União equivaliam a 1,9% do PIB, correspondente a R\$ 67,5 bilhões a preços médios de 2017. Em 2014 e 2015, esses gastos alcançaram 4,5% do PIB, valor superior a R\$ 300 bilhões, conforme demonstrado nos gráficos a seguir.

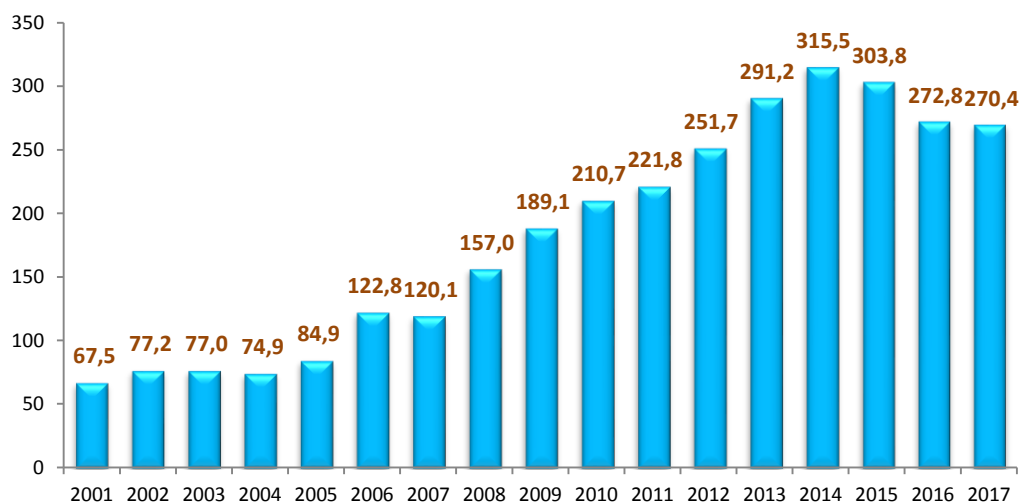
Gráfico 4 – Renúncias Tributárias da União em % do PIB (2001-2017)



Fonte: Ministério da Fazenda (2018a). Elaboração: CONOF/CD.

Gráfico 5 – Renúncias Tributárias da União em R\$ bilhões (2001-2017)

(a preços médios de 2017)



Fonte: Ministério da Fazenda (2018a). Elaboração: CONOF/CD.

Para os exercícios de 2018 e 2019, as estimativas são de que os gastos tributários correspondam a 4,0% e 4,1% do PIB, respectivamente. Em termos proporcionais à arrecadação de receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), o montante previsto para 2019, de R\$ 306,4 bilhões, equivale a aproximadamente 21,0%. A tabela a seguir apresenta os principais gastos tributários da União previstos para 2019.

Tabela 15 – Principais Gastos Tributários da União (2019) – R\$ bilhões

Benefício	Projeção 2019	%
Simplex Nacional	87,3	28,5
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis – IRPF	32,1	10,5
Agricultura e Agroindústria	30,2	9,9
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	24,7	8,1
Entidades Sem Fins Lucrativos – Imunes / Isentas	24,3	7,9
Deduções do Rendimento Tributável – IRPF	20,1	6,5
Demais	87,7	28,6
Total	306,4	100,00

Fonte: Ministério da Fazenda (2018b). Elaboração: CONOF/CD.

Conforme registrado na tabela supra, os principais gastos tributários federais estão relacionados ao Simplex Nacional (regime diferenciado de tributação das micro e pequenas empresas), à isenção e não tributação da renda de pessoas físicas, à agricultura e agroindústria (defensivos agrícolas e desoneração da cesta básica), à Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio e às entidades sem fins lucrativos.

Ainda em relação a 2019, os gastos estão distribuídos nas seguintes funções de governo: Comércio e Serviço (28,4%), Trabalho (13,8%), Saúde (13,5%), Indústria (12,3%), Agricultura (10,8%), Educação (5,2%), Assistência Social (5,0%) e Outras (11,0%). Quanto à regionalização, o Sudeste concentra a maior parcela (49,2%) e as demais regiões apresentam níveis semelhantes: Sul (14,7%), Nordeste (13,6%), Norte (11,3%) e Centro-Oeste (11,2%).

Os dados ora expostos revelam que, a despeito do regramento contido na LRF, a expansão dos gastos tributários tem sido vertiginosa. Em fiscalização recente⁴⁹, o TCU atestou que o art. 14 da LRF “não impediu que fossem instituídas renúncias sem estimativa de cálculo adequada, sem prazo de vigência, sem órgão gestor, sem avaliação *ex-ante*” (TCU, 2018d).

É evidente o crescimento acentuado e descontrolado dos montantes envolvidos, com efeito danoso sobre a sustentabilidade das finanças públicas. Segundo Pellegrini (2016), parte desse círculo vicioso decorre da “facilidade de introdução de novos gastos tributários no sistema tributário e de ampliação dos gastos já existentes”. Ainda nos termos do referido autor, “se os gastos, uma vez no sistema, vigoram por prazo indeterminado, e novos gastos são introduzidos, o total se expande continuamente”.

Percepção semelhante foi manifestada pelo TCU (2018d), no sentido de que a tendência natural é de ampliação das renúncias tributárias, a menos que haja atuação dos

⁴⁹ Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada com o objetivo de verificar a regularidade do processo de concessão de renúncias tributárias relacionadas às áreas sociais e de desenvolvimento (TCU, 2018c).

Poderes Executivo e Legislativo com vistas a extinguir ou limitar os benefícios existentes, bem como evitar o surgimento de novos benefícios.

Governança e Gestão

Diagnósticos recentes elaborados pelo TCU (2018d), pela Receita Federal do Brasil (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2017) e pelo Banco Mundial (2017) indicam uma série de fragilidades recorrentes que acometem os gastos tributários em geral e alguns em particular. Percepções mais abrangentes denotam que:

- Uma boa parte dos benefícios decorre da busca de privilégios por grupos de interesse específicos, que obtêm apoio estatal a um custo alto para a sociedade como um todo;
- Regimes de tributação favorecida induzem o comportamento de grupos de contribuintes, que adotam artifícios para se enquadrar nas regras específicas menos onerosas;
- A alta fragmentação do sistema tributário, mediante inúmeras exceções ao regramento de referência, compromete a equidade fiscal e leva à ineficiência alocativa;
- Uma grande parcela dos gastos tributários federais não possui nem órgão gestor responsável, nem prazo de vigência determinado (43% do total de gastos estimados para o exercício de 2018);
- A ausência de avaliação periódica de resultados impossibilita a identificação e a mensuração dos benefícios sociais ou econômicos advindos de cada gasto tributário e a consequente confrontação desses benefícios vis-à-vis os custos envolvidos na concessão e gestão de cada incentivo;
- A ausência de prazo de vigência determinado inviabiliza o debate público acerca da necessidade de manutenção, alteração ou revogação dos benefícios instituídos;
- Limitações no acesso a informações econômico-fiscais dos beneficiários dos gastos tributários impedem avaliações mais abrangentes e precisas por parte dos órgãos de controle, dos organismos internacionais e da sociedade como um todo, a despeito da alta materialidade e da natureza pública dos recursos envolvidos.

Quanto aos casos concretos que envolvem gastos tributários específicos, há críticas contundentes, dentre outros, ao Simples Nacional, à Zona Franca de Manaus e às renúncias

destinadas às áreas sociais e de desenvolvimento. Tais apontamentos exemplificam e corroboram as consequências perversas advindas das fragilidades existentes em nível geral. Segundo o Banco Mundial (2017):

Não há evidência de qualquer efeito positivo do SIMPLES no mercado de trabalho e nos indicadores de desempenho das empresas, e o regime não resultou em maior formalização de empregos. Embora sem a intenção, o programa também tem consequências negativas sobre a produtividade, tanto por incentivar as empresas a permanecerem pequenas quanto por colocar empresas de médio porte em potencial desvantagem competitiva.

[...]

O maior programa de apoio às empresas, o SIMPLES, que representa cerca de 1,2% do PIB em renúncia de receitas tributárias, poderia se beneficiar de uma reforma que o tornasse menos custoso e mais eficaz no sentido de encorajar a formalização, o rápido crescimento das empresas mais produtivas e uma maior geração de empregos. A Zona Franca de Manaus, que custou 0,38% do PIB em isenções fiscais em 2015, também parece ser pouco eficaz e deveria ser, pelo menos, reformulada para que contribua de maneira eficaz para a economia local.

Por sua vez, o TCU (2018d) detectou indícios de que entidades atuantes nas áreas de assistência social e de educação gozam dos benefícios tributários de que tratam o § 7º do art. 195 da Constituição Federal⁵⁰ e a Lei 12.101, de 2009⁵¹, sem cumprirem as exigências legais.

Um aspecto relevante também tratado pelas fontes pesquisadas diz respeito à restrição de acesso a informações fiscais dos contribuintes beneficiários dos gastos tributários. Tanto o TCU (2018d) quanto o Banco Mundial (2017) são enfáticos ao reforçar a necessidade de obtenção de microdados relacionados às renúncias, em especial no tocante a políticas públicas financiadas por benefícios tributários.

Com efeito, o debate acerca da flexibilização do sigilo fiscal atinente às renúncias tributárias já vem sendo conduzido no âmbito do Parlamento. Proposições legislativas recentes, a exemplo dos Projetos de Lei Complementar 280, de 2016, e 377 e 457, ambos de 2017, ressaltam a premência de se conferir ampla transparência aos gastos tributários, identificando-se os seus respectivos beneficiários, com vistas a viabilizar o controle social sobre esses recursos e coibir o seu uso indevido.

⁵⁰ § 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

⁵¹ Lei 12.101, de 27 de novembro de 2009: Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e dá outras providências.

Agenda de Revisão

Como já mencionado ao longo desta análise, a superação do quadro crítico atual que envolve a temática das renúncias tributárias é medida que compete ao processo político decisório, cabendo aos Poderes Executivo e Legislativo inserir a revisão ora proposta em suas respectivas agendas. Por sua vez, cabe às instâncias de assessoramento técnico institucional do Congresso Nacional subsidiar esse processo revisional com a apresentação de medidas alternativas.

No contexto de desajuste fiscal, revela-se defensável sustentar que os gastos tributários sejam submetidos à avaliação quanto a sua efetividade como subsídio à revisão do atual nível dos benefícios concedidos. Seria plausível admitir, por exemplo, que as renúncias tributárias participem do esforço de ajuste de modo a retornarem, no curto prazo, ao patamar de 3,5% do PIB observado no triênio 2009-2011. Em valores absolutos, essa redução representaria uma economia potencial da ordem de R\$ 40 bilhões.

Em paralelo, como instrumentos normativos que se coadunam com este propósito de contenção da trajetória crescente dos gastos tributários, merecem destaque os dispositivos inovadores inseridos na Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício de 2019⁵², que visam aperfeiçoar o marco regulatório aplicável à espécie.

O primeiro comando (art. 166, § 1º) estabeleceu vedação expressa à concessão ou ampliação de benefícios de natureza tributária, excetuando-se dessa proibição tão somente a 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”.

O segundo dispositivo (art. 21, § 3º), já citado neste estudo, prevê que o Presidente da República encaminhará ao Congresso Nacional um plano de revisão dos benefícios tributários para o período 2019-2022. Tal plano deverá estabelecer 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.

Espera-se, idealmente, que o referido plano seja formulado no contexto de uma discussão mais ampla de reforma tributária. Afinal, a proliferação de gastos tributários ocorrida ao longo dos últimos anos ampliou sobremaneira as exceções normativas ao sistema

⁵² Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018.

tributário de referência do Brasil, há tempos notabilizado por sua complexidade. Do ponto de vista dos contribuintes, os custos de adequação ao sistema vigente se elevam continuamente. De igual modo, do ponto de vista do Fisco, a gestão e o controle da arrecadação e das desonerações se mostram cada vez mais desafiadores. Trata-se, portanto, de um cenário de risco que favorece a sonegação, sobrecarrega a economia e compromete a observância dos princípios básicos da eficiência tributária: simplicidade, neutralidade, progressividade e equidade. Dessa forma, entende-se que o plano de redução dos benefícios tributários previsto na LDO 2019 vai ao encontro dos anseios por uma reforma tributária abrangente, que busque corrigir as distorções derivadas da estrutura atual, contribuindo para o alcance de uma carga tributária mais justa e igualitária.

Nesse sentido, é preciso enaltecer a importância da revisão ora demandada pela via normativa, mas há tempos necessária em prol da eficiência alocativa dos escassos recursos públicos aplicados sob a forma de gastos tributários. Somente com a efetiva adoção de mecanismos de avaliação será possível ajustar o nível geral de renúncias a um patamar sustentável do ponto de vista fiscal, sem prejudicar áreas sensíveis ao fomento governamental e preservando a perseguição dos objetivos de redução das desigualdades regionais e sociais.

Um caso digno de nota refere-se à política de desoneração dos encargos relativos à folha de pagamento das empresas. A própria norma instituidora da chamada “Desoneração da Folha” – Medida Provisória 540, de 2 de agosto de 2011, convertida na Lei 12.546, de 14 de dezembro de 2011 – previu que uma comissão formada por representantes do governo, dos empregadores e dos trabalhadores seria responsável por avaliar a implementação das medidas de alívio tributário. Os resultados dessa avaliação foram consolidados pela Secretaria de Política Econômica (SPE) em abril de 2015 e demonstraram que:

(...) as medidas de desoneração, especialmente com a renúncia tributária gerada, não trouxeram benefícios econômicos e de geração de emprego significativos. Considerando o custo da dívida pública, a renúncia tributária mostra-se excessivamente onerosa, alcançando 0,5% do PIB (como comparação, a meta de superávit primário para 2015 é de 1,2% do PIB). A eficiência do projeto também é questionável, pois, mesmo nos setores em que se registram aumentos no emprego, cada emprego gerado ou preservado custa em torno de R\$ 63.000, comparado com um salário médio de admissão do CAGED⁵³ de aproximadamente R\$ 20.400 por ano.

⁵³ Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, instituído pela Lei 4.923, de 1965.

Os dados também indicam um custo de administração do programa elevado, um impacto essencialmente regressivo e um descasamento entre contribuição e benefícios da Previdência Social (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2015).

Com efeito, ante a ausência de resultados econômico-sociais significativos que justificassem a manutenção da política desonerativa, bem como em razão da “necessidade de redução do déficit da previdência social pela via da redução do gasto tributário”⁵⁴, o Poder Executivo buscou revogar a “Desoneração da Folha” para alguns setores da economia. Primeiramente, por meio da Medida Provisória 774, de 30 de março de 2017, e, posteriormente, por intermédio do Projeto de Lei 8456, de 1º de setembro de 2017, transformado na Lei 13.670, de 30 de maio de 2018.

Reitera-se, nesse contexto, que avaliações abalizadas como a do exemplo mencionado dependem da obtenção de informações fidedignas e detalhadas acerca dos valores e beneficiários de cada gasto tributário. Para tanto, deve-se avançar no debate acerca do aprimoramento da legislação afeta ao sigilo fiscal, de modo que o acesso aos dados seja franqueado à sociedade em geral e aos órgãos de controle em particular, ainda que mediante requisição.

Uma vez promovido esse aperfeiçoamento normativo, as discussões em torno dos custos e benefícios das políticas públicas financiadas por meio de gastos tributários tenderão a ser guarnecidas por evidências mais robustas, o que certamente contribuirá para decisões alocativas mais transparentes e qualificadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca pelo reequilíbrio das contas públicas constitui agenda prioritária sujeita a desafios de implementação. Os tetos de gastos da União, por exemplo, têm representado um componente relevante na formação de expectativas de resultados fiscais mais favoráveis, mas suscitam-se dúvidas quanto à sustentabilidade fática no período de sua vigência.

Nesse contexto, demonstrou-se neste estudo que a inobservância dos tetos de gastos tende a ocorrer apenas no cenário de inércia em relação à evolução das despesas obrigatórias. Se forem adotadas, entre outras, medidas de gestão no âmbito do RGPS, o teto de gastos, no âmbito do Poder Executivo, torna-se potencialmente exequível até 2021. De 2022 em diante, sua sustentabilidade passaria a depender de ganhos fiscais – com efeitos concretos no mínimo a partir daquele ano – oriundos de reformas estruturantes na composição do gasto público, em

⁵⁴ Exposições de Motivos EM 35/2017 MF, de 30 de março de 2017, e 107/2017 MF, de 29 de agosto de 2017.

especial no tocante a despesas previdenciárias. Em relação aos demais Poderes, o estudo aponta para a mesma conclusão nuclear, qual seja, pela necessidade de revisão de despesas obrigatórias como meio necessário à sustentabilidade dos limites individualizados.

Do lado das receitas, o estudo identifica a existência de espaços significativos para melhorias de governança e gestão no tocante a renúncias tributárias, que podem ser considerados como elementos relevantes ao processo de redução de gastos tributários e de geração de resultados fiscais positivos, idealmente no bojo de discussões concernentes a reformas tributárias.

Com a reunião desses subsídios, espera-se contribuir para exercícios de antevisão que considerem tanto as demandas legítimas por aumento de gastos, materializadas na forma de políticas públicas, como também os desafios fiscais associados à observância dos tetos de gastos e à busca pelo equilíbrio das contas públicas, a teor do que prescreve a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, renova-se a observação de que as medidas identificadas neste estudo não devem ser confundidas com recomendações de políticas públicas e tampouco interpretadas como rol exaustivo de possibilidades de reestruturação do gasto público. Quanto a esse aspecto, registra-se que o Banco Mundial, em agosto de 2018, divulgou o documento “Notas de políticas públicas - Por um ajuste justo com crescimento compartilhado”, por meio do qual oferece uma série de recomendações pertinentes e complementares ao presente estudo.

Consta do referido documento (BANCO MUNDIAL, 2018), por exemplo, a recomendação pela necessidade premente de reforma do Estado, com ênfase na superação do quadro de rigidez orçamentária e de falta de planejamento, monitoramento e avaliação de projetos e políticas públicas. Destaca o Banco Mundial, nesse contexto, que o Estado brasileiro cresceu cerca de dez pontos percentuais do PIB desde a década de 1980, mas a qualidade dos serviços prestados à sociedade se encontra aquém da verificada em qualquer outro mercado emergente.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo – análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Volume I: Síntese. The World Bank, novembro de 2017. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>>.

Acesso em 12 nov. 2018.

_____. **Por um ajuste justo com crescimento compartilhado. Uma agenda de reformas para o Brasil**. Agosto de 2018. The World Bank, 2018. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/brief/brazil-policy-notes>>. Acesso em 12 nov.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Mensagem Presidencial ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2019**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2019/proposta/MensagemPres.pdf>>. Acesso em 6 nov. 2018 (2018a).

_____. **Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2018**. Brasília: setembro de 2018. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/informacoes-orcamentarias/relatorio-4o-bimestre_2018_reduzido.pdf> Acesso em 6 nov. 2018 (2018b).

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF). **Estudo Técnico nº 10/2017. Novo Regime Fiscal: inobservância de limites e aplicabilidade de vedações**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017>>. Acesso em 9 nov. 2018 (2017).

_____. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF). **Estudo Técnico nº 13/2018. Vínculo Obrigacional e Grau de Rigidez das Despesas Orçamentárias**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et13-2018-vinculo-obrigacional-e-grau-de-rigidez-das-despesas-orcamentarias>>. Acesso em 6 nov. 2018 (2018a).

_____. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF). **Raio-X do Orçamento para 2019**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias>>. Acesso em 6 nov. 2018 (2018b).

_____. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF). **Orçamento da União em Foco**. Ano 5, nº 1, 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias>>. Acesso em 8 nov. 2018 (2018c).

_____. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF). **Estudo Técnico nº 20/2018. Revisão Orçamentária 2019. Diagnóstico para Educação: Possibilidades e Perspectivas**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos>>. Acesso em 9 nov. 2018 (2018d).

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Fiscal Monitor. Managing Public Wealth**. October, 2018.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). **Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 4**. Maio de 2017.

_____. **Estudo Especial nº 7: Dívida Bruta: Evolução e Projeções**. Outubro de 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-estudos-especiais>>. Acesso em 6 nov. 2018. (2018a)

_____. **Riscos fiscais da União**. Nota Técnica nº 24, 2018, 1º de novembro de 2018 (2018b).

_____. **Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 22**. Novembro de 2018 (2018c).

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria de Política Econômica. **Nota de Análise sobre a Desoneração da Folha**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/2015/notas-de-analise-sobre-desoneracao-da-folha-spe-2013-02.04.2015/Desoneracao-Versao-Abril-2-2-2.pdf>>. Acesso em 9 nov. 2018. Brasília, 2015.

_____. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Evolução dos Gastos Tributários**. Seminário TCU – Seae/MF: Subsídios da União e Qualidade do Gasto Público: Brasília, 2017.

_____. **2º Orçamento de Subsídios da União**. Brasília, 2018 (2018a).

_____. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) – PLOA 2019**. Agosto de 2018 (2018b).

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (MP). **Transição de Governo 2018-2019: Informações Estratégicas**. Brasília, 2018 (2018a).

_____. **Manual do Painel de Custeio Administrativo do Governo Federal**. Versão 1.1. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://paineldecusteio.planejamento.gov.br/src/docs/manual1.1.pdf>> Acesso em 6 nov. 2018 (2018b).

PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Gasto Tributário: aspectos conceituais, experiência internacional e o caso do Brasil**. XXI Prêmio Tesouro Nacional 2016 (3º Lugar). Escola de Administração Fazendária: Brasília, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão nº 588/2018-TCU-Plenário**. Brasília: TCU, 2018 (2018a).

_____. **Acórdão nº 779/2018-TCU-Plenário**. Brasília: TCU, 2018 (2018b).

_____. **Relatório de Acompanhamento. Acórdão nº 1057/2018-TCU-Plenário**. Brasília: TCU, 2018 (2018c).

_____. **Acórdão 1.270/2018-TCU-Plenário**. Brasília: TCU, 2018 (2018d).

APÊNDICES

(Fonte: SIGA Brasil. Elaboração: CONOF/CD)

APÊNDICE A – Poder Executivo: série histórica de despesas orçamentárias obrigatórias e discricionárias sujeitas a limite (R\$ milhões a preços médios de 2019)

PODER EXECUTIVO	Valores Pagos (inclui restos a pagar)								Autorizado	PL
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	1.041.254,4	1.065.684,7	1.128.625,0	1.183.498,5	1.271.477,9	1.255.299,7	1.292.345,7	1.285.577,5	1.326.611,9	1.330.934,3
1. Despesas Obrigatórias	880.384,4	915.493,7	963.218,6	1.013.571,7	1.082.678,4	1.108.619,8	1.141.244,7	1.158.676,7	1.193.807,0	1.209.926,5
1.1 Pessoal e Encargos Sociais	227.744,0	230.803,8	226.135,8	231.327,9	235.506,8	238.108,2	231.747,6	247.473,3	254.550,4	263.505,4
1.2 Benefícios a Servidores	6.973,0	6.984,8	6.870,1	10.979,7	11.584,5	10.808,8	13.686,9	13.394,6	14.761,8	14.827,5
1.3 Outras Despesas Correntes	645.667,4	677.705,1	730.212,7	771.264,1	835.587,0	859.702,8	895.810,3	897.808,8	924.494,8	931.593,6
2. Despesas Discricionárias	160.870,0	150.191,0	165.406,4	169.926,8	188.799,5	146.679,9	151.101,0	126.900,8	132.804,9	121.007,8
2.1 Custeio Administrativo*	31.944,3	30.175,5	30.645,0	37.505,7	39.056,4	35.420,9	37.163,4	33.964,5	0,0	0,0
2.2 Outras despesas correntes	54.102,8	56.318,5	63.561,9	55.309,9	59.985,6	53.361,2	54.269,0	49.113,6	85.019,1	74.610,2
2.3 Investimentos	72.651,2	60.674,0	65.598,9	58.952,8	68.279,1	44.318,6	49.942,7	38.703,6	42.812,6	25.063,6
2.4 Inversões Financeiras	2.170,8	3.023,0	5.600,7	18.158,3	21.478,2	13.579,2	9.725,9	5.119,1	4.973,2	6.743,8
2.5 Outras Despesas Discricionárias	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14.590,2

* Como as despesas de custeio são inventariadas a partir de rol de elementos e subelementos de despesas, e tais classificadores não constam das leis orçamentárias, a tabela se limita a informar os valores oficialmente divulgados para a execução financeira (valores pagos).

APÊNDICE B – Poder Legislativo: série histórica de despesas obrigatórias e discricionárias sujeitas a limite (R\$ milhões a preços médios de 2019)

PODER LEGISLATIVO	Valores Pagos (inclui restos a pagar)								Autorizado	PL
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CÂMARA DOS DEPUTADOS	5.412,2	5.889,0	6.056,9	6.008,8	6.108,9	5.986,7	5.675,0	5.551,4	5.828,7	6.039,9
1. Despesas Obrigatórias	4.728,8	5.189,2	5.361,1	5.259,5	5.225,7	5.223,3	4.938,6	4.948,4	4.955,1	5.095,6
1.1 Pessoal e Encargos Sociais	4.390,8	4.861,7	5.019,8	4.896,6	4.866,9	4.897,4	4.556,7	4.581,8	4.592,6	4.737,5
1.2 Benefícios a Servidores	338,0	327,4	341,2	362,8	358,7	325,8	381,8	366,5	362,4	358,0
1.3 Outras Despesas Correntes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2. Despesas Discricionárias	683,4	699,9	695,8	749,3	883,3	763,4	736,5	603,0	873,6	944,3
2.1 Custeio Administrativo*	326,4	296,2	312,9	379,8	384,0	395,8	398,6	347,6	0,0	0,0
2.2 Outras despesas correntes	288,4	314,2	310,2	325,4	394,2	271,8	275,1	231,3	751,3	767,6
2.3 Investimentos	68,6	89,5	72,7	44,1	105,1	95,8	62,7	24,1	122,3	176,7
SENADO FEDERAL	4.641,4	4.875,8	4.714,0	4.472,0	4.367,5	4.313,5	4.177,3	4.221,8	4.326,7	4.328,6
1. Despesas Obrigatórias	4.157,8	4.401,3	4.236,8	4.038,6	3.984,0	3.920,3	3.731,5	3.835,6	3.847,0	3.870,5
1.1 Pessoal e Encargos Sociais	3.907,6	4.203,5	3.965,8	3.793,9	3.731,1	3.699,9	3.494,3	3.607,3	3.597,3	3.616,5
1.2 Benefícios a Servidores	250,2	197,8	271,0	244,7	252,9	220,4	237,2	228,3	249,8	254,0
1.3 Outras Despesas Correntes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Despesas Discricionárias	483,6	474,5	477,2	433,4	383,5	393,2	445,8	386,2	479,7	458,1
2.1 Custeio Administrativo*	361,0	336,7	340,1	337,6	292,4	288,7	319,4	286,5	0,0	0,0
2.2 Outras despesas correntes	94,8	94,0	114,2	63,7	53,6	60,2	59,9	56,9	428,0	423,2
2.3 Investimentos	27,8	43,7	23,0	32,1	37,5	44,2	66,5	42,7	51,7	34,9
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	2.004,7	1.922,4	1.888,7	1.874,9	1.995,1	1.967,2	1.962,7	1.974,0	2.049,2	2.050,1
1. Despesas Obrigatórias	1.798,8	1.704,4	1.688,5	1.675,9	1.743,6	1.705,2	1.679,5	1.768,6	1.817,1	1.792,0
1.1 Pessoal e Encargos Sociais	1.727,3	1.634,3	1.608,0	1.593,3	1.654,2	1.626,6	1.601,9	1.692,6	1.737,5	1.715,5
1.2 Benefícios a Servidores	71,5	70,2	80,5	82,6	84,3	78,6	77,5	76,0	79,6	76,5
1.3 Outras Despesas Correntes	0,0	0,0	0,0	0,0	5,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Despesas Discricionárias	205,9	218,0	200,2	199,0	251,6	262,0	283,3	205,4	232,1	258,1
2.1 Custeio Administrativo*	82,9	93,6	94,6	121,6	121,8	131,1	118,9	109,4	0,0	0,0
2.2 Outras despesas correntes	38,7	42,3	56,6	29,3	32,2	39,0	34,3	34,7	192,6	235,2
2.3 Investimentos	78,1	82,2	49,0	48,1	84,3	78,8	125,1	56,7	39,5	23,0
2.4 Inversões Financeiras	6,2	0,0	0,0	0,0	13,3	13,1	5,1	4,6	0,0	0,0

* Como as despesas de custeio são inventariadas a partir de rol de elementos e subelementos de despesas, e tais classificadores não constam das leis orçamentárias, a tabela se limita a informar os valores oficialmente divulgados para a execução financeira (valores pagos).

APÊNDICE C – Poder Judiciário: série histórica de despesas obrigatórias e discricionárias sujeitas a limite (R\$ milhões a preços médios de 2019)

PODER JUDICIÁRIO	Valores Pagos (inclui restos a pagar)								Autorizado	PL
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	838,6	664,0	630,5	628,3	640,1	634,7	605,4	617,0	692,7	700,8
1. Despesas Obrigatórias	560,9	456,6	438,5	433,9	438,9	437,5	428,8	445,4	458,3	487,0
1.1 Pessoal e Encargos Sociais	516,1	412,6	400,3	394,6	394,5	399,0	394,2	410,7	423,1	453,5
1.2 Benefícios a Servidores	44,8	44,0	38,2	39,2	35,6	38,4	34,6	34,7	35,2	33,6
1.3 Outras Despesas Correntes	0,0	0,0	0,0	0,0	8,8	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Despesas Discricionárias	277,7	207,4	192,0	194,5	201,2	197,2	176,5	171,5	234,4	213,8
2.1 Custeio Administrativo*	129,7	129,9	129,1	156,1	162,9	158,4	145,6	138,7	0,0	0,0
2.2 Outras despesas correntes	57,0	39,1	30,5	18,0	16,7	20,5	20,6	16,8	186,3	175,5
2.3 Investimentos	91,0	38,4	32,5	20,4	21,5	18,3	10,3	16,0	48,1	38,3
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	1.362,7	1.299,1	1.299,8	1.323,0	1.380,4	1.343,3	1.424,4	1.369,7	1.465,3	1.493,9
1. Despesas Obrigatórias	1.121,8	1.117,6	1.067,7	1.103,2	1.087,4	1.096,1	1.178,5	1.138,3	1.186,5	1.238,7
1.1 Pessoal e Encargos Sociais	1.023,9	1.037,3	946,5	979,7	978,2	977,4	1.072,2	1.025,8	1.050,3	1.136,9
1.2 Benefícios a Servidores	97,9	80,2	121,1	123,4	103,8	118,6	106,2	112,4	136,1	101,8
1.3 Outras Despesas Correntes	0,0	0,0	0,0	0,0	5,4	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
2. Despesas Discricionárias	240,9	181,5	232,1	219,8	293,0	247,2	245,8	231,4	278,9	255,2
2.1 Custeio Administrativo*	123,5	110,1	122,2	153,9	181,7	167,1	192,7	177,6	0,0	0,0
2.2 Outras despesas correntes	78,6	63,3	69,6	46,4	56,6	52,8	37,7	26,6	244,7	242,8
2.3 Investimentos	38,8	8,1	40,4	19,5	54,7	27,4	15,4	27,2	34,2	12,5
JUSTIÇA FEDERAL	10.138,6	9.744,1	9.777,9	10.038,6	10.545,0	10.793,2	10.418,5	10.858,9	11.055,8	11.369,3
1. Despesas Obrigatórias	8.763,2	8.254,9	8.238,8	8.547,3	8.811,4	9.061,7	8.898,1	9.357,8	9.487,1	10.151,1
1.1 Pessoal e Encargos Sociais	8.063,3	7.598,1	7.490,3	7.729,6	7.926,9	8.133,5	8.055,5	8.360,3	8.553,7	9.196,3
1.2 Benefícios a Servidores	503,2	507,4	554,7	626,4	688,4	729,7	652,9	779,4	754,0	734,2
1.3 Outras Despesas Correntes	196,6	149,4	193,8	191,2	196,1	198,6	189,8	218,2	179,5	220,6
2. Despesas Discricionárias	1.375,5	1.489,3	1.539,0	1.491,3	1.733,6	1.731,5	1.520,4	1.501,0	1.568,7	1.218,2
2.1 Custeio Administrativo*	710,5	780,1	809,0	985,1	1.066,6	1.119,8	1.078,8	979,9	0,0	0,0
2.2 Outras despesas correntes	322,4	332,3	345,9	240,4	289,5	345,8	194,6	191,8	1.220,5	1.060,0
2.3 Investimentos	322,3	343,3	349,7	257,0	377,6	264,5	245,1	269,9	328,0	158,2
2.4 Inversões Financeiras	20,3	33,6	34,5	8,9	0,0	1,5	2,0	59,4	20,2	0,0
JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	539,1	526,3	564,7	575,0	532,6	515,2	512,4	501,7	535,0	542,5
1. Despesas Obrigatórias	484,4	470,3	489,2	508,1	456,8	437,6	440,6	436,2	442,5	460,0
1.1 Pessoal e Encargos Sociais	465,2	446,6	465,0	482,1	415,3	405,2	406,5	396,9	406,0	425,4

1.2 Benefícios a Servidores	19,2	23,7	24,2	26,1	32,9	32,4	34,1	39,3	36,4	34,6
1.3 Outras Despesas Correntes	0,0	0,0	0,0	0,0	8,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Despesas Discricionárias	54,7	56,0	75,5	66,9	75,8	77,6	71,9	65,5	92,6	82,5
2.1 Custeio Administrativo*	28,5	34,1	38,8	44,9	51,3	53,6	54,0	49,4	0,0	0,0
2.2 Outras despesas correntes	11,7	13,3	21,9	13,4	13,0	15,7	11,7	10,9	79,9	76,8
2.3 Investimentos	14,5	8,7	14,8	8,5	11,5	8,3	6,1	5,2	12,7	5,7
JUSTIÇA ELEITORAL	7.065,2	6.544,7	6.589,0	6.226,9	6.299,0	6.859,9	6.935,5	6.847,6	7.238,9	7.485,7
1. Despesas Obrigatórias	5.479,8	5.209,0	5.238,4	5.118,8	5.149,2	5.638,1	5.653,9	5.219,6	6.017,4	6.446,5
1.1 Pessoal e Encargos Sociais	4.806,5	4.389,4	4.361,1	4.257,2	4.292,3	4.212,4	4.370,7	4.625,2	4.725,8	5.167,2
1.2 Benefícios a Servidores	345,1	332,2	355,3	351,4	363,4	362,1	381,7	361,2	364,2	351,5
1.3 Outras Despesas Correntes	328,1	487,4	522,0	510,2	493,4	1.063,6	901,5	233,2	927,4	927,8
2. Despesas Discricionárias	1.585,4	1.335,6	1.350,6	1.108,1	1.149,8	1.221,8	1.281,6	1.628,0	1.221,5	1.039,2
2.1 Custeio Administrativo*	554,9	574,2	687,6	783,6	756,6	739,5	829,5	758,8	0,0	0,0
2.2 Outras despesas correntes	215,8	250,4	282,5	96,4	99,9	132,3	181,8	711,1	908,1	950,7
2.3 Investimentos	802,8	509,5	372,0	227,6	291,3	345,6	269,5	158,1	313,4	88,5
2.4 Inversões Financeiras	11,9	1,5	8,5	0,4	2,0	4,5	0,8	0,0	0,0	0,0
JUSTIÇA DO TRABALHO	18.071,8	17.966,3	18.077,7	18.396,1	18.394,9	18.950,0	17.745,1	18.978,7	19.528,9	19.963,3
1. Despesas Obrigatórias	16.740,3	16.496,5	16.434,2	16.414,0	16.430,3	16.735,9	16.131,2	17.231,7	17.199,5	17.897,5
1.1 Pessoal e Encargos Sociais	15.917,2	15.608,5	15.418,8	15.313,7	15.121,1	15.445,3	14.840,6	15.798,7	15.792,9	16.514,5
1.2 Benefícios a Servidores	766,7	839,5	919,1	956,2	1.115,5	1.142,3	1.120,0	1.265,8	1.250,6	1.215,6
1.3 Outras Despesas Correntes	56,5	48,5	96,3	144,1	193,7	148,3	170,6	167,2	156,0	167,4
2. Despesas Discricionárias	1.331,4	1.469,8	1.643,6	1.982,1	1.964,6	2.214,1	1.613,9	1.747,0	2.329,4	2.065,7
2.1 Custeio Administrativo*	699,3	773,1	913,0	1.134,2	1.217,1	1.324,5	1.088,5	1.074,8	0,0	0,0
2.2. Outras despesas correntes	325,4	298,2	351,5	265,3	336,6	488,0	214,9	204,0	1.474,2	1.433,4
2.3 Investimentos	262,2	345,8	379,1	399,6	410,9	393,3	310,0	364,9	597,4	276,4
2.4 Inversões Financeiras	44,5	52,7	0,0	183,0	0,0	8,3	0,6	103,2	257,8	356,0
JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	2.357,3	2.307,1	2.332,4	2.362,2	2.442,1	2.403,6	2.513,6	2.612,6	2.585,9	2.669,1
1. Despesas Obrigatórias	2.086,0	2.066,3	2.015,1	2.040,3	2.128,3	2.090,3	2.173,1	2.263,4	2.312,0	2.478,4
1.1 Pessoal e Encargos Sociais	1.950,7	1.927,2	1.845,5	1.884,8	1.943,7	1.909,1	1.990,9	2.066,1	2.117,4	2.290,1
1.2 Benefícios a Servidores	135,3	139,0	169,5	155,1	175,7	180,4	181,5	196,4	193,2	187,1
1.3 Outras Despesas Correntes	0,0	0,0	0,1	0,3	8,8	0,8	0,7	0,9	1,4	1,3
2. Despesas Discricionárias	271,3	240,8	317,4	321,9	313,8	313,3	340,6	349,2	274,0	190,7
2.1 Custeio Administrativo*	127,7	123,9	138,7	191,7	197,7	191,5	203,0	177,3	0,0	0,0
2.2 Outras despesas correntes	64,2	62,6	73,7	48,2	57,5	74,9	64,8	59,6	240,9	183,1
2.3 Investimentos	79,5	54,4	104,9	82,0	58,6	46,9	72,8	112,3	33,0	7,6

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	116,4	238,9	224,0	167,9	211,1	173,3	185,2	128,0	221,8	221,9
1. Despesas Obrigatórias	30,4	30,8	38,1	42,3	51,9	59,5	63,9	68,5	76,3	83,8
1.1 Pessoal e Encargos Sociais	27,9	28,1	35,0	38,8	47,1	53,7	57,6	61,7	67,3	73,5
1.2 Benefícios a Servidores	2,5	2,7	3,1	3,5	4,8	5,9	6,3	6,8	9,1	10,4
1.3 Outras Despesas Correntes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Despesas Discricionárias	86,0	208,1	185,9	125,6	159,2	113,7	121,2	59,5	145,5	138,1
2.1 Custeio Administrativo*	57,5	50,6	42,2	43,7	61,1	53,4	62,0	43,2	0,0	0,0
2.2 Outras despesas correntes	20,7	39,2	37,0	26,2	16,8	11,8	10,0	11,3	94,9	100,7
2.3 Investimentos	7,7	118,2	106,7	55,7	81,3	48,5	49,2	5,0	50,5	37,4

* Como as despesas de custeio são inventariadas a partir de rol de elementos e subelementos de despesas, e tais classificadores não constam das leis orçamentárias, a tabela se limita a informar os valores oficialmente divulgados para a execução financeira (valores pagos).

APÊNDICE D – Ministério Público da União: série histórica de despesas obrigatórias e discricionárias sujeitas a limite (R\$ milhões a preços médios de 2019)

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	Valores Pagos (inclui restos a pagar)								Autorizado	PL
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	5.236,3	5.153,9	5.290,9	5.592,7	5.823,3	6.160,2	6.013,0	6.367,9	6.241,9	6.306,8
1. Despesas Obrigatórias	4.379,0	4.235,5	4.161,4	4.445,3	4.588,5	4.773,2	4.788,7	5.304,2	5.274,5	5.643,7
1.1 Pessoal e Encargos Sociais	4.137,2	3.970,4	3.882,6	4.148,4	4.242,3	4.402,6	4.406,5	4.777,9	4.760,7	5.147,5
1.2 Benefícios a Servidores	241,7	265,1	278,7	297,0	346,3	370,6	382,2	526,3	513,7	496,2
1.3 Outras Despesas Correntes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Despesas Discricionárias	857,3	918,4	1.129,5	1.147,3	1.234,8	1.387,0	1.224,3	1.063,7	967,4	663,1
2.1 Custeio Administrativo*	479,9	520,4	554,8	726,9	749,9	799,3	755,3	690,0	0,0	0,0
2.2 Outras despesas correntes	133,6	144,0	177,4	118,2	182,6	264,5	113,3	79,1	829,3	631,4
2.3 Investimentos	220,1	213,7	268,4	251,7	267,1	265,4	326,7	239,6	111,4	31,7
2.4 Inversões Financeiras	23,7	40,2	128,9	50,6	35,3	57,8	28,9	55,0	26,6	0,0
CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	35,2	48,1	73,9	79,0	76,7	84,7	78,7	81,4	91,4	91,4
1. Despesas Obrigatórias	23,0	25,7	34,9	40,7	37,9	39,3	41,3	44,2	48,1	50,2
1.1 Pessoal e Encargos Sociais	21,6	23,0	31,1	36,4	34,0	35,6	36,8	39,4	43,1	45,7
1.2 Benefícios a Servidores	1,4	2,7	3,7	4,3	3,9	3,7	4,5	4,8	5,1	4,5
1.3 Outras Despesas Correntes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Despesas Discricionárias	12,2	22,4	39,0	38,3	38,8	45,3	37,4	37,3	43,2	41,2
2.1 Custeio Administrativo*	9,6	14,7	22,5	29,2	29,3	29,5	29,5	28,0	0,0	0,0
2.2 Outras despesas correntes	0,5	5,6	6,9	5,2	5,3	10,2	4,5	4,6	37,9	37,4
2.3 Investimentos	2,0	2,1	9,6	3,9	4,2	5,6	3,4	4,6	5,3	3,8

* Como as despesas de custeio são inventariadas a partir de rol de elementos e subelementos de despesas, e tais classificadores não constam das leis orçamentárias, a tabela se limita a informar os valores oficialmente divulgados para a execução financeira (valores pagos).

APÊNDICE E – Defensoria Pública da União: série histórica de despesas obrigatórias e discricionárias sujeitas a limite (R\$ milhões a preços médios de 2019)

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	Valores Pagos (inclui restos a pagar)								Autorizado	PL
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	266,4	334,7	331,3	385,9	427,2	497,1	514,9	568,2	575,7	576,0
1. Despesas Obrigatórias	162,6	222,4	217,3	225,9	247,4	298,8	309,6	352,1	561,1	565,8
1.1 Pessoal e Encargos Sociais	158,3	195,8	197,8	211,3	229,3	226,2	226,1	275,1	288,3	325,0
1.2 Benefícios a Servidores	3,6	5,6	5,8	7,2	7,2	16,3	23,8	28,7	28,8	29,3
1.3 Outras Despesas Correntes	0,7	21,1	13,7	7,4	10,8	56,2	59,8	48,2	244,1	211,5
2. Despesas Discricionárias	103,8	112,3	114,0	160,0	179,8	198,3	205,2	216,2	14,6	10,1
2.1 Custeio Administrativo*	74,0	87,1	100,8	142,5	171,0	164,9	186,2	202,7	0,0	0,0
2.2 Outras despesas correntes	18,4	9,4	0,6	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
2.3 Investimentos	10,1	12,3	12,6	16,9	8,8	33,4	19,1	13,5	14,6	9,4
2.4 Inversões Financeiras	1,3	3,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

* Como as despesas de custeio são inventariadas a partir de rol de elementos e subelementos de despesas, e tais classificadores não constam das leis orçamentárias, a tabela se limita a informar os valores oficialmente divulgados para a execução financeira (valores pagos).