



Nota Técnica
n.º 4/2019

**Avaliação de Receitas e Despesas
1º Bimestre de 2019
Decreto nº 9.741/19, de 29 de março
Contingenciamento**

**Márcia Rodrigues Moura
José Fernando Cosentino Tavares**

Núcleo de Assuntos Fiscais



1. Em atendimento à solicitação de trabalho nº 178/2019, do Deputado Hildo Rocha, apresentamos a seguir comentários preliminares sobre o Relatório de Avaliação de receitas e despesas referente ao 1º bimestre de 2019, de 22 de março, e sobre a reprogramação dele decorrente consubstanciada nos termos do Decreto nº 9.741, de 29 de março de 2019.
2. O Relatório de Avaliação é encaminhado ao Congresso Nacional em atendimento ao disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e no art. 59¹ da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 - LDO 2019.
3. Segundo o Relatório, estima-se que a receita primária em 2019, líquida das transferências por repartição de receitas a estados e municípios, será R\$ 26,2 bilhões menor do que o previsto na Lei Orçamentária. Despesas obrigatórias, por outro lado, serão R\$ 3,6 bilhões maiores. Como resultado, para atingimento da meta de primária estabelecida na LDO 2019 de déficit máximo de R\$ 139 bilhões, será necessário contingenciamento de R\$ 29,8 bilhões nas programações orçamentárias.

¹ LDO 2019 - “Art. 59. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 3º.

§ 1º O montante da limitação a ser promovida pelo Poder Executivo e pelos órgãos referidos no caput será estabelecido de forma proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias discricionárias, identificadas na Lei Orçamentária de 2019 na forma das alíneas “b”, “c”, “d” e “e” do inciso II do § 4º do art. 6º, excluídas as atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União constantes da Lei Orçamentária de 2019.

§ 2º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União, com base na informação a que se refere o caput, editarão ato, até o trigésimo dia subsequente ao encerramento do respectivo bimestre, que evidencie a limitação de empenho e a movimentação financeira.

.....”

Discriminação	R\$ milhões		
	LOA (a)	Avaliação 1º Bimestre (b)	Diferença (c) = (b) - (a)
1. Receita Primária Total	1.574.860,9	1.545.120,6	-29.740,3
Receita Administrada pela RFB/MF, exceto RGPS e líquida de incentivos fiscais	961.808,3	950.647,9	-11.160,3
Arrecadação Líquida para o RGPS	419.812,3	413.081,6	-6.730,6
Receitas Não Administradas pela RFB/MF	193.240,4	181.391,0	-11.849,4
2. Transferências por Repartição de Receita	275.157,9	271.599,2	-3.558,7
3. Receita Líquida de Transferências (1) - (2)	1.299.703,0	1.273.521,4	-26.181,6
4. Despesas Primárias	1.438.693,0	1.442.303,9	3.610,9
Obrigatória	1.309.313,8	1.312.924,7	3.610,9
Discricionárias	129.379,2	129.379,2	0,0
5. Resultado Primário do Governo Central (3) - (4)	-138.990,0	-168.782,5	-29.792,5
6. Meta Fiscal	-139.000,0	-139.000,0	0,0
7. Esforço (-) ou Ampliação (+) [(5) - (6)]	10,0	-29.782,5	-29.792,5
TOTAL EC 95	1.407.052,6	1.407.052,6	0,0
Total despesas sujeitas ao Teto	1.406.990,8	1.405.357,3	-1.633,5
Diferença	61,8	1.695,3	1.633,5

Fonte/Elaboração: SOF/Fazenda/ME.

4. A queda estimada na arrecadação decorre de revisão dos parâmetros macroeconômicos em relação ao previsto quando do encaminhamento do projeto de lei orçamentária; da arrecadação já verificada no primeiro bimestre; da exclusão das receitas decorrentes de descotização da Eletrobrás e de inclusão de novas concessões.

5. A Tabela a seguir apresenta a variação dos principais parâmetros nos últimos anos, na LDO, na lei orçamentária, na presente Avaliação e no Boletim Focus, do Banco Central, de 22 de março. Caem PIB, IPCA, massa salarial, juros e preço médio do barril de petróleo, todos com efeitos negativos sobre a arrecadação federal.

PARÂMETROS E INDICADORES MACROECONÔMICOS, 2017-2019 ⁽¹⁾
Valores Estimados e Realizados

Parâmetros	2017	2018	2019			
	Realizado		LDO 2019	PLOA/LOA 2019	Aval 1º Bimestre/SPE 8/3	Mercado 22/3
Varição real do PIB (%)	1,06	1,12	3,03	2,50	2,2	2,00
PIB (R\$ bilhões)	6.553,8	6.827,6	7.549,3	7.436,7	7.311,1	...
IPCA acum (%)	2,95	3,75	4,25	4,25	3,8	3,89
INPC acum (%)	2,07	3,43	3,76	4,20	4,2	4,32
Massa salarial (%)	3,03	2,3	8,44	7,54	5,1	...
Selic-fim de período (% a.a.)	7,00	6,50	...	8,00	6,5	6,50
Câmbio fim (R\$/US\$)	3,31	3,87	...	3,66	3,7	3,70
Petróleo-preço médio (US\$)	55,32	70,90	60,55	74,04	65,42	...

Fonte: Relatório de Avaliação e respectiva apresentação; LDO 2019; PLOA/LOA 2019; IBGE; Bacen; SOF/MPOG; STN/MF. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ "%" representa variação em relação ao ano anterior, a menos que indicado de outra forma.

⁽²⁾ Exclui petróleo e derivados.

6. Nesta Avaliação, a receita esperada para 2019 foi reduzida em R\$ 29,7 bilhões em relação à Lei, conforme Tabela seguinte, que mostra as **principais variações nas Receitas Primárias**.

Discriminação	LOA (a)	Avaliação 1º Bimestre (b)	Diferença
			(c) = (b) - (a)
RECEITAS	1.574.860,9	1.545.120,6	-29.740,3
Receita Adm pela RFB/MF, exceto RGPS e líquida de incentivos fiscais	961.808,3	950.647,9	-11.160,3
Arrecadação Líquida para o RGPS	419.812,3	413.081,6	-6.730,6
Exploração de Recursos Naturais	73.295,9	61.680,5	-11.615,4
Cont. Plano de Seg. do Servidor	14.680,6	14.521,6	-158,9
Receitas Próprias e de Convênios	14.843,2	14.836,8	-6,5
Contribuição do Salário-Educação	21.622,2	21.972,3	350,1
Concessões e Permissões	15.630,5	16.922,7	1.292,2
Dividendos e Participações	7.489,3	6.719,6	-769,7
Operações com Ativos	1.157,4	1.115,2	-42,2
Complemento do FGTS	5.984,8	5.345,9	-638,9
Demais Receitas	38.536,5	38.276,4	-260,1

Fonte/Elaboração: SOF/Fazenda/ME.

7. Antes de descontar a repartição com estados e municípios e fundos, estima-se para todo o ano queda de R\$ 11,16 bilhões em receitas administradas pela RFB, distribuída por todos os tributos, exceto os sobre rendimentos e lucros. A arrecadação líquida do INSS cai R\$ 6,73 bilhões. As demais receitas caem R\$ 11,85

bilhões, devido quase que exclusivamente às de exploração de recursos naturais, predominantemente royalties do petróleo, em queda de R\$ 11,62 bilhões, refletindo forte variação negativa da cotação do barril. Cerca de 60% dessa receita é entregue a estados e municípios.

8. Concessões estão em alta de quase R\$ 1,3 bilhão, mesmo tendo sido retirada, por prudência, a previsão de receita de R\$ 12,2 bilhões com a descotização de usinas hidrelétricas da Eletrobras. A incerteza quanto a essa operação permanece, e pode ser reincluída em nova Avaliação. Em compensação, passaram a ser oficialmente esperados R\$ 8,35 bilhões com bônus de assinatura da 6ª rodada de leilões de petróleo em regime de partilha e da 16ª rodada de concessão de blocos exploratórios de petróleo e gás.² Para melhorar a conta, incluíram-se receitas de R\$ 2,38 bilhões com outorgas da 5ª rodada de concessões de aeroportos³, já realizada (15 de março), e de R\$ 1,37 bilhão, da usina hidrelétrica de Porto Primavera⁴.

9. As despesas obrigatórias crescem em relação ao previsto na lei orçamentária em R\$ 3,6 bilhões, conforme Tabela seguinte, que mostra as **principais variações nas Despesas Primárias**.

² Autorizadas pela CNPE em 18 de dezembro de 2018. Os editais foram divulgados em 25 de março. O leilão de concessão de 36 blocos está marcado para 10 de outubro, ao preço mínimo de R\$ 3,22 bilhões. A área com maior preço mínimo, de R\$ 1,38 bilhão, está localizada na Bacia de Campos, ao lado de descoberta do pré-sal Pão de Açúcar. A 6ª Rodada está prevista para novembro, com 5 blocos, ao valor mínimo do bônus, somados, de R\$ 7,85 bilhões. Em 2018 concessões na área da exploração do petróleo foram decididas já quando o orçamento estava sendo executado.

³ O Relatório da Receita do orçamento de 2019 apontou o fato de que "... não constam do PLOA receitas de concessão com grande probabilidade de ingresso em 2019. Enquadram-se nesta categoria o leilão de 12 aeroportos regionais. A operação referente aos aeroportos constou do PLOA de 2017, com receita estimada em R\$ 350 milhões, mas técnicos do Executivo alertaram para o fato de que os termos dos editais ainda não estão definidos, o que poderia afetar essa previsão". O edital finalmente estipulou em R\$ 219 milhões a soma dos lances mínimos. O ágio médio do leilão foi de 986%.

⁴ A previsão dessa receita chegou a constar da programação em 2018. São Paulo Energia arrematou em leilão (19 de outubro de 2018) o controle acionário da CESP. A privatização permite a renovação da concessão, por 30 anos, da Usina de Porto Primavera (Rio Paraná, próxima à cidade de Rosana, em SP, no Pontal do Paranapanema). A usina tem a barragem mais extensa do Brasil (1.540 megawatts de potência instalada. Fazenda, à época, e Minas e Energia fixaram em R\$ 1,369 bilhão o valor mínimo de outorga a ser cobrado pela União na renovação da concessão. A prorrogação do contrato de Porto Primavera era fundamental para viabilizar a privatização da Cesp, na quarta tentativa do governo paulista de vender a companhia. Decreto presidencial publicado em janeiro de 2018 facilitou o processo, ao permitir a venda da empresa associada a um novo contrato de concessão para Porto Primavera.

R\$ milhões

Discriminação	LOA (a)	Avaliação 1º Bimestre (b)	Diferença (c) = (b) - (a)
DESPESAS	1.438.693,0	1.442.303,9	3.610,9
Despesas Obrigatórias	1.309.313,8	1.312.924,7	3.610,9
Benefícios Previdenciários	637.851,9	631.157,9	-6.694,0
Pessoal e Encargos Sociais	324.937,0	326.152,7	1.215,7
Abono e Seguro Desemprego	59.831,2	56.672,7	-3.158,5
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV	60.234,3	59.682,4	-551,9
Complemento para o FGTS	5.984,8	5.345,9	-638,9
Créditos Extraordinários		6.525,5	6.525,5
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	9.973,9	10.200,7	226,8
Complementação ao FUNDEB	15.248,8	15.037,0	-211,9
Subsídios, Subvenções e Proagro	17.482,7	20.375,1	2.892,4
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	17.518,9	17.518,9	
Impacto Primário do FIES	2.505,1	3.258,5	753,4
Obrigatórias com Controle de Fluxo	139.494,7	142.678,7	3.184,0
Demais Obrigatórias	18.250,5	18.318,7	68,1
Aumento de Capital das Estatais	10.214,8	10.214,8	
Despesas Discricionárias	119.164,4	119.164,4	

Fonte/Elaboração: SOF/Fazenda/ME.

10. Despesas obrigatórias geralmente crescem na 1ª Avaliação porque entram na programação créditos extraordinários, para os quais não é feita reserva primária no projeto e na Lei. Ainda, créditos extraordinários estão excluídos do teto de gastos (EC 95/2016). Neste começo de exercício são de R\$ 6,53 bilhões, praticamente em sua totalidade pagamento da subvenção ao óleo diesel extinta em fim de 2018. Sua realização não é garantida nesse montante.

11. Despesas obrigatórias com controle de fluxo sobem R\$ 3,18 bilhões, a maior parte com instituição do pagamento do 13º salário para os beneficiários do Bolsa Família, e ainda com atenção básica em saúde.

12. Subsídios e subvenções também crescem consideravelmente, R\$ 2,9 bilhões, em função de ressarcimento a instituições financeiras referente a rebates que vierem a ser concedidos nos termos da Lei nº 13.606/2018, cujo prazo de concessão foi prorrogado para até 30 de dezembro de 2019, conforme Lei nº 13.729, de 8 de novembro de 2018, além de recomposição de dotação do Programa Sustentação do Investimento – PSI.

13. Despesas com pessoal sobem R\$ 1,2 bilhão em virtude de recomposição no valor de R\$ 922,0 milhões de corte realizado pelo Congresso na tramitação da LOA e inclusão de R\$ 300,0 milhões referentes ao aumento do teto constitucional pelo STF.

14. Em sentido contrário, a menor inflação medida pelo INPC em 2018 (3,43%) frente à projeção contida na LOA (4,2%), com o consequente impacto no salário mínimo, colaborou com a redução nas estimativas de despesas com benefícios previdenciários (R\$ 6,7 bilhões), abono e seguro desemprego (R\$ 3,2 bilhões) e benefícios de prestação continuada (R\$ 552 milhões).

15. As **emendas parlamentares impositivas** destinadas a órgãos do Executivo somaram R\$ 13,7⁵ bilhões no orçamento de 2019, sendo que as emendas individuais alcançaram R\$ 9,1 bilhões e as de bancada, R\$ 4,6 bilhões, como mostra a Tabela.

CONTINGENCIAMENTO DE EMENDAS NO EXECUTIVO, 2019					(R\$ Milhões)
	Lei	Limite (EC 95)	Limite Decreto 9.741/19	Conting	% de Corte
Emendas Impositivas na LOA	13.723,8	13.739,9	10.767,8	2.955,9	21,54
Emendas de Bancada	4.580,0	4.580,0	3.589,3	990,7	21,63
Emendas Individuais	9.143,8	9.160,0	7.178,6	1.965,2	21,49
Memo:					
Despesas Discricionárias na LOA 2019	137.682,4				
Contingenciamento de Desp. Discricionária	29.782,5				21,63
Limite de emenda por parlamentar		15,4	12,1	3,3	
Limite de emenda por bancada		169,6	132,9	36,7	

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas; Lei Orçamentária 2019; Decreto nº 9.741, de 29/03/2019 e SOF/MF. Elaboração dos autores.

16. O contingenciamento total representou 21,63% das dotações discricionárias previstas na Lei. As emendas impositivas sofreram corte na mesma proporção⁶. Assim, a cota por parlamentar foi reduzida de R\$ 15,4 milhões na LOA para R\$ 12,1 milhões após o contingenciamento. As emendas de bancada caem de R\$ 169,6 milhões por unidade da Federação para R\$ 132,9 milhões.

17. Do contingenciamento de R\$ 29,78 bilhões, R\$ 29,58 bilhões se darão em dotações do Poder Executivo e o restante (R\$ 199,69 milhões) distribuídos nos demais poderes. Da parte que cabe ao Poder Executivo, dotações do PAC serão reduzidas em R\$ 7 bilhões (sendo R\$ 3 bilhões no Ministério da Infraestrutura), outras programações em R\$ 19,6 bilhões (R\$ 6,9 bilhões no Ministério da Educação, R\$ 4,1 bilhões no Ministério da Defesa e R\$ 3,8 bilhões no Ministério da Infraestrutura). Emendas individuais cairão em R\$ 1,96 bilhão e emendas de bancada em R\$ 991 milhões. Importante destacar que a redução nas outras

⁵ Há apenas R\$ 50 mil em emendas impositivas destinadas aos demais poderes.

⁶ O corte menor nas emendas individuais, de 21,49%, decorre da não apresentação na LOA da totalidade das emendas permitidas.

programações do Executivo é mais pronunciada em razão de formação de reserva orçamentária para posterior recomposição aos órgãos.

18. A Tabela Anexa, que inclui despesas obrigatórias com controle de fluxo, mostra o contingenciamento máximo por órgão do Poder Executivo, antes do uso da reserva para emendas impositivas, destacando-se as emendas apresentadas por tipo. A distribuição das emendas impositivas por órgão obedecerá a ordem de prioridade estabelecida pelas bancadas e parlamentares autores das emendas, preservando-se, no caso das individuais, metade dos recursos em ações e serviços de saúde.

19. Ao fim de cada bimestre, ou na ocorrência de motivo superveniente, o Poder Executivo reavaliará o comportamento de receitas e despesas, podendo ampliar ou reduzir o contingenciamento ora proposto. Fato relevante não considerado na presente avaliação é a questão do segundo leilão do pré-sal em 2019, incluindo reservas excedentes já descobertas em blocos objeto de cessão onerosa em que a Petrobras ganhou o direito de produzir 5 bilhões de barris em 2010. A expectativa de arrecadação é de R\$ 100 bilhões, com a concessão dos blocos de Atapu, Búzios, Itapu e Sépia.⁷

⁷ Os vencedores dos leilões de partilha se tornarão sócios da Petrobras e terão que ressarcir a estatal por investimentos já realizados na exploração e em sistemas de produção já instalados. Não foram ainda definidos os valores dos bônus de assinatura nem os percentuais mínimos de petróleo para a União. A expectativa é que o leilão seja realizado no fim de outubro.

TABELA ANEXA

INDISPONIBILIDADE DE RECURSOS NA AVALIAÇÃO DO 1º BIMESTRE

(R\$ Milhões)

Órgão	Lei Orçamentária							Indisponibilidade Orçamentária Após Avaliação do 1º Bimestre/Decreto 9.741/19 ⁽¹⁾							
	Obrigatórias	Demais					Total Geral	Obrigatórias	Demais					Total Geral	
		PAC	Emendas Impositivas		Outras	Total			PAC	Emendas Impositivas		Outras	Total		
			Individuais	Bancada						Individuais	Bancada				
20000	Presidência da República	96.917	74.500	750	0	644.632	719.882	816.799	0	(15.235)	(750)	0	(131.823)	(147.808)	(147.808)
22000	Min. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	922.327	0	466.594	155.865	2.301.165	2.923.623	3.845.950	0	0	(466.594)	(155.865)	(671.649)	(1.294.107)	(1.294.107)
24000	Min. da Ciência, Tec., Inov. e Comunicações	93.319	1.359.715	25.671	0	3.719.470	5.104.856	5.198.175	0	(1.073.560)	(25.671)	0	(1.058.609)	(2.157.840)	(2.157.840)
25000	Min. da Economia	1.802.972	47.250	18.480	0	12.580.927	12.646.657	14.449.629	0	(9.662)	(18.480)	0	(3.628.681)	(3.656.824)	(3.656.824)
26000	Min. da Educação	9.903.417	30.000	419.113	959.231	24.640.368	26.048.712	35.952.129	0	(6.135)	(419.113)	(959.231)	(6.870.366)	(8.254.844)	(8.254.844)
30000	Min. da Justiça e Segurança Pública	650.730	0	115.837	573.408	3.832.155	4.521.400	5.172.130	0	0	(115.837)	(573.408)	(837.845)	(1.527.091)	(1.527.091)
32000	Min. de Minas e Energia	158.761	77.698	0	0	4.659.661	4.737.358	4.896.119	0	(15.889)	0	0	(3.752.409)	(3.768.298)	(3.768.298)
35000	Min. das Relações Exteriores	496.393	0	0	0	1.642.938	1.642.938	2.139.331	0	0	0	0	(328.717)	(328.717)	(328.717)
36000	Min. da Saúde	85.546.855	386.845	5.291.589	1.860.270	19.660.084	27.198.789	112.745.644	600.000	0	(5.291.589)	(1.860.270)	(599.993)	(7.751.852)	(7.151.852)
37000	Controladoria-Geral da União	19.129	0	0	0	110.111	110.111	129.240	0	0	0	0	(15.022)	(15.022)	(15.022)
39000	Min. da Infraestrutura	128.392	8.731.221	1.100	278.907	2.171.685	11.182.913	11.311.305	0	(3.102.319)	(1.100)	(278.907)	(1.200.304)	(4.582.630)	(4.582.630)
44000	Min. do Meio Ambiente	57.022	0	3.650	0	821.128	824.778	881.800	0	0	(3.650)	0	(187.431)	(191.081)	(191.081)
52000	Min. da Defesa	9.268.727	4.548.611	257.332	0	8.678.444	13.484.387	22.753.114	0	(974.613)	(257.332)	0	(4.133.236)	(5.365.181)	(5.365.181)
53000	Min. do Desenvolvimento Regional	163.341	6.504.577	1.666.220	698.153	2.707.003	11.575.953	11.739.294	0	(1.757.773)	(1.666.220)	(698.153)	(1.225.018)	(5.347.164)	(5.347.164)
54000	Min. do Turismo	4.126	87.009	215.316	24628,521	511.094	838.048	842.174	0	(25.748)	(215.316)	(24.629)	(197.090)	(462.782)	(462.782)
55000	Min. da Cidadania	30.080.319	179.557	595.745	19506,24	4.116.662	4.911.470	34.991.789	2.584.000	(36.719)	(595.745)	(19.506)	(1.013.689)	(1.665.659)	918.341
60000	Gabinete da Vice-Presidência da República	265	0	0	0	7.600	7.600	7.865	0	0	0	0	0	0	0
63000	Advocacia-Geral da União	79.754	0	0	0	450.000	450.000	529.754	0	0	0	0	(89.998)	(89.998)	(89.998)
81000	Min. da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	21.965	0	66.343	10000	373.373	449.716	471.681	0	0	(66.343)	(10.000)	(77.040)	(153.383)	(153.383)
	Reserva para emendas individuais impositivas										7.178.606			7.178.606	7.178.606
	Reserva para emendas de bancada impositivas											3.589.323		3.589.323	3.589.323
	Saldo da Autorização para Ampliação (art. 8º, inciso I)												5.372.700	5.372.700	5.372.700
	Despesas com instituições federais de ensino (receitas próprias)												1.036.858	1.036.858	1.036.858
	Total	139.494.730	22.026.983	9.143.740	4.579.970	93.628.499	129.379.191	268.873.921	3.184.000	(7.017.654)	(1.965.134)	(990.647)	(19.609.360)	(29.582.795)	(26.398.795)

Fonte: Orçamento 2019 e Decreto citado. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Não considera distribuição de recursos da reserva orçamentária por portarias. As receitas próprias e de convênios das instituições federais de ensino não estão sujeitas ao contingenciamento, representando maior disponibilidade de recursos no Ministério da Educação.