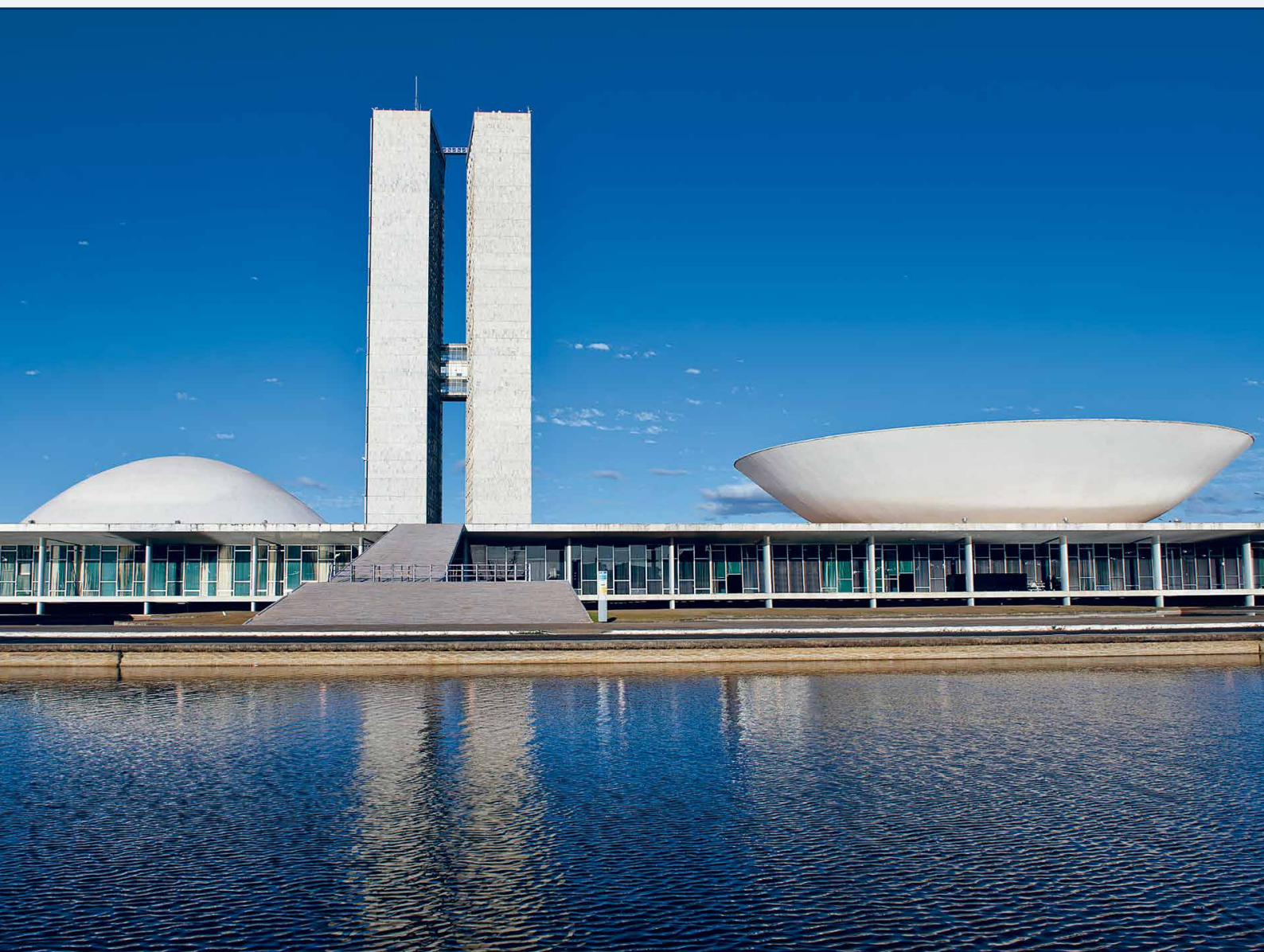




NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 4/2020

SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA (PLOA) PARA 2021

PL Nº 28/2020-CN



Endereço na internet: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/144429>

E-mail: conof@camara.gov.br e conorf@senado.leg.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) ou dos parlamentares. Foi elaborado a partir de contribuições de Consultores de Orçamento das duas Casas. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citadas as Consultorias.

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Davi Alcolumbre

Presidente

Deputado Marcos Pereira

1º Vice-Presidente

Senador Lasier Martins

2º Vice-Presidente

Deputada Soraya Santos

1ª Secretária

Senador Eduardo Gomes

2º Secretário

Deputado Expedito Netto

3º Secretário

Senador Luis Carlos Heinze

4º Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Davi Alcolumbre

Presidente

Senador Antonio Anastasia

1º Vice-Presidente

Senador Lasier Martins

2º Vice-Presidente

Senador Sérgio Petecão

1º Secretário

Senador Eduardo Gomes

2º Secretário

Senador Flávio Bolsonaro

3º Secretário

Senador Luis Carlos Heinze

4º Secretário

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Rodrigo Maia

Presidente

Deputado Marcos Pereira

1º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar

2º Vice-Presidente

Deputada Soraya Santos

1ª Secretária

Deputado Mário Heringer

2º Secretário

Deputado Expedito Netto

3º Secretário

Deputado André Fufuca

4º Secretário

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 4/2020

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF)

Consultora-Geral: Ana Cláudia Castro Silva Borges

<http://www.senado.leg.br/orcamento>

Tel: (61) 3303-3318 | conorf@senado.leg.br

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD)

Diretor: Wagner Primo Figueiredo Jr.

<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conof/index2.html>

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

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Aritan Borges Avila Maia

Eduardo Andres F. Rodriguez

Helio Henrique Diogenes Rego

Marcelo de Rezende Macedo

Maurício Ferreira de Macedo

Formatação

Priscilla Paz (Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Senado Federal)

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 4/2020

**SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO
PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA
(PLOA) PARA 2021**

PL Nº 28/2020-CN

Setembro de 2020

Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CD

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – SF



APRESENTAÇÃO

A presente nota técnica conjunta traz análise do projeto de lei orçamentária anual para o exercício de 2021 – PLOA 2021 (PL nº 28/2020-CN), com o propósito de oferecer elementos que auxiliem a apreciação e a discussão da proposta orçamentária no âmbito do Congresso Nacional.

A análise abrange temas que despertam maior interesse em relação à matéria, tais como: cenário macroeconômico; estrutura do projeto; política fiscal considerada na elaboração da proposta orçamentária; receitas e gastos tributários; regra de ouro das finanças públicas; despesas relativas ao cumprimento de limites constitucionais e legais; pessoal e encargos sociais; despesas previdenciárias e assistenciais; compensação aos estados exportadores por perda na arrecadação do ICMS; investimentos e inversões financeiras; dívida pública federal; reserva de contingência; autorização para abertura de créditos suplementares; e obras com indícios de irregularidades graves.

O presente trabalho foi elaborado em atendimento à determinação do § 2º do art. 154 da Resolução nº 1, de 2006-CN, o qual estabelece:

Art. 154 ...

[...]

*§ 2º Serão elaboradas, pelos órgãos técnicos especializados em matéria orçamentária das duas Casas, em conjunto, **notas técnicas que servirão de subsídio à análise do projeto de lei orçamentária anual**, de lei de diretrizes orçamentárias, de lei do plano plurianual e dos decretos de contingenciamento. (grifou-se)*

Ana Cláudia Castro Silva Borges

Consultora-Geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – CONORF/SF¹

Wagner Primo Figueiredo Júnior

Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CONOF/CD²

¹ Consultores designados: Juci Melim Junior, Marcel Pereira e Maurício Ferreira de Macêdo (Organizadores), Antônio Helder Medeiros Rebouças, Aritan Borges Avila Maia, Augusto Bello de Souza Neto, Carlos Murilo Espínola Pereira de Carvalho, Eduardo Andres F. Rodriguez, Fernando Veiga, João Barbosa Júnior, João Henrique Pederiva, Luís Otávio Barroso da Graça, Luiz Gonçalves de Lima Filho, Orlando de Sá Cavalcante Neto, Renan Bezerra Milfont, Rita de Cássia L. F. Santos, Robison Gonçalves de Castro, Vincenzo Papariello Júnior e Vinícius Leopoldino do Amaral.

² Consultores designados: Antonio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Junior, Dayson Pereira Bezerra de Almeida e Paulo Roberto Simão Bijos (Organizadores), Bruno Alves Rocha, Claudio Riyudi Tanno, Edson Martins de Moraes, Edson Masaharu Tubaki, Elisangela Moreira da Silva, Eugênio Greggianin, Fabio Chaves Holanda, Fidelis Antonio Fantin Junior, Graciano Rocha Mendes, Hélio Martins Tollini, Hélio Rêgo, Ingo Antonio Luger, José Fernando Cosentino Tavares, Júlia Alves Marinho Rodrigues, Marcelo de Rezende Macedo, Márcia Rodrigues Moura, Marcos Rogério Rocha Mendlovitz, Mário Luis Gurgel de Souza, Mauro Antonio Orrogo Costa e Silva, Rafael Araujo, Ricardo Alberto Volpe, Sérgio Tadao Sambosuke, Sidney José de Souza Junior, Tiago Mota Avelar Almeida, Túlio Cambraia, Vinícius Cardoso de Pinho Fragoso, Wellington Pinheiro de Araujo.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO | 3

1. PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES | 7

2. CENÁRIO E CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS – 2020-2021 | 14

2.1. Retrospectiva do comportamento da economia em 2019 | 17

3. VISÃO GERAL DO PLOA 2021 | 19

3.1 Estrutura | 19

3.2. Política Fiscal | 21

3.2.1. Cenário econômico-fiscal e destaques da Mensagem | 21

3.2.2. Incerteza na programação | 22

3.2.3. Meta primária flexível | 23

3.2.4. Resultados fiscais | 24

3.2.5. Necessidade de financiamento do governo central | 26

4. RECEITAS | 30

4.1. Receitas primárias | 30

4.1.1. Renúncia de receitas tributárias | 32

4.2. Receitas financeiras | 35

4.3. Regra de ouro das finanças públicas | 36

4.3.1. Contexto da regra de ouro e proposta do Executivo | 36

4.3.2. Despesas condicionadas no PLOA 2021 | 38

4.4. Desvinculação de receitas da União (DRU) | 41

5. DESPESAS | 42

5.1. Teto para despesa primária | 42

5.1.1. Considerações iniciais | 42

5.1.2. Limites individualizados aplicáveis a 2021 | 43

5.1.3. Implicações do Novo Regime Fiscal no processo legislativo orçamentário | 46

5.2. Educação | 47

5.2.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino | 47

5.2.2. Complementação para o Fundeb | 48

5.3. Saúde | 49

5.4. Irrigação | 51

5.5. Destinação de recursos decorrentes da exploração de petróleo | 51

5.5.1. Previsão de arrecadação e vinculações | 51

5.5.2. Destinação para as áreas de educação e de saúde | 53

5.5.3. Vinculações a outros órgãos | 55

5.6. Pessoal e encargos sociais (GND 1) | 55

5.6.1. Benefícios previdenciários e resultados dos regimes próprios | 59

5.7. Outras despesas correntes (GND 3) | 62

5.7.1. Benefícios previdenciários e resultado do Regime Geral de Previdência Social | 62

5.7.2. Assistência social | 64

5.7.3. Proteção e benefício ao trabalhador | 67

5.7.4. Compensação pela perda do ICMS e fomento às exportações | 68

5.7.5. Despesas decorrentes de sentenças judiciais | 71

- 5.8. Investimentos e inversões financeiras | 73
 - 5.8.1. Investimentos (GND 4) | 73
 - 5.8.2. Inversões financeiras (GND 5) | 76
- 5.9. Despesas financeiras | 77
 - 5.9.1. Serviço da dívida pública | 79
 - 5.9.2. Demais despesas financeiras | 80
- 5.10. Reservas de contingência | 81
 - 5.10.1. Reserva de contingência geral | 81
 - 5.10.2. Reservas de contingência específicas | 82

6. BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS | 85

7. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR | 87

8. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES | 93

ANEXO À NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 4/2020 - DESPESA PRIMÁRIA DO PODER EXECUTIVO DETALHADA - PLOA 2021 | 95

1. PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES

CENÁRIO MACROECONÔMICO

Em função da pandemia da Covid-19 que se apresenta, torna-se bastante desafiador fazer projeções sobre as variáveis macroeconômicas, dada uma situação de desequilíbrio agudo das economias brasileira e mundial. Poucas certezas há no momento, exceto a de que haverá este ano uma considerável contração da atividade econômica, cuja magnitude ainda não é estimada com precisão. Some-se a isso a expansão fiscal emergencial decorrente da crise sanitária. Consequentemente, é certo que haverá um *deficit* público substancial, alimentando um aumento da dívida pública, mesmo com a redução da taxa de juros básica (Selic) pelo Banco Central.

A despeito desse contexto, a proposta orçamentária se baseia em uma expectativa de contração do PIB em 2020 da ordem de 4,70% e crescimento de 3,20% em 2021. De modo global, as informações contidas no PLOA sugerem que, apesar do impacto imediato adverso da pandemia, o cenário macroeconômico projetado tanto pelo Poder Executivo quanto pelos agentes privados prevê uma recuperação da atividade econômica já a partir de 2021. Contudo, o crescimento econômico projetado em 2021 não é suficiente para recuperar as perdas de 2020. Assim, projeta-se que o restabelecimento da atividade econômica ao nível de 2019 ocorra apenas em 2022.

Quanto à inflação (IPCA), o governo prevê o índice em 1,6% ao final de 2020, enquanto que para 2021 espera-se que alcance 3,24%. Já a expectativa para a taxa de juros (Selic) ao final do período aferida pelo Boletim Focus está em 2,0% para 2020 e 2,5% para 2021.

VISÃO GERAL DO PLOA

No PLOA 2021 as projeções de receita e de despesa totalizam R\$ 4.291,9 bilhões. No entanto, parcelas dessas projeções não correspondem rigorosamente à “estimativa de receita” nem à “fixação de despesa” no sentido que geralmente se emprega, em virtude de que parte das operações de crédito, no valor de R\$ 453,7 bilhões, ultrapassam o limite constitucional. Nesse caso, as operações não podem ser autorizadas pela lei orçamentária, pois tanto as operações de crédito excedentes, como os gastos a serem cobertos pelos recursos delas provenientes, devem ser submetidas ao Congresso Nacional por meio de projetos de lei de crédito adicional para aprovação por maioria absoluta, em cumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição.

Do valor total do PLOA 2021, R\$ 144,3 bilhões referem-se ao orçamento de investimento das estatais e R\$ 4.147,6 bilhões aos orçamentos fiscal e da seguridade social. Destes, R\$ 1.603,5 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública.

A projeção para 2021 das despesas primárias, ou “não financeiras”, é de R\$ 1.788,2 bilhões, sendo R\$ 1.666,1 bilhões de obrigatórias (93,2%) e R\$ 122,1 bilhões de discricionárias (6,8%). A participação das despesas obrigatórias no total das despesas primárias reafirma a elevada rigidez orçamentária quanto à possibilidade de reorientação das ações governamentais.

As despesas financeiras, formadas principalmente por amortização de dívidas (inclusive refinanciamento) e juros e encargos respectivos, somam R\$ 2.359,3 bilhões, o que representa 56,9% do total dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Desconsiderando-se o refinanciamento da dívida, a participação das despesas financeiras se reduz a 29,7%.

Os investimentos propostos nos orçamentos fiscal e da seguridade social somam R\$ 25,9 bilhões, superior em 15,3% ao montante alocado no PLOA 2020 (R\$ 22,5 bilhões).

POLÍTICA FISCAL

Para 2020, o governo, na condução de uma política fiscal expansionista, havia estimado *deficit* primário de 11% do PIB. Porém, estimativas mais recentes do Ministério da Economia realizadas em setembro, considerando medidas emergenciais adotadas posteriormente à 3ª avaliação de receitas e despesas, situam esse *deficit* em 12,1% do PIB.

O *deficit* primário do governo central estimado na proposta orçamentária para 2021 é de R\$ 233,6 bilhões, o equivalente a 3% do PIB. A meta para as estatais federais, exceto as dos Grupos Petrobras e Eletrobras, é de *deficit* de R\$ 4,0 bilhões (0,05% do PIB) em 2021. Já a meta, apenas indicativa, prevista para estados e municípios é de *superavit* de R\$ 0,2 bilhão, valor quase nulo em termos de percentual do PIB.

Só em 2023 pode-se esperar um desempenho fiscal comparável ao de 2018, com o *deficit* primário do governo central reduzido a 1,75% do PIB, de acordo com a estimativa do Ministério da Economia.

Supondo que a meta de *deficit* primário não pudesse ser ultrapassada, esse resultado já seria o pior desde 2002. No entanto, em 2021 o teto de gastos estabelecido pela EC nº 95/2016 será a única regra a limitar as despesas da União, em razão das incertezas quanto ao comportamento das receitas no período posterior à pandemia. A meta primária, de acordo com o PLDO 2021, foi ajustada no PLOA 2021³ e deverá sofrer novos ajustes a cada avaliação bimestral de receitas e de despesas. Assim, observado o teto de gasto, o *deficit* primário estimado na proposta orçamentária poderá aumentar em função de diversos fatores, tais como: (i) frustração de arrecadação; (ii) abertura de créditos extraordinários; (iii) abertura de créditos suplementares ou especiais para o aumento de capital de empresas estatais não dependentes; (iv) pagamento de restos a pagar referentes a créditos extraordinários abertos em 2020. Essa metodologia, excepcional e válida apenas para o próximo orçamento, vai suspender o mecanismo de contingenciamento de quaisquer despesas primárias, sujeitas ou não ao teto, supostamente facilitar o planejamento e reduzir o empocamento de recursos.

RECEITAS PRIMÁRIAS

A estimativa para a receita primária bruta no PLOA 2021 é de R\$ 1.560,1 bilhões, o que representa crescimento nominal de 7,1% em relação a 2020. Esse percentual é superior à variação média anual de 5,6% e à mediana de 5,2% da arrecadação verificada no período 2014-2019, bem como à projeção de inflação de 3,24% medida pelo IPCA e considerada na proposta orçamentária.

No que tange à receita primária líquida, apurada a partir da dedução de transferências a Estados e Municípios por repartição dos recursos, o total estimado é de R\$ 1.283,2 bilhões. O crescimento esperado de 7,4% também se mostra superior à média de 5,3% e à mediana de 5,7% no período 2014-2019, sendo superior à inflação projetada para o próximo ano.

RENÚNCIAS DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS E BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

Para o exercício de 2021, estima-se que o montante das renúncias de receitas tributárias, ou dos gastos tributários, será de R\$ 307,9 bilhões, ou 4,0% do PIB. Em relação ao estimado no PLOA 2020, representa elevação nominal de R\$ 23,0 bilhões.

A região Sudeste recebe a maior parcela dos benefícios tributários, com R\$ 152,8 bilhões ou 49,6% do total, em razão da alta concentração econômica nessa região. Nas demais regiões, a distribuição percentual dos benefícios é a seguinte: Sul, 15,9%; Nordeste, 13,5%; Norte, 11,2%; e Centro-Oeste, 9,8%.

³ O PLDO 2021 prevê meta de resultado primário ajustável de R\$ 149,6 bilhões para o governo central. O PLOA 2021 já a ajustou para R\$ 233,6 bilhões.

Quanto aos benefícios financeiros e creditícios, o valor estimado para o ano de 2021 é de R\$ 55,9 bilhões, o que representa aumento de 6,6% em relação aos R\$ 52,4 bilhões previstos para 2020. Daquele total, 65,0% devem beneficiar as regiões Sudeste e Sul, percentual que em 2020 é de 54,5%.

RECEITAS FINANCEIRAS

As projeções para as receitas financeiras (ou receitas não primárias) no PLOA 2021 somam R\$ 2.587,5 bilhões. Desses, cerca de R\$ 2.431,4 bilhões (94%) estão associados a emissões de títulos públicos para refinanciamento da dívida (R\$ 1.603,5 bilhões) e emissão de novas dívidas (R\$ 827,9 bilhões).

REGRA DE OURO

Com fundamento no art. 23 do PLDO 2021, o PLOA 2021 apresenta necessidade de realização de operações de crédito acima do limite constitucional no montante de R\$ 453,7 bilhões, indicando as despesas a serem suportadas por esses recursos. Contudo, referidas receitas e despesas somente estarão autorizadas a partir da aprovação de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional, nos termos do art. 167, inciso III, da Constituição.

No entanto, o projeto de lei a ser enviado em 2021 provavelmente terá valor um pouco inferior a esse, uma vez que o Poder Executivo estará autorizado a suplementar essas despesas com a utilização de saldos de exercícios anteriores ou eventual excesso de arrecadação, devendo os valores dos créditos adicionais abertos por decreto serem deduzidos do montante do projeto de lei a ser enviado ao Congresso Nacional em 2021.

TETO PARA DESPESA PRIMÁRIA

A soma dos limites individualizados aplicáveis às despesas primárias do Poder Executivo e dos demais Poderes e Órgãos, estabelecidos pela EC nº 95/2016, alcança R\$ 1.485,9 bilhões, montante que está sendo observado de forma global no PLOA 2021.

No entanto, com relação aos limites individualizados, verifica-se que o Ministério Público da União (MPU) extrapola seu limite em R\$ 61,7 milhões, fato que também ocorre no ano em curso, no valor de R\$ 166,8 milhões. O excesso de despesa decorre de decisões do TCU no âmbito do TC 040.306/2019, as quais possibilitaram ajustes nos limites individualizados iniciais (2016) do Poder Judiciário e do MPU, bem como admitiu que este último pudesse realizar despesas atuais ao abrigo dos limites atualizados para 2017 e 2018 (despesas retroativas). Apesar de o Poder Executivo ter reduzido suas despesas nos mesmos montantes, como forma de preservar o teto de gastos da União, não há previsão nas disposições da EC nº 95/2016 para essa compensação de limites.

Diante desses eventos, é necessário que se avalie suas consequências em face das vedações previstas no art. 109 do ADCT, que possam atingir o MPU, o CNMP e a União.

EDUCAÇÃO

De acordo com o art. 110 do ADCT, os gastos mínimos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) em 2021 devem ser de R\$ 55,6 bilhões. A proposta orçamentária consigna R\$ 98,9 bilhões para essa finalidade, dos quais R\$ 76,5 bilhões são considerados efetivamente para cumprimento do mínimo.

Do total de recursos alocados para MDE, R\$ 55,6 bilhões estão no Ministério da Educação e R\$ 43,3 bilhões no órgão "93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição".

O PLOA 2021 prevê, também, dotação de R\$ 19,6 bilhões destinada à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Esse valor representa acréscimo de 12% sobre as contribuições dos demais entes da Federação para referido fundo, na forma aprovada pela EC nº 108/2020.

SAÚDE

O piso constitucional da saúde para 2021 corresponde a R\$ 123,8 bilhões. Adicionalmente, devem ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde R\$ 729,3 milhões, decorrentes de receitas de *royalties* e de participação especial pela exploração de petróleo e gás natural, nos termos da Lei nº 12.858/2013. Com isso, os gastos mínimos em saúde em 2020 devem ser de R\$ 124,6 bilhões.

O PLOA 2021 prevê R\$ 124,6 bilhões em despesas classificadas como ASPS. Do montante total, R\$ 7,3 bilhões estão alocados em reservas de contingência destinadas a atendimento de emendas individuais (R\$ 4,8 bilhões) e emendas de bancada estadual com execução obrigatória (R\$ 2,4 bilhões). No entanto, há garantia apenas de que as dotações destinadas a emendas individuais serão aplicadas em ASPS, uma vez que não há obrigatoriedade de emendas de bancada estadual destinarem recursos à área da saúde.

IRRIGAÇÃO

De acordo com o art. 42 do ADCT, alterado pela EC nº 89/2015, até 2028 a União deve aplicar, dos recursos destinados à irrigação, 20% na região Centro-Oeste e 50% na região Nordeste, dando preferência ao semiárido.

O PLOA 2021 cumpre essa determinação constitucional, uma vez que destina 20% dos recursos para a região Centro-Oeste e 53,4% para a região Nordeste. No projeto não há, contudo, informações quanto à destinação de recursos para o semiárido nordestino.

DESTINAÇÃO DE RECURSOS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO

O PLOA 2021 considera as regras de distribuição das receitas referentes à exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos segundo o disposto na Lei nº 9.478/1997, com a adoção parcial das alterações decorrentes da Lei nº 12.734/2012.

Desse modo, adotam-se as mesmas premissas de distribuição constantes do PLOA 2020, primeiro projeto em que se buscou compatibilizar as dotações orçamentárias com as disposições aplicáveis durante a execução orçamentária, observando-se os efeitos da medida cautelar concedida pelo STF, em 18/03/2013, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917/DF, que suspendeu a aplicação parcial das regras que definem a distribuição dos recursos estipuladas na Lei nº 12.734/2012 (o julgamento da ADI 4.917/DF está previsto para 03/12/2020). O citado diploma legal alterou a Lei nº 9.478/1997 com o intuito de definir novas regras de distribuição, entre os entes da Federação, dos *royalties* e da participação especial devidos, bem como aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha de produção.

A proposta orçamentária prevê a arrecadação de R\$ 50,8 bilhões decorrentes da exploração ou produção de petróleo, nos regimes de concessão e partilha de produção. Esses recursos são destinados da seguinte forma: entes subnacionais (R\$ 30,8 bilhões), Fundo Social (R\$ 6,8 bilhões), Ministério da Educação (R\$ 9,0 bilhões), Ministério de Minas e Energia (R\$ 977,8 milhões), Ministério da Defesa (R\$ 1,1 bilhão), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (R\$ 761,3 milhões), Ministério do Meio Ambiente (R\$ 170,4 milhões), Ministério da Saúde (R\$ 729,3 milhões) e reserva de contingência (R\$ 457,0 milhões).

AUTORIZAÇÃO PARA GASTOS COM PESSOAL

O PLOA 2021 estabelece um orçamento total de R\$ 363,7 bilhões para gastos com pessoal e encargos sociais. Tal montante é 5,36% superior ao total de gastos autorizados para 2020.

O crescimento na despesa de pessoal para 2021 decorre, basicamente, de acordos coletivos de trabalho de empresas estatais dependentes; da inclusão de servidores civis e militares dos extintos Territórios Federais de Rondônia, Roraima e Amapá em quadro em extinção da Administração Pública Federal; da anualização de provimentos de cargos efetivos ocorridos em 2020; de acréscimo ao limite do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), nos termos da Lei nº 10.633/2002 e dos efeitos do Acórdão nº 1224/2018-TCU-Plenário; do impacto orçamentário decorrente da Lei nº 13.954/2019, que reestrutura o Sistema de Proteção Social dos militares das Forças Armadas; do impacto orçamentário decorrente da MP nº 971/2020, que aumentou a remuneração da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil do Distrito Federal e dos militares da ativa, inativos e pensionistas dos ex-Territórios do Amapá, Rondônia e Roraima; e de outras despesas decorrentes do crescimento vegetativo da folha de pagamento de pessoal e encargos sociais.

Os gastos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, inclusive Defensoria Pública da União (DPU), e do Ministério Público da União (MPU) representam, respectivamente, 3,1%, 10,6%, 84,7% e 1,6% da despesa total com pessoal e encargos. À exceção dos ex-Territórios de Roraima e Amapá, cujas estimativas de gastos superam os limites estabelecidos no Decreto nº 10.120/2019, todos os Poderes e o MPU observaram os respectivos limites percentuais de despesa com pessoal, conforme estabelecido pela LRF.

O Anexo V do PLOA 2021 prevê autorizações para provimento, admissão ou contratação de pessoal cujo impacto financeiro programado para o exercício de 2021 foi orçado em R\$ 2,4 bilhões, distribuídos em todos os Poderes.

RESULTADO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA CIVIL E MILITAR

O PLOA 2021 projeta *deficit* consolidado de R\$ 63,6 bilhões para o regime próprio de previdência dos servidores (RPPS) e para as pensões dos militares, correspondente a 0,83% do PIB. Projeta-se, então, tendência de queda do *deficit* que, em 2020, deve atingir 0,86% do PIB. Contudo, incluindo na conta o resultado dos inativos militares (*deficit* da ordem de R\$ 29,1 bilhões em 2021), o *deficit* total é de R\$ 92,7 bilhões em 2021, contra R\$ 91,3 bilhões estimado para 2020.

No caso do RPPS, de acordo com os dados observados desde 2014, nota-se tendência de alta do *deficit* em proporção do PIB até 2019. Para o ano corrente, há expectativa de redução desse *deficit*, enquanto para 2021 projeta-se uma pequena elevação, porém, abaixo do verificado em 2019.

Quanto às pensões militares, observa-se tendência de alta do *deficit* em proporção do PIB entre 2014 e 2018. No ano corrente, a expectativa é de que o *deficit* permaneça estável e, em 2021, tenha uma diminuição acentuada.

Em relação às despesas com a inatividade dos militares em proporção do PIB, há crescimento dos gastos desde 2014. Todavia, para 2021, estima-se a redução dessas despesas.

RESULTADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O PLOA 2021 prevê que as despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) alcançarão o montante de R\$ 712,0 bilhões no ano, representando um crescimento nominal de 5,1% frente à projeção para 2020, de R\$ 677,2 bilhões, contida no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2020. Por outro lado, a receita total do RGPS para 2021, representada pela soma da contribuição previdenciária com a compensação da União pela desoneração de contribuição previdenciária incidente sobre a folha de salários de

diversos setores da economia, é estimada em R\$ 417,5 bilhões. Assim, do confronto entre as receitas e despesas totais do RGPS, projeta-se para 2021 *deficit* de R\$ 294,5 bilhões (3,8% do PIB).

De acordo com as projeções atuariais enviadas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo no PLDO 2021, a necessidade de financiamento do RGPS deve atingir o percentual de 7,6% do PIB em 2060.

COMPENSAÇÃO PELA PERDA DO ICMS E FOMENTO ÀS EXPORTAÇÕES

Em 20/05/2020, o Plenário do STF homologou o Acordo celebrado entre a União, os Estados e o Distrito Federal, discutido no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25 (ADO 25), sobre compensação devida por perdas de arrecadação do ICMS nas exportações.

Esse acordo, cuja efetivação depende da aprovação de proposições legislativas pelo Congresso Nacional, prevê que a União deverá repassar aos entes federados pelo menos R\$ 58,0 bilhões entre 2020 e 2037 (R\$ 4,0 bilhões anuais até 2030; a partir de 2031, o valor deve ser reduzido em R\$ 0,5 bilhão a cada ano), bem como a transferência de R\$ 4,0 bilhões condicionada à realização de leilões para a concessão da exploração de petróleo nos Blocos de Atapu e Sépia, situados no Pré-Sal. Para receber as parcelas que lhe cabem, deve o ente da Federação reconhecer a quitação de alegados valores devidos, vencidos e vincendos, incluída a parcela de seus municípios, decorrentes do disposto no art. 91 do ADCT. Esses recursos e os critérios e as condições para transferências são objeto do PLP nº 133/2020, em tramitação no Senado, que também declara cumprida a regra de cessação contida no § 2º no art. 91 do ADCT.

Em consonância com os termos do referido acordo, o PLOA 2021 prevê a transferência de R\$ 4,0 bilhões em favor dos entes subnacionais, dos quais R\$ 2,1 bilhões ficarão condicionados à aprovação de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional, nos termos do art. 167, inciso III, da Constituição.

DESPESAS FINANCEIRAS

As projeções para as despesas financeiras (ou despesas não primárias) no PLOA 2021 somam R\$ 2.359,3 bilhões, sendo R\$ 362,6 bilhões de juros e encargos, R\$ 1.873,8 bilhões de amortização da dívida e R\$ 122,9 bilhões referentes às demais despesas financeiras. No que se refere à amortização, R\$ 1.603,5 bilhões dizem respeito ao refinanciamento da dívida.

RESERVAS DE CONTINGÊNCIA

O PLOA 2021 contém reservas de contingência que totalizam R\$ 55,8 bilhões, constituídas em consonância com dispositivos do PLDO 2021.

A reserva de contingência geral alcança R\$ 1,6 bilhão, integralmente classificada como despesa financeira. Devendo destinar-se a cobrir passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (art. 5º, inciso III, da LRF), seria desejável que o montante dessa reserva de contingência fosse classificado como despesa primária, de modo a cobrir adequadamente os riscos fiscais e minimizar a necessidade de contingenciamento durante o exercício financeiro. Da forma como consta do projeto, a reserva não atenderia a essa finalidade. Essa escolha do Executivo leva em consideração também as limitações impostas pelo teto de gastos das despesas primárias.

O PLOA 2021 contém também reservas de contingência específicas:

- a) constituídas à conta de recursos próprios e vinculados a órgãos, fundos e entidades, no valor total de R\$ 25,5 bilhões, que não foram destinados ao financiamento de despesas do orçamento;

- b) constituídas no âmbito de diversos órgãos orçamentários, no valor total de R\$ 12,4 bilhões, para atender a programação ou necessidade específica, no caso o suporte de despesas com pessoal e encargos sociais;
- c) destinadas ao atendimento de emendas individuais no valor de R\$ 9,7 bilhões, sendo metade desse valor alocado no Ministério da Saúde;
- d) destinadas ao atendimento de emendas de bancadas impositivas no valor de R\$ 6,7 bilhões, dos quais R\$ 2,4 bilhões estão alocados no Ministério da Saúde, muito embora não haja obrigatoriedade de destinação de parcela dessas emendas ao órgão.

AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR

Para fins de obtenção de recursos que possam dar suporte à suplementação de despesa obrigatória, a alteração constante do art. 4º, inciso II, alínea a, item 1, exclui a restrição de cancelamento máximo de 20% de outras programações também obrigatórias. Tal limite de 20% já constava da proposta orçamentária de 2020 encaminhada pelo Poder Executivo, mediante Mensagem Modificativa, e foi mantida pelo Congresso Nacional. Observa-se ainda que, mantendo-se disposição constante da LOA vigente, não há limite para anulação de despesa primária discricionárias para fins da suplementação de despesa obrigatória, conforme itens 2 da mesma alínea.

No que tange às despesas discricionárias, o projeto mantém dispositivo que permite ampliar a suplementação de despesas classificadas como investimentos e inversões financeiras, mediante a anulação de até 15% do montante das dotações consignadas a essas despesas. Essa regra não limita o cancelamento por subtítulo, permitindo que incida sobre o total das dotações destinadas a essas despesas nos orçamentos fiscal e da seguridade social. Isso permite que, em determinados subtítulos, o cancelamento das dotações destinadas a investimentos e inversões financeiras atinja 100%.

Também quanto às despesas discricionárias, observa-se que o art. 4º, § 3º, mantém a possibilidade de ajuste da regra geral de suplementação da dotação de um subtítulo, permitindo que o limite de 20% seja ampliado em até dez pontos percentuais.

Em linha com a lei orçamentária vigente, o PLOA 2021 autoriza a suplementação das dotações originárias destinadas a despesas primárias a partir do cancelamento de dotações consignadas no órgão “93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição”, desde que seja efetivada substituição de fontes de recursos. A suplementação poderá ocorrer quando as despesas forem suportadas por (i) recursos não provenientes de operação de crédito (reduzindo a necessidade de realização de operação de crédito excedente ao limite constitucional, que no PLOA 2021 está projetada em R\$ 453,7 bilhões), ou (ii) recursos provenientes de operações de crédito, caso esteja em vigor estado de calamidade pública nacional previsto na EC nº 106/2020, hipótese em que o limite para a realização dessas operações (geralmente denominado regra de ouro), também previsto no mencionado dispositivo constitucional, fica suspenso durante todo o exercício financeiro, tornando desnecessária a aprovação de projeto de lei para autorizar as despesas.

OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

O “Anexo VI - Relação das Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves” do PLOA 2021 relaciona quatro empreendimentos que poderão ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa pelo Congresso Nacional, caso os respectivos gestores não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências até a aprovação da proposta orçamentária.

2. CENÁRIO E CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS – 2020-2021

Em função da pandemia da Covid-19 que se apresenta, o significado, a interpretação e a utilidade deste cenário como elemento de previsão de variáveis macroeconômicas estão consideravelmente comprometidos, dada a situação de desequilíbrio agudo das economias brasileira e mundial. Poucas certezas há no momento, exceto a de que haverá neste ano considerável contração da atividade econômica, cuja magnitude ainda não é estimada com precisão. Some-se a isso a expansão fiscal emergencial decorrente da crise sanitária. Consequentemente, é certo que haverá *deficit* público substancial, alimentando o aumento da dívida pública, mesmo com a redução da taxa de juros básica (Selic) pelo Banco Central.

Os parâmetros econômicos, como a expectativa de inflação, o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), a massa salarial, as taxas de juros e de câmbio, são fatores condicionantes do desempenho da arrecadação de receitas da União e balizam a maioria das projeções orçamentárias, tanto de receita quanto de despesa. Por isso, avaliam-se a magnitude e a consistência dos parâmetros adotados nas projeções, de modo a minimizar erros de estimativas e contribuir para tornar a peça orçamentária mais próxima possível da realidade.

O exercício de projetar parâmetros econômicos assume, ainda que implicitamente, que haja um bom grau de continuidade dos pilares de sustentação da economia. Em situações de normalidade econômica, quando essa hipótese corresponde a uma representação suficientemente próxima da realidade, o exercício de projeção fornece resultados satisfatórios. No entanto, atualmente, em função da crise sanitária, há de se questionar essa hipótese básica. As evidências, corroboradas por números oficiais, sugerem uma descontinuidade da atividade de setores importantes da economia.

Feitas essas considerações, avançamos na tarefa de analisar os parâmetros econômicos por força do ofício e, pela mesma razão, recomendamos uma maior cautela na utilização e na interpretação das projeções aqui relatadas.

A Tabela 1 apresenta os principais parâmetros econômicos de relevância normalmente utilizados na análise do projeto de lei orçamentária, comparados com as estimativas disponíveis no Relatório Focus, divulgado pelo Banco Central do Brasil:

TABELA 1 – PRINCIPAIS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS – 2020-2023

Parâmetro	2020		2021		2022		2023	
	Aval. 3º Bimestre	Mercado	PLOA 2021	Mercado	PLOA 2021	Mercado	PLOA 2021	Mercado
Crescimento real do PIB (%)	- 4,70	-5,11	3,20	3,50	2,50	2,50	-	2,50
PIB nominal (R\$ bilhões)	7.174,0	-	7.662,0	-	-	-	-	-
IPCA acumulado (%)	1,6	1,94	3,24	3,01	3,50	3,50	-	3,25
INPC acumulado (%)	2,1	-	2,09	-	-	-	-	-
IGP-DI acumulado (%)	6,6	-	4,11	-	-	-	-	-
IGP-M Mediana Agregado (%)	-	15,03	-	4,20	-	4,00	-	3,75
Taxa Over – SELIC Média (%)	2,63	-	2,13	-	3,85	-	-	-
Meta Taxa Selic Mediana – fim de período (%)	-	2,00	-	2,50	-	4,50	-	5,75
Taxa de câmbio média (R\$/US\$)	5,08	-	5,11	-	4,93	-	-	-
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	-	5,25	-	5,00	-	4,90	-	4,90
Preço médio do Petróleo (US\$/barril)	41,9	-	44,49	-	-	-	-	-
Salário mínimo (R\$1,00)	1.045,0	-	1.067,0	-	-	-	-	-
Massa salarial nominal (%)	-3,7	-	4,05	-	-	-	-	-

Fontes: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 3º bimestre/2020, PLOA 2021 e Relatório Focus de 11/09/2020. A indicação “-” significa “não disponível” na fonte de informação.

Para 2020, a expectativa do Poder Executivo, constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre⁴, é de contração do PIB da ordem de 4,70%, enquanto que a projeção do Relatório Focus é de contração de 5,11%. Para 2021, a projeção da taxa de crescimento real do PIB estimada pelo mercado (3,50%) se apresenta um pouco mais otimista que a do Poder Executivo (3,2%). Para 2022, há uma coincidência de projeções do crescimento do PIB de 2,50%. O mercado projeta ainda um crescimento de 2,50% em 2023⁵. De modo global, as informações contidas no PLOA 2021 e seus anexos sugerem que, apesar do impacto adverso imediato da pandemia, o cenário macroeconômico projetado tanto pelo Poder Executivo como pelo Relatório Focus para o biênio 2021-2022 prevê recuperação da atividade econômica já a partir de 2021. Contudo, o crescimento econômico projetado em 2021 não é suficiente para recuperar as perdas de 2020. De fato, projeta-se que o restabelecimento da atividade econômica ao nível de 2019 ocorra apenas em 2022.

Segundo o IBGE, a economia recuou 5,9% no acumulado do primeiro semestre do ano, refletindo desempenho positivo da agropecuária (1,6%) e desempenho negativo da indústria (-6,5%) e dos serviços (-5,9%). Para se ter uma noção mais concreta da gravidade da situação, até a metade de 2020, o PIB recuou ao mesmo nível de 2009. Em outras palavras, do ponto de vista do agregado da atividade econômica, o país se encontra onde estava há pouco mais de uma década⁶.

No segundo trimestre de 2020, quando o distanciamento social adotado para controle da pandemia da Covid-19 atingiu seu período mais agudo, o PIB encolheu 9,7% em relação ao trimestre anterior, de acordo com o IBGE. Decompondo esse resultado da economia pelo lado da oferta, identifica-se que a retração do PIB resulta das quedas de 12,3% na indústria e de 9,7% nos serviços. Convém notar que esses setores representam 95% do PIB.

Na indústria, a maior queda observada no segundo trimestre foi no setor de transformação (-17,5%). A construção também caiu (-5,7%), assim como as atividades de eletricidade e gás, água, esgoto e gestão de resíduos (-4,4%) e a indústria extrativa (-1,1%). Nos serviços, o recuo se deve às quedas de 19,3% em transporte, armazenagem e correio, 13,0% no comércio, 7,6% na administração, defesa, saúde e educação públicas e seguridade social e 3,0% em informação e comunicação. Outras atividades de serviços, que englobam serviços prestados às famílias, recuaram 19,8%.

No mesmo período, o único resultado positivo da indústria foi verificado no ramo agropecuário (0,4%), impulsionado principalmente pela produção de soja e café. Nos serviços, houve também resultados positivos nas atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados (0,8%) e nas atividades imobiliárias (0,5%).

Pelo lado da demanda, segundo o IBGE, o consumo das famílias diminuiu 12,5% no segundo trimestre, em comparação com o trimestre anterior. Esse componente da demanda agregada representa 65% do PIB. No mesmo período, o consumo do governo diminuiu 8,8%. Os investimentos (formação bruta de capital fixo) regrediram 15,4%, por conta da contração na construção e na produção interna de bens de capital. Apenas a importação de bens de capital aumentou no período. A balança de bens e serviços indica um aumento de 1,8% nas exportações, enquanto as importações recuaram 13,2%.

Apesar dos números adversos, há alguns sinais que sugerem que a economia começa a reagir. Por exemplo, segundo o IBGE, a produção industrial nacional cresceu 8% em julho, na comparação com o mês anterior. Dos 26 ramos pesquisados, 25 apresentaram alta no mês, com destaque para o setor de veículos automotores, reboques e carrocerias, que cresceu 43,9% em julho. Esse resultado é relevante inclusive pela influência que o setor exerce sobre várias outras atividades produtivas.

⁴ <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorios-de-avaliacao-fiscal/2020/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-3o-bimestre-de-2020.pdf>

⁵ Não foram encontradas projeções dos principais parâmetros macroeconômicos para 2023 no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre e no PLOA 2021 e seus anexos.

⁶ Deve-se lembrar que também contribuiu para esse resultado (PIB no patamar de 2009) a queda da atividade econômica entre 2014 e 2016 (com crescimento negativo em 2015 e 2016) e o baixo crescimento entre 2017 e 2019.

Estatísticas sobre emprego não constam dos principais parâmetros macroeconômicos utilizados na elaboração do PLOA 2021. Mas é necessário que se faça breve análise da situação do emprego no país, uma vez que a grande magnitude do impacto das crises sanitária e econômica sobre a vida dos brasileiros implica aumento abrupto de demandas sociais, as quais pressionam o orçamento público em todas as esferas e em todos os níveis.

Os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Mensal (PNAD) divulgada em 06/08/2020 pelo IBGE apontam para o fechamento de 8,9 milhões de postos de trabalho em 3 meses sob os efeitos da Covid-19 (6,0 milhões eram informais e 2,1 milhões registrados no comércio). A taxa de desemprego atingiu 13,3% no trimestre encerrado em junho⁷, afetando 12,8 milhões de pessoas. Essa taxa, examinada no contexto da série histórica, captura apenas parcialmente o desempenho negativo do mercado de trabalho, pois a PNAD também mostra que um contingente significativo de pessoas desistiu de procurar emprego ou não estava disponível para trabalhar devido à pandemia.

Esse grupo compõe, por definição, os “desalentados” e, segundo a PNAD mais recente, soma 5,7 milhões de pessoas, novo recorde da série histórica. Como os “desalentados” não entram na contabilização dos desempregados, a taxa de desemprego de 13,3% é um retrato incompleto da realidade do mercado de trabalho no Brasil.

A situação do emprego enseja monitoramento também por outros potenciais desdobramentos político-econômicos. Se não forem bem calibradas, políticas fiscais e monetárias adotadas para reagir à grave crise e ao elevado nível de desemprego e, em consequência, à formação de expectativas entre os agentes econômicos têm o potencial de exacerbar os desequilíbrios. Presentemente, o país atravessa uma configuração econômica de alto nível de desemprego e de taxa de inflação baixa (pelo menos segundo a medição pelo IPCA, como discutiremos a seguir), mas com tendência ascendente.

Quanto à inflação projetada para 2020, é notória a dispersão das taxas medidas segundo diferentes indicadores, conforme se observa na Tabela 1, apresentada anteriormente. Quanto ao IPCA⁸, o mercado e o Poder Executivo projetam taxas de inflação abaixo do piso de 2,5% estabelecido para a meta anual (o teto é de 5,5% e o centro da faixa da meta é de 4%). No que se refere ao IGP-M⁹, o Relatório Focus aponta para uma taxa de 15,03%.

Diferentes indicadores de inflação refletem o comportamento dos preços de diferentes bens (produtos e serviços) com efeitos distintos sobre diferentes agentes econômicos. Essa discrepância entre as projeções do IPCA e do IGP-M pode estar associada à ociosidade dos fatores de produção. Em circunstâncias assim, o repasse da elevação de custos (por conta, por exemplo, da alta do dólar) ao consumidor final tende a ser incompleto, levando comerciantes e produtores a suportar reduções em suas margens de lucro¹⁰.

Embora ainda haja algum espaço na política monetária para outras reduções da taxa Selic, essa alternativa parece apresentar menos tração para a retomada do crescimento do que teria se a economia estivesse pelo menos próxima da sua capacidade de produção plena. De outro lado, uma política fiscal expansionista para estimular diretamente o consumo das famílias ou mesmo aumentar o consumo do governo pode ensejar desequilíbrios com impactos consideráveis sobre as finanças públicas e esbarra em mandamentos constitucionais e legais que a limitam.

⁷ Considerando-se a população formada por jovens de 18 a 24 anos, a taxa de desemprego é de 29,7%.

⁸ O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) é o indicador que serve de referência para o Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central decidir sobre a taxa básica de juros (Selic) e para o governo avaliar o cumprimento da meta de inflação determinada pelo Conselho Monetário Nacional. O IPCA monitora os preços de produtos e serviços cobrados das famílias com rendimentos mensais de 1 a 40 salários mínimos, moradores das regiões metropolitanas.

⁹ O Índice Geral de Preços - Mercado (IGP-M) monitora os preços no atacado, para o produtor (60% de peso no índice), no varejo, para o consumidor (30%), e no setor de construção civil (10%). O IGP-M é comumente utilizado no reajuste de serviços de telefonia e energia elétrica e na correção de contratos de locação de imóveis e contratos de empresas prestadoras de serviços de diversos ramos, como educação e planos de saúde.

¹⁰ O IBGE anunciou em 09/09/2020 o resultado mais recente do IPCA, indicando que “a inflação de agosto foi a mais alta para o mês desde 2016, embora o índice (0,24%) tenha desacelerado em relação a julho (0,36%). Pesaram mais no bolso do consumidor, principalmente, a gasolina, que subiu pelo terceiro mês seguido, e os alimentos, que chegaram a registrar certa estabilidade de preços em julho, mas voltaram a subir em agosto. Para as famílias de menor renda, o impacto é maior (...) No ano, o indicador acumula alta de 0,70% e, em 12 meses, de 2,44%”.

Mas o alto nível de subutilização dos fatores de produção e a forma abrupta como a crise sanitária afetou a economia colocam em questão a capacidade de reorganização produtiva na mesma velocidade em que se deu a desorganização. Não se desmerece a capacidade de a iniciativa privada promover a retomada aos níveis anteriores da atividade econômica, mas as taxas de desemprego – sobretudo entre os mais jovens – indicam que é oportuna e necessária a atuação de um elemento de promoção e coordenação de esforços para mitigar os impactos da crise atual da forma mais rápida possível. Nesse contexto, não se conhece outro ator com a capacidade de exercer essa função além do próprio Estado.

No Brasil e no mundo afora, a crise da pandemia elevou subitamente o nível de endividamento público, num choque claramente exógeno. Em situações normais, esperar-se-ia que os mercados financeiros questionassem a capacidade de pagamento das dívidas públicas, demandando maiores taxas de juros sobre elas. No Brasil, não há evidência desse movimento. A taxa Selic real (descontada a inflação segundo o IPCA) projetada para 2020 está praticamente nula e, para 2021, negativa. Ao aceitar essa condição extraordinária, o mercado parece conceder espaço ao setor público para que este exerça um papel temporário de mitigação dos efeitos da crise. De fato, não há indícios de que o setor privado esteja em posição de desempenhar esse papel no curto prazo, dado o nível de ociosidade e de incertezas com que opera.

No entanto, nota-se da leitura do PLOA 2021 que o Poder Executivo segue, grosso modo, a agenda econômica anterior à crise. Embora, por exemplo, o desemprego seja flagrante e dramático entre os mais jovens, não há sequer menção ao problema. Até mesmo o mercado parece entender que a atuação do poder público para estimular a atividade econômica seria, no momento, justificável e talvez necessária. Mas o projeto de lei mostra que o foco do Poder Executivo no comportamento da dívida e do *deficit* público continua o mesmo de antes da atual crise, o que o distancia dos graves problemas que afetam a economia.

Apesar das dificuldades atuais, a partir de 2021 as projeções do Relatório Focus para as taxas de inflação segundo o IPCA e o IGP-M voltam a ser próximas entre si e coerentes com a projeção do Poder Executivo para o IPCA. Além disso, ambas as projeções do IPCA ficam dentro da faixa da meta de inflação. Isso sugere que o governo e o mercado convergem em suas expectativas quanto ao retorno da situação econômica a um bom grau de equilíbrio no ano que vem. Entende-se que são insuficientes, no PLOA 2021 e em seus anexos e acessórios, os elementos que fundamentem tais expectativas.

2.1. RETROSPECTIVA DO COMPORTAMENTO DA ECONOMIA EM 2019

Segundo os números do IBGE, em 2019 o PIB totalizou R\$ 7,3 trilhões, o que representou crescimento anual de 1,1%. Em 2017 e 2018, o crescimento foi de 1,3% em cada ano. Refletindo o crescimento populacional, o PIB *per capita* de 2019 variou apenas 0,3%, alcançando R\$ 34.533.

Do lado da oferta, houve ganhos na Agropecuária (1,3%), na Indústria (0,5%) e Serviços (1,3%). O setor da construção cresceu 1,6% no ano, primeiro resultado positivo após cinco anos consecutivos de queda.

Do lado da demanda interna, houve crescimento do consumo das famílias (1,8%) e da formação bruta de capital fixo (2,2%), segundo resultado positivo após uma sequência de quatro anos negativos. O consumo do governo teve variação negativa (-0,4%).

Ainda segundo o IBGE, a taxa de investimento em 2019 foi de 15,4% do PIB, acima do observado em 2018 (15,2%). Já a taxa de poupança foi de 12,2% (ante 12,4% em 2018).

Quanto ao setor externo, segundo informações do Ministério da Economia, em termos de US\$ FOB, as exportações de bens e serviços em 2019 caíram 5,8%, em comparação com 2018. Por sua vez, as importações caíram 2,14% no período. O efeito combinado das quedas das exportações e das importações redundou em saldo da balança comercial em 2019 de 48,0 bilhões.

A inflação oficial em 2019, medida pelo IPCA, foi de 4,31%, segundo o IBGE. A taxa ficou acima do centro meta de 4,25%, mas dentro do limite de variação de 1,5 ponto percentual para cima ou para baixo, definido pelo Conselho Monetário Nacional.

Assim sendo, há evidências de que a economia em 2019 havia atingido um grau razoável de estabilidade macroeconômica.

3. VISÃO GERAL DO PLOA 2021

Nesta seção será abordada a estrutura geral do PLOA 2021, bem como a política fiscal que o fundamenta.

3.1 ESTRUTURA

No PLOA 2021, as projeções de receita e de despesa totalizam R\$ 4.291,9 bilhões. No entanto, parte das operações de crédito, no valor de R\$ 453,7 bilhões, ultrapassa o limite constitucional conhecido como “regra de ouro” das finanças públicas. Nesse caso, as previsões de receitas e despesas correspondentes a esse excedente das operações de créditos não podem ser autorizadas pela lei orçamentária. Assim, embora constem das programações da receita e da despesa do PLOA 2021, esses recursos têm a execução condicionada à aprovação de projeto de lei de crédito suplementar pela maioria absoluta do Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no art. 167, inciso III, da Constituição.

Do valor total do PLOA 2021, R\$ 144,3 bilhões referem-se ao orçamento de investimento das estatais e R\$ 4.147,6 bilhões aos orçamentos fiscal e da seguridade social. Destes, R\$ 1.603,5 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública, que consiste na amortização do principal da dívida contratual ou mobiliária com recursos obtidos a partir da realização de novas operações de crédito (emissão de títulos)¹¹.

Os montantes relativos a cada orçamento integrante do projeto, inclusive valores líquidos do refinanciamento da dívida pública, são apresentados na Tabela 2.

TABELA 2 - PLOA 2021 - PRINCIPAIS COMPONENTES

R\$ bilhões

Descrição	PLOA 2021					
	Total		Refinanciamento da Dívida		Líquido de Refinanciamento	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	4.147,6	4.147,6	1.603,5	1.603,5	2.544,1	2.544,1
Fiscal	3.286,5	2.990,2	1.603,5	1.603,5	1.683,0	1.386,7
Parcela que depende de crédito adicional ⁽¹⁾	453,7	162,0			453,7	162,0
Seguridade Social	861,0	1.157,4			861,0	1.157,4
Parcela que depende de crédito adicional ⁽¹⁾		291,7				291,7
(+) Orçamento de Investimento das Estatais	144,3	144,3			144,3	144,3
(=) Total do Projeto	4.291,9	4.291,9	1.603,5	1.603,5	2.688,4	2.688,4
Parcela que depende de crédito adicional ⁽¹⁾	453,7	453,7	0,0	0,0	453,7	453,7

Fonte: PLOA 2021.

Divergências de somatório decorrem de arredondamentos.

1) A ser encaminhado pelo Poder Executivo em 2021, o projeto de lei somente poderá ser aprovado pelo Congresso Nacional por maioria absoluta.

Considerando-se os valores líquidos de refinanciamento da dívida, a projeção de receita para 2021 relativa aos orçamentos fiscal e da seguridade social alcança R\$ 2.544,1 bilhões¹², sendo R\$ 1.628,9 bilhões (64,0%) referentes à receita corrente e R\$ 915,2 bilhões (36,0%) à receita de capital. A receita corrente líquida (RCL), apurada em conformidade com o art. 2º, inciso IV, da Lei Complementar nº 101/2000, está estimada em R\$ 804,5 bilhões, conforme item IX das informações complementares ao PLOA 2021.

A Tabela 3 apresenta os valores estimados, líquidos de refinanciamento, para receitas e despesas no PLOA 2020 e no PLOA 2021.

**TABELA 3 - COMPARAÇÃO ENTRE PLOA 2020 E PLOA 2021
(LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)**

R\$ bilhões

Descrição	PLOA 2020 (Mensagem Modificativa) ⁽¹⁾		PLOA 2021 ⁽¹⁾		Variação %	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Projeto de Lei Orçamentária	2.762,8	2.762,8	2.688,4	2.688,4	- 2,7	- 2,7
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	2.641,4	2.641,4	2.544,0	2.544,0	- 3,7	- 3,7
Orçamento Fiscal	1.736,4	1.453,1	1.683,0	1.386,7	- 3,1	- 4,6
Orçamento da Seguridade Social	905,0	1.188,3	861,0	1.157,4	- 4,9	- 2,6
Orçamento de Investimento das Estatais	121,4	121,4	144,3	144,3	18,9	18,9

Fonte: Siga Brasil.

1) Os projetos consideram projeções de receita e despesa não autorizadas com a publicação da lei orçamentária, mas dependentes da aprovação de projeto de lei de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional (art. 167, inciso III, da Constituição). Essas projeções correspondem a R\$ 361,5 bilhões no PLOA 2020 e R\$ 453,7 bilhões no PLOA 2021.

Em relação ao PLOA 2020, a proposta orçamentária atual prevê redução de R\$ 97,4 bilhões (-3,7%) no total dos orçamentos fiscal e da seguridade social, tomados por valores líquidos de refinanciamento da dívida pública. A Tabela 4 sintetiza essa variação por grupo de natureza da despesa.

**TABELA 4 - COMPARAÇÃO ENTRE PLOA 2020 E PLOA 2021 POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL (LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)**

Grupo de Natureza da Despesa (GND)	PLOA 2020 ⁽¹⁾	PLOA 2021 ⁽¹⁾	Variação (PLOA 2020 – PLOA 2019)	
			R\$ bilhões	%
1 - Pessoal e Encargos Sociais	350,4	363,7	13,3	3,8%
2 - Juros e Encargos da Dívida	409,6	362,6	- 47,0	- 11,5%
3 - Outras Despesas Correntes	1.379,5	1.397,4	17,9	1,3%
4 - Investimentos	22,5	25,9	3,4	15,1%
5 - Inversões Financeiras	154,2	80,8	-73,4	-47,6%
6 - Amortização da Dívida	275,9	270,3	-5,6	-2,0%
9 - Reserva de Contingência	49,3	43,5	-5,8	-11,8%
Total	2.641,4	2.544,0	-97,4	- 3,7%

Fonte: Siga Brasil.

1) Os projetos consideram projeções de receita e despesa não autorizadas com a publicação da lei orçamentária, mas dependentes da aprovação de projeto de lei de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional (art. 167, inciso III, da Constituição). Essas projeções correspondem a R\$ 361,5 bilhões no PLOA 2020 e R\$ 453,7 bilhões no PLOA 2021.

Destaque-se que a integralidade das despesas da seguridade social (R\$ 1.157,4 bilhões) não pode ser suficientemente atendida por suas receitas (R\$ 861,0 bilhões). Assim, o *deficit* de R\$ 296,4 bilhões é coberto por recursos do orçamento fiscal, no qual se projetam receitas de R\$ 1.683,0 bilhões e despesas de R\$ 1.386,7 bilhões¹³. Esse *deficit* cresceu 4,6% em relação ao PLOA 2020, onde alcançou R\$ 283,3 bilhões.

Quanto ao orçamento de investimento das estatais, há um aumento de 18,9% nos valores propostos para 2021. As receitas estimadas (R\$ 144,3 bilhões) originam-se de recursos próprios (R\$ 138,3 bilhões), aporte de recursos para aumento de capital (R\$ 4,3 bilhões) e operações de crédito de longo prazo (R\$ 1,7 bilhão).

¹³ A diferença negativa no orçamento da seguridade corresponde a uma diferença positiva no orçamento fiscal, mantendo-se equilíbrio entre receitas e despesas quando considerados esses orçamentos conjuntamente.

3.2. POLÍTICA FISCAL

3.2.1. CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL E DESTAQUES DA MENSAGEM

A Mensagem Presidencial destaca os méritos da política de ajuste fiscal implementada em 2019, primeiro ano do atual mandato. Nesse ano houve a aprovação da reforma da previdência e foi preservada a âncora fiscal do teto de gastos.

O *deficit* primário da União, incluindo estatais federais, continuou recuando, para 1,1% do PIB, de um pico de 2,6% do PIB em 2016. Em 2019, o *deficit* primário do governo central calculado acima da linha pelo Tesouro Nacional ficou em R\$ 95,1 bilhões, R\$ 43,9 bilhões abaixo do resultado negativo admitido na LDO. Os gastos federais sujeitos a limites ficaram R\$ 33,9 bilhões abaixo do teto estabelecido pela EC nº 95/2016. O chamado “empçoamento”¹⁴ de despesas do Executivo sujeitas a programação, somado o limite financeiro não pleiteado pelos Ministérios, foi de R\$ 24,4 bilhões¹⁵.

Austeridade e ritmo modesto de crescimento nos últimos anos vinham se refletindo na queda da taxa e dos juros nominais incidentes sobre a dívida do setor público, que declinaram de 6,5% do PIB em 2016 para cerca de 5% do PIB em 2019. A dívida bruta do governo geral, cuja trajetória foi rapidamente ascendente entre 2015 e 2017, alcançou quase 76% do PIB em 2019 e a dívida líquida do setor público subiu a 56% do PIB. Assim, o quadro de endividamento público pré-pandemia já inspirava cuidados.

Em 2020 os indicadores de política fiscal pioraram sensivelmente a partir de abril, com a pandemia da Covid-19. Em julho de 2020, a dívida bruta já havia atingido 86,5% do PIB e a líquida, pouco mais de 60% do PIB, sendo que as operações compromissadas do Banco Central, que oscilaram em torno de 17% do PIB entre 2016 e 2019, chegaram a 22% do PIB. O *deficit* primário da União acumulado no ano até julho foi a 12,4% do PIB e o acumulado em 12 meses alcançou 7,8% do PIB. Esses saltos, em grande parte, devem-se à adoção de medidas emergenciais pelo governo federal para atenuar o choque negativo do distanciamento social sobre a demanda agregada, o emprego e a renda, bem como aos efeitos da retração econômica sobre a arrecadação. As medidas de proteção social tiveram elevadíssimo custo fiscal, estimado na Mensagem em mais de 5% do PIB (hoje em mais de 6% do PIB), e incluíram o auxílio emergencial e o benefício emergencial de preservação do emprego e da renda (Lei nº 14.020/2020).

Por trás do fraco desempenho da economia estão as incertezas no cenário econômico, seja externo, seja interno. As projeções de crescimento para 2020 efetuadas em relatórios de acompanhamento fiscal foram revistas substancialmente, passando de 2,4% positivos, em janeiro, para zero em março, e para queda de 4,7% em maio e julho, enquanto o orçamento aprovado para 2020 previa crescimento de 2,3% do PIB.

O IBGE divulgou novos dados no dia seguinte ao do encaminhamento da proposta orçamentária, sugerindo cenário ainda pior para 2020. No primeiro e no segundo trimestres, o PIB caiu, configurando recessão técnica, pressionado pelo setor de serviços e pela indústria, que somados representam 95% do Produto. A queda no primeiro trimestre, após revisão para baixo, foi de 2,5% frente ao trimestre anterior e, observando mesmo critério de comparação, de 9,7% no segundo trimestre. Confrontando-se o segundo trimestre com o mesmo período de 2019, o recuo do PIB foi de 11,4%.

O projeto prevê crescimento de 3,2% para 2021, abaixo dos 3,5% esperados pelos analistas do mercado financeiro consultados pelo Banco Central¹⁶, bem como dos prognósticos de junho do FMI¹⁷ (3,6%) e da OCDE¹⁸ (4,2%, caso não haja uma segunda onda de contágio do vírus). FMI e OCDE, a propósito, calculavam crescimento global em 2021 de 5,4% e de 5,2%, respectivamente.

¹⁴ Diferença apurada ao fim do exercício entre os limites de pagamento autorizados na programação financeira e os montantes das despesas pagas.

¹⁵ Ver em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:7115.

¹⁶ Ver em <https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20200904.pdf>. Mesma previsão há 15 semanas consecutivas.

¹⁷ Ver em <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>. O documento será atualizado em setembro. Esse mesmo relatório previu queda do PIB brasileiro de 9,1% em 2020.

¹⁸ Ver em https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2020/issue-1_0d1d1e2e-en.

A Mensagem não destaca medidas específicas de política fiscal a serem adotadas em 2021, mas faz referência ao teto de gastos, que está mantido na proposta, e a reformas estruturantes a caminho, que repercutiriam beneficentemente nas contas públicas. O teto, para além de ser o pilar da consolidação fiscal, permitirá, na visão do governo, fortalecer o arcabouço de proteção social, transferindo-se recursos de programas sociais ineficientes para os de comprovada eficácia no combate à pobreza.

O comunicado presidencial chama atenção para a estratégia que combina diretriz de política fiscal com recondução do País ao crescimento:

[...] mesmo gastos públicos produtivos, tais como o investimento em infraestrutura, têm efeito negativo sobre o crescimento, à medida que o nível de dívida aumenta, pois o custo em termos de retorno ao investimento da elevação da dívida passa a ser maior que o retorno de tais gastos. No caso de dívida tão elevada como a brasileira, o impacto do aumento de gastos, mesmo sendo investimento público, teria um resultado final negativo sobre o crescimento econômico. A única possibilidade de aumento de investimento público elevar o crescimento nesse cenário seria com a redução de gastos em consumo e custeio do setor público.

Várias propostas em debate e em implementação na atualidade têm o objetivo de implementar um conjunto amplo de reformas pró-mercado.

As reformas citadas são a aprovação do novo marco regulatório do saneamento básico e do setor de gás natural; abertura comercial; reforma tributária (foi encaminhado ao Congresso o PL nº 3.887/2020, instituindo a contribuição social sobre operações com bens e serviços - CBS); e a agenda de concessões e privatizações. O governo federal estaria diminuindo sua presença em atividades que cabem ao setor privado, com a redução de sua participação no capital de empresas estatais, e abrindo-lhe espaço para que faça investimentos em infraestrutura, antes prioritariamente a cargo do Estado: petróleo e gás, ferrovias, cabotagem, energia e saneamento. Pela frente haveria iniciativas no sentido de tornar mais eficientes as políticas de emprego, com redução dos custos para se contratar; de aprimorar a legislação de falências e recuperação judicial; de fortalecer e desburocratizar o mercado de crédito, de capitais e de garantias; de desburocratizar e facilitar a abertura de empresas e a adoção de novas tecnologias. Citadas na apresentação do PLOA 2021 constante do *site* do Ministério da Economia e ausentes na Mensagem, o rol inclui a aprovação das PECs do Pacto Federativo e da Reforma Administrativa; a redução e racionalização dos subsídios concedidos pela União; a persistência em ações de desestatização e de liberalização comercial; e a autonomia do Banco Central.

3.2.2. INCERTEZA NA PROGRAMAÇÃO

A Mensagem silencia sobre dois aspectos da proposta orçamentária encaminhada ao Congresso Nacional que poderão ter que ser revistos durante a tramitação do projeto de lei orçamentária para 2021 ou na execução do orçamento.

Em primeiro lugar, a proposta não considerou a eventual derrubada pelo Congresso do veto presidencial apostado ao dispositivo da Lei nº 14.020/2020 que prorrogava até 2021 a desoneração da folha de pagamento para 17 setores da economia (VET nº 26/2020). O benefício estava programado para terminar ao final deste ano (Lei nº 12.546/2011). A prorrogação, caso o veto seja derrubado, implicará que, mantidas as demais despesas, o teto de gastos será ultrapassado, porque o valor da compensação do Tesouro Nacional à Seguridade Social sujeita-se a esse limite constitucional. Os R\$ 3,7 bilhões constantes da proposta como ressarcimento dessa desoneração é carregamento de 2020. Caberá ao Congresso cortar outras despesas em R\$ 4,9 bilhões, conforme estimativa do Executivo, e ainda comprometer o teto de gastos de 2021 no equivalente a cerca de 4 meses de benefício. A composição das receitas orçamentárias também será afetada, mas não haverá reflexo no resultado primário estimado.

O outro aspecto diz respeito ao eventual remanejamento de recursos entre programas sociais, sublinhado na Mensagem, mas que não está contemplada na proposta orçamentária, nem a Mensagem sugere como será conduzido. A possibilidade desse remanejamento parece corresponder à intenção de criar o Renda Brasil ou

Renda Básica, que permitiria a transferência, pelo que se especulou, entre R\$ 250,00 e R\$ 300,00 para famílias em condições de vulnerabilidade, a um custo de cerca de R\$ 75 bilhões. O teto de gastos seria cumprido nesse caso, e não haveria reflexo no resultado primário. Seria preciso reduzir outras despesas e remanejar a dotação do Bolsa Família (R\$ 34,9 bilhões na proposta) e de outras programações de caráter assistencial para criar um novo programa social em 2021. Outras fontes de financiamento, que não o cancelamento de despesas, têm sido sugeridas, embora esta solução não supere a necessidade do atendimento da regra do teto de gastos. Recursos novos somente produziram o efeito de diminuir o *deficit* primário estimado.

3.2.3. META PRIMÁRIA FLEXÍVEL

Em 2021, o teto de gastos estabelecido pela EC nº 95/2016 será a única regra a limitar as despesas da União, em razão das incertezas quanto ao comportamento das receitas no período posterior à pandemia. A meta primária, de acordo com o projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2021 (PLDO 2021), foi ajustada no PLOA 2021¹⁹ e deverá sofrer novos ajustes a cada avaliação bimestral de receitas e de despesas. Uma avaliação extemporânea em dezembro de 2021 deverá promover os ajustes finais na meta, de modo que possam bem acomodar o *deficit* primário do exercício financeiro. Assim, observado o teto de gasto, o *deficit* primário estimado na proposta orçamentária poderá aumentar em função de diversos fatores, tais como: (i) frustração de arrecadação; (ii) abertura de créditos extraordinários; (iii) abertura de créditos suplementares ou especiais para o aumento de capital de empresas estatais não dependentes; (iv) pagamento de restos a pagar referentes a créditos extraordinários abertos em 2020. Essa metodologia, excepcional e válida apenas para o próximo orçamento, vai suspender o mecanismo de contingenciamento de quaisquer despesas primárias, sujeitas ou não ao teto, e supostamente facilitar o planejamento e reduzir o empoçamento de recursos. O papel do Congresso Nacional, preocupado com o equilíbrio das contas públicas, será o de ser criterioso com novas autorizações de despesas não sujeitas ao teto de gastos da EC nº 95/2016.

Diante dessa flexibilidade, a proposta trouxe, segundo a apresentação do projeto, algumas simplificações no tocante às estimativas das receitas:

- a) foram elaboradas estritamente conforme a grade de parâmetros, sem considerar ganhos extraordinários costumeiramente incluídos nos orçamentos;
- b) não consideram os efeitos das propostas de alteração na legislação tributária referentes às receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB)²⁰, nem foram elencadas essas propostas. Dentre essas propostas, está a já citada instituição da contribuição social sobre operações com bens e serviços (CBS), com alíquota não cumulativa de 12%;
- c) consideram apenas a receita com concessões já contratadas, recolhida parceladamente (em 2019, com o megaleilão dos excedentes de petróleo existentes na área da cessão onerosa à Petrobras, receita com concessões representou 1,3% do PIB; na proposta para 2021, apenas 0,1% do PIB); novas licitações podem trazer aumento de arrecadação;
- d) as estimativas da arrecadação de dividendos foram elaboradas pelas estatais e “refletem o cenário básico”, podendo apresentar melhor desempenho (a LOA 2019 estimou receitas de dividendos de R\$ 7,5 bilhões e o arrecadado chegou a R\$ 20,9 bilhões, embora a maior parte da diferença tenha sido devida a antecipações, que podem não ser exigidas na falta de uma meta primária fixa).

¹⁹ O PLDO 2021 prevê meta de resultado primário ajustável de R\$ 149,6 bilhões para o governo central. O PLOA 2021 já ajustou para R\$ 233,6 bilhões.

²⁰ “Efeito legislação” em tabelas das informações complementares deverão se limitar, consequentemente, a mudanças legislativas já em vigor.

3.2.4. RESULTADOS FISCAIS

A Mensagem afirma que as estimativas das necessidades de financiamento do setor público estão compatíveis com a meta fiscal necessária à estabilização da relação dívida/PIB no médio prazo, “conforme as atuais diretrizes de política fiscal e as mudanças ocorridas no cenário econômico”. Dadas as incertezas existentes, já em 2020 as previsões devem ser vistas com muita cautela. O cenário até 2023 consta da Tabela 5 a seguir.

O *deficit* primário do governo central para 2021 foi estimado em R\$ 233,6 bilhões, o equivalente a 3% do PIB. Supondo que esse patamar não pudesse ser ultrapassado, esse *deficit* já seria o maior desde 2002. Para 2020, o governo, na condução de uma política fiscal expansionista, havia estimado *deficit* primário de 11% do PIB. Estimativas mais recentes do Ministério da Economia realizadas em setembro, considerando medidas emergenciais adotadas posteriormente à 3ª avaliação de receitas e despesas, situam esse *deficit* em 12,1% do PIB. É notável o ajuste fiscal previsto para 2021, da ordem de 8% a 9% do PIB. Não obstante, o endividamento público continuará a se agravar.

A meta para as estatais federais, exceto as dos Grupos Petrobras e Eletrobras, é de *deficit* de R\$ 4 bilhões (0,05% do PIB) em 2021. Já a meta, apenas indicativa, prevista para Estados e Municípios é de *superavit* de R\$ 0,2 bilhão, valor quase nulo em termos de percentual do PIB.

Só em 2023 pode-se esperar um desempenho fiscal comparável ao de 2018, com o *deficit* primário do governo central reduzido a 1,75% do PIB, de acordo com a estimativa do Ministério da Economia. Empresas estatais federais e Estados, DF e Municípios, com resultados em torno de zero, praticamente não alteram essa previsão para o setor público consolidado. As projeções oficiais silenciam quanto a diversas hipóteses determinantes, como o crescimento econômico esperado em 2022 e 2023. Outros indicadores fiscais, como resultados nominais e, principalmente, dívida, não constam das apresentações mais recentes do governo, que deveriam atualizar dados do anexo de metas fiscais do PLDO 2021.

As projeções e hipóteses de resultados fiscais para o período 2020-2023, que acompanham a proposta orçamentária, são, mesmo desatualizadas, mais cautelosas que os prognósticos dos analistas do mercado consultados, conforme boletins Focus e Prisma, particularmente em relação aos resultados primários.

Esses analistas esperam que o *deficit* primário para o setor público consolidado em 2020 seja da ordem de 11,7% do PIB, enquanto o Poder Executivo, tendo por referência a reprogramação, previa 11,3% do PIB, mas já o recalculou em 12,4% do PIB. Quanto à dívida pública em 2020, o mercado também é um pouco mais otimista, na comparação com a revisão realizada pelo governo em setembro. A dívida bruta do governo geral, considerando-se os dados ora disponíveis, alcançará cerca de 95% do PIB em dezembro deste ano (crescimento de 18,5 pontos percentuais em relação a 2019) e a líquida, 68% do PIB.

Para 2021, o mercado (Boletim Focus) estima o tamanho do *deficit* primário do setor público em 2,6% do PIB, contra previsão oficial de 3,1% do PIB. É também mais otimista quanto ao *deficit* do governo central (Prisma), estimado em R\$ 213,9 bilhões (2,8% do PIB) em lugar de R\$ 233,6 bilhões (3,1% do PIB). Para o resultado nominal, a projeção do mercado é de 6,25% do PIB.

A dívida líquida do setor público, de acordo com o prognóstico do mercado, atingirá 73% do PIB em 2023, indicando crescimento de mais de 17 p.p. desde 2019.

TABELA 5 – CENÁRIO FISCAL (2018-2023)

Esfera de Governo			2020						2021			2022		2023				
	2018	2019	LDO 2020		Aval 3º Bimestre		Reprogramação Ajustada		Boletins Focus/Prisma	PLOA2021		Boletins Focus/Prisma	PLOA 2021	Boletim Focus	PLOA 2021	Boletim Focus		
			R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB		R\$ bilhões	% PIB							
	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB					
Resultado Primário																		
Governo Central	(1,76)	(1,30)	(124,10)	(1,58)	(787,40)	(11,00)	(866,40)	(12,10)	(11,47)	(149,61)	(1,84)	(233,57)	(3,05)	(2,79)	(2,30)	(1,75)	...	
Estatais Federais	0,12	0,22	(3,81)	(0,05)	(2,20)	-	(2,20)	(0,00)	...	(3,97)	(0,05)	(4,00)	(0,05)	...	(0,05)	(0,05)	...	
Estados, DF e Municípios	0,06	0,23	(30,80)	(0,39)	(22,60)	(0,30)	(22,60)	(0,30)	...	0,20	-	0,20	0,00	...	0,06	0,06	...	
Sector Público Não Financeiro	(1,57)	(0,85)	(158,71)	(2,02)	(812,20)	(11,30)	(891,10)	(12,40)	(11,70)	(153,38)	(1,88)	(237,37)	(3,10)	(2,60)	(2,29)	(1,95)	(1,25)	
Sector Público Não Financeiro																		
Deficit Nominal	7,08	5,91	...	7,67	...	...	...	17,00	15,00	...	6,46	...	...	6,25	...	5,90	...	5,50
Dívida Líquida ⁽²⁾	53,65	55,70	...	61,77	...	...	...	67,90	67,00	...	65,64	...	...	69,83	...	71,50	...	73,00
Dívida Bruta (Governo Geral) ⁽³⁾	76,53	75,79	...	80,72	...	...	...	94,60	94,30	...	84,34	...	...	95,00	...	...	...	...

Fonte: Banco Central; M. da Economia/Fazenda; Relatórios de Avaliação do cumprimento de metas, 3º bimestre, 2018 e 2019; Relatório de Avaliação do resultado das despesas, 3º bimestre (2020); Apresentação do PLOA 2021; Apresentação das medidas de enfrentamento da crise; Apresentação do impacto fiscal das medidas de enfrentamento ao Covid-19 (estimativas para a recessão de 4,7%); Focus de 4/9 (Bacen); Prisma Fiscal, ago/20 (SPE/MF); LDO 2020; PLDO 2021. Estimativas do resultado do governo central e proporção do PIB em Focus/Prisma (emissão) e elaboração dos autores.

(2) Inclui dívida líquida das empresas e do Banco Central. Inclui operações com promissoras.

(3) Não inclui dívida das empresas e do Banco Central. Inclui operações com promissoras.

3.2.5. NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO GOVERNO CENTRAL

As receitas primárias totais (apuradas antes da repartição com entes subnacionais) estão estimadas em R\$ 1.560,1 bilhões para 2021, equivalentes a 20,4% do PIB, praticamente a mesma proporção esperada em 2020, apesar do crescimento econômico vigoroso no próximo ano. O desempenho da receita continua aquém do desejável, embora caiba a ressalva, já citada, de que não estão sendo consideradas, em 2021, estimativas de receitas decorrentes de novas medidas legislativas, nem de novos esforços de arrecadação.

A tabela seguinte mostra que, desse montante, R\$ 975,0 bilhões são receitas administradas pela RFB, R\$ 417,5 bilhões referem-se à arrecadação líquida do RGPS e R\$ 167,6 bilhões são relativos às demais receitas primárias. A receita administrada pela RFB ficará em 12,7% do PIB, a meio caminho dos desempenhos de 2018-2019 e 2020²¹. A arrecadação do RGPS continuará sua trajetória de queda moderada, para 5,4% do PIB em 2021. Em demais receitas, destaca-se o pequeno volume relativo a concessões em 2021, não tendo sido considerada a possibilidade de capitalização/desestatização²² da Eletrobras em 2021 (que pode render R\$ 16,2 bilhões pela renovação de contratos de concessão com empresas do grupo²³, conforme estimativa de 2020), ainda que permaneça no horizonte da equipe econômica do governo. As receitas de concessões fortaleceram as finanças federais em 2018 e, principalmente, em 2019. As contribuições dos servidores ao regime próprio de seguridade aumentaram R\$ 3,3 bilhões em 2020 e R\$ 0,6 bilhão em 2021.

TABELA 6 – RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – FLUXOS FINANCEIROS

Discriminação	Realizado 2018		Realizado 2019		Reprogramação 2020		PLOA 2021	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. RECEITA TOTAL	1.484.238,1	21,6	1.635.111,0	22,8	1.456.227,3	20,3	1.560.099,2	20,4
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	905.052,4	13,2	946.082,9	13,2	891.436,4	12,4	975.004,3	12,7
I.1.1. Imposto de Importação	40.678,4	0,6	43.035,3	0,6	39.076,5	0,5	44.669,6	0,6
I.1.2. IPI	55.427,3	0,8	52.685,9	0,7	45.451,4	0,6	53.096,2	0,7
I.1.3. Imposto sobre a Renda	362.757,3	5,3	398.366,5	5,6	380.774,0	5,3	400.816,0	5,2
I.1.4. IOF	36.786,1	0,5	41.044,2	0,6	29.124,6	0,4	47.040,3	0,6
I.1.5. COFINS	251.466,0	3,7	238.696,1	3,3	231.002,9	3,2	246.518,4	3,2
I.1.6. PIS/PASEP	66.124,8	1,0	64.751,6	0,9	63.031,5	0,9	67.567,1	0,9
I.1.7. CSLL	78.549,2	1,1	82.018,5	1,1	79.204,9	1,1	81.928,3	1,1
I.1.8. CPMF/CSS								
I.1.9. CIDE – Combustíveis	3.963,4	0,1	2.792,9	0,0	2.278,2	0,0	2.610,3	0,0
I.1.10. Outras Administradas pela RFB	9.300,0	0,1	22.691,9	0,3	21.492,5	0,3	30.758,1	0,4
I.2. Incentivos Fiscais	-14,1	0,0	-47,8	0,0	-141,9	0,0	-1,8	0,0
I.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	391.181,8	5,7	413.331,3	5,8	401.042,4	5,6	417.543,1	5,4
I.3.1. Arrecadação Ordinária	377.647,3	5,5	403.136,4	5,6	391.604,8	5,5	413.838,2	5,4
I.3.2. Ressarcimento pela Desoneração da Folha	13.534,5	0,2	10.194,9	0,1	9.437,6	0,1	3.704,9	0,0
I.4. Outras Receitas	188.018,0	2,7	275.744,6	3,9	163.890,4	2,3	167.553,7	2,2
I.4.1. Concessões e Permissões	21.929,2	0,3	93.281,3	1,3	4.748,8	0,1	5.240,0	0,1
I.4.2. Complemento para o FGTS	5.029,9	0,1	5.296,9	0,1	63,3	0,0	67,7	0,0
I.4.3. Cont. Plano de Seg. do Servidor	13.731,5	0,2	13.926,9	0,2	17.254,2	0,2	17.853,2	0,2
I.4.4. Contribuição do Salário-Educação	22.047,6	0,3	22.104,6	0,3	20.472,5	0,3	20.924,5	0,3

²¹ Entre 2002 e 2008, receitas administradas se situaram sempre no intervalo de 14% do PIB a 15,3% do PIB.

²² O PL nº 5877/2019 prevê o aumento do capital social da Eletrobras mediante subscrição pública de ações ordinárias, com renúncia do direito de subscrição por parte União.

²³ A renovação de contratos de concessão com empresas do grupo Eletrobras está prevista no PL nº 5877/2019.

Discriminação	Realizado 2018		Realizado 2019		Reprogramação 2020		PLOA 2021	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I.4.5. Exploração de Recursos Naturais	59.914,3	0,9	64.681,3	0,9	57.329,5	0,8	60.034,7	0,8
I.4.6. Dividendos e Participações	7.676,5	0,1	20.879,0	0,3	6.038,6	0,1	9.736,9	0,1
I.4.7. Operações com Ativos	1.135,6	0,0	1.151,5	0,0	1.159,1	0,0	1.159,1	0,0
I.4.8. Receita Própria e de Convênios	14.794,1	0,2	15.887,1	0,2	13.832,4	0,2	14.795,7	0,2
I.4.9. Demais Receitas	41.759,4	0,6	38.536,0	0,5	42.992,1	0,6	37.741,9	0,5
II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	256.723,7	3,7	288.330,8	4,0	260.879,0	3,6	276.867,6	3,6
II.1. Cide combustíveis	1.356,8	0,0	820,8	0,0	679,7	0,0	748,6	0,0
II.2. Exploração de Recursos Naturais	35.970,1	0,5	38.782,9	0,5	36.165,5	0,5	38.093,4	0,5
II.3. Contribuição do Salário Educação	12.758,1	0,2	12.261,1	0,2	12.283,5	0,2	12.554,7	0,2
II.4. FPE/FPM/IFI-EE	196.629,8	2,9	213.592,7	3,0	200.827,7	2,8	213.955,4	2,8
II.5. Fundos Constitucionais	8.470,1	0,1	9.609,2	0,1	9.024,3	0,1	9.449,5	0,1
Repasso Total	12.467,6	0,2	13.595,9	0,2	12.788,5	0,2	13.617,3	0,2
Superavit Fundos	-3.997,5	-0,1	-3.986,7	-0,1	-3.764,1	-0,1	-4.167,8	-0,1
II.6. Demais	1.538,8	0,0	13.264,1	0,2	1.898,2	0,0	2.066,1	0,0
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	1.227.514,5	17,9	1.346.780,2	18,8	1.195.348,3	16,7	1.283.231,6	16,7
IV. DESPESAS	1.351.756,7	19,7	1.441.845,0	20,1	1.982.798,1	27,6	1.516.799,9	19,8
IV.1. Benefícios Previdenciários	586.378,8	8,5	626.510,4	8,8	677.181,1	9,4	704.416,2	9,2
IV.2. Pessoal e Encargos Sociais	298.020,9	4,3	313.087,3	4,4	324.793,0	4,5	337.345,4	4,4
IV.3. Outras Desp. Obrigatórias	201.338,0	2,9	195.201,8	2,7	722.392,5	10,1	224.147,1	2,9
IV.3.1. Abono e Seguro Desemprego	53.553,3	0,8	55.592,3	0,8	62.812,1	0,9	58.931,4	0,8
IV.3.2. Anistiados	168,2	0,0	161,5	0,0	210,2	0,0	174,1	0,0
IV.3.3. Apoio Fin. Municípios/Estados					79.189,5	1,1		
IV.3.4. Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	615,0	0,0	736,9	0,0	806,5	0,0	806,2	0,0
IV.3.5. Benefícios de Prestação Continuada LOAS/RMV	56.156,0	0,8	59.728,4	0,8	61.645,1	0,9	66.122,5	0,9
IV.3.6. Complemento para o FGTS	5.029,9	0,1	5.296,9	0,1	63,3	0,0	67,7	0,0
IV.3.7. Créditos Extraordinários	5.733,2	0,1	3.344,0	0,0	392.421,4	5,5		
IV.3.8. Compensação RGPS Desoneração da Folha	13.534,5	0,2	10.194,9	0,1	9.437,6	0,1	3.704,9	0,0
IV.3.9. Fabricação de Cédulas e Moedas	870,2	0,0	931,3	0,0	1420,7	0,0	1.003,7	0,0
IV.3.10. Fundef/Fundeb - Complementação	13.814,7	0,2	15.602,8	0,2	16.462,1	0,2	19.604,4	0,3
IV.3.11. Fundo Constitucional do DF	1.597,8	0,0	1.725,2	0,0	2.075,8	0,0	2.170,0	0,0
IV.3.12. Legislativo/Judiciário/MPU/DPU	13.370,3	0,2	12.262,3	0,2	13.019,0	0,2	13.910,2	0,2
IV.3.13. ADO 25	1.910,0	0,0			4.000,0	0,1	4.000,0	0,1
IV.3.14. Reserva de Contingência					907,4	0,0	16.344,5	0,2
IV.3.15. Sentenças Judiciais e Precatórios	13.880,9	0,2	15.477,3	0,2	23.485,4	0,3	20.646,2	0,3
IV.3.16. Subsídios, Subvenções e Proagro	15.332,8	0,2	11.009,9	0,2	48.698,7	0,7	14.018,7	0,2
IV.3.17. Transferência ANA - Receitas Uso Recursos Hídricos	302,8	0,0	224,1	0,0	306,9	0,0	82,5	0,0
IV.3.18. Transferência Multas ANEEL	917,2	0,0	971,9	0,0	1922,3	0,0	1.049,7	0,0
IV.3.19. Impacto Primário do FIES	2.834,8	0,0	1.942,1	0,0	1.473,5	0,0	1.510,3	0,0
IV.3.20. Financiamento de Campanha Eleitoral	1.716,2	0,0			2.035,0	0,0		

Discriminação	Realizado 2018		Realizado 2019		Reprogramação 2020		PLOA 2021	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
IV.4. Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	266.019,0	3,9	307.045,4	4,3	258.431,4	3,6	250.891,2	3,3
IV.4.1 Obrigatórias com Controle de Fluxo	137.186,7	2,0	142.837,1	2,0	143.352,6	2,0	154.838,5	2,0
IV.4.2 Discricionárias	128.832,3	1,9	164.208,3	2,3	115.078,8	1,6	96.052,7	1,3
V. PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (III - IV)	-124.242,3	-1,8	-95.064,7	-1,3	-787.449,8	-11,0	-233.568,3	-3,0
V.1. Resultado do Tesouro	70.954,7	1,0	118.114,3	1,6	-511.311,1	-7,1	53.304,8	0,7
V.2. Resultado da Previdência Social	-195.197,0	-2,8	-213.179,1	-3,0	-276.138,7	-3,8	-286.873,1	-3,7
VI. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA/ AJUSTE METODOLÓGICO	4.053,9	0,1	6.165,8	0,1				
VII. PRIMÁRIO ABAIXO DA LINHA (V+VI)	-116.167,4	-1,7	-88.898,9	-1,2	-787.449,8	-11,0	-233.568,3	-3,0
VIII. META OFS	-159.000,0	-2,3	-139.000,0	-1,9	-124.100,0	-1,7	-233.568,3	-3,0
IX. ESFORÇO NECESSÁRIO (+)/SOBRA DE RECURSOS (-) (VIII-VII)	-42.832,6	-0,6	-50.101,1	-0,7	663.349,8	9,2		
X. JUROS NOMINAIS POR COMPETÊNCIA	-310.307,1	-4,5	-310.115,1	-4,3	-282.268,0	-3,9	-248.324,9	-3,2
XI. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (VII+X)	-426.474,5	-6,2	-399.014,0	-5,6	-1.069.717,8	-14,9	-481.893,2	-6,3
XII. RECEITAS FINANCEIRAS	1.440.186,6	21,0	1.353.987,4	18,9	1.921.403,0	26,8	2.587.481,1	33,8
XII.1. Refinanciamento da Dívida	537.133,6	7,8	375.413,2	5,2	917.135,1	12,8	1.603.521,7	20,9
XII.2. Emissão de Títulos	392.157,0	5,7	596.758,3	8,3	812.521,6	11,3	827.892,7	10,8
XII.3. Operações Oficiais de Crédito	172.648,6	2,5	175.724,1	2,5	57.022,6	0,8	49.655,1	0,6
XII.4. Remuneração das Disponibilidades do Tesouro	85.277,3	1,2	87.999,0	1,2	67.798,1	0,9	42.500,2	0,6
XII.5. Demais	252.970,1	3,7	118.092,8	1,6	66.925,6	0,9	63.911,4	0,8
XIII. DESPESAS FINANCEIRAS	1.149.835,4	16,7	1.116.299,7	15,6	1.809.123,0	25,2	2.359.345,3	30,8
XIII.1. Juros e Encargos da Dívida	279.594,0	4,1	285.231,0	4,0	409.567,2	5,7	362.618,2	4,7
XIII.2. Amortização da Dívida	786.402,1	11,4	752.534,5	10,5	1.193.081,2	16,6	1.873.784,8	24,5
XIII.3. Demais	83.839,3	1,2	78.534,2	1,1	206.474,6	2,9	122.942,3	1,6

Fonte: SOF e STN/FAZENDA/ME. Elaboração: SOF/FAZENDA/ME.

O total das despesas primárias do governo central consideradas no PLOA 2021, líquidas de repartição de receita, é de R\$ 1.516,8 bilhões, ou 19,8% do PIB, sendo (i) R\$ 337,3 bilhões para pessoal e encargos sociais; (ii) R\$ 704,4 bilhões para benefícios previdenciários; (iii) R\$ 224,1 bilhões para as despesas obrigatórias sem controle de fluxo; (iv) R\$ 154,8 bilhões para despesas obrigatórias com controle de fluxo do Poder Executivo; e (v) R\$ 96,1 bilhões para despesas discricionárias do Poder Executivo²⁴ (R\$ 92,1 bilhões se descontados os aportes para aumento de capital em estatais). O total das despesas discricionárias nunca foi tão baixo, consequência, em grande parte, da aplicação do teto de gastos da União desde 2017. Deve-se observar, contudo, que o PLDO 2021 previa espaço fiscal um pouco maior para essas despesas, de modo que alcançaria R\$ 103,1 bilhões²⁵.

Na apresentação do PLOA 2021, foram apontados os seguintes aspectos em relação às despesas, na comparação com 2020: (i) as despesas com benefícios do RGPS diminuem em percentual do PIB, indicando, na avaliação do governo, que os efeitos da reforma previdenciária começam a ser sentidos nas contas públicas; (ii) não está previsto ganho real para o salário mínimo em 2021; (iii) a despesa com pessoal cai em percentual do PIB, refletindo o controle sobre seu crescimento, que admitiu apenas os reajustes já concedidos; e (iv) estão

²⁴ Na execução, esse valor será ampliado com parte dos R\$ 16,3 bilhões da rubrica “reserva de contingência” destinados a emendas parlamentares impositivas.

²⁵ Ver em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/pldo-2021>, Anexo IV.

previstos R\$ 4,0 bilhões para a constituição de capital de empresa estatal²⁶ a ser criada para controlar a Itaipu Binacional e a Eletrobras Termonuclear S.A.

Um grave problema fiscal que ocorre no Brasil é a rigidez orçamentária. Na União, desconsiderando-se a reserva de contingência primária, 93% das despesas do PLOA 2021 são obrigatórias. Ademais, atualmente essas despesas representam 109% das receitas primárias líquidas. Para reverter esse quadro, há em tramitação no Senado as PECs nº 186/2019 e 188/2019, as quais têm sido denominadas PEC Emergencial e PEC do Pacto Federativo, respectivamente.

As despesas em 2020 serão excepcionalmente altas, presumivelmente em patamar ainda mais elevado do que mostra a reprogramação na Tabela (27,6% do PIB), por conta dos gastos necessários para combater a pandemia da Covid-19 e atenuar seus efeitos econômicos e sociais. Destacam-se as despesas referentes ao apoio financeiro a Estados e Municípios, de R\$ 79,2 bilhões (1,1% do PIB); autorizadas por créditos extraordinários, de R\$ 392,4 bilhões (5,5% do PIB); e relativas a subsídios e subvenções, de R\$ 48,7 bilhões (0,7% do PIB).

As despesas obrigatórias, em particular, consideram (i) a EC nº 108/2020, que alterou a complementação da União ao Fundeb, passando de 10% das receitas desse fundo para 12% em 2021, o que representa aumento de despesas em relação a 2020 de R\$ 3,2 bilhões; e (ii) o acordo firmado entre a União, os Estados e o Distrito Federal no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25 (ADO 25), que deu origem ao PLP nº 133/2020²⁷. Em consonância com o acordo homologado pelo STF em 20/05/2020, o PLP nº 133/2020 prevê o repasse da União aos demais entes da Federação no montante de R\$ 58,0 bilhões no período de 2020 e 2037 (R\$ 4,0 bilhões anuais até 2030; a partir de 2031, o valor deve ser reduzido em R\$ 0,5 bilhão a cada ano), bem como a transferência de R\$ 4,0 bilhões condicionada à realização de leilões para a concessão da exploração de petróleo nos Blocos de Atapu e Sépia, situados no Pré-Sal. Em contraposição, abrindo espaço sob o teto dos gastos, houve a extinção, já em 2020, do complemento para o FGTS²⁸. Chama atenção o comportamento das despesas com subsídios e subvenções, excepcionalmente altas em 2020 conforme já mencionado, que mostraram trajetória de forte queda desde 2016, e que devem crescer R\$ 3 bilhões em 2021 relativamente a 2019. Deve-se destacar ainda o montante que alcançaram as despesas com precatórios e sentenças judiciais (a Tabela não mostra) que, somadas as parcelas associadas a pessoal, RGPS e custeio e capital, chegam R\$ 52,7 bilhões, conforme PLOA 2021. Considerando que em 2018 essas despesas alcançaram R\$ 35,7 bilhões, verifica-se aumento de quase 50% em 3 anos.

Das despesas financeiras constantes da proposta, a estimativa é de que, dados os parâmetros macroeconômicos e fiscais que prevaleceram na elaboração da proposta de orçamento, o pagamento de juros e encargos da dívida recue 1 ponto percentual do PIB, para 4,7% do PIB em 2021. De outro lado, com o aumento acelerado da dívida pública e o encurtamento de seu prazo de rolagem, despesas com a amortização da dívida crescem rapidamente de 2018-2019, de uma média de 11,0% do PIB, para 24,5% do PIB em 2021.

²⁶ A criação da nova empresa estatal está prevista no PL nº 5877/2019, que trata da capitalização/desestatização da Eletrobras. Despesa com constituição e aumento de capital de empresa estatal não dependente não se submete ao teto de gastos da União, conforme art. 107, § 6º, inciso IV, do ADCT.

²⁷ A ADO nº 25 foi motivada pela inexistência de lei complementar, prevista no art. 91 do ADCT, destinada a fixar critérios, prazos e condições para a compensação da União em favor dos Estados e do Distrito Federal pela isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre as exportações de produtos primários e semielaborados. Ver o PLP nº 133/2020 em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8114452&ts=1598566039204&-disposition=inline>. O acordo no âmbito da ADO põe fim às discussões sobre a compensações da União aos demais entes da Federação com fundamento no art. 91 do ADCT, ou a título de auxílio financeiro para fomento das exportações (FEX), as quais são geralmente designadas por “transferências da Lei Kandir”.

²⁸ A complementação do FGTS constitui receita da União, quando a arrecada, e despesa, quando a transfere para o referido fundo. Assim, consideradas receitas e despesas em conjunto, essa complementação é neutra para fins de apuração dos resultados fiscais.

4. RECEITAS

4.1. RECEITAS PRIMÁRIAS

As receitas primárias referem-se a fluxos financeiros que tem impacto positivo sobre os resultados fiscais, reduzindo, portanto, a dívida líquida²⁹.

A estimativa do PLOA 2021 para a receita primária, líquida de transferências por repartição dos recursos³⁰, totaliza R\$ 1.283,2 bilhões (16,7% do PIB), com crescimento nominal de R\$ 87,9 bilhões em relação ao valor reestimado para 2020, mantendo-se inalterada a proporção do PIB.

Para fins de comparação da trajetória da receita primária, convém dividir a série histórica dessas receitas em dois períodos: o primeiro de 2007 a 2013, e o segundo de 2014 até o presente momento. Tal divisão se justifica pelas marcantes diferenças econômico-fiscais desses dois períodos, em que um ciclo de obtenção de *superávits* primários recorrentes cede espaço para um ciclo de consecutivos *deficits* primários.

Dessa maneira, como mostra a Tabela 7, o crescimento nominal de 7,1% previsto para a receita primária no PLOA 2021 está abaixo da média (11,5%) e da mediana (9,4%) do primeiro período, mas acima da média (5,6%) e da mediana (5,2%) do ciclo econômico mais recente. A propósito, a maior convergência entre média e mediana indica maior regularidade e previsibilidade de resultados.

TABELA 7 - RECEITA PRIMÁRIA REALIZADA, REESTIMADA E PREVISTA - 2007 A 2021

Exercício Financeiro	Receita Primária				IPCA	Variação da Receita Prim. Líquida deflacionada
	Total ⁽¹⁾		Líquida de Transferências			
	R\$ milhões nominais	Variação Anual	R\$ milhões nominais	Variação Anual (a)	(b)	(c) = [(a+1)/(b+1)-1]
2007	620.357,3	-	517.797,2	-	4,5%	-
2008	717.442,2	15,6%	588.935,0	13,7%	5,9%	7,4%
2009	740.627,8	3,2%	620.496,5	5,4%	4,3%	1,1%
2010	921.054,9	24,4%	787.844,0	27,0%	5,9%	19,9%
2011	991.037,9	7,6%	832.603,7	5,7%	6,5%	-0,8%
2012	1.060.245,0	7,0%	890.307,8	6,9%	5,8%	1,0%
2013	1.178.987,7	11,2%	991.320,8	11,3%	5,9%	5,1%
Média 2007 a 2013 (realizada)	—	11,5%	—	11,7%	5,7%	5,7%
Mediana 2007 a 2013 (realizada)	—	9,4%	—	9,1%	5,9%	3,0%
2014	1.221.465,6	3,6%	1.015.573,7	2,4%	6,4%	-3,8%
2015	1.248.644,3	2,2%	1.051.132,2	3,5%	10,7%	-6,5%
2016	1.314.952,9	5,3%	1.093.993,6	4,1%	6,3%	-2,1%
2017	1.383.081,6	5,2%	1.154.606,8	5,5%	2,9%	2,5%
2018	1.484.238,1	7,3%	1.227.514,5	6,3%	3,7%	2,5%
2019	1.635.111,0	10,2%	1.346.780,2	9,7%	4,3%	5,2%
Média 2014 a 2019 (realizada)	—	5,6%	—	5,3%	5,7%	-0,4%

²⁹ De acordo com o Manual de Estatísticas Fiscais, utilizado pelo Banco Central na apuração dos resultados primário e nominal, a alienação de investimentos em empresas estatais (privatização), embora tenha o efeito de reduzir a dívida líquida, não é computada dentre as receitas primárias, tendo em vista a necessidade de evidenciar o autêntico esforço fiscal do exercício financeiro para a geração dos resultados.

³⁰ As receitas primárias, bruta ou líquida de transferência por repartição de recursos, são estimadas e realizadas por seus valores líquidos de restituições e incentivos fiscais.

Exercício Financeiro	Receita Primária				IPCA	Variação da Receita Prim. Líquida deflacionada
	Total ⁽¹⁾		Líquida de Transferências			
	R\$ milhões nominais	Variação Anual	R\$ milhões nominais	Variação Anual (a)	(b)	(c) = [(a+1)/(b+1)-1]
Mediana 2014 a 2019 (realizada)	—	5,2%	—	4,8%	5,3%	-0,5%
LOA 2020 reestimada	1.456.227,3	-10,9%	1.195.348,3	-11,2%	1,6% ⁽²⁾	-12,6%
PLOA 2021 prevista	1.560.099,2	7,1%	1.283.231,6	7,4%	3,2% ⁽²⁾	4,0%

Fonte: PLOA 2021 e notas técnicas conjuntas anteriores (2007 a 2017).

1) Abrange parcelas de receitas tributárias a serem repartidas com os demais entes federados; 2) Mensagem Presidencial do PLOA 2021.

No contexto da tabela acima, parece relativamente otimista a expectativa de que o crescimento da receita primária total supere a variação do nível geral de preços (apurada pelo IPCA) considerada na proposta orçamentária. Parte desse otimismo aparentemente decorre da esperada redução de 10,9% das receitas primárias nominais reestimadas para 2020, em relação a 2019. Ou seja, além da mudança de perfil das receitas, com redução relativa da participação das transferências constitucionais, haverá diminuição do denominador utilizado no cálculo da variação entre 2020 e 2021. Assim, o crescimento nominal de 7,4% das receitas primárias líquidas (superior ao crescimento das receitas primárias brutas, de 7,1%) indica crescimento real de 4,0% no próximo ano, ficando abaixo apenas do ocorrido em 2019, quando a receita líquida cresceu nominalmente 9,7% e, em termos reais, 5,2%.

Contudo, esse potencial crescimento real da receita líquida não cria espaço fiscal que permita ampliar o montante das despesas discricionárias, em virtude do teto de gastos instituído pela EC nº 95/2016. De outro lado, deve-se considerar que a redução de 11,2% na arrecadação líquida do corrente ano aumenta o grau de incertezas futuras.

Isso posto, é certo que o aumento real na arrecadação de receitas primárias contribui, desde que haja controle efetivo do crescimento das despesas primárias, para reduzir o *deficit* primário e, portanto, para controlar a trajetória da dívida pública federal, para a qual não há limite global, apesar do previsão constante do art. 52, inciso VI, da Constituição e art. 30, inciso I, da LRF.

A Tabela 8 detalha a receita primária total prevista de R\$ 1.560,1 bilhões, equivalentes a 20,4% do PIB. Esse valor representa crescimento nominal de R\$ 103,9 bilhões (0,1 p.p. do PIB), em relação ao valor de R\$ 1.456,2 bilhões reestimados para 2020, consoante Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2021.

TABELA 8 - PREVISÃO DA RECEITA PRIMÁRIA – REESTIMADA EM 2020 E PREVISTA PARA 2021

Discriminação	Reprogramação 2020		PLOA 2021		Variação		
	R\$ milhões nominais (a)	% PIB (b)	R\$ milhões nominais (c)	% PIB (d)	R\$ milhões (d=c-a)	p.p. do PIB (e=d-b)	% (f=c/a-1)
1 RECEITA TOTAL (1.1+1.2+1.3)	1.456.227,3	20,3%	1.560.099,2	20,4%	103.871,9	0,1	7,1%
1.1 Receitas Administradas pela RFB, exceto RGPS	891.436,4	12,4%	975.004,3	12,7%	83.567,9	0,3	9,4%
1.1.1 Imposto de Importação	39.076,5	0,5%	44.669,6	0,6%	5.593,1	0,1	14,3%
1.1.2 IPI	45.451,4	0,6%	53.096,2	0,7%	7.644,8	0,1	16,8%
1.1.3 Imposto de Renda	380.774,0	5,3%	400.816,0	5,2%	20.042,0	-0,1	5,3%
1.1.4 IOF	29.124,6	0,4%	47.040,3	0,6%	17.915,7	0,2	61,5%
1.1.5 COFINS	231.002,9	3,2%	246.518,4	3,2%	15.515,5	0,0	6,7%
1.1.6 Contribuição para o PIS/PASEP	63.031,5	0,9%	67.567,1	0,9%	4.535,6	0,0	7,2%
1.1.7 CSLL	79.204,9	1,1%	81.928,3	1,1%	2.723,4	0,0	3,4%

Discriminação	Reprogramação 2020		PLOA 2021		Variação		
	R\$ milhões nominais (a)	% PIB (b)	R\$ milhões nominais (c)	% PIB (d)	R\$ milhões (d=c-a)	p.p. do PIB (e=d-b)	% (f=c/a-1)
1.1.8 CIDE-Combustíveis	2.278,2	0,0%	2.610,3	0,0%	332,1	0,0	14,6%
1.1.9 Outras Receitas Adm. pela RFB	21.492,5	0,3%	30.758,1	0,4%	9.265,6	0,1	43,1%
1.2 Incentivos Fiscais	-141,9	0,0%	-1,8	0,0%	140,1	0,0	-98,7%
1.3 Arrec. Líq. RGPS	401.042,4	5,6%	417.543,1	5,4%	16.500,7	-0,2	4,1%
1.4 Receitas Não Administradas pela RFB	163.890,4	2,3%	167.553,7	2,2%	3.663,3	-0,1	2,2%
1.4.1 Concessões e Permissões	4.748,8	0,1%	5.240,0	0,1%	491,2	0,0	10,3%
1.4.2 Contribuição FGTS	63,3	0,0%	67,7	0,0%	4,4	0,0	7,0%
1.4.3 Contribuição do Servidor ao RPPS	17.254,2	0,2%	17.853,2	0,2%	599,0	0,0	3,5%
1.4.4 Contribuição do Salário-Educação	20.472,5	0,3%	20.924,5	0,3%	452,0	0,0	2,2%
1.4.5 Royalties/Comp.Financ. Rec. Nat.	57.329,5	0,8%	60.034,7	0,8%	2.705,2	0,0	4,7%
1.4.6 Dividendos e Participações	6.038,6	0,1%	9.736,9	0,1%	3.698,3	0,0	61,2%
1.4.7 Operações com Ativos	1.159,1	0,0%	1.159,1	0,0%	0,0	0,0	0,0%
1.4.8 Rec. Próprias (Fontes 50, 63 e 81)	13.832,4	0,2%	14.795,7	0,2%	963,3	0,0	7,0%
1.4.9 Demais Receitas Não Administradas	42.992,1	0,6%	37.741,9	0,5%	-5.250,2	-0,1	-12,2%
2 TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO.	260.879,0	3,6%	276.867,6	3,6%	15.988,6	0,0	6,1%
2.1 CIDE-Combustíveis	679,7	0,0%	748,6	0,0%	68,9	0,0	10,1%
2.2 Exploração de Recursos Naturais	36.165,5	0,5%	38.093,4	0,5%	1.927,9	0,0	5,3%
2.3 Contribuição do Salário-Educação	12.283,5	0,2%	12.554,7	0,2%	271,2	0,0	2,2%
2.4 FPE/FPM/IPI-EE	200.827,7	2,8%	213.955,4	2,8%	13.127,7	0,0	6,5%
2.5 Fundos Constitucionais	9.024,3	0,1%	9.449,5	0,1%	425,2	0,0	4,7%
2.6 Demais	1.898,2	0,0%	2.066,1	0,0%	167,9	0,0	8,8%
3 REC. LÍQ. DE TRANSFERÊNCIAS (1-2)	1.195.348,3	16,7%	1.283.231,6	16,7%	87.883,3	0,0	7,4%

Fonte: Mensagem Presidencial do PLOA 2021.

As receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), exceto as do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), estão estimadas em R\$ 975,0 bilhões (62,5% da receita primária total), com crescimento de R\$ 86,3 bilhões (9,4%) em relação à reestimativa para 2020. Das receitas administradas pela RFB, em valores absolutos, a que mais sofre variação é o Imposto de Renda, com R\$ 20,0 bilhões de aumento, seguido pela COFINS, com R\$ 15,5 bilhões de acréscimo. A propósito, o Imposto de Renda é das poucas receitas com discreta variação negativa (-0,1 p.p.) em relação ao PIB.

A previsão da receita líquida do RGPS é de R\$ 417,5 bilhões (26,8% da receita total), com elevação prevista de R\$ 16,5 bilhões (4,1%). Destaca-se que, apesar da reforma previdenciária aprovada no ano de 2019, há também discreta variação negativa (-0,2 p.p.) dessas receitas em relação ao PIB.

Quanto às receitas não administradas pela RFB, estimadas em R\$ 167,6 bilhões (10,7% da receita total), o aumento projetado é de R\$ 3,7 bilhões (2,2%). Em sua composição, destacam-se as estimativas de R\$ 60,0 bilhões de *royalties*/compensações financeiras pela exploração de recursos naturais, enquanto dividendos e participações apresentam o maior aumento nominal, de R\$ 3,7 bilhões.

4.1.1. RENÚNCIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Por determinação constitucional (art. 165, § 6º), o projeto de lei orçamentária deve estar acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e as despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Quanto aos benefícios, mais especificamente aos gastos tributários, relativos a impostos e contribuições, a estimativa de renúncia de receitas constante das informações complementares do Poder Executivo é de R\$ 307,9 bilhões para 2021, ou 4,0% do PIB. Esse índice é inferior à projeção de 4,3% do PIB contida no PLOA 2020. O montante estimado representa redução nominal em relação a 2020 da ordem de R\$ 23,0 bilhões.

A distribuição dos benefícios tributários relativos às receitas administradas pela RFB, inclusive contribuições para o RGPS, é apresentada na Tabela 9, classificada segundo as regiões e por tributo. As informações do Poder Executivo também indicam que os gastos tributários correspondem a quase 21% das receitas arrecadadas.

TABELA 9 – ESTIMATIVA DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA POR REGIÃO E TRIBUTO

R\$ milhões

Tributo	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total	PIB (%)
Imposto sobre Importação - II	3.757,2	93,3	17,4	738,3	131,2	4.737,4	0,06
Imposto sobre a Renda Pessoa Física – IRPF	2.276,8	8.562,1	5.876,5	30.557,0	8.665,3	55.937,8	0,73
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica – IRPJ	4.787,7	11.126,7	4.861,8	31.973,2	7.798,1	60.547,5	0,79
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte – IRRF	185,2	668,5	450,0	5.942,1	1.267,8	8.513,6	0,11
Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI-Interno	8.507,8	4.459,5	207,7	1.739,9	543,4	15.458,2	0,20
Imposto sobre Produtos Industrializados - Vinculado à Importação - IPI-Vinculado	4.048,2	14,1	1,6	363,9	15,5	4.443,3	0,06
Imposto sobre Operações Financeiras – IOF	275,6	848,8	529,9	1.395,7	559,9	3.609,8	0,05
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural – ITR	2,4	23,6	0,9	7,9	12,7	47,5	0,00
Contribuição Social para o PIS-PASEP	1.409,4	1.331,6	1.734,6	7.353,5	2.674,1	14.503,2	0,19
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	437,5	1.621,5	1.039,2	9.364,3	2.787,9	15.250,4	0,20
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS	6.644,2	6.888,5	8.827,9	38.694,4	13.635,1	74.690,2	0,97
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	-	-	-	1,6	-	1,6	0,00
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM	461,1	426,3	-	12,8	2,1	902,3	0,01
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE	0,0	0,0	0,2	34,9	0,0	35,2	“
Contribuição para a Previdência Social	1.672,4	5.642,4	6.488,5	24.579,1	10.871,1	49.253,5	0,64
TOTAL	34.465,7	41.706,9	30.036,3	152.758,4	48.964,2	307.931,5	4,02
Gastos / Arrecadação (%)	92,8	38,5	16,6	16,0	23,6	20,7	

Fonte: PLOA 2021 – Informações Complementares.

Os maiores benefícios tributários decorrem de desonerações concedidas no âmbito do IR (R\$ 125,0 bilhões ou 40,6% desses gastos), da Cofins (R\$ 74,7 bilhões ou 24,3% dos gastos) e da Contribuição para o RGPS

(R\$ 49,3 bilhões ou 16% dos gastos), que juntos respondem por quase 81% do total do gasto tributário estimado para o exercício.

Comparando os percentuais constantes das informações complementares do PLOA 2020 e do PLOA 2021, conforme a Tabela 10 abaixo, percebe-se uma pequena redistribuição dos benefícios tributários. Entretanto, a região Sudeste continua recebendo a maior parcela, em valores absolutos, com R\$ 152,8 bilhões ou 49,6% do total. Nas demais regiões, a distribuição percentual dos benefícios é de: Sul com 15,9%; Nordeste com 13,5%; Norte, 11,2%; e Centro-Oeste, 9,8%.

TABELA 10 – ESTIMATIVA DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA POR REGIÃO E TRIBUTO

Região	2020	2021
Norte	12,2%	11,2%
Nordeste	13,0%	13,5%
Centro-Oeste	9,3%	9,8%
Sudeste	50,8%	49,6%
Sul	14,6%	15,9%

Fonte: PLOA 2021 – Informações Complementares.

Considerando o objetivo fundamental da República de redução das desigualdades sociais e regionais e do comando para que os orçamentos fiscal e de investimento das estatais reduzam desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (art. 3º, III, e art. 165, § 7º), é de se notar que 65,5% das renúncias tributárias beneficiam as regiões Sudeste e Sul.

A Tabela 11 apresenta os principais tipos de benefícios tributários concedidos pela União, com destaque para os referentes ao Simples Nacional, no valor de R\$ 74,3 bilhões (24,1% do total), à isenção e não tributação da renda de pessoas físicas, no valor de R\$ 33,5 bilhões (10,9%), à Agricultura e Agroindústria, no valor de R\$ 32,7 bilhões (10,6%), a entidades sem fins lucrativos, no valor de R\$ 29,3 bilhões (9,5%) e à Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio, no valor de R\$ 24,2 bilhões (7,9%).

TABELA 11 – PRINCIPAIS GASTOS TRIBUTÁRIOS

R\$ milhões

Benefício Tributário	Valor	%
Simples Nacional	74.301,2	24,1%
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	33.523,0	10,9%
Agricultura e Agroindústria	32.651,5	10,6%
Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	29.254,7	9,5%
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	24.223,5	7,9%
Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	22.185,5	7,2%
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	14.370,1	4,7%
Benefícios do Trabalhador	14.317,9	4,7%
Desenvolvimento Regional	11.831,1	3,8%
Poupança e Títulos de Crédito - Setor Imobiliário e do Agronegócio	6.876,0	2,2%
Informática e Automação	6.596,4	2,1%
Setor Automotivo	5.944,8	1,9%
Embarcações e Aeronaves	4.502,3	1,5%
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	4.382,3	1,4%
MEI - Microempreendedor Individual	3.150,3	1,0%
Demais	19.820,7	6,4%

Fonte: PLOA 2021 – Informações Complementares.

Essas estimativas de renúncias e benefícios tributários, financeiros e creditícios observam critérios do Poder Executivo, consoante previsão do art. 157 do PLDO 2021. Contudo, referidas diretrizes ainda tramitam no Congresso Nacional e estão sujeitas a alterações.

Dessa forma, é possível que os congressistas retomem disposição constante do art. 116 da LDO 2019, que veda a concessão e a ampliação de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária, creditícia ou patrimonial, no contexto das alterações na legislação tributária e das demais receitas, visando à adequação orçamentária das alterações na legislação. Assim, os critérios empregados pelo Poder Executivo nessas informações complementares podem não satisfazer as necessidades de tramitação das proposições legislativas e do processo legislativo.

Cumpra observar que a Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação (CTCONF), a quem cabe assessorar o órgão central de contabilidade da União na elaboração das normas gerais relativas à consolidação das contas públicas, deverá deliberar, em 21/10/2020, sobre instrução de procedimento contábil (IPC) para reconhecimento, mensuração e evidenciação de benefícios fiscais. Assim, a eventual adoção de critérios distintos dos empregados pelo Poder Executivo, para fins de processo legislativo ou no plano nacional, que vincula também a União, pode conduzir a mudanças qualitativas e quantitativas nas estimativas de renúncias de receitas tributárias apresentadas.

4.2. RECEITAS FINANCEIRAS

As receitas financeiras, ou não primárias, referem-se a fluxos financeiros que não apresentam impacto sobre os resultados fiscais, não afetando, portanto, a dívida líquida.

Essas receitas incluem ingressos referentes a operação de crédito (contratual e emissão de títulos), amortização e encargos de empréstimos concedidos, remuneração de depósitos, inclusive disponibilidades do Tesouro Nacional junto ao Banco Central, e resultado positivo apurado por esse banco.

Consoante a Mensagem Presidencial, em 2019, foram recolhidos ao erário federal R\$ 1.354,0 bilhões de receitas financeiras (18,9% do PIB), enquanto para 2020 estão previstos R\$ 1.921,4 bilhões (26,8% do PIB).

As projeções dessas receitas, no PLOA 2021, somam R\$ 2.587,5 bilhões (33,8% do PIB), dos quais cerca de R\$ 1.603,5 bilhões (62,0% do total das receitas financeiras) correspondem a refinanciamento da dívida e R\$ 827,9 bilhões (32,0% do total das receitas financeiras) a emissão de títulos destinados a outras finalidades (R\$ 453,7 bilhões dependem de aprovação de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional, conforme art. 167, inciso III, da Constituição). Assim, 94,0% das receitas financeiras estão relacionadas a operações de crédito por emissão de títulos, destinados à rolagem da dívida existente ou para suportar demais despesas, correntes e de capital. Cumpra recordar que, apesar da determinação constitucional do art. 52, inciso VI, a União continua sem limite global para sua dívida pública.

Segundo os dados disponíveis no Siga Brasil³¹, a quase totalidade das receitas financeiras (98,7%) transita pelo orçamento fiscal, enquanto apenas 1,3% passa pelo orçamento da seguridade social, composto por R\$ 12,1 bilhões de arrecadação de recursos próprios e R\$ 22,8 bilhões referentes à contribuição patronal ao regime próprio de previdência dos servidores.

³¹ Siga Brasil Relatórios – disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>, acesso em 15 set. 2020.

4.3. REGRA DE OURO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

4.3.1. CONTEXTO DA REGRA DE OURO E PROPOSTA DO EXECUTIVO

A Constituição, em seu art. 167, inciso III, veda a realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital (investimento, inversão financeira e amortização da dívida), salvo quando o excesso de endividamento e as despesas correntes que devam por ele ser suportadas forem autorizados por meio de projetos de lei de créditos adicionais (suplementares e/ou especiais) aprovados por maioria absoluta do Congresso Nacional.

Art. 167 – São vedados:

(...)

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

O cumprimento da regra de ouro deve ser verificado em três momentos: (i) elaboração do projeto de lei orçamentária; (ii) aprovação e publicação da respectiva lei; e (iii) execução orçamentária³². Ainda que o comando constitucional baste à conclusão de que a regra de ouro deve ser observada no projeto e na lei orçamentária, duas normas reiteram esse entendimento. Assim determina a LRF, no § 2º de seu art. 12³³:

Art. 12 (...)

(...)

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. (negritamos)

Por sua vez, a Resolução/SF nº 48/2007 assim dispõe:

Art. 6º O cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º Para fins do disposto neste artigo, verificar-se-ão, separadamente, o exercício anterior e o exercício corrente, tomando-se por base:

I - no exercício anterior, as receitas de operações de crédito nele realizadas e as despesas de capital nele executadas; e

I - no exercício corrente, as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária. (negritamos)

Como se observa, devendo ser aprovadas por créditos adicionais, as receitas e as despesas que não se conformam com o disposto no art. 167, inciso III, da Constituição não podem ser autorizadas pela lei orçamentária anual.

O limite para a realização de operação de crédito constante do mencionado dispositivo constitucional é comumente denominado “regra de ouro” das finanças públicas. Em decorrência desse preceito, o montante dos gastos correntes necessários ao funcionamento da administração pública federal e ao cumprimento de suas obrigações (despesas correntes primárias obrigatórias e discricionárias e despesas correntes financeiras) não pode ser financiado por operações de crédito, devendo contar com outros recursos da União, sejam receitas

³² Registre-se que há diferenças nos procedimentos de verificação da regra de ouro:

a) na elaboração/aprovação dos orçamentos, o entendimento prevalente no meio técnico não admite que as estimativas referentes aos saldos de exercícios anteriores sejam consideradas como fontes que possam suportar as despesas, o que aumenta a necessidade de se incluir estimativas de operações de crédito (no exercício financeiro, saldos de exercícios anteriores podem efetivamente substituir parte das operações de crédito autorizadas na lei orçamentária); e

b) na execução orçamentária, com fundamento no art. 6º, § 4º, da Resolução/SF nº 48/2007, parte das operações de crédito realizadas no exercício financeiro pode não ser computada para fins de verificação da regra de ouro, quando efetuada no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal e a despesa correspondente ocorrer somente no exercício subsequente; enquanto não utilizados, os recursos constituem um “colchão de liquidez” (essa situação, que não é considerada na elaboração/aprovação dos orçamentos, aparentemente conflita com o disposto no art. 32, § 3º, da LRF, o qual determina que, para fins do atendimento da regra de ouro, deve ser considerado o total dos recursos de operações de crédito ingressados no exercício financeiro).

³³ O STF, na ADI 2.238, conferiu interpretação a esse dispositivo conforme o inciso III do art. 167 da Constituição, explicitando que a proibição ali prevista não abrange operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. (cfe. ABRAHAM, Marcus. Lei de responsabilidade fiscal comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 142).

correntes (tributos, ingressos decorrentes da exploração do patrimônio, juros e encargos recebidos, remuneração de aplicações financeiras, venda de serviços etc.) ou outras receitas de capital além das operações de crédito (alienação de ativos, amortização de empréstimos concedidos, saldos de exercícios anteriores etc.).

Por antever que parte das despesas correntes da União não teria cobertura financeira para fins de elaboração do orçamento de 2021, o Poder Executivo incluiu dispositivo, transcrito abaixo, no projeto de lei de diretrizes orçamentárias para possibilitar que a lei orçamentária contenha, em órgão orçamentário específico, operações de crédito excedentes ao limite constitucional, bem como gastos correntes primários a serem por elas cobertos³⁴.

A execução dessas receitas e despesas, contudo, mesmo após a publicação da lei orçamentária, estará condicionada ao cumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição, que exige a aprovação de projeto de lei de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional.

O dispositivo mencionado corresponde ao art. 23 do PLDO 2021:

Art. 23. O Projeto de Lei Orçamentária de 2021 e a respectiva Lei poderão conter, em órgão orçamentário específico, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias³⁵, condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição.

§ 1º Os montantes das receitas e das despesas a que se refere o caput serão equivalentes à diferença positiva, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, entre o total das receitas de operações de crédito e o total das despesas de capital.

§ 2º A Mensagem de que trata o art. 11 apresentará as justificativas para a escolha das programações referidas no caput, a metodologia de apuração e a memória de cálculo da diferença de que trata o § 1º e das respectivas projeções para a execução financeira dos exercícios de 2021 a 2023.

§ 3º Os montantes de que trata o § 1º poderão ser reduzidos por meio de abertura de crédito suplementar nos termos do disposto no art. 46, por meio da substituição da receita de operações de crédito por outra fonte de recurso, observado o disposto no § 2º do art. 43.

§ 4º Na hipótese prevista no caput, o Chefe do Poder Executivo federal deverá informar ao Congresso Nacional, na mensagem de que trata o art. 11, as medidas adotadas e a adotar com o objetivo de reduzir a necessidade de realização de operações de crédito durante a execução orçamentária.

Observe-se que o § 3º do art. 23 do PLDO 2021 prevê que o valor do projeto de lei a ser aprovado pelo Congresso Nacional por maioria absoluta poderá ser inferior ao montante inicialmente considerado no projeto e na lei orçamentária (no PLOA 2021, a previsão é de que a regra de ouro seja descumprida em R\$ 453,7 bilhões). Essa disposição faz todo sentido, uma vez que o Poder Executivo, ao longo da execução do orçamento de 2021, poderá utilizar recursos referentes a saldos de exercícios anteriores (acumulados até 31 de dezembro de 2020), bem como eventual excesso de arrecadação, para substituir operações de crédito excedentes, caso em que poderá abrir créditos suplementares por ato próprio.

Deve-se destacar que tais procedimentos não visam garantir o cumprimento da regra de ouro, mas apenas atenuar dificuldades que podem se impor à execução orçamentária, especialmente no caso de demora da aprovação de projeto de lei de crédito suplementar no exercício de 2021 por maioria absoluta do Congresso Nacional. A inevitabilidade do descumprimento é clara e decorre da magnitude do montante das operações de crédito excedentes ao limite constitucional, valor que não pode, de modo algum, ser substituído integralmente

³⁴ Expediente já adotado desde o PLDO 2019 e PLOA 2019.

³⁵ A postergação de autorização orçamentária que, efetivamente, apenas pode ser conferida pela aprovação, por maioria absoluta do Congresso Nacional, de projeto de lei de crédito adicional poderia também incidir sobre juros e encargos, que igualmente constituem despesas correntes, porém de natureza financeira. Assim, de acordo como o caput do art. 23 do PLDO 2021, existe um privilégio conferido às dotações destinadas ao pagamento de juros e encargos da dívida, de modo que devam ser necessariamente autorizadas pela lei orçamentária.

por excesso de arrecadação ou recursos oriundos do cancelamento de despesas correntes primárias. Assim, a aprovação de projeto de lei de crédito suplementar³⁶ vem se tornando um ato meramente formal, despido de qualquer conteúdo efetivamente deliberativo³⁷. É visível, a propósito, a progressiva rotinização desses expedientes: se quando foram propostos pela primeira vez, em 2018, geraram intensa polêmica, agora parecem ter sido quase que plenamente assimilados pelos agentes políticos e econômicos.

Ressalte-se que a manutenção dos expedientes atuais será necessária, no mínimo, para os exercícios seguintes de 2022 e 2023, uma vez que consta na Mensagem Presidencial a previsão de descumprimento da regra de ouro também para esses exercícios financeiros, nos montantes de R\$ 374,7 bilhões e R\$ 294,8 bilhões, respectivamente.

É oportuno, ainda, relacionar os principais fatores causadores da insuficiência de recursos para o cumprimento da regra de ouro, apresentados na Tabela 12.

TABELA 12 - FATORES CAUSADORES DA INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS PARA O CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO

R\$ milhões

Item	Total
Despesas correntes (A)	607.005,50
Despesas com juros	362.618,20
Deficit primário corrente orçamentário	191.563,60
Reserva de contingência financeira	27.110,00
Outras despesas financeiras	25.713,70
Receitas financeiras (exceto operações de crédito) (B)	153.290,10
Montante de descumprimento da regra de ouro (A - B)	453.715,40

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2021. Elaboração própria.

Como pode ser visto, os principais fatores para o descumprimento da regra de ouro são as despesas com juros (R\$ 362,6 bilhões) e o *deficit* primário corrente (R\$ 191,6 bilhões). As receitas financeiras (exceto operações de crédito) são insuficientes para a cobertura desses itens, o que leva à necessidade de realização de operações de crédito para a cobertura do *deficit* corrente total, provocando descumprimento da regra de ouro.

4.3.2. DESPESAS CONDICIONADAS NO PLOA 2021

Com fundamento no art. 23 do PLDO 2021, a proposta orçamentária apresenta necessidade de realização de operações de crédito acima do limite constitucional no montante de R\$ 453,7 bilhões, bem como indica as despesas a serem suportadas por esses recursos.

Primeiramente, é interessante verificar a composição das despesas condicionadas em relação ao identificador de resultado primário, que indica se a despesa é obrigatória ou discricionária. Assim, do montante total de R\$ 453,7 bilhões condicionados, R\$ 432,7 bilhões (95,4%) referem-se a despesas obrigatórias e apenas R\$ 21,0 bilhões (4,6%) referem-se a despesas discricionárias.

³⁶ O art. 167, inciso III, da Constituição também admite o crédito especial para submeter operações de créditos excedentes à deliberação do Poder Legislativo. No entanto, da forma como foram elaborados os projetos de lei orçamentária para 2019, 2020 e 2021, o previsto é a submissão, ao Congresso Nacional, de projeto de lei de crédito suplementar.

³⁷ A rigor, o projeto de lei a ser encaminhado em 2021 não cuida de uma necessidade específica, que seria verificada apenas após a publicação do orçamento e que, então, deveria ser suportada, na falta de outros recursos, por operações de créditos excedentes ao limite constitucional, como seria de se esperar pelo teor do art. 167, inciso III, da Constituição. Ao contrário disso, o projeto de lei trata de despesas conhecidas desde a elaboração do PLOA 2021 (mas que não podem ser autorizadas a partir desse instrumento) e que se referem a muitas programações dispersas pelos orçamentos fiscal e da seguridade social, de sorte que a não aprovação implica a suspensão de diversos pagamentos aos credores da União, como fornecedores e servidores, com o inevitável comprometimento do funcionamento dos serviços públicos.

Por sua vez, a Tabela 13 detalha a projeção da despesa primária constante do PLOA 2021 relativa a cada órgão³⁸, repartindo-a em duas parcelas. A primeira delas estará autorizada logo que a lei orçamentária entrar em vigor, enquanto a segunda somente estará autorizada após a aprovação de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional.

TABELA 13 - DESPESA PRIMÁRIA DO PODER EXECUTIVO POR ÓRGÃO – PLOA 2021

R\$ milhões

Órgão do Poder Executivo ⁽¹⁾	Projeção Total do PLOA 2021	Parcela Autorizada no PLOA 2021	Parcela Condicionada à Aprovação de Crédito Suplementar	
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	1.359,1	722,7	636,4	46,8%
22000 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	13.771,5	7.525,8	6.245,7	45,4%
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES	5.268,3	2.954,3	2.314,0	43,9%
25000 - MINISTÉRIO DA ECONOMIA	825.849,8	537.580,5	288.269,3	34,9%
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	113.471,9	64.935,4	48.536,4	42,8%
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	15.400,5	8.898,4	6.502,1	42,2%
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	8.001,7	6.925,7	1.076,0	13,4%
35000 - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	4.075,7	1.841,9	2.233,8	54,8%
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	135.071,6	132.815,0	2.256,6	1,7%
37000 - CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	1.016,7	407,8	608,9	59,9%
39000 - MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	12.895,0	10.756,1	2.138,9	16,6%
41000 - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	2.972,6	1.939,4	1.033,2	34,8%
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	2.151,3	1.254,3	897,0	41,7%
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	110.784,2	60.038,7	50.745,5	45,8%
53000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	8.917,2	6.296,8	2.620,4	29,4%
54000 - MINISTÉRIO DO TURISMO	1.225,0	642,3	582,7	47,6%
55000 - MINISTÉRIO DA CIDADANIA	104.181,8	103.115,3	1.066,5	1,0%
60000 - GABINETE DA VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	15,8	5,6	10,2	64,6%
63000 - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	3.678,9	1.454,9	2.224,0	60,5%
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	39.489,5	14.260,7	25.228,8	63,9%
73000 - TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	292.610,2	288.132,4	4.477,8	1,5%
74000 - OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	11.100,8	7.225,6	3.875,2	34,9%
81000 - MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS	289,4	153,5	135,8	46,9%
90000 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	9.054,6	9.054,6	-	0,0%
TOTAL	1.722.653,0	1.268.937,6	453.715,4	26,3%

Fonte: Siga Brasil / PLOA 2021.

1) Considera as unidades orçamentárias originárias e as que lhe são correspondentes situadas no órgão 93000.

Tanto as projeções das receitas de operações de crédito excedentes quanto as das despesas que devam ser suportadas com esses recursos constam da proposta orçamentária associadas à fonte de recursos “944 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações - Condicionados”, no órgão orçamentário “93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no Inciso III do Art. 167 da Constituição”. Porém, na elaboração da Tabela 13, as despesas constantes desse órgão foram redistribuídas para os órgãos originários, com vistas a favorecer a evidencição das parcelas de despesas que estarão autorizadas na LOA 2021 e as que dependem de aprovação de projeto de lei de crédito suplementar.

³⁸ Cada órgão da tabela considera o conjunto das unidades orçamentárias originárias e as que lhe são correspondentes situadas no órgão “93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição”.

Assim como ocorre na LOA 2020, no PLOA 2021 as despesas condicionadas concentram-se unicamente no Poder Executivo. Não há, portanto, qualquer despesa dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União ou da Defensoria Pública da União que esteja condicionada à aprovação do crédito suplementar por maioria absoluta. Como se observa na Tabela 13, no âmbito do Poder Executivo, do total das despesas primárias projetadas para o exercício de 2021 (R\$ 1.722,6 bilhões), 26,3% somente poderão ser autorizadas por instrumento distinto da lei orçamentária anual (R\$ 453,7 bilhões).

Em termos de montante condicionado, destacam-se o Ministério da Economia, com R\$ 288,3 bilhões, o Ministério da Defesa, com R\$ 50,7 bilhões e o Ministério da Educação, com R\$ 48,5 bilhões. Somados, esses três órgãos representam 85,4% das despesas condicionadas.

Em termos de percentual da despesa primária condicionada, há cinco órgãos orçamentários com valores acima de 50%: Gabinete da Vice-Presidência da República (64,6%), Encargos Financeiros da União (63,9%), Advocacia-Geral da União (60,5%), Controladoria-Geral da União (59,9%) e Ministério das Relações Exteriores (54,8%). Observe-se que elevados percentuais de despesas condicionadas poderão criar empecilhos maiores para a execução orçamentária, uma vez que tais gastos somente poderão ser realizados após a aprovação por maioria absoluta do crédito suplementar a ser encaminhado ao Congresso Nacional. Assim, percentuais superiores a 50% poderão gerar dificuldades caso o referido crédito não seja aprovado até meados de 2021.

De outro lado, importantes Ministérios, como o da Saúde e o da Cidadania, possuem baixo volume de despesas condicionadas, tanto em números absolutos (R\$ 2,3 bilhões e R\$ 1,1 bilhão, respectivamente) quanto em percentual do montante de suas despesas primárias (1,7% e 1,0%, respectivamente).

O Anexo a esta Nota Técnica detalha as programações do Poder Executivo, indicando as parcelas condicionadas. A Tabela 14 sumariza essas informações.

TABELA 14 DESPESA PRIMÁRIA DO PODER EXECUTIVO - PLOA 2021

R\$ milhões

Despesa Primária do Poder Executivo	Projeção Total do PLOA 2021	Parcela Autorizada no PLOA 2021	Parcela Condicionada à Aprovação de Crédito Suplementar	
Benefícios Previdenciários - RGPS	712.012,6	439.859,6	272.153,0	38,2%
Pessoal e Encargos Sociais	286.726,1	167.492,6	119.233,5	41,6%
LOAS/RMV	66.122,5	65.899,4	223,2	0,3%
Sentenças Judiciais (exceto RGPS, pessoal e LOAS)	20.646,2	5.531,6	15.114,7	73,2%
Complementação FUNDEB	19.604,4	5.213,1	14.391,3	73,4%
Subsídios, subvenções econômicas e Proagro	11.752,1	8.051,4	3.700,7	31,5%
Compensação ao RGPS pelas desonerações	3.704,9	1.852,5	1.852,5	50,0%
Acordo entre União, Estados e Distrito Federal (ADO 25)	4.000,0	1.877,6	2.122,4	53,1%
Demais Obrigatórias	485.686,9	481.788,5	3.898,4	0,8%
Bolsa Família	34.858,2	34.322,5	535,7	1,5%
Benefícios aos servidores	14.513,2	11.909,2	2.604,0	17,9%
Demais	436.315,5	435.556,8	758,7	0,2%
Discricionárias	112.397,2	91.371,6	21.025,7	18,7%
TOTAL	1.722.653,0	1.268.937,6	453.715,4	26,3%

Fonte: Siga Brasil / PLOA 2021.

Como se observa, as despesas condicionadas estão maciçamente concentradas em dois grupos: nos benefícios previdenciários e nas despesas com pessoal e encargos sociais. Esses dois grupos somam R\$ 391,4 bilhões em despesas condicionadas, perfazendo 86,3% do total condicionado. Nessas despesas, o percentual da parcela condicionada frente à despesa total correspondente é de 38,2% e 41,6%, respectivamente.

Especial atenção deve ser dada à situação das despesas com a complementação da União ao FUNDEB. Nesse caso, não apenas o montante condicionado é relevante em termos absolutos (R\$ 14,4 bilhões), mas também seu percentual é muito elevado, totalizando 73,4% da despesa total. Essa situação pode trazer dificuldades para a execução orçamentária desta ação.

Outras despesas com alto índice de postergação da autorização orçamentária, detalhadas no Anexo a esta Nota Técnica, referem-se a precatórios relativos a pessoal e encargos sociais (87,8%) e pessoal militar ativo e inativo, das Forças Armadas e dos ex-Territórios e do antigo Estado da Guanabara (75,0%), as quais podem enfrentar óbices para a execução orçamentária.

4.4. DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (DRU)

A Desvinculação das Receitas da União (DRU), prorrogada até 31 de dezembro de 2023 pela EC nº 93/2016, desvincula de órgão, fundo ou despesa 30% da arrecadação federal de contribuições sociais, contribuições de intervenção no domínio econômico e taxas, o que reduz o grau de rigidez orçamentária para alocação dos recursos. Até 2015, a DRU incidia também sobre 20% de impostos, mas não sobre taxas. Essa Emenda Constitucional também desvinculou recursos de Estados, Distrito Federal e Municípios.

Na esfera federal, a desvinculação não abrange as contribuições sociais do Salário-Educação e as destinadas ao custeio da seguridade social, em conformidade com ressalvas contidas nos §§ 2º e 4º do art. 76 do ADCT.

Em observância ao requerido pelo Anexo II, inciso X, do PLDO 2021, informações substantivas sobre a DRU, por natureza de receita orçamentária, constam das informações complementares ao PLOA 2021, na forma do “Demonstrativo da Desvinculação das Receitas da União - DRU no PLOA-2021”. Tais informações foram disponibilizadas ao Congresso Nacional em 15 de setembro.

Os recursos desvinculados totalizam R\$ 7,4 bilhões, dos quais R\$ 4,4 bilhões (59,8%) estão associados a contribuições econômicas; R\$ 0,7 bilhão (9,0%), a contribuições sociais; e R\$ 2,3 bilhões (31,2%), a taxas. Cumpre mencionar que, na proposta orçamentária para 2019, o montante de recursos desvinculados foi estimado em R\$ 132,8 bilhões, enquanto na proposta para 2020 o valor estimado foi de R\$ 11,3 bilhões. A abrupta queda experimentada a partir do PLOA 2020 deve-se ao fato de que, no bojo da reforma da previdência (aprovada pela EC nº 103, de 12/11/2019), foram excluídas da base de cálculo da DRU todas as contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social (saúde, previdência e assistência social)³⁹.

³⁹ Nas informações complementares ao PLOA 2020, já se assumia a hipótese de aprovação da reforma da previdência na forma da PEC nº 6/2019.

5. DESPESAS

As projeções de despesa constantes da proposta orçamentária totalizam R\$ 4.291,9 bilhões, dos quais R\$ 4.147,6 bilhões referem-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 144,3 bilhões ao orçamento de investimento das empresas estatais. A tabela seguinte resume o total de despesas e, para os orçamentos fiscal e da seguridade social, as agrupa quanto à influência sobre o resultado primário e à possibilidade de limitação de empenho.

TABELA 15 - DESPESAS TOTAIS DO ORÇAMENTO EM GRANDES NÚMEROS

R\$ bilhões

Detalhamento	2020				2021		Variação % (b/a-1)
	PLOA	%	LOA (1) (a)	%	PLOA (b)	%	
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	3.558,5	96,7	3.565,5	96,7	4.147,6	96,6	16,3
Despesas Primárias	1.749,4	47,5	1.756,4	47,6	1.788,2	41,7	1,8
Obrigatórias	1.639,0	44,5	1.620,5	44,0	1.666,1	38,8	2,8
Discricionárias	110,4	3,0	135,9	3,7	122,1	2,8	-10,1
Despesas Financeiras	1.809,1	49,2	1.809,1	49,1	2.359,3	55,0	30,4
Orçamento de Investimento	121,4	3,3	121,4	3,3	144,3	3,4	18,8
TOTAL	3.679,9	100,0	3.686,9	100,0	4.291,9	100,0	16,4

Fonte: PLOA 2020 / Siga Brasil.

1) Valores relativos ao Autógrafo do PLOA 2020.

O total das despesas no PLOA 2021 cresceu 16,4% em comparação com a LOA 2020, fortemente influenciado pelas despesas financeiras⁴⁰. Dos R\$ 604,9 bilhões ampliados no PLOA 2021, R\$ 550,2 bilhões (90,9%) referem-se ao aumento de despesas financeiras causado pela necessidade de refinanciamento de parte da dívida pública, relativa a títulos com vencimento em 2021.

Ainda contrastando o PLOA 2021 com a LOA 2020, verifica-se que as despesas primárias sofreram pequena ampliação (1,8%), já que grande parte do aumento das despesas obrigatórias foi compensado por redução de 10,1% nas discricionárias. Comparando-se o PLOA 2021 com o PLOA 2020, no entanto, identifica-se variação positiva de 10,6% nas despesas discricionárias, sendo -0,7% em outras despesas correntes, 35,7% em investimentos e 253,3% em inversões financeiras, causada principalmente pelas ações “00SC - Participação da União no Capital de nova Estatal controladora de Itaipu Binacional e a Eletrobras Termonuclear S.A” (R\$ 4,0 bilhões) e “00OP - Integralização de Cotas de Capital em Organismos Financeiros Internacionais” (R\$ 1,2 bilhão).

5.1. TETO PARA DESPESA PRIMÁRIA

5.1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em face do Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela EC nº 95/2016 para vigorar por vinte exercícios financeiros a partir de 2017, as despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União devem observar limites individualizados, definidos para o Poder Executivo e para cada um dos Órgãos dos demais Poderes e órgãos autônomos, conforme art. 107, *caput* e incisos I a V, do ADCT. O somatório desses limites constitui o teto de gastos primários da União.

Para a elaboração do PLOA 2021, o teto dos gastos serviu não apenas para fixar o limite para as despesas primárias, mas também foi adotado como referência para fixar a meta de resultado fiscal do ano. Quando da elaboração do PLDO 2021, a meta de resultado primário calculada para o governo central previa um *deficit* de R\$ 149,6 bilhões. No PLOA 2021, feitas as atualizações, chegou-se a uma previsão de *deficit* de R\$ 233,6 bilhões, o que reflete o impacto da pandemia da Covid-19 nas receitas primárias em 2021.

As bases de cálculo dos limites individualizados correspondem aos montantes das despesas pagas, inclusive à conta de restos a pagar, e de outras operações que tenham afetado o resultado primário de 2016. Essas bases foram corrigidas em 7,2% para se chegar aos limites aplicáveis ao exercício de 2017. Para os anos subsequentes, os limites de cada ano correspondem aos limites do ano anterior, atualizados pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no período de doze meses encerrado em junho – dois meses antes do envio do projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional (art. 107, § 1º, inciso II, do ADCT)⁴¹.

Os limites individualizados e, portanto, o teto de gastos da União, não se aplicam, em conformidade com o disposto no art. 107, § 6º, do ADCT, às seguintes despesas:

I - com transferências constitucionais relativas:

- a) ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF – art. 21, inciso XIV, da Constituição e Lei nº 10.633/2002);
- b) à repartição de recursos arrecadados a título de participação no resultado e de compensação financeira referentes à produção de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais (art. 20, § 1º, da Constituição);
- c) à repartição de impostos (arts. 146, parágrafo único, inciso III, 153, § 5º, 157, 158, incisos I e II e 159 da Constituição);
- d) à repartição da contribuição do salário educação (art. 212, § 6º, da Constituição);
- e) à complementação da União ao Fundeb (art. 212-A, *caput*, incisos IV e V, da Constituição);

II - decorrentes da abertura de créditos extraordinários;

III - não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV - com aumento de capital de empresa estatal não dependente.

Ademais, o pagamento de restos a pagar inscrito até 2015 não se submete ao teto de gastos, desde que observada a meta de resultado primário estabelecida para os orçamentos fiscal e da seguridade social (art. 107, § 11, do ADCT).

5.1.2. LIMITES INDIVIDUALIZADOS APLICÁVEIS A 2021

Os limites individualizados vigentes em 2020 foram atualizados pela variação acumulada do IPCA no período de doze meses encerrado em junho/2020 (2,13%), de modo que o teto de gastos da União para despesa primária alcança R\$ 1.485,9 bilhões em 2021, conforme mostrado a seguir.

TABELA 16 - DEMONSTRAÇÃO DO LIMITE PARA DESPESA PRIMÁRIA APLICÁVEL AO EXERCÍCIO DE 2021

	R\$ 1,00
A. Limite para Despesas Primárias 2020	1.454.946.093.280
B. IPCA (jul/2018 a jun/2019)	2,13%
C. Limite para Despesas Primárias 2021 [A x B]	1.485.936.445.066

Fonte: Mensagem Presidencial do PLOA 2021.

Cumpra observar que o teto de gastos aplicável a 2020, inicialmente calculado em R\$ 1.454.470,3 milhões, sofreu ajustes posteriores que o aumentaram em R\$ 475,8 milhões. As alterações dizem respeito aos limites individualizados do Poder Judiciário e do Ministério Público da União em decorrência dos Acórdãos nºs 3.072/2019 e 362/2020, ambos do Plenário do TCU⁴².

Em consonância com o art. 107, § 3º, do ADCT, a mensagem que encaminhar o projeto da lei orçamentária deve demonstrar os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados. A Tabela 17

⁴¹ A metodologia de cálculo dos limites individualizados pode sofrer revisão a partir de 2026, décimo ano de vigência no novo regime fiscal, por meio da aprovação de projeto de lei complementar de iniciativa do Poder Executivo (art. 108 do ADCT).

⁴² Esses acórdãos, proferidos no âmbito do TC 040.306/2019-4, impõem que as parcelas de auxílio moradia pagas à conta de dotações autorizadas pelo crédito extraordinário aberto pela MP nº 711/2016 sejam consideradas nos limites individualizados do ano base (2016), aumentando-os.

foi elaborada com base nos dados informados na Mensagem Presidencial, de modo a evidenciar o valor máximo de programação para 2021.

TABELA 17 - LIMITE PARA DESPESA PRIMÁRIA E VALOR MÁXIMO DE PROGRAMAÇÃO

R\$ milhões

Item	Mensagem do PLOA 2021	Ajustes ⁽¹⁾	Valores Ajustados
Limite Aplicável a 2021	1.485.936,4		1.485.936,4
(+) Ajuste Caixa/Competência (Float) ⁽²⁾	9.737,5	-1.372,9	8.364,6
Benefícios Previdenciários	7.596,4		7.596,4
Pessoal	1.039,8		1.039,8
Subsídios, Subvenções e Proagro	1.101,3	-1.372,9	-271,6
(-) Demais Operações que afetam o Resultado Primário ⁽³⁾	15.331,5	-1.372,9	13.958,6
Fabricação de cédulas e moedas	1.003,7		1.003,7
Subsídios aos Fundos Constitucionais	9.449,5		9.449,5
Operações <i>Net Lending</i>	3.367,9	-1.372,9	1.995,0
Impacto Primário do FIES	1.510,3		1.510,3
(=) Valor máximo de programação para 2021	1.480.342,5		1.480.342,5
(-) Valor programado no PLOA 2021	1.480.342,5		1.480.342,5
(=) Valor passível de programação	0,0		0,0

Fonte: PLOA 2021 (Quadro 2 da Mensagem Presidencial e Quadro 9B constante do Volume I) e informações prestadas pela SOF.

1) Ajustes decorrentes de erros ocorridos na elaboração do “Quadro 2: Demonstrativo da Compatibilidade do PLOA 2021 com os limites estabelecidos no art. 107 do ADCT”, constante da Mensagem Presidencial.

2) Exclusão das despesas de 2021 que devam ser pagas em 2022 e inclusão das despesas de 2020 que devam ser pagas em 2021.

3) Despesas que não tramitam pelos orçamentos fiscal e da seguridade social, mas afetam o resultado primário.

Conforme se observa, partindo do limite aplicável a 2020 e procedendo-se ao ajuste dos regimes de caixa e competência e à dedução das operações extraorçamentárias que impactam o resultado primário, que ocorrem apenas ao âmbito do Poder Executivo, chega-se ao valor máximo de R\$ 1.480.342,5 milhões que podem ser programados em 2021, montante que está sendo observado no projeto.

Em acréscimo à demonstração da compatibilidade do projeto com o limite global para despesa primária estabelecido no art. 107 do ADCT, a Mensagem Presidencial também apresentou demonstrativo dos limites individualizados por Poder e órgão. Como forma de facilitar a compreensão dessa informação, a Tabela 18 confronta cada limite individualizado com o respectivo valor máximo de programação e com o valor constante do PLOA 2021, de forma a demonstrar a compatibilidade da proposta com o novo regime fiscal.

TABELA 18 - LIMITES INDIVIDUALIZADOS E VALORES MÁXIMOS DE PROGRAMAÇÃO

R\$ milhões

Órgão	Limite aplicável a 2021	Ajuste caixa/comp..	Demais desp. que afetam o Res. Prim.	Valor máximo de progr.	Valor programado no PLOA 2021	Diferença
	a	b	c	d = a + b - c	e	f = e - d
PODER EXECUTIVO	1.421.604,1	8.364,6	13.958,6	1.416.010,1	1.415.948,4	61,7
DEMAIS PODERES	64.332,3			64.332,3	64.394,0	- 61,7
PODER JUDICIÁRIO	44.188,8			44.188,8	44.188,8	-
Supremo Tribunal Federal	659,5			659,5	659,5	-
Superior Tribunal de Justiça	1.550,1			1.550,1	1.550,1	-
Justiça Federal	11.435,8			11.435,8	11.435,8	-
Justiça Militar da União	557,2			557,2	557,2	-

Órgão	Limite aplicável a 2021	Ajuste caixa/comp..	Demais desp. que afetam o Res. Prim.	Valor máximo de progr.	Valor programado no PLOA 2021	Diferença
	a	b	c	d = a + b - c	e	f = e - d
Justiça Eleitoral	7.535,6			7.535,6	7.535,6	-
Justiça do Trabalho	19.495,0			19.495,0	19.495,0	-
Justiça do DF e Territórios	2.754,1			2.754,1	2.754,1	-
Conselho Nacional de Justiça	201,4			201,4	201,4	-
PODER LEGISLATIVO	12.837,5			12.837,5	12.837,5	-
Câmara dos Deputados	6.166,1			6.166,1	6.166,1	-
Senado Federal	4.538,8			4.538,8	4.538,8	-
Tribunal de Contas da União	2.132,6			2.132,6	2.132,6	-
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	6.746,6			6.746,6	6.808,3	- 61,7
Ministério Público da União	6.661,0			6.661,0	6.722,7	- 61,7
Cons. Nac. do Ministério Público	85,6			85,6	85,6	-
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	559,4			559,4	559,4	-
TOTAL	1.485.936,4	8.364,6	13.958,6	1.480.342,5	1.480.342,5	-

Fonte: PLOA 2021 / Siga Brasil.

Conforme já mencionado, os limites individualizados dos órgãos do Poder Judiciário e do MPU sofreram correções em decorrência dos Acórdãos nºs 3.072/2019 e 362/2020, ambos do Plenário do TCU, o que teve reflexos também no limite total das despesas primárias da União.

Tendo sido recalculado o limite individualizado do MPU, despacho do Ministro Relator Bruno Dantas, no âmbito do processo TC 040.306/2019, assegurou ao órgão a possibilidade de realizar despesas em montantes que não puderam ser incluídas nos orçamentos de 2017 e de 2018, totalizando R\$ 228,5 milhões. Desse valor, R\$ 166,8 milhões constaram do PLN nº 23/2020 (Lei nº 14.050/2020), restando ainda R\$ 61,7 milhões, ora incorporados ao orçamento de 2021. Dessa forma, tanto no exercício financeiro em curso, como em 2021, as despesas do MPU devem ultrapassar seu limite individualizado, em montantes correspondentes às parcelas referidas.

Nos dois exercícios financeiros, o Poder Executivo se propõe a reduzir suas despesas, como forma de o teto de gastos da União ser observado. A possibilidade de um órgão ultrapassar seu limite individualizado não encontra amparo nas disposições da EC nº 95/2016, vez que esse limite deve ser aplicado anualmente, sem a previsão de que eventual economia de recursos em um exercício, deliberada ou imposta por força das circunstâncias, possa ser aplicada em exercícios subsequentes, ultrapassando o patamar constitucionalmente estabelecido.

Recorde-se que, havendo descumprimento de limite individualizado, devem-se aplicar, ao respectivo órgão, as medidas de ajuste de despesa previstas no art. 109, *caput*, incisos I a VIII, do ADCT. Essas medidas se traduzem nas seguintes vedações, aplicáveis até o final do exercício financeiro em que o excesso de gasto for afastado:

- I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;*
- II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;*
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;*
- IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;*

- V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;*
- VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;*
- VII - criação de despesa obrigatória; e*
- VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.*

Em decorrência do disposto no art. 109, § 1º, do ADCT, as vedações previstas nos incisos I, III e VI do *caput* aplicam-se também ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Ademais, o descumprimento de qualquer limite individualizado implica a não concessão da revisão geral das remunerações e subsídios a que se refere o art. 37, *caput*, inciso X, da Constituição.

5.1.3. IMPLICAÇÕES DO NOVO REGIME FISCAL NO PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO

De acordo com a Resolução nº 1/2016-CN, para fins de aprovação de emendas, o Congresso Nacional pode utilizar recursos primários oriundos de: (i) reestimativa positiva da receita, (ii) reserva de contingência, e (iii) cancelamento de programações.

Contudo, em face do teto de gastos da União, já integralmente comprometido na proposta orçamentária, torna-se inviável a apropriação de recursos oriundos de eventual reestimativa da receita para o atendimento de emendas, exceto quanto às despesas ressalvadas pelo § 6º do art. 107 do ADCT.

Esse fato é positivo no sentido de desestimular reestimativa demasiadamente otimista da receita, o que contribui para minimizar a frustração da arrecadação no exercício financeiro e, consequentemente, a necessidade de contingenciamento da despesa.

Conforme previsto no art. 11, inciso VII, do PLDO 2021, o PLOA 2021 foi elaborado de forma compatível com os limites do Novo Regime Fiscal, salvo quanto à parcela de despesa do MPU que ultrapassa o respectivo limite individual (R\$ 61,7 milhões).

A instituição de limites individualizados também restringe a utilização da reserva de contingência ou o cancelamento de programações do Poder Executivo para o atendimento de emendas em favor dos órgãos situados fora de sua abrangência, pois não há caso em que a programação da despesa se encontre aquém do limite individualizado.

Nesse contexto, a aprovação de emendas em favor de órgão situado fora da abrangência do Poder Executivo somente se torna viável por meio de cancelamentos compensatórios de programação do mesmo órgão. No caso de emendas em favor do Poder Executivo, pode-se utilizar, para fins de obtenção de recursos, tanto o cancelamento de programações como a utilização da reserva de contingência, uma vez que esta é computada dentro de seu limite individualizado.

A esse respeito, em sessão de 19/09/2017, a CMO aprovou a Instrução Normativa nº 01/2017, determinando que emendas destinadas ao acréscimo de despesa primária indiquem cancelamentos compensatórios no âmbito do mesmo Poder ou órgão, como forma de adequá-las aos respectivos limites individualizados.

5.2. EDUCAÇÃO

5.2.1. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

As despesas relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) estão definidas no art. 70 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB) como aquelas “realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis”. Os arts. 70 e 71 da LDB relacionam as despesas que devem e as que não devem ser consideradas como de MDE.

A aplicação mínima em MDE para 2021 deve corresponder ao valor mínimo para 2020 (R\$ 54,4 bilhões) corrigido pela variação acumulada do IPCA no período de doze meses completado em junho/2020, nos termos do art. 110, inciso II, do ADCT. Assim, corrigindo-se o valor aplicável a 2020 pela inflação de 2,13%, obtém-se o montante mínimo a ser aplicado em 2021, correspondente a R\$ 55,6 bilhões⁴³.

As despesas com MDE estão indicadas no PLOA 2021 pelo identificador de uso 8 (IU 8)⁴⁴. O montante chega a R\$ 98,9 bilhões, consideradas todas as fontes de recursos, conforme demonstrado nos Quadros 8A, 8B e 8C do Volume I da proposta orçamentária. Esse montante indica que estariam sendo aplicados R\$ 43,3 bilhões acima do valor mínimo.

No entanto, nesse montante de R\$ 98,9 bilhões há despesas que, apesar de serem classificadas como MDE, não devem ser computadas, por força de normas vigentes, na apuração do cumprimento do valor mínimo. Trata-se das seguintes despesas: R\$ 13,7 bilhões referentes a 70% da Complementação da União ao Fundeb⁴⁵; R\$ 4,3 bilhões da fonte “113 - Contribuição do Salário-Educação”⁴⁶; R\$ 2,2 bilhões da fonte “142 - Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos”⁴⁷; e parte da fonte “108 - Fundo Social - Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde”⁴⁸, no valor de R\$ 2,2 bilhões, não alocada na Complementação da União ao Fundeb⁴⁹. Dessa forma, deve-se observar que a aplicação em MDE acima do definido em disposições constitucionais e legais é de apenas R\$ 20,9 bilhões.

A proposta orçamentária deve indicar como despesa com MDE apenas programações no âmbito do Ministério da Educação (MEC), nos termos do art. 7º, § 10, inciso VIII, do PLDO 2021. Contudo, observa-se que o PLOA 2021 alocou R\$ 55,6 bilhões no órgão “26000 – Ministério da Educação” e R\$ 43,3 bilhões no órgão “93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição”, como recursos sob supervisão das unidades orçamentárias vinculadas ao MEC.

Dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, R\$ 43,3 bilhões são oriundos da fonte “944 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações - Condicionados”⁵⁰; R\$ 27,4 bilhões, da fonte “100 - Recursos Primários de Livre Aplicação”; R\$ 12,4 bilhões, da fonte “151 - Recursos Livres da Seguridade Social”; R\$ 7,4 bilhões, da fonte “108 - Fundo Social - Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde”; R\$ 4,3 bilhões, da fonte “113 - Contribuição do Salário-Educação”; e R\$ 4,1 bilhões, das demais fontes.

⁴³ Essa informação consta do Quadro 8A do PLOA 2021.

⁴⁴ De acordo com o art. 7º, § 10, inciso VIII, do PLDO 2021, o IU 8 refere-se à identificação das despesas com MDE, observado o disposto nos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/1996, no âmbito do Ministério da Educação.

⁴⁵ Art. 212-A, inciso VIII, da Constituição.

⁴⁶ Art. 212, § 5º, da Constituição.

⁴⁷ O art. 4º da Lei nº 12.858/2013, combinado com o inciso I do art. 2º, estabelece que os recursos dessa fonte são adicionais ao mínimo obrigatório.

⁴⁸ O art. 4º da Lei nº 12.858/2013, combinado com o inciso III do art. 2º, estabelece que os recursos dessa fonte são adicionais ao mínimo obrigatório.

⁴⁹ Os demais R\$ 5,2 bilhões de fonte 108 foram alocados, no limite admitido de 70%, na Complementação da União ao Fundeb. No caso, o PLOA 2021 corretamente não considera esse valor para fins de demonstrar o cumprimento do valor mínimo a ser aplicado em MDE.

⁵⁰ Recursos alocados no órgão “93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição”, em unidades orçamentárias vinculadas ao MEC.

5.2.2. COMPLEMENTAÇÃO PARA O FUNDEB

O art. 11, inciso XII, do PLDO 2021 estabelece que o projeto de lei orçamentária discrimine, em categoria de programação específica, a dotação destinada à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

No PLOA 2021, os recursos da mencionada complementação estão alocados nas dotações “00SB – Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Novo FUNDEB” (no valor de R\$ 19,6 bilhões) e “0E36 – Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB” (no valor de R\$ 10,0 mil).

O Fundeb foi criado pela EC nº 53/2006, com vigência até 31/12/2020, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, a fim de assegurar a distribuição de recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, necessária à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

A EC nº 108, de 26 de agosto de 2020, conferiu vigência permanente ao Fundeb e produzirá efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021.

Constituem recursos do novo Fundeb, definidos no art. 212-A, inciso II, 20% da arrecadação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a título de repartição de receitas da União (FPM, FPE, IPI, ITR) e impostos estaduais (IPVA, ITCD e ICMS), conforme mostra a Tabela 19.

TABELA 19 – CÁLCULO DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB

R\$ milhões

Descrição	Total da Receita	FUNDEB
	(a)	(b) = 20% * (a)
I - Receitas Federais	206.944,8	41.389,0
. FPM	102.129,8	20.426,0
. FPE	97.590,7	19.518,1
. IPI - EXP	5.309,6	1.061,9
. ITR	1.914,6	382,9
II - Receitas Estaduais	609.905,2	121.981,0
. IPVA	52.854,3	10.570,9
. ITCD	8.877,8	1.775,6
. ICMS	548.173,1	109.634,6
III - Total (I + II)		163.370,0
IV - Complementação da União para 2021 (III * 12%)		19.604,4

Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2021.

Como apresentado na Tabela 19, as receitas estimadas para o Fundeb, antes da complementação da União, totalizam R\$ 163,4 bilhões, sendo R\$ 41,4 bilhões oriundos de receitas federais partilhadas com os demais entes da Federação e R\$ 122,0 bilhões de receitas estaduais.

Para o exercício de 2021, a União, nos termos da redação dada pela EC nº 108/2020 ao art. 60, inciso I, do ADCT, deve alocar ao Fundeb, a título de complementação, no mínimo o equivalente a 12% do total de recursos que compõem o fundo⁵¹. A maior parte desses recursos (dez pontos percentuais) será transferida, em 2021, às unidades da Federação sempre que o valor anual por aluno (VAAF) não alcançar o mínimo definido nacional-

⁵¹ Art. 60, inciso I, do ADCT (redação dada pela EC nº 108/2020).

mente⁵². Os demais dois pontos percentuais destinam-se a cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente^{53 54}.

No PLOA 2021, a complementação da União está estimada em R\$ 19,6 bilhões, com recursos oriundos das fontes “108 - Fundo Social - Parcela Destinada à Educação Pública e Saúde” (R\$ 5,2 bilhões), alocados na UO “26298 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação”, e “944 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações - condicionados” (R\$ 14,4 bilhões), programados na UO “93268 - Recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (26298)”.

Verifica-se, portanto, que do total da complementação da União ao Fundeb (R\$ 19,6 bilhões), 73,4% (R\$ 14,4 bilhões) estão no órgão “93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição” e 26,6% (R\$ 5,2 bilhões) estão alocados no órgão “26000 - Ministério da Educação”.

Por fim, vale destacar que tramitam no Congresso Nacional proposições com o escopo de regulamentar o Fundeb ainda este ano. Na Câmara dos Deputados há o PL nº 4.372/2020 e no Senado Federal o PL nº 4.519/2020.

5.3. SAÚDE

Conforme o disposto no art. 110, inciso II, do ADCT, para o exercício de 2021, a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) deve corresponder ao valor do mínimo calculado para 2020 corrigido em 2,13% (variação do IPCA no período de julho de 2019 a junho de 2020). Assim, uma vez que o valor mínimo para 2020 alcançou R\$ 121,2 bilhões⁵⁵, o PLOA 2021 deve consignar recursos da ordem de, no mínimo, R\$ 123,8 bilhões. Esclareça-se que o expressivo volume adicional de recursos alocados para a saúde em 2020 para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 não impacta o valor mínimo de aplicação para 2021, em vista do critério de cálculo.

Antes da vigência dessa disposição constitucional para o cálculo do piso, a Lei nº 12.858/2013 havia destinado à saúde parcela das receitas da União provenientes dos *royalties* e da participação especial pela exploração de petróleo e gás natural. Referida lei dispôs, em seu art. 4º, que esses recursos seriam aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição.

No entanto, o art. 3º da EC nº 86/2015, que determinou a execução impositiva de emendas individuais⁵⁶, revogou esse dispositivo da Lei nº 12.858/2013 ao estabelecer que as despesas com ASPS custeadas com recursos oriundos da exploração de petróleo e gás natural seriam computadas para fins de cumprimento do piso constitucional.

Ocorre que medida liminar concedida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.595/DF suspendeu a eficácia do art. 3º da EC nº 86/2015, tornando novamente aplicável o art. 4º da Lei nº 12.858/2013. Em decorrência, as despesas com ASPS custeadas com recursos provenientes da exploração de petróleo e gás natural voltam a ser

⁵² Art. 212-A, inciso V, alínea a, da Constituição.

⁵³ Art. 60, §1º, inciso I, do ADCT (redação dada pela EC 108/2020).

⁵⁴ A complementação da parcela de que trata o art. 212-A, *caput*, inciso V, alínea c, da Constituição, somente ocorrerá a partir de 2023.

⁵⁵ Aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) por exercício:

²⁰2017, R\$ 109,1 bilhões (15% da receita corrente líquida realizada em 2017, de R\$ 727.254,3 milhões, conforme Relatório Resumido da Execução Orçamentária publicado pela Portaria nº 69, de 29/01/2018);

²⁰2018, R\$ 112,4 bilhões (valor mínimo de 2017 acrescido de 3,00%, correspondentes ao IPCA acumulado de jul/2016 a jun/2017);

²⁰2019, R\$ 117,3 bilhões (valor mínimo de 2018 acrescido de 4,39%, correspondentes ao IPCA acumulado de jul/2017 a jun/2018);

²⁰2020, R\$ 121,2 bilhões (valor mínimo de 2019 acrescido de 3,37%, correspondentes ao IPCA acumulado de jul/2018 a jun/2019).

⁵⁶ A EC nº 86/2015 determinou ainda que metade do montante alocado por meio de emendas individuais deve ser destinada a ASPS (§ 9º do art. 166 da Constituição, com a redação da EC nº 86/2015). Essa parcela, que correspondia a 0,6% da RCL até 2017 e, a partir de 2018, passou a ser corrigida pelo IPCA, deve obrigatoriamente ser computada para fins do atendimento do valor mínimo a ser aplicado pela União (§ 10 do art. 166 da Constituição, com a redação dada pela EC nº 86/2015).

computadas em acréscimo ao piso constitucional⁵⁷. No PLOA 2021, essas despesas alcançam R\$ 729,3 milhões, como consta da Tabela 20.

TABELA 20 – GASTOS MÍNIMOS EM SAÚDE– PLOA 2021

R\$ milhões

Itens	Valor
Piso constitucional da saúde	123.828,8
Receita de royalties e participação especial aplicada à saúde (art. 4º Lei nº 12.858/2013)	729,3
Total	124.558,1

Fonte: PLOA 2021.

Ainda de acordo com a tabela, as programações referentes a ASPS, que são classificadas com o identificador de uso 6 (IU 6), conforme art. 7º, § 10, inciso VII, do PLDO 2021⁵⁸, totalizam R\$ 124,6 bilhões no PLOA 2021, uma parte decorrente do mínimo constitucional (R\$ 123,8 bilhões), outra suportada por recursos referentes à royalties e participação especial (R\$ 0,7 bilhão).

No montante de R\$ 123,8 bilhões estão consideradas despesas da ordem R\$ 643,5 milhões alocadas na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Cumpre destacar que, a partir da entrada em vigor da Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019), essas entidades da administração indireta passaram a constituir órgãos setoriais específicos, e não mais unidade orçamentária vinculada ao órgão supervisor⁵⁹. Nada obstante, a Lei Complementar nº 141/2012 determina que os recursos da União a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde devem ser repassados ao Fundo Nacional de Saúde e às demais unidades orçamentárias que “compõem o órgão Ministério da Saúde”⁶⁰. Dessa forma, por ter sido desvinculada orçamentariamente do Ministério da Saúde, nos termos da lei, as despesas com ASPS a serem executadas pela Anvisa não devem ser computadas no piso da saúde. Isso implica redução das despesas passíveis de câputo para atendimento do piso constitucional, calculado em R\$ 123,2 bilhões.

Ainda dentro do referido montante, há R\$ 7,3 bilhões em reservas de contingência destinadas a atendimento de emendas individuais (EC nº 86/2015) e emendas de bancada estadual com execução obrigatória (EC nº 100/2019). A Tabela 21 apresenta resumidamente a composição dos valores classificados no PLOA 2021 como ASPS.

TABELA 21 – DOTAÇÕES CLASSIFICADAS COMO ASPS NO PLOA 2021

R\$ milhões

Item	Valor
ASPS (programações regulares)	115.895,3
Programações custeadas com Royalties e Participação Especial	729,3
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	643,5
Reserva de Contingência	7.289,9
Emendas individuais (EC nº 86/2015)	4.835,1
Emendas de Bancada (EC nº 100/2019)	2.454,8
Total	124.558,1

Fonte: PLOA 2021.

⁵⁷ Para detalhes, ver item “5.5. Destinação de Recursos Decorrentes da Exploração de Petróleo” desta Nota e da Nota Técnica Conjunta nº 4/2019 relativa ao PLOA 2020, pág. 41.

⁵⁸ Art. 7º, § 10, inciso VII, do PLDO 2021:

“VII - recursos para identificação das despesas com ações e serviços públicos de saúde, de acordo com o disposto nos art. 2º e art. 3º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012 (IU 6)”.

⁵⁹ Art. 3º, § 1º, da Lei nº 13.848/2019,:

§ 1º Cada agência reguladora, bem como eventuais fundos a ela vinculados, deverá corresponder a um órgão setorial dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Pessoal Civil da Administração Federal, de Organização e Inovação Institucional, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação e de Serviços Gerais.

⁶⁰ Art. 12 da LC 141/2012:

Art. 12. Os recursos da União serão repassados ao Fundo Nacional de Saúde e às demais unidades orçamentárias que compõem o órgão Ministério da Saúde, para ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde.

Das reservas, R\$ 4,8 bilhões serão destinados ao atendimento de emendas individuais (valor correspondente a 50% dos recursos previstos para essas emendas no PLOA 2021), que obrigatoriamente serão aplicados em ASPS, por força do disposto no art. 166, § 9º, da Constituição.

Por sua vez, R\$ 2,4 bilhões foram alocados no Ministério da Saúde para atendimento de programações decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória. Contudo, diferentemente do tratamento dado às emendas individuais, não existe norma que imponha que emendas de bancada estadual destine recursos para ASPS.

Por fim, destaca-se que, no PLOA 2021, não foram consignadas dotações a ASPS no “Órgão 93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição”.

5.4. IRRIGAÇÃO

De acordo com o art. 42 do ADCT, alterado pela EC nº 89/2015, até 2028 a União deve aplicar, dos recursos destinados à irrigação, 20% na Região Centro-Oeste e 50% na Região Nordeste, dando preferência ao semiárido.

A Tabela 22 apresenta a distribuição regionalizada dos recursos destinados à irrigação no PLOA 2021.

TABELA 22 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS À IRRIGAÇÃO – PLOA 2021

R\$ milhões

Região	Valor	%
Nacional	48,2	26,6
Centro-Oeste	36,3	20,0
Nordeste	96,8	53,4
Norte	0	0,0
Sudeste	0	0,0
Sul	0	0,0
Total	181,3	100,0

Fonte: PLOA 2021 / Subfunção 607 – Irrigação).

Os dados apresentados mostram que o PLOA 2021 cumpre a determinação constitucional, uma vez que destina 20% dos recursos para a região Centro-Oeste e 53,4% para a região Nordeste. Não há, contudo, informações quanto à destinação de recursos para o semiárido nordestino. Há ainda uma destinação genérica (subtítulo: Nacional) de 26,6% dos recursos que podem ser aplicados em qualquer região.

Por fim, quanto à distribuição dos recursos por unidade da Federação, R\$ 69,1 milhões estão atribuídos genericamente à região Nordeste, enquanto as aplicações previstas no Piauí somam R\$ 21,0 milhões; na Bahia, R\$ 5,8 milhões; e, em Pernambuco, R\$ 1,0 milhão. Já na região Centro-Oeste, a totalidade dos recursos, R\$ 36,3 milhões, está atribuída genericamente à região.

5.5. DESTINAÇÃO DE RECURSOS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO

5.5.1. PREVISÃO DE ARRECADAÇÃO E VINCULAÇÕES

O PLOA 2021 considera as regras de distribuição das receitas referentes à exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos segundo o disposto na Lei nº 9.478/1997, com a adoção parcial das alterações decorrentes da Lei nº 12.734/2012.

Desse modo, adotam-se as mesmas premissas de distribuição constantes do PLOA 2020, primeiro projeto em que se buscou compatibilizar as dotações orçamentárias com as disposições aplicáveis durante a execução orçamentária, observando-se os efeitos da medida cautelar concedida pelo STF, em 18/03/2013, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917/DF^{61, 62}, que suspendeu a aplicação parcial das regras que definem a distribuição dos recursos estipuladas na Lei nº 12.734/2012⁶³ (o julgamento da ADI 4.917/DF está previsto para 03/12/2020). O citado diploma legal alterou a Lei nº 9.478/1997 com o intuito de definir novas regras de distribuição, entre os entes da Federação, dos *royalties* e da participação especial devidos, bem como aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha de produção.

Deve-se destacar que a repartição das receitas mencionadas está estabelecida por meio de complexo marco regulatório⁶⁴, que a faz depender do regime de exploração, das áreas de extração, da natureza da receita auferida e das datas de celebração de contratos e de declarações de comercialidade. Então, a medida cautelar referida é mais um elemento que aumenta a complexidade do marco regulatório ao suspender parcialmente a aplicação de dispositivos da Lei nº 12.734/2012.

O PLOA 2021 prevê a arrecadação de R\$ 50,8 bilhões decorrentes da exploração ou produção de petróleo, nos regimes de concessão e partilha de produção, com recursos: (i) vinculados à unidade orçamentária Fundo Social (FS) e aos Ministérios da Educação (MEC), da Saúde (MS), da Defesa (MD), do Meio Ambiente (MMA), de Minas e Energia (MME) e da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI); (ii) a serem transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios; e (iii) alocados no órgão Reserva de Contingência (RC). A distribuição desses recursos encontra-se detalhada na Tabela 23.

TABELA 23: DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO

R\$ milhões

Natureza Receita / Destinação	Est/Mun	Fundo Social	MEC	MS	MD	MMA	MME	MCTI	RC ⁽¹⁾	Total
Concessão	29.907,6	6.818,5	9.007,5	729,3	1.082,7	170,4	977,8	761,3	0,0	49.455,0
Outorga	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	296,2	0,0	0,0	296,2
Pagam. p/ Retenção Área para Explor. ou Prod.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	296,2	0,0	0,0	296,2
Royalties Mínimos	10.441,9	464,5	1.156,8	230,4	625,9	0,0	0,0	0,0	0,0	12.919,5
Terra (Qualquer Situação)	527,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	527,5
Plataforma - até 2/12/2012:	6.227,5	464,5	465,5	0,0	625,9	0,0	0,0	0,0	0,0	7.783,3
Área e Camada Pré-Sal	3.723,7	464,5	465,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4.653,6
Demais Situações	2.503,8	0,0	0,0	0,0	625,9	0,0	0,0	0,0	0,0	3.129,7
Plataforma - após 2/12/2012 (Qualquer Situação)	3.686,9	0,0	691,3	230,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4.608,6
Royalties Excedentes	7.730,7	988,5	2.371,1	460,9	456,8	0,0	0,0	761,3	0,0	12.769,3
Terra (Qualquer Situação)	345,6	57,6	57,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	460,8
Plataforma - até 2/12/2012:	4.619,9	930,9	930,9	0,0	456,8	0,0	0,0	761,3	0,0	7.699,8
Área e Camada Pré-Sal	2.792,8	930,9	930,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4.654,6
Demais Situações	1.827,1	0,0	0,0	0,0	456,8	0,0	0,0	761,3	0,0	3.045,2
Plataforma - após 2/12/2012 (Qualquer Situação)	2.765,2		1.382,6	460,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4.608,6
Participação Especial	11.735,0	5.365,5	5.479,6	38,0	0,0	170,4	681,5	0,0	0,0	23.470,0
Terra (Qualquer Situação)	40,3	0,0	0,0	0,0	0,0	8,1	32,2	0,0	0,0	80,6
Plataforma - até 2/12/2012:	11.542,6	5.365,5	5.365,5	0,0	0,0	162,3	649,3	0,0	0,0	23.085,3
Área e Camada Pré-Sal	10.731,0	5.365,5	5.365,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	21.462,0
Demais Situações	811,6	0,0	0,0	0,0	0,0	162,3	649,3	0,0	0,0	1.623,2
Plataforma - após 2/12/2012 (Qualquer Situação)	152,1	0,0	114,1	38,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	304,2

Natureza Receita / Destinação	Est/Mun	Fundo Social	MEC	MS	MD	MMA	MME	MCTI	RC ⁽¹⁾	Total
Partilha de Produção	914,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	457,0	1.371,0
Royalties	914,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	457,0	1.371,0
Plataforma - após 2/12/2012 (Qualquer Situação)	914,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	457,0	1.371,0
TOTAL	30.821,6	6.818,5	9.007,5	729,3	1.082,7	170,4	977,8	761,3	457,0	50.826,1

Fonte: PLOA 2021.

1) Constituída no âmbito do órgão orçamentário "90000 – Reserva de Contingência". Reservas de contingência específicas, a conta de recursos próprios e vinculados ou para atendimento de necessidade específica também são constituídas no âmbito dos respectivos órgãos.

Como se observa, do total arrecadado de R\$ 50,8 bilhões, 30,8 bilhões são destinados aos Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo à União a diferença de R\$ 20,0 bilhões.

Deve-se lembrar que a Lei nº 12.734/2012, ao modificar a Lei nº 9.478/1997, alterou os percentuais a serem utilizados na transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios de 60% para 80% (*royalties* excedentes) e de 50% para 54% (participação especial). Contudo, os valores da proposta orçamentária destinados aos entes sub-nacionais (fonte 142), no valor de R\$ 30,8 bilhões, correspondem aos percentuais estipulados anteriormente⁶⁵, procedimento adotado para compatibilizar o orçamento com a execução orçamentária, a qual deve observar a mencionada medida cautelar.

Com os efeitos dessa medida cautelar, os mencionados acréscimos para Estados, Distrito Federal e Municípios decorrentes da Lei nº 12.734/2012 são destinados, na realidade, às vinculações originalmente previstas para os órgãos específicos da administração direta da União e ao Fundo Social, bem como para as áreas de educação e saúde, nos termos da Lei nº 12.858/2013.

Ao Fundo Social são alocados R\$ 6,8 bilhões. Além dos recursos advindos de *royalties* e de participação especial (constantes da Tabela 23), integram o seu orçamento receitas industriais (fonte 186), no valor de R\$ 613,8 milhões, e recursos próprios financeiros (fonte 180), no valor de R\$ 1,3 bilhão, perfazendo um total de R\$ 8,7 bilhões para 2021. Destaque-se que esse fundo foi criado com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas (Lei nº 12.351/2010).

As receitas de outorga dos serviços de exploração e produção de petróleo (fonte 129), sob o regime de concessão, que somam R\$ 296,2 milhões, foram destinadas à Agência Nacional do Petróleo (ANP), vinculada ao Ministério de Minas e Energia.

5.5.2. DESTINAÇÃO PARA AS ÁREAS DE EDUCAÇÃO E DE SAÚDE

A Lei nº 12.858/2013 estabeleceu vinculação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Nos termos dos incisos do art. 2º do citado diploma legal, serão destinados exclusivamente à educação pública (75%), com prioridade para a educação básica, e à saúde (25%) os seguintes recursos:

- receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos *royalties* e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3/12/2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, exploradas em plataforma (inciso I);
- receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos *royalties* e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3/12/2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, exploradas em plataforma (inciso II);

⁶⁵ Mantido o percentual de 80% para *royalties* mínimos.

- c) 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (inciso III); e
- d) receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção (inciso IV).

Na proposta orçamentária para 2021, são previstas arrecadações decorrentes dos regimes de concessão e de partilha de produção.

Para o regime de concessão, no âmbito da União, as áreas de educação e saúde são beneficiadas com a aplicação do inciso I (exploração em plataforma), caso a declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3/12/2012. Nessa hipótese, os valores destinados à educação e saúde (fonte 142) são de, respectivamente, R\$ 2.187,9 milhões (75%) e R\$ 729,3 milhões (25%).

Quanto ao regime de partilha de produção, estão previstos R\$ 1.371,0 milhões que, nos termos do art. 42-B, inciso II, da Lei nº 12.351/2010, deveriam ser destinados da seguinte forma: 78% a Estados, Distrito Federal e Municípios e 22% para a União, a ser alocado no Fundo Social, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da administração direta da União. Dessa parcela destinada ao fundo, 50% cabem ao Ministério da Educação. Porém, em virtude da medida cautelar do STF, encontra-se suspenso o art. 42-B da Lei nº 12.351/2010. Assim, a proposta orçamentária, aloca os recursos a serem arrecadados no regime de partilha de produção (fonte 142) na seguinte proporção: 2/3 (R\$ 914,0 milhões) a serem transferidos a Estados e Municípios e 1/3 (R\$ 457,0 milhões) em reserva de contingência de natureza financeira no órgão orçamentário “90000 - Reserva de Contingência”.

Para educação, há ainda o acréscimo decorrente da aplicação do inciso III c/c o art. 3º da Lei nº 12.858/2013, que vincula integralmente ao Fundo Social os recursos dos *royalties* e da participação especial destinados à União oriundos de campos das áreas do Pré-Sal explorados sob o regime de concessão, cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido antes de 3/12/2012 (fonte 108). Assim, são destinados à educação R\$ 6,8 bilhões (50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social).

Situação especial ocorre com a destinação de *royalties* excedentes provenientes da exploração em terra. Para esse caso, não houve suspensão do disposto no art. 49, inciso I, alínea d, com redação dada pela Lei nº 12.734/2012, que destina 25% da receita em questão ao Fundo Social, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da administração direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo. Sem regulamentação, são destinados 50% dos recursos do Fundo Social à educação (fonte 108), ou seja, R\$ 57,6 milhões.

Dessa forma, as aplicações totais em educação previstas no PLOA 2021, financiadas pela arrecadação de *royalties* e participações especiais, somam R\$ 9,0 bilhões, dos quais R\$ 6,8 bilhões oriundos do Fundo Social. Das receitas do Fundo Social, são destinados ainda à educação R\$ 613,8 milhões decorrentes da arrecadação de receitas industriais. Assim, os recursos decorrentes da aplicação da Lei nº 12.858/2013 destinados à educação somam R\$ 7,4 bilhões. Tais recursos, nos termos do art. 2º dessa Lei, são destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica.

A vinculação de receitas decorrentes da exploração de petróleo às áreas de educação e de saúde introduzida pela Lei nº 12.858/2013 foi motivada por expectativas sobre as áreas do Pré-Sal, identificadas como de elevado potencial de arrecadação, em especial aquelas a serem exploradas sob os regimes de cessão onerosa e de partilha de produção, hipóteses contidas no art. 2º, incisos I e II, da Lei nº 12.858/2013. Diferentemente do PLOA 2020, que previa a arrecadação de R\$ 7,1 bilhões sob o regime de cessão onerosa, o PLOA 2021 não estima receitas para essa natureza de receita.

Observe-se que os arts. 2º e 4º dessa lei estabeleceram que, para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do *caput* do art. 214⁶⁶ e no art. 196 da Constituição, os recursos destinados para as áreas de educação e saúde deverão ser aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição.

A saúde, porém, havia sofrido revés com a impossibilidade de os valores alocados no setor serem efetivamente acrescidos ao seu piso de despesas, uma vez que a EC nº 86/2015, que estabeleceu a execução impositiva das emendas individuais, passou a computar tais recursos na apuração do montante mínimo a ser aplicado⁶⁷. Todavia, medida cautelar concedida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.595, proposta pelo Procurador-Geral da República, suspendeu a eficácia dos artigos 2º e 3º da referida emenda constitucional, o que restabelece o acréscimo, ao piso constitucional, da parcela de recursos oriunda da participação no resultado e compensação financeira devidos pela exploração de petróleo e gás natural.

5.5.3. VINCULAÇÕES A OUTROS ÓRGÃOS

Dentre as hipóteses de arrecadação de receitas decorrentes da exploração de petróleo previstas no PLOA 2021, prepondera as relativas ao regime de concessão em plataforma. Para a União essas receitas são distribuídas segundo três possibilidades:

- a) declaração de comercialidade a partir de 3/12/2012, qualquer situação: 75% para educação e 25% para saúde, nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 12.858/2013;
- b) declaração de comercialidade antes de 3/12/2012, área e camada Pré-Sal: 50% para o Fundo Social e 50% para educação, nos termos do art. 2º, inciso III, c/c art. 3º da Lei nº 12.858/2013; e
- c) declaração de comercialidade antes de 3/12/2012, demais situações: órgãos da administração direta da União, nos termos dos arts. 48, 49, inciso II, e 50, § 2º, da Lei nº 9.478/1997, sem alterações da Lei nº 12.734/2012.

O novo marco legal, a Lei nº 12.734/2012, c/c a Lei nº 12.858/2013, destina recursos da União somente para educação, saúde e Fundo Social⁶⁸. Com a suspensão parcial de seus dispositivos, decorrente da citada medida cautelar, retoma-se, para os casos de declaração de comercialidade antes de 3/12/2012 em áreas distintas do Pré-Sal, a destinação dos recursos para os Ministérios da Defesa, do Meio Ambiente, de Minas e Energia e da Ciência, Tecnologia e Inovações.

5.6. PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (GND 1)

As despesas com pessoal e encargos sociais (GND 1) dizem respeito ao gasto com a folha de pagamento do pessoal civil e militar, abrangendo ativos, inativos e pensionistas.

O PLOA 2021 prevê R\$ 338,4 bilhões para gastos primários com pessoal e encargos sociais. Esse valor, que se inclui integralmente entre as despesas obrigatórias, indica acréscimo de 4,54% em relação ao autorizado para 2020, no valor de R\$ 323,7 bilhões. Esse crescimento é superior ao percentual de atualização do limite de despesas primárias previsto na EC nº 95/2016 (2,13%, correspondentes à variação do IPCA no período de doze meses completado em junho/2020).

Acrescentando-se as despesas financeiras (contribuição patronal para o regime próprio de previdência do servidor), que somam R\$ 25,3 bilhões, o gasto total com pessoal em 2021 foi estimado em R\$ 363,7 bilhões. Esse montante é 5,36% superior ao total de gastos autorizados para 2020.

⁶⁶ Art. 214, VI, da Constituição:

^{VI} - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

⁶⁷ Art. 3º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal.

⁶⁸ Vinculações a órgãos específicos da administração direta da União dependeriam de regulamentação.

O crescimento na despesa de pessoal para 2021 decorre basicamente de acordos coletivos de trabalho referentes a empresas estatais dependentes; da inclusão de servidores civis e militares dos extintos Territórios Federais de Rondônia, Roraima e Amapá em quadro em extinção da Administração Pública Federal, em cumprimento ao disposto nas ECs nº 60/2009, nº 79/2014 e nº 98/2017; da anualização de provimentos de cargos efetivos ocorridos em 2020; de acréscimo ao limite do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), nos termos da Lei nº 10.633/2002, e dos efeitos do Acórdão nº 1224/2018-TCUPlenário, que determinou a restituição aos cofres do referido Fundo dos valores relativos às retenções previdenciárias dos servidores civis e dos militares adicionalmente ao limite fixado pela referida Lei; do impacto orçamentário decorrente da Lei nº 13.954/2019, que reestrutura o Sistema de Proteção Social dos militares das Forças Armadas; do impacto orçamentário decorrente da MP nº 971/2020, que aumentou a remuneração das carreiras de que trata o art. 21, inciso XIV, da Constituição, e dos militares da ativa, inativos e pensionistas dos Ex-territórios do Amapá, Rondônia e Roraima; e de outras despesas decorrentes do crescimento vegetativo da folha de pagamento de pessoal e encargos sociais.

As despesas com pessoal e encargos sociais encontram-se programadas por Poder e órgão autônomo (Ministério Público da União - MPU e Defensoria Pública da União - DPU) conforme Tabela 24.

TABELA 24 - DISTRIBUIÇÃO DOS GASTOS COM PESSOAL E ENCARGOS POR PODER - PLOA 2021

R\$ bilhões

Poder / Órgão Autônomo	Despesa				% da RCL	
	Primária		Financeira	Total	Limite (1)	PLOA 2021 (2)
	Valor	%				
Legislativo	10,33	3,1%	0,67	11,00	2,50%	1,28%
Judiciário	35,75	10,6%	5,14	40,89	6,40%	4,44%
Judiciário (exceto TJDF)	33,46	9,9%	4,81	38,27	6,00%	4,16%
TJDF	2,29	0,7%	0,33	2,62	0,40%	0,28%
MPU	5,34	1,6%	0,80	6,14	0,73%	0,66%
MPU (exceto MPDFT)	4,63	1,4%	0,70	5,33	0,60%	0,58%
MPDFT	0,71	0,2%	0,11	0,82	0,13%	0,09%
DPU	0,29	0,1%	0,05	0,34		
Executivo	286,73	84,7%	18,60	305,33	40,37%	35,64%
Executivo (exceto Ex-Territórios, sent. judiciais e FCDF)	260,94	77,1%	17,37	278,31	37,90%	32,44%
Ex-Território de Roraima	0,95	0,3%	0,07	1,01	0,10%	0,12%
Ex-Território de Amapá	1,51	0,4%	0,15	1,66	0,17%	0,19%
FCDF	13,46	4,0%	0,21	13,68	2,20%	1,67%
Sentenças Judiciais	9,87	2,9%	0,80	10,67		
TOTAL	338,44	100,0%	25,27	363,71	50,00%	42,03%

Fonte: PLOA 2019 (Mensagem Presidencial).

1) Limite previsto na LRF e no Decreto nº 10.120/2019; 2) considera-se somente a parcela primária em relação à RCL prevista para 2021, de R\$ 804,49 bilhões.

Note-se a proeminência do Poder Executivo nesse tipo de despesa. Do valor total das despesas primárias com pessoal (R\$ 338,4 bilhões), 84,7% são alocados por esse Poder (R\$ 286,7 bilhões). Do restante, 10,6% (R\$ 35,7 bilhões) são aplicados pelo Judiciário, 3,1% (R\$ 10,3 bilhões) pelo Legislativo, 1,6% (R\$ 5,3 bilhões) pelo MPU e 0,1% (R\$ 0,3 bilhão) pela DPU.

Quanto aos limites da LRF, as estimativas de gastos com os ex-Territórios de Roraima e Amapá superaram os limites estabelecidos no Decreto nº 10.120, de 21/11/2019, mesmo considerando-se apenas a parcela primária das despesas, procedimento adotado na elaboração da tabela. A verificação exata quanto ao descumprimento desses limites dependerá de avaliação que considere o total da despesa com pessoal (com a inclusão da parcela financeira), bem como das deduções permitidas pelo § 1º do art. 19 da LRF.

Quanto aos demais órgãos e Poderes, verifica-se que a previsão de gastos é inferior aos limites estabelecidos nos arts. 19, inciso I, e 20, inciso I, da LRF⁶⁹, ainda que, nessa avaliação, não tenha sido computada a parcela financeira e nem efetuadas as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 do mesmo diploma.

Variação da despesa com pessoal e encargos sociais no período de 2001 a 2021

A despesa com pessoal e encargos sociais apresenta crescimento nominal acumulado de 407,3%, cotejando-se a despesa executada em 2001 com a executada em 2019 (último exercício encerrado), conforme apresentado na Tabela 25. No mesmo período, a receita corrente líquida teve um crescimento nominal de 439,9% e o PIB de 451,5%. Num período mais recente, as despesas com pessoal e encargos sociais passaram de 4,1% do PIB em 2014 para 4,6% do PIB em 2019. Essa elevação de 0,5 ponto percentual equivale a um aumento nominal de R\$ 92,6 bilhões.

TABELA 25 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS - 2001 A 2021

R\$ milhões

Ano	Dotação Inicial (a)	Autorizado (b)	Executado (c)	% Exec. (d= c / b)	RCL ⁽¹⁾ (e)	% RCL ⁽²⁾ (f=c / e)	PIB Nominal ⁽³⁾ (g)	% PIB (h=c / g)
2001	59.483,7	65.949,8	65.449,4	99,2	167.739,1	39,0	1.315.755,5	5,0
2002	68.497,8	75.322,1	75.029,0	99,6	201.927,3	37,2	1.488.787,3	5,0
2003	77.046,2	79.301,1	78.974,7	99,6	224.920,2	35,1	1.717.950,4	4,6
2004	84.120,0	90.296,8	89.431,6	99,0	264.353,0	33,8	1.957.751,2	4,6
2005	98.109,6	101.679,3	100.286,6	98,6	303.015,8	33,1	2.170.584,5	4,6
2006	112.655,3	115.555,1	115.011,9	99,5	344.731,4	33,4	2.409.449,9	4,8
2007	128.065,6	128.828,2	126.877,8	98,5	386.681,9	32,8	2.720.262,9	4,7
2008	137.612,6	146.246,7	144.483,7	98,8	428.563,3	33,7	3.109.803,1	4,6
2009	168.797,9	169.163,6	167.066,3	98,8	437.200,3	38,2	3.333.039,3	5,0
2010	184.150,2	184.806,5	183.278,2	99,2	499.866,6	36,7	3.885.847,0	4,7
2011	199.765,9	200.163,3	197.481,5	98,7	558.706,4	35,3	4.376.382,0	4,5
2012	203.240,4	207.226,9	204.501,6	98,7	616.933,4	33,1	4.814.760,0	4,2
2013	225.983,1	226.311,9	221.981,3	98,1	656.094,2	33,8	5.331.619,0	4,2
2014	242.003,4	241.252,9	239.420,1	99,2	641.578,2	37,3	5.778.953,0	4,1
2015	256.867,7	257.837,6	256.456,6	99,4	674.522,7	38,0	5.995.787,0	4,3
2016	277.187,3	280.105,5	277.254,2	99,0	709.929,6	39,1	6.269.328,0	4,4
2017	306.916,0	310.661,0	304.127,9	97,9	727.254,3	41,8	6.583.319,0	4,6
2018	322.777,1	328.744,9	316.688,5	96,3	805.348,4	39,3	6.889.176,1	4,6
2019	350.435,4	344.307,8	332.057,3	96,4	905.658,6	36,7	7.256.925,6	4,6
2020 ⁴	344.614,0	345.145,4	220.695,5	63,9	789.910,6	43,7	7.174.000,0	4,8
2021 ⁵	363.651,6	-	-	-	804.490,0	45,2	7.662.000,0	4,7

Fonte: PLOA 2021 e SIGA Brasil.

1) 2020 extraído do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida do RREO de julho/2020; 2021 conforme Mensagem Presidencial do PLOA 2021, pág. 62; 2) Cálculo da despesa relativa à RCL não considera as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 da LRF – 2019 com base no valor autorizado, 2021 com base no

⁶⁹ Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);
[...]

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

PLOA; 3) retirado de <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/telaCvsSelecionarSeries.painte> código da série 1207 - 2020 e 2021 com base na apresentação do Ministério da Economia; 4) 2020: percentuais relativos ao valor autorizado; 5) 2021: percentuais relativos ao PLOA 2021 (dotação inicial na tabela).

Entre os anos de 2013 e 2017, os gastos com pessoal crescem em termos nominais em ritmo superior à RCL, movimento que se mostra mais substancial em 2017, quando chegam à proporção de 41,8% da RCL. O percentual de comprometimento da RCL com despesas de pessoal experimenta um decréscimo em 2018 e 2019, voltando a subir em 2020 em decorrência da queda de receitas públicas. Em 2021, a despesa deverá se manter em 45,2% da RCL (no cálculo desse percentual, considera-se a parcela financeira da despesa, razão pela qual se mostra superior ao da tabela anterior), não consideradas as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 da LRF.

O aumento dessa despesa em relação à RCL a partir 2014 se justifica, basicamente: (i) pela desaceleração da arrecadação em virtude do mau desempenho do PIB; ii) pelos reajustes concedidos a partir de 2016 aos servidores públicos federais; iii) pelos benefícios fiscais concedidos; iv) pela contratação de servidores para preenchimento de vacâncias; v) pela aprovação de normas que autorizaram a reintegração dos servidores dos ex-territórios ao quadro de pessoal da União; vi) e ,em 2020 e 2021, pela retração da atividade econômica decorrente da pandemia da covid-19.

Anexo V ao PLOA

O Anexo V do PLOA 2021 prevê um impacto primário de R\$ 2,4 bilhões para provimento, admissão ou contratação de 50.946 servidores, distribuídos em todos os Poderes. Desse montante, R\$ 2,1 bilhões dos recursos estão reservados para aplicação pelo Poder Executivo. Quanto à alteração de estrutura de carreiras, consta a autorização para aprovação do PL nº 7.836/2014, que institui a gratificação por exercício cumulativo de ofícios para os defensores público da União. O Anexo não traz o impacto fiscal do citado projeto de lei.

TABELA 26 - DISTRIBUIÇÃO DAS AUTORIZAÇÕES DO ANEXO V

R\$ milhões

I. PROVIMENTO DE CARGOS E FUNÇÕES						
Poder / Órgão Autônomo	Despesa em 2021			Despesa Anual a Partir de 2022		
	Primária	Financeira	Total	Primária	Financeira	Total
Legislativo	25,2	1,6	26,9	45,2	2,9	48,1
Judiciário	273,0	35,0	308,0	338,1	41,3	379,4
MPU e CNMP	21,7	1,9	23,6	29,5	2,4	31,8
DPU	1,0	0,1	1,0	1,7	0,1	1,8
Executivo	2.123,7	424,2	2.547,9	4.065,9	850,0	4.915,9
SUBTOTAL	2.444,6	462,8	2.907,4	4.480,4	896,7	5.377,1
II. ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA DE CARREIRAS E AUMENTO DE REMUNERAÇÃO						
DPU	-	-	-	-	-	-
SUBTOTAL	-	-	-	-	-	-
TOTAL	2.444,6	462,8	2.907,4	4.480,4	896,7	5.377,1

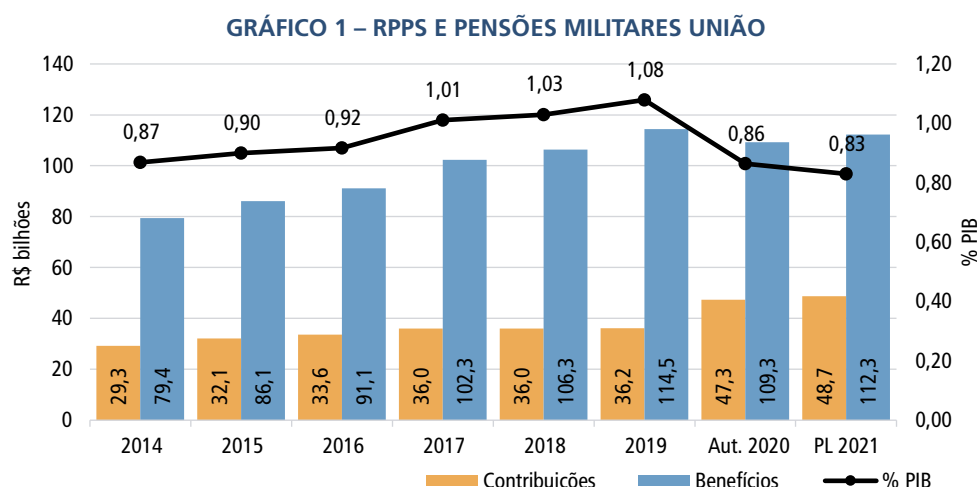
Fonte: Anexo V, PLOA 2021.

Conforme se verifica, de acordo com o Anexo V, o impacto total na despesa primária em 2021 será de R\$ 2,4 bilhões. A partir de 2022, o impacto anualizado da citada despesa será de R\$ 4,5 bilhões.

5.6.1. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADOS DOS REGIMES PRÓPRIOS

O atual Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS), previsto no art. 40 da Constituição, constitui sistema previdenciário de caráter contributivo e solidário, baseado na arrecadação de contribuições patronal, de servidores civis ativos, de inativos e de pensionistas. Em paralelo ao RPPS, existe o regime de inatividade remunerada e de pensões de militares.

O PLOA 2021 projeta *deficit* consolidado do RPPS e das pensões dos militares de R\$ 63,6 bilhões, correspondentes a 0,83% do PIB⁷⁰. Projeta-se, então, queda do *deficit*, que em 2020 deve alcançar 0,86% do PIB. O gráfico seguinte apresenta os resultados consolidados do RPPS e das pensões militares nos últimos anos, em valores correntes e em percentual do PIB. Os gastos com a inatividade remunerada dos militares não estão contemplados nos dados a seguir.



Fontes: RREO, SIGA e PLOA 2021.

Obs.: Inclui o FCDF.

Todavia, os regimes jurídicos aplicáveis ao RPPS e às pensões militares são distintos. Por conseguinte, convém apresentar adicionalmente os dados de forma segregada.

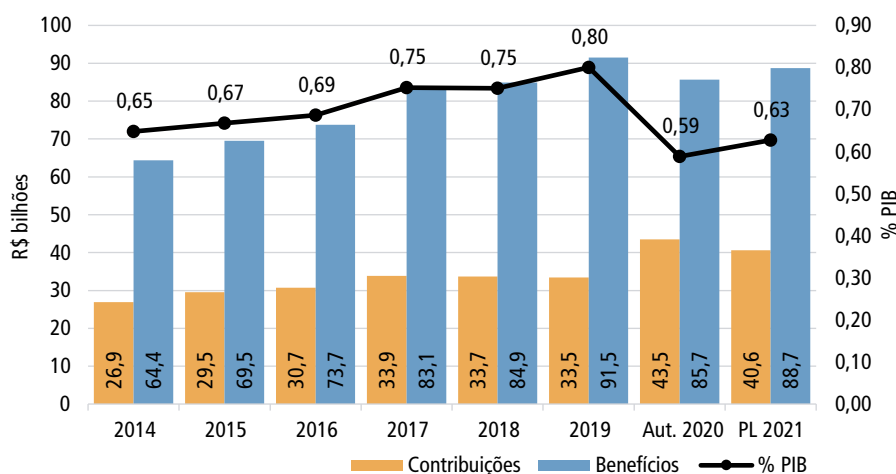
No caso do RPPS da União, cabe lembrar que a Lei nº 12.618/2012 instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargos efetivos da União e autorizou a criação de até três fundos de previdência complementar, um para cada Poder. Com a criação desses fundos, os servidores que ingressaram no serviço público a partir de 31 de janeiro de 2013, bem como os já pertencentes aos quadros que optaram pelo regime de previdência complementar, têm teto de aposentadoria igual ao dos beneficiários do RGPS. A complementação da aposentadoria para esses servidores, cuja renda superar o teto, ocorrerá pelo respectivo fundo, mediante plano de benefícios na modalidade de contribuição definida⁷¹.

De acordo com os dados observados desde 2014, nota-se tendência de alta do *deficit* em proporção do PIB até 2019. Para o ano corrente, há expectativa de redução desse *deficit*, enquanto para 2021 projeta-se uma pequena elevação, porém, abaixo do verificado em 2019.

⁷⁰ Inclui as receitas e as despesas com o FCDF (exceto inatividade remunerada).

⁷¹ Nesse sistema, o benefício a ser recebido depende das contribuições efetuadas ao longo dos anos trabalhados e da capitalização dos investimentos realizados pelo fundo, que conta em seu Conselho Deliberativo com três representantes da União e três representantes dos servidores participantes.

GRÁFICO 2 – RPPS UNIÃO SERVIDORES CIVIS



Fontes: RREO, SIGA e PLOA 2021.
Obs.: Inclui o FCDF.

A queda do *deficit* observada após 2019 pode estar relacionada, especialmente, com a EC nº 103, de 12/11/2019, que reformou o sistema de previdência social. De acordo com dados divulgados pela Secretaria de Previdência⁷², à época da tramitação da proposta de emenda à Constituição no Congresso Nacional, a expectativa de economia com a reforma da previdência era a seguinte:

TABELA 27 - ECONOMIA COM A PEC Nº 06/2019 APROVADA EM 1º TURNO NA CÂMARA

R\$ bilhões

Decomposição	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	10 anos
RPPS União (Total)	4,8	8,2	11,4	13,9	17,3	19,7	22,0	19,7	21,1	21,6	159,8
Aposentadorias	1,5	4,2	6,8	8,7	11,4	13,3	15,2	13,2	14,3	14,5	103,2
Pensão por Morte	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1,1	1,2	1,6	1,8	2,0	11,2
Receita da postergação de benefícios	0,0	0,8	1,5	2,0	2,8	3,2	3,7	2,9	3,2	3,2	23,5
Novas Alíquotas de Contribuição	3,2	3,0	2,8	2,8	2,6	2,5	2,2	2,4	2,2	2,2	25,7
IRPF RPPS	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-3,8

Fonte: Secretaria de Previdência do Ministério da Economia.

Relativamente ao regime de inatividade remunerada e de pensões dos militares, vale destacar que a AGU, com base no Parecer nº 00016/2015/ASSE/CGU/AGU, de 02/06/2015, sustenta o entendimento de que não é possível se falar em Regime Próprio de Previdência dos Militares, por ausência de plano de custeio paralelo a um plano de benefício, restando prejudicados os preceitos relativos a uma avaliação atuarial. Nessa linha, a avaliação somente seria possível em relação às pensões militares, que contam com Plano de Benefício e Plano de Custeio, regulados pela Lei nº 3.765/1960 (atualizada pela Lei nº 13.954/2019).

No entanto, o TCU reiterou a necessidade de que os dispêndios com militares da reserva remunerada e reformados constem de demonstrativos de cálculo atuarial dos compromissos financeiros da União com os integrantes das Forças Armadas. No voto que orientou o Acórdão nº 2.314/2015-TCU-Plenário, o qual teve por objeto o monitoramento das determinações e recomendações expedidas pelo Acórdão nº 2.059/2012-TCU-Plenário, com as alterações introduzidas pelo Acórdão nº 2.468/2013-TCU-Plenário, ficou assim consignado:

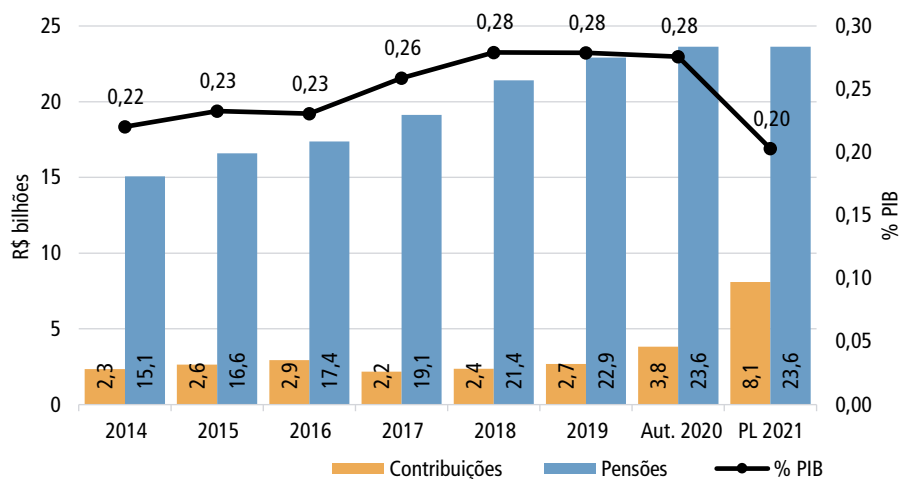
“[...] com essas determinações, esta Corte de Contas não pretende rever a natureza das aposentadorias militares, mas meramente refletir adequadamente o montante de recursos que deverão ser despendidos pelo Tesouro Nacional para pagamento dessas despesas no longo

⁷² http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/07/18_07_19_Impacto_Fiscal_PEC_06_R_9335milhoes_1oturno.pdf

prazo, de acordo com os princípios delineados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e para a melhor transparência da gestão pública”.

Assim, a análise dessas parcelas é feita separadamente. No caso das pensões militares, observa-se tendência de alta do *deficit* em proporção do PIB entre 2014 e 2018. No ano corrente, a expectativa é de que o *deficit* permaneça estável e, em 2021, tenha uma diminuição acentuada.

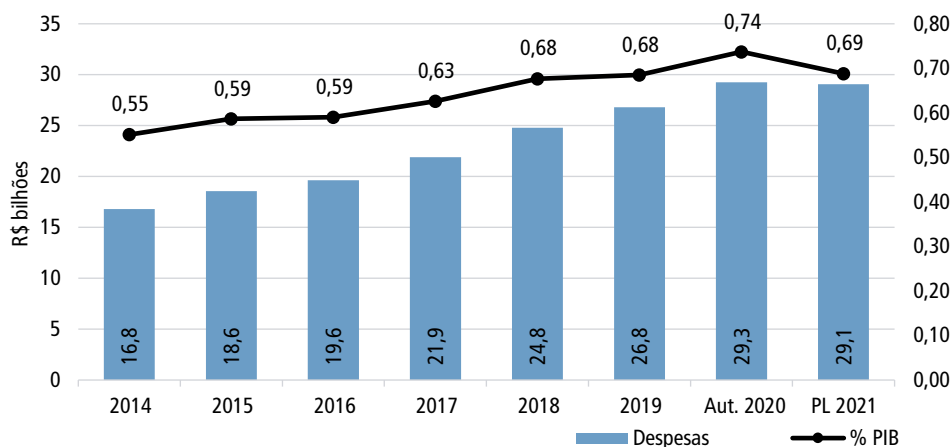
GRÁFICO 3 – PENSÕES MILITARES



Fontes: RREO, SIGA e PLOA 2021.
Obs.: Inclui o FCDF.

Quanto às despesas com a inatividade dos militares em proporção do PIB, há crescimento dos gastos ao longo do período. Todavia, para 2021, estima-se a redução dessas despesas.

GRÁFICO 4 – DESPESA COM MILITARES INATIVOS



Fontes: RREO, SIGA e PLOA 2021.
Obs.: Inclui o FCDF.

A expectativa da redução do *deficit* com as pensões militares e das despesas com inativos deve estar relacionada, também, com a aprovação da Lei nº 13.954, de 16/12/2019, que modificou a legislação da carreira militar, inclusive o sistema de proteção dos militares. Segundo informações constantes da exposição de motivos do PL nº 1.645/2019 (que deu origem à Lei nº 13.954/2019), a elevação de despesas com pessoal em virtude da reestruturação de carreira estava estimada em R\$ 21,2 bilhões até 2022. Esse aumento seria compensado pela elevação das receitas no montante esperado de R\$ 23,4 bilhões no mesmo período.

TABELA 28 - ESTIMATIVA DE IMPACTO FISCAL DO PL Nº 1.645/2019

R\$ bilhões

Ano	Total de Despesas	Total de Receitas	Resultado
2020	4,73	5,49	0,76
2021	7,06	7,87	0,81
2022	9,37	10,09	0,72
TOTAL	21,16	23,45	2,29

Fonte: Exposição de Motivos sobre o PL nº 1.645/2019.

5.7. OUTRAS DESPESAS CORRENTES (GND 3)

5.7.1. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O PLOA 2021 prevê que as despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) alcançarão o montante de R\$ 712,0 bilhões, representando um crescimento nominal de 5,1% frente à projeção para 2020, de R\$ 677,2 bilhões, contida no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2020. Desse total, R\$ 685,6 bilhões serão destinados ao pagamento de benefícios normais (aposentadorias, pensões e demais auxílios)⁷³, R\$ 22,2 bilhões ao cumprimento de sentenças judiciais e R\$ 4,2 bilhões à compensação entre os regimes previdenciários. As projeções de despesas contemplam crescimento vegetativo dos benefícios de 1,78%, variação projetada do INPC para 2020 de 2,09% e reajuste de 2,11% do salário mínimo que deverá vigorar a partir de janeiro de 2021.

De acordo com a Mensagem Presidencial, o percentual de reajuste do salário mínimo consiste na combinação do INPC esperado para 2020, de 2,09%, mais o arredondamento para a unidade de real imediatamente superior, resultando no valor de R\$ 1.067,00.

Por outro lado, as receitas previdenciárias estão estimadas em R\$ 417,5 bilhões, correspondendo a aumento nominal de 4,1% em relação a 2020, tendo por base a estimativa de arrecadação de R\$ 401,0 bilhões contida no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, referente ao 3º bimestre de 2020. A estimativa da receita contempla previsão de crescimento da massa salarial nominal de 4,0%.

O resultado do RGPS não sofre impactos decorrentes das desonerações promovidas sobre a folha de salários de diversos setores da economia. Seguindo o que determina o art. 9º, inciso IV, da Lei nº 12.546/2011, a União compensará o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do RGPS.

Para 2020, estima-se uma compensação da ordem de R\$ 9,4 bilhões, segundo projeções contidas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre. A proposta orçamentária para 2021 traz valores da ordem de R\$ 3,7 bilhões⁷⁴. A receita estimada do RGPS para 2021, representada pela soma da contribuição previdenciária com a compensação pela desoneração da folha, atinge R\$ 417,5 bilhões, conforme já indicado.

Do confronto entre as receitas, incluindo a compensação mencionada, e as despesas do RGPS, verifica-se para 2021 a previsão de ocorrência de *deficit* de R\$ 294,5 bilhões (equivalentes a 3,8% do PIB). Foram considerados, no cálculo desse resultado, os valores orçamentários a fim de manter o critério observado nos anos anteriores. Na Mensagem, o critério foi alterado, com adoção da ótica financeira. Em razão das diferenças entre os regimes de caixa e de competência, as despesas financeiras são R\$ 7,5 bilhões inferiores às despesas orçamentárias. Em consequência, o *deficit* também diminui no mesmo montante, correspondendo a R\$ 286,9 bilhões.

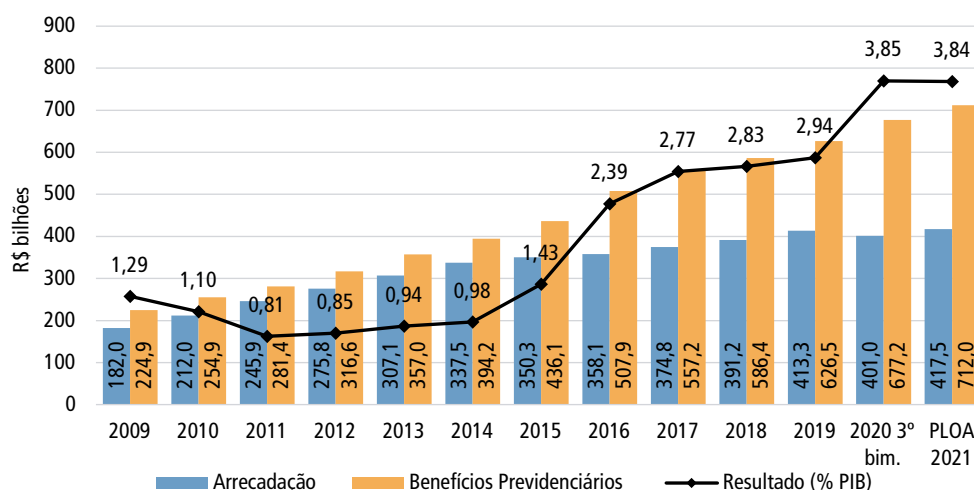
Para 2020, as projeções da reavaliação do 3º bimestre indicam necessidade de financiamento de R\$ 276,1 bilhões (3,8% do PIB).

Desde 2012, o *deficit* do RGPS vem crescendo, tanto em termos reais quanto em proporção do PIB, saltando de 0,8% em 2011 para 3,8% projetados para 2020. Esse comportamento é associado, em parte, ao crescimento do gasto com o pagamento de benefícios, haja vista que a receita previdenciária se mantém relativamente estável como proporção do PIB nos últimos anos. A dinâmica demográfica é, portanto, fator importante para a deterioração dos resultados do Regime Geral de Previdência Social. Mas não se deve deixar de considerar que o baixo crescimento ou crescimento negativo do PIB apresenta também impacto relevante no comportamento do *deficit* ao longo dos exercícios financeiros, notadamente quando tomado como proporção do PIB.

Em 2021, estima-se estabilização do *deficit* em proporção ao PIB. De acordo com a Mensagem Presidencial, tal resultado é fruto, especialmente, da aprovação da reforma da previdência em 2019.

O gráfico seguinte apresenta o comportamento das receitas, despesas e resultado do RGPS nos últimos anos, em valores absolutos e em percentual do PIB.

GRÁFICO 5 – EVOLUÇÃO DO RESULTADO DO RGPS 2009 2021



Fonte: Infolog, BEPS, IBGE, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 3º bim./2020 e Mensagem do PLOA 2021.

Vale mencionar que, de acordo com as projeções atuariais enviadas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo no âmbito do PLDO 2021, a dinâmica de receitas e despesas previdenciárias levará a crescentes necessidades de financiamento do RGPS nas próximas décadas, atingindo o percentual de 7,6% do PIB em 2060.

Por fim, segundo esclarece a Mensagem Presidencial, nas despesas previstas para 2020 está incluído o pagamento da oitava de dez parcelas anuais decorrentes de decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Segundo a Mensagem:

[...] após a alteração do art. 202 da Constituição, pela EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998, a Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, procedeu à substituição da técnica de cálculo dos benefícios. O Decreto nº 3.265, de 29 de novembro de 1999, ao regulamentar as alterações, estabeleceu que, na hipótese de contar o segurado com menos de 144 contribuições (hipótese possível para os benefícios citados), seria considerada a integralidade dos salários de contribuição. Essa sistemática trazia o valor da média para baixo, pelo que foram ajuizadas inúmeras ações questionando a legitimidade da regulamentação. As regras de cálculo foram revogadas pelo Decreto nº 6.939, de 18 de agosto de 2009, que lançou parâmetros compatíveis com a literalidade das alterações trazidas pela Lei nº 9.876, de 1999.

5.7.2. ASSISTÊNCIA SOCIAL

5.7.2.1. Benefício de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia

Benefício de Prestação Continuada (BPC) é o benefício assistencial de 1 salário-mínimo, previsto na Constituição (art. 203, inciso V), devido ao idoso a partir de 65 anos e à pessoa com deficiência que tenham renda mensal familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo. A Renda Mensal Vitalícia (RMV) é benefício em extinção, também no valor de um salário-mínimo, devido àqueles que já eram beneficiários até dezembro de 1995. Considerando que o volume de recursos despendidos com a RMV é decrescente e inferior a 2% dos gastos com o BPC, concentra-se a análise na avaliação deste último.

O dispêndio com o BPC é significativamente influenciado pelo crescimento vegetativo dos benefícios e pelo valor do salário-mínimo.

No que se refere ao crescimento vegetativo, o PLOA 2021 prevê variação de 6% no quantitativo de benefícios em relação ao PLOA 2020. De 2016 a 2021, estima-se variação acumulada de 16% no quantitativo de benefícios concedidos à pessoa com deficiência e de 14% ao idoso.

TABELA 29 - QUANTITATIVOS DE BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Ano	Quantitativo (Dezembro)			Variação Anual		
	Pessoa com deficiência	Idoso	Total	Pessoa com deficiência	Idoso	Total
2016	2.436.608	1.974.942	4.411.550	5%	3%	4%
2017	2.527.257	2.022.221	4.549.478	4%	2%	3%
2018	2.603.082	2.048.842	4.651.924	3%	1%	2%
PLOA 2019	2.739.858	2.144.997	4.884.855	5%	5%	5%
PLOA 2020	2.722.159	2.054.136	4.776.295	-1%	-4%	-2%
PLOA 2021	2.821.836	2.242.958	5.064.794	4%	9%	6%
Variação 2016-2021	16%	14%	15%			

Fonte: 2016 a 2018: BEPS de dezembro; 2019, 2020 e 2021: PLOAs (BEPS não disponível para 2019).

O valor do salário mínimo, reajustado pela variação do INPC prevista para 2020 (2,09%), com arredondamento para a unidade real imediatamente superior, deve passar de R\$ 1.045,00 para R\$ 1.067,00 a partir de janeiro de 2021. Considerando-se que para cada R\$ 1,00 de aumento no salário mínimo há impacto de R\$ 52,3 milhões no BPC, o reajuste previsto implica aumento da despesa da ordem de R\$ 1,1 bilhão.

Em valores nominais e em percentual do PIB, o dispêndio com o BPC tem apresentado crescimento anual, passando de R\$ 53,5 bilhões (0,77% do PIB) em 2016 para R\$ 60,3 bilhões ao final de 2020 (0,84% do PIB), conforme previsões. Para 2021, contudo, o PLOA projeta variação nula da despesa como percentual do PIB, mesmo com acréscimo nominal de R\$ 4,4 bilhões.

TABELA 30 - DESPESA COM BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Ano	Pessoa com deficiência	Idoso	Total	Total em % do PIB
2016	30.057.031.548	23.484.791.306	53.541.822.854	0,77%
2017	32.353.906.383	24.958.542.313	57.312.448.696	0,81%
2018	32.485.790.636	24.919.533.882	57.405.324.518	0,81%
2019	32.985.086.531	25.504.344.966	58.489.431.497	0,80%
2020	33.946.936.936	26.368.696.266	60.315.633.202	0,84% ⁽¹⁾
2021	36.456.735.156	28.245.608.749	64.702.343.905	0,84% ⁽²⁾

Fonte: Siga Brasil. Valores: 2016 a 2019 referem-se aos valores liquidados, corrigidos pelo IPCA; 2020, referem-se a valores autorizados; 2021, referem-se aos valores do PLOA 2021.

1) Projeção do PIB constante do Relatório de Avaliação Bimestral de Receita e Despesa Primárias - 3º bim.

2) Projeção do PIB considerada na elaboração do PLOA 2021.

5.7.2.2. Programa Bolsa Família

O programa Bolsa-Família foi instituído pela MP nº 132/2003, convertida na Lei nº 10.836/2004, e beneficia famílias em situação de extrema pobreza (com renda familiar *per capita* de até R\$ 89,00) e em situação de pobreza (com renda familiar *per capita* entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00). O valor médio do benefício, em agosto de 2020, foi de R\$ 191,18.

Nos últimos anos, o quantitativo médio de famílias atendidas não tem apresentado grandes variações, oscilando entre 13,4 milhões e 14,0 milhões de famílias, com média anual de 13,8 milhões de famílias. Para 2021, o projeto prevê elevação de 11% em relação a 2020, alcançando 15,2 milhões de famílias, ou seja, 1,5 milhão de famílias a mais do que as atendidas no corrente exercício.

TABELA 31 - QUANTITATIVO MÉDIO MENSAL DE FAMÍLIAS ATENDIDAS PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Ano	Quantitativo Médio Mensal
2016	13.832.720
2017	13.469.672
2018	13.954.172
2019	13.783.108
2020 ⁽¹⁾	13.723.778
Média	13.752.690

Fonte: Ministério da Cidadania (<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data/data-table.php>).

1) A média considera valores de 2020 executados até 06/2020.

O reajuste do valor dos benefícios não possui data fixada, tampouco critério de cálculo, estando sujeito à discricionariedade do Poder Executivo. Nos últimos anos, o Poder Executivo tem optado por reajustar o valor dos benefícios a cada dois anos, conforme expresso na tabela a seguir apresentada. Quanto aos reajustes, estes apresentaram valor acumulado de 123,96%, percentual próximo à variação do INPC acumulada no período, de 126,06%, o que indica esforço pela manutenção do poder de compra do benefício até 2018. No entanto, não está previsto reajuste em 2020, o que implica defasagem do benefício em cerca de 5,6% desde o último aumento.

**TABELA 32 - REAJUSTE DO VALOR MÉDIO DOS BENEFÍCIOS RECEBIDOS PELAS FAMÍLIAS
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Norma	Efeitos Financeiros	Reajuste do Valor Médio do Benefício ⁽¹⁾	INPC do Período ⁽²⁾
Medida Provisória nº 132, de 20/10/2003 (Convertida na Lei nº 10.836, de 09/01/2004)	Outubro de 2003		
Decreto nº 6.157, de 16/07/2007	1º de agosto de 2007	17,60%	19,06%
Decreto nº 6.491, de 28/06/2008	1º de julho de 2008	8,35%	6,94%
Decreto nº 6.917, de 30/07/2009	1º de setembro de 2009	10,35%	5,26%
Decreto nº 7.447, de 01/03/2011	1º de abril de 2011	19,15%	9,86%
Decreto nº 8.232, de 30/04/2014	1º de junho de 2014	12,38%	20,51%
Decreto nº 8.794, de 29/07/2016	1º de julho de 2016	12,38%	20,00%
Decreto nº 9.396, de 30/05/2018	1º de julho de 2018	5,85%	6,17%
Percentual acumulado		123,96%	126,06%

1) Calculado com base no valor médio observado no mês imediatamente anterior ao do pagamento do reajuste e no mês de pagamento do reajuste.

2) Calculado com base no INPC acumulado entre o mês do último reajuste e o mês anterior ao do novo reajuste.

O gasto total nominal do programa e sua participação no PIB deverão encerrar 2020 com queda em relação a 2019 (de 20,1% e 17,4%, respectivamente). O PLOA 2021 propõe recuperação do valor do Bolsa Família, que passará a R\$ 34,8 bilhões, o que representa elevação nominal de 28,6% e aumento de 18,4% na participação do PIB, relativamente a 2020.

TABELA 33 - GASTO ANUAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Ano	Valor (R\$)	% do PIB
2016	32.082.113.134	0,45
2017	31.398.486.908	0,43
2018	31.973.818.052	0,44
2019	33.924.457.236	0,46
2020	27.104.900.000	0,38
2021	34.858.183.958	0,45
Média	31.890.326.548	0,44

Fonte: Siga Brasil.

Valores: 2016 a 2019, referem-se aos valores pagos e restos a pagar pagos, corrigidos pelos IPCA; 2020, referem-se à reprogramação contida no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – 3 bim.; 2021, referem-se aos valores do PLOA 2021.

Do montante do programa para 2021, R\$ 535,7 milhões estão condicionados à aprovação de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional, em conformidade com o que impõe o art. 167, inciso III, da Constituição, uma vez que essa parcela do Bolsa Família deve ser suportada por operações de crédito excedentes ao limite estabelecido no referido dispositivo constitucional (regra de ouro).

5.7.2.3. Programa de Atenção Integral à Primeira Infância – Criança Feliz

Instituído por meio do Decreto nº 8.869/2016, e atualmente regido pelo Decreto nº 9.579/2018, o Programa Criança Feliz tem a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida. Para 2021, a proposta orçamentária prevê o atendimento de 695 mil crianças em situação de vulnerabilidade e risco social, em especial nos primeiros 1.000 dias de vida. A tabela a seguir apresenta a comparação entre os valores constantes dos projetos de lei orçamentária para 2020 e 2021.

TABELA 34 – PROGRAMA DE ATENÇÃO INTEGRAL À PRIMEIRA INFÂNCIA

	PLOA 2020	PLOA 2021	Variação %
217M - Desenvolvimento Integral na Primeira Infância - Criança Feliz	517.325.000	448.003.000	-13,4%
20TR - Apoio Financeiro Suplementar à Manutenção da Educação Infantil	7.320.000	3.000.000	-59,0%
	524.645.000	451.003.000	-14,0%

Fonte: Siga Brasil.

Dos R\$ 451,0 milhões previstos no PLOA 2021 para o programa, R\$ 155,0 milhões (34,4%) estão condicionados à aprovação de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional, em conformidade com o que impõe o art. 167, inciso III, da Constituição, em virtude do descumprimento da regra de ouro.

5.7.2.4. Demais serviços e programas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)

A tabela a seguir apresenta os serviços e programas do FNAS. Como se observa, há elevação média de 5,4% nos valores alocados para 2021 em relação ao PLOA 2020. A principal elevação se deu na ação “Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território no âmbito SUAS”, que passou de dotação nula em 2020 para R\$ 50 milhões propostos para 2021. Destaque-se, por outro lado, o decréscimo de 14% na ação de “Estruturação

da Rede de Serviços do SUAS”, que financia, entre outros serviços, os prestados pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

TABELA 35 – SERVIÇOS E PROGRAMAS DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ação	PLOA 2020 (a)	PLOA 2021 (b)	Variação (c = b/a – 1)
219E - Ações de Proteção Social Básica	644.312.539	648.552.041	0,66%
219F - Ações de Proteção Social Especial	328.001.232	327.000.000	-0,30%
219G - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	2.000.000	1.720.000	-14%
8893 - Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	0	50.000.000	-
	974.313.771	1.027.272.041	5,4%

Fonte: Siga Brasil.

5.7.3. PROTEÇÃO E BENEFÍCIO AO TRABALHADOR

As despesas da subfunção “331 - Proteção e Benefício ao Trabalhador” para 2021 totalizam R\$ 60,3 bilhões, concentrando-se no pagamento de seguro-desemprego e de abono salarial, que representam cerca de 98% do montante. O restante refere-se a benefícios obrigatórios, no âmbito da União, em favor de servidores civis, empregados, militares e seus dependentes⁷⁵. Vale destacar que o expressivo aumento relativo das dotações para seguro-desemprego e abono salarial, que no PLOA 2020 foi de apenas 82% do total, decorre da realocação da ação “212B - Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes”, no valor de R\$ 10,8 bilhões, na subfunção “301 - Atenção Básica”.

Vale salientar que, para 2020, foi instituído pela Lei nº 14.020/2020, após a conversão da MP nº 936/2020, o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, com aplicação durante a situação de calamidade pública reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 6/2020. O programa tem como medidas: (i) o pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda; (ii) a redução proporcional de jornada de trabalho e de salário; e (iii) a suspensão temporária do contrato de trabalho. Para o pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, foi criada a ação “21C2 - Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda”, por intermédio de crédito extraordinário (MP nº 935/2020). A execução orçamentária e financeira registra que, até a data de 13/09/2020, haviam sido pagos R\$ 23,3 bilhões nessa ação, aproximadamente 45,2% do total dos R\$ 51,6 bilhões autorizados⁷⁶. Por oportuno, registra-se que a MP nº 935/2020 teve sua vigência encerrada em 29/07/2020, conforme consignado no Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 95/2020. Desde a perda de eficácia da referida medida provisória, portanto, não mais subsiste autorização legal para novos empenhos na ação 21C2⁷⁷. O PLOA 2021, por seu turno, não contempla dotação para esse programa.

5.7.3.1. Seguro-Desemprego

O aumento do quantitativo formal de trabalhadores, a política de concessão de aumentos reais do salário mínimo e a elevada rotatividade da mão-de obra aumentaram significativamente os dispêndios com seguro-desemprego nos últimos quinze anos. Em termos nominais, os gastos passaram de R\$ 7,2 bilhões em 2004 (0,37% do PIB) para R\$ 40,4 bilhões em 2019 (0,56% do PIB).

A fim de conter a expansão das despesas, foi editada a Lei nº 13.134/2015, originária da MP nº 665/2014. O impacto das normas foi sentido já no exercício de 2015, ano no qual a despesa alcançou R\$ 38,1 bilhões, o

⁷⁵ Indenizações a Servidores Civis e Militares em Serviço no Exterior; Manutenção e Suprimento de Fardamento e Movimentação de Militares.

⁷⁶ Siga Brasil, Painel Especialista, disponível em http://www9.senado.leg.br/QuAJAXZfc/pendoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&select=LB137_2019, acesso em 15/09/2020.

⁷⁷ Contudo, o saldo de dotação não empenhada, e não mais empenhável, é de apenas R\$ 95,1 milhões.

que representou variação nominal anual de 5,8%. Tal variação foi significativamente inferior à variação média anual verificada nos quatro anos anteriores, de 15,2% (2011 a 2014).

Para 2021, estima-se gasto com seguro-desemprego da ordem de R\$ 41,0 bilhões (0,53% do PIB), o que indica aumento nominal anual de 0,9% em relação ao autorizado para 2020, de R\$ 40,6 bilhões (0,57% do PIB), inferior, no entanto, ao crescimento nominal do PIB.

5.7.3.2. Abono Salarial

A Lei nº 13.134/2015 também promoveu alterações no abono salarial, a fim de conter o avanço das despesas, que saltaram, em termos nominais, de R\$ 2,3 bilhões em 2004 (0,12% do PIB) para R\$ 17,9 bilhões em 2016 (0,29% do PIB). O acréscimo nas despesas foi motivado pelo aumento dos contratos formais de trabalho e pela elevação do salário mínimo.

É importante destacar que, em 2016, a despesa sofreu acréscimo considerável em razão da mudança do calendário de pagamento do abono salarial, determinada pela Resolução CODEFAT nº 748/2015. Essa mudança determinou que 50% dos benefícios relativos ao exercício 2015/2016 fossem pagos somente em 2016.

Mudanças no calendário de pagamento também ocorreram para os exercícios subsequentes, com vista a adequar o fluxo financeiro com o orçamento. Para 2016/2017⁷⁸, o CODEFAT aprovou pagamento de 50% do benefício no segundo semestre de 2016 e 50% no primeiro trimestre de 2017. No caso do exercício 2017/2018⁷⁹, 50% foram pagos em 2017 e 50% no terceiro trimestre de 2018.

Estima-se que essa despesa atinja R\$ 18,0 bilhões (0,23% do PIB) em 2021, indicando expressiva redução de 9,4% em relação ao autorizado para 2020, de R\$ 20,0 bilhões (0,28% do PIB).

5.7.4. COMPENSAÇÃO PELA PERDA DO ICMS E FOMENTO ÀS EXPORTAÇÕES

A LC nº 87/1996 (Lei Kandir) retirou da incidência do ICMS as operações que destinem mercadorias e serviços ao exterior. Em razão da consequente perda de arrecadação dos Estados e dos Municípios, essa lei complementar e, posteriormente, as LCs nºs 102/2000 e 115/2002 (que alteram a primeira) estabeleceram o valor global anual a ser entregue pela União, a título de compensação, aos demais entes da Federação e os critérios de repartição. De 2000 a 2003 foram transferidos os valores constantes da Tabela 36 aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para atender à mencionada compensação.

**TABELA 36 - COMPENSAÇÃO PELA PERDA DE ARRECADAÇÃO DE ICMS
(VALORES TRANSFERIDOS)**

R\$ milhões				
Ano	2000	2001	2002	2003
Valor	3.246,8	3.045,4	3.361,7	3.293,2

Fonte: SIAFI.

A LC nº 115/2002 estabeleceu que, no exercício financeiro de 2003, a União entregaria aos Estados e aos seus Municípios o valor de até R\$ 3,9 bilhões. Estabeleceu, também, que para os exercícios financeiros de 2004 a 2006 o valor a ser entregue seria aquele consignado na lei orçamentária para essa finalidade. Ou seja, o valor para os exercícios 2004 a 2006 não foi previamente estabelecido em lei.

Em 2003, esse sistema de entrega de recursos foi objeto da EC nº 42/2003, que criou o art. 91 no ADCT dispondo o seguinte:

Art. 91. A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo conside-

⁷⁸ Resolução CODEFAT nº 768/2016.

⁷⁹ Resolução CODEFAT nº 790/2017.

rar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a.

[...]

§ 2º A entrega de recursos prevista neste artigo perdurará, conforme definido em lei complementar, até que o imposto a que se refere o art. 155, II, tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a oitenta por cento, ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços.

§ 3º Enquanto não for editada a lei complementar de que trata o caput, em substituição ao sistema de entrega de recursos nele previsto, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002.

A lei complementar a que se refere o caput do art. 91 do ADCT, até o presente momento, não foi editada.

Os projetos de lei orçamentária para 2004 a 2007 e de 2010 a 2015 foram enviados ao Congresso Nacional sem previsão de recursos para o atendimento da “Lei Kandir”. Tais dotações foram incluídas nas respectivas leis orçamentárias durante a tramitação das propostas no Congresso Nacional.

As discussões sobre recursos para a “Lei Kandir” geralmente se referem a transferências que tenham por objetivo a compensação da perda de arrecadação do ICMS, que se baseia no art. 91 do ADCT, e o auxílio financeiro a Estados e Municípios para o fomento das exportações. Essas transferências vinham sendo feitas por meio de três rubricas orçamentárias.

A alocação de recursos com fundamento no art. 91 do ADCT vinha sendo efetuada em duas ações: 80% para “099B - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores - (art. 91 ADCT)” e 20% para “0C33 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB”⁸⁰. Uma terceira ação (0E25) costumava ser utilizada para incluir auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o fomento das exportações, cuja distribuição ficava na dependência de edição de norma específica. A Tabela 37 apresenta as despesas autorizadas e pagas relativas a essas rubricas nos exercícios de 2011 a 2018.

TABELA 37 - COMPENSAÇÃO PELA PERDA DE ICMS E FOMENTO À EXPORTAÇÃO

R\$ milhões

Ano	Compensação pela Perda do ICMS				Auxílio Financeiro (Fomento às Exportações)		Total	
	Parcela de 80%		20% para o FUNDEF/ FUNDEB		Autoriz	Pago	Autoriz	Pago
	Autoriz.	Pago	Autoriz	Pago				
2011	1.560,0	1.560,0	390,0	390,0	1.950,0	1.950,0	3.900,0	3.900,0
2012	1.560,0	1.560,0	390,0	390,0	1.950,0	1.950,0	3.900,0	3.900,0
2013	1.560,0	1.560,0	390,0	390,0	1.950,0	1.950,0	3.900,0	3.900,0
2014	1.560,0	1.560,0	390,0	390,0	1.950,0		3.900,0	1.950,0
2015	1.560,0	1.560,0	390,0	390,0	1.950,0		3.900,0	1.950,0
2016	1.560,0	1.560,0	390,0	390,0	3.900,0	3.900,0	5.850,0	5.850,0
2017	1.560,0	1.560,0	390,0	390,0	1.910,4	1.910,4	3.860,4	3.860,4
2018	1.528,0	1.528,0	382,0	382,0	10,0		1.922,0	1.910,0

Fonte: SIAFI.

⁸⁰ Em decorrência do disposto no art. 3º, § 1º, da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o FUNDEB:

“§ 1º Inclui-se na base de cálculo dos recursos referidos nos incisos do caput deste artigo o montante de recursos financeiros transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme disposto na [Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996](#).”

Nas LOAs 2019 e 2020, não foram incluídas dotações destinadas à compensação requerida pelo art. 91 do ADCT, nem as relativas ao auxílio financeiro a Estados e Municípios para o fomento das exportações.

Cumprir registrar que o Supremo Tribunal Federal (STF), em 30/11/2016, julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO nº 25) e fixou prazo de 12 meses para que o Congresso Nacional editasse a supracitada lei complementar. Considerando que a data do trânsito em julgado da questão ocorreu em 26/08/2017, o prazo de doze meses dado ao Legislativo expirou em 26/08/2018.

O Congresso Nacional instalou em 09/08/2017 Comissão Mista Especial sobre a Lei Kandir com o objetivo de oferecer proposta de regulamentação do art. 91 do ADCT. Essa comissão aprovou proposta de projeto de lei complementar em 15/05/2018, dando origem ao PLP nº 511/2018, que iniciou sua tramitação pela Câmara dos Deputados em 23/05/2018, sem deliberação daquela Casa.

Não tendo sido aprovada a proposição nas Casas do Congresso Nacional, não se pôde afastar a omissão reconhecida na ADO nº 25. Também o TCU não se pronunciou quanto aos valores devidos a Estados e ao Distrito Federal⁸¹. Não obstante, em setembro de 2019, comissão especial de conciliação, formada por representantes da União, de todos os Estados e do Distrito Federal, que contou com participação do Tribunal de Contas da União, passou a debater propostas que resultaram em acordo homologado pelo Plenário do STF em sessão de 20/05/2020.

Esse acordo, cuja efetivação depende da aprovação de proposições legislativas pelo Congresso Nacional, prevê que a União deverá repassar aos entes federados pelo menos R\$ 58 bilhões entre 2020 e 2037 (R\$ 4,0 bilhões anuais até 2030; a partir de 2031, o valor deve ser reduzido em R\$ 0,5 bilhão a cada ano), bem como a transferência de R\$ 4,0 bilhões condicionada à realização de leilões para a concessão da exploração de petróleo nos Blocos de Atapu e Sépia, situados no Pré-Sal. Para receber as parcelas que lhe cabem, deve o ente da Federação reconhecer a quitação de alegados valores devidos, vencidos e vincendos, incluída a parcela de seus municípios, decorrentes do disposto no art. 91 do ADCT. Esses recursos e os critérios e as condições para transferências são objeto do PLP nº 133/2020, em tramitação no Senado, que também declara cumprida a regra de cessação contida no § 2º no art. 91 do ADCT.

Art. 91 [...]

[...]

§ 2º A entrega de recursos prevista neste artigo perdurará, conforme definido em lei complementar, até que o imposto a que se refere o art. 155, II, tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a oitenta por cento, ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços.

O acordo prevê ainda que, caso a PEC nº 188/2019 (geralmente denominada PEC do Pacto Federativo) seja aprovada, a União deverá transferir R\$ 3,6 bilhões adicionais entre 2020 e 2022 (em parcelas anuais de R\$ 1,2 bilhão) para os demais entes da Federação.

Para atender ao disposto no acordo supracitado, no PLOA 2021 foi incluída a ação “00SE - Transferência Temporária a Estados, Distrito Federal e Municípios nos Termos do Acordo nos Autos da ADO nº 25 – Nacional”, no montante de R\$ 4,0 bilhões, dos quais R\$ 2,1 bilhões ficarão na dependência da aprovação de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional, nos termos do art. 167, inciso III, da Constituição.

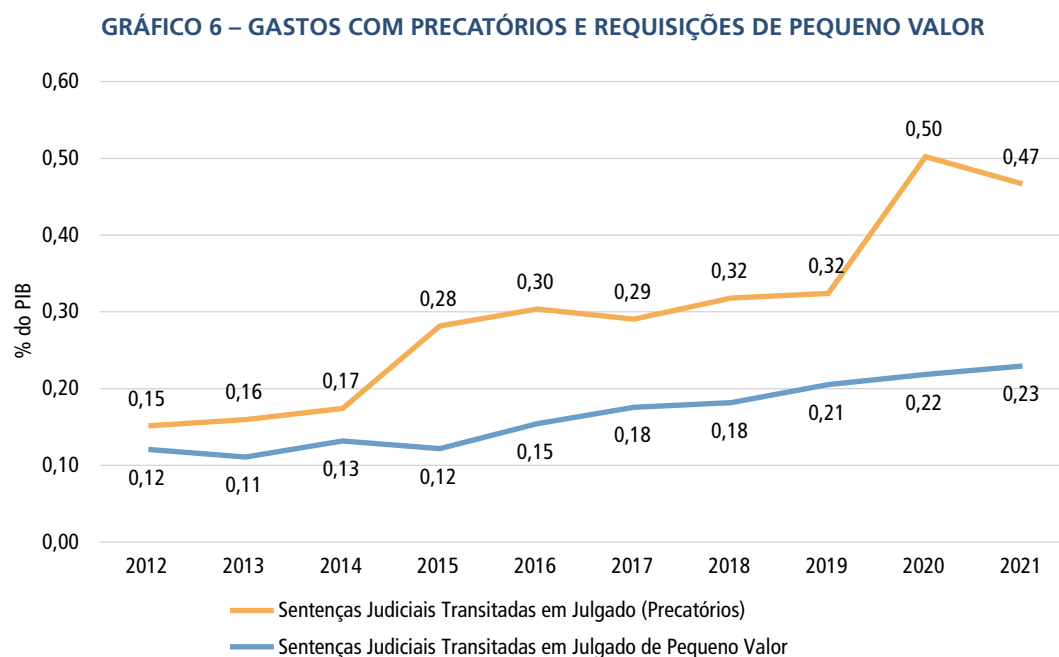
⁸¹ De acordo a decisão proferida na ADO 25, não tendo sido regulamentado o art. 91 do ADCT pelo Congresso Nacional no prazo determinado, caberia ao Tribunal de Contas da União (TCU) fixar o montante total a ser transferido pela União e calcular a cota de cada ente da Federação. Na Corte de Contas, equipe técnica no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental considerou não caber mais a compensação por parte da União, por entender que a condição prevista no § 2º do art. 91 do ADCT não mais subsiste. No TCU, o processo que trata do assunto (TC 028.100/2017-4) encontra-se sobrestado desde 07/11/2019 “até o esgotamento do prazo conferido pelo STF ao Congresso Nacional para saneamento da omissão objeto da ADO 25”.

5.7.5. DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS

Os pagamentos decorrentes de decisões judiciais, regulados pelo art. 100 da Constituição⁸², constituem significativa despesa obrigatória da União, cujo valor alcança R\$ 55,5 bilhões no PLOA 2021⁸³ e se refere a gastos com pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e inversões financeiras.

Os valores propostos pelo PLOA 2021 para cumprimento de sentenças judiciais representam aumento nominal de 33,3% em relação ao pago no exercício de 2019 (R\$ 41,6 bilhões)⁸⁴ e de 3,9% sobre o autorizado para 2020 (R\$ 53,5 bilhões).

O Gráfico 6 apresenta a evolução dos gastos com as duas principais ações do programa relacionado ao cumprimento de sentenças judiciais, quais sejam, o pagamento de precatórios e de requisições de pequeno valor, em proporção do PIB.



Fonte: Siga Brasil.

Valores: 2012 a 2019, despesas pagas; 2020, dotações autorizadas; 2021, previsões do PLOA 2021.

PIBs de 2020 e 2021 com base nas previsões constantes da Mensagem do PLOA 2021.

O Gráfico 6 evidencia crescimento importante do pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor, uma vez que a despesa como proporção do PIB aumentou 159,3% no período considerado. O acréscimo expressivo verificado em 2020 decorre do aumento nominal nos montantes a serem pagos aliado à queda do PIB, fortemente influenciada pelos efeitos negativos da pandemia da Covid-19. Dessa forma, as despesas decorrentes de sentenças judiciais devem atingir 0,72% do PIB em 2020 e 0,70% do PIB em 2021.

⁸² "Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

[...]

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

[...]

§ 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciários apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente".

⁸³ Programa "0901 – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais".

⁸⁴ Incluindo restos a pagar.

De acordo com o art. 12, inciso IX, do PLDO 2021, o projeto e a lei orçamentária devem discriminar, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas ao pagamento de precatórios judiciais, sentenças judiciais de pequeno valor e sentenças judiciais de empresas estatais dependentes.

Para o pagamento de débitos decorrentes de sentenças judiciais, constam do PLOA 2021 as ações relacionadas na Tabela 38.

TABELA 38 – AÇÕES DESTINADAS AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS

R\$ milhões

Ação	PL
0005 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS)	34.941,6
0625 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO DE PEQUENO VALOR	17.174,3
0022 - SENTENÇAS JUDICIAIS DEVIDAS POR EMPRESAS ESTATAIS	890,2
00G5 - CONTRIBUIÇÃO DA UNIÃO, DE SUAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PARA O CUSTEIO DO REGIME DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS DECORRENTE DO PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS E REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR	798,2
00N2 - CUMPRIMENTO DE SENTENÇA JUDICIAL - INSTITUTO AERUS DE SEGURIDADE SOCIAL - PROCESSO Nº 0010295-77.2004.4.01.3400	667,7
00QY - ACORDOS REFERENTES A PASSIVOS ATUARIAIS DE ESTATAIS DEPENDENTES	528,7
00SA - PAGAMENTO DE HONORÁRIOS PERICIAIS NAS AÇÕES EM QUE O INSS FIGURE COMO PARTE E QUE SEJAM DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL	336,4
00QG - ANISTIADOS POLÍTICOS - RETROATIVOS CONCEDIDOS POR DECISÕES JUDICIAIS	117,6
00R0 - PAGAMENTO DE ACORDO HOMOLOGADO EM JUÍZO - SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS - AÇÃO TRABALHISTA 204700-25.1989.5.02.0039	54,6
0734 - INDENIZAÇÃO A VÍTIMAS DE VIOLAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS PELA UNIÃO POR MEIO DA ADESÃO A TRATADOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	10,4
TOTAL	55.520,0

Fonte: PLOA 2021.

A distribuição das ações orçamentárias arroladas anteriormente por órgão e grupo de natureza de despesa no PLOA 2021 é demonstrada na Tabela 39.

TABELA 39 - DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS POR ÓRGÃOS – PLOA 2021

R\$ milhões

Órgão	Inversões Financeiras	Outras Despesas Correntes	Pessoal e Encargos Sociais	Total
22000 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	2.101,9	207,0	165,9	2.474,7
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES	-	0,7	23,8	24,5
25000 - MINISTÉRIO DA ECONOMIA	-	24.402,1	1.380,2	25.782,2
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	8,4	139,1	789,2	936,6
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	0,4	6,8	40,2	47,5
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	-	2,6	58,9	61,5
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	-	51,9	128,5	180,4
39000 - MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	8,6	56,8	17,6	83,0
41000 - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	-	17,4	22,5	39,9
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	24,4	7,7	40,8	73,0
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	-	4,5	15,7	20,2
53000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	0,4	50,8	204,5	255,7
54000 - MINISTÉRIO DO TURISMO	-	0,1	8,0	8,1

Órgão	Inversões Financeiras	Outras Despesas Correntes	Pessoal e Encargos Sociais	Total
55000 - MINISTÉRIO DA CIDADANIA	-	1.420,2	-	1.420,2
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	808,7	14.934,9	8.358,4	24.101,9
81000 - MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS	-	10,4	-	10,4
TOTAL	2.952,8	41.313,0	11.254,2	55.520,0

Fonte: PLOA 2021.

Dos R\$ 55,5 bilhões destinados aos pagamentos decorrentes de decisões judiciais, R\$ 22,9 bilhões (41,23%) estão no “Órgão 93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição”.

5.8. INVESTIMENTOS E INVERSÕES FINANCEIRAS

5.8.1. INVESTIMENTOS (GND 4)

As dotações para investimentos (GND 4) destinam-se ao planejamento e à execução de obras, inclusive despesas com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização dos empreendimentos, bem como com instalações e compra de equipamentos, material permanente e *softwares*. As dotações para investimentos também podem abrigar despesas com material de consumo, diárias, pessoal temporário e serviços de terceiros quando constituírem insumos utilizados diretamente na realização dos investimentos.

No PLOA 2021, as despesas com investimentos perfazem o total de R\$ 170,2 bilhões (2,2% do PIB), sendo R\$ 25,9 bilhões dos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 144,3 bilhões do orçamento de investimento das estatais, conforme apresenta a Tabela 40.

TABELA 40 - INVESTIMENTOS (GND 4) POR ESFERA ORÇAMENTÁRIA – 2020-2021

Esfera Orçamentária	R\$ milhões			
	PLOA 2020	% PIB	PLOA 2021	% PIB
Orçamento Fiscal	19.557,8	0,3%	23.106,5	0,3%
Orçamento da Seguridade Social	2.905,9	0,0%	2.787,0	0,0%
Orçamento de Investimento das Estatais	121.421,0	1,7%	144.292,1	1,9%
TOTAL	143.884,6	2,0%	170.185,6	2,2%

Fonte: Siga Brasil e SIOP/SOF.

Os investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade programados no PLOA 2021 apresentam aumento de 15,3% em relação ao PLOA 2020.

Ao analisar a evolução das despesas com investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social desde 2012, verifica-se significativa tendência de redução nos valores propostos, autorizados e executados, conforme dados da Tabela 41.

TABELA 41 - INVESTIMENTOS - 2012 A 2021
(ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL)

R\$ milhões

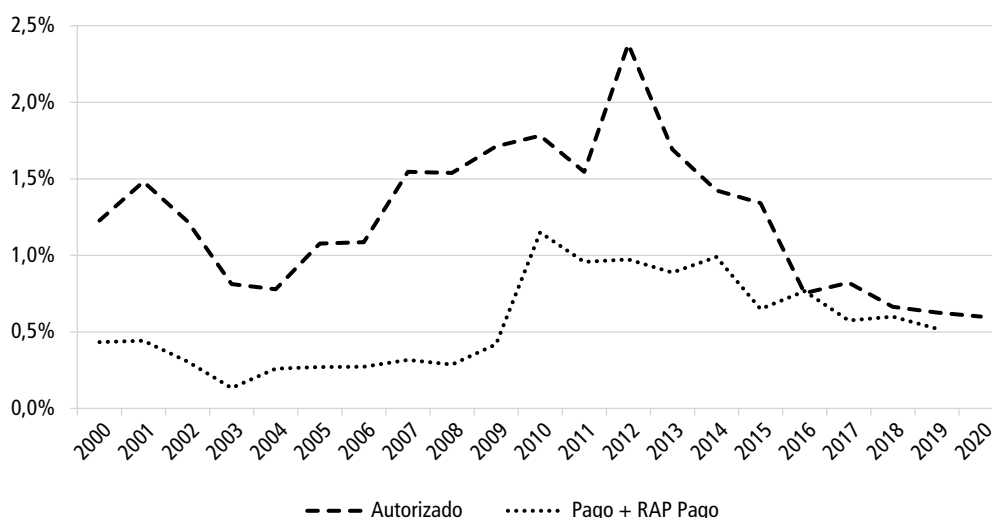
Exercício	PLOA	LOA	Autorizado	Empenhado
2012	57.928,2	80.332,8	114.580,8	66.662,6
2013	65.785,0	86.555,8	90.195,8	66.695,0
2014	67.176,8	81.406,1	82.335,3	56.011,7
2015	60.925,9	83.090,6	80.424,5	37.573,7
2016	37.644,7	45.362,4	47.264,1	38.122,5
2017	39.282,1	58.135,5	54.112,7	45.103,2
2018	29.765,7	44.033,1	45.737,7	44.103,8
2019	26.510,9	36.199,7	45.501,7	42.499,2
2020 ⁽¹⁾	22.463,6	40.930,4	43.051,5	9.339,3
2021	25.893,4	0,0	0,0	0,0

Fonte: Siga Brasil e SIOP/SOF.

(1) Valores autorizados e executados até 09/09/2020.

Para se ter uma visão mais ampla de como vêm se comportando os gastos com investimentos, o Gráfico 7 apresenta os valores autorizados e os pagos, incluídos os restos a pagar, em percentual do PIB, de 2000 a 2020. Observa-se que entre 2004 e 2012 a trajetória dos valores autorizados foi de crescimento. A partir de 2013 essa trajetória foi de queda, culminando em 2020 no menor valor autorizado no período. A trajetória dos valores pagos, incluindo os restos a pagar, teve um curto período de crescimento, mais precisamente entre 2009 e 2010, encontrando-se em 2019 perto dos valores observados em 2009.

GRÁFICO 7 – INVESTIMENTOS EM PERCENTUAL DO PIB 2000 A 2020
(ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL)



Fonte: SIOP/SOF e IBGE.

No tocante ao indicador de resultado primário (RP), os investimentos distribuem-se conforme a Tabela 42.

**TABELA 42 - INVESTIMENTOS POR INDICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO E ESFERA ORÇAMENTÁRIA
PLOA 2021**

R\$ milhões

Despesa por indicador de Resultado Primário (RP)	Esfera Orçamentária			Total
	Fiscal	Seguridade Social	Investimento das Estatais	
1 – Primária Obrigatória	2.651,7	254,5		2.906,1
2 – Primária Discricionária	20.454,8	2.532,5	4.052,8	27.040,1
4 – Primária discricionária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta			140.239,3	140.239,3
TOTAL	23.106,5	2.787,0	144.292,1	170.185,6

Fonte: Siga Brasil e SIOP/SOF.

Já a Tabela 43 demonstra os investimentos regionalizados por esfera orçamentária, onde se observa predominância de dotação das estatais na região Sudeste (57,5%), seguida pela concentração de dotação com regionalização Nacional (29,1%). No que se refere à dotação na região Sudeste, essa se deve à concentração geográfica das anomalias geológicas com importância econômica, reunindo as operações das empresas de combustíveis fósseis, do grupo Petrobras.

TABELA 43 – INVESTIMENTOS POR REGIÃO E ESFERA ORÇAMENTÁRIA NO PLOA 2021

R\$ milhões

Região	Esfera Orçamentária		Total	
	Fiscal e Seguridade Social	Investimento das Estatais	Valor	%
Exterior	71,2	9.383,5	9.454,8	5,6%
Nacional	16.583,8	32.939,0	49.522,8	29,1%
Região Centro-Oeste	1.597,4	39,8	1.637,3	1,0%
Região Nordeste	3.648,2	4.306,3	7.954,5	4,7%
Região Norte	1.361,8	767,8	2.129,6	1,3%
Região Sudeste	1.303,7	96.558,7	97.862,4	57,5%
Região Sul	1.327,3	296,9	1.624,2	1,0%
TOTAL	25.893,4	144.292,1	170.185,6	100%

Fonte: Siga Brasil e SIOP/SOF.

Os investimentos alocados com regionalização “Nacional”, ou seja, sem identificar as regiões ou unidades da Federação destinatárias dos recursos, devem-se a casos em que a localização do gasto não é possível, como na compra de equipamentos de grande valor (aeronaves militares, equipamentos aeroportuários, programa espacial etc.). Em outros casos, trata-se de programações com designação genérica de seus objetos, cujos recursos serão aplicados em diferentes partes do território nacional. Contudo, nos casos em que a localização discriminada é possível, observa-se que a ausência de regionalização das dotações concede ao Poder Executivo excessiva discricionariedade na definição dos locais onde os investimentos devem ser realizados.

Considerando somente as aplicações previstas nos orçamentos fiscal e da seguridade social, a participação das dotações com subtítulo “Nacional” atinge o patamar de 64,0% do total dos investimentos. No PLOA 2020, esse percentual foi de 58,3%.

Quanto ao orçamento de investimento, deve-se observar que este abrange apenas as empresas estatais não dependentes⁸⁵ e, nos termos do art. 42, § 1º, do PLDO 2021, considera somente os investimentos relativos a: (i)

⁸⁵ Receitas e despesas orçamentárias das empresas estatais dependentes são consideradas integralmente nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado⁸⁶; (ii) benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais; e (iii) benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União. A Tabela 44 demonstra a distribuição das dotações do orçamento de investimento por órgão supervisor.

**TABELA 44 – INVESTIMENTOS POR ÓRGÃO – PLOA 2020-2021
(ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS)**

Órgão	PLOA 2020		PLOA 2021	
	R\$	%	R\$	%
32000 - Ministério de Minas e Energia	112.400,9	92,6%	133.007,5	92,2%
25000 - Ministério da Economia	5.879,1	4,8%	7.577,7	5,3%
52000 - Ministério da Defesa	1.401,3	1,2%	1.642,2	1,1%
39000 - Ministério da Infraestrutura	666,7	0,5%	1.181,2	0,8%
41000 - Ministério das Comunicações*			639,4	0,4%
36000 - Ministério da Saúde	190,6	0,2%	235,4	0,2%
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações ⁽¹⁾	868,1	0,7%	7,0	0,0%
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	14,3	0,0%	1,8	0,0%
TOTAL	121.421,0	100,0%	144.292,1	100,0%

Fonte: Siga Brasil e SIOP/SOF.

* A MP nº 980, de 10/06/2020, promoveu a extinção do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e a criação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e do Ministério das Comunicações.

Destacam-se, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, os investimentos programados pelos Grupos Petrobras e Eletrobras, que juntos alcançam 92,2% do orçamento de investimento das estatais proposto para 2021.

5.8.2. INVERSÕES FINANCEIRAS (GND 5)

As inversões financeiras abrangem despesas com aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização, aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, constituição ou aumento de capital de empresa, concessão de empréstimos e financiamentos e aquisição de produtos para revenda.

A Tabela 45 detalha as dotações destinadas a inversões financeiras por órgão, conforme projetos de lei orçamentária relativos aos exercícios financeiros de 2016 a 2021.

**TABELA 45 - INVERSÕES FINANCEIRAS – PLOA 2016 A PLOA 2021
(ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL)**

R\$ milhões

Órgão ⁽¹⁾	PLOA 2016	PLOA 2017	PLOA 2018	PLOA 2019	PLOA 2020	PLOA 2021
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2.652,0	1.900,4	1.400,0	3.449,0	2.949,3	3.500,8
25000 - Ministério da Economia				19.763,3	23.562,3	18.668,9
32000 - Ministério de Minas e Energia	3,1	3,0	3,0	3.503,0	3,0	4.000,0
40000 - Ministério do Trabalho	16.801,0	16.540,0	17.966,4			
56000 - Ministério das Cidades	11.260,0	4.929,5	3.197,1			
71000 - Encargos Financeiros da União	4.951,2	6.208,3	9.677,4	13.772,0	10.454,1	10.712,5

⁸⁶ Excetuados aqueles que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros, valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado e transferência de ativos entre empresas pertencentes ao mesmo Grupo, controladas direta e/ou indiretamente pela União, cuja aquisição tenha constado do orçamento de investimento.

Órgão ⁽¹⁾	PLOA 2016	PLOA 2017	PLOA 2018	PLOA 2019	PLOA 2020	PLOA 2021
74000 - Operações Oficiais de Crédito	46.604,9	47.890,6	45.681,5	43.613,9	42.841,8	41.506,2
90000 - Reserva de Contingência					72.118,0	
Demais	6.033,2	4.543,4	4.440,8	9.299,0	2.292,4	2.409,0
TOTAL	88.305,4	82.015,2	82.366,3	93.400,3	154.220,8	80.797,3

Fonte: SIGA Brasil e SIOP/SOF.

1) Em 2019, a Lei nº 13.844/2019, originária da MP nº 870/2019, promoveu a transformação, extinção e criação de diversas órgãos.

Em relação ao PLOA 2020, as inversões financeiras apresentam previsão de redução de 47,6% para 2021. Tal redução é motivada, em grande parte, pela exclusão de dotação que figurou no PLOA 2020 destinada à ação "OORT - Recursos para Programações em Despesas de Capital", no âmbito do Ministério da Economia (R\$ 3,8 bilhões), e da Reserva de Contingência (R\$ 72,1 bilhões), totalizando R\$ 75,9 bilhões. Esse assunto foi abordado com maiores detalhes na seção 9.1 da Nota Técnica Conjunta nº 4/2019⁸⁷, que tratou da análise do PLOA 2020.

As dotações consignadas para inversões financeiras no PLOA 2021 destinam-se basicamente às seguintes finalidades:

- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: formação de estoques públicos (R\$ 1,4 bilhão) e pagamento de sentenças judiciais (R\$ 2,1 bilhões);
- Ministério da Economia: empréstimo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ao BNDES para financiamento de programas de desenvolvimento econômico⁸⁸ (R\$ 18,6 bilhões). Até 2018 tais empréstimos eram alocados no extinto Ministério do Trabalho;
- Ministério de Minas e Energia: participação da União na constituição do capital de empresa estatal a ser criada para controlar a Itaipu Binacional e a Eletrobras Termonuclear S.A (R\$ 4,0 bilhões);
- Encargos Financeiros da União: promoção de investimentos no Brasil e no Exterior - Fundo Social (R\$ 8,7 bilhões) e Integralização de Cotas de Capital em Organismos Financeiros Internacionais (R\$ 1,2 bilhão); e
- Operações Oficiais de Crédito: financiamentos ao agronegócio do café (R\$ 6,0 bilhões), concessão de financiamento estudantil - FIES (R\$ 8,5 bilhões), financiamentos à Marinha Mercante e à Indústria de Construção e Reparação Naval (R\$ 5,7 bilhões), financiamento aos setores produtivos do semiárido da região Nordeste (R\$ 4,1 bilhões) e financiamento aos setores produtivos da região Nordeste (R\$ 4,1 bilhões).

5.9. DESPESAS FINANCEIRAS

As despesas financeiras (ou não primárias) correspondem a gastos que não pressionam o resultado primário nem alteram o endividamento líquido do setor público. Dizem respeito, principalmente, ao pagamento de juros e encargos⁸⁹ e de amortização de dívidas, à concessão de empréstimos e financiamentos, à aquisição de títulos de crédito e representativos de capital integralizado e às reservas de contingência. A propósito, as reservas de contingências são objeto de exame específico no Item 5.10 desta nota técnica conjunta.

Conforme a Tabela 46, reproduzida da Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2021, as despesas financeiras totalizam R\$ 2.359,3 bilhões, sendo R\$ 362,6 bilhões de juros e encargos, R\$ 1.873,8 bilhões de

⁸⁷ Disponível em https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2020/ntc_04_19_LOA-2020.pdf

É importante destacar que a Nota Técnica Conjunta nº 4/2019 foi finalizada antes do encaminhamento da Mensagem Modificativa nº 617/2019, que alterou o PLOA 2020. Por essa razão, as dotações informadas na seção 9.1. da citada nota técnica foram substancialmente alteradas pela referida Mensagem, mas a análise efetuada permanece válida. Esta Nota Técnica apresenta os valores que restaram informados na Mensagem Modificativa para a ação "OORT – Recursos para Programações em Despesas de Capital", ou seja: Ministério da Economia (R\$ 3,8 bilhões) e Reserva de Contingência (R\$ 72,1 bilhões).

⁸⁸ Da arrecadação da contribuição para o PIS/PASEP que cabe ao FAT, no mínimo 28% são entregues ao BNDES a título de empréstimo, com fundamento no art. 239, § 1º, da Constituição, para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico.

⁸⁹ Juros e encargos impactam a dívida líquida quando do reconhecimento pelo regime de competência. O pagamento de juros e encargos e de amortizações não impactam a dívida líquida (redução do caixa simultânea à redução dos passivos), mas impactam a dívida bruta.

amortização da dívida e R\$ 122,9 bilhões referentes às demais despesas financeiras. Tais montantes equivalem, respectivamente, a 4,7%, 24,5% e 1,6% do PIB. Em relação aos exercícios anteriores, destacam-se a queda do montante das despesas com juros e encargos da dívida e a elevação do montante da amortização da dívida.

TABELA 46 – DESPESAS FINANCEIRAS DO GOVERNO CENTRAL

Discriminação	Realizado 2019		Reprogramação LOA 2020		PLOA 2021	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
XV.1. Juros e Encargos da Dívida	285.231,0	4,0	409.567,2	5,7	362.618,2	4,7
XV.2. Amortização da Dívida	752.534,5	10,5	1.193.081,2	16,6	1.873.784,8	24,5
XV.3. Demais	78.534,2	1,1	206.474,6	2,9	122.942,3	1,6
TOTAL	1.116.299,7	15,6	1.809.123,0	25,2	2.359.345,3	30,8

Fonte: Mensagem Presidencial (PLOA 2021), p. 39.

1) os valores da “Reprogramação LOA 2020” não se alteraram em relação àqueles constantes da LOA 2020 original.

Um dos fatores que condicionam a fixação dos montantes de dotações relativas a juros e de amortização da dívida no PLOA é o estoque da dívida pública federal (DPF). Os valores da DPF em poder do mercado, divulgados no sítio do Tesouro Nacional, estão relacionados na Tabela 47.

TABELA 47 – ESTOQUE DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL (DPF)

R\$ bilhões

Indicador	Dez/17	Dez/18	Dez/19	Jul/20	Limite para 2020	
					Mínimo	Máximo
DPF em mercado (R\$ bilhões)	3.559,3	3.877,1	4.248,9	4.344,6	4.600,0	4.900,0
Composição da DPF						
Prefixado (%)	35,3	33,0	31,0	28,4	30,0	34,0
Índice de Preços (%)	29,6	27,5	26,0	26,7	23,0	27,0
Taxa Flutuante (%)	31,5	35,5	38,9	39,4	36,0	40,0
Câmbio (%)	3,6	4,0	4,1	5,5	3,0	7,0
Estrutura de Vencimentos						
% vincendo em 12 meses	16,9	16,3	18,7	22,0	24,0	28,0
Prazo Médio (anos)	4,3	4,1	4,0	3,9	3,5	3,8

Fonte: Tesouro Nacional, <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-mensal-da-divida-rmd/2020/7>,

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-anual-de-financiamento-paf/31541>.

A Tabela 47 mostra três grandes conjuntos de informações: o estoque, a composição e a estrutura de vencimentos da DPF em poder do mercado. As últimas colunas mostram os intervalos de referência para os resultados esperados para tais indicadores ao final de 2020.

Os crescentes estoques brutos da dívida pública federal refletem a novas emissões para a cobertura dos gastos públicos, incorporação de passivos contingentes e, principalmente, a apropriação de juros e encargos ao principal da dívida.

Além da dimensão do estoque, é preciso levar em conta a estratégia de administração e as expectativas do mercado, que influenciam o prazo de maturação e a composição da dívida, os quais, por sua vez, definem o volume de despesas em cada ano. De acordo com o sítio do Tesouro Nacional, o objetivo da gestão da DPF é suprir de forma eficiente as necessidades de financiamento do governo federal, ao menor custo no longo prazo, respeitando-se a manutenção de níveis prudentes de risco e, adicionalmente, buscando contribuir para o bom funcionamento do mercado brasileiro de títulos públicos.

Para o alcance desse objetivo, algumas diretrizes qualitativas norteiam a elaboração das estratégias de financiamento da DPF. Dentre essas diretrizes, consta a substituição gradual dos títulos remunerados por taxas de juros flutuantes por títulos com rentabilidade pré-fixada e títulos remunerados por índice de preços. Tem-se verificado, entretanto, desde dezembro de 2015, tendência em sentido contrário, com o aumento da participação dos títulos remunerados por taxas de juros flutuantes e indexadas ao câmbio e a redução da participação dos títulos prefixados e remunerados por índice de preços.

Cumpra lembrar que o Senado Federal ainda não estabeleceu limites globais para a dívida consolidada da União, nos termos do disposto no art. 52, inciso VI, da Constituição e no art. 30, inciso I, da LRF.

A gestão da Dívida Pública Federal envolve o pagamento de juros e de amortização do principal corrigido (pagos periodicamente ou no vencimento da operação de crédito). Portanto, a lei orçamentária deve conter dotações necessárias ao pagamento dessas despesas, as quais são classificadas com identificador de resultado primário 0 (RP 0).

5.9.1. SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA

O serviço da dívida pública abrange gastos com juros e encargos (despesa corrente, GND 2) e com amortizações (despesa de capital, GND 6).

5.9.1.1. Juros e encargos da dívida (GND 2)

Os juros e encargos constantes do PLOA 2021, estimados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), constam da Tabela 48.

TABELA 48 – JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA

R\$ milhões

Exercício	Valor
2019 (Liquidado)	285.094,6
2020 (Autorizado)	409.568,0
2021 (PLOA 2021)	362.618,2

Fontes: SIAFI, Siga Brasil e PLOA 2021.

Observa-se que os dados acima são diferentes daqueles constantes no Demonstrativo de Resultados Primário e Nominal do Governo Federal, conforme Tabela 49.

TABELA 49 – JUROS NOMINAIS – NFSP

R\$ milhões

Exercício	Valor
2019 (Realizado)	310.115,1
2020 (Reprogramado)	325.398,2
2021 (PLOA 2021)	248.324,9

Fonte: Mensagem Presidencial (PLOA 2021).

A diferença entre valores apresentados nas duas tabelas anteriores é esperada. De fato, na Tabela 48, os valores referem-se à autorização orçamentária necessária para o pagamento dos juros e encargos vencidos ao longo do exercício financeiro. Esses valores referem-se a juros reais e, portanto, não consideram atualizações monetárias decorrentes da inflação, as quais, incorporando-se ao principal, são pagas a título de amortização. Deve-se observar que as dotações remetem apenas aos juros a pagar em 2021, pois os juros a receber nesse exercício estão considerados na estimativa da receita.

Já na Tabela 49, são indicados os montantes de juros que impactam o resultado nominal. Os valores, apurados pelo Banco Central, incluem atualização monetária decorrente da inflação (juros nominais) e abrangem juros ativos (a receber) e passivos (a pagar) que incidirão sobre a dívida pública no exercício de 2021. Trata-se, portanto, de juros líquidos incorridos, os quais, de acordo com o regime de competência, independem de pagamentos, de recebimentos ou de constarem do orçamento. Os valores estimados para 2021 refletem, sobretudo, o patamar de juros básicos que remuneram os títulos e, portanto, elevam o estoque da dívida.

5.9.1.2. Amortização da dívida (GND 6)

O PLOA 2021 mostra, quanto às despesas com amortização, uma elevação das expectativas de desembolso para o próximo exercício em relação ao montante autorizado em 2020, conforme demonstrado na Tabela 50.

TABELA 50 – AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

R\$ milhões

Exercício	Valor
2019 (Liquidado)	752.477,5
2020 (Autorizado)	1.193.081,2
2021 (PLOA 2021)	1.873.784,8

Fonte: SIAFI, SIGA Brasil e PLOA 2021.

A Tabela 51 demonstra as fontes alocadas para amortização da dívida.

TABELA 51 – AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA POR FONTE DE RECURSOS

R\$ milhões

Fonte	Valor
143 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Refinanciamento da Dívida Pública Federal	1.603.521,7
100 – Recursos Ordinários	184.044,6
188 – Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	31.335,3
173 – Recursos das Operações Oficiais de Crédito – Retorno de Op. de Crédito – Estados e Municípios	25.207,5
159 – Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Refinanciamento de Dívidas de Médio e Longo Prazos	21.921,1
197 – Dividendos da União	6.815,8
148 – Operações de Crédito Externas - em Moeda	477,0
171 – Recursos das Operações Oficiais de Crédito – Retorno de Operações de Crédito – BEA/BIB	323,5
129 – Recursos de Concessões e Permissões	109,0
Outras Fontes	29,3
TOTAL	1.873.784,8

Fonte: SIAFI e PLOA 2021.

Como se pode observar, a maior parte dos recursos utilizados na amortização da dívida é proveniente da realização de novas operações de crédito que constituem a fonte “143 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro - Refinanciamento da Dívida Mobiliária Federal”. Esse refinanciamento é geralmente referido como rolagem da dívida.

A dotação para refinanciamento da dívida no exercício financeiro de 2021, de R\$ 1.603,5 bilhões, representa aumento de R\$ 598,9 bilhões em relação aos valores constantes do PLOA 2020 (R\$ 1.004,6 bilhões).

5.9.2. DEMAIS DESPESAS FINANCEIRAS

As demais despesas financeiras do PLOA 2021 correspondem ao montante de R\$ 122,9 bilhões. A Tabela 52 mostra a distribuição dessas despesas por esfera orçamentária e GND, excluída a reserva de contingência financeira (classifica com GND 9, R\$ 27,1 bilhões).

TABELA 52 - DEMAIS DESPESAS FINANCEIRAS POR GND

R\$ milhões

Esfera	GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais	GND 3 – Outras Despesas Correntes	GND 5 – Inversões Financeiras	Soma	%
Fiscal	22.754,2	447,4	70.114,0	93.315,6	97,4
Seguridade Social	2.512,1	-	4,5	2.516,6	2,6
Total	25.266,3	447,4	70.118,5	95.832,2	100,0
%	26,4	0,5	73,2	100,0	

Fonte: SIAFI e PLOA 2021.

As “demais despesas financeiras” estão distribuídas entre o orçamento fiscal (97,4%) e o orçamento da seguridade social (2,6%). A ação “Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais”, no GND 1, compreende despesas de R\$ 23,5 bilhões.

Os principais gastos com GND 5 incluem as seguintes ações: “Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES”, com R\$ 18,6 bilhões, “Promoção de Investimentos no Brasil e no Exterior: Fundo Social - FS”, com R\$ 8,7 bilhões, e “Concessão de Financiamento Estudantil - FIES (Lei nº 10.260, de 2001)”, com R\$ 8,5 bilhões.

O GND 3 contempla 0,5% desses gastos, concentrados principalmente na ação “Obrigações com a Garantia de Contratos de Financiamento Habitacional”, com R\$ 225,7 milhões, e “Operacionalização do Fundo de Compensação e Variações Salariais - FCVS”, com R\$ 180,0 milhões.

5.10. RESERVAS DE CONTINGÊNCIA

O PLOA 2021 contém reservas de contingência que totalizam R\$ 55,8 bilhões, constituídas em consonância com dispositivos do PLDO 2021 e registradas nas ações “OZ00 - Reserva de Contingência Financeira” (R\$ 28,1 bilhões) e “OZ01 - Reserva de Contingência Fiscal – Primária” (R\$ 27,8 bilhões).

5.10.1. RESERVA DE CONTINGÊNCIA GERAL

O PLDO 2021, em seu art. 14, *caput*, prevê a inclusão de reserva de contingência geral em montante correspondente a, no mínimo, 0,2% da receita corrente líquida, destinada à cobertura de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, em observância ao art. 5º, inciso III, da LRF⁹⁰.

Consta da proposta orçamentária dotação de R\$ 1,6 bilhão⁹¹ integralmente classificada como despesa financeira (RP 0), na fonte “188 – Remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional”. Esse montante representa valor pouco superior ao mínimo previsto no PLDO 2021.

Considera-se que, devendo destinar-se a dar cumprimento ao art. 5º, inciso III, da LRF, seria desejável que o montante dessa reserva de contingência fosse classificado como despesa primária, de modo a possibilitar a cobertura de riscos fiscais sem afetar o resultado primário quando de sua efetiva utilização.

Contudo, no PLOA 2021, a totalidade da reserva está classificada como despesa financeira, de modo que, ao invés de atender à disposição da LRF, o montante assim classificado contribui apenas para o cumprimento da meta de resultado primário na proposta orçamentária. Essa escolha do Executivo leva em consideração também as limitações impostas pelo teto de gastos das despesas primárias.

⁹⁰ Utiliza-se o adjetivo “geral” para designar a reserva de contingência constituída por recursos que não sejam classificados como próprios ou vinculados, nem se destine ao atendimento de programação ou propósitos específicos. Assim, fundamentada no inciso III do art. 5º da LRF, a reserva de contingência geral, caso fosse constituída nas leis orçamentárias com dotações destinadas a despesas primárias, seria destinada a suportar a abertura de créditos adicionais para o atendimento de despesas primárias no âmbito de qualquer unidade orçamentária integrante dos orçamentos fiscal e da seguridade social, dando sentido à finalidade prevista na referida disposição legal: “atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos”.

⁹¹ Dotação alocada na ação “OZ00 - Reserva de Contingência Financeira” (subtítulo “6498 - Reserva de Contingência – Fiscal”)

5.10.2. RESERVAS DE CONTINGÊNCIA ESPECÍFICAS

Além da reserva de contingência geral, destinada a dar cumprimento ao art. 5º, inciso III, da LRF, o PLDO 2021 prevê a constituição de outras reservas no PLOA 2021.

Reservas à conta de receitas próprias e vinculadas

Com fundamento no art. 14, § 1º, inciso I, do PLDO 2021, foram constituídas reservas à conta de receitas próprias e vinculadas⁹² de diversos órgãos, totalizando R\$ 25,5 bilhões, conforme discriminado na Tabela 53.

Em decorrência dessa prática, tais recursos deixam de ser aplicados nas finalidades previstas na legislação e passam a contribuir para a geração do resultado primário.

Contudo, os recursos próprios ou vinculados não podem ser utilizados para o pagamento do serviço da dívida, tendo em vista restrição imposta pelo parágrafo único do art. 8º da LRF. Apesar disso, os recursos economizados, desde logo, produzem o efeito de reduzir a dívida líquida⁹³.

**TABELA 53 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA ESPECÍFICAS - RECEITAS PRÓPRIAS E VINCULADAS
(CONFORME ART. 14, § 1º, INCISO I, DO PLDO 2021)**

R\$ milhões

Órgão ⁽¹⁾	PLOA 2021
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	42,4
22000 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	259,2
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES	4.930,1
25000 - MINISTÉRIO DA ECONOMIA	4.627,0
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	748,8
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	1.898,9
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	455,0
39000 - MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	5.824,7
41000 - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	1.204,5
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	301,9
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	1.288,7
53000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	116,2
54000 - MINISTÉRIO DO TURISMO	342,3
55000 - MINISTÉRIO DA CIDADANIA	83,7
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	2.759,7
81000 - MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS	159,6
90000 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	457,0
TOTAL	25.499,7

Fonte: Siga Brasil / PLOA 2021.

1) As dotações estão alocadas na ação "0200 - Reserva de Contingência - Financeira" (subtítulo "6497 - Reserva de Contingência - Recursos Provenientes de Receitas Próprias e Vinculadas, Inclusive Doações e Convênios").

Reservas para atender programação ou necessidade específica

A proposta orçamentária, com fundamento no art. 14, § 1º, inciso II, do PLDO 2021, também contém reservas para atender programação ou necessidade específica, no caso aumento das despesas com pessoal e encargos sociais, totalizando R\$ 12,4 bilhões, sendo R\$ 1,0 bilhão em despesas financeiras (contribuição patro-

⁹² As dotações constam da ação "0200 - Reserva de Contingência - Financeira", subtítulo "6497 - Reserva de Contingência - Recursos provenientes de receitas próprias e vinculadas, inclusive doações e convênios", GND "9 - Reserva de Contingência" e indicador de resultado primário "RP 0 - despesa financeira".

⁹³ Após a edição de lei específica que altere determinada vinculação, os recursos correspondentes podem ser utilizados para finalidades diversas, inclusive pagamento do serviço da dívida, conforme previsão da norma.

nal para o regime próprio de previdência dos servidores) e R\$ 11,4 bilhões em despesas primárias. Essas reservas são constituídas para atender ao disposto no art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição. Ressalte-se, contudo, que uma parcela de R\$ 3,4 bilhões (27,3% dessa modalidade de reserva) está condicionada à aprovação de crédito adicional previsto no art. 167, inciso III, da Constituição. Os dados estão demonstrados na Tabela 54 a seguir.

**TABELA 54 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA - PROGRAMAÇÃO OU NECESSIDADE ESPECÍFICA
(PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS)**

R\$ milhões

Órgão / UO	Desp. Financeira	Desp. Primária	Desp. Total
01000 - CAMARA DOS DEPUTADOS	0,78	11,26	12,03
02000 - SENADO FEDERAL	0,52	9,43	9,96
03000 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	0,33	4,53	4,86
10000 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	0,60	4,16	4,76
11000 - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	0,42	3,37	3,79
12000 - JUSTIÇA FEDERAL	4,50	45,00	49,50
13000 - JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	0,37	2,37	2,74
14000 - JUSTIÇA ELEITORAL	11,27	85,31	96,59
15000 - JUSTIÇA DO TRABALHO	16,59	127,03	143,62
16000 - JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	1,27	5,73	7,00
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	374,67	1.338,12	1.712,80
29000 - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	0,06	0,98	1,04
34000 - MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	1,89	21,72	23,62
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	0,00	3.909,89	3.909,89
PARCELA CONDICIONADA (ART. 167, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO)		1.275,68	1.275,68
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	546,63	5.845,31	6.391,94
PARCELA CONDICIONADA (ART. 167, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO)		2.097,41	2.097,41
TOTAL	959,91	11.414,22	12.374,13

Fonte: Siga Brasil / PLOA 2021.

Reservas para suportar emendas individuais e de bancada impositivas

Por fim, o projeto de lei, com fundamento no art. 14, § 3º, do PLDO 2021, contém reservas destinadas ao atendimento de programações a serem incluídas por emendas de caráter impositivo, previstas na EC nº 86/2015, para as emendas individuais, e na EC nº 100/2019, para as de bancada estadual.

Para o cálculo das emendas individuais, conforme determina o art. 111, combinado com o art. 107, § 1º, do ADCT (introduzidos pela EC nº 95/2016), deve-se corrigir o valor referente ao exercício em curso pela variação do IPCA no período de doze meses encerrado em junho/2020 (2,13%).

Para as emendas de bancada impositivas, o valor decorre da aplicação do disposto no § 12 do art. 166 da Constituição (alterado pela EC nº 100/2019), segundo o qual a garantia de execução das programações incluídas por emendas de bancada estadual em 2021 será de até 1,0% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

No PLOA 2021 verifica-se a inclusão das referidas reservas no montante total de R\$ 16,3 bilhões, sendo R\$ 9,7 bilhões para as emendas individuais e R\$ 6,7 bilhões para as emendas de bancada estadual. Os valores relativos à reserva para emendas individuais estão demonstrados na Tabela 55 a seguir.

TABELA 55 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIAS ESPECÍFICAS – EMENDAS INDIVIDUAIS

Em R\$

Órgão ⁽¹⁾	PLOA 2021
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	4.835.155.987
90000 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	4.835.155.987
TOTAL Emendas Individuais	9.670.311.974
Valor por Parlamentar	16.279.986

Fonte: SIGA/PLOA 2021.

1) As dotações estão alocadas na ação "0201 - Reserva de Contingência Fiscal - Primária" (subtítulo "6491 - Reserva de Contingência - Recursos para Atender à EC nº 86, de 2015, referente às Emendas Individuais").

Observa-se que, assim como em anos anteriores, metade dos recursos necessários ao atendimento de emendas individuais constitui reserva de contingência no âmbito do Ministério da Saúde de forma a compor o mínimo constitucional aplicável a gastos em ações e serviços públicos de saúde (ASPS). Esse procedimento atende ao disposto na Constituição, a qual prevê que metade dos valores das emendas individuais deverá ser destinada a tal finalidade, devendo a execução das despesas correspondentes ser computada para fins do cumprimento da aplicação mínima em ASPS (arts. 166, §§ 9º e 10, e 198, § 2º, inciso I, da Constituição).

Ademais, verifica-se que o valor calculado para elaboração de emendas por mandato parlamentar totaliza R\$ 16,3 milhões.

No tocante às emendas de bancada impositivas, os valores das reservas encontram-se demonstrados na Tabela 56.

TABELA 56 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIAS ESPECÍFICAS – EMENDAS DE BANCADA IMPOSITIVAS

Em R\$

Órgão ⁽¹⁾	PLOA 2021
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	2.454.764.546
90000 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	4.219.450.951
TOTAL Emendas de Bancada Estadual	6.674.215.497
Valor por bancada (considerando distribuição igualitária)	247.193.166

Fonte: SIGA/PLOA 2021.

As dotações estão alocadas na ação "0201 - Reserva de Contingência Fiscal - Primária" (subtítulo "6492 - Reserva de Contingência - Recursos para Atender à EC nº 100, de 2019, referente às Emendas de Bancada").

À semelhança do procedimento adotado quanto às emendas individuais, nota-se que parte (36,8%) do valor reservado para emendas impositivas de bancada estadual foi destinado ao Ministério da Saúde, permanecendo o restante no órgão Reserva de Contingência. Quanto às emendas de bancada estadual, contudo, não há obrigatoriedade de aplicação dos seus recursos em áreas específicas de governo, conforme estabelecido pela EC nº 100/2019.

Destaque-se, ademais, que referida emenda constitucional também não determinou a quantidade de emendas a serem apresentadas e o critério de repartição dos valores pelas bancadas estaduais. Até o PLOA 2019, quando as emendas impositivas de bancadas estaduais decorriam tão somente de dispositivos da lei de diretrizes orçamentárias, os valores globais fixados foram repartidos igualmente entre as 27 representações estaduais. A proposta inicialmente apresentada no PRN nº 3/2019, ainda em tramitação no Congresso Nacional, sugere a continuidade da repartição igualitária dos recursos entre as bancadas, cabendo a cada uma delas o valor máximo de 1/27 (um vinte e sete avos) do valor total, embora várias emendas proponham critérios diversos para repartição dos valores. No PLOA 2020, quando essas emendas foram elaboradas já sob a vigência da EC nº 100/2019, o critério igualitário foi mantido com fundamento em decisão da CMO sobre o Relatório de Atividades do Comitê de Admissibilidade de Emendas. Considerando a manutenção desse critério (1/27 por bancada), o valor para cada bancada estadual alcança R\$ 247,2 milhões.

6. BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

Por determinação constitucional (art. 165, § 6º), o projeto de lei orçamentária deve estar acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

O art. 2º da Portaria/MF nº 379/2006, que regulamenta dispositivos constitucionais e legais pertinentes ao referido demonstrativo, define benefícios ou subsídios financeiros como desembolsos efetivos por equalizações de juros e preços, bem como assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam explicitamente do orçamento da União. Ao mesmo tempo, benefícios ou subsídios creditícios consistem em gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por fundos ou programas, cuja taxa de juros é inferior ao custo de captação da União – ou seja, são implícitos, pois não orçamentariamente versados.

Em conformidade com o art. 10 do PLDO 2021 e com o inciso VII, alínea e, do Anexo II, as informações complementares ao PLOA 2021 demonstram os subsídios financeiros e creditícios concedidos pela União, relacionados por espécie de benefício, identificando, para cada um, o órgão gestor, banco operador, a respectiva legislação autorizativa e região contemplada, em cumprimento ao disposto no mencionado art. 165, § 6º, da Constituição.

Para 2021, o Poder Executivo estima o total desses benefícios financeiros e creditícios em R\$ 55,9 bilhões, o que revela crescimento de cerca de 6,6% em relação ao montante estimado de R\$ 52,4 bilhões para 2020. Importante ressaltar que o valor realizado em 2019 foi de aproximadamente R\$ 40,0 bilhões.

Nos termos dos arts. 157 do PLDO 2021 e 138 da LDO vigente, o Poder Executivo deverá elaborar metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, financeiros e creditícios, bem como designar órgãos responsáveis para aferir os resultados deles obtidos. Assim, sugere-se que tais avaliações passem a integrar as informações complementares sobre a matéria.

Saliente-se ainda que a LDO 2020 conta com dispositivo (art. 117) que determina o envio, pelo Presidente da República, em 2020, de plano de revisão de benefícios tributários, com previsão de redução anual equivalente a cinco décimos por cento do PIB, até 2022. No entanto, o citado artigo foi revogado pela Lei nº 13.983/2020. No âmbito do PLDO 2021, não há registro de previsão de plano de revisão daqueles benefícios.

Conforme se depreende do exame da Tabela 57, o comportamento esperado dos benefícios financeiros e creditícios em 2021 é de crescimento, no sentido contrário, portanto, ao das tentativas de redução e de racionalização dos subsídios concedidos pela União, conforme consta da Mensagem que encaminhou o PLOA 2021.

TABELA 57 - BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS – 2018 A 2021

R\$ bilhões

Ano	Benefícios financeiros e creditícios	Despesa total ¹	Benefícios como proporção da despesa total
2018 (realizado)	21,7	2.307,1	0,9%
2019 (realizado)	40,0	2.370,0	1,7%
2020 (estimado e autorizado)	52,4	3.377,2	1,6%
2021 (estimado)	55,9	2.544,0	2,2%
Variação nominal 2020/2021	6,6%	-24,7%	41,5%

Fonte: Informações Complementares – Demonstrativo dos Benefícios Financeiros e Creditícios.

1) Montante dos orçamentos fiscal e da seguridade social executados (2018 e 2019), autorizado (2020), em 16/9/2020 e PLOA (2021) líquido do refinanciamento da dívida.

A Tabela 58, a seguir, mostra a distribuição regional dos benefícios financeiros (explícitos) e creditícios (implícitos). À luz do objetivo fundamental da República de redução das desigualdades sociais e regionais e do

comando para que os orçamentos fiscal e de investimento das estatais reduzam desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional, ambos em sede constitucional (art. 3º, inciso III, e art. 165, § 7º), é de se notar que 65,0% dos benefícios financeiros e creditícios beneficiam as regiões Sudeste e Sul. Ademais, face aos benefícios estimados para 2020, evidencia-se redução nos benefícios concedidos às regiões Nordeste e Centro-Oeste, com ampliação para a região Sul.

TABELA 58 - DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

Região	2020 (%)	2021 (%)	2021/2020 (%)
Norte	8,5%	6,5%	-23,8%
Nordeste	25,8%	19,1%	-26,2%
Centro-Oeste	11,2%	9,5%	-14,9%
Sudeste	37,1%	47,0%	26,4%
Sul	17,3%	18,0%	3,7%
TOTAL	100%	100%	-

Fonte: Informações Complementares – Demonstrativo dos Benefícios Financeiros e Creditícios.

Destaque-se ainda, das informações complementares prestadas, no contexto da regionalização dos benefícios para 2021:

- os benefícios financeiros (explícitos) do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), da ordem de R\$ 25,0 bilhões, representam cerca de 58,3% dessa modalidade, com grande alocação relativa para a Região Sudeste (77,2%). No caso do Pronaf (equalização), são da ordem de R\$ 3,3 bilhões, concentrados nas regiões Sul (47,4%) e Sudeste (34,1%);
- os benefícios creditícios (implícitos) dos Fundos Constitucionais (FCO, FNE e FNO) têm participação de 62,4% no total dessa modalidade de subsídios. Aqui, realce para a Região Nordeste, com cerca de 60,0%.

No exame dos custos das políticas públicas, identifica-se elevação prevista de aproximadamente R\$ 9,8 bilhões nos subsídios, para 2021, em comparação com R\$ 9,3 bilhões para 2020, segundo Demonstrativo da Variação nos Benefícios Financeiros e Creditícios - 2020 e 2021 (Estimativa), constante das informações complementares, dada uma variação de 1 ponto percentual no custo de oportunidade do Tesouro Nacional.

Os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) representam a maior sensibilidade individual à variação de 1 ponto percentual, equivalente a R\$ 3,6 bilhões, em 2021, e aproximadamente R\$ 3,5 bilhões em 2020. Já os aportes dos Fundos Constitucionais são impactados na ordem de R\$ 1,7 bilhão, em 2021, e R\$ 1,6 bilhão em 2020. Esses dois benefícios, portanto, respondem por cerca de 54,6% dos efeitos da variação no custo de oportunidade do Tesouro Nacional.

7. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR

O art. 165, § 8º, da Constituição e o art. 7º da Lei nº 4.320/1964 contemplam o princípio orçamentário da exclusividade, segundo o qual a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvada a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito.

A autorização para a abertura de créditos suplementares por ato próprio dos Poderes, do MPU, do CNMP e da DPU revela-se adequada até o ponto em que lhes proporciona flexibilidade razoável para a execução eficiente das políticas públicas. Para não ultrapassar essa fronteira, é importante que haja certo comedimento no seu estabelecimento, de modo a não prejudicar prerrogativas do Congresso Nacional quanto à definição da alocação dos recursos públicos.

Em relação à lei orçamentária vigente, o PLOA 2021 traz diversas modificações, além de manter outros dispositivos que são destacados em sequência.

COMPATIBILIDADE COM A META DE RESULTADO PRIMÁRIO E COM O TETO DE GASTOS

Alterações efetuadas no *caput* e nos §§ 1º, 2º e 10 do art. 4 caracterizam-se, sobretudo, como ajustes de texto, mantendo-se, em geral, consonância com a necessidade de os créditos suplementares apresentarem-se compatíveis com o teto de gastos e com a meta de resultado primário.

O texto e o conteúdo do § 1º, no entanto, devem ser ajustados no intuito de tornar mais claros seus propósitos, ou mesmo corrigi-los. Esse dispositivo passou a apresentar três incisos, indicando as situações em que o crédito suplementar é compatível com a meta de resultado primário e com o teto de gastos. Assim, é requerido que a suplementação da despesa obrigatória tenha sido previamente considerada no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (inciso I); que a suplementação de despesa discricionária observe os limites de empenho e de pagamento (inciso II); ou que a suplementação (sem mencionar despesa obrigatória ou discricionária) observe o § 2º, que trata de cancelamentos compensatórios (inciso III).

Devendo o cancelamento compensatório ser efetuado, sempre que necessário, para tornar o crédito suplementar compatível com a meta de resultado primário e com o teto de gastos, não há razão para o inciso III afastá-lo em qualquer situação.

Verifica-se também haver equívoco no inciso II, quando determina que a abertura de crédito suplementar observe os limites de empenho e de pagamento, uma vez que essas restrições se impõem na fase da execução orçamentária. De fato, não se pode esperar que, no procedimento de abertura de créditos suplementares que a lei orçamentária lhe autoriza, o Poder Executivo reduza as dotações autorizadas ao patamar dos limites determinados pela programação financeira, bimestralmente atualizada.

SUPLEMENTAÇÃO DE DOTAÇÕES CLASSIFICADAS COM RP 0

As hipóteses e condições para a suplementação de dotações destinadas a despesas financeiras, ou não primárias (RP 0), constam, em geral, do art. 4º, inciso I, alíneas a a e, devendo-se destacar as alterações a seguir apresentadas.

Na suplementação de dotações destinadas à Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações⁹⁴ para o custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais, foi incluída a possibilidade de utilização de recursos provenientes de excesso de arrecadação (inciso I, alínea a, item 5).

Não foi incluída na proposta orçamentária a possibilidade de suplementação, que consta da LOA 2020, de dotações classificadas com RP 0 destinadas à execução da Política de Garantia de Preços Mínimos e à Formação e Administração de Estoques Reguladores e Estratégicos de Produtos Agropecuários⁹⁵, mediante a utilização de recursos provenientes de anulação de dotações que lhes tenham sido consignadas (inciso I, alínea c, da LOA vigente).

A regra geral aplicável às despesas financeiras, contida no inciso I, alínea d, consiste na suplementação em cada subtítulo até o montante de 20% do respectivo valor, com recursos provenientes de: (i) anulação de dotações, limitada a 20% do valor do subtítulo objeto da anulação; (ii) reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados; (iii) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2020; e (iv) excesso de arrecadação. Importa observar que não consta da lei orçamentária vigente a possibilidade de utilizar esse último tipo de fonte – excesso de arrecadação – para suplementação de despesas financeiras no âmbito da regra geral.

Cumprir observar que o art. 4º, § 3º, mantém a possibilidade de esse limite ser ampliado em até dez pontos percentuais.

O projeto mantém inalterados os critérios de suplementação de dotações destinadas às seguintes despesas financeiras (inciso I, alíneas b, c e e): serviço da dívida; transferências aos fundos constitucionais de financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste; e reserva de contingência.

Há ainda a possibilidade de suplementação de despesas financeiras para recompor eventuais dotações reduzidas pelo Congresso Nacional, com fundamento no art. 4º, inciso V.

SUPLEMENTAÇÃO DE DOTAÇÕES CLASSIFICADAS COM RP 1

As hipóteses e condições para a suplementação de dotações classificadas como despesas primárias obrigatórias (RP 1) estão disciplinadas, em geral, no art. 4º, inciso II, alíneas a a e, do PLOA 2021. Em linhas gerais, são mantidas as possibilidades de suplementação já previstas na lei orçamentária atual.

Ressalte-se, contudo, a alteração constante do item 1 da alínea a do referido inciso, que exclui a restrição de cancelamento máximo de 20% de outras programações também classificadas com RP 1 que devam suportar a suplementação de despesas constantes de item do Quadro 9A - Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central. Tal limite de 20% já constava da proposta orçamentária de 2020 encaminhada pelo Poder Executivo, mediante Mensagem Modificativa, e foi mantida pelo Congresso Nacional. Também se destaca que, mantendo-se disposição constante da LOA vigente, não há limite para anulação de despesas primárias discricionárias e reserva de contingência para fins da suplementação em comento, conforme itens 2 e 3 da mesma alínea.

O projeto mantém inalterados os critérios de suplementação de dotações destinadas às seguintes despesas primárias obrigatórias (inciso II, alíneas b a e):

⁹⁴ A classificação da contribuição patronal da União para o RPPS como “despesa financeira” tem sido justificada pela sua neutralidade na apuração dos resultados fiscais, pois constitui simultaneamente dispêndio do órgão que realiza despesa com pessoal e ingresso do órgão gestor do regime. Controvérsias sobre essa classificação à parte, é relevante destacar que referida contribuição é sempre neutra do ponto de vista fiscal, pois o órgão que paga e o que recebe integram os orçamentos fiscal e da seguridade social.

⁹⁵ No que se refere a despesas primárias obrigatórias, mantém-se a possibilidade de suplementações suportadas por remanejamentos de dotações referentes a despesas correntes, investimentos e inversões financeiras, consignadas à Política de Garantia de Preços Mínimos e à Formação e Administração de Estoques Reguladores e Estratégicos de Produtos Agropecuários.

- a) transferências constitucionais ou legais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; às despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); e ao complemento da atualização monetária do saldo do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);
- b) outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras, com remanejamentos no âmbito de um mesmo subtítulo;
- c) outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras, com remanejamentos no âmbito de dotações consignadas à Política de Garantia de Preços Mínimos e à Formação e Administração de Estoques Reguladores e Estratégicos de Produtos Agropecuários; e
- d) decorrentes de variação cambial.

Cumpra-se observar que dotações relativas a despesas primárias obrigatórias também podem ser suplementadas:

- a) a partir do cancelamento de dotações consignadas ao órgão “Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição”, observadas as condições do art. 4º, inciso VI; e
- b) mediante o cancelamento de dotações, para recompor aquelas que sejam reduzidas pelo Congresso Nacional, fundamentando-se os remanejamentos no art. 4º, inciso V.

SUPLEMENTAÇÃO DE DOTAÇÕES CLASSIFICADAS COM RP 2

As hipóteses e critérios para a suplementação de dotações classificadas como despesas primárias discricionárias (RP 2) estão, em geral, previstas no art. 4º, inciso III, devendo-se destacar os pontos a seguir apresentados.

Para a suplementação de programações destinadas a contribuições, anuidades e integralizações de cotas, constantes dos programas “0910 - Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais” e “0913 - Operações Especiais - Participação do Brasil em Organismos Financeiros Internacionais” (inciso III, alínea a), foi acrescida a possibilidade de utilização de recursos oriundos de reserva de contingência e também de superávit financeiro.

Não foram incluídas no PLOA 2021 duas possibilidades de suplementações previstas na LOA 2020, a saber: (i) ação “20RX - Reestruturação e Modernização dos Hospitais Universitários Federais”, no âmbito da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, mediante a utilização de recursos provenientes de anulação de dotações orçamentárias da ação “20G8 - Reestruturação dos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares Prestados pelos Hospitais Universitários Federais (Financiamento Partilhado - REHUF)”, do Ministério da Saúde; e (ii) ação “20WY - Difusão Cultural e Divulgação do Brasil no Exterior”, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, mediante a utilização de recursos proveniente de excesso de arrecadação e *superavit* financeiro relativos a convênios celebrados com Estados, Distrito Federal e Municípios.

O projeto mantém inalterados os critérios de suplementação de dotações destinadas às seguintes despesas primárias discricionárias (inciso III, alíneas b a j):

- a) abrangidas pela subfunção defesa civil, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional;
- b) outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras, com remanejamentos no âmbito de um mesmo subtítulo;
- c) outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras, com remanejamentos no âmbito de cada UO do Ministério da Educação (observado rol determinado de UOs);
- d) outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras, com remanejamentos no âmbito de cada UO do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (observado rol determinado de UOs);
- e) decorrentes de variação cambial;
- f) com operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e de acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade e fortalecimento do controle de fronteiras;
- g) com ações e aos serviços públicos de saúde;

- h) despesas judiciais da União, de suas autarquias e fundações públicas; e
- i) de cada subtítulo até o limite de 20%, exceto quando puder ser suplementada com base nas demais alíneas do inciso III.

Deve-se observar que o art. 4º, § 3º, mantém a possibilidade de ajuste da regra geral de suplementação da dotação primária discricionária de um subtítulo, permitindo que o limite de 20% seja ampliado em até dez pontos percentuais.

Cumpra-se destacar, ademais, que o projeto mantém ainda dispositivo que permite ampliar a suplementação de despesas primárias discricionárias classificadas como investimentos e inversões financeiras, mediante a anulação de até 15% do montante das dotações consignadas a essas despesas (art. 4º, inciso IV). Ressalte-se que essa regra não limita o cancelamento por subtítulo, permitindo que incida sobre o total das dotações destinadas a essas despesas nos orçamentos fiscal e da seguridade social. Isso permite que, em determinados subtítulos, o cancelamento das dotações destinadas a investimentos e inversões financeiras atinja 100%.

Observe-se, por fim, que dotações relativas a despesas primárias discricionárias também podem ser suplementadas:

- a) a partir do cancelamento de dotações consignadas ao órgão “Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição”, observadas as condições do art. 4º, inciso VI; e
- b) mediante o cancelamento de dotações, para recompor dotações que tenham sido reduzidas pelo Congresso Nacional, fundamentando-se os remanejamentos no art. 4º, inciso V.

SUPLEMENTAÇÃO PARA RECOMPOSIÇÃO DE DOTAÇÕES REDUZIDAS PELO CONGRESSO NACIONAL

O PLOA 2021, em seu art. 4º, inciso V, mantém a possibilidade de recomposição das dotações dos subtítulos da lei orçamentária até o limite dos valores que constam do respectivo projeto, mediante a anulação de dotações, consideradas as modificações eventualmente propostas nos termos do disposto no § 5º do art. 166 da Constituição (alterações decorrentes de mensagem modificativa). Esse dispositivo confere ao Poder Executivo a possibilidade de cancelamento das alterações efetuadas pelo Congresso Nacional, salvo quanto às emendas impositivas.

SUPLEMENTAÇÃO DE DESPESAS QUE TENHAM PARCELAS CONDICIONADAS NA LOA POR NÃO ATENDER A REGRA DE OURO

O art. 4º, inciso VI, autoriza a suplementação de dotações destinadas a despesas primárias, tanto obrigatórias como discricionárias, a partir do cancelamento de dotações consignadas ao órgão “93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição”, desde que seja efetivada substituição de fontes de recursos. Assim, a fonte “944 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações – Condicionados” deve ser trocada por outras que possam efetivamente ser utilizada para fazer face às despesas objeto da suplementação.

A rigor, esse dispositivo possibilita a efetiva incorporação, aos orçamentos fiscal e da seguridade social, das dotações contidas no órgão 93000, sem a necessidade de aprovação de projeto de lei aprovado por maioria do Congresso Nacional, pelo menos no montante previsto no PLOA 2021. Contudo, a suplementação por ato próprio do Poder Executivo somente poderá ser efetuada quando as despesas correspondentes puderem ser suportadas por:

- a) recursos não oriundos de operações de crédito, o que provocará a redução do montante do projeto de lei de crédito suplementar (estimado em R\$ 453,7 bilhões no PLOA 2021), a ser aprovado por

maioria absoluta do Congresso Nacional, em conformidade com o disposto no art. 167, inciso III, *in fine*, da Constituição; ou

- b) recursos provenientes de operações de crédito, caso esteja em vigor estado de calamidade pública nacional prevista na EC nº 106/2020⁹⁶, hipótese em que o limite para a realização dessas operações (geralmente denominado regra de ouro) fica suspenso durante todo o exercício financeiro, conforme previsão no mencionado dispositivo constitucional, tornando desnecessária a aprovação de projeto de lei para autorizar as despesas.

PRAZO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR POR ATO PRÓPRIO

O PLOA 2021 mantém os prazos para a abertura de créditos suplementares por ato próprio. Em geral, o ato deve ser publicado até 15/12/2021. Em determinados casos, porém, poderá ser publicado até o final do exercício financeiro, quando as suplementações se destinarem a (art. 4º, § 6º):

- a) despesas financeiras referentes à contribuição patronal da União para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores e ao serviço da dívida;
- b) despesas primárias obrigatórias;
- c) despesas primárias discricionárias abrangidas pela subfunção defesa civil, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional, e relativas a operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e de acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade e fortalecimento do controle de fronteiras.

CANCELAMENTO DE EMENDAS PARLAMENTARES PARA FINS DE SUPLEMENTAÇÃO

Quanto à possibilidade de cancelamento de valores decorrentes de emendas parlamentares, observa-se que as alterações propostas no art. 4º, *caput* e § 7º, restringem a vedação de cancelamento às emendas individuais e de bancada estadual impositivas, nos limites previstos no art. 166, §§ 9º, 11 e 12, da Constituição. Assim, diferentemente da lei orçamentária vigente, as programações decorrentes de emendas de outros autores – comissões temáticas e relatores –, ou que extrapolem os valores impositivos aplicáveis às de bancada estadual, não estariam protegidos de cancelamentos para fins de abertura de créditos adicionais pelo Poder Executivo.

No § 7º, inciso I, o projeto de lei estabelece que os casos de impedimento técnico devem estar em conformidade com o disposto no art. 66, § 2º, do PLDO 2021, acrescentando que a averiguação de tal situação deve ser atestada pelo órgão setorial do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. As demais condições para cancelamentos de emendas impositivas, previstas nos incisos II a IV do mesmo parágrafo, estão sendo mantidas em relação à LOA 2020, salvo quanto a ajustes que visam ao aperfeiçoamento textual e lógico desses dispositivos.

Já a alteração proposta no § 8º do art. 4º possibilita o remanejamento de valores entre grupos de natureza de despesa (geralmente de outras despesas correntes para investimentos e vice-versa), no âmbito da mesma emenda, tão somente por solicitação ou concordância do autor, não se exigindo ocorrência de impedimento técnico ou de outras exigências dos incisos do § 7º. Essa regra incorpora disposição constante do PL nº 25/2020-CN, enviado pelo Poder Executivo para alteração da lei orçamentária de 2020.

⁹⁶ Conforme Decreto Legislativo nº 6/2020, o estado de calamidade pública decorrente da Covid-19 estende-se até 31/12/2020. Entretanto, não se afasta a possibilidade de prorrogação desse estado para que se possa dar continuidade ao combate à pandemia.

BASE DE CÁLCULO PARA SUPLEMENTAÇÕES E CANCELAMENTOS

A alteração contida no § 11 permite que as suplementações e anulações autorizadas no art. 4º sejam calculadas não apenas em relação aos valores e classificações inicialmente fixados no orçamento, mas deverão considerar também:

- a) os valores suplementados nos termos do disposto no inciso VI do *caput*, o qual permite, por ato próprio editado em determinadas condições, a efetiva incorporação, aos orçamentos fiscal e da seguridade social, das dotações contidas no órgão “93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição” (essa disposição consta também da LOA 2020);
- b) os valores acrescidos por crédito suplementar aprovado pela maioria absoluta do Congresso Nacional, em conformidade com o referido dispositivo constitucional, no montante de R\$ 453,7 bilhões, devendo ser deduzido o montante autorizado por ato do Poder Executivo, conforme mencionado no item a (essa disposição não consta da LOA 2020, mas é objeto do PL nº 25/2020-CN, que propõe sua alteração); e
- c) os valores transpostos, remanejados ou transferidos em decorrência de alterações na estrutura administrativa de órgãos e entidades ou em suas atribuições e competências, com base na autorização do art. 54 do PLDO 2021 (essa disposição não consta da LOA 2020).

Necessário apontar que, de acordo com o inciso II do § 11, os limites de suplementação e de cancelamento previstos no art. 4º podem ser utilizados cumulativamente. Embora não constitua inovação do PLOA 2021, essa previsão talvez deva ser reavaliada, pois pode implicar excessiva flexibilidade concedida pelo Congresso Nacional ao Poder Executivo.

DEMAIS CONSIDERAÇÕES

Não foi incluída no PLOA 2021 regra específica que vedava a anulação de dotações da ação “00RT - Recursos para Programações em Despesas de Capital” para o atendimento de despesas correntes (art. 4º, § 13, da LOA 2020), tendo em vista que o PLOA 2021 não contempla tal programação.

O projeto também não prevê despesas classificadas com o identificador de uso 9 (IU 9), cuja execução ficaria condicionada à aprovação e implementação dos dispositivos constantes da PEC nº 186/2019 (geralmente denominada PEC Emergencial). Disposição com esse teor consta do art. 4º, § 14, da LOA 2020, o qual foi incluído pelo Congresso Nacional, em decorrência de cortes efetuados em despesa com pessoal a partir de estimativas que supunham a aprovação da referida PEC. Os recursos assim obtidos, foram realocados em determinadas programações, as quais foram classificadas com o IU 9.

8. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

O Anexo VI do PLOA 2021 trata da relação de obras e serviços nos quais o TCU identificou indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação, em atenção ao previsto no art. 137, § 1º, inciso IV, do PLDO 2021. Esses indícios correspondem a indicativos de atos e fatos materialmente relevantes, em relação ao valor total contratado, com potencialidade para ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

- a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou
- b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal.

O Anexo VI relaciona quatro empreendimentos que poderão ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa pelo Congresso Nacional caso os respectivos gestores não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências até a aprovação da peça orçamentária. São eles:

- a) Contrato PG-138/95-00 – Obras de implantação do novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis. Programa de Trabalho 26.846.2126.0007.0030/2015 – Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão da BR-040 – Rio de Janeiro/RJ – Juiz Fora/MG na região Sudeste;
- b) Contrato PG-016/97-00 – Termo Aditivo 13 ao Contrato PG-06/97-00, que inseriu conjunto de obras na BR-290/RS. Programa de Trabalho 26.846.2126.00P5.0043/2016 – Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão da BR-290/RS – Osório – Porto Alegre – entroncamento BR-116/RS (entrada p/ Guaíba) no estado do Rio Grande do Sul;
- c) Contrato SR-05/00878/2014 – Contratação integrada de empresa para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras de duplicação, implantação de vias laterais, adequação de capacidade, restauração com melhoramentos e obras de arte especiais, na Rodovia BR 116/BA, Lote 05, conforme especificações técnicas e demais elementos técnicos constantes do termo de referência, no edital e na proposta contratada. Programa de Trabalho 26.782.2087.13X7.0029/2018 – Adequação de trecho rodoviário na BR-116/BA;
- d) Contrato 58/2010 – Execução das obras e serviços de Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano, entre o km 123,4 e o km 150,0, correspondendo ao Trecho 5. Programa de Trabalho 18.544.2221.10CT.0027/2020 – Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano – no estado de Alagoas.

Os quatro instrumentos relacionados já foram objeto de exame pelo Congresso Nacional durante o processo orçamentário referente ao PLOA 2020. Desses, apenas o Contrato SR-05/00878/2014, referente ao Lote 05 da BR-116/BA, não consta do Anexo VI da LOA 2020, em decorrência da aprovação de destaque supressivo pela CMO quando da apreciação do relatório do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI), na sessão de 17/12/2019.

Especificamente quanto ao subtítulo do Lote 05 da BR-116/BA (segmento: km 334,23 ao Km 387,41), rememora-se que essa obra havia sido incluída no Anexo VI da LOA 2019. Posteriormente, no âmbito do trâmite do Aviso AVN nº 9/2019, a CMO aprovou o Relatório do Deputado Carlos Henrique Gaguim em favor da exclusão do projeto do referido Anexo, alegando a importância do empreendimento para o país e o compromisso do DNIT de promover adequações no projeto. O Projeto de Decreto Legislativo que dispunha sobre o desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira do empreendimento (PDN nº 1/2019) foi aprovado na CMO em 14/08/2019 em caráter terminativo e promulgado pelo Presidente do Congresso Nacional em 24/9/2019.

Vale ressaltar que as irregularidades do Lote 05 da BR-116/BA que ora recebem a classificação de IGP (indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação) pelo Tribunal de Contas da União são as mesmas que justificaram a inclusão da referida obra no Anexo VI do PLOA 2020: a) projeto executivo de obras complementares e de concepção das passarelas em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório; b) projeto executivo de geometria em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório; e c) projeto executivo de pavimentação em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório.

Entretanto, a despeito da permanência das irregularidades graves que permeiam o empreendimento desde o exercício de 2019, atualmente⁹⁷ não há paralisação física, orçamentária e financeira determinada pelo Congresso Nacional, tampouco há medida cautelar, do TCU, determinando a suspensão dos serviços de engenharia⁹⁸.

Sublinha-se que os relatórios e as informações relativos a indícios de irregularidades graves em obras e serviços encaminhados pelo TCU, embora possuam indiscutível densidade técnica, não vinculam o Congresso Nacional. Nesse contexto, ao decidir acerca da paralisação de uma obra ou serviço, o Parlamento deve levar em consideração, além das informações trazidas pela Corte de Contas, a gravidade do indício apontado e as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis, das quais devem constar, em especial: os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população; os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento; a motivação social e ambiental do empreendimento; o custo da deterioração ou perda de materiais adquiridos ou serviços executados; as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados; as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades; as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados; o custo total e o estágio de execução física e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas; os empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação; os custos para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; e o custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação⁹⁹.

É de se destacar, ademais, que não há impedimento legal para que as programações constantes do Anexo VI recebam dotações orçamentárias no PLOA 2021. Entretanto, se isso ocorrer, essas programações deverão ficar bloqueadas até a regularização das pendências, devendo a retomada da obra ou serviço ser autorizada previamente pela CMO, nos termos estabelecidos no art. 137, § 2º, do PLDO 2021.

Cumpra ponderar, também, que a relação constante do Anexo VI PLOA 2021 tem caráter preliminar, pois deverá ser atualizada pelo TCU: em até cinquenta e cinco dias após o encaminhamento do PLOA 2021, conforme previsto no art. 139, inciso II, do PLDO 2021; ou posteriormente, caso novas ocorrências venham a ser identificadas pela Corte de Contas. Na hipótese de se verificarem novos empreendimentos com indícios de vícios graves, caberá ao COI examinar as informações prestadas pelo TCU e apresentar relatório para deliberação da CMO, nos termos previstos nos arts. 24 e 123 da Resolução nº 1/2006-CN.

ANEXO À NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 4/2020

DESPESA PRIMÁRIA DO PODER EXECUTIVO DETALHADA - PLOA 2021

R\$ milhões

Despesa / Ação Orçamentária ⁽¹⁾	Projeção Total do PLOA 2021	Parcela Autorizada no PLOA 2021	Parcela Condicionada à Aprovação de Crédito Suplementar	
Benefícios Previdenciários - RGPS	712.012,6	439.859,6	272.153,0	38,2%
0005 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS)	10.197,3	10.122,8	74,6	0,7%
009W - COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA	4.197,6	4.197,6	-	0,0%
0625 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO DE PEQUENO VALOR	12.002,0	12.002,0	-	0,0%
0E81 - BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS URBANOS	541.156,5	326.405,0	214.751,5	39,7%
0E82 - BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS RURAIS	144.459,2	87.132,3	57.326,9	39,7%
Pessoal e Encargos Sociais	286.726,1	167.492,6	119.233,5	41,6%
0005 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS)	7.067,0	864,2	6.202,8	87,8%
0022 - SENTENÇAS JUDICIAIS DEVIDAS POR EMPRESAS ESTATAIS	613,0	493,0	120,0	19,6%
009T - SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL	3.866,0	3.866,0	-	0,0%
00NR - MANUTENÇÃO DAS POLÍCIAS CIVIL E MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS DO DISTRITO FEDERAL	3.067,5	3.067,5	-	0,0%
00NS - INATIVOS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS DO DISTRITO FEDERAL	1.900,1	1.900,1	-	0,0%
00Q2 - PENSIONISTAS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS DO DISTRITO FEDERAL	466,8	466,8	-	0,0%
00QD - PENSÕES MILITARES DOS EX-TERRITÓRIOS E DO ANTIGO ESTADO DA GUANABARA	878,4	878,4	-	0,0%
00QG - ANISTIADOS POLÍTICOS - RETROATIVOS CONCEDIDOS POR DECISÕES JUDICIAIS	117,7	117,7	-	0,0%
00QN - INATIVOS E PENSIONISTAS DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL	1.082,2	1.082,2	-	0,0%
00QY - ACORDOS REFERENTES A PASSIVOS ATUARIAIS DE ESTATAIS DEPENDENTES	528,7	303,0	225,7	42,7%
00R0 - PAGAMENTO DE ACORDO HOMOLOGADO EM JUÍZO - SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS - AÇÃO TRABALHISTA 204700-25.1989.5.02.0039	54,6	54,6	-	0,0%
00S6 - BENEFÍCIO ESPECIAL E DEMAIS COMPLEMENTAÇÕES DE APOSENTADORIAS	610,5	610,5	-	0,0%
0179 - PENSÕES MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS	22.293,6	22.293,6	-	0,0%
0181 - APOSENTADORIAS E PENSÕES CIVIS DA UNIÃO	71.760,1	54.778,6	16.981,5	23,7%
0312 - SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL	3.078,6	3.078,6	-	0,0%
0536 - BENEFÍCIOS E PENSÕES INDENIZATÓRIAS DECORRENTES DE LEGISLAÇÃO ESPECIAL E/OU DECISÕES JUDICIAIS	332,9	332,9	-	0,0%
0625 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO DE PEQUENO VALOR	2.075,0	1.145,0	930,0	44,8%
0739 - INDENIZAÇÃO A ANISTIADOS POLÍTICOS EM PRESTAÇÃO ÚNICA OU EM PRESTAÇÃO MENSAL, PERMANENTE E CONTINUADA, NOS TERMOS DA LEI Nº 10.559, DE 2002	1.034,1	1.034,1	-	0,0%
0C01 - VALORES RETROATIVOS A ANISTIADOS POLÍTICOS NOS TERMOS DA LEI Nº 11.354, DE 19/10/2006	30,8	30,8	-	0,0%
0Z01 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA FISCAL - PRIMÁRIA	11.093,3	7.720,2	3.373,1	30,4%
20TP - ATIVOS CIVIS DA UNIÃO	94.640,1	47.610,7	47.029,3	49,7%
214H - INATIVOS MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS	26.271,8	6.567,9	19.703,8	75,0%

Despesa / Ação Orçamentária	Projeção Total do PLOA 2021	Parcela Autorizada no PLOA 2021	Parcela Condicionada à Aprovação de Crédito Suplementar	
218I - ATIVOS CIVIS DOS EX-TERRITÓRIOS E DO ANTIGO ESTADO DA GUANABARA	1.343,2	335,8	1.007,4	75,0%
218J - ATIVOS MILITARES DOS EX-TERRITÓRIOS E DO ANTIGO ESTADO DA GUANABARA	176,9	44,2	132,7	75,0%
218K - INATIVOS MILITARES DOS EX-TERRITÓRIOS E DO ANTIGO ESTADO DA GUANABARA	903,4	225,9	677,6	75,0%
21BW - BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE DE SERVIDORES INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	444,0	444,0	-	0,0%
21BX - BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE DE SERVIDORES ATIVOS DA UNIÃO	529,6	529,6	-	0,0%
2867 - ATIVOS MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS	30.466,2	7.616,5	22.849,6	75,0%
LOAS/RMV	66.122,5	65.899,4	223,2	0,3%
0005 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS)	223,2	0,0	223,2	100,0%
00H5 - BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) À PESSOA IDOSA E DA RENDA MENSAL VITALÍCIA (RMV) POR IDADE	28.245,6	28.245,6	-	0,0%
00IN - BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) À PESSOA COM DEFICIÊNCIA E DA RENDA MENSAL VITALÍCIA (RMV) POR INVALIDEZ	36.456,7	36.456,7	-	0,0%
0625 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO DE PEQUENO VALOR	1.197,0	1.197,0	-	0,0%
Sentenças Judiciais (exceto RGPS, Pessoal e LOAS)	20.646,2	5.531,6	15.114,7	73,2%
0005 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS)	17.454,1	3.386,0	14.068,1	80,6%
0022 - SENTENÇAS JUDICIAIS DEVIDAS POR EMPRESAS ESTATAIS	277,3	177,3	100,0	36,1%
00N2 - CUMPRIMENTO DE SENTENÇA JUDICIAL - INSTITUTO AERUS DE SEGURIDADE SOCIAL - PROCESSO Nº 0010295-77.2004.4.01.3400	667,7	667,7	-	0,0%
00SA - PAGAMENTO DE HONORÁRIOS PERICIAIS NAS AÇÕES EM QUE O INSS FIGURE COMO PARTE E QUE SEJAM DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL	336,4	336,4	-	0,0%
0625 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO DE PEQUENO VALOR	1.900,3	953,8	946,5	49,8%
0734 - INDENIZAÇÃO A VÍTIMAS DE VIOLAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS PELA UNIÃO POR MEIO DA ADESÃO A TRATADOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	10,4	10,4	-	0,0%
Complementação da União ao FUNDEB	19.604,4	5.213,1	14.391,3	73,4%
00SB - COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - NOVO FUNDEB	19.604,4	5.213,0	14.391,3	73,4%
Subsídios, Subvenções econômicas e Proagro	11.752,1	8.051,4	3.700,7	31,5%
000K - SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM OPERAÇÕES DE FINANCIAMENTO NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE SUSTENTAÇÃO DO INVESTIMENTO - PSI E DO PROGRAMA EMERGENCIAL DE RECONSTRUÇÃO DE MUNICÍPIOS AFETADOS POR DESASTRES NATURAIS (LEIS Nº 12.096, DE 2009 E Nº 12.409, DE 2011)	935,6	935,6	-	0,0%
009J - SUBVENÇÃO ECONÔMICA NOS FINANCIAMENTOS DESTINADOS À REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E ÀS EXPORTAÇÕES (LEI Nº 11.529, DE 2007)	0,3	0,3	-	0,0%
00GW - SUBVENÇÃO ECONÔMICA PARA GARANTIA E SUSTENTAÇÃO DE PREÇOS NA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (LEI Nº 8.427, DE 1992)	50,0	50,0	-	0,0%
00M3 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA NAS OPERAÇÕES DE FINANCIAMENTO AO SETOR PRODUTIVO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL (LEI Nº 12.712, DE 2012)	40,0	40,0	-	0,0%
00RW - SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM OPERAÇÕES DE INVESTIMENTO RURAL E AGROINDUSTRIAL DESTINADAS A EMPRESAS CEREALISTAS (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 897, DE 2019)	10,0	10,0	-	0,0%

Despesa / Ação Orçamentária	Projeção Total do PLOA 2021	Parcela Autorizada no PLOA 2021	Parcela Condicionada à Aprovação de Crédito Suplementar	
0265 - INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES RELATIVAS AO PROGRAMA DE GARANTIA DA ATIVIDADE AGROPECUÁRIA - PROAGRO (LEI Nº 8.171, DE 1991)	1.130,4	979,3	151,1	13,4%
0267 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM OPERAÇÕES NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES - PROEX (LEI Nº 10.184, DE 2001)	1.060,0	888,6	171,4	16,2%
0281 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM OPERAÇÕES NO ÂMBITO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF (LEI Nº 8.427, DE 1992)	3.386,8	1.840,1	1.546,8	45,7%
0294 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA NAS OPERAÇÕES DE CUSTEIO AGROPECUÁRIO (LEI Nº 8.427, DE 1992)	1.359,1	720,5	638,6	47,0%
0297 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA PARA RECUPERAÇÃO DA LAVOURA CACAUEIRA BAIANA (LEIS Nº 9.126, DE 1995)	32,0	32,0	-	0,0%
0298 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM OPERAÇÕES DE COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS (LEI Nº 8.427, DE 1992)	20,0	20,0	-	0,0%
0299 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA NAS AQUISIÇÕES DO GOVERNO FEDERAL E NA FORMAÇÃO DE ESTOQUES REGULADORES E ESTRATÉGICOS - AGF (LEI Nº 8.427, DE 1992)	342,0	342,0	-	0,0%
0300 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA PARA GARANTIA E SUSTENTAÇÃO DE PREÇOS NA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS (LEI Nº 8.427, DE 1992)	580,0	580,0	-	0,0%
0301 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM OPERAÇÕES DE INVESTIMENTO RURAL E AGROINDUSTRIAL (LEI Nº 8.427, DE 1992)	1.458,2	782,4	675,8	46,3%
0611 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA PARA OPERAÇÕES DECORRENTES DO ALONGAMENTO DE DÍVIDAS ORIGINÁRIAS DE CRÉDITO RURAL (LEIS Nº 9.138, DE 1995, Nº 9.866, DE 1999, Nº 10.437, DE 2002, E Nº 11.775, DE 2008)	1.315,6	798,7	516,9	39,3%
0A27 - EQUALIZAÇÃO DE JUROS NOS FINANCIAMENTOS AO AGRONEGÓCIO CAFÉ (LEI Nº 8.427, DE 1992)	20,0	20,0	-	0,0%
0E85 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM OPERAÇÕES DE FINANCIAMENTO PARA A AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DE TECNOLOGIA ASSISTIVA DESTINADOS A PESSOAS COM DEFICIÊNCIA (LEI Nº 12.613, DE 2012)	12,0	12,0	-	0,0%
Compensação ao RGPS por desonerações da folha de pagamento	3.704,9	1.852,5	1.852,5	50,0%
00LI - COMPENSAÇÃO AO FUNDO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - FRGPS (LEI Nº 12.546, DE 2011)	3.704,9	1.852,5	1.852,5	50,0%
Acordo entre União, Estados e Municípios no âmbito da ADO 25	4.000,0	1.877,6	2.122,4	53,1%
00SE - TRANSFERÊNCIA TEMPORÁRIA A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS NOS TERMOS DO ACORDO NOS AUTOS DA ADO Nº 25	4.000,0	1.877,6	2.122,4	53,1%
Demais Despesas Obrigatórias	485.686,9	481.788,5	3.898,4	0,8%
Bolsa Família	34.858,2	34.322,5	535,7	1,5%
Benefícios aos servidores	14.513,2	11.909,2	2.604,0	17,9%
Demais	436.315,5	435.556,8	758,7	0,2%
Discricionárias	112.397,2	91.371,6	21.025,7	18,7%
TOTAL	1.722.653,0	1.268.937,6	453.715,4	26,3%

Fonte: Siga Brasil / PLOA 2021.

