

# REFORMAS MACROFISCAIS E RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA

01/15

---

Este é um dos 15 textos sobre temas estruturantes e grandes desafios a serem enfrentados pela nova equipe de Governo quanto às principais decisões sob competência do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Os textos se entrelaçam para fornecer à nova equipe visão abrangente e estratégica, mas podem ser lidos e entendidos separadamente. Compõem um documento estratégico, preparado para subsidiar o processo de Transição de Governo 2018-2019 de forma transparente e republicana, num compromisso com a institucionalidade do Estado brasileiro.



TRANSIÇÃO DE GOVERNO 2018-2019  
**INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS**

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

# Reformas Macroeconômicas e Rigidez Orçamentária

## 1. Visão Geral do Tema

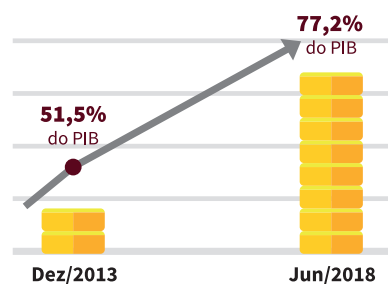
Apesar da recente retomada do crescimento econômico, permanecem desafios ao País nas contas públicas: (i) a dívida bruta subiu de 51,5% do PIB para 77,2% do PIB entre dezembro de 2013 e junho de 2018<sup>1</sup>; (ii) desde 2014, há déficit primário nas contas públicas e as projeções apontam para volta do superávit primário apenas no início da próxima década; (iii) o grau de rigidez do orçamento vem se elevando, **comprometendo a execução de políticas públicas discricionárias, especialmente de investimentos e gastos sociais.**

A crise fiscal observada nos últimos anos tem como causa não apenas a redução da arrecadação e da receita primária, decorrentes da recessão econômica, mas, também, a contínua elevação da despesa primária.

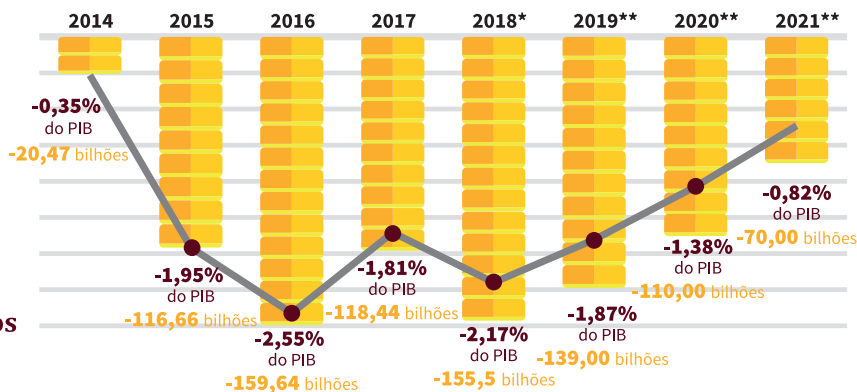
Com efeito, pelo lado da receita, em 2002, o Governo Federal registrava 18,0% do PIB como receita líquida, alcançando um máximo de 20,2% em 2010, e recuando para 17,6% em 2017. Ou seja, em 15 anos, praticamente, mantivemo-nos em torno da média de 18,4% do PIB, apesar de importantes mudanças estruturais sobre a base de arrecadação (queda da receita administrada em 2,1 pp do PIB entre 2002 e 2017).

**A Dívida Bruta do Governo Geral abrange o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo.**

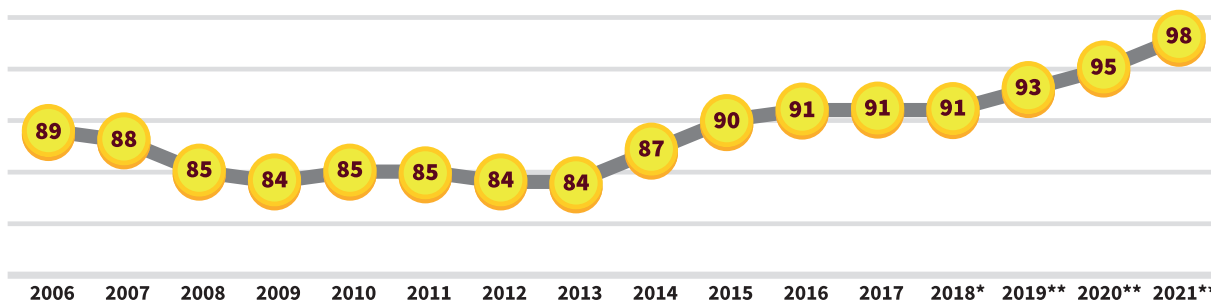
Dívida Bruta



Déficits primários



Participação da Despesa Obrigatória no Total da Despesa Primária (%)



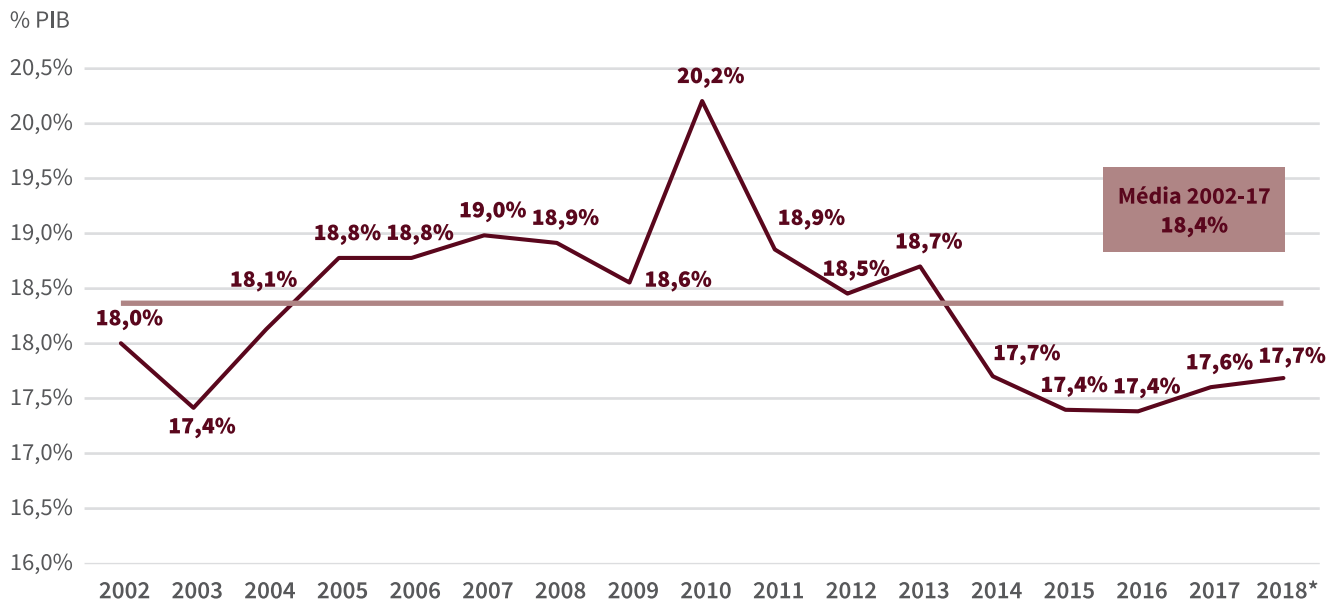
\* Dado da LOA 2018 \*\* Dado do PLDO 2019  
Fontes: até 2017, BCB. Para 2018, LDO-2018. Para 2019-2021, LDO-2019.

1 Fonte: BCB. <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarmetadados/consultarMetadadosSeries.do?method=consultarMetadadosSeriesInternet&hdOid-SerieSelecionada=13761>

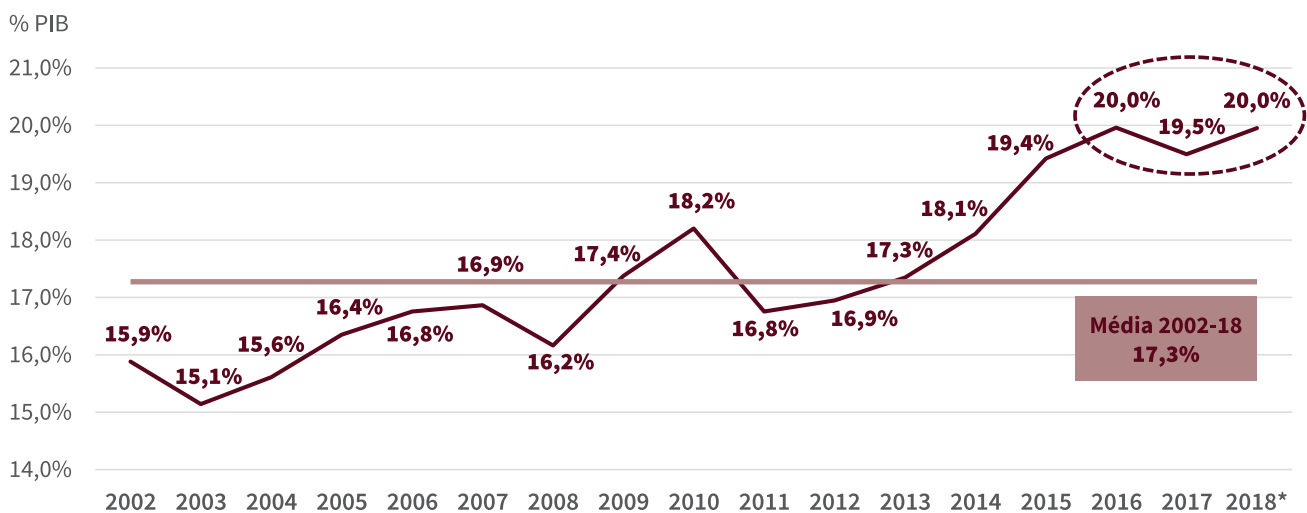
Do lado da despesa, entretanto, o que se observa é um crescimento contínuo, levando a despesa primária de 15,9% do PIB, em 2002, para um máximo de 20,0%, em 2016, quando houve a promulgação da Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), que estabeleceu limite para a expansão do gasto públi-

co federal. Trata-se do Novo Regime Fiscal. A efetividade da regra do teto do gasto já foi sentida em 2017, com a despesa recuando para 19,5%, a primeira redução em 6 anos. Com a EC 95, a expectativa é a redução gradual da despesa que deverá atingir 17,8% do PIB em 2021, segundo a PLDO 2019.

### Receita Líquida Total



### Despesa Primária Total



Fontes: STN/MF e SOF/MP

\*Relatório de Avaliação do 3º Bimestre/2018. \*\*PLDO-2019.

Paralelamente ao crescimento do gasto, verifica-se também um incremento da rigidez do orçamento público, que corresponde a limitações de cunho institucional as quais restringem a capacidade e a discricionariedade de aloca-

ção de recursos. Tal flexibilidade é afetada, notadamente, pelo elevado volume de despesas obrigatórias e alto grau de vinculação de receitas.

O elevado e crescente grau de rigidez do Orçamento Federal representa um desafio para a política fiscal e a busca pela sua sustentabilidade. Tal característica também implica prejuízos relacionados à qualidade do gasto, portanto, à eficácia e à eficiência da ação governamental.

Estudo recente<sup>2</sup> demonstra a perda da discricionariedade orçamentária ao longo do tempo. Foram utilizadas três metodologias para gradação do cálculo da rigidez das despesas: o conceito “restrito” de rigidez, o “ampliado” e o “estendido”.

Nos três conceitos, constatou-se a perda da discricionariedade, seja em relação ao total das despesas primárias, seja em relação às receitas correntes, seja, ainda, em relação ao PIB.

Tomando-se como exemplo o conceito intermediário – o “ampliado” – o grau de rigidez passou de 85,6% das despesas primárias em 2001 para 93,7% em 2017. Com relação ao Produto Interno Bruto (PIB), cresceu de 13,4% para 18,3% entre 2001 e 2017.

Desta forma, para se possibilitar o investimento público e a sustentabilidade das contas públicas, propõe-se fazer frente ao elevado nível de engessamento orçamentário,

em especial por meio de agenda de revisão da despesa obrigatória em suas diferentes linhas de gasto e programas, e aprimorar a alocação de recursos e a qualidade do gasto público.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, como órgão central, participa das decisões econômicas e de destinação dos recursos públicos às políticas públicas como forma de direcionar os esforços do país para o cumprimento da agenda de Governo.

O Ministério também tem papel central na avaliação de políticas públicas, coordenando o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP). O Comitê tem como objetivo aperfeiçoar ações, programas e políticas públicas do Poder Executivo Federal e aprimorar a alocação de recursos e a qualidade do gasto público. É composto, ainda, pelo Ministério da Fazenda, pela Casa Civil da Presidência da República e pela Controladoria-Geral da União<sup>3</sup>.

Como resultado do foco do Comitê nos processos e ferramentas de interoperabilidade de dados, fundamentais para se avaliar e monitorar programas que envolvem um grande número de beneficiários, podem-se destacar os seguintes resultados:

2 Relatório de Gestão Fiscal de 2017: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/617267/RFTN+28mar18/aa04af5e-55d4-4814-8052-bc9556caec4> (acessado em 08-Ago-2018)

3 Portaria Interministerial nº 102 de 7 de abril de 2016.

Políticas revisadas	Resultados do CMAP
<p><b>Auxílio-doença e Aposentadoria por invalidez</b></p>	<p>1ª etapa (set/2016 a jan/2018):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ total de benefícios cancelados: 228.375                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 80% dos benefícios periciados foram cancelados (252.494 periciados, sendo 201.674 cancelados);</li> <li>▪ cancelamento de mais 26.700 benefícios devido ao não comparecimento dos convocados.</li> </ul> </li> </ul>
	<p>2ª etapa (mar/2018 a dez/2018):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Meta: revisar 1,2 milhão de benefícios por incapacidade                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 273.803 de auxílio-doença;</li> <li>▪ 995.107 de aposentadorias por invalidez.</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>BPC de pessoas idosas ou com deficiência</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 151 mil beneficiários com indício de irregularidade por descumprir critério de renda (acima de 1/2 salário mínimo per capita).</li> <li>✓ Mais de 20 mil benefícios com indício de irregularidade por óbito.</li> <li>✓ Decreto nº 9.462/2018: simplifica procedimentos de revisão vigentes desde 1993.</li> </ul>

Políticas revisadas	Resultados do CMAP
<b>Bolsa Família</b>	Em 2016: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 469.412 benefícios cancelados (3,35%) e 654 mil benefícios bloqueados (4,7%) por subdeclaração de renda;</li> <li>✓ TSE/TCU: bloqueio de benefícios de 13 mil famílias doadoras a candidatos nas Eleições de 2016.</li> </ul> Em 2017: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 124.008 mil benefícios cancelados por subdeclaração de renda.</li> </ul>
<b>Seguro-Defeso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Publicação do Decreto nº 8.967/2017 que prevê:               <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ avaliação periódica da efetividade dos períodos de defeso instituídos, sobretudo os de área continental</li> <li>▪ revogar ou suspender defesos instituídos se comprovada sua ineficácia na preservação dos recursos pesqueiros</li> <li>▪ que o benefício do seguro-desemprego não será devido quando houver disponibilidade de alternativas de pesca nos Municípios alcançados pelos períodos de defeso</li> </ul> </li> <li>✓ Cancelamento de defesos inefetivos na preservação das espécies, (ex: Portaria Interministerial MDIC – MMA Nº 78, de 29/12/2017)</li> </ul>
<b>Fies</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Instituição do Comitê Gestor do Fies (CG-Fies) e do Grupo Técnico (GT-Fies) com a elaboração de um Plano de Ação conjunta do MP, MF, MEC, FNDE e CC/PR</li> <li>✓ Algumas das medidas foram executadas por Resoluções do CG-Fies para garantir a sustentabilidade dessa política de financiamento estudantil:               <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ definição do número de novas vagas a serem ofertadas a cada semestre considerando a situação orçamentária observada;</li> <li>▪ instituição de pagamento mínimo durante a fase de amortização;</li> <li>▪ estabelecimento de indicadores de desempenho do programa;</li> <li>▪ criação de parâmetros e critérios aplicados na cobrança administrativa e na renegociação da parcela paga pelo aluno e não financiada pelo Fies.</li> </ul> </li> </ul>

## 2. Cenário atual e Perspectivas

### Despesas Orçamentárias

A instituição do **Novo Regime Fiscal** (NRF) com a Emenda Constitucional nº 95 (EC 95) foi uma resposta à tendência de crescimento da despesa verificada nos últimos anos, sobretudo, das despesas de caráter obrigatório. Definiu-se não apenas um teto para a variação dos gastos primários, como também se alterou a sistemática dos valores mínimos a serem destinados a gastos nas áreas de saúde e educação com vistas à conformação ao “**Teto do Gasto**”.

Porém, estima-se que, mesmo com o NRF, as despesas primárias obrigatórias continuarão apresentando tendência de alta, alcançando 98% da despesa primária total em 2021, restando uma margem de apenas 2% para as despesas discricionárias sujeitas a contingenciamento, caso não sejam implementadas reformas que visam à maior racionalização dos gastos obrigatórios.

O cenário do triênio 2019-2021 reflete o forte avanço das despesas obrigatórias, em especial benefícios do INSS, Pessoal e Encargos do setor público. Em 2002, esse tipo de despesa representava 89% do total da despesa primária. Em 2017, esse percentual alcançou 91% da despesa total.

A regra do teto do gasto, ainda que necessária, não é suficiente para garantir a sustentabilidade das contas públicas, devido ao alto grau de engessamento da despesa federal. Como essas despesas crescem por fatores dissociados à regra de atualização do teto do gasto, crescendo em geral acima da sua atualização pela inflação, a tendência é que a despesa obrigatória ocupe, com o tempo, todo o espaço fiscal da despesa discricionária, basicamente composta pelo investimento público e gastos de custeios como aluguéis, luz, água, suprimentos, etc. Com isso, o investimento público fica comprometido e inviabiliza-se o funcionamento da administração pública.

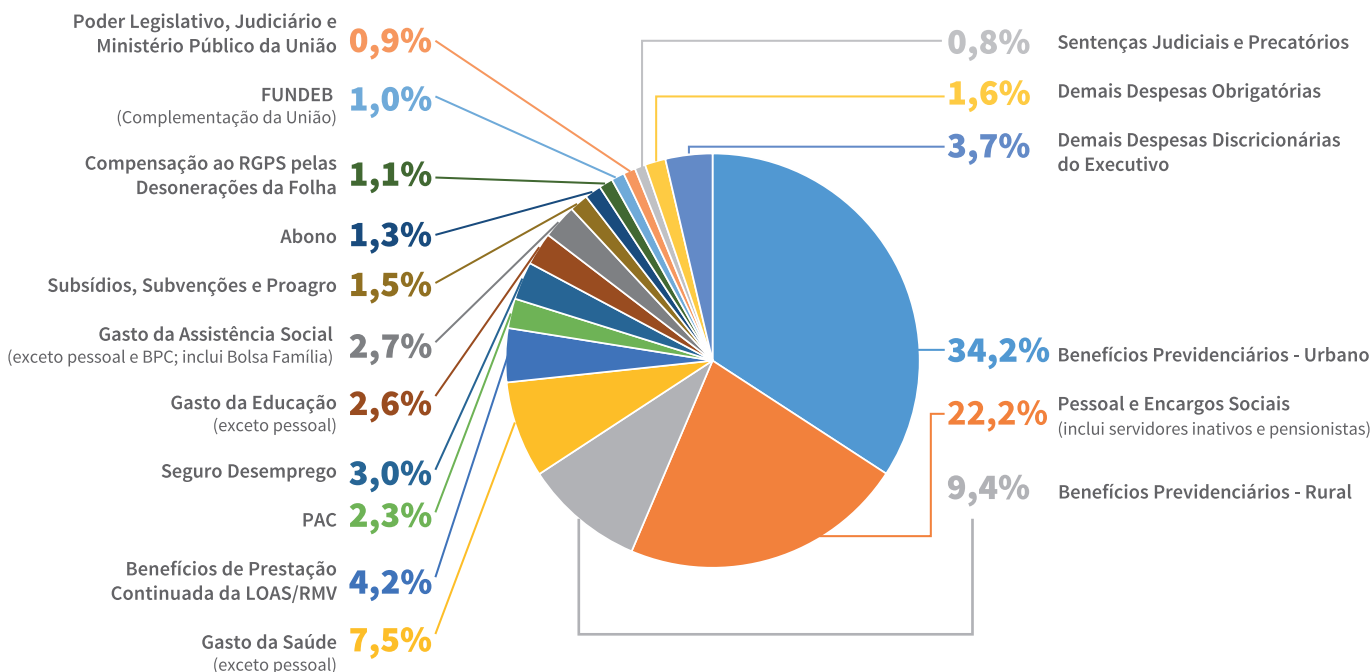
Em 2017, o total da despesa obrigatória alcançava R\$1,165 trilhão, ou 17,6% do PIB, percentual equivalente à Formação Bruta de Capital Fixo total do País. Além de representar 91,1% da despesa primária, esta despesa consome 100,9% da receita líquida total com grande responsabilidade sobre o déficit primário de R\$ 124,2 bilhões (acima da linha) registrado no ano.

As principais despesas obrigatórias que acarretam a rigidez do orçamento da União estão relacionadas a gastos

com pessoal, previdência, saúde, educação, subsídios, subvenções, abono, seguro-desemprego e benefícios sociais previstos na legislação, como aqueles relacionados ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e benefícios de natureza especial.

É possível perceber pelo gráfico a seguir que as despesas com previdência e assistência social, como o BPC da Lei Orgânica da Assistência Social LOAS e a Renda Mensal Vitalícia (RMV) consomem mais de 50% das despesas obrigatórias.

### Composição das Despesas Obrigatórias



Fonte: Resultado do Tesouro Nacional/STN/MF.

Se não forem adotadas medidas para reduzir este peso da despesa obrigatória, ela comprometerá ainda mais o investimento público, o funcionamento da administração pública e a obtenção de resultados primários. Isso impactará diretamente o nível do endividamento público e sua sustentabilidade, afetando a confiança dos agentes, o equilíbrio macroeconômico e o PIB.

Em que pese o impacto de despesas cuja obrigatoriedade é constitucional ou por lei, no contexto da rigidez das despesas orçamentárias, ao longo dos anos, autorizações para majoração de algumas dessas despesas deixaram de ser definidas em lei, passando várias vezes para ato do Poder Executivo, até mesmo Portarias editadas por cada Ministério.

Assim, apesar do orçamento ter o papel de representar as entregas públicas e suas mensurações financeiras, nem sempre tais definições ocorrem pela proposição, tramitação legislativa e sanção presidencial das peças orçamentárias. O que se observa é que muitas das definições de custos e priorizações de políticas públicas são propostas, apreciadas e aprovadas por ritos próprios, culminando na edição de diversas normas cujos impactos financeiros não estão previstos nas Leis Orçamentárias.

Uma vez que a despesa primária total tem que se conformar com o teto do gasto, esta aprovação de gastos por atos infra legais possibilita e potencializa o aumento de despesas em determinada área em detrimento de outras, o que tende a reduzir a discricionariedade alocativa e a coordenação de governo.

**Nesse sentido, advoga-se por estabelecer por Decreto, preferencialmente nos primeiros dias de governo, a impossibilidade de os órgãos setoriais reajustarem índices, parâmetros e tabelas que possam provocar pressão por mais recursos orçamentários. Seria necessário realmente proibir, sobretudo em políticas que já possuem vinculação legal de orçar, mas que os seus parâmetros de apuração do valor devido ao beneficiário da política são efetivados por meio de atos infralegais (portarias, resoluções etc.).**



**De 44 países da OCDE, Brasil é o 19º que proporcionalmente mais paga despesa com previdência (9,1% do PIB)**



**30 anos para subir ao pódio em 1º com 16,8% do PIB (enquanto média da OCDE será de 9,5%)**

Outros passos importantes para minimizar o cenário de enegramento orçamentário vão na direção de se implantar processo sistemático de revisão de despesas obrigatórias com indicação de alteração Constitucional ou legal para reavaliar as condições de mérito e de eficiência da política pública. Dispositivo previsto na LDO-2019<sup>4</sup>, disciplinou que se deve ter um plano de revisão de despesa e receitas, contudo não há prazo específico para que seja informado ao Congresso sobre a conclusão do estudo.

Paralelamente, no trabalho do CMAP, diferentes linhas de gastos e programas **vêm sendo analisados**, identificando-se oportunidades de reforma e revisão.

Atualmente, o MP está conduzindo discussões sobre os novos passos e prioridades do CMAP, visando a dar maior institucionalidade ao comitê e sempre com foco na eficiência e na eficácia de políticas e programas governamentais. Trata-se do desafio de, diante da restrição de recursos, escolher melhor em quais políticas públicas esses recursos devem ser alocados, tendo em vista os impactos gerados, e a possibilidade de corrigir distorções ou erros de processos que estejam gerando desperdício de recursos.

#### Algumas propostas a serem tratadas no âmbito do CMAP são:

1. Alteração nas regras do Seguro Desemprego (novo PL)
2. Revisão do Seguro Defeso (novo Decreto ou nova Portaria)
3. Novo FUNDEB com condicionalidades de eficiência no uso do recurso ao repasse da União (nova PEC)
4. Revisão das regras de definição, regionalização e a atualização monetária do Piso do Magistério (novo PL)
5. Reforma do SINE para incentivo à intermediação privada (novo PL)

Outras medidas que visam à melhoria da situação fiscal de forma mais estruturante apresentam-se como reformas mais complexas, tanto pelo aspecto legal, quanto pela necessidade do alinhamento e da liderança políticos para seu sucesso. Um bom exemplo é a **Reforma da Previdência**. Em 2018, o não avanço de reformas estruturantes como a da Previdência prejudicou a retomada do crescimento.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> §3º do art. 21, da Lei 13.707, de 14 de agosto de 2018

<sup>5</sup> Ver estudos: [http://www.planejamento.gov.br/publicacoes/estudos-economicos/texto-recuperacao-da-atividade-economica\\_seplan.pdf](http://www.planejamento.gov.br/publicacoes/estudos-economicos/texto-recuperacao-da-atividade-economica_seplan.pdf)  
<http://www.planejamento.gov.br/publicacoes/estudos-economicos/texto-reforma-da-previdencia.pdf>

Estudo feito pela OCDE<sup>6</sup> indica que, em um grupo de 44 países (no qual se incluem expoentes com elevada idade média, como os membros da OCDE), o Brasil é, hoje, o 19º colocado entre os de maior proporção da despesa destinada à previdência (9,1% do PIB na média de 2013 a 2015). O mesmo estudo mostra que, caso não sejam implementadas reformas, o país passará a ocupar o primeiro lugar no ranking em pouco mais de 30 anos, quando despende-rá 16,8% da riqueza gerada para inativos e pensionistas do setor público e privado. Nesse mesmo período, o percentual médio dos países OCDE deverá atingir 9,5%.

Especificamente no caso da previdência do setor rural, há um problema estrutural: do lado da receita há baixa arrecadação (2,5% do total da receita previdenciária), grande parte das aposentadorias rurais pagas pelo INSS são concedidas por via judicial (30%) e do lado da despesa, a flexibilidade cadastral permitiu a inclusão de um contingente de trabalhadores oriundo do meio rural, logo após a Constituição Federal de 1988.

No setor urbano, o problema da receita são os gastos tributários, com discussões como a reoneração da folha (Lei nº 13.670/2018) e a reformulação do SIMPLES Nacional. Em relação às despesas, debatem-se centralmente a elevação da idade média das Aposentadorias por Tempo de Contribuição (ATC) e a convergência dos critérios de diferentes grupos de segurados.

Outro desafio é a questão dos **déficits** que o **Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)** vem apresentando ano a ano. Até o exercício de 2008, com a utilização de receitas de remunerações das aplicações, o FAT apresentou resultado nominal superavitário. A partir de 2009, o aumento das desonerações tributárias e o incremento das despesas com pagamento de seguro-desemprego e abono salarial impactaram negativamente o resultado do Fundo, gerando sucessivas necessidades de aportes do Tesouro Nacional.

<sup>6</sup> Pensions at a Glance 2017, OCDE, página 147, tabela 7.5. Disponível em: <http://www.oecd.org/pensions/oecd-pensions-at-a-glance-1999-1363.htm> ou <http://dx.doi.org/10.1787/888933634610>.

Em 2018, a previsão é que o Fundo seja deficitário em cerca 13,2 bilhões. Esse déficit deve ser financiado em parte com o excesso das disponibilidades do FAT, excedentes da Reserva Mínima de Liquidez (RML). Ao analisar a previsão orçamentária plurianual do Fundo, nota-se que o déficit será ainda maior nos próximos anos, chegando a R\$ 24,5 bilhões em 2021. Nesse período, as receitas primárias do

Fundo sairão do patamar de R\$62,1 bilhões (em 2018) para R\$ 69,8 bilhões (em 2021), ao passo que as despesas - incluindo-se empréstimos ao BNDES -partirão de R\$ 75,4 bilhões atingindo R\$ 94,3 bilhões em 2021, sendo os benefícios do seguro-desemprego e do abono responsáveis pela maior parte dessa despesa, representando conjuntamente 75% da despesa do fundo em 2018 e 78%, em 2021.

## Vinculação das Receitas

A outra restrição que impacta a rigidez orçamentária refere-se ao grande volume de receitas vinculadas, na medida em que essas não podem ser utilizadas para financiar despesas diferentes daquelas para as quais foram criadas.

As despesas financiadas por essas receitas podem ser tanto de execução obrigatória no exercício da arrecadação quanto de execução não obrigatória nesse período. Nesse último caso, os recursos arrecadados ficam em uma reserva alocada no órgão setorial cujas receitas são vinculadas, não sendo usadas para qualquer outra finalidade diferente daquela que motivou a sua criação.

Existem hoje cerca de 400 normativos legais estabelecendo vinculação de receitas e algumas anomalias nesse sistema podem ser encontradas.

A aprovação em 2016 de 30% da **Desvinculação de Receitas da União** (DRU) até 2023 ameniza a situação, uma vez que as contribuições sociais, as de intervenção de domínio econômico e as taxas estariam mais desvinculadas - antes era de 20%. Essa medida é fundamental para tornar a gestão do orçamento menos rígida durante o exercício, possibilitando, inclusive, discricionariedade mínima na alocação de recursos.

Contudo, o montante de desvinculações da esfera fiscal é significativamente inferior ao montante oriundo da seguridade. Ainda, parte-se da constatação de que os recursos desvinculados da seguridade provavelmente serão alocados em gastos da própria seguridade, por seu volume de necessidades. Portanto, a efetividade final da DRU nos moldes vigentes atualmente é de apenas 13%, conforme demonstrado na tabela a seguir.

## Desvinculação de Receitas e Alocação de Recursos Livres conforme LOA 2016 e LOA 2017

	R\$ milhões	
	2016	2017
Total da DRU da Seguridade	101.111	101.837
Total da DRU da Esfera Fiscal	16.631	17.196
<b>Total DRU</b>	<b>117.742</b>	<b>119.033</b>
Alocação de Recursos Livres na Seguridade Social	148.381	166.462

Fonte: SOF/MP

Nesse sentido, a aplicação da DRU nas receitas da Seguridade Social não traz ganho efetivo à desvinculação de tais recursos quanto ao objetivo de aumento da discricionariedade de alocação de recursos orçamentários. O montante desvinculado da seguridade social é inferior aos recursos que ela exige sejam retirados da esfera fiscal e, que ao mesmo tempo, são redirecionados para financiar as despesas da seguridade.

Some-se que em período de escassez de recursos e de tentativas de solucionar questões ligadas à evolução do déficit da previdência, a desvinculação de receitas da seguridade não só é ineficaz, como também acaba fomentando críticas por parte de setores da sociedade contrários às reformas.



## Quantificação da Efetividade da DRU nos Exercícios de 2016 e 2017

R\$ milhões

Origem da Receita	DRU PLOA 2016	DRU PLOA 2017	Efetiva?	DRU Ef. 2016	DRU Ef. 2017	%
<b>SEGURIDADE SOCIAL</b>	<b>101.111</b>	<b>101.837</b>		-	-	<b>0,00%</b>
Contribuições Sociais	100.956	101.627		-	-	0,0%
COFINS/CSLL/Conc. Prognost.	89.241	89.946	NÃO	-	-	
PIS/PASEP - Principal	10.719	10.547	NÃO	-	-	
Demais Contribuições Sociais	996	1.135	NÃO	-	-	
<b>Taxas (Fte 174)</b>	<b>155</b>	<b>209</b>	<b>NÃO</b>	-	-	<b>0,0%</b>
<b>FISCAL</b>	<b>16.631</b>	<b>17.196</b>		<b>15.199</b>	<b>15.517</b>	<b>90,8%</b>
Contribuições Sociais	9.984	10.183		8.552	8.505	84,6%
PIS/PASEP - Principal	7.146	7.031	SIM	7.146	7.031	
Complemento FGTS (Fte 184)	1.432	1.679	NÃO	-	-	
Contrib. Concursos de Prognóstico	795	842	SIM	795	842	
Demais Contribuições Sociais	612	632	SIM	612	632	
Contribuições Econômicas	4.557	4.869		4.557	4.869	100,0%
CIDE - Combustíveis	1.208	1.804	SIM	1.208	1.804	
Demais Contribuições Econômicas (Ftes* 115, 130, 131, 135, 139, 172)	3.349	3.064	SIM	3.349	3.064	
<b>Taxas (Ftes 127, 174 e 175)</b>	<b>2.090</b>	<b>2.144</b>	<b>SIM</b>	<b>2.090</b>	<b>2.144</b>	<b>100,0%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>117.742</b>	<b>119.033</b>		<b>15.199</b>	<b>15.517</b>	<b>13,0%</b>

Fonte: SOF/MP Legenda \* Ftes = Fontes (classificação das receitas orçamentárias)

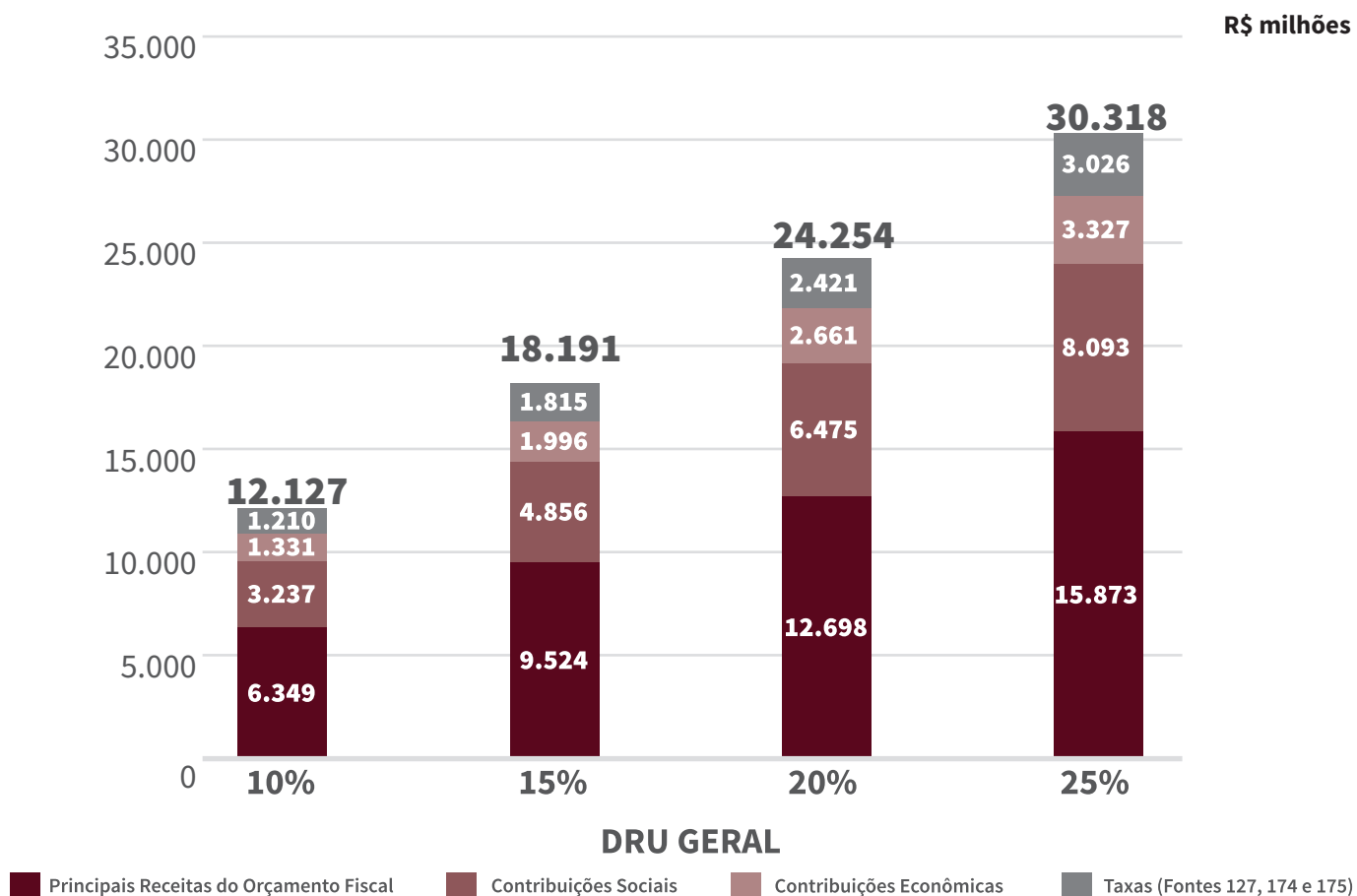
**Diante deste quadro, propõe-se ampliar a incidência das desvinculações incidentes dentro do universo de receitas da esfera fiscal e zerar a incidência da esfera da seguridade social. Assim, a desvinculação incidiria sobre praticamente todos os recursos vinculados destinados à esfera fiscal, sendo definida da seguinte forma:**

- a) a desvinculação deverá incidir sobre todos os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa e destinados à esfera fiscal;
- b) ficariam excluídos dessa desvinculação: a arrecadação da contribuição social do salário-educação, a arrecadação de impostos, e as transferências para Estados e Municípios.

A partir dos dados abaixo representados, vê-se que a aplicação da DRU GERAL com percentual de apenas 15% já seria suficiente para se obter um valor de desvinculações efetivas de aproximadamente R\$ 18,2 bilhões.

Montante este superior ao obtido com a DRU atual de 30%, que foi de R\$ 15,5 bilhões, conforme tabela anterior, cuja efetividade tem sido limitada com a atual regra da DRU

## Simulação para DRU GERAL aplicada na esfera fiscal em receitas consideradas efetivas (exceto complemento FGTS - Fte 184)



R\$ milhões

Recursos do Orçamento Fiscal	DRU Geral 10%	DRU Geral 15%	DRU Geral 20%	DRU Geral 25%
<b>Principais Receitas do Orçamento Fiscal</b>	<b>6.349</b>	<b>9.524</b>	<b>12.698</b>	<b>15.873</b>
Concessões e Permissões	2.396	3.594	4.792	5.990
Compensações Financeiras (Fontes 107, 108, 134, 141, 142)	1.084	1.625	2.167	2.709
Próprias Primárias (Fontes 50, 63 e 81)	1.125	1.688	2.251	2.813
Dividendos da UNIÃO (Fonte 197)	771	1.156	1.542	1.927
Operações com Ativos	550	825	1.100	1.375
Demais receitas	423	635	847	1.058
<b>Contribuições Sociais</b>	<b>3.237</b>	<b>4.856</b>	<b>6.475</b>	<b>8.093</b>
PIS/PASEP - Principal	2.434	3.652	4.869	6.086
Demais Contribuições Sociais	803	1.204	1.606	2.007
<b>Contribuições Econômicas</b>	<b>1.331</b>	<b>1.996</b>	<b>2.661</b>	<b>3.327</b>
CIDE - Combustíveis	428	641	855	1.069
Outras Contribuições Econômicas (Ftes 115, 130, 131, 135, 139, 172)	903	1.355	1.806	2.258
<b>Taxas (Fontes 127, 174 e 175)</b>	<b>1.210</b>	<b>1.815</b>	<b>2.421</b>	<b>3.026</b>
<b>Total</b>	<b>12.127</b>	<b>18.191</b>	<b>24.254</b>	<b>30.318</b>

Fonte: SOF/MP

### 3. Riscos Mapeados e Medidas Mitigadoras

Objetivo	Dimensão do Risco	Risco	Medidas Mitigadoras
Avanço dos trabalhos do CMAP para promoção de cortes de gastos públicos ineficientes e de melhoria das entregas de Governo.	Dissenso	Resistência dos órgãos setoriais em participar da avaliação ou liberar dados que ensejem revisão de suas políticas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Liderança da alta administração do MP junto aos órgãos setoriais, articulando e enfatizando os ganhos de se ter avaliação das políticas e programas.</li> <li>2) Elaboração de boa estratégia de comunicação de governo para convencimento da importância em entregar mais resultados com menos recursos.</li> </ol>
	Operacional	Institucionalização do CMAP e de sua governança ainda incipientes.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Definição de estrutura com dedicação exclusiva.</li> <li>2) Liderança da alta administração do MP</li> </ol>
Aprovação das medidas de reformas	Legal	Quase a totalidade das propostas envolve a elaboração e aprovação de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) e Projeto de Lei (PL). Há propostas complexas e que devem exigir maior negociação para não dividir a base de sustentação do novo Governo no Congresso Nacional.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Articulação e priorização para aprovar rapidamente as propostas mais emergenciais.</li> <li>2) Identificar e apoiar PECs ou PLs afins que já estejam em tramitação no Congresso Nacional.</li> <li>3) Buscar alternativas infra legais que avancem com parte das mudanças a serem feitas.</li> </ol>
	Imagem	De maneira geral, são temas impopulares impactando os índices de aprovação do novo Governo de início, mas cujo resultado positivo sobre a economia e sobre as ações de Governo poderiam ser contraponto	Elaboração de boa estratégia de comunicação social para deixar claro para a sociedade os ganhos com as reformas (microeconômicas e macrofiscais), que são difusos para todos os cidadãos na forma de maior crescimento e uso mais eficiente dos recursos públicos, com vistas a enfrentar as críticas dos grupos de interesses que devem ser afetados.
	Legal	Judicialização ou propositura de ações questionadoras junto ao Supremo Tribunal Federal, que retardem ou limitem os efeitos das medidas aprovadas.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Buscar alternativas infra legais juridicamente menos controversas que avancem com parte das mudanças a serem feitas.</li> <li>2) Propor e aprovar as medidas mais sensíveis no primeiro ano de mandato.</li> </ol>
Elaborar plano de estudo sobre despesas obrigatórias	Legal	Não envio do plano de estudos ao Congresso Nacional	Iniciar o plano imediatamente após a conclusão do pleito eleitoral
Conter aumento de despesas obrigatórias que são reajustadas por atos infralegais	Gerencial	Aumento contínuo de despesas obrigatórias, em especial daquelas que não possuem seus parâmetros de cálculo definidos na Constituição ou em legislação específica	Editar Decreto que proíbe o reajuste de índices, tabelas e parâmetros que ampliem a demanda por recursos obrigatórios
Tornar efetiva a Desvinculação de Receitas da União - DRU	Gerencial	Perpetuação de modelo ineficiente de DRU	Elaborar PEC com objetivo de zerar a desvinculação da seguridade social e ampliar a incidência da esfera fiscal



## 4. Pontos de Alerta – 1º trimestre/2019

PUNTO DE ALERTA	PRAZO PARA AÇÃO	AÇÃO SUGERIDA	ATORES ENVOLVIDOS
<p>Necessidade imediata de revisão das despesas obrigatórias</p>	<p>15/01/2019</p>	<p>Encaminhar proposta de PEC para Reforma da Previdência e outras propostas legais para revisão de despesas obrigatórias</p>	<p>Ministério do Planejamento</p>
<p>Estruturação do CMAP, aproveitando o momento inicial de redesenho institucional e administrativo do novo Governo.</p>	<p>28/02/2019</p>	<p>Reavaliar o escopo do CMAP e possivelmente encaminhar minuta de Decreto</p>	<p>Ministério do Planejamento</p>
<p>Necessidade de enviar estudo ao Congresso Nacional em cumprimento ao § 3º do art. 21 da LDO-2019</p>	<p>31/03/2019</p>	<p>Estruturar equipe no MP para coordenação do CMAP</p> <p>Elaborar e encaminhar o estudo para informação ao do CN</p>	<p>Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, Casa Civil e Ministério da Transparência</p>

## Referências

Dívida Pública - <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarmetadados/consultarMetadadosSeries.do?method=consultar-MetadadosSeriesInternet&hdOidSerieSelecionada=13761>

Novo Regime Fiscal – Emenda Constitucional nº 95/2016 - [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)

Portaria Interministerial nº 102 de 7 de abril de 2016

Relatório de Gestão Fiscal de 2017: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/617267/RFTN+28mar18/aa04a-f5e-55d4-4814-8052-bc9556caeac4> (acessado em 08-Ago-2018)

Decreto nº 9.462, de 8 de agosto de 2018 – BPC

Decreto nº 8.967, de 23 de janeiro de 2017 – Seguro Defeso

Portaria Interministerial MDIC – MMA Nº 78, de 29/12/2017 – cancelamento defesos inefetivos

Acórdão TCU nº 1.712/2017 – estudo de revisão das despesas obrigatórias