

Anexo IV

Metas Fiscais

IV.12 – Avaliação do Cumprimento das Metas Relativas ao Ano Anterior – 2020

(Art. 4º, § 2º, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

A Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2020), estabeleceu a meta de déficit de R\$ 118,9 bilhões para o resultado primário do setor público consolidado, sendo as metas de déficit primário de R\$ 124,1 bilhões para o Governo Central e de déficit de R\$ 3,8 bilhões para as Empresas Estatais Federais. A LDO 2020 também estimou a meta de superávit primário para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em R\$ 9,0 bilhões e estabeleceu a possibilidade de compensação entre as metas do Governo Federal e dos entes subnacionais, conforme disposto no § 3º do art. 2º da referida Lei.

Posteriormente, a Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020 (Lei Orçamentária Anual – LOA 2020), foi publicada prevendo um resultado primário para o Governo Central R\$ 29,5 milhões superior à meta de resultado primário da LDO 2020.

O art. 59 da LDO 2020 e o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelecem que os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União deverão elaborar e publicar por ato próprio, até trinta dias após a publicação da LOA, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, nos termos do art. 8º da LRF, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário estabelecida naquela Lei. Dessa forma, em 19 de fevereiro de 2020, o Poder Executivo publicou o Decreto nº 10.249, dispendo sobre a programação orçamentária e financeira para 2020, estabelecendo seu cronograma mensal de desembolso, bem como as metas quadrimestrais.

No início de março, a eclosão da pandemia do novo coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19) alterou completamente as perspectivas econômicas e fiscais de 2020 e dos exercícios seguintes. A elevada gravidade do evento, com impactos sociais e econômicos significativos, requereu o reforço de políticas públicas voltadas à saúde e à subsistência da população brasileira e ainda à manutenção da atividade econômica. Assim, em 18 de março de 2020, foi encaminhada Mensagem Presidencial nº 93, solicitando ao Congresso Nacional o reconhecimento do estado de calamidade pública devido à pandemia ocasionada pela infecção humana pelo coronavírus. Em 20 de março de 2020, foi editado o Decreto Legislativo nº 6, por meio do qual o Congresso Nacional reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020. Portanto, nos termos do art. 65 da LRF, estiveram dispensados, até essa data, o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º da referida Lei, tornando desnecessária a redução dos limites de empenho e movimentação financeira presentes nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias de 2020.

Ainda em março, procedeu-se à reavaliação das receitas e despesas primárias do Governo Federal, conforme art. 9º da LRF e art. 60 da LDO 2020, a partir dos dados realizados até o mês de fevereiro, bem como parâmetros econômicos atualizados, compatíveis com o cenário econômico vigente. Tal reavaliação se deu por meio do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º Bimestre. As projeções apresentadas neste relatório, em comparação à posição da LOA-2020, indicaram decréscimo de R\$ 31,2 bilhões na Receita Líquida, resultado da redução verificada, tanto nas projeções da Receita Primária, como naquelas das Transferências a Estados e Municípios, em R\$ 32,7 bilhões e R\$ 1,5 bilhão, respectivamente; e aumento da Despesa Primária em R\$ 6,3 bilhões, resultado

do aumento da Despesa Obrigatória em R\$ 12,6 bilhões, parcialmente compensado por redução de R\$ 6,3 bilhões nas Despesas Discricionárias do Poder Executivo. Diante da combinação dos fatores citados, foi indicada a necessidade de redução dos limites de empenho e movimentação financeira de todos os Poderes, MPU e DPU no montante de R\$ 37,5 bilhões. Contudo, conforme relatado no parágrafo anterior, a aprovação do Decreto Legislativo nº 6 tornou desnecessária a redução desses limites. A nova programação decorrente dessa avaliação foi formalizada por meio do Decreto nº 10.295/2020 que projetou um déficit primário de R\$ 164,4 bilhões para o Governo Federal.

Posteriormente, a Lei nº 13.983, de 3 de abril de 2020, alterou a LDO 2020, mantendo a meta de déficit primário de R\$ 124,1 bilhões para o Governo Central e de déficit R\$ 3,8 bilhões para as Empresas Estatais Federais, mas alterando a projeção de resultado primário dos entes subnacionais para déficit de R\$ 30,8 bilhões. Ademais, a referida lei alterou o § 2º do art. 2º da LDO 2020 para retirar a possibilidade de compensação entre as metas do Governo Federal e o resultado dos entes subnacionais.

Com a alteração da LDO 2020, decorrente da Lei nº 13.983, foram instituídas regras claras para o estabelecimento dos cronogramas de pagamento, permitindo que os limites de movimentação financeira estabelecidos no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira possam ser distintos dos limites de empenho, desde que observado o montante global da despesa primária discricionária e daquela sujeita ao controle de fluxo. Com isso, fez-se necessária a atualização do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, o que ocorreu com a publicação, no dia 22 de abril de 2020, do Decreto nº 10.324/2020.

Esse decreto alterou alguns dispositivos do Decreto nº 10.295/2020, entre eles a programação quadrimestral, mas sem alterar a programação para o acumulado do ano. Em que pese o art. 9º da LRF ter sido afastado neste exercício, em função da situação de calamidade pública nacional, permanece a necessidade de se atualizar bimestralmente os cronogramas de pagamento, de que trata o art. 8º da LRF, tendo em vista as alterações nas programações orçamentárias que ocorrem durante o exercício e a necessidade de se observar o teto de gastos.

Ao final de maio, a partir dos dados realizados até o mês de abril, bem como de parâmetros macroeconômicos atualizados, o Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º Bimestre apresentou a reavaliação das receitas e despesas primárias do Governo Federal, conforme art. 9º da LRF e art. 60 da LDO 2020. As projeções apresentadas nesse relatório, em comparação com a Avaliação do 1º bimestre, indicaram decréscimo de R\$ 111,2 bilhões na Receita Líquida, resultado da redução verificada nas projeções da Receita Primária e das Transferências a Estados e Municípios, em R\$ 134,0 bilhões e R\$ 22,7 bilhões, respectivamente. Além disso, as projeções apresentadas na Avaliação do 2º bimestre para as Despesas Primárias apresentaram acréscimo de R\$ 267,7 bilhões em relação à Avaliação do 1º bimestre. Desse montante, R\$ 213,2 bilhões referem-se a Créditos Extraordinários para Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo, aumento em grande parte associado às medidas de combate à crise econômica, social e de saúde pública, decorrente da pandemia da COVID-19. Diante da combinação dos fatores citados e considerando-se a meta de déficit primário de R\$ 124,1 bilhões, foi indicada a necessidade de limitação nas despesas discricionárias de todos os Poderes da União, MPU e DPU no montante de R\$ 416,4 bilhões. Contudo, conforme já relatado anteriormente, a aprovação do Decreto Legislativo nº 6 tornou desnecessária a redução desses limites. A nova programação decorrente dessa avaliação foi formalizada por meio do Decreto nº 10.385/2020 que projetou um déficit primário de R\$ 542,9 bilhões para o Governo Federal.

Encerrado o 3º bimestre, procedeu-se, em julho, à reavaliação das receitas e despesas primárias

do Governo Federal, a partir dos dados realizados até o mês de junho e dos parâmetros macroeconômicos atualizados, em consonância com as metas fiscais vigentes. Nessa avaliação, foi verificada deterioração nos parâmetros macroeconômicos e fiscais, em virtude do prolongamento das medidas de mitigação dos efeitos econômicos e sociais da pandemia da COVID-19 por prazos maiores que os inicialmente previstos. As projeções apresentadas naquele relatório, em comparação com a Avaliação do 2º bimestre, indicaram decréscimo de R\$ 17,6 bilhões na Receita Líquida, resultado da redução verificada nas projeções da Receita Primária e das Transferências a Estados e Municípios, em R\$ 21,2 bilhões e R\$ 3,6 bilhões, respectivamente. No que se refere às Despesas Primárias, as projeções apresentaram acréscimo de R\$ 229,3 bilhões em relação à Avaliação do 2º bimestre, em virtude principalmente do aumento de R\$ 171,5 bilhões referentes a Créditos Extraordinários e de R\$ 63,2 bilhões para Apoio Financeiro a Estados e Municípios. Diante da combinação dos fatores citados, atualizou-se a projeção de déficit primário do Governo Central em 2020 para R\$ 787,4 bilhões. Assim, em 30 de julho de 2020, foi publicado o Decreto nº 10.444/2020 formalizando a nova programação decorrente dessa avaliação.

Em setembro, encerrado o 4º bimestre, procedeu-se à reavaliação das receitas e despesas primárias do Governo Federal, a partir dos dados realizados até o mês de agosto e dos parâmetros macroeconômicos atualizados, em consonância com as metas fiscais vigentes. Nessa avaliação, foi verificada manutenção da previsão de retração da economia, em virtude dos efeitos econômicos e sociais da eclosão da pandemia da COVID-19, e aumento nas projeções de inflação medidas pelo IPCA e pelo INPC, em linha com a alta dos preços dos alimentos. As projeções apresentadas naquele relatório, em comparação com a Avaliação do 3º bimestre, indicaram decréscimo de R\$ 10,0 bilhões na Receita Líquida, resultado da redução verificada na projeção da Receita Primária e do aumento na projeção das Transferências a Estados e Municípios, em R\$ 9,7 bilhões e R\$ 0,2 bilhão, respectivamente. No que se refere às Despesas Primárias, as projeções apresentaram acréscimo de R\$ 63,6 bilhões em relação à Avaliação do 3º bimestre, em virtude principalmente do aumento de R\$ 84,4 bilhões referentes a Créditos Extraordinários, parcialmente compensado pela redução de R\$ 17,3 bilhões em Subsídios, Subvenções e Proagro. Diante da combinação dos fatores citados, atualizou-se a projeção de déficit primário do Governo Central em 2020 para R\$ 861,0 bilhões. Assim, em 30 de setembro de 2020, foi publicado o Decreto nº 10.500/2020 formalizando a nova programação decorrente dessa avaliação.

Findo o 5º bimestre, foram reavaliadas as estimativas de receitas e despesas primárias do Governo Federal, observando a arrecadação das receitas federais e a realização das despesas primárias até o mês de outubro de 2020, em sua maioria, bem como parâmetros macroeconômicos atualizados, compatíveis com o cenário econômico vigente. Nessa avaliação, foi verificada ligeira redução na previsão de retração da economia e aumento nas projeções de inflação medidas pelo IPCA, pelo INPC e pelo IGP-DI. As projeções apresentadas naquele relatório, em comparação com a Avaliação do 4º bimestre, indicaram elevação de R\$ 4,7 bilhões na Receita Líquida, resultado do aumento verificado nas projeções da Receita Primária e das Transferências a Estados e Municípios, em R\$ 16,5 bilhões e R\$ 11,8 bilhões, respectivamente. No que se refere às Despesas Primárias, as projeções apresentaram redução de R\$ 11,7 bilhões em relação à Avaliação do 4º bimestre, em virtude principalmente do decréscimo de R\$ 2,1 bilhões referente a Subsídios, Subvenções e Proagro e de R\$ 8,7 bilhões para Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira.

Diante da combinação dos fatores citados, a projeção de déficit primário do Governo Central em 2020 passaria para R\$ 844,6 bilhões. Contudo, da redução de R\$ 8,7 bilhões das Despesas Sujeitas à Programação Financeira, R\$ 10,9 bilhões são referentes à redução na previsão de gasto com o Programa Bolsa Família, decorrente da opção realizada pelos beneficiários em receber o auxílio emergencial. No

entanto, como o Acórdão TCU nº 2710/2020 - Plenário não restringiu a utilização do espaço fiscal no Teto de Gastos para fins da programação financeira, ficou possibilitado o remanejamento do cronograma de pagamento desses R\$ 10,9 bilhões para outras despesas com controle de fluxo do Poder Executivo, obrigatórias e discricionárias, observando-se o montante global de R\$ 263,0 bilhões. Assim, em 27 de novembro de 2020, foi publicado o Decreto nº 10.556/2020 formalizando a nova programação com previsão de déficit primário de R\$ 855,5 bilhões, déficit R\$ 10,9 bilhões superior ao indicado na Avaliação do 5º Bimestre, em virtude do remanejamento citado acima.

Encerrado o exercício de 2020, verificou-se que o Governo Federal apresentou déficit primário de R\$ 745,9 bilhões, inferior em R\$ 110,6 bilhões ao déficit previsto para o ano pelo Decreto nº 10.556/2020 (déficit de R\$ 856,5 bilhões). Dessa diferença, R\$ 110,2 bilhões decorrem de menor déficit primário do Governo Central, enquanto R\$ 0,4 bilhão resulta do menor déficit registrado pelas Empresas Estatais Federais.

Em relação aos valores previstos no “Anexo IV.1 - Anexo de Metas Anuais 2020 a 2022” da LDO 2020, destaca-se que a Receita Primária Líquida e a Despesa Primária do Governo Central atingiram R\$ 1.204,0 bilhões e R\$ 1.947,1 bilhões, respectivamente, contra os valores constantes do Anexo IV.1 de R\$ 1.351,9 bilhões e de R\$ 1.476,0 bilhões, respectivamente. No entanto, conforme mencionado, o Decreto Legislativo nº 6 dispensou o atingimento dos resultados fiscais presentes na LDO 2020. Por sua vez, o Resultado Nominal do Setor Público correspondeu a déficit de R\$ 1.015,4 bilhões e a Dívida Líquida do Setor Público atingiu R\$ 4.670,0 bilhões, contra os valores constantes do Anexo IV.1 de déficit de R\$ 564,1 bilhões e dívida de R\$ 4.824,1 bilhões, respectivamente. A tabela abaixo apresenta estes valores:

Discriminação	2020			
	LDO 2020		Realizado	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Anexo IV – Tabela 4				
A - Resultado Primário: Governo Central (I - II + III) ¹	-124.100	-1,58	-745.266	-10,01
I. Receita Primária Líquida	1.351.866	17,17	1.203.961	16,17
II. Despesa Primária Total	1.475.966	18,74	1.947.136	26,14
III. Discrepância Estatística e Ajuste Metodológico	-	-	-2.090	-0,03
B - Resultado Primário: Empresas Estatais Federais	-3.810	-0,05	-614	-0,01
C - Resultado Primário: Governo Federal (A + B)	-127.910	-1,62	-745.880	-10,01
D - Resultado Primário: Governos Estaduais e Municipais	-30.800	0,11	42.930	0,58
E - Resultado Primário: Setor Público Não Financeiro (C + D)	-158.710	-1,51	-702.950	-9,44
Anexo IV – Tabela 3				
F - Resultado Nominal: Setor Público Não-Financeiro	-564.068	-7,16	-1.015.377	-13,63
G - Dívida Líquida: Setor Público	4.824.101	61,25	4.670.004	62,70

Fonte: STN/ME.

Quanto aos Entes Subnacionais, estes acumularam superávit primário de R\$ 42,9 bilhões em 2020, ou seja, resultado R\$ 73,7 bilhões acima do projetado para o ano na LDO 2020 (déficit de R\$ 30,8

bilhões), conforme § 3º do art. 2º da Lei nº 13.898/2019. Embora seja apresentado esse acompanhamento, o art. 2º da LDO 2020 não exigiria compensação caso houvesse frustração diante do resultado projetado. Adicionalmente, ressalte-se que o Decreto Legislativo nº 6 dispensou o atingimento dos resultados fiscais presentes na LDO 2020.

A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (EC 95), instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), que vigorará por vinte exercícios financeiros por meio da inclusão dos arts. 106 a 114 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. De maneira geral, o NRF consiste na fixação de teto de gastos para as despesas primárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, individualizado para os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, o Ministério Público da União - MPU e a Defensoria Pública da União - DPU. Em relação ao exercício de 2020, o limite de gastos, segundo o inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT, será equivalente ao valor do limite referente ao exercício de 2019, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o período de doze meses encerrado em junho de 2019, de 3,37%, o que equivale a uma despesa total de R\$ 1.454,9 bilhões. No exercício de 2020, as despesas que estão englobadas nesse limite de gastos atingiram R\$ 1.402,8 bilhões, o que representa 96,42% do total do limite.

Cabe destacar que as despesas pagas pelo Ministério Público da União (MPU) em 2020 totalizaram R\$ 6.666,7 milhões, enquanto o limite estabelecido pela EC 95 para aquele órgão era de R\$ 6.522,1 milhões, ou seja, houve um excesso de pagamentos de R\$ 144,6 milhões em relação ao limite. Entretanto, conforme Acórdãos nº 3.072/2019 e no 2.828/2020 do Tribunal de Contas da União, está permitido um excesso de despesas em relação ao teto do MPU de R\$ 166,8 milhões para 2020, conferindo atendimento do dispositivo constitucional. Cabe ressaltar que a sobra do Poder Executivo em relação ao seu limite de despesas primárias foi suficiente para compensar o excesso de despesas do MPU em 2020. Aquele montante de R\$ 166,8 milhões foi providenciado orçamentariamente por meio de envio de Projeto de Lei de crédito adicional ao Congresso Nacional, PLN 23/2020, convertido na Lei nº 14.050, de 26 de agosto de 2020.

A Constituição Federal, em seu artigo 167, inciso III, estabeleceu a chamada “regra de ouro”, que veda 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. Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, estabelece em seu art. 4º que “será dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, a observância do inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal”. Portanto, excepcionalmente no exercício de 2020, ou em outros em que também vigore a calamidade pública nacional, a Regra de Ouro está dispensada. Não obstante, no acumulado de 2020 foi apurado que as receitas de operação de crédito superaram as despesas de capital em R\$ 346,4 bilhões.