

Anexo IV Metas Fiscais

IV.2 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuada

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

A estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado é um requisito introduzido pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

O aumento permanente de receita é definido como aquele proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição (§ 3º do art. 17 da LRF). Além de medidas específicas descritas a seguir, considera-se como ampliação da base de cálculo nessa estimativa a expectativa de crescimento real da atividade econômica, mensurada pela expansão marginal da arrecadação a ser provocada isoladamente pelo efeito quantidade sobre a arrecadação ajustada e devidamente atualizada pelos efeitos legislação.

Desse modo, para estimar o aumento permanente de receita derivado do crescimento real da atividade econômica, consideraram-se os seguintes fatores: a) acréscimo resultante da variação real do Produto Interno Bruto – PIB, estimado em 3,3% para o período em pauta; b) crescimento nas vendas de veículos de 11,15%; c) crescimento do volume de importações de 15,98%; d) crescimento do volume de aplicações financeiras de 6,02%; e) crescimento nas vendas de bebidas de 3,23%; f) outras variáveis com menor impacto no conjunto das receitas. A aplicação desses fatores na arrecadação passada resultou em aumento de R\$ 45,23 bilhões na receita prevista para 2021.

Por sua vez, o efeito legislação teve impacto positivo de R\$ 9,18 bilhões na arrecadação, devido a alterações normativas concernentes ao IRPJ, ao IPI e, sobretudo, à contribuição para o RGPS.

1) IRPJ: - R\$ 697 milhões

Lei 13.799/19 que prorrogou os benefícios do IRPJ nas áreas de atuação da SUDAM e SUDENE.

2) IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados: - R\$ 24 milhões

Lei 13.755/18, programa rota 2030, artigos 30 e 33.

3) RGPS – Contribuição para o Regime Geral de Previdência Social: R\$ 9,9 bilhões

Contribuição incidente sobre folha de pagamento: aumento do salário mínimo e do teto previdenciário, parcelamentos especiais PERT/PRT/PRR, reoneração da folha de pagamentos (Lei 13.670/18), efeitos decorrentes da entrada em vigor da MP 905/19, que trata do Contrato de Trabalho Verde e Amarelo.

Desse modo, o aumento permanente de receita total, descontadas as transferências aos entes federados e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb –, será de R\$ 45,187 bilhões.

Adicionalmente, foi calculado o aumento de outras despesas permanentes de caráter obrigatório que terão impacto em 2021. Tal aumento será provocado pelo crescimento vegetativo dos benefícios previdenciários, do seguro-desemprego, do abono salarial e dos benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, responsável pela ampliação em R\$ 13,7 bilhões. Assim como em 2020, não haverá impacto, em 2021, da correção real do valor do salário mínimo.

Por outro lado, foi contabilizada também a redução permanente de despesa, o que eleva a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado para 2020. Essa redução permanente de despesa, no montante de R\$ 133,0 milhões, corresponde ao decréscimo vegetativo dos benefícios da renda mensal vitalícia, uma vez que esse tipo de benefício, não tendo mais novas concessões, vai sendo reduzido à medida que os beneficiários vão a óbito.

Importante ressaltar que o aumento nominal do salário mínimo, correspondente à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC acumulada nos últimos doze meses que antecede o pagamento do salário-mínimo, feito de forma a manter o poder de compra do salário em questão, conforme previsto no art. 7º, Inciso IV, da Constituição Federal, não é considerado como aumento permanente de despesa obrigatória. Isso ocorre por analogia à não consideração da inflação como aumento permanente de receita.

Dessa maneira, o saldo da margem de expansão é estimado em, aproximadamente, R\$ 31,6 bilhões, conforme demonstrado no quadro a seguir:

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

ANEXO DE METAS FISCAIS

MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO - DOCC

Eventos	Valor Previsto para 2021 (R\$ milhões)
Aumento de Receita Permanente	54.416
I. Crescimento Real da Atividade Econômica	45.230
I.1. Receita Administrada pela RFB	37.750
I.2. Arrecadação Líquida para o RGPS	1.935
I.3. Demais Receitas	5.545
II. Situações descritas no § 3º do art. 17 da LRF*	9.185
II.1. IRPJ	(697)
II.2. IPI	(24)
II.3. RGPS	9.906
Deduções da Receita	9.229
Transferências Constitucionais e Legais	7.738
Transferências ao FUNDEB	1.355
Complementação da União ao FUNDEB	135
Saldo Final do Aumento Permanente de Receita	45.187
Redução Permanente de Despesa (II)	133
Margem Bruta (III)= (I) + (II)	45.320
Saldo Utilizado da Margem Bruta (IV)	13.717
Crescimento vegetativo dos gastos sociais	13.717
RGPS	12.218
LOAS/RMV	566
Abono e Seguro-Desemprego	933
Margem Líquida de Expansão de DOCC (V)=(III - IV)	31.603

* Elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Limite à expansão das despesas obrigatórias calculado a partir do teto da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – EC 95/2016

Na metodologia apresentada, vigente desde antes do Novo Regime Fiscal - NRF, a compensação necessária ao aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado poderia ser provida pelo aumento permanente de receita, que, efetuados os devidos ajustes e deduções, configura a margem líquida de expansão. Trata-se de limite máximo disponível para amparar, para fins de atendimento da compensação prevista no § 2º do art. 17 da LRF, novos aumentos de despesas obrigatórias de caráter continuado durante o exercício financeiro, sem necessidade de compensação adicional.

O NRF passou a fixar limites para as despesas primárias, criando uma restrição adicional à expansão de despesas primárias obrigatórias a ele sujeitas. Sob a EC 95/2016, a identificação de incremento na receita permanente é inócua para sustentar a ampliação dessas despesas.

Portanto, deve-se agregar ao cálculo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, segundo o método já utilizado, outra condição, mais restritiva, voltada às despesas primárias obrigatórias sujeitas ao NRF. Essa segunda limitação deve levar em conta a observância e a sustentabilidade do teto das despesas primárias previsto na EC 95/2016.

A existência dos limites de gastos faz que os aumentos reais de despesas sujeitas ao NRF tenham que ser sempre compensados, ou por redução real de outras despesas obrigatórias, ou por novas restrições às despesas discricionárias.

Portanto, caso fosse identificada eventual margem de expansão com base na metodologia anterior que toma por base o aumento permanente da receita, como foi verificado para o exercício de 2021, a existência de um limite para as despesas primárias (obrigatórias e discricionárias), como previsto na EC 95/2016, impede esse aproveitamento para efeito de compensação.

As despesas primárias sujeitas ao NRF, a serem autorizadas no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para 2021, encontrar-se-ão já nos limites fixados conforme a regra estabelecida na EC 95/2016. Dessa forma, a avaliação da possibilidade de expandir despesa primária deve ter como base apenas o ganho advindo da variação nominal do limite obtida pela aplicação da correção pelo IPCA de acordo com o referido texto constitucional.

Deve-se ainda levar em conta que parte substancial desse reajuste se destina a cobrir a variação inflacionária incidente sobre as despesas. Além disso, desse valor deve ser deduzido o aumento previsto das despesas obrigatórias para 2021, mantida a legislação vigente e o crescimento vegetativo. Esse montante já consome parte significativa da referida margem bruta, o que indica a inexistência de uma margem líquida de expansão pequena.

Os aumentos já concedidos e o crescimento vegetativo previsto para o conjunto de despesas obrigatórias sujeitas ao teto ultrapassam a variação nominal do limite, não havendo espaço para novas despesas obrigatórias. Exceção se faz, evidentemente, se o ato for acompanhado de redução permanente de outra despesa de mesma natureza. Diante disso, a aprovação de projetos de lei, medidas provisórias e atos normativos em 2021 deverá depender sempre de cancelamento compensatório de outra despesa permanente.

Conclui-se, assim, que a possibilidade de expansão das despesas obrigatórias, durante a vigência do NRF, deve observar, de forma concomitante, o atendimento de duas condições: a primeira, relacionada à observância da margem líquida de expansão, calculada a partir do aumento permanente da receita; e a segunda, aplicável às despesas obrigatórias sujeitas ao teto da EC 95/2016, calculada a partir do limite nominal de correção das despesas primárias, prevalecendo e aplicando-se sempre a mais restritiva.

Ressalte-se, por óbvio, que a segunda condição não se aplica às modalidades de despesas obrigatórias que foram excluídas do NRF (art. 109, incisos I, IV, V e VIII, do ADCT).