



NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 5/2021

SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA (PLOA) PARA 2022

PL Nº 19/2021-CN



Endereço na internet: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/149661>

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 Rodrigo Pacheco
Presidente

Deputado Marcelo Ramos
1º Vice-Presidente

Senador Romário
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Senador Elmano Férrer
2º Secretário

Deputada Rose Modesto
3ª Secretária

Senador Weverton
4º Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Senador Veneziano Vital do Rêgo
1º Vice-Presidente

Senador Romário
2º Vice-Presidente

Senador Irajá
1º Secretário

Senador Elmano Férrer
2º Secretário

Senador Rogério Carvalho
3º Secretário

Senador Weverton
4º Secretário

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Arthur Lira
Presidente

Deputado Marcelo Ramos
1º Vice-Presidente

Deputado André de Paula
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Deputada Marília Arraes
2ª Secretária

Deputada Rose Modesto
3ª Secretária

Deputada Rosângela Gomes
4ª Secretária

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 5/2021

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

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

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

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Hélio Henrique Diógenes Rêgo

Marcelo de Rezende Macedo

Maurício Ferreira de Macêdo

Vinícius Leopoldino do Amaral

Formatação

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

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 5/2021

**SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO
PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA
(PLOA) PARA 2022**

PL Nº 19/2021-CN

Setembro de 2021

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 2022 – PLOA 2022 (PL nº 19/2021-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 historicamente despertam maior interesse de parlamentares e assessores, bem como da imprensa especializada, 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 Borges¹
Consultora-Geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Wagner Primo Figueiredo Júnior²
Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CONOF/CD

¹ Consultores designados: Marcel Pereira, Maurício Ferreira de Macêdo e Rita de Cassia Leal Fonseca dos Santos (Organizadores), Augusto Bello de Souza Neto, Carlos Murilo Espínola Pereira de Carvalho, Eduardo Andres F. Rodrigues, Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, Fernando Veiga, Helena Assaf Bastos, Joaquim Ornelas Neto, João Henrique Pederiva, Juci Melim Junior, Luciano de Souza Gomes, Luís Otávio Barroso da Graça, Luiz Gonçalves de Lima Filho, Orlando de Sá Cavalcante Neto, Renan Bezerra Milfont, Robison Gonçalves de Castro, Tarcísio Barroso da Graça, 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 Morais, 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.

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO | 3

1. PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES | 7

2. CENÁRIO E CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS | 14

3. VISÃO GERAL DO PLOA 2022 | 16

3.1. Estrutura | 16

3.2. Política Fiscal | 18

3.2.1. Cenário econômico-fiscal e destaques da Mensagem | 18

3.2.2. Incertezas na programação orçamentária | 20

3.2.3. Resultados fiscais | 20

4. RECEITAS | 23

4.1. Receitas primárias | 23

4.1.1. Renúncia de receitas tributárias | 26

4.2. Receitas financeiras | 28

4.3. Regra de ouro das finanças públicas | 29

4.4. Desvinculação de receitas da União (DRU) | 32

5. DESPESAS | 33

5.1. Teto para despesa primária | 33

5.1.1. Considerações iniciais | 33

5.1.2. Limites individualizados aplicáveis a 2022 | 34

5.1.3. Relações entre despesas obrigatórias e despesas primárias | 36

5.1.4. Implicações do Novo Regime Fiscal no processo legislativo orçamentário | 38

5.1.5. Riscos de descumprimento do Teto de Gastos | 38

5.2. Evolução recente das despesas primárias | 40

5.3. Educação | 42

5.3.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino | 42

5.3.2. Complementação para o Fundeb | 43

5.3.3. Programações relacionadas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19 | 44

5.4. Saúde | 44

5.4.1. Programações relacionadas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19 | 46

5.5. Irrigação | 47

5.6. Destinação de recursos decorrentes da exploração de petróleo | 48

5.6.1. Previsão de arrecadação e vinculações | 48

5.6.2. Destinação para as áreas de educação e de saúde | 50

5.6.3. Vinculações a outros órgãos | 51

5.7. Pessoal e encargos sociais (GND 1) | 52

5.7.1. Benefícios previdenciários e resultados dos regimes próprios | 55

5.8. Outras despesas correntes (GND 3) | 59

5.8.1. Benefícios previdenciários e resultado do Regime Geral de Previdência Social | 59

5.8.2. Assistência social	61
5.8.2.1. Benefício de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia	61
5.8.2.2. Programa Auxílio-Brasil	62
5.8.2.3. Programa de Atenção Integral à Primeira Infância	63
5.8.2.4. Demais Serviços e Programas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	64
5.8.3. Proteção e benefício ao trabalhador	64
5.8.3.1. Seguro-Desemprego	64
5.8.3.2. Abono Salarial	65
5.8.4. Compensação pela perda do ICMS e fomento às exportações	65
5.9. Investimentos e inversões financeiras	67
5.9.1. Investimentos (GND 4)	67
5.9.2. Inversões Financeiras (GND 5)	70
5.10. Tópicos Especiais	71
5.10.1. Despesas decorrentes de sentenças judiciais	71
5.10.2. Fundo Especial de Financiamento de Campanhas e Fundo Partidário	73
5.10.3. Censo demográfico	74
5.11. Despesas financeiras	75
5.11.1. Serviço da dívida pública	76
5.11.1.1. Juros e encargos da dívida (GND 2)	77
5.11.1.2. Amortização da dívida (GND 6)	77
5.11.2. Demais despesas financeiras	78
5.12. Reservas de contingência	79
5.12.1. Reserva de contingência geral	79
5.12.2. Reservas de contingência específicas	79
5.12.2.1. Reservas à conta de receitas próprias e vinculadas	79
5.12.2.2. Reservas para atender programação ou necessidade específica	80
5.12.2.3. Reservas para atender emendas individuais e de bancada impositivas	81

6. BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS | 83

7. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR | 85

8. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES | 87

1. PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES

CENÁRIO MACROECONÔMICO

Os efeitos econômicos decorrentes da pandemia de Covid-19, que provocaram grave recessão em 2020, com redução de 4,1% no PIB, continuam produzindo impactos em 2021 e influenciando as projeções que envolvem a perspectiva econômica para o triênio de 2022 a 2024.

O impacto adverso de curto prazo da pandemia sobre o nível de atividade econômica foi considerado no cenário macroeconômico projetado, prevendo-se a retomada do crescimento econômico já a partir de 2021 (5,3%) e sua sustentação nos anos seguintes (2,5% a.a. de 2022 a 2024). Essas projeções estão alinhadas com as realizadas por agentes econômicos, salvo quanto a 2022, no qual o mercado prevê crescimento do PIB de 1,6%.

Quanto à inflação (IPCA), o PLOA prevê o índice em 5,9% ao final de 2021 e em 3,5% ao final de 2022. No entanto, após o envio da proposta, o governo revisou essas projeções para 7,9%, em 2021, e 3,7%, em 2022. Os valores revistos se aproximam das projeções realizadas pelos agentes privados, que estimam que o indicador deve alcançar 8,3% no corrente ano e 4,1% no exercício seguinte. Para os próximos anos, projeta-se convergência para o centro da meta de inflação, inclusive em virtude do aumento gradual da taxa Selic durante 2021, que pode chegar a 8,25% segundo o Relatório Focus.

A inflação medida pelo INPC em 2021 deverá ultrapassar o percentual considerado no PLOA 2022, saindo de 6,2% para 8,4%, o que acarretará maior correção do salário mínimo e, portanto, impacto adicional sobre as despesas.

VISÃO GERAL DO PLOA

No PLOA 2022, as projeções de receita e de despesa totalizam R\$ 4.716,2 bilhões, sendo que R\$ 96,5 bilhões se referem ao orçamento de investimento das estatais e R\$ 4.619,7 bilhões aos orçamentos fiscal e da seguridade social. Destes, R\$ 1.884,9 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública.

A projeção para 2022 das despesas primárias, ou não financeiras, é de R\$ 1.998,8 bilhões, sendo R\$ 1.871,4 bilhões de obrigatórias (93,6%) e R\$ 127,3 bilhões de discricionárias (6,4%). A participação das despesas obrigatórias no total das despesas primárias reafirma a elevada rigidez orçamentária quanto à possibilidade de reorientação das ações governamentais.

Já as despesas financeiras somam R\$ 2.620,9 bilhões na proposta orçamentária, dos quais R\$ 2.120,2 bilhões destinam-se à amortização da dívida (inclusive refinanciamento), R\$ 351,4 bilhões a juros e encargos, e R\$ 149,3 bilhões às demais despesas financeiras. As despesas financeiras representam 56,7% do total dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Desconsiderando-se o refinanciamento da dívida, a participação das despesas financeiras se reduz a 26,9%.

Os investimentos propostos nos orçamentos fiscal e da seguridade social somam R\$ 25,7 bilhões, praticamente o mesmo patamar do PLOA 2021 (R\$ 25,9 bilhões).

POLÍTICA FISCAL

A Mensagem Presidencial destaca que a implementação recente da política econômica do governo tem ocorrido em um ambiente de grave crise sanitária provocada pela pandemia de Covid-19. Mesmo nesse con-

texto adverso, a agenda econômica do governo estaria sendo mantida, com foco em dois principais pilares: a consolidação fiscal e as reformas pró-mercado.

O teto dos gastos da União é elemento essencial na atual estratégia de ajuste fiscal, pois disciplina a expansão das despesas primárias e induz a canalização dos recursos públicos para os programas governamentais com maior retorno para a sociedade, segundo o Poder Executivo. Além disso, tornaria o regime fiscal crível no médio e longo prazos, pois não apenas proporcionaria a ancoragem para as despesas como também estimularia o debate acerca da alocação orçamentária dos recursos.

A meta para o *deficit* primário do governo central em 2022 foi fixada em R\$ 170,5 bilhões na LDO 2022, o equivalente a 1,92% do PIB. No PLOA 2022, no entanto, prevê-se que o resultado primário do governo central será deficitário em apenas R\$ 49,6 bilhões (0,53% do PIB), o que significa redução de 71% em relação ao que autoriza a LDO 2022, e de 68% em relação ao *deficit* esperado para 2021 (R\$ 155,4 bilhões), conforme o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2021. As diferentes projeções de resultado primário para 2022 se explicam principalmente pela reestimativa da receita líquida do governo central, a qual elevou-se de R\$ 1.450,6 bilhões na LDO para R\$ 1.593,8 bilhões no PLOA.

A meta de *deficit* para as estatais federais, exceto as dos Grupos Petrobras e Eletrobras, passou de R\$ 4,4 bilhões (0,05% do PIB), na LDO 2022, para R\$ 2,6 bilhões (0,03% do PIB), no PLOA 2022. Já a meta, apenas indicativa, para estados e municípios é de *superavit* de R\$ 2,6 bilhões (0,03% do PIB), previsão que não está sendo alterada no PLOA 2022.

De acordo com as estimativas do Ministério da Economia, pode-se esperar já em 2022, retomando trajetória de ajuste, resultados primários do governo central e do setor público consolidado mais elevados do que os de 2019. Os analistas de mercado, porém, são mais cautelosos que o governo, mas apontam também para redução do *deficit* primário do governo central relativamente ao período pré-pandemia.

RECEITAS PRIMÁRIAS

A estimativa para a receita primária bruta no PLOA 2022 é de R\$ 1.958,8 bilhões, o que representa crescimento nominal de R\$ 142,5 bilhões, ou 7,8%, em relação ao valor reestimado para 2021. Esse percentual é superior à variação média anual de 3,4% e à mediana de 5,2% da arrecadação verificada no período 2014-2019, bem como à projeção de inflação de 3,5% 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\$ 1.596,9 bilhões. O crescimento nominal esperado de 8,2% é superior ao estimado para o crescimento das receitas primárias brutas, e sugere variação real de 4,5% (considerando-se IPCA de 3,5%, parâmetro utilizado na elaboração da proposta orçamentária).

RENÚNCIAS DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS E BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

Para o exercício de 2022, estima-se que o montante das renúncias de receitas tributárias será de R\$ 371,1 bilhões (3,95% do PIB). Embora inferior aos das projeções de 4,3% e de 4,0% do PIB contidas nos PLOAs para 2020 e 2021, respectivamente, o percentual ainda está distante do patamar de 2% do PIB a ser alcançado ao final de 8 exercícios, conforme determina a EC nº 109/2021.

A região Sudeste recebe a maior parcela dos benefícios tributários, com R\$ 171,1 bilhões (46,1% do total), em razão da alta concentração econômica nessa região. Nas demais regiões, a distribuição percentual dos benefícios é a seguinte: Norte, 16,2%; Sul, 15,4%; Nordeste, 12,2%; e Centro-Oeste, 10,2%.

Quanto aos benefícios financeiros e creditícios, o valor estimado para o ano de 2022 é de R\$ 71,2 bilhões, o que representa aumento de 10,7% em relação aos R\$ 64,3 bilhões previstos para 2021. Daquele total, 69,9% devem beneficiar as regiões Sudeste (48,0%) e Nordeste (21,9%), percentual que em 2020 é de 72,3%.

REGRA DE OURO

Com fundamento no art. 22 da LDO 2022, a proposta orçamentária inclui receita de operação de crédito superior ao limite estabelecido no art. 167, inciso III, da Constituição (regra de ouro), no valor de R\$ 105,4 bilhões. Esses recursos estão alocados em benefícios previdenciários do Regime Geral da Previdência Social, correspondendo a 14,5% do total estimado no PLOA 2022 para referida despesa.

As operações de crédito que não observam o limite constitucional e as despesas que devam ser suportadas por esses recursos não estarão aprovadas quando da publicação da lei orçamentária, uma vez que estarão condicionadas à aprovação, durante o exercício de 2022, de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional. Ressalte-se que, havendo durante o exercício a disponibilidade de outras fontes de recursos que possam viabilizar a execução da despesa, as relativas às operações de crédito podem ser substituídas.

TETO PARA DESPESA PRIMÁRIA

Estabelecido pela EC nº 95/2016, o teto de gastos primários para o exercício financeiro de 2022 é de R\$ 1.610,0 bilhões, após reajuste do valor fixado para 2021 pela inflação de 8,35%, medida pelo IPCA acumulado no período de doze meses completado em junho/2021, limite que foi observado na elaboração da proposta orçamentária.

A EC nº 109/2021 estabeleceu que, no âmbito das despesas sujeitas ao teto de gastos, as despesas obrigatórias não podem superar 95% do montante total. Com esse novo limite pretende-se cumprir dois propósitos. Um deles é evitar que as despesas obrigatórias atinjam montante capaz de inviabilizar o funcionamento da administração pública federal, pela consequente redução das despesas discricionárias a níveis insuficientes para manter os serviços prestados. O outro é favorecer o cumprimento dos limites individualizados. Nesse sentido, o limite de 95% é visto como um limite preventivo, prudencial.

De acordo com o PLOA 2022, as despesas obrigatórias da União encontram-se em patamar corresponde a 91,3%. Aquelas a serem executadas pelo Poder Executivo alcançam 91,7%.

Contudo, se forem consideradas todas as despesas primárias, incluindo as que não se submetem ao teto de gastos, a participação das despesas obrigatórias sobe para 93,6%, o que revela rigidez orçamentária ainda maior, que dificulta as realocações orçamentárias e os ajustes posteriores nas despesas discricionárias, quando reduções podem se tornar necessárias com vistas a dar cumprimento ao teto de gastos ou à meta de resultado primário.

Diversas questões atuais podem elevar o percentual de participação das despesas obrigatórias no teto de gastos no exercício de 2022, comprimindo ainda mais as despesas discricionárias e pondo à prova os limites, uma vez que o PLOA 2022 não contempla dotações destinadas:

- a) ao aumento das despesas previdenciárias, assistenciais e de amparo ao trabalhador decorrente da mudança na projeção do INPC para 2021, que passou de 6,2% para 8,4% (impacto total de R\$ 17,6 bilhões);
- b) ao aumento da transferência de renda às famílias na condição de pobreza ou de extrema pobreza por meio do programa Auxílio Brasil, criado para substituir o Bolsa Família (possível impacto de R\$ 18,3 bilhões);

- c) à compensação da União ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social, necessária no caso de prorrogação da desoneração da folha de pagamento de 17 setores da economia (impacto superior a R\$ 8,00 bilhões).

Para aliviar a pressão sobre o teto de gastos, discute-se mudanças legislativas que permitam o diferimento de parte das despesas decorrentes de sentenças judiciais. Avalia-se também a possibilidade de despesas relativas ao extinto Fundef (determinadas por sentenças judiciais) constituírem exceção ao teto, tratamento expressamente dado pela Constituição aos gastos do Fundeb.

EDUCAÇÃO

De acordo com o art. 110 do ADCT, os gastos mínimos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) em 2022 devem ser de R\$ 60,2 bilhões. A proposta orçamentária consigna R\$ 111,2 bilhões para MDE, dos quais somente R\$ 70,8 bilhões são efetivamente considerados para fins de cumprimento do mínimo constitucional. Nesse montante obrigatório estão inclusos 30% da complementação da União ao Fundeb.

Assim, a parcela acima do piso totaliza R\$ 40,4 bilhões, incluindo: 70% da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); aplicações da cota parte da União relativa à contribuição social do salário-educação; e vinculações decorrentes da Lei nº 12.858/2013, que dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de receitas referentes à exploração de petróleo e gás natural.

No que se refere ao valor total da complementação da União ao Fundeb, no PLOA 2022 estão consignados R\$ 30,1 bilhões. Esse valor representa acréscimo de 15% sobre as contribuições dos demais entes da Federação para referido fundo, em cumprimento ao art. 60, inciso II, do ADCT, com redação dada pela EC nº 108/2020.

Das despesas previstas para o Ministério da Educação, R\$ 114,7 milhões destinam-se ao enfrentamento da pandemia de Covid-19.

SAÚDE

O piso constitucional da saúde para 2022 corresponde a R\$ 134,2 bilhões. Adicionalmente, devem ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) R\$ 950,0 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 2022 devem ser de R\$ 135,2 bilhões.

O PLOA 2022 prevê R\$ 135,4 bilhões em despesas classificadas como ASPS. Do montante total, R\$ 8,1 bilhões estão alocados em reservas de contingência destinadas a atendimento de emendas individuais (R\$ 5,2 bilhões) e emendas de bancada estadual com execução obrigatória (R\$ 2,9 bilhões). No entanto, há garantia apenas de que as dotações destinadas a emendas individuais sejam aplicadas em ASPS, uma vez que não há obrigatoriedade de emendas de bancada estadual destinarem recursos à área da saúde.

Diferentemente do PLOA 2021, que não previu recursos para enfrentamento da pandemia de Covid-19, a proposta prevê despesas da ordem de R\$ 7,1 bilhões para essa finalidade. Em comparação com anos anteriores, quando a destinação de recursos para o enfrentamento da pandemia foi autorizada exclusivamente por meio de créditos extraordinários, o montante constante do PLOA 2022 corresponde a 17% do montante empenhado em 2020 (R\$ 42,17 bilhões) e a 15% do total autorizado até agosto de 2021 para essa finalidade (R\$ 47,08 bilhões).

DESTINAÇÃO DE RECURSOS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO

A proposta orçamentária prevê a arrecadação de R\$ 71,5 bilhões decorrentes da exploração ou produção de petróleo, nos regimes de concessão e partilha de produção. Esse montante é 40,7% superior ao previsto no PLOA 2021. Os recursos foram alocados no PLOA 2022 da seguinte forma: entes subnacionais (R\$ 43,1 bilhões), Fundo Social (R\$ 9,2 bilhões), Ministério da Educação (R\$ 12,1 bilhões), Ministério de Minas e Energia (R\$ 2,1 bilhões), Ministério da Defesa (R\$ 1,5 bilhão), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (R\$ 1,0 bilhão), Ministério do Meio Ambiente (R\$ 434,4 milhões), Ministério da Saúde (R\$ 950,0 milhões) e reserva de contingência (R\$ 1,2 bilhão). Essa distribuição reflete a legislação aplicável, assim como a medida cautelar concedida pelo STF, em 18/03/2013, na ADI nº 4.917/DF.

AUTORIZAÇÃO PARA GASTOS COM PESSOAL

O PLOA 2022 prevê R\$ 343,7 bilhões para gastos primários com pessoal e encargos sociais. Esse valor, que se inclui integralmente entre as despesas obrigatórias, indica acréscimo de 1,82% em relação ao autorizado para 2021, no valor de R\$ 337,5 bilhões. Esse crescimento, porém, é bem inferior ao percentual de atualização do teto de gastos da União (8,35%, correspondentes ao IPCA acumulado no período de doze meses completado em junho/2021).

O crescimento na despesa de pessoal para 2022 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, em cumprimento ao disposto nas Emendas Constitucionais nº 60/ 2009, nº 79/2014, e nº 98/2017; da anualização de provimentos de cargos efetivos ocorridos em 2021; do impacto orçamentário decorrente da Lei nº 13.954/2019, que reestrutura o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas; da previsão para provimentos de cargos efetivos e comissionados; de outras despesas decorrentes do crescimento vegetativo da folha de pagamento de pessoal e encargos sociais e do crescimento dos precatórios expedidos contra a fazenda pública federal.

A despesa primária com pessoal e encargos sociais está assim distribuída: 84,6% no Poder Executivo (R\$ 290,63 bilhões); 10,7% no Judiciário (R\$ 36,7 bilhões); 3,1% no Legislativo (R\$ 10,6 bilhões); 1,6% no MPU (R\$ 5,4 bilhões) e 0,1% na DPU (R\$ 0,4 bilhão). À exceção do ex-Território de Roraima, cuja estimativa de gastos supera o limite estabelecido 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. De todo modo, a efetiva verificação quanto ao cumprimento, no caso de Roraima, dependerá de avaliação posterior, durante a execução orçamentária, que considere o total da despesa (inclusive parcela financeira) e as exclusões admitidas na LRF.

O Anexo V do PLOA 2022 prevê diversas autorizações para provimento, admissão ou contratação de pessoal, bem como para alteração de estrutura de carreiras e aumento de remuneração, cujo impacto total na despesa primária em 2022 foi orçado em R\$ 4,7 bilhões, distribuídos em todos os Poderes.

RESULTADO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA CIVIL E MILITAR

O PLOA 2022 projeta *deficit* consolidado do RPPS e das pensões dos militares de R\$ 62,5 bilhões, correspondentes a 0,67% do PIB, proporção menor do que a prevista para 2021 (0,79% do PIB). Deve-se esclarecer, entretanto, que o cálculo desse *deficit* não inclui as despesas com militares inativos, que devem alcançar 0,62% do PIB em 2022, percentual superior ao que se projeta para 2021 (0,59% do PIB).

RESULTADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O PLOA 2022 prevê que as despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) alcançarão o montante de R\$ 765,6 bilhões no ano, representando crescimento nominal de 8,4% frente à projeção para 2021, de R\$ 705,9 bilhões, contida no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2021. Por outro lado, a receita total do RGPS para 2022, 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\$ 483,0 bilhões. Assim, do confronto entre as receitas e despesas totais do RGPS, projeta-se para 2022 *deficit* de R\$ 282,5 bilhões (3,0% do PIB). O *deficit* estimado para 2021 é de R\$ 265,9 bilhões (3,1% do PIB), o que indica estabilidade do resultado como proporção do PIB.

Vale ressaltar que, caso o INPC para o ano de 2021 atinja 8,40%, como apontam projeções mais recentes (ante 6,20% considerados no PLOA), as despesas com benefícios do RGPS aumentarão cerca de R\$ 15,1 bilhões.

AUXÍLIO-BRASIL

O PLOA 2022 prevê R\$ 34,7 bilhões para pagamento do Auxílio Brasil, nova modalidade de transferência direta de renda criada pela Medida Provisória nº 1.061, de 09/08/2021, para substituir o Programa Bolsa Família. A efetiva implementação do novo benefício, contudo, demandará complementação do valor proposto para viabilizar a elevação do ticket médio e da cobertura do programa, bem como a implantação dos novos critérios de cálculo do benefício em relação aos praticados pelo Bolsa Família.

COMPENSAÇÃO PELA PERDA DO ICMS E FOMENTO ÀS EXPORTAÇÕES

Com a aprovação da LC nº 176/2020, passou a existir a obrigação de a União entregar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no período de 2020 a 2037, o montante de R\$ 58,0 bilhões, escalonados da seguinte forma: (i) de 2020 a 2030, serão entregues, a cada exercício, R\$ 4,0 bilhões; e (ii) de 2031 a 2037, o montante anual de R\$ 4,0 bilhões será reduzido progressivamente em R\$ 500,0 milhões a cada exercício. Em consonância com esse regramento, a proposta orçamentária consigna R\$ 4,0 bilhões para atender as transferências da União aos demais entes da Federação no exercício financeiro de 2022.

DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS

Os pagamentos decorrentes de decisões judiciais, regulados pelo art. 100 da Constituição, constituem significativa despesa primária obrigatória da União, cujo valor alcança R\$ 89,1 bilhões no PLOA 2022 (0,95% do PIB).

Os valores propostos pelo PLOA 2022 para cumprimento de sentenças judiciais representam aumento nominal de 78,7% em relação ao pago no exercício de 2020 (R\$ 49,9 bilhões) e de 60,2% sobre o autorizado para 2021 (R\$ 55,6 bilhões).

O acréscimo em relação a 2021 decorre do aumento nominal nos montantes de precatórios verificados em todos os ramos do Poder Judiciário, destacando-se precatórios relativos a demandas afetas ao Fundef, expedidos pelo Supremo Tribunal Federal, tendo como beneficiários determinados Estados da Federação.

Em razão desse expressivo crescimento, que, em virtude do Novo Regime Fiscal, termina por comprimir outras despesas, várias propostas têm sido apresentadas para que essas despesas tenham tratamento diferenciado em relação às demais despesas obrigatórias da União, incluindo o seu parcelamento e a retirada, parcial ou total, do câmputo do teto de gastos.

FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E FUNDO PARTIDÁRIO

A despesa do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas para 2022 está projetada em R\$ 2,128 bilhões, 4,5% superior à despesa de R\$ 2,035 bilhões autorizada em 2020. Desse montante, o valor de R\$ 1,316 bilhão foi descontado da reserva de contingência destinada ao atendimento de emendas de bancada estadual de execução obrigatória. A parcela restante, de R\$ 812 milhões, corresponde à compensação fiscal que as emissoras de rádio e TV receberam pela divulgação da propaganda partidária em 2016 e 2017, atualizada pelo INPC, conforme definido pelo art. 16-C, I, da Lei nº 9.504/97 c/c o art. 3º da Lei nº 13.487/2017.

Quanto ao Fundo Partidário, o valor programado para 2022 é de R\$ 1,06 bilhão, o que corresponde ao montante de R\$ 979,4 milhões, autorizado para 2021, corrigido por 8,35%, equivalente ao IPCA acumulado entre jul/2020 e jun/2021, com fundamento no § 4º do art. 23 da LDO 2022.

CENSO DEMOGRÁFICO

O PLOA 2022 destina R\$ 2 bilhões para a realização do censo demográfico. O pequeno valor autorizado para 2021 (R\$ 135,5 milhões) levou o IBGE a reprogramar a realização do censo para 2022. Importa ressaltar que, em abril deste ano, o então ministro do Supremo Tribunal Federal Marco Aurélio Mello concedeu liminar para a execução da pesquisa ainda em 2021. Contudo, o plenário da Corte decidiu que, por conta da pandemia de covid-19 e do tempo necessário para a sua realização, o censo demográfico poderia ser feito em 2022, com os trabalhos de preparação começando ainda neste ano.

RESERVAS DE CONTINGÊNCIA

O PLOA 2022 contém reservas de contingência que totalizam R\$ 58,5 bilhões, constituídas em consonância com dispositivos da LDO 2022.

A reserva de contingência geral alcança R\$ 2,1 bilhões, 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.

O PLOA 2022 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\$ 32,2 bilhões (esses recursos, não estando alocados às programações orçamentárias, contribuem para a geração do resultado primário);
- b) constituídas no âmbito de diversos órgãos orçamentários, no valor total de R\$ 8,0 bilhões, para atender a programação ou necessidade específica, tais como as autorizações do Anexo V;
- c) destinadas ao atendimento de emendas individuais, no valor de R\$ 10,5 bilhões, sendo metade desse valor alocado no Ministério da Saúde;
- d) destinadas ao atendimento de emendas de bancada estadual impositivas, no valor de R\$ 5,7 bilhões, dos quais R\$ 2,9 bilhões estão alocados no Ministério da Saúde, muito embora não haja obrigatoriedade de destinação de parcela dessas emendas ao órgão.

Vale destacar que os recursos destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) não foram alocados em reserva de contingência no PLOA 2022, em cumprimento à vedação imposta pelo art. 11, § 3º, da Lei nº 11.540/2007, com redação dada pela Lei Complementar nº 177/2021.

2. CENÁRIO E CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

Os parâmetros econômicos, como a expectativa de inflação, o crescimento do PIB, a massa salarial e 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. Dessa forma, é fundamental que sejam avaliadas a sua magnitude e a consistência, de modo a minimizar erros de estimativas e tornar a peça orçamentária a mais próxima possível da realidade.

A Tabela 1 apresenta os principais parâmetros econômicos de relevância para análise do PLOA 2022, comparados com as estimativas disponíveis no Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre e no Relatório Focus divulgado pelo Banco Central:

TABELA 1 - PRINCIPAIS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS – 2021-2024

Parâmetro	2021			2022			2023		2024	
	Aval. 3º Bimestre/ PLOA	SPE ⁽¹⁾	Mercado ⁽²⁾	PLOA	SPE ⁽¹⁾	Mercado ⁽²⁾	PLOA	Mercado ⁽²⁾	PLOA	Mercado ⁽²⁾
Crescimento real PIB (%)	5,30	5,30	5,04	2,51	2,50	1,63	2,50	2,30	2,50	2,50
PIB nominal (R\$ bilhões)	8.636,31	8.661,2		9.397,4	9.459,5					
IPCA acumulado (%)	5,90	7,90	8,35	3,50	3,75	4,10	3,25	3,25	3,00	3,03
INPC acumulado (%)	6,20	8,40	8,10	3,42	3,80	3,60				
IGP-DI acumulado (%) ⁽³⁾	17,40	18,00	18,21	4,72	4,70	5,00		4,00		3,78
Taxa Selic - média (% a.a.)	3,76	3,76		6,63			6,64		6,40	
Meta Taxa Selic - fim do período (% a.a.)			8,25			8,50		6,75		6,50
Taxa de câmbio - média (R\$/US\$)	5,20	5,20		5,15			5,09		5,03	
Taxa de câmbio - fim do período (R\$/US\$)			5,20			5,23		5,10		5,03
Preço médio do petróleo (US\$/barril)	69,81			70,03						
Salário Mínimo (R\$ 1,00)	1.100,00	1.100,00		1.169,00	1.192,40 ⁽⁴⁾					
Crescimento nominal da massa salarial (%)	2,68			8,94						

Fontes: PLOA 2022; Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre/2021; Relatório Focus de 17/09/2021 (medianas - expectativas informadas nos últimos 30 dias); Boletim Macro IBRE de agosto/2021. (1) Projeções econômicas da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia, divulgadas em 16/09/2021 (https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/boletim-macrofiscal/apresentacao_macrofiscal-setembro2021.pdf, acesso em 20/09/2021) (2) Focus / Macro IBRE (para INPC); (3) Focus: IGP-M; (4) valor vigente, de R\$ 1.100 (sem considerar, portanto, a perda de R\$ 1,95 referente ao último reajuste), atualizado pelo INPC projetado para 2022, de 8,4%, sem arredondamento.

Os efeitos econômicos decorrentes da pandemia de Covid-19, que provocaram grave recessão em 2020, com redução de 4,1% no PIB, continuam produzindo impactos em 2021 e influenciando as projeções que envolvem a perspectiva econômica para o triênio de 2022 a 2024.

O impacto adverso de curto prazo da pandemia sobre o nível de atividade econômica foi considerado no cenário macroeconômico projetado, prevendo-se a retomada do crescimento econômico já a partir de 2021 e sua sustentação nos anos seguintes. Prevê-se para 2022 taxa de inflação mais elevada do que se esperava, mas ainda sob controle, em linha com as metas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional. A retomada do crescimento do PIB deverá levar à melhora gradual das condições do mercado de trabalho, refletidas na projeção apresentada de crescimento anual da massa salarial nominal.

Já quanto ao salário mínimo, considerou-se a manutenção de seu valor real a partir da correção pelo INPC, com vistas a dar cumprimento ao disposto no art. 7º, inciso IV, da Constituição. Observa-se que houve, recentemente, choques altistas nos principais índices de preços – IPCA, INPC e IGP-DI. Para os próximos anos, projeta-se convergência para o centro da meta de inflação, em virtude do aumento gradual da taxa Selic durante 2021, que pode chegar a 8,25% segundo o Relatório Focus.

Finalmente, no cenário externo, projeta-se tendência à gradual apreciação da taxa de câmbio média anual, ainda que com volatilidade no curto prazo. Já para o preço médio do barril de petróleo Brent (contratos futuros negociados em bolsa), espera-se que haja uma certa estabilidade na cotação em dólares.

Passando a uma rápida avaliação dos parâmetros acima descritos, percebe-se que, de modo geral, há pouca divergência entre as expectativas do mercado financeiro e os principais parâmetros econômicos utilizados nas projeções para o cenário do período de 2022 a 2024, conforme se depreende das informações contidas na Tabela 1.

No entanto, na medida em que este cenário toma como base o ano de 2021, algumas divergências podem surgir, principalmente no que diz respeito ao emprego (variável subjacente ao crescimento da massa salarial).

Para 2021, a expectativa do Poder Executivo, constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre e do PLOA 2022, é de crescimento do PIB na ordem de 5,3%³. Essa estimativa fundamental está, por ora, um pouco (0,26 p.p.) acima das expectativas dos principais agentes econômicos⁴.

Quanto à inflação para 2021 medida pelo IPCA, é importante observar que a previsão constante do PLOA de 5,9% para 2021 está 2,45 p.p. abaixo das atuais expectativas de mercado. No entanto, após a recente revisão de parâmetros por parte da Secretaria de Política Econômica (SPE), passou-se a projetar a inflação em 7,9%, ainda abaixo das projeções de mercado (-0,45 p.p.). De todo modo, as projeções de inflação, do mercado e do governo, são bem mais altas do que aquelas que se faziam há pouco tempo – como a de 4,81% segundo o Boletim Focus de 29/03/2021. As atuais expectativas justificam a preocupação com a aceleração da inflação, razão da reversão da trajetória da Selic adotada pelo Banco Central⁵. No ano, o IPCA acumula alta de 5,67% até agosto⁶. Consta que a meta do Banco Central para esse índice é de 3,75% (limite máximo de 5%).

A inflação medida pelo INPC em 2021 deverá ultrapassar o percentual considerado no PLOA 2022 (6,2%), o que acarretará maior correção do salário mínimo e, portanto, impacto adicional sobre as despesas.

No setor externo a situação é de relativa estabilidade e até otimismo, ao menos no que se refere à balança comercial⁷.

Já no mercado de trabalho, a situação permanece muito preocupante. A taxa de desemprego no país ficou em 14,1% no segundo trimestre de 2021 e atinge 14,4 milhões de pessoas. A massa de rendimento real, que é a soma de todos os rendimentos dos trabalhadores, ficou estável, atingindo R\$ 215,5 bilhões⁸.

³ No primeiro semestre de 2021, o PIB acumula alta de 6,4%, mas no segundo trimestre de 2021 (comparado ao primeiro trimestre de 2021) apresentou estabilidade (-0,1%). No acumulado nos quatro trimestres terminados em junho de 2021, o PIB cresceu 1,8% (<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31494-pib-fica-em-0-1-no-2-trimestre-de-2021>, acesso em 13/09/2021).

⁴ O FMI projeta crescimento do PIB de 5,3% e IPCA de 4,6% para 2021 (<https://www.imf.org/en/Countries/BRA#ataglance>, acesso em 13/09/2021).

⁵ O Comitê de Política Monetária (Copom) decidiu elevar a taxa Selic para 5,25% a.a. em 04/08/2021. Na ocasião, o Copom considerou “apropriado um ciclo de elevação da taxa de juros” (<https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17461/nota>, acesso em 13/09/2021).

⁶ O IPCA de agosto foi de 0,87%, a maior variação para o mês desde 2000, puxada pelo aumento nos preços de transportes e do grupo alimentação e bebidas. Em 12 meses, a variação foi de 9,68% (<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31581-ipca-foi-de-0-87-em-agosto>, acesso em 13/09/2021).

⁷ A balança comercial de bens foi superavitária em US\$ 6,3 bilhões em julho de 2021. As exportações de bens totalizaram US\$ 25,8 bilhões em julho de 2021 e as importações somaram US\$ 19,5 bilhões. No ano a balança comercial acumula até julho um *superavit* de US\$ 26 bilhões. As reservas internacionais somaram US\$ 355,7 bilhões em julho de 2021 (<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasetorexterno>, acesso em 13/09/2021).

⁸ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2012-agencia-de-noticias/releases/31480-desemprego-recua-para-14-1-no-2-tri-mas-ainda-atinge-14-4-milhoes-de-pessoas>, acesso em 13/09/2021

3. VISÃO GERAL DO PLOA 2022

Nesta seção será abordada a estrutura geral do PLOA 2022, bem como a política fiscal que o fundamenta.

3.1. ESTRUTURA

No PLOA 2022 as projeções de receita e de despesa totalizam R\$ 4.716,2 bilhões. No entanto, parte das operações de crédito, no valor de R\$ 105,4 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 2022, esses recursos têm a execução condicionada à aprovação, pelo Congresso Nacional, de um projeto de lei de crédito suplementar específico para esse fim, mediante quórum qualificado de maioria absoluta, em cumprimento ao disposto no art. 167, inciso III, da Constituição e nos arts. 2º, parágrafo único, e 3º, § 2º, do PLOA 2022. No projeto de lei a totalidade dos recursos condicionados estão destinados a benefícios previdenciários no âmbito do Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

Do valor total do PLOA 2022, R\$ 96,5 bilhões referem-se ao orçamento de investimento das estatais e R\$ 4.619,7 bilhões aos orçamentos fiscal e da seguridade social. Destes, R\$ 1.884,9 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)⁹.

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 2022 - PRINCIPAIS COMPONENTES

R\$ bilhões

Descrição	PLOA 2022					
	Total		Refinanciamento da Dívida		Líquido de Refinanciamento	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Orçam. Fiscal e da Seg. Social	4.619,7	4.619,7	1.884,9	1.884,9	2.734,8	2.734,8
<i>Fiscal</i>	3.556,5	3.386,6	1.884,9	1.884,9	1.671,6	1.501,7
<i>Seguridade Social</i>	1.063,2	1.233,1	-	-	1.063,2	1.233,1
(+) Orçam. Invest. das Estatais	96,5	96,5	-	-	96,5	96,5
(=) Total do Projeto	4.716,2	4.716,2	1.884,9	1.884,9	2.831,3	2.831,3
Parcela que depende de crédito adicional	105,4	105,4			105,4	105,4

Fonte: SIGA Brasil/PLOA 2022

Considerando-se os valores líquidos de refinanciamento da dívida, a projeção de receita para 2022 relativa aos orçamentos fiscal e da seguridade social alcança R\$ 2.734,8 bilhões, sendo R\$ 2.071,2 bilhões (75,7%) referentes à receita corrente e R\$ 663,6 bilhões (24,3%) à receita de capital. A receita corrente líquida (RCL), apurada em conformidade com o art. 2º, inciso IV, da Lei Complementar nº 101, de 2000, está estimada em R\$ 1.062,6 bilhões.

A Tabela 3 apresenta os valores estimados, líquidos de refinanciamento, para receitas e despesas no PLOA 2021 e no PLOA 2022.

⁹ No refinanciamento, receita de operações de crédito e despesa com amortização têm o mesmo valor, não afetando de imediato o montante da dívida pública. O efeito incremental ocorre posteriormente em função de juros e encargos incidentes.

**TABELA 3 - COMPARAÇÃO ENTRE O PLOA 2021 E O PLOA 2022
(LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)**

R\$ bilhões

DESCRIÇÃO	PLOA 2021 ⁽¹⁾		PLOA 2022 ⁽¹⁾		Variação (%)	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Projeto de Lei Orçamentária	2.688,4	2.688,4	2.831,3	2.831,3	5,3%	5,3%
Orç. de Investimento das Estatais	144,3	144,3	96,5	96,5	-33,1%	-33,1%
Orç. Fiscal e da Seguridade Social	2.544,0	2.544,0	2.734,8	2.734,8	7,5%	7,5%
Orçamento Fiscal	1.683,0	1.386,7	1.671,6	1.501,7	-0,7%	8,3%
Orçamento da Seguridade Social	861,0	1.157,4	1.063,2	1.233,1	23,5%	6,5%

Fontes: Siga Brasil/PLOA 2021 e PLOA 2022

1) O projeto considera projeções de receita e despesa que não estarão autorizadas após a publicação da lei orçamentária, mas somente após aprovação de projeto de lei de crédito suplementar, a ser enviado em 2022, por maioria absoluta do Congresso Nacional. Os valores totalizam R\$ 105,4 bilhões. Para 2021, a mesma consideração foi feita, no montante de R\$ 453,7 bilhões.

Em relação ao PLOA 2021, o projeto de lei prevê elevação de R\$ 190,7 bilhões (7,5%) no total dos orçamentos fiscal e da seguridade social, já desconsiderados os valores relativos ao refinanciamento da dívida pública. A Tabela 4 sintetiza essa variação por grupo de natureza da despesa.

**TABELA 4 - COMPARAÇÃO POR GND ENTRE O PLOA 2021 E O PLOA 2022
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
(LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)**

R\$ bilhões

GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA	PLOA 2021	PLOA 2022	Variação	
			R\$	%
1 - Pessoal e Encargos Sociais	363,7	369,2	5,5	1,5%
2 - Juros e Encargos da Dívida	362,6	351,4	-11,2	-3,1%
3 - Outras Despesas Correntes	1.397,4	1.609,5	212,1	15,2%
4 - Investimentos	25,9	25,7	-0,2	-0,9%
5 - Inversões Financeiras	80,8	93,1	12,3	15,2%
6 - Amortização da Dívida	270,3	235,3	-34,9	-12,9%
9 - Reserva de Contingência	43,5	50,7	7,2	16,6%
Total	2.544,1	2.734,8	190,7	7,5%

Fonte: SIOP (PLOA 2021 e PLOA 2022).

Destaque-se que a integralidade das despesas da seguridade social (R\$ 1.233,1 bilhões) não pode ser atendida por suas receitas (R\$ 1.063,2 bilhões). Assim, o *deficit* de R\$ 169,9 bilhões é coberto por receitas do orçamento fiscal, no qual se projetam receitas de R\$ 1.671,6 bilhões e despesas de R\$ 1.501,7 bilhões¹⁰. O PLOA 2021 apresentava *deficit* do orçamento da seguridade social de R\$ 296,4 bilhões. Há, portanto, redução de 42,7% no *deficit* do orçamento da seguridade social.

Quanto ao orçamento de investimento das estatais, há uma redução de 33,1% dos valores propostos para 2022 em relação aos de 2021. As receitas estimadas para 2022 (R\$ 96,5 bilhões) originam-se de recursos próprios (R\$ 87,7 bilhões), aporte de recursos para aumento de capital (R\$ 3,5 bilhões), operações de crédito de longo prazo (R\$ 4,7 bilhões) e outros recursos de longo prazo – debêntures (R\$ 562,4 milhões).

¹⁰ 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 que a implementação recente de políticas tem ocorrido em um ambiente de grave crise sanitária provocada pela pandemia de Covid-19. Mesmo nesse contexto adverso, a agenda econômica do governo estaria sendo mantida, com foco em dois principais pilares: a consolidação fiscal e as reformas pró-mercado.

Na agenda de consolidação fiscal, importantes reformas têm sido aprovadas e implementadas, desde a da Previdência em 2019, primeiro ano no atual mandato. O aumento de gastos temporário, a partir de 2020, para reduzir os efeitos da pandemia foi acompanhado de medidas que garantissem o equilíbrio fiscal no médio prazo e mantivessem a convergência da razão dívida/PIB para patamar adequado.

A Mensagem faz diversos destaques no âmbito dessa agenda. A Lei nº 13.988, de 2020 – Lei do Contribuinte Legal¹¹ teria amparado a negociação de R\$ 100,0 bilhões em créditos da União e a regularização da situação de milhares de contribuintes. A Lei Complementar nº 173/2020 (LC nº 173/2020) teria estabelecido um regime fiscal provisório para enfrentamento da pandemia que amparou estados e municípios e lhes permitiu a suspensão do pagamento de dívidas contraídas junto à União. A LC nº 176/2020¹² teria resolvido o passivo da Lei Kandir e pacificado o litígio sobre as perdas de arrecadação de ICMS sofrida por estados e municípios. A LC nº 178/2021, por sua vez, teria aperfeiçoado pontos da Lei de Responsabilidade Fiscal e estabelecido planos de equilíbrio fiscal para os entes subnacionais, com a previsão de medidas de ajuste proporcionais ao respectivo desequilíbrio fiscal e ao grau de cumprimento das condições e limites estabelecidos nesses planos. Alega ainda a Mensagem que a Emenda Constitucional nº 109/2021 (Emergencial) trouxe mecanismos de controle de gastos para a União, estados e municípios, prevendo “gatilhos” para os ajustes nas despesas, além da desvinculação de recursos de fundos, o que permitiu o aumento da liquidez para o pagamento de dívidas. Outra iniciativa importante citada, com reflexo na área fiscal, é a MP nº 1.031/2021 (convertida na Lei nº 14.182/2021), que autoriza a privatização da Eletrobras.

A Mensagem elenca ainda avanços na agenda de reformas pró-mercado, sem impacto orçamentário direto. Em particular, menciona a aprovação da Lei Complementar nº 179, que versa sobre a autonomia formal do Banco Central. O fortalecimento institucional dessa autarquia especial e uma política fiscal sustentável tornariam a política monetária mais crível. A consolidação fiscal também teria possibilitado a redução estrutural da taxa de juros de longo prazo.

A Mensagem atribui às reformas pró-mercado e à consolidação fiscal a redução do PIB em 4,1% em 2020, em lugar dos prognósticos de recessão bem piores que prevaleciam no início da pandemia. Os mesmos fatores teriam influenciado também a recuperação econômica em 2021, com crescimento esperado que supera o patamar de 5%, bem como criou condições para se ter uma taxa real dos juros de longo prazo menor (redução estrutural) e reduzir o risco-país.

Ao contrário do que ocorria no início do ano, projeta-se redução em 5 p.p. da relação dívida bruta/PIB para 2021, indicando que o significativo aumento do endividamento em 2020 já está sendo revertido antes do esperado.

A Mensagem ressalta que a continuidade da implementação da agenda de equilíbrio macroeconômico por meio da consolidação fiscal seria uma condição necessária para promover de forma sustentada a recuperação econômica do País.

¹¹ Art. 1º Esta Lei estabelece os requisitos e as condições para que a União, as suas autarquias e fundações, e os devedores ou as partes adversas realizem transação resolutive de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária.

¹² Proposta e aprovada com vistas a dar efetividade ao acordo celebrado entre a União, os estados e o Distrito Federal no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25 (ADO 25).

O *deficit* primário da União, incluindo estatais federais, que tinha recuado para 1,1% do PIB em 2019, de um pico de 2,6% do PIB em 2016, atingiu 10% do PIB em 2020, com a pandemia de Covid-19. Em 2020, o *deficit* primário do governo central calculado acima da linha pela Secretaria do Tesouro Nacional ficou em mais de R\$ 745 bilhões. O Ministério da Economia estima em 8,15% do PIB o impacto direto nesse *deficit* das medidas de emergência sob o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações (“orçamento de guerra”), que permitiu a adoção de medidas tais como: (i) a expansão dos gastos com saúde; (ii) apoio temporário à renda de famílias vulneráveis (auxílio emergencial para trabalhadores informais e de baixa renda; antecipação do 13º pagamento de proventos de aposentadorias e pensões; expansão do Bolsa Família; e pagamentos antecipados do abono salarial a trabalhadores de baixa renda etc.); (iii) apoio à manutenção de empregos por meio do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, em que o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (“BEm”) foi pago no caso de redução proporcional de jornada de trabalho e de salário ou de suspensão temporária do contrato de trabalho; (iv) redução de impostos e taxas de importação sobre suprimentos médicos essenciais; e (v) transferências adicionais aos governos estaduais destinadas a suportar o aumento dos gastos com saúde e compensar a queda esperada na arrecadação tributária.

Para o enfrentamento da epidemia de Covid-19 e seus efeitos, foi necessária a autorização de despesa em volume expressivo por meio de créditos extraordinários. Assim autorizadas, as despesas não foram computadas no teto dos gastos da União (EC nº 95/2016).

O *deficit* nominal subiu de 5,8% do PIB em 2019 para 13,6% em 2020. Austeridade e ritmo modesto de crescimento nos últimos anos vinham se refletindo na queda da taxa de juros e dos montantes dos juros nominais pagos pelo setor público, que declinaram de 6,5% do PIB em 2016 para cerca de 4,2% do PIB em 2020, e para menos de 4% do PIB em julho de 2021.

A dívida bruta do governo geral foi de 74,3% do PIB em 2019 para 88,8% do PIB em 2020. Até pouco tempo atrás se esperava que atingisse 95% do PIB em 2021, mas a nova previsão do governo é de que fique abaixo de 84,5% do PIB, graças em parte a surpresas positivas com a arrecadação, que poderá exceder, em termos líquidos, a estimativa constante da lei orçamentária em R\$ 175 bilhões; a uma economia relativamente pequena em despesas obrigatórias, o que permite ampliar a execução sob o teto de gastos; e à inflação, por aumentar o montante do produto nominal e, com isso, melhorar o indicador (dívida bruta/PIB).

Por trás do fraco desempenho da economia estão as incertezas sobre o cenário econômico, externo e interno. O crescimento, ou a falta dele, afetam despesas (atualmente contidas pelo teto de gastos) e, principalmente, receitas. O PLOA 2022 prevê crescimento de 2,51% para o próximo exercício, acima da expectativa de mercado de 1,63% constante do Relatório Focus do Banco Central¹³. Em relação à previsão de crescimento de 5,3% em 2021, há certo consenso entre diversas fontes. O IBGE, no entanto, divulgou novos dados no dia seguinte ao do encaminhamento da proposta orçamentária, sugerindo cenário menos otimista para 2021, em virtude de desempenho econômico aquém do que previam os analistas para o segundo trimestre.

O teto dos gastos da União é elemento essencial na atual estratégia de ajuste fiscal, pois disciplina a expansão das despesas primárias e induz a canalização dos recursos públicos para os programas governamentais com maior retorno para a sociedade, no dizer da Mensagem. Torna o regime fiscal crível no médio e longo prazos, pois não apenas proporciona a ancoragem para as despesas como também força o debate acerca da alocação orçamentária dos recursos.

Com a construção de um equilíbrio fiscal estrutural, a economia brasileira terá condições de manter uma inflação ancorada com juros baixos, diz a Mensagem, a qual ainda assinala, com vistas ao futuro, que:

- a) a primeira parte da Reforma Tributária foi apresentada ao Congresso Nacional (em 22 de julho por meio do Projeto de Lei nº 3.887/2020), prevendo a criação da contribuição social sobre operações com bens e serviços (CBS) em substituição à atual cobrança da Contribuição para o PIS/Pasep e da contribuição para financiamento da seguridade social (Cofins). Com a CBS, será possível acabar com

¹³ Cujas previsões estão em queda há pelo menos três semanas consecutivas. Vide <https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20210917.pdf>.

a cumulatividade de incidência tributária, pois a nova contribuição incidirá apenas sobre o valor adicionado pela empresa, simplificando a forma de apuração do valor devido e reduzindo em parte o enorme contencioso tributário; e

- b) está em tramitação a Reforma Administrativa (PEC nº 32/2020), para modernizar a administração pública e contribuir para o equilíbrio fiscal. As alterações, diz a Mensagem, valem para todos os entes da Federação e servidores dos três Poderes. Pretende-se que as iniciativas propiciadas pela reforma reduzam o peso do Estado, com desmobilização de ativos e redução do setor produtivo estatal.

3.2.2. INCERTEZAS NA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A Mensagem contempla alguns aspectos da proposta encaminhada ao Congresso Nacional que poderão levar a que, durante a tramitação do projeto de lei orçamentária para 2022 ou na execução dos orçamentos, receitas e despesas sejam revistas:

- a) As estimativas de receita contemplaram as alterações na legislação do imposto sobre a renda (IR) e da contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) apresentadas na reforma encaminhada por meio do Projeto de Lei nº 2.337/2021, com efeito neutro na arrecadação. Alterações na composição da receita constante do PLOA 2022 e em sua partilha serão necessárias com a aprovação de Substitutivo, podendo haver ainda queda de arrecadação;
- b) O total da despesa decorrente de sentenças judiciais, integralmente contemplado na proposta, é de R\$ 89,1 bilhões. Contudo, o Executivo apresentou a PEC nº 23/2021 com o propósito de alterar a regra de parcelamento dos precatórios de grande valor prevista no § 20 do art. 100 da Constituição, com o que devem ser economizados R\$ 33,5 bilhões em 2022, de acordo com estimativa do Poder Executivo. Segundo a proposta, continuarão sendo parcelados pela regra atual os precatórios cujo valor supere 15% do montante devido, e passarão a ser pagos em 10 parcelas (15% até o final do exercício seguinte e o restante em 9 parcelas anuais) aqueles superiores a 1.000 vezes o montante considerado de pequeno valor (no caso da União, valor atualmente equivalente a R\$ 66 milhões). Além disso, o novo art. 101-A do ADCT, com vigência até dezembro de 2029, estabelecerá regra complementar, permitindo o parcelamento dos maiores precatórios requisitados. Assim, seriam parcelados (15% à vista e o restante em nove parcelas anuais corrigidas pela Selic), em ordem decrescente de valor, os precatórios que fizessem com que a soma dos valores requisitados da União superasse 2,6% da receita corrente líquida acumulada nos doze meses anteriores ao da requisição; e
- c) A utilização, parcial ou integral, dos recursos que venham a ser economizados com o parcelamento de precatórios para incrementar a dotação do programa Auxílio Brasil (criado pela MP nº 1.061/2021) não está contemplada na proposta orçamentária, nem a Mensagem faz qualquer previsão nesse sentido. Caso a alteração do parcelamento dos precatórios não prospere, ou os recursos economizados não sejam direcionados para o Auxílio Brasil, restará apenas a possibilidade de redução de outras despesas para que se possa aumentar o valor do novo programa, que conta com R\$ 34,7 bilhões na proposta. Outras fontes de financiamento, que não se restrinjam ao cancelamento de despesas, têm sido sugeridas, mas a utilização delas se mostra inviável em face do teto de gastos, o qual impede que recursos novos possam ser alocados, devendo apenas diminuir o *deficit* primário estimado no PLOA 2022.

3.2.3. RESULTADOS FISCAIS

A Mensagem afirma que as estimativas das necessidades de financiamento do setor público estão compatíveis com a meta fiscal necessária para a 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 observadas já em 2021, as previsões devem ser vistas com cautela. O cenário até 2024 consta da Tabela 5, apresentada mais adiante.

Destaque-se, primeiramente, a expressiva redução do *deficit* primário para 2021 relativamente a 2020, na ordem de 8,2% do PIB. Em relação ao que constou da lei orçamentária de 2021, projeta-se agora *deficit* primário menor para o governo central (orçamentos fiscal e da seguridade social): 1,8% do PIB ao invés dos 2,8% do PIB previstos na LOA 2021. A melhoria da arrecadação beneficia também estados e municípios, de modo que o resultado primário do setor público deve elevar-se, em relação ao previsto na LOA 2021, em quase 1,4% do PIB. Com isso, a dívida bruta do governo geral (DBGG), de 88,8% do PIB em 2020, recuaria para 81,2% do PIB em 2021. As novas estimativas do Poder Executivo estão, embora mais otimistas, alinhadas com o que preveem analistas de mercado (Focus e Prisma), considerando-se os indicadores em que é possível a comparação.

No PLOA de 2022, prevê-se que o resultado primário do governo central será deficitário em R\$ 49,6 bilhões (0,53% do PIB), o que significa redução de 71% em relação ao que autoriza a LDO 2022 (R\$ 170,5 bilhões), e de 68% em relação ao *deficit* esperado para 2021 (R\$ 155,4 bilhões). Medidos esses resultados em relação ao produto, o *deficit* primário previsto para 2022 deve recuar em 1,39% do PIB em relação à previsão da LDO 2022, e 1,27% do PIB em relação ao esperado para 2021. As diferentes projeções de resultados primário para 2022 se explicam principalmente pela estimativa da receita líquida do governo central de R\$ 1.450,6 bilhões na LDO e de R\$ 1.593,8 bilhões no PLOA.

A meta de *deficit* para as estatais federais, exceto as dos Grupos Petrobras e Eletrobras, passou de R\$ 4,4 bilhões (0,05% do PIB) na LDO 2022 para R\$ 2,6 bilhões (0,03% do PIB) no PLOA 2022. Já a meta, apenas indicativa, para estados e municípios é de *superavit* de R\$ 2,6 bilhões (0,03% do PIB), previsão que não está sendo alterada no PLOA 2022.

Pode-se esperar já em 2022, retomando trajetória de ajuste, resultados primários do governo central e do setor público consolidado superiores aos de 2019, de acordo com as estimativas do Ministério da Economia. Os analistas de mercado são mais cautelosos que o governo, mas apontam também para redução do *deficit* primário do governo central relativamente ao período pré-pandemia.

Estatais federais e os entes subnacionais apresentam resultados minimamente negativos no período. As projeções indicam crescimento econômico anual de 2,5% de 2022 a 2024. Outros indicadores fiscais, como resultado nominal e, principalmente, dívida, não constam das apresentações mais recentes do governo, nem do PLOA 2022, informações que deveriam substituir aquelas constantes do anexo de metas fiscais da LDO 2022.

TABELA 5 – CENÁRIO FISCAL (2019 A 2024)

Esfera de Governo		2019	2020	2021						2022				2023	2024	
				LDO 2021		LOA 2021		Aval. 3º Bimestre / PLOA 2022 (DBGG)		Boletins Focus/ Prisma		LDO 2022				PLOA 2022
		% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
Resultado Primário																
Governo Central		(1,27)	(10,02)	(247,12)	(3,16)	(219,10)	(2,80)	(155,42)	(1,80)	(1,89)	(170,47)	(1,92)	(49,55)	(0,53)	(1,07)	...
Estatais Federais		0,21	0,00	(3,97)	(0,05)	(3,97)	(0,05)	(2,57)	(0,03)	...	(4,42)	(0,05)	(2,60)	(0,03)	...	...
Estados, DF e Municípios		0,23	0,58	0,20	0,00	0,20	0,00	29,30	0,34	...	(2,60)	(0,03)	(2,60)	(0,03)	...	...
Setor Público Não Financeiro		(0,84)	(9,44)	(250,89)	(3,21)	(222,87)	(2,85)	(128,68)	(1,49)	(1,57)	(177,49)	(2,00)	(54,75)	(0,58)	(1,10)	(0,30)
Deficit Nominal		5,79	13,63	...	7,07	...	...	...	...	6,10	...	6,85	...	...	6,30	5,05
Dívida Líquida (2)		54,57	62,70	...	69,73	...	...	...	...	61,15	...	67,10	...	...	63,07	66,10
Dívida Bruta (Governo Geral) (3)		74,26	88,83	...	94,46	...	...	...	81,20	82,00	...	86,72	...	79,80	83,20	...

Fonte: Banco Central; M. da Economia/Fazenda: Relatórios de Avaliação do Cumprimento de Metas 2019 e 2020; Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre; Apresentação do PLOA 2022; Focus de 03/09/2021 (Bacen); Prisma Fiscal, ago/21 (SPE/MF); LDO 2021, LDO 2022. Estimativas do resultado do governo central em proporção do PIB em Focus/Prisma (em itálico) e elaboração dos autores.

(2) Inclui dívida líquida das empresas estatais e do Banco Central.

(3) Não inclui dívida das empresas estatais nem do Banco Central. Inclui operações compromissadas

4. RECEITAS

4.1. RECEITAS PRIMÁRIAS

A análise contida nesta seção observa a classificação orçamentária das receitas por necessidade de financiamento do setor público. As receitas primárias referem-se a ingressos de recursos que aumentam resultados fiscais primários e reduzem a dívida federal líquida junto ao sistema financeiro¹⁴.

Conforme a Tabela 6, a estimativa do PLOA 2022 para a receita primária, líquida de transferências por repartição dos recursos¹⁵, totaliza R\$ 1.596,9 bilhões (17,0% do PIB), com crescimento nominal de R\$ 120,6 bilhões em relação ao valor reestimado para 2021, mantendo-se inalterada a proporção do PIB¹⁶.

TABELA 6 - RECEITA PRIMÁRIA REALIZADA (2007-2020), REESTIMADA (2021) E PREVISTA (2022)

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	1.221.466	3,6%	1.015.574	2,4%	6,4%	-3,8%
2015	1.248.644	2,2%	1.051.132	3,5%	10,7%	-6,5%
2016	1.314.953	5,3%	1.093.994	4,1%	6,3%	-2,1%
2017	1.383.082	5,2%	1.154.607	5,5%	2,9%	2,5%
2018	1.484.238	7,3%	1.227.515	6,3%	3,7%	2,5%
2019	1.635.111	10,2%	1.346.780	9,7%	4,3%	5,2%
2020	1.467.759	-10,2%	1.203.938	-10,6%	4,5%	-14,5%
Média 2014 a 2020 (realizada)	—	3,4%	—	3,0%	5,5%	-2,4%
Mediana 2014 a 2020 (realizada)	—	5,2%	—	4,1%	4,5%	-2,1%
LOA 2021 reestimada	1.816.281	23,7%	1.476.384	22,6%	5,9%	15,8%
PLOA 2022 prevista	1.958.764	7,8%	1.596.948	8,2%	3,5%	4,5%

Fonte: Elaboração própria, com base em Mensagem Presidencial e PLOA 2022, Volume I. e notas técnicas conjuntas anteriores (2007 a 2020). 1) Abrange receitas tributárias a serem repartidas com demais entes federados.

¹⁴ 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.

¹⁵ As receitas primárias, brutas ou líquidas de transferência por repartição de recursos, são estimadas e realizadas por seus valores líquidos de restituições e incentivos fiscais.

¹⁶ <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2022/proposta/MensagemPres.pdf>, p. 55 e 55, e https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2022/proposta/1_Volumel.pdf, p. 287, acesso a ambos em 3 set. 2021.

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 *superavits* primários recorrentes cede espaço para um ciclo de consecutivos *deficits* primários.

Dessa maneira, como mostra a Tabela 6, o crescimento nominal de 7,8% previsto para a receita primária bruta, no PLOA 2022 em relação ao reestimado para 2021, está abaixo da média (11,5%) e da mediana (9,4%) do primeiro período, mas acima da média (3,4%) e da mediana (5,2%) do ciclo econômico mais recente, que inclui as reduções de mais de 10% das receitas primárias bruta e líquida, em 2020, atribuíveis aos efeitos da pandemia de Covid-19 sobre a economia. A propósito, a convergência entre média e mediana está diretamente relacionada à previsibilidade das arrecadações em apreço.

No contexto da Tabela 6, o crescimento nominal de 8,2% das receitas primárias líquidas previstas para 2022, em relação ao reestimado para 2021, é superior ao crescimento das receitas primárias brutas. Descontando-se a inflação prevista pelo Poder Executivo para o próximo ano, o crescimento real projetado é de 4,5%, ficando abaixo apenas do ocorrido em 2019 (crescimento de 9,7% e 5,2%, respectivamente) e do que se espera para o exercício financeiro em curso (crescimento de 22,6% e 15,8%, respectivamente).

Deve-se observar que o potencial crescimento real da receita primária 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 todo modo, as previsões mais recentes de parâmetros, como crescimento do PIB e inflação, apontam para dificuldades na realização dessas previsões, caso não haja alterações legislativas pertinentes.

A Tabela 7 detalha a receita primária total prevista de R\$ 1.958,8 bilhões, equivalentes a 20,8% do PIB. Esse valor representa crescimento nominal de R\$ 142,4 bilhões em relação ao valor de R\$ 1.816,3 bilhões reestimados para o ano de 2021, consoante Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2022.

TABELA 7 - PREVISÃO DA RECEITA PRIMÁRIA – REESTIMADA (2021) E PREVISTA (2022)

Discriminação	Reprogramação 2021		PLOA 2022		Variação		
	R\$ milhões (a)	% PIB (b)	R\$ milhões (c)	% PIB (d)	R\$ milhões (e=c-a)	% (f=c/a-1)	% PIB (g=d-b)
1 RECEITA TOTAL (1.1+1.2+1.3)	1.816.281,0	21,0%	1.958.764,4	20,8%	142.483	7,8%	-0,2%
1.1 Receitas Administradas pela RFB, exceto RGPS	1.156.184,0	13,4%	1.244.970,6	13,2%	88.787	7,7%	-0,2%
1.1.1 Imposto de Importação	63.327,9	0,7%	68.322,0	0,7%	4.994	7,9%	0,0%
1.1.2 IPI	81.171,3	0,9%	88.321,7	0,9%	7.151	8,8%	0,0%
1.1.3 Imposto de Renda	481.655,5	5,6%	507.213,8	5,4%	25.558	5,3%	-0,2%
1.1.4 IOF	42.011,0	0,5%	46.403,2	0,5%	4.392	10,5%	0,0%
1.1.5 COFINS	275.789,0	3,2%	308.453,4	3,3%	32.664	11,8%	0,1%
1.1.6 Contribuição para o PIS/PASEP	78.476,3	0,9%	86.943,0	0,9%	8.467	10,8%	0,0%
1.1.7 CSLL	106.056,4	1,2%	106.507,1	1,1%	451	0,4%	-0,1%
1.1.8 CIDE-Combustíveis	1.483,2	0,0%	1.561,3	0,0%	78	5,3%	0,0%
1.1.9 Outras Receitas Adm. pela RFB	26.213,4	0,3%	31.245,0	0,3%	5.032	19,2%	0,0%
1.2 Incentivos Fiscais	-82,6	0,0%	-1,8	0,0%	81	-97,8%	0,0%
1.3 Arrec. Líq. RGPS	440.006,3	5,1%	483.022,6	5,1%	43.016	9,8%	0,0%
1.4 Receitas Não Administradas pela RFB	220.173,3	2,5%	230.773,1	2,5%	10.600	4,8%	0,0%
1.4.1 Concessões e Permissões	8.201,0	0,1%	5.137,2	0,1%	-3.064	-37,4%	0,0%
1.4.2 Contribuição FGTS	-	-	-	-	-	-	-
1.4.3 Contribuição do Servidor ao RPPS	17.834,1	0,2%	18.592,1	0,2%	758	4,3%	0,0%

Discriminação	Reprogramação 2021		PLOA 2022		Variação		
	R\$ milhões (a)	% PIB (b)	R\$ milhões (c)	% PIB (d)	R\$ milhões (e=c-a)	% (f=c/a-1)	% PIB (g=d-b)
1.4.4 Contribuição do Salário-Educação	22.863,3	0,3%	24.894,5	0,3%	2.032	8,9%	0,0%
1.4.5 Royalties/Comp.Financ. Rec. Nat.	80.323,8	0,9%	85.210,1	0,9%	4.886	6,1%	0,0%
1.4.6 Dividendos e Participações	17.813,4	0,2%	26.284,9	0,3%	8.472	47,6%	0,1%
1.4.7 Operações com Ativos	-	-	-	-			
1.4.8 Rec. Próprias (Fontes 50, 63 e 81)	15.332,8	0,2%	18.152,6	0,2%	2.820	18,4%	0,0%
1.4.9 Demais Receitas Não Administradas	57.805,0	0,7%	52.501,6	0,6%	-5.303	-9,2%	-0,1%
2 TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO.	339.897,5	3,9%	361.816,6	3,9%	21.919	6,4%	0,0%
2.1 CIDE-Combustíveis	446,9	0,0%	444,3	0,0%	-3	-0,6%	0,0%
2.2 Exploração de Recursos Naturais	51.301,3	0,6%	53.439,9	0,6%	2.139	4,2%	0,0%
2.3 Contribuição do Salário-Educação	13.718,0	0,2%	14.936,7	0,2%	1.219	8,9%	0,0%
2.4 FPE/FPM/IFI-EE	264.864,1	3,1%	282.508,6	3,0%	17.645	6,7%	-0,1%
2.5 Fundos Constitucionais	7.289,1	0,1%	7.896,1	0,1%	607	8,3%	0,0%
2.6 Demais	2.278,1	0,0%	2.591,0	0,0%	313	13,7%	0,0%
3 REC. LÍQ. DE TRANSFERÊNCIAS (1-2)	1.476.383,5	17,1%	1.596.947,8	17,0%	120.564	8,2%	-0,1%

As receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), exceto as do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), estão estimadas em R\$ 1.245,0 bilhões (63,6% da receita primária total), com crescimento nominal de R\$ 88,8 bilhões (7,7%) em relação à reestimativa para 2021. Das receitas administradas pela RFB, em valores absolutos, a que mais aumenta é a COFINS, em R\$ 32,7 bilhões, seguida pelo imposto de renda, em R\$ 25,6 bilhões. A propósito, não há variações nominais negativas nesse subgrupo.

Cabe observar que há proposições legislativas que podem causar impactos na arrecadação de 2022, a exemplo do Projeto de Lei nº 2.337/2021. O Sumário Executivo do PLOA 2022 frisa que:

Relativamente às estimativas de arrecadação, o PLOA 2022 inclui alterações que são objeto do Projeto de Lei nº 2.337 de 2021, o qual propõe reforma na legislação do Imposto sobre a Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. O projeto em questão apresenta equilíbrio entre as medidas que promovem o aumento da arrecadação e redução de receitas tributárias, refletindo uma neutralidade dos efeitos globais das medidas.¹⁷

A alegação de neutralidade dos efeitos globais é coerente com o aumento na arrecadação de 5,3% do imposto de renda (Tabela 7) e as previsões para a inflação e o PIB. Contudo, em 3 de setembro, referido projeto de lei seguiu para deliberação do Senado Federal¹⁸, com várias dúvidas sobre os efeitos do texto aprovado pela Câmara dos Deputados¹⁹.

A previsão da receita líquida do RGPS é de R\$ 483 bilhões (24,7% da receita primária total), com elevação nominal prevista de R\$ 43,0 bilhões (9,8%). Destaca-se que, apesar da previsão de quase 9% de aumento da massa salarial, em 2022, mantêm-se a proporção desse subgrupo em relação ao PIB.

Quanto às receitas não administradas pela RFB, estimadas em R\$ 230,8 bilhões (11,8% da receita primária total), o aumento nominal projetado é de R\$ 10,6 bilhões (4,8%). Em sua composição, destacam-se as estimativas de R\$ 85,2 bilhões de compensações financeiras pela exploração de recursos naturais, que apresentaram crescimento nominal de 6,1% em relação a 2021. Deve-se ressaltar também as variações referentes a dividen-

¹⁷ <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2021/agosto/sumario-executivo-ploa-2022-1.pdf>, p. 2, em 3 set. 2021.

¹⁸ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2288389>, em 3 set. 2021.

¹⁹ Essa e outras proposições legislativas em curso que alteram o sistema tributário demandam esclarecimentos sobre os efeitos sobre a arrecadação federal. Alguns questionamentos são apresentados em artigo constante do link: <https://www.conjur.com.br/2021-set-06/justica-tributaria-reforma-tributaria-encerrou-camara-registrar-nao-esquecer>, em 6 set. 2021.

dos e participações, que apresentam aumento nominal de R\$ 8,5 bilhões (47,6%), e concessões e permissões, que sofrem redução nominal de R\$ 3,1 bilhões (-37,4%).

Ainda no que se refere às receitas não administradas, destaca-se o fato de o PLOA 2022 não ter incluído receitas que se espera arrecadar após a privatização da Eletrobras, sendo que, a título de outorga pela renovação da concessão às empresas do grupo, que sairá do controle da União, espera-se arrecadar cerca de R\$ 20,0 bilhões²⁰.

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 tributários (gastos tributários), a estimativa de renúncia de receitas constante das informações complementares do Poder Executivo é de R\$ 371,1 bilhões para 2022 (3,95% do PIB), equivalente a 20,2% da arrecadação projetada.

Em relação ao PIB, o índice é inferior às projeções de 4% e 4,3% do PIB contidas nos PLOAs para 2021 e 2020, respectivamente, mas ainda distante de 2% do PIB, patamar que dever ser alcançado em 8 anos, conforme determina a EC nº 109/2021²¹.

Os maiores benefícios tributários decorrem de desonerações concedidas no âmbito do Simples Nacional (R\$ 81,8 bilhões ou 22,0% desses gastos), da agricultura e agroindústria (R\$ 47,5 bilhões ou 12,8% dos gastos), da Zona Franca de Manaus e áreas de livre comércio (R\$ 45,6 bilhões ou 12,3% dos gastos) e rendimentos isentos e não tributáveis (R\$ 36,6 bilhões ou 9,9% dos gastos), que juntos respondem por cerca de 57,0% do total do gasto tributário estimado para o exercício²².

A distribuição dos benefícios tributários relativos às receitas administradas pela RFB, inclusive contribuições para o RGPS, é apresentada na Tabela 8, classificada por região e tributo. Destacam-se os benefícios tributários relativos à COFINS, com R\$ 96,2 bilhões (25,9% do total); IRPJ, com R\$ 66,8 bilhões (18,0%); IRPF, com R\$ 61,1 bilhões (16,4%); e contribuição previdenciária, com R\$ 46,5 bilhões (12,5%), que representam 72,9% do total.

²⁰ Após a privatização da Eletrobras, que se fará mediante subscrição pública de ações ordinárias com renúncia do direito de subscrição por parte da União, poderão ser arrecadados cerca R\$ 80 bilhões ao longo dos próximos exercícios financeiros com a ofertas secundárias da venda de ações remanescentes (45% das ações). Vide informações relacionadas na matéria constantes do link <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/06/22/privatizacao-da-elektrobras-pode-render-r-100-bilhoes-aos-cofres-publicos-diz-governo.ghtml>. Acesso em 19/09/2021.

²¹ Art. 4º da EC nº 109/2021:

Art. 4º O Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, em até 6 (seis) meses após a promulgação desta Emenda Constitucional, plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros.

§ 1º As proposições legislativas a que se refere o caput devem propiciar, em conjunto, redução do montante total dos incentivos e benefícios referidos no caput deste artigo:

I - para o exercício em que forem encaminhadas, de pelo menos 10% (dez por cento), em termos anualizados, em relação aos incentivos e benefícios vigentes por ocasião da promulgação desta Emenda Constitucional;

II - de modo que esse montante, no prazo de até 8 (oito) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto.

[...]

§ 4º Lei complementar tratará de:

I - critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa;

II - regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos econômicos sociais dos incentivos ou benefícios de que trata o inciso I deste parágrafo, com divulgação irrestrita dos respectivos resultados;

III - redução gradual de incentivos fiscais federais de natureza tributária, sem prejuízo do plano emergencial de que trata o caput deste artigo.”

²² <https://www.gov.br/receitaefederal/pt-br/ acesso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-ploa/ploa-2022/dgt-ploa-2022-quadros-i-a-xxv-versao-1-0.xlsx>, em 17 set. 2021.

TABELA 8 – ESTIMATIVA DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA POR REGIÃO E TRIBUTO

R\$ milhões

Tributo	Total	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	% PIB
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS	96.188,2	10.895,9	9.514,6	13.433,4	44.057,9	18.286,4	1,02
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica - IRPJ	66.769,2	5.371,8	10.744,3	6.052,7	36.316,0	8.284,3	0,71
Imposto sobre a Renda Pessoa Física - IRPF	61.054,5	2.485,1	9.345,3	6.414,0	33.352,1	9.457,9	0,65
Contribuição para a Previdência Social	46.454,6	1.569,5	5.130,4	5.875,5	23.197,8	10.681,5	0,49
Imposto sobre Produtos Industrializados – Operações Internas - IPI-Interno	33.970,2	25.379,4	4.130,0	410,4	3.184,5	865,9	0,36
Contribuição Social para o PIS-PASEP	18.888,4	2.323,0	1.874,2	2.715,3	8.342,4	3.633,5	0,20
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	17.312,6	508,3	1.737,5	1.495,8	10.592,3	2.978,8	0,18
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF	12.280,8	209,8	916,3	695,0	8.593,4	1.866,2	0,13
Imposto sobre Importação - II	6.829,2	4.925,8	77,3	44,5	1.499,9	281,6	0,07
Imposto sobre Produtos Industrializados – Vinculado à Importação - IPI-Vinculado	5.681,5	5.299,3	26,8	2,6	325,7	27,1	0,06
Imposto sobre Operações Financeiras – IOF	4.192,9	395,6	939,1	621,9	1.592,6	643,7	0,04
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM	1.358,2	704,0	637,0	0,0	14,3	2,9	0,01
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural – ITR	51,7	2,7	25,8	1,0	8,6	13,8	0,00
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE	37,3	7,0	0,0	0,3	29,7	0,2	0,00
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	3,5	0,0	0,0	0,0	2,9	0,6	0,00
TOTAL	371.073,0	60.077,1	45.098,7	37.762,5	171.110,0	57.024,6	3,95
% TOTAL	100,00	16,19	12,15	10,18	46,11	15,37	
GASTOS / ARRECADAÇÃO (%)	20,16	120,13	32,67	17,11	14,77	20,83	

Fonte: RFB.²³

A comparação dos percentuais constantes dos PLOAs 2020, 2021 e 2022, conforme a Tabela 9, evidencia pequena redistribuição dos benefícios tributários. Entretanto, a região Sudeste continua recebendo a maior parcela, em valores absolutos, com R\$ 171,1 bilhões ou 46,1% do total. Nas demais regiões, a distribuição percentual dos benefícios é de: Norte, com 16,2%; Sul, 15,4%; Nordeste, 12,2%; e Centro-Oeste, 10,2%.

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

REGIÃO	PLOA 2020	PLOA 2021	PLOA 2022
Norte	12,2%	11,2%	16,2%
Nordeste	13,0%	13,5%	12,2%
Centro-Oeste	9,3%	9,8%	10,2%
Sudeste	50,8%	49,6%	46,1%
Sul	14,6%	15,9%	15,4%

Fonte: PLOA 2021 – Informações Complementares

Dado 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, inciso III, e art. 165, § 7º), é de se notar que 61,5% das renúncias tributárias beneficiam as regiões Sudeste e Sul, bem como que ocorre relevante aumento da participação da região Norte em 2022.

²³ <https://www.gov.br/receita-federal/pt-br/ acesso-a-informacao/dados-abertos/receita-data/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa>, em 17 set. 2021.

Cabe ao Poder Executivo elaborar metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, financeiros e creditícios, o cronograma e a periodicidade de avaliações com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, além de designar os órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados desses benefícios (art. 158 da LDO 2022).

Em atendimento ao disposto no art. 4º da EC nº 109/2021, que impõe a apresentação de plano emergencial de redução gradual de incentivos e benefícios de natureza tributária, até que se atinja o patamar de 2% do PIB em até 8 anos, o Poder Executivo enviou, em 16/09/2021, o Projeto de Lei nº 3.203/2021²⁴.

Nesse projeto, estima-se redução dos gastos tributários na ordem de R\$ 22,4 bilhões, conforme a Tabela 10. A maior parte dessa redução conta com renúncias já aprovadas pela Câmara dos Deputados no âmbito do Projeto de Lei nº 2.337/2021, atualmente em tramitação no Senado Federal.

TABELA 10 - REDUÇÃO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS (PL Nº 3.203/2021)

R\$ milhões

Ano	Redução de Benefícios Tributários		
	Aprovados no PL nº 2.337/2021	Vigentes ⁽¹⁾	Total
2022	15.287	495	15.782
2023		1.063	1.063
2024		1.435	1.435
2025		94	94
2026		4.040	4.040
Total		7.127	22.414

Fonte: Projeto de Lei nº 3.203/2021. (1) revogação de benefícios com prazo e outras revogações.

Contudo, a redução prevista se mostra insuficiente para atender ao comando dos incisos I e II do § 1º do art. 4º da EC nº 109/2021, que prevê: (i) redução dos incentivos e benefícios na ordem de, pelo menos, 10%, em termos anualizados, em relação àqueles vigentes por ocasião da promulgação da mencionada emenda; e (ii) montante, no prazo de até 8 (oito) anos, não superior a 2% do PIB.

O art. 4º da EC nº 109/2021 determina também que lei complementar fixe critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa e regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos dessas renúncias, além da sua redução gradual, sem prejuízo do plano emergencial.

Cumpra ainda 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 padronização e à consolidação das contas públicas, aprovou Instrução de Procedimento Contábil nº (IPC) 16/2020 para reconhecimento, mensuração e evidenciação de benefícios fiscais, em conformidade com o art. 165, § 6º, da Constituição e o art. 14 da LRF²⁵.

4.2. RECEITAS FINANCEIRAS

As receitas financeiras, ou não primárias, referem-se a fluxos financeiros que não apresentam impacto sobre os resultados fiscais primários, tampouco alteram a dívida líquida federal.

²⁴ https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0zu6rd3dt69bfbfbpkmqel1i1691556.node0?codteor=2075085&filena-me=PL+3203/2021, p. 4 e 5, em 17 set. 2021.

²⁵ https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:10000, em 17 set. 2021.

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 2020 foram recolhidos ao erário federal R\$ 2.202,0 bilhões de receitas financeiras (29,7% do PIB), enquanto para 2021 estão previstos R\$ 2.585,6 bilhões (29,9% do PIB), conforme as informações mais atuais da reprogramação para 2021.

As projeções dessas receitas, no PLOA 2022, somam R\$ 2.660,9 bilhões (28,3% do PIB), dos quais cerca de R\$ 1.884,9 bilhões (70,8% do total das receitas financeiras) correspondem a refinanciamento da dívida e R\$ 457,0 bilhões (17,2% do total das receitas financeiras) a emissão de títulos destinados a outras finalidades. Destes, R\$ 105,4 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, 88,0% das receitas financeiras estão relacionadas a operações de crédito por emissão de títulos, destinados à rolagem da dívida existente ou para suportar demais despesas. Cumpre recordar que, não obstante o disposto no art. 52, inciso VI, da Constituição e no art. 30, inciso I, da LRF, a União continua sem limite global para sua dívida consolidada.

Observe-se que a quase totalidade das receitas financeiras (97,6%) transita pelo orçamento fiscal. Da parcela que transita pelo orçamento da seguridade (2,4%), R\$ 40,1 bilhões se referem a recursos próprios e R\$ 24,0 bilhões dizem respeito à contribuição patronal ao regime próprio de previdência dos servidores.

4.3. REGRA DE OURO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

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;

Importante lembrar que a EC nº 109/2021 incluiu o § 6º no art. 167 da Constituição prevendo que, para fins de verificação do cumprimento da regra de ouro, ao fim do exercício financeiro, “as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa”²⁶.

O cumprimento da regra de ouro deve ser verificado em três momentos, ao longo do processo orçamentário:

- (i) elaboração do projeto de lei orçamentária;
- (ii) aprovação e publicação da respectiva lei; e
- (iii) execução orçamentária.

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. 12²⁷:

Art. 12 (...)

²⁶ Disposição nesse sentido já consta do art. 6º, § 4º, da Resolução/SF nº 48/2007. Assim, o procedimento passa a gozar de amparo constitucional. Em decorrência dessa disposição, enquanto não utilizados, os recursos constituem um “colchão de liquidez” para pagamento da dívida pública.

²⁷ 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).

(...) § 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

II - 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 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 2022, o Poder Executivo incluiu dispositivo, transcrito abaixo, aprovado pelo Congresso na forma da lei de diretrizes orçamentárias, visando permitir que a lei orçamentária contenha operações de crédito excedentes ao limite constitucional, bem como gastos correntes primários a serem por elas cobertos²⁸. 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. 22 da LDO 2022:

Art. 22. O Projeto de Lei Orçamentária de 2022 e a respectiva Lei poderão conter receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias²⁹, cujas execuções ficam condicionadas à aprovação do Congresso Nacional, por maioria absoluta, de acordo com o disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição, ressalvada a hipótese prevista no § 3º deste artigo.

§ 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 2022 a 2024.

²⁸ Expediente já adotado desde o PLDO 2019 e PLOA 2019. A partir do PLDO 2022, e da respectiva lei, não há mais previsão de que receitas e despesas condicionadas estejam apartadas, nos orçamentos fiscal e da seguridade social, em órgão específico.

²⁹ 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. 22 da LDO 2022, 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.

§ 3º Os montantes referidos no § 1º poderão ser reduzidos em decorrência da substituição da fonte de recursos condicionada por outra fonte, observado o disposto na alínea “a” do inciso III do § 1º do art. 42, inclusive a relativa a operação de crédito já autorizada, disponibilizada por troca de fonte anterior.

Observe-se que o § 3º do art. 22 da LDO 2022 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 2022, a previsão é de que a regra de ouro seja descumprida em R\$ 105,4 bilhões). Essa disposição faz todo sentido, uma vez que o Poder Executivo, ao longo da execução do orçamento de 2022, poderá utilizar recursos referentes a saldos de exercícios anteriores (acumulados até 31 de dezembro de 2021), bem como eventual excesso de arrecadação, para substituir operações de crédito excedentes, caso em que procederá à troca de fontes³⁰.

Deve-se destacar que tais procedimentos não visam necessariamente 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 2022 por maioria absoluta do Congresso Nacional. Uma considerável probabilidade de descumprimento decorre da magnitude do montante das operações de crédito excedentes ao limite constitucional, de difícil substituição integral por outros recursos, como os oriundos de saldos de exercícios anteriores, excesso de arrecadação e antecipação de devolução de empréstimos concedidos pela União. Cabe destacar que a aprovação de projeto de lei de crédito suplementar³¹ no exercício financeiro, para dar cumprimento ao art. 167, inciso III, da Constituição, vem se tornando ato meramente formal³².

Ressalte-se que a manutenção dos expedientes atuais será necessária, no mínimo, para os exercícios seguintes de 2023 e 2024³³, uma vez que consta na Mensagem Presidencial a previsão de descumprimento da regra de ouro também para esses exercícios financeiros, nos montantes de R\$ 184,7 bilhões e R\$ 203,6 bilhões, respectivamente.

A Tabela 11 demonstra os fatores que determinam a necessidade de realização de operações de crédito, bem como evidencia as despesas de capital, de modo a permitir melhor entendimento sobre o descumprimento da regra de ouro no PLOA 2022.

TABELA 11 - NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO X DESPESAS DE CAPITAL

	R\$ milhões
Necessidade de operações de crédito (I = II + III – IV)	2.344.349,1
Deficit primário orçamentário (II)⁽¹⁾	39.986,7
Despesas não primárias (III)	2.620.921,7
Despesas com juros	351.421,0
Amortizações	2.120.206,8
Inversões financeiras	88.318,2
Outras despesas	26.672,5
Reserva de contingência	34.303,2
Receitas financeiras (exceto operações de crédito) (IV)	316.559,2

³⁰ Como a LOA 2022 não mais prevê a separação das programações condicionadas em órgão específico, o que implicava a criação de unidades orçamentárias específicas, já não mais haverá a necessidade de abertura de crédito suplementar por ato próprio, com cancelamentos em UOs específicas e suplementação nas UOs originárias, além da troca de fontes. Em razão disso, o PLOA 2022 não contempla autorização para abertura de crédito suplementar similar à que consta da lei orçamentária vigente (art. 4º, inciso VI, da LOA 2021).

³¹ 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, 2021 e 2022, o previsto é a submissão, ao Congresso Nacional, de projeto de lei de crédito suplementar.

³² A rigor, o projeto de lei a ser encaminhado em 2022 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 2022 (mas que não podem ser autorizadas a partir desse instrumento) e que se referem essencialmente a programações de pagamento de benefícios previdenciários do RGPS (equivalentes a quase dois meses dessa despesa), de sorte que a não aprovação implica a suspensão desse mecanismo de proteção social constitucional (Mensagem Presidencial do PLOA 2022, p. 73).

³³ Pelo menos no que se refere à elaboração das respectivas leis orçamentárias. Durante o exercício financeiro, sempre haverá a possibilidade de considerar parcela dos saldos de exercícios anteriores, excesso de arrecadação e eventual antecipação de devolução de empréstimos concedidos como forma de mitigar o excesso de operações de crédito, ou mesmo afastá-lo.

Despesa de Capital (V)	2.238.924,7
Amortizações	2.120.206,8
Investimentos e Inversões primárias	30.399,8
Inversões não primárias	88.318,2
Montante de descumprimento da regra de ouro (I - V)	105.424,4

Fonte: Mensagem Presidencial do PLOA 2022 (Quadro 10). (1) considerando-se ajustes caixa/competência e demais operações que afetam o resultado primário, o *deficit* primário é de R\$ 49.554,5 milhões.

Considerando-se que as despesas de capital não constituem causa do descumprimento da regra de ouro, observa-se que, os principais fatores negativos para o descumprimento da regra de ouro são as despesas com juros (R\$ 351,4 bilhões), o *deficit* primário orçamentário (R\$ 40,0 bilhões) e a reserva de contingência financeira (R\$ 34,3 bilhões). Por sua vez, as receitas financeiras (exceto operações de crédito), no valor de R\$ 316,6 bilhões, são insuficientes para compensar esses fatores.

Cumprir observar, por fim, que a totalidade da despesa condicionada de R\$ 105,4 bilhões consta apenas do órgão Ministério do Trabalho e Previdência Social, na ação “00SJ - Benefícios Previdenciários”, o que representa 14,49% do total estimado no PLOA 2022 para essa despesa³⁴.

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. 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.

A EC nº 93/2016, como norma geral, desvinculou também recursos de Estados, Distrito Federal e Municípios. Ademais, a EC nº 109/2021 faculta a utilização do *superavit* financeiro de fundos públicos do Poder Executivo para amortização da dívida pública do respectivo ente, até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação da referida emenda.

Em observância ao requerido pelo Anexo II, inciso X, da LDO 2022, informações substantivas sobre a DRU, por natureza de receita orçamentária, constam das informações complementares ao PLOA 2022, na forma do “Demonstrativo da Desvinculação das Receitas da União - DRU no PLOA-2022”. Os recursos desvinculados totalizam R\$ 9,2 bilhões, dos quais R\$ 6,2 bilhões (67,4%) estão associados a contribuições econômicas; R\$ 0,7 bilhão (8,0%), a contribuições sociais; e R\$ 2,3 bilhões (24,5%), a taxas.

Cumprir 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 âmbito da reforma da previdência aprovada pela EC nº 103/2019, foram excluídas da base de cálculo da DRU todas as contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social (saúde, previdência e assistência social).

³⁴ A marcação das despesas condicionadas no PLOA 2022 se faz com a utilização da fonte “944 - Títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras aplicações – Condicionados”

5. DESPESAS

As projeções de despesa constantes da proposta orçamentária totalizam R\$ 4.716,2 bilhões, dos quais R\$ 4.619,7 bilhões referem-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 96,5 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 12 - DESPESAS TOTAIS DO ORÇAMENTO EM GRANDES NÚMEROS

R\$ bilhões

Detalhamento	2021				2022		Variação % (b/a - 1)
	PLOA	%	LOA ⁽¹⁾ (a)	%	PLOA (b)	%	
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	4.147,6	96,6	4.181,0	96,7%	4.619,7	98,0%	10,5%
Despesas Primárias	1.788,2	41,7	1.805,3	41,7%	1.998,8	42,4%	10,7%
Obrigatórias	1.666,1	38,8	1.656,3	38,3%	1.871,4	39,7%	13,0%
Discrecionárias	122,1	2,8	148,9	3,4%	127,3	2,7%	-14,5%
Despesas Financeiras	2.359,3	55,0	2.375,7	54,9%	2.620,9	55,6%	10,3%
Orçamento de Investimento	144,3	3,4	144,4	3,3%	96,5	2,0%	-33,2%
TOTAL	4.291,9	100,0	4.325,4	100,0	4.716,2	100,0%	9,0%

Fonte: PLOA 2022 / SIOP. (1) Valores relativos ao Autógrafo do PLOA 2021.

O total das despesas no PLOA 2022 cresceu 9,0% em comparação com a LOA 2021 (autógrafo), influenciado principalmente pelas despesas financeiras³⁵. Da ampliação de R\$ 535,2 bilhões verificada no PLOA 2022, R\$ 245,2 bilhões (45,8%) referem-se ao aumento de despesas financeiras, causado sobretudo pela necessidade de refinanciamento de parte da dívida pública, relativa a títulos com vencimento em 2022.

Ainda contrastando o PLOA 2022 com o autógrafo da LOA 2021, as despesas primárias, nos orçamentos fiscal e da seguridade, tiveram elevação mais representativa que nos últimos anos. A ampliação alcançou 10,7%, influenciada pela maior correção do teto de gastos desde a promulgação da EC nº 95/2016, em vista da inflação de 8,35% medida pelo IPCA acumulado no período de julho/2020 a junho/2021.

O crescimento das despesas obrigatórias apresentado no PLOA 2022, de 13%, é superior à correção do teto de gastos, o que impôs a redução das despesas discrecionárias em 14,5%, com destaque para os investimentos, que caíram 51,2% em relação ao autógrafo da LOA 2021.

Também os investimentos das empresas estatais sofreram redução significativa, de 33,2%, entre a LOA 2021 e a proposta para 2022. Isso se justifica principalmente pela queda nos investimentos da Petrobras, de R\$ 114,9 bilhões na LOA 2021 para R\$ 70,9 bilhões no PLOA 2022.

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 conjunto desses limites constitui o teto de gastos primários da União.

³⁵ As despesas financeiras são formadas principalmente por amortização de dívidas (inclusive para fins de refinanciamento), juros e outros encargos.

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 exercícios financeiros 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)³⁶.

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

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.

O teto de gastos da União visa melhorar os resultados fiscais e controlar o crescimento da dívida pública. Recorde-se que, quando da elaboração e da aprovação da LDO 2022, a meta de resultado primário estabelecida para o Governo Central previa *deficit* de R\$ 170,5 bilhões. Por sua vez, o PLOA 2022, cuja elaboração considera aumento das projeções de receita e mantém inalterado o limite de gastos primários, passou a prever *deficit* de R\$ 49,55 bilhões.

5.1.2. LIMITES INDIVIDUALIZADOS APLICÁVEIS A 2022

Os limites individualizados vigentes para o exercício de 2021 foram atualizados pela variação acumulada do IPCA no período de doze meses encerrado em junho/2021 (8,35%), de modo que o teto de gastos da União para despesa primária alcança R\$ 1.610,0 bilhões em 2022, conforme mostrado a seguir.

TABELA 13 - DEMONSTRAÇÃO DO LIMITE PARA DESPESA PRIMÁRIA APLICÁVEL A 2022

	R\$ 1,00
A. Limite para Despesas Primárias 2021	1.485.936.445.066
B. IPCA (jul/2020 a jun/2021)	8,35%
C. Limite para Despesas Primárias 2022 [A x (1+B)]	1.610.012.138.229

Fonte: Quadro 1 da Mensagem Presidencial.

A atualização pelo IPCA expandiu o teto de gastos em R\$ 124,1 bilhões, o que possibilita, considerando-se a despesa reprogramada no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 3º bimestre, crescimento dos gastos primários em R\$ 136,6 bilhões no exercício de 2022. Essa margem é utilizada no PLOA 2022 para suportar o crescimento das seguintes despesas: benefícios previdenciários (R\$ 52,7 bilhões), sentenças judiciais (R\$ 33,7 bilhões), obrigatórias com controle de fluxo (R\$ 19 bilhões, sendo R\$ 10,7 bilhões para ações e serviços

³⁶ 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).

públicos de saúde), Fundo de Amparo ao Trabalhador (R\$ 13,5 bilhões), despesas com pessoal (R\$ 6,6 bilhões) e outras despesas (R\$ 5,7 bilhões).

Em consonância com o art. 107, § 3º, do ADCT, a mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária deve demonstrar os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados. A Tabela 14 foi elaborada com base nos dados informados na Mensagem Presidencial, de modo a evidenciar o valor máximo de programação para 2022.

TABELA 14 - LIMITE PARA DESPESA PRIMÁRIA E VALOR MÁXIMO DE PROGRAMAÇÃO

R\$ milhões

Item	Mensagem do PLOA 2022
Limite Aplicável a 2022	1.610.012,1
(+) Ajuste caixa/competência (Float) ⁽¹⁾	-461,9
Pessoal	880,1
Subsídios, subvenções e Proagro	-1.342,0
(-) Demais Operações que afetam o Resultado Primário ⁽²⁾	12.332,4
Fabricação de cédulas e moedas	1.088,0
Subsídios aos fundos constitucionais	7.896,1
Operações <i>Net Lending</i>	1.948,2
Impacto primário do FIES	1.400,2
(=) Valor máximo de programação para o PLOA 2022	1.597.217,8
(-) Valor programado no PLOA 2022	1.597.217,8
(=) Margem para ampliação do montante programado	0,0

Fonte: PLOA 2022 e Mensagem Presidencial

1) Exclusão das despesas de 2022 que devam ser pagas em 2023 e inclusão das despesas de 2021 que devam ser pagas em 2022; 2) Despesas que não tramitam pelos orçamentos fiscal e da seguridade social, mas afetam o resultado primário.

Conforme se observa, partindo do limite aplicável a 2021 e procedendo-se ao ajuste dos regimes de caixa e competência e à dedução das operações extraorçamentárias que impactam o resultado primário, as quais ocorrem apenas ao âmbito do Poder Executivo, chega-se ao valor máximo de R\$ 1.597,2 bilhões que podem ser programados em 2022, limite 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 15 confronta cada limite individualizado com as correspondentes dotações constantes do PLOA 2022, de forma a demonstrar a compatibilidade da proposta com o novo regime fiscal.

TABELA 15 - LIMITES PARA DESPESA PRIMÁRIA E VALORES PROGRAMADOS POR PODER E ÓRGÃO

R\$ milhões

PODER/ÓRGÃO	Limite aplicável a 2022 (a)	Ajuste caixa/competência (b)	Demais desp. que afetam o Res. Primário (c)	Valor máximo de programação (d = a + b - c)	Valor programado no PLOA 2022 (e)
Poder Executivo	1.540.308,0	-461,9	12.332,4	1.527.513,7	1.527.513,7
Poder Legislativo	13.909,4	0,0	0,0	13.909,4	13.909,4
Câmara dos Deputados	6.681,0	0,0	0,0	6.681,0	6.681,0
Senado Federal	4.917,8	0,0	0,0	4.917,8	4.917,8
Tribunal de Contas da União	2.310,7	0,0	0,0	2.310,7	2.310,7
Poder Judiciário	47.878,6	0,0	0,0	47.878,6	47.878,6
Supremo Tribunal Federal	714,6	0,0	0,0	714,6	714,6

PODER/ÓRGÃO	Limite aplicável a 2022 (a)	Ajuste caixa/competência (b)	Demais desp. que afetam o Res. Primário (c)	Valor máximo de programação (d = a + b - c)	Valor programado no PLOA 2022 (e)
Superior Tribunal de Justiça	1.679,6	0,0	0,0	1.679,6	1.679,6
Justiça Federal	12.390,7	0,0	0,0	12.390,7	12.390,7
Justiça Militar da União	603,7	0,0	0,0	603,7	603,7
Justiça Eleitoral	8.164,9	0,0	0,0	8.164,9	8.164,9
Justiça do Trabalho	21.122,8	0,0	0,0	21.122,8	21.122,8
Justiça do Distrito Federal e Territórios	2.984,1	0,0	0,0	2.984,1	2.984,1
Conselho Nacional de Justiça	218,2	0,0	0,0	218,2	218,2
Defensoria Pública da União	606,2	0,0	0,0	606,2	606,2
Ministério Público da União	7.217,2	0,0	0,0	7.217,2	7.217,2
Conselho Nacional do Ministério Público	92,7	0,0	0,0	92,7	92,7
Teto de Despesas Primárias	1.610.012,1	-461,9	12.332,4	1.597.217,8	1.597.217,8

Fonte: PLOA 2022 / Siga Brasil.

5.1.3. RELAÇÕES ENTRE DESPESAS OBRIGATÓRIAS E DESPESAS PRIMÁRIAS

Antes da alteração provocada pela EC nº 109/2021, o art. 109 do ADCT impunha, no caso de descumprimento de limites individualizados, determinadas vedações relativas à geração de despesas, sem prejuízo da adoção de outras medidas (não indicadas no dispositivo), com vistas à recondução do montante de gastos aos patamares exigidos.

Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações: (foi grifado)

Então, admitia-se a ideia de que os limites individualizados pudessem ser ultrapassados caso as despesas chegassem ao ponto de não poderem mais ser comprimidas³⁷. Contudo, os Poderes e órgãos, em caso de descumprimento dos limites³⁸, não poderiam se eximir de observar as vedações estabelecidas.

Em face da hipótese de que o teto de gastos pudesse ser descumprido, sempre se cogitou sobre se isso também configuraria crime de responsabilidade, uma vez que a Constituição deixava expressas as consequências da inobservância dos limites individualizados (vedações relativas à geração de despesa).

A redação atual desse dispositivo, por sua vez, não mais considera a hipótese do descumprimento dos limites individualizados, deixando de indicar, portanto, consequências para sua ocorrência (vedação para a geração de despesas obrigatórias). Essa mudança, longe de permitir o entendimento de que já não mais existe implicações decorrentes do descumprimento, termina por fortalecer o entendimento de que é vedado propor ou executar gastos excedentes ao teto, salvo melhor juízo sobre o quão necessários e indispensáveis sejam. Com efeito, a observância dos limites individualizados se tornou algo muito mais impositivo do que era antes da alteração do dispositivo, que atualmente se encontra com a seguinte redação:

Art. 109. Se verificado, na aprovação da lei orçamentária, que, no âmbito das despesas sujeitas aos limites do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a

³⁷ Certamente o montante das despesas discricionárias somente podem ser reduzidos até determinado patamar, sob pena de inviabilizar o funcionamento dos órgãos e entidades da União e a provisão de serviços públicos.

³⁸ Havia discussão sobre a possibilidade de descumprimento dos limites individualizados já na proposta orçamentária, uma vez que a Constituição exige que a mensagem que encaminhar o projeto de lei contenha demonstração da compatibilidade desses limites com os valores máximos de programação. Contudo, é necessário lembrar que, ordinariamente, sempre há divergência entre o teto de gastos e o montante da programação, em decorrência de ajustes caixa/competência e das demais operações que afetam o resultado primário. Então, essa demonstração visa, antes de mais nada, indicar a divergência e explicar os motivos a partir de uma conciliação de valores.

proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total foi superior a 95% (noventa e cinco por cento), aplicam-se ao respectivo Poder ou órgão, até o final do exercício a que se refere a lei orçamentária, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações: (foi grifado)

Como se observa, o dispositivo passou a tratar de limite para a despesa primária obrigatória, de modo que seu montante não supere 95% das despesas primárias no âmbito de cada Poder ou órgão, cálculo que deve ser feito considerando-se apenas os gastos sobre os quais incidem os limites individualizados.

Com esse limite pretende-se cumprir dois propósitos. Um deles é evitar que as despesas obrigatórias atinjam montante capaz de inviabilizar o funcionamento da administração pública federal, pela consequente redução das despesas discricionárias a níveis insuportáveis. O outro é favorecer o cumprimento dos limites individualizados. Nesse sentido, o limite de 95% é visto como um limite preventivo, prudencial, com função análoga aos limites de despesa com pessoal constantes da LRF.

No caso de descumprimento desse limite na lei orçamentária, os Poderes e órgãos devem observar as vedações constantes do referido dispositivo constitucional, até o final do respectivo exercício financeiro.

A Tabela 16 põe em evidência as despesas obrigatórias e sua participação no total das despesas primárias. Verifica-se que a relação no âmbito de cada Poder e órgão é sempre inferior ao limite de 95%. O Poder Executivo se encontra mais próximo do limite, com percentual de 91,7%. Para a União o percentual é de 91,3%.

**TABELA 16 - PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS NO TOTAL DAS DESPESAS PRIMÁRIAS
(DESPESAS SUJEITAS AO TETO DE GASTOS)**

R\$ milhões

Poder e Órgão	Despesa Primárias Sujeita ao Teto			
	Total	Discricionária ⁽¹⁾	Demais Operações	Obrigatória ⁽²⁾
Poder Executivo	1.540.308,0	116.187,0	12.332,4	1.411.788,6
Poder Judiciário	47.878,6	7.434,0		40.444,6
Supremo Tribunal Federal	714,6	219,6		495,0
Superior Tribunal de Justiça	1.679,6	449,6		1.230,0
Justiça Federal	12.390,7	1.838,4		10.552,3
Justiça Militar da União	603,7	122,2		481,5
Justiça do Trabalho	21.122,8	2.667,1		18.455,7
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	2.984,1	452,4		2.531,7
Justiça Eleitoral	8.164,9	1.555,7		6.609,2
Conselho Nacional de Justiça	218,2	129,1		89,2
Poder Legislativo	13.909,4	2.515,5		11.393,9
Câmara dos Deputados	6.681,0	1.101,5		5.579,5
Senado Federal	4.917,8	935,8		3.981,9
Tribunal de Contas da União	2.310,7	478,1		1.832,5
Ministério Público	7.309,9	1.466,1		5.843,9
Ministério Público da União	7.217,2	1.425,7		5.791,6
Conselho Nacional do Ministério Público	92,7	40,4		52,3
Defensoria Pública da União	606,2	87,9		518,2
Total da Despesa Primária	1.610.012,1	127.690,4	12.332,4	1.469.989,3

Fonte: PLOA 2022 e Mensagem Presidencial.

(1) O montante programado de R\$ 114.845,0 milhões (inclui R\$ 16.225,4 milhões de reserva de contingência) no Poder Executivo sofreu ajustes caixa/competência referentes a subsídios, subvenções e Proagro (R\$ 1.342,0 milhões); (2) O montante programado de R\$ 1.412.668,7 milhões no Poder Executivo sofreu ajustes caixa/competência referente a pessoal (- R\$ 880,1 milhões).

O fato de as despesas obrigatórias se situarem em patamar aquém do limite estabelecido não tem sido capaz de afastar as dificuldades atuais para o cumprimento do teto de gastos. Ademais, no âmbito da União, a despesa obrigatória ainda poderia subir 3,7 pontos percentuais sem desencadear qualquer mecanismo que vise momentaneamente conter a geração de despesas (vedações constantes do art. 109 do ADCT). Isso indica que o limite para as despesas obrigatórias, para cumprir um papel efetivamente preventivo, deveria ter sido fixado em percentual menor. No entanto, dado o patamar em que as despesas obrigatórias já se encontravam quando da promulgação da EC nº 109/2021, provavelmente o limite não poderia ficar muito abaixo do percentual fixado, de 95%.

Deve se observar, por fim, que se forem consideradas todas as despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social, incluindo as que não se submetem ao teto de gastos, a participação das despesas obrigatórias atinge 93,6%, o que revela rigidez orçamentária ainda maior, que dificulta as realocações orçamentárias e os ajustes posteriores nas despesas discricionárias, quando reduções podem se tornar necessárias com vistas a dar cumprimento ao teto de gastos ou à meta de resultado primário.

5.1.4. 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 reestimativa positiva da receita, reserva de contingência e 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.

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. Essas emendas somente se tornam viáveis se indicarem cancelamentos compensatórios de programação do mesmo órgão. Já 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 reserva de contingência, uma vez que esta é computada dentro de seu limite individualizado.

5.1.5. RISCOS DE DESCUMPRIMENTO DO TETO DE GASTOS

Cumprir observar que a proposta orçamentária apresenta compatibilidade com o teto de gastos quando este é confrontado com as dotações consignadas a despesas primárias.

No entanto, é importante destacar que essas dotações não consideram o aumento de despesas que devem atender ao Auxílio Brasil, novo programa de transferência de renda, instituído pela MP nº 1061, de 09/08/2021, que vem a substituir o Programa Bolsa Família³⁹. De fato, o PLOA 2022 mantém mesmo patamar de recursos e quantidade de família atendidas, enquanto o novo programa, a julgar pelas matérias noticiadas na imprensa, deve pagar benefício médio maior (passando de R\$ 189 para pelo menos R\$ 300 por família) e ampliar o público-alvo (de 14,6 milhões para 17 milhões de famílias), o que poderá elevar a despesa para cerca de R\$ 53,0 bilhões⁴⁰. Portanto, considerando a dotação consignada no PLOA 2022 para o Auxílio Brasil, de R\$ 34,7 bilhões, esse programa poderá vir a ter impacto adicional de R\$ 18,3 bilhões.

³⁹ As dotações que atenderiam o Bolsa Família em 2022 são, até o momento, consideradas fonte de recursos exclusiva para suporte do Auxílio Brasil.

⁴⁰ <https://oglobo.globo.com/economia/valor-do-novo-bolsa-familia-deve-ir-r-300-proposta-entregue-ao-congresso-por-bolsonaro-25147406> (acesso em 15/09/2021).

Além disso, as dotações destinadas às despesas previdenciárias e assistenciais estão subestimadas, uma vez que a elaboração do PLOA considerou que o INPC de 2021, índice utilizado para o reajuste do salário mínimo, alcançaria apenas 6,2% em 2021. De fato, atualização de parâmetros econômicos divulgados pela Secretaria de Política Econômica em 16/09/2021 estima que esse índice será de 8,4% no exercício em curso. Assim, o salário mínimo de 2022 deverá chegar a R\$ 1.193,00 (valor arredondado para o inteiro superior), valor superior ao considerado no PLOA 2022 (R\$ 1.169,00) em R\$ 24,00.

A Tabela 17 mostra as despesas que sofrerão variação para além dos montantes consignados na proposta orçamentária em função do aumento do salário mínimo e do INPC.

TABELA 17 - IMPACTOS NA DESPESA DO PLOA 2022 DECORRENTE DO AUMENTO DO SALÁRIO MÍNIMO E DO INPC

R\$ milhões

Despesa	Impacto no PLOA 2022 ⁽¹⁾
Benefícios Previdenciários	15.116,5
Abono e Seguro Desemprego	1.129,1
Abono salarial	375,7
Seguro desemprego	753,4
LOAS (BPC e RMV)	1.313,7
Total	17.559,3

Fonte: Informações Complementares (impacto de cada R\$ 1 nas despesas assistenciais e de assistência ao trabalhador; demonstrações relativas a benefícios previdenciários; projeção dos valores pagos para os meses de setembro a dezembro/2021 como forma de projetar valores aplicáveis a 2022). (1) salário mínimo igual a R\$ 1.193,00 e INPC de 8,4%

Ademais, em caso de prorrogação da desoneração de contribuições previdenciárias devida por empresas de 17 diversos setores da economia, objeto do Projeto de Lei nº 2541/2021⁴¹, o Fundo do Regime Geral da Previdência Social - FRGPS⁴² receberá compensação da União que poderá superar R\$ 8 bilhões em 2022⁴³, conforme noticiado na imprensa⁴⁴.

Deve-se avaliar a possibilidade de a despesa decorrente de sentença judicial referente à complementação da União ao antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, constante do PLOA 2022 (R\$ 16,2 bilhões), ser colocada fora da incidência do teto de gastos, à semelhança do procedimento que seria adotado caso as ações judiciais dissessem respeito ao atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb.

É certo que a não incidência do teto de gastos sobre a complementação da União ao Fundeb decorre de expressa disposição constitucional (art. 107, § 6º, inciso I), cuja literalidade não alcança o Fundef.

Contudo, deve-se lembrar de que, quando da promulgação da EC 95/2016, que instituiu limite para a despesa primária da União, o antigo fundo já não mais vigorava⁴⁵, tendo sido substituído justamente pelo Fundeb⁴⁶. Recorde-se também que este último, por destinar recursos à educação básica, abrange o ensino fundamental, objeto do extinto fundo.

Portanto, pode-se admitir que, estivesse vigente o Fundef à época da proposta e discussão da referida emenda constitucional, a complementação da União em seu favor certamente não constituiria despesa sujeita

⁴¹ O prazo da desoneração estabelecido na Lei nº 12.546/2011 expira em 31/12/2021. O projeto de lei propõe a prorrogação até 31/12/2026.

⁴² Art. 9º, *caput*, inciso IV, da Lei nº 12.546/2021:

IV – a União compensará o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, de que trata o [art. 68 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social (RGPS);

⁴³ Na proposta orçamentária consta compensação de R\$ 3,2 bilhões ao FRGPS, imputável à desoneração ocorrida nos últimos meses de 2021.

⁴⁴ Vide matéria de 01/9/2021 em <https://oglobo.globo.com/economia/governo-reconhece-necessidade-de-manter-desoneracao-da-folha-quer-construir-opcao-definitiva-1-25180714>.

⁴⁵ O FUNDEF vigorou de 1997 a 2006 (EC nº 14/1996 e Lei nº 9.424/1996).

⁴⁶ O FUNDEB vigora desde 2007 (ECs nºs 53/2006 e 108/2020 e Leis nºs 11.494/2007 e 14.113/2020).

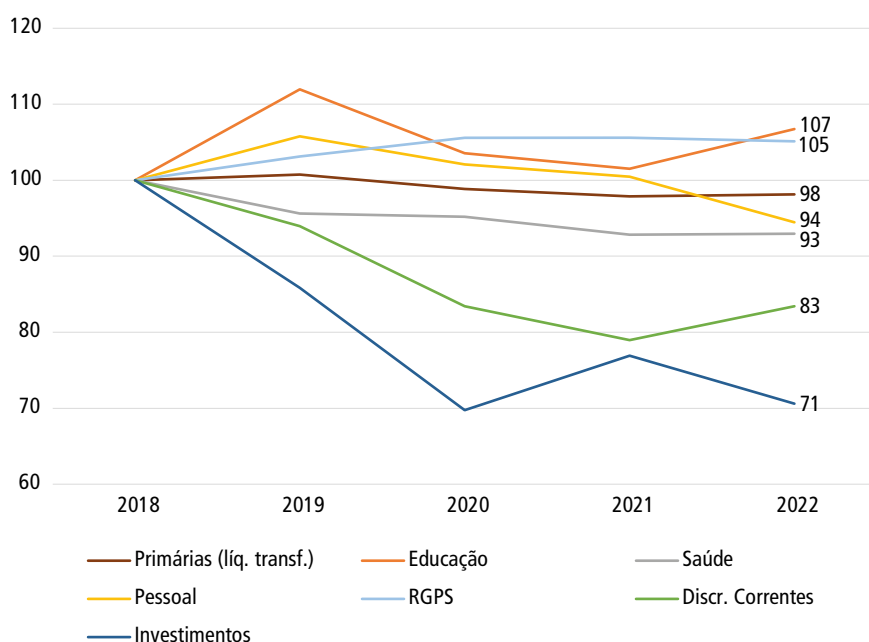
ao teto de gastos, quer o gasto tivesse que ser realizado à conta do orçamento ou de restos a pagar, fosse imputável originalmente ao exercício financeiro ou decorresse de sentenças judiciais.

5.2. EVOLUÇÃO RECENTE DAS DESPESAS PRIMÁRIAS

Nesta seção é apresentada uma breve análise da evolução recente das despesas primárias da União. São comparadas as dotações em valores constantes dos últimos cinco projetos de lei orçamentária (PLOAs 2018 a 2022). Essa abrangência temporal é especialmente interessante, pois cobre os projetos de lei elaborados sob a vigência da EC nº 95/2016.

O Gráfico 1 mostra a evolução, em base 100 (base inicial, correspondente ao montante da dotação do PLOA 2018), nos últimos 5 anos de sete agregados selecionados de despesas primárias: i) primárias totais, líquidas das transferências por repartição de receitas; ii) educação, agregado representado pelas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino; iii) saúde, agregado representado pelas despesas com ações e serviços públicos de saúde; iv) pessoal; v) Regime Geral da Previdência Social; vi) investimentos; vii) discricionárias correntes (geralmente associadas ao funcionamento de órgãos e serviços públicos).

GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DAS DOTAÇÕES POR AGREGADOS SELECIONADOS - PLOA 2018 A 2022



Fontes: SIOP e PLOAs de 2018 a 2022. Base 100 = dotações constantes do PLOA 2018. Dados a preços projetados para o início do exercício financeiro de 2022, com a utilização do IPCA apurado a cada ano, de 2018 a 2020, e o estimado para 2021 (mediana), conforme Relatório Focus de 10/09/2021 (atualizações dos últimos 30 dias).

O gráfico permite verificar que os agregados selecionados tiveram diferentes evoluções ao longo do período. Primeiramente, pode-se verificar estabilidade do montante total de despesas primárias, comportamento condizente com o Novo Regime Fiscal estabelecido pela EC nº 95/2016.

A seguir, observa-se que dois agregados tiveram crescimento superior ao do montante total: as despesas com educação e as relativas ao RGPS. As despesas com educação tiveram incremento real superior a 10% no PLOA 2019 em relação ao PLOA 2018, especialmente devido ao aumento de despesas com pessoal. Após, declinaram nos dois PLOAs subsequentes e voltaram a crescer no PLOA 2022, principalmente em virtude do incremento da complementação da União para o Fundeb estabelecido pela EC nº 108/2020. As despesas relativas ao RGPS, por sua vez, apresentaram incremento real em torno de 6% entre o PLOA 2018 e o PLOA 2020, mantendo-se estáveis desde então. A recente estabilidade da despesa pode ser explicada, principalmente, pela

ausência de reajuste real do salário mínimo nos últimos anos e pela reforma previdenciária aprovada pela EC nº 103/2019.

Os outros quatro agregados apresentam queda real no período. Desses, dois apresentaram redução moderada: pessoal e saúde. As despesas com pessoal apresentaram inicialmente incremento real, devido especialmente a aumentos de remuneração aprovados nos anos anteriores. Com o passar dos anos, no entanto, o efeito inflacionário e a redução nas contratações de servidores levaram a uma redução real de aproximadamente 6% no período. As dotações para a saúde, por sua vez, apresentam trajetória de queda real em todo o período, acumulando redução de cerca de 7%.

Por fim, dois outros agregados apresentaram reduções expressivas no período. As despesas discricionárias correntes tiveram queda real contínua até o PLOA 2021, quando acumularam redução de mais de 20% em relação ao PLOA 2018, e apresentaram leve recuperação no PLOA 2022. Os investimentos, por sua vez, foram o agregado com maior perda no período, acumulando queda real de aproximadamente 30%.

Outra forma de analisar a evolução das despesas primárias é por função orçamentária. A Tabela 18 apresenta as dotações dos PLOAs de 2018 a 2022 com base nesse critério, assim como as variações percentuais no período.

TABELA 18 - EVOLUÇÃO DAS DOTAÇÕES POR FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA - PLOA 2018 A 2022

R\$ milhões

Função	2018	2019	2020	2021	2022	Variação 2018-2022 (%)
01 - Legislativa	9.056,7	9.045,5	8.606,5	8.477,4	8.789,9	-3%
02 - Judiciária	40.518,6	38.658,7	37.909,4	36.812,1	37.858,6	-7%
03 - Essencial à Justiça	7.799,9	7.586,0	7.609,9	7.592,0	7.568,3	-3%
04 - Administração	34.873,3	29.581,2	30.327,6	28.536,1	26.709,2	-23%
05 - Defesa Nacional	86.902,2	87.115,2	84.293,7	86.913,6	85.179,1	-2%
06 - Segurança Pública	11.889,7	11.283,4	11.584,2	11.651,0	11.410,6	-4%
07 - Relações Exteriores	3.332,9	3.755,7	3.551,4	3.963,6	4.169,1	25%
08 - Assistência Social	105.573,7	108.444,4	104.353,8	110.085,7	109.138,6	3%
09 - Previdência Social	840.831,8	864.145,6	875.240,1	871.017,6	854.441,4	2%
10 - Saúde	138.042,0	132.943,0	129.166,0	126.490,3	126.805,4	-8%
11 - Trabalho	77.325,6	71.269,8	69.087,5	64.083,5	65.934,4	-15%
12 - Educação	103.670,4	110.820,0	105.030,6	102.677,5	106.983,2	3%
13 - Cultura	1.403,3	1.153,7	945,6	834,8	773,5	-45%
14 - Direitos da Cidadania	1.685,6	2.266,6	1.186,6	1.043,0	921,6	-45%
15 - Urbanismo	2.474,0	2.099,5	1.892,6	1.668,9	1.328,7	-46%
16 - Habitação	60,9	26,5	18,1	14,8	8,1	-87%
17 - Saneamento	1.150,1	540,2	477,8	395,0	350,4	-70%
18 - Gestão Ambiental	5.237,0	4.598,8	3.778,1	3.569,7	3.362,4	-36%
19 - Ciência e Tecnologia	7.440,3	6.397,0	5.730,4	4.601,6	8.254,8	11%
20 - Agricultura	27.275,0	22.836,1	19.056,4	17.357,1	17.140,1	-37%
21 - Organização Agrária	2.205,5	1.551,8	1.386,9	1.267,0	1.283,6	-42%
22 - Indústria	2.643,9	2.335,3	1.845,2	1.791,5	1.744,8	-34%
23 - Comércio e Serviços	2.946,6	2.632,6	2.171,0	1.459,2	1.745,3	-41%
24 - Comunicações	1.433,4	1.387,1	1.845,6	2.718,8	2.450,1	71%
25 - Energia	2.640,9	3.032,8	1.478,9	1.441,3	1.635,6	-38%
26 - Transporte	13.641,0	13.421,3	10.672,9	10.376,8	8.460,2	-38%

R\$ milhões

Função	2018	2019	2020	2021	2022	Variação 2018-2022 (%)
27 - Desporto e Lazer	898,6	530,9	248,6	315,6	302,2	-66%
28 - Encargos Especiais	398.371,3	427.341,2	424.719,1	394.159,1	480.962,0	21%
99 - Reserva de Contingência	23.497,6	37.328,9	30.516,2	29.979,5	23.039,9	-2%

Fonte: SIOP. Dados a preços projetados para o início do exercício financeiro de 2022, com a utilização do IPCA apurado a cada ano, de 2018 a 2020, e o estimado para 2021 (mediana), conforme Relatório Focus de 10/09/2021 (atualizações dos últimos 30 dias).

A tabela mostra que 22 das 29 funções tiveram suas dotações reduzidas no período em termos reais. Entre aquelas com expansão percentual mais significativa, destacam-se as relativas a Comunicações, Relações Exteriores e Encargos Especiais – os quais abrigam, entre outras, as despesas decorrentes de sentenças judiciais (precatórios e requisições de pequeno valor). Dentre as funções com redução real acima de 40%, encontram-se Habitação, Saneamento, Desporto e Lazer, Urbanismo, Cultura, Direitos da Cidadania, Organização Agrária e Comércio e Serviços.

5.3. EDUCAÇÃO

5.3.1. 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 2022 deve corresponder ao valor mínimo para 2021 (R\$ 55,6 bilhões) corrigido pelo IPCA acumulado no período de julho/2020 a junho/2021 (8,35%), em observância ao disposto no art. 110, inciso II, do ADCT. Assim, o valor mínimo a ser aplicado em MDE em 2022 é de R\$ 60,2 bilhões⁴⁷.

As despesas com MDE estão indicadas no PLOA 2022 pelo identificador de uso - IU 8⁴⁸. O montante chega a R\$ 111,2 bilhões, consideradas todas as fontes de recursos, conforme demonstrado nos Quadros 9A, 9B e 9C da proposta orçamentária. Esse montante indica que se pretende aplicar R\$ 51,0 bilhões além do valor mínimo.

No entanto, nesses R\$ 111,2 bilhões há despesas que, apesar de classificadas como MDE, não devem ser computadas, por força de normas vigentes, na apuração do cumprimento do valor mínimo. As seguintes aplicações devem, portanto, ser realizadas em acréscimo ao mínimo obrigatório: 70% da complementação da União ao Fundeb⁴⁹; aplicações da cota parte da União relativa à contribuição social do salário-educação⁵⁰; e vinculações decorrentes da Lei nº 12.858/2013⁵¹, que dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural.

Dessa forma, desconsiderando-se tais despesas no cálculo do cumprimento do piso constitucional, no PLOA 2022 há previsão de se aplicar R\$ 10,6 bilhões além do valor mínimo exigido na Constituição⁵².

⁴⁷ Essa informação consta do Quadro 9A no Volume I do PLOA 2022.

⁴⁸ De acordo com o art. 7º, § 10, inciso VIII, da LDO 2022, o IU 8 refere-se a identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, observado o disposto nos arts. 70 e art. 71 da Lei nº 9.394/1996, no âmbito do Ministério da Educação.

⁴⁹ Art. 212-A, inciso VIII, da Constituição c/c o art. 4º, § 3º, da Lei nº 14.113/2020.

⁵⁰ Art. 212, § 5º, da Constituição c/c o art. 4º, § 2º, da Lei nº 14.113/2020. Os recursos constituem as fontes “113 - Contribuição do Salário-Educação” e, por consequente, a “193 - Produto da Aplicação dos Recursos à Conta do Salário-Educação”.

⁵¹ Arts. 2º, incisos I e III, e 4º da Lei nº 12.858/2013. Os recursos constituem as fontes “142 - Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos” e “108 - Fundo Social - Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde”.

⁵² Segundo metodologia especificada pela Secretaria do Tesouro Nacional para elaboração do Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

5.3.2. COMPLEMENTAÇÃO PARA O FUNDEB

Em observância ao disposto no art. 12, inciso XII, da LDO 2022, na proposta orçamentária, os recursos da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), no valor de R\$ 30,1 bilhões, estão alocados em categoria de programação específica (ação 00SB).

O Fundeb atual, com vigência permanente, foi instituído pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, a fim de assegurar a distribuição de recursos e de responsabilidades, entre os entes subnacionais, necessária à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

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

TABELA 19 - CÁLCULO DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB

R\$ milhões

ORIGEM	TOTAL DA RECEITA	FUNDEB
	(a)	(b) = 20% * (a)
I - Receitas Federais	273.270,5	54.654,1
. FPM	133.995,1	26.799,0
. FPE	128.039,7	25.607,9
. IPI - EXP	8.832,2	1.766,4
. ITR	2.403,5	480,7
II - Receitas Estaduais (1)	729.494,4	145.898,9
. IPVA	59.635,3	11.927,1
. ITCD	12.038,8	2.407,8
. ICMS	657.820,3	131.564,1
III - Total (I + II)		200.553,0
IV - Complementação da União para 2022 (III * 15%)		30.082,9

Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2022. (1) projeções da STN a partir da arrecadação verificada até abril/2021.

Como apresentado na Tabela 19, as receitas estimadas para o Fundeb, antes da complementação da União, totalizam R\$ 200,6 bilhões, sendo R\$ 54,7 bilhões oriundos de receitas federais e R\$ 145,9 bilhões de receitas estaduais⁵³.

A complementação da União, de R\$ 30,1 bilhões, corresponde justamente a 15% do aporte total de responsabilidade de estados e municípios, o que está em conformidade com o disposto no art. 60, inciso II, do ADCT (redação dada pela EC nº 108/2020). A maior parte desses recursos (10 p.p.) será transferida, em 2022, às unidades da Federação sempre que o valor anual por aluno (VAAF) não alcançar o mínimo definido nacionalmente⁵⁴. Os demais 5 p.p. 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^{55 56}.

De acordo com o PLOA 2022, essa complementação deverá ser efetuada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com recursos oriundos das fontes “100 - Recursos Primários de Livre Aplicação” (R\$ 20,4 bilhões), “108 - Fundo Social - Parcela Destinada à Educação Pública e Saúde” (R\$ 7,9 bilhões) e “142

⁵³ Se não fossem vinculados ao Fundeb, os recursos, arrecadados diretamente ou por meio de repartição tributária, seriam de livre aplicação por parte de estados e municípios.

⁵⁴ Art. 212-A, inciso V, alínea a, da Constituição.

⁵⁵ Art. 60, § 1º, inciso I, do ADCT (redação dada pela EC nº 108/2020).

⁵⁶ A complementação da parcela de que trata o art. 212-A, caput, inciso V, alínea c, da Constituição somente ocorrerá a partir de 2023.

- Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos” (R\$ 1,8 bilhão).

5.3.3. PROGRAMAÇÕES RELACIONADAS AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19

A Tabela 20 mostra as programações do PLOA 2022 relacionadas ao enfrentamento da pandemia de COVID-19, no âmbito do Ministério da Educação. Como se percebe, não existem ações orçamentárias específicas que tratem do tema. As programações constantes da tabela foram identificadas por usarem como detalhamento o plano orçamentário (PO)⁵⁷ “CV19 - Coronavírus (COVID-19)”⁵⁸, cujo montante é de R\$ 114,7 milhões.

TABELA 20 - DOTAÇÕES DO MEC DESTINADAS AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19

R\$ milhões

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Ação	GND	IDUSO (IU) ⁽¹⁾	PLOA 2022
26260 - Universidade Federal de Alfenas	20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior	3 - Outras Despesas Correntes	8	0,6
26282 - Fundação Universidade Federal de Viçosa	20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior	3 - Outras Despesas Correntes	8	0,1
26378 - Complexo Hospitalar e de Saúde da UFRJ	4086 - Funcionamento e Gestão de Instituições Hospitalares Federais	3 - Outras Despesas Correntes	8	12,0
26378 - Complexo Hospitalar e de Saúde da UFRJ	4086 - Funcionamento e Gestão de Instituições Hospitalares Federais	4 - Investimentos	8	3,0
26405 - Instituto Federal do Ceará	2994 - Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica	3 - Outras Despesas Correntes	0	4,6
26414 - Instituto Federal do Mato Grosso	20RL - Funcionamento das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica	3 - Outras Despesas Correntes	8	0,5
26414 - Instituto Federal do Mato Grosso	2994 - Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica	3 - Outras Despesas Correntes	0	3,3
26443 - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares	4086 - Funcionamento e Gestão de Instituições Hospitalares Federais	3 - Outras Despesas Correntes	8	75,6
26445 - Hospital Universitário da UNIFESP	4086 - Funcionamento e Gestão de Instituições Hospitalares Federais	3 - Outras Despesas Correntes	8	15,0
TOTAL				114,7

Fonte: PLOA 2022 / Plano Orçamentário: CV19 - Coronavírus (COVID-19). (1) IU-0 - Recursos não destinados à contrapartida e não identificados como ações e serviços públicos de saúde ou referentes à MDE; IU-8 – Despesas identificadas como manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), conforme arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/1996.

Observa-se que cerca de 92% dos recursos relacionados ao enfrentamento da Covid-19 (R\$ 105,6 milhões), no âmbito do MEC, estão concentrados nos hospitais universitários e na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh, empresa pública vinculada ao Ministério da Educação, responsável pela gestão dos referidos hospitais⁵⁹.

5.4. SAÚDE

Conforme disposto no art. 110, inciso II, do ADCT, para o exercício de 2022, a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) deve corresponder ao valor do mínimo calculado para 2021 corrigido em

⁵⁷ O plano orçamentário é um nível de detalhamento gerencial, que não consta da lei orçamentária anual.

⁵⁸ No Siop consta a seguinte caracterização para o PO “CV 19 – Coronavírus (COVID-19)”: “Executar medidas para prevenir, controlar e conter os riscos de danos e agravos em decorrência da Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional (ESPIN), ocasionada pelo Coronavírus (COVID-19)”.

⁵⁹ A Ebserh é responsável pela gestão de 41 hospitais universitários federais que optaram por assinar contrato de gestão com a estatal. Atualmente, 3 hospitais universitários federais não estão filiados à Ebserh. Trata-se do Complexo Hospitalar e de Saúde da UFRJ, Hospital Universitário da UNIFESP e Hospital de Clínicas de Porto Alegre.

8,35% (variação do IPCA no período de jul/2020 a jun/2021). Assim, uma vez que o valor mínimo para 2021 alcançou R\$ 123,8 bilhões⁶⁰, o PLOA 2022 deve consignar recursos da ordem de, no mínimo, R\$ 134,2 bilhões para ASPS. Esclareça-se que, em função do critério de cálculo para os pisos constitucionais, eventual gasto em montante superior em 2021 (inclusive com enfrentamento da pandemia de Covid-19) não impacta o valor mínimo de aplicação para 2022.

Antes da vigência da citada disposição constitucional para 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, em seu art. 4º, dispôs que tais 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 individuais⁶¹, revogou o 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 5595/DF suspendeu a eficácia do art. 3º da EC nº 86/2015, tornando novamente aplicável o art. 4º da Lei nº 12.858/2013⁶². Em decorrência, as despesas com ASPS custeadas com recursos provenientes da exploração de petróleo e gás natural voltam a ser computadas em acréscimo ao piso constitucional⁶³. No PLOA 2022, essas despesas alcançam R\$ 950,0 milhões, como consta da Tabela 21.

TABELA 21 –DESPESA PROGRAMADA COM SAÚDE E PISO CONSTITUCIONAL

R\$ milhões	
Itens	Valor
Dotações classificadas como ASPS	134.479,6
Dotações suportadas por royalties e participação especial (art. 4º da Lei nº 12.858/2013)	950,0
Total programado no PLOA 2022	135.429,6
Piso constitucional da saúde	134.168,5

Fonte: PLOA 2022

As despesas consideradas para fins de atendimento do piso constitucional, classificadas com identificador de uso 6 (IU 6) nos termos do art. 7º, § 10, inciso VII, da LDO 2022⁶⁴, totalizam R\$ 134,5 bilhões e a parcela suportada por recursos provenientes de *royalties* e participação especial, a ser aplicada em acréscimo ao referido piso e, portanto, classificada com IU 0, alcança o montante de R\$ 0,95 bilhão no PLOA 2022.

Cumprir destacar que, no montante de R\$ 134,5 bilhões são consideradas despesas da ordem R\$ 642,0 milhões alocadas na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Ocorre que, a partir da entrada em vigor da Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019), essas entidades da administração indireta passaram a

⁶⁰ Aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) por exercício:

a) 2017, 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);
b) 2018, R\$ 112,4 bilhões (valor mínimo de 2017 acrescido de 3,00% (IPCA acumulado de jul/2016 a jun/2017);
c) 2019, R\$ 117,3 bilhões (valor mínimo de 2018 acrescido de 4,39% (IPCA acumulado de jul/2017 a jun/2018);
d) 2020, R\$ 121,2 bilhões (valor mínimo de 2019 acrescido de 3,37%, (IPCA acumulado de jul/2018 a jun/2019);
e) 2021, R\$ 123,8 bilhões (valor mínimo de 2019 acrescido de 2,13%, (IPCA acumulado de jul/2019 a jun/2020);

⁶¹ 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).

⁶² Referida ADI encontra-se na pauta de julgamento do STF para outubro de 2021.

⁶³ Para detalhes, ver Nota Técnica Conjunta nº 4/2019 relativa ao PLOA 2020, pag. 41.

⁶⁴ Art. 7º, § 10, inciso VII, da LDO 2022:

“VII - recursos para identificação das despesas que podem ser consideradas para a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, de acordo com o disposto na Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012 (IU 6);

constituir órgãos setoriais específicos, e não mais unidade orçamentária vinculada ao órgão supervisor⁶⁵. Por sua vez, 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”⁶⁶. 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 para R\$ 133,8 bilhões.

Ainda dentro do referido montante, há R\$ 8,1 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 22 apresenta resumidamente a composição dos valores classificados no PLOA 2022 como ASPS.

TABELA 22 – DOTAÇÕES CLASSIFICADAS COMO ASPS NO PLOA 2022

R\$ milhões	
Item	Valor
ASPS (programações gerais)	126.366,9
ASPS (programações regulares)	118.582,0
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	642,0
ASPS (enfrentamento da pandemia de Covid-19)	7.143,0
Reserva de Contingência	8.112,7
Emendas individuais (EC nº 86/2015)	5.238,9
Emendas de Bancada (EC nº 100/2019)	2.873,8
Total	134.479,6

Fonte: PLOA 2022

Das reservas, R\$ 5,2 bilhões serão destinados ao atendimento de emendas individuais (valor correspondente a 50% dos recursos previstos para essas emendas no PLOA 2022), que, por força do disposto no art. 166, § 9º, da Constituição, obrigatoriamente devem ser aplicados em ASPS.

A reserva de R\$ 2,9 bilhões corresponde a aproximadamente 50% dos recursos destinados a atendimento de programações decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória. Contudo, diferentemente do tratamento dados às emendas individuais, não existe norma que imponha que emendas de bancada estadual destinem recursos para ASPS.

5.4.1. PROGRAMAÇÕES RELACIONADAS AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19

Diferentemente do PLOA 2021, em que não houve detalhamento da destinação de recursos para o enfrentamento da pandemia, o projeto para 2022 permite essa identificação. Em que pese não haver categoria de programação específica reservada a esse propósito, é possível identificar plano orçamentário com tal finalidade na base de dados do PLOA 2022. Trata-se de classificação gerencial que permite identificar a perspectiva de aplicação de aproximadamente R\$ 7,1 bilhões, conforme Tabela 23.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Art. 12 da LC nº 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.

TABELA 23 – DOTAÇÕES RELACIONADAS AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19

R\$ milhões

Unidade Orçamentária	Programa	Ação	IU	Valor
36201-Fundação Oswaldo Cruz	5020-Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde	8305-Atenção de Referência e Pesquisa Clínica em Patologias de Alta Complexidade da Mulher, da Criança e do Adolescente e em Doenças Infecciosas	6	40,0
36210-Hospital Nossa Senhora Da Conceição S.A. - Conceição	5018-Atenção Especializada à Saúde	6217 - Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares do Ministério da Saúde	6	35,0
36901-Fundo Nacional De Saúde	5017-Assistência Farmacêutica no SUS	20AE - Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde	6	200,0
	5023-Vigilância em Saúde	20YE - Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos Na Atenção Básica em Saúde	6	3.943,0
	5022-Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena	20YP - Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena	6	30,0
	5019-Atenção Primária à Saúde	219A-Piso de Atenção Primária à Saúde	6	700,0
	5020-Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde	21BF - Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação em Saúde	6	38,0
	5019-Atenção Primária à Saúde	21BG - Formação e Provisão de Profissionais para a Atenção Primária à Saúde	6	200,0
	0032-Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo	4641 - Publicidade de Utilidade Pública	6	15,0
	5018-Atenção Especializada à Saúde	6148 - Assistência Médica Qualificada e Gratuita a Todos os Níveis da População e Desenvolvimento de Atividades Educacionais e de Pesquisa no Campo da Saúde – Rede SARAH de Hospitais de Reabilitação	6	105,0
	5018-Atenção Especializada à Saúde	8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade	6	1.837,0
Total				7.143,0

Fonte: PLOA 2022. (1) plano orçamentário CV 19.

Como se pode observar na Tabela 23, os recursos destinados ao enfrentamento da pandemia estão concentrados no Fundo Nacional de Saúde (98,9%), em programações afetas principalmente à produção, aquisição, armazenamento, acondicionamento, distribuição e transporte de vacinas (ação 20YE) e no custeio de procedimentos de média e alta complexidade (ação 8585), com dotações de R\$ 3,9 bilhões e R\$ 1,8 bilhão, respectivamente.

Em comparação com anos anteriores, quando a destinação de recursos para o enfrentamento da pandemia foi autorizada exclusivamente por meio de créditos extraordinários, o montante constante do PLOA 2022 corresponde a 17% do montante empenhado em 2020 (R\$ 42,17 bilhões) e a 15% do total autorizado até agosto de 2021 para essa finalidade (R\$ 47,08 bilhões).

5.5. 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 Semi-árido.

A Tabela 24 apresenta a distribuição regionalizada dos recursos destinados à irrigação no PLOA 2021.

TABELA 24 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS À IRRIGAÇÃO – PLOA 2022

R\$ milhões

Região	Valor	%
Nacional	43,0	20,4
Centro-Oeste	42,1	20,0
Nordeste	125,6	59,6
Norte	0,0	0,0
Sudeste	0,0	0,0
Sul	0,0	0,0
Total	210,7	100,0

Fonte: PLOA 2022 / Subfunção 607 – Irrigação.

Os dados apresentados mostram que o PLOA 2022 cumpre a determinação constitucional, uma vez que destina 20,0% dos recursos para a região Centro-Oeste e 59,6% 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 20,4% dos recursos, que podem ser aplicados em qualquer região.

Por fim, quanto à distribuição dos recursos por unidade da Federação, dos R\$ 125,6 milhões da Região Nordeste, R\$ 69,3 milhões estão atribuídos genericamente à região. Outras parcelas são destinadas especificamente para Pernambuco (R\$ 30,1 milhões), Piauí (R\$ 21,2 milhões) e Bahia (R\$ 5,0 milhões). Já no Centro-Oeste, a totalidade dos recursos, R\$ 42,1 milhões, está atribuída genericamente à região.

5.6. DESTINAÇÃO DE RECURSOS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO

5.6.1. PREVISÃO DE ARRECADAÇÃO E VINCULAÇÕES

O PLOA 2022, mantendo o critério usado nas duas últimas propostas orçamentárias, 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, busca-se 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/DF⁶⁷, que suspendeu a aplicação parcial das regras que definem a distribuição dos recursos estipuladas na Lei nº 12.734/2012⁶⁸.

Deve-se destacar que a repartição das receitas mencionadas está estabelecida por meio de complexo marco regulatório, 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. A medida cautelar referida é mais um elemento que aumenta a complexidade do marco regulatório.

O PLOA 2022 prevê a arrecadação de R\$ 71,5 bilhões decorrentes da exploração ou produção de petróleo (acréscimo de 40,7% em relação ao PLOA 2021), 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 na Tabela 25, que consolida as diversas naturezas de receita relacionadas.

⁶⁷ O julgamento da ADI 4.917/DF estava previsto para 03/12/2020, mas foi retirado do calendário do STF em 04/11/2020.

⁶⁸ A Lei nº 12.734/2012 altera 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.

TABELA 25: DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO

R\$ milhões

Natureza de receita	Est/Mun	FS	MEC	MS	MME	MMA	MD	MCTI	RC	Total
OUTORGA DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO										
Pagamento pela Retenção de Área Regime de Concessão	-	-	-	-	314,9	-	-	-	-	314,9
ROYALTIES E PARTICIPAÇÃO ESPECIAL										
Produção em Terra - Qualquer Situação Contrato de Concessão	1.261,1	80,5	80,5	-	33,2	8,3	-	-	-	1.463,5
ROYALTIES E PARTICIPAÇÃO ESPECIAL - COMERCIALIDADE ANTES DE 3/12/2012										
Produção em Plataforma - Pré Sal Contrato de Concessão	23.141,3	9.121,1	9.121,1	-	-	-	-	-	-	41.383,5
ROYALTIES E PARTICIPAÇÃO ESPECIAL - COMERCIALIDADE ANTES DE 3/12/2012										
Produção em Plataforma - Demais Situações - Contrato de Concessão	8.008,8	-	-	-	1.704,5	426,1	1.469,5	1.030,4	-	12.639,3
ROYALTIES E PARTICIPAÇÃO ESPECIAL - COMERCIALIDADE DEPOIS DE 3/12/2012										
Produção em Plataforma - Qualquer Situação Contrato de Concessão	8.362,4	-	2.850,0	950,0	-	-	-	-	-	12.162,4
ROYALTIES COMERCIALIDADE DEPOIS DE 3/12/2012										
Produção em Plataforma Partilha de Produção	2.335,4	-	-	-	-	-	-	-	1.167,7	3.503,1
Total	43.109,0	9.201,6	12.051,5	950,0	2.052,6	434,4	1.469,5	1.030,4	1.167,7	71.466,7

Fonte: PLOA 2022.

Como se observa, do total arrecadado de R\$ 71,5 bilhões, R\$ 43,1 bilhões são destinados aos Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo à União a diferença de R\$ 28,4 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 subnacionais (fonte 142), no valor de R\$ 43,1 bilhões, correspondem aos percentuais estipulados na legislação anterior⁶⁹, 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.

Além dos R\$ 9,2 bilhões alocados ao Fundo Social, advindos de *royalties* e de participação especial (fonte 142), constantes da Tabela 25, integram o seu orçamento receitas industriais (fonte 186), no valor de R\$ 1,2 bilhão, e recursos próprios financeiros (fonte 180), no valor de R\$ 2,2 bilhões, perfazendo um total de R\$ 12,6 bilhões para 2022.

⁶⁹ Mantido o percentual de 80% para *royalties* mínimos.

As receitas de outorga dos serviços de exploração e produção de petróleo (fonte 129), sob o regime de concessão, que somam R\$ 314,9 milhões, foram destinadas à Agência Nacional do Petróleo (ANP), vinculada ao Ministério de Minas e Energia.

5.6.2. 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, são destinados exclusivamente à educação pública (75%), com prioridade para a educação básica, e à saúde (25%) os seguintes recursos:

- a) receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos *royalties* e da participação especial referentes às 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);
- b) 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);
- 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 2022, 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\$ 2,8 bilhões (75%) e R\$ 0,9 bilhão (25%).

Quanto à arrecadação com o regime de partilha de produção, estão previstos R\$ 3,5 bilhões 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, o referido art. 42-B encontra-se suspenso. Assim, a proposta orçamentária, aloca os recursos a serem arrecadados no regime de partilha de produção (fonte 142) na seguinte proporção: 2/3 (R\$ 2,3 bilhões) a serem transferidos a Estados e Municípios e 1/3 (R\$ 1,2 bilhão) em reserva de contingência de natureza financeira no órgão orçamentário “90000 - Reserva de Contingência”.

Para a educação, há que se considerar ainda o acréscimo decorrente da aplicação do inciso III do art. 2º 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). Do valor estimado, são destinados à educação R\$ 9,1 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, ainda não publicado. Sem regulamentação, mantém-se inalterada a destinação de 50% dos recursos do Fundo Social à educação (fonte 108), ou seja, R\$ 80,5 milhões.

Dessa forma, as aplicações totais em educação previstas no PLOA 2022, financiadas pela arrecadação de *royalties* e participações especiais, somam R\$ 12,0 bilhões, dos quais R\$ 9,2 bilhões oriundos do Fundo Social. Além das receitas do Fundo Social, também é destinado à educação R\$ 1,2 bilhão decorrente da arrecadação de receitas industriais (não incluídas na Tabela 25). Assim, os recursos decorrentes da aplicação da Lei nº 12.858/2013 destinados à educação somam R\$ 13,3 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. O PLOA 2022 não estima receitas para exploração em cessão onerosa.

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. 214⁷⁰ 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 aplicado⁷¹. Todavia, medida cautelar concedida, em 31/08/2017, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.595/DF suspendeu a eficácia dos artigos 2º e 3º da referida emenda constitucional, o que restabeleceu 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.

Devem ser aplicados em educação (75%) e saúde (25%) os recursos recebidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios provenientes de *royalties* e participação especial referentes a contratos celebrados a partir de 3/12/2012, em áreas com declaração de comercialidade a partir da mesma data, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, exploradas em plataforma. No PLOA 2022, pode-se apenas identificar a transferência desses recursos por parte da União, sendo que sua alocação definitiva somente se dá nas leis orçamentárias dos demais entes da Federação.

5.6.3. VINCULAÇÕES A OUTROS ÓRGÃOS

Dentre as hipóteses de arrecadação de receitas decorrentes da exploração de petróleo previstas no PLOA 2022, prepondera a relativa 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 Social⁷². No entanto, com a suspensão parcial de seus dispositivos, decorrente

⁷⁰ Art. 214, *caput*, inciso VI, da Constituição:

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

⁷¹ Art. 3º da EC nº 86/2015:

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.

⁷² Vinculações a órgãos específicos da administração direta da União dependeriam de regulamentação.

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.

Os recursos destinados a esses órgãos estão estimados em R\$ 4,7 bilhões para 2022, sendo que R\$ 2,3 bilhões (50,3%) estão alocados em despesas de natureza financeira, o que contribui para o cumprimento da meta de resultado previsto na lei de diretrizes orçamentárias, conforme especificado na Tabela 26.

TABELA 26 - RECEITAS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO ALOCADAS EM DESPESAS FINANCEIRAS⁽¹⁾

R\$ milhões

Unidade Orçamentária	Ação	Valor
32101 - Ministério de Minas e Energia - Administração Direta	0Z00 - Reserva de Contingência - Financeira	260,7
32202 - Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM	0Z00 - Reserva de Contingência - Financeira	138,7
32265 - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP	0Z00 - Reserva de Contingência - Financeira	1.216,4
44101 - Ministério do Meio Ambiente - Administração Direta	0Z00 - Reserva de Contingência - Financeira	173,8
74910 - Recursos sob Sup. do Fundo Nac. de Desenv. Científico e Tecnológico/FNDCT-M. Ciência, Tecnol. e Inov.	00J4 - Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas (Lei nº 11.540, de 2007)	300,1
74916 - Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima/FNMC - Ministério do Meio Ambiente	00JJ - Financiamento Reembolsável de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima	260,1
Total		2.349,7

Fonte: PLOA 2022. (1) Recursos oriundos da exploração em terra e em plataforma, exceto Pré-Sal, com comercialidade antes de 3/12/2012, excluídas parcelas vinculadas ao Fundo Social e à educação.

5.7. 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 2022 prevê R\$ 343,7 bilhões para gastos primários com pessoal e encargos sociais. Esse valor, que se inclui integralmente entre as despesas obrigatórias, indica acréscimo nominal de 1,82% em relação ao autorizado para 2021, no valor de R\$ 337,5 bilhões. Esse crescimento é inferior ao percentual de atualização do teto de gastos da União (8,35%, correspondentes ao IPCA acumulado no período de doze meses completado em junho/2021).

Acrescentando-se as despesas financeiras (contribuição patronal para o regime próprio de previdência do servidor), que somam R\$ 25,5 bilhões, o gasto total com pessoal em 2022 foi estimado em R\$ 369,2 bilhões. Esse montante é 1,78% superior ao total de gastos autorizados para 2021.

O crescimento na despesa de pessoal para 2022 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, em cumprimento ao disposto nas Emendas Constitucionais nº 60/2009, nº 79/2014, e nº 98/2017; da anualização de provimentos de cargos efetivos ocorridos em 2021; do impacto orçamentário decorrente da Lei nº 13.954/2019, que reestrutura o Sistema de Proteção Social dos militares das Forças Armadas; da previsão para provimentos de cargos efetivos e comissionados; de outras despesas decorrentes do crescimento vegetativo da folha de pagamento de pessoal e encargos sociais e do crescimento das despesas decorrentes dos precatórios expedidos contra a fazenda pública federal.

A Tabela 27 mostra como as despesas com pessoal e encargos sociais estão distribuídas no PLOA 2022 por Poder e órgão autônomo, bem como os percentuais da receita corrente líquida que representam, com vistas a verificar o cumprimento de limites estabelecidos na LRF.

TABELA 27 - DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS POR PODER E ÓRGÃO

R\$ bilhões

Poder / Órgão Autônomo	Despesa			% da RCL		
	Primária		Financeira	Total	Limite ⁽¹⁾	PLOA 2022 ⁽²⁾
	R\$	%				
Legislativo	10,58	3,1%	0,65	11,23	2,50%	1,00%
Judiciário	36,69	10,7%	5,17	41,86		3,45%
Judiciário (exceto TJDF)	34,36		4,83	39,19	6,00%	3,23%
TJDF	2,34		0,34	2,67	0,40%	0,22%
MPU	5,41	1,6%	0,81	6,22		0,51%
MPU (exceto MPDFT)	4,70		0,71	5,40	0,60%	0,44%
MPDFT	0,71		0,10	0,81	0,13%	0,07%
DPU	0,37	0,1%	0,06	0,43		
Executivo	290,63	84,6%	18,83	309,46		27,35%
Executivo (exceto Ex-Territórios, sent. judiciais e FCDF)	260,53		17,38	277,90	37,90%	24,52%
Ex-Território de Roraima	1,38		0,08	1,46	0,10%	0,13%
Ex-Território de Amapá	1,22		0,10	1,32	0,17%	0,12%
FCDF	13,79		0,22	14,01	2,20%	1,30%
Sentenças Judiciais	13,71		1,05	14,76		
TOTAL	343,68	100,0%	25,52	369,20	50,00%	32,31%

Fonte: PLOA 2022 (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 2022, de R\$ 1.062,56 bilhões.

Note-se a proeminência do Poder Executivo nesse tipo de despesa. Do valor total das despesas primárias com pessoal (R\$ 343,7 bilhões), 84,6% são alocados nesse Poder (R\$ 290,63 bilhões). Do restante, 10,7% (R\$ 36,7 bilhões) são aplicados pelo Judiciário, 3,1% (R\$ 10,6 bilhões) pelo Legislativo, 1,6% (R\$ 5,4 bilhões) pelo MPU e 0,1% (R\$ 0,4 bilhão) pela DPU.

Quanto aos limites da LRF, a estimativa de gastos com o ex-Território de Roraima supera o limite estabelecido no Decreto nº 10.120/2019, mesmo considerando-se apenas a parcela primária das despesas, procedimento adotado na elaboração da tabela. A verificação do cumprimento desse limite 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 LRF⁷³, 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.

⁷³ 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;

Variação da despesa com pessoal e encargos sociais no período de 2001 a 2022

A despesa com pessoal e encargos sociais apresenta crescimento nominal acumulado de 423,2%, cotejando-se a despesa executada em 2001 com a executada em 2020 (último exercício encerrado), conforme apresentado na Tabela 28. No mesmo período, a receita corrente líquida teve um crescimento nominal de 288,7% e o PIB de 466,15%. 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 2017, mantendo-se nesse nível até 2020 e com previsão de queda em 2021 e 2022, para 4,2% e 3,9%, respectivamente.

TABELA 28 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS - 2001 A 2022

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	344.614,0	349.427,2	342.414,4	98,0	651.943,3	52,5	7.447.900,0	4,6
2021 ⁽⁴⁾	363.651,6	362.756,2	227.753,4	62,8	816.149,9	44,4	8.636.300,0	4,2
2022 ⁽⁵⁾	369.201,4				1.062.559,3	34,7	9.397.400,0	3,9

Fonte: PLOA 2022 e SIGA Brasil. 1) 2021 extraído do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida do RREO de julho/2021; 2022 estimativa do PLOA 2022; 2) Cálculo da despesa relativa à RCL não considera as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 da LRF – 2021 com base no valor autorizado, 2022 com base no PLOA; 3) retirado de <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/telaCvsSelecionarSeries.paineir> código da série 1207 - 2021 e 2022 com base na apresentação do Ministério da Economia; 4) 2021: percentuais relativos ao valor autorizado; 5) 2022: percentuais relativos ao PLOA 2022 (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 brusca de receitas públicas, chegando a 52,5%, não consideradas as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 da LRF. Em 2021, a despesa deverá se manter em 44,4% da RCL e em 2022 deverá cair para 34,7%.

O aumento dessa despesa em relação à RCL a partir de 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; e vi) pela retração, em 2020 e 2021, da atividade econômica decorrente da pandemia de covid-19. Em 2022, a se confirmar o aumento na arrecadação e a ausência de reajustes, haverá queda nesse percentual.

Anexo V ao PLOA

O Anexo V do PLOA 2022 prevê impacto primário de R\$ 4,66 bilhões decorrente de provimento, admissão ou contratação de 69.543 servidores, distribuídos em todos os Poderes. Desse montante, R\$ 4,38 bilhões 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 públicos da União e para a aprovação de um anteprojeto que aumenta subsídios de membros da DPU, com impactos primários de R\$ 5,5 milhões e 55,9 milhões, respectivamente.

TABELA 29 - AUTORIZAÇÕES PARA AUMENTO DA DESPESAS COM PESSOAL (ANEXO V)

R\$ milhões

I. PROVIMENTO DE CARGOS E FUNÇÕES						
Poder / Órgão Autônomo	Despesa em 2022			Despesa Anual a Partir de 2023		
	Primária	Financeira	Total	Primária	Financeira	Total
Legislativo	27,5	2,8	30,3	47,4	4,9	52,3
Judiciário	211,8	31,8	243,6	286,5	38,1	324,6
MPU e CNMP	21,8	1,8	23,5	37,9	2,9	40,8
DPU	19,1	0,7	19,7	24,2	0,9	25,1
Executivo	4.383,0	636,3	5.019,4	5.748,0	893,5	6.641,5
SUBTOTAL	4.663,2	673,4	5.336,6	6.143,9	940,3	7.084,2
II. ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA DE CARREIRAS E AUMENTO DE REMUNERAÇÃO						
DPU	61,4	14,3	75,7	70,4	16,8	87,2
SUBTOTAL	61,4	14,3	75,7	70,4	16,8	87,2
TOTAL	4.724,6	687,7	5.412,3	6.214,3	957,1	7.171,4

Fonte: Anexo V, PLOA 2022.

Portanto, as autorizações constantes do Anexo V para o aumento da despesa com pessoal e encargos sociais possui impacto primário total de R\$ 4,7 bilhões em 2022 e de R\$ 6,2 bilhões a partir de 2023, conforme detalhado na Tabela 29.

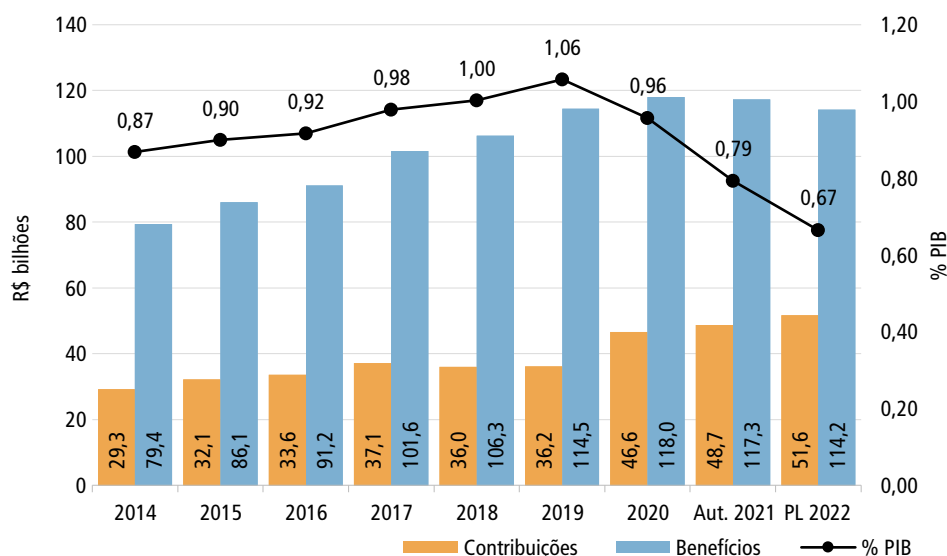
5.7.1. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADOS DOS REGIMES PRÓPRIOS

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 2022 projeta *deficit* consolidado do RPPS e das pensões dos militares de R\$ 62,5 bilhões, correspondentes a 0,67% do PIB⁷⁴, portanto menor do que o previsto para 2021 (0,79% 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.

⁷⁴ Inclui as receitas e as despesas com o FCDF (exceto inatividade remunerada).

GRÁFICO 2 – RPPS E PENSÕES MILITARES - UNIÃO



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

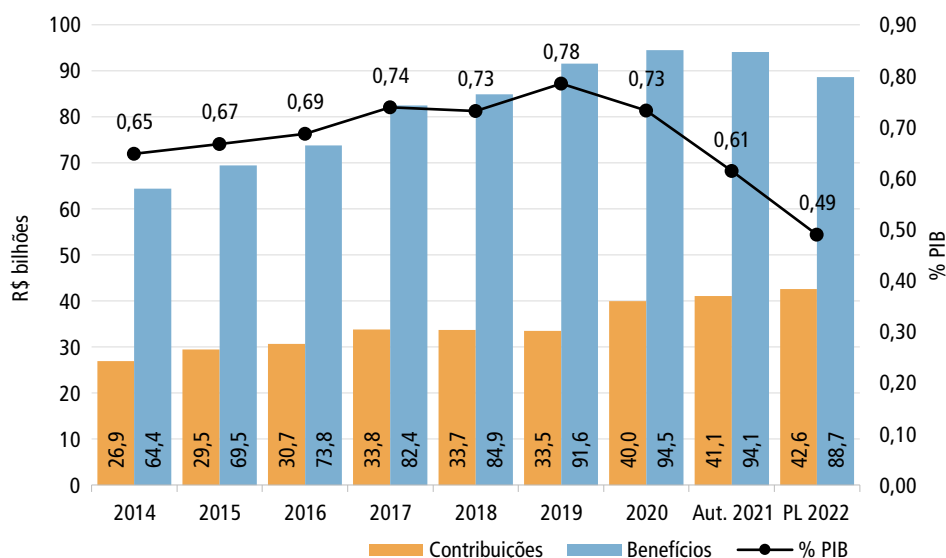
Como os regimes jurídicos aplicáveis ao RPPS⁷⁵ e às pensões militares⁷⁶ são distintos, convém apresentar adicionalmente os dados de forma segregada.

No caso do RPPS da União, de acordo com os dados observados desde 2014, houve elevação do *deficit* em proporção do PIB até 2019. A partir de então, o *deficit* passa a reduzir-se, com expectativa de continuidade da tendência em 2022.

⁷⁵ 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 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 definida. 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.

⁷⁶ 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 - Plenário, o qual teve por objeto o monitoramento das determinações e recomendações expedidas pelo Acórdão nº 2.059/2012 - Plenário, com as alterações introduzidas pelo Acórdão nº 2.468/2013 - 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 prazo, de acordo com os princípios delineados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e para a melhor transparência da gestão pública”.

GRÁFICO 3 – SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO



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

A queda do *deficit* observada após 2019 está 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 Previdência⁷⁷, 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 30 - ECONOMIA COM A PEC Nº 06/2019 APROVADA EM 1º TURNO NA CÂMARA

R\$ bilhões

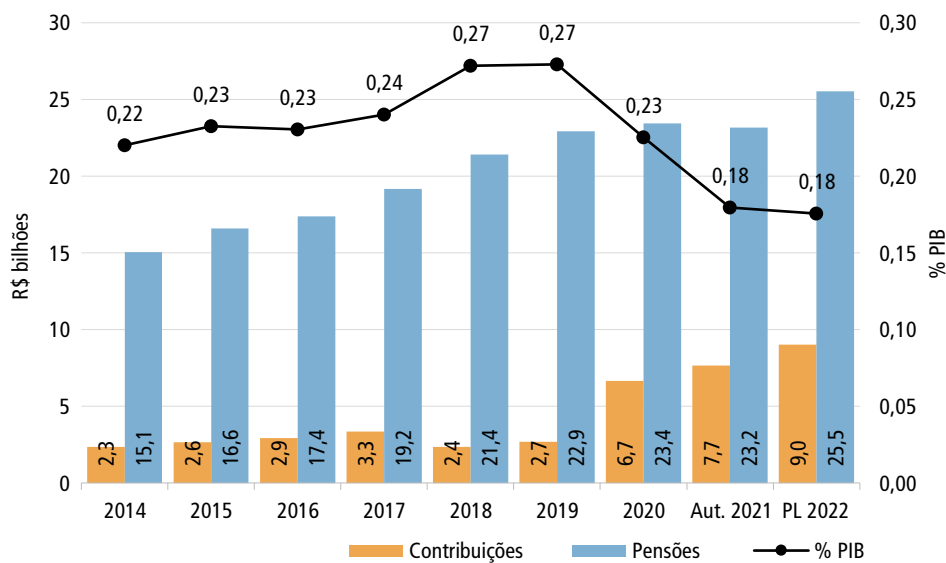
DECOMPOSIÇÃO	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	10 anos
RPPS União (Total)	4,8	8,2	11,4	13,9	17,3	19,7	22,0	19,7	21,1	21,6	159,8
Aposentadorias	1,5	4,2	6,8	8,7	11,4	13,3	15,2	13,2	14,3	14,5	103,2
Pensão por Morte	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1,1	1,2	1,6	1,8	2,0	11,2
Receita da postergação de benefícios	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, observa-se tendência de alta do *deficit* em proporção do PIB entre 2014 e 2018. Após 2019, nota-se queda no valor relativo do *deficit*. No ano corrente, a expectativa é de que o *deficit* continue em queda e se estabilize em 2022. Segundo a Mensagem Presidencial, esse comportamento está relacionado aos efeitos da Lei nº 13.954/2019, que reestruturou o sistema de proteção social dos militares das Forças Armadas.

⁷⁷ http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/07/18_07_19_Impacto_Fiscal_PEC_06_R_9335milhoes_1oturno.pdf

GRÁFICO 4 – PENSÕES MILITARES



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

Segundo informações constantes da exposição de motivos do Projeto de Lei nº 1.645/2019 (que deu origem à Lei nº 13.954/2019), a elevação da despesa com pessoal em virtude da alteração do Sistema de Proteção Social e da reestruturação da carreira militar estava estimada em R\$ 21,2 bilhões entre 2020 e 2022. Esse aumento seria compensado pela elevação das receitas do referido sistema, estimada em R\$ 23,4 bilhões para o mesmo período.

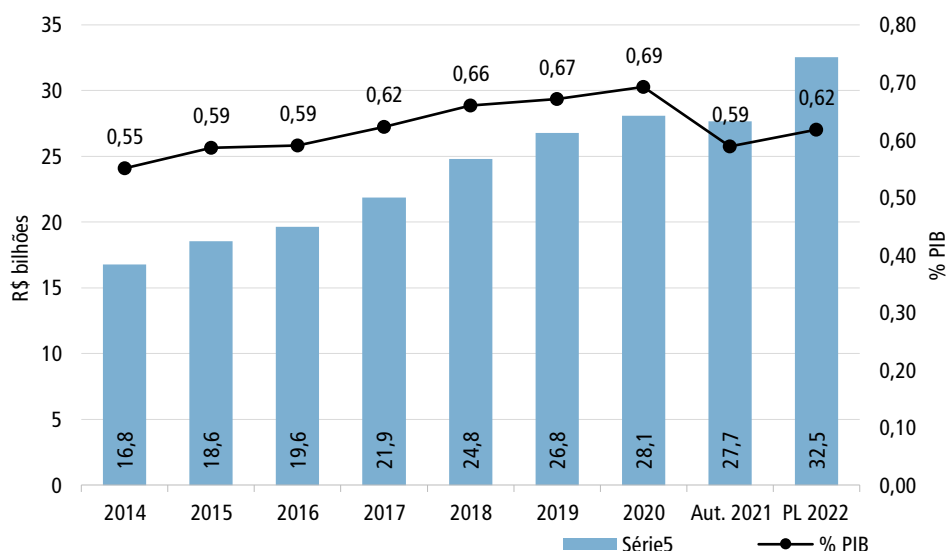
TABELA 31 - ESTIMATIVA DE IMPACTO FISCAL DO PL Nº 1.645/2019

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.

Quanto às despesas com a inatividade dos militares em proporção do PIB, há crescimento dos gastos entre 2014 e 2020. Todavia, para 2021, estima-se a redução dessas despesas, seguida de aumento em 2022.

GRÁFICO 5 – INATIVOS MILITARES



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

5.8. OUTRAS DESPESAS CORRENTES (GND 3)

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

O PLOA 2022 prevê que as despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) alcançarão o montante de R\$ 765,6 bilhões, representando crescimento nominal de 8,4% frente à projeção para 2021, de R\$ 705,9 bilhões⁷⁸. A Tabela 32 explicita a composição da despesa:

TABELA 32 – COMPOSIÇÃO DA DESPESA DO RGPS – PLOA 2022

R\$ milhões

Objeto	Valor	Participação
Aposentadorias, pensões e demais auxílios	732.589,9	95,7%
Sentenças judiciais	29.828,0	3,9%
Compensação entre os regimes previdenciários	3.151,5	0,4%
Reserva de contingência financeira	7,0	0,0%
Total	765.576,4	100,0%

Fonte: PLOA 2022.

As projeções de despesas contemplam crescimento vegetativo dos benefícios de 1,42%, variação projetada do INPC para 2021 de 6,20% e reajuste de 6,27% do salário mínimo que deverá vigorar a partir de janeiro de 2022. O reajuste do salário mínimo decorre da combinação do INPC esperado para 2021, de 6,20%, mais o arredondamento para a unidade de real imediatamente superior, resultando no valor de R\$ 1.169,00.

Por outro lado, as receitas previdenciárias, formadas pela soma da contribuição previdenciária mais a compensação da União pela desoneração da folha de pagamento, estão estimadas em R\$ 483,0 bilhões, correspondendo a aumento nominal de 9,8% em relação a 2021, tendo por base a estimativa de arrecadação de R\$ 440,0 bilhões⁷⁹. A estimativa da receita contempla previsão de crescimento da massa salarial nominal de 8,9%.

⁷⁸ Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre.

⁷⁹ Idem.

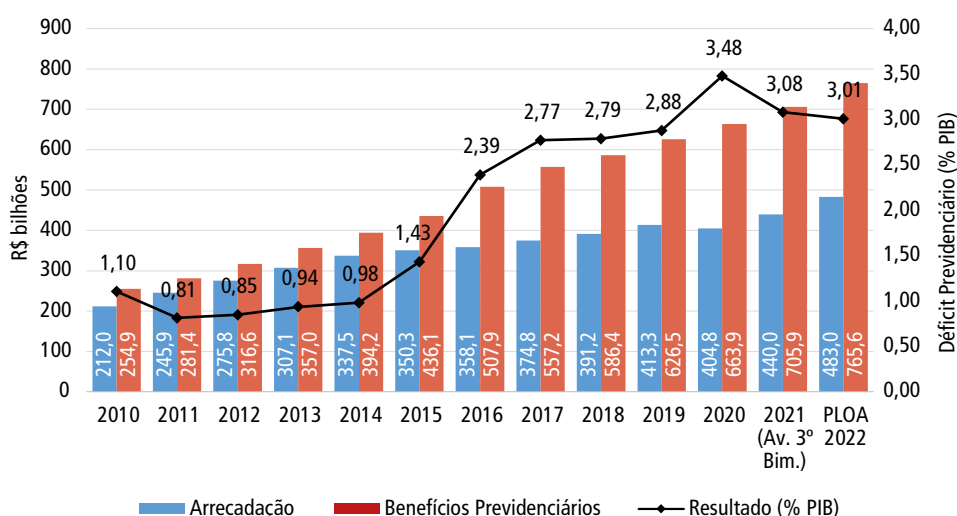
Observe-se que o resultado do RGPS não sofre impactos decorrentes das desonerações promovidas sobre a folha de salários de diversos setores da economia. Seguindo o que determina o art. 9º, inciso IV, da Lei nº 12.546/2011, a União compensará o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do RGPS. Caso as referidas desonerações não sejam prorrogadas⁸⁰, sua vigência se encerrará em 31 de dezembro de 2021, conforme prevê a referida lei. Para 2021, estima-se compensação da ordem de R\$ 7,5 bilhões, segundo projeções contidas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre. Da proposta orçamentária para 2022 constam R\$ 3,2 bilhões para essa despesa⁸¹, relativos a valor residual imputável a 2021.

Do confronto entre as receitas, incluindo compensação mencionada, e as despesas do RGPS, verifica-se a ocorrência de *deficit* de R\$ 282,5 bilhões em 2022 (equivalentes a 3,0% do PIB). Para 2021, as projeções constantes do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primária do 3º bimestre indicam necessidade de financiamento de R\$ 265,9 bilhões (3,1% do PIB).

Considerando-se o período de 2011 a 2020, o *deficit* do RGPS apresentou crescimento expressivo, tanto em termos nominais quanto em proporção do produto nacional, saltando de 0,8% para 3,5% do PIB. Esse comportamento está associado, em parte, ao crescimento do gasto com benefícios, haja vista que a receita previdenciária se manteve relativamente estável como proporção do PIB no período. A dinâmica demográfica é, portanto, fator importante para a deterioração dos resultados do Regime Geral de Previdência Social. Mas deve-se considerar também que o baixo crescimento ou queda do PIB acarreta impacto relevante no comportando do *deficit* como proporção do PIB ao longo dos exercícios financeiros.

A tendência se inverte a partir de 2021, quando se passa a observar redução do *deficit* em proporção ao PIB. A expectativa para 2022 é de continuidade dessa trajetória de redução, embora de forma menos acentuada (vide gráfico 6). De acordo com a Mensagem Presidencial, esse comportamento é fruto, especialmente, da aprovação da reforma da previdência em 2019. Apesar de se constatar diminuição da arrecadação em percentual do PIB, decorrência da elevada taxa de desemprego, a redução nas despesas com benefícios foi maior. Para a redução do *deficit*, as alterações nas regras de acesso, alíquotas de contribuição e cálculo dos benefícios, entre outras, foram fundamentais.

GRÁFICO 6 - EVOLUÇÃO DO RESULTADO DO RGPS – 2010-2022



Fonte: Infolog, BEPS, IBGE, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 3º bim./2021 e Mensagem do PLOA 2022.

⁸⁰ O Projeto de Lei nº 2541/2021, em tramitação no Congresso Nacional, propõe prorrogar as desonerações sobre a folha até 2026.

⁸¹ Referida compensação está albergada na ação orçamentária "00LI - Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS (Lei nº 12.546, de 2011)".

Contudo, de acordo com as projeções atuariais enviadas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo no âmbito do PLDO 2022, a dinâmica de receitas e despesas previdenciárias levará a crescentes necessidades de financiamento do RGPS, a partir de 2025, atingindo o percentual de 8,5% do PIB em 2060.

Importante destacar que previsões recentes da Secretaria de Política Econômica⁸² indicam que a inflação medida pelo INPC para o ano de 2021 deve atingir 8,40%. Nesse caso, o valor do salário mínimo passaria para R\$ 1.193,00 (com arredondamento para o inteiro superior⁸³), que equivale a reajuste de 8,45%. Em consequência, as despesas com benefícios do RGPS aumentariam cerca de R\$ 15,1 bilhões, passando de R\$ 732,6 para R\$ 747,7 bilhões.

5.8.2. ASSISTÊNCIA SOCIAL

5.8.2.1. Benefício de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), juntamente com a implementação residual da Renda Mensal Vitalícia (RMV), é a principal política pública do Sistema Único de Assistência Social em montante de despesas⁸⁴. Para 2022, está previsto pagamento de benefícios no montante de R\$ 71,8 bilhões, que representa variação de 9,3% em relação ao previsto para 2021 (R\$ 65,7 bilhões).

Em valores nominais, o dispêndio com os benefícios tem apresentado crescimento a cada ano, passando de R\$ 53,1 bilhões em 2017 para R\$ 71,8 bilhões em 2022. Em relação ao PIB, no entanto, observa-se redução⁸⁵ da despesa no mesmo período, saindo de 0,81% para 0,76% do PIB.

TABELA 33 – DESPESAS COM BPC E RMV

R\$ milhões

ANO	PESSOA COM DEFICIÊNCIA/ INVALIDEZ	IDOSO	TOTAL	TOTAL EM % DO PIB
2017	30.003,4	23.144,8	53.148,2	0,81%
2018	31.216,3	23.944,4	55.160,7	0,79%
2019	33.150,4	25.505,3	58.655,7	0,79%
2020	34.587,2	27.056,3	61.643,5	0,83%
2021	37.004,8	28.665,0	65.669,8	0,76%
2022	39.703,5	32.137,6	71.841,1	0,76%

Fonte: Painel Especialista - Siga Brasil; 2017 a 2020 - valores executados, 2021 - valores autorizados. Despesas de 2022 - PLOA 2022. PIB 2017 a 2020 – Bacen. PIB 2021 - Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre. PIB 2022 - PLOA 2022.

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 2022 prevê variação de 4,7% no quantitativo de ambos os benefícios em relação aos emitidos até junho de 2021⁸⁶. Conforme revelado na tabela seguinte, de 2018 a 2022 estima-se variação de 1,5% no quantitativo de benefícios concedidos à pessoa com deficiência e de 11,2% ao idoso.

⁸² Boletim MacroFiscal da SPE (setembro 2021), disponível em https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/boletim-macrofiscal/apresentacao_macrofiscal-setembro2021.pdf/@download/file/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_MacroFiscal-Setembro2021.pdf

⁸³ O Poder Executivo tem adotado o arredondamento para o inteiro superior ao conceder o reajuste do salário mínimo, geralmente por meio de medida provisória publicada ao final de cada ano.

⁸⁴ O BPC é benefício assistencial de um salário mínimo, previsto no art. 203, inciso V, da Constituição, devido ao idoso a partir de 65 anos e à pessoa com deficiência que tenham renda mensal familiar *per capita* igual ou inferior a um quarto do salário mínimo. A RMV é um benefício em extinção, também no valor de um salário mínimo, para aqueles que já eram beneficiários em dezembro de 1995. O volume de recursos despendidos com a RMV é decrescente e inferior a 2% dos gastos com o BPC.

⁸⁵ Com exceção do ano de 2020, quando o gasto atingiu 0,83% do PIB.

⁸⁶ Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de junho de 2021, disponível em <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/previdencia-social-regime-geral-inss/dados-abertos-previdencia-social>. Acesso em 07/09/2021.

TABELA 34 - QUANTITATIVOS DE BPC E RMV

Ano	Quantitativo			Variação Anual		
	Pessoa com deficiência/Invalidez	Idoso	Total	Pessoa com deficiência/invalidez	Idoso	Total
2018	2.661.783	2.057.375	4.719.158	-	-	-
2019	2.683.252	2.069.188	4.752.440	0,8%	0,6%	0,7%
2020 ⁽¹⁾	2.699.379	2.170.052	4.869.431	0,6%	4,9%	2,5%
2021 ⁽¹⁾	2.645.357	2.119.444	4.764.801	-2,0%	-2,3%	-2,1%
PLOA 2022	2.701.778	2.288.137	4.989.915	2,1%	8,0%	4,7%
Variação 2018-2022	1,5%	11,2%	5,7%	-	-	-

Fonte - 2018 a 2020: Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de dezembro; 2021: BEPS de junho; 2022: PLOA 2022. 1) em 2020 e 2021, os benefícios classificados como antecipação do BPC foram distribuídos proporcionalmente aos quantitativos de benefícios concedidos a pessoas com deficiência e a idosos.

Deve-se destacar que a nova projeção do INPC para 2021, de 8,4%, divulgado pela Secretaria de Política Econômica em 16/09/2021, indica salário mínimo de R\$ 1.193,00 (com arredondamento). O aumento em relação ao valor considerado na elaboração da proposta orçamentária (R\$ 1.169,00) tem impacto sobre as despesas com BPC/RMV, devendo as dotações constantes do PLOA 2022 sofrer aumento da ordem de R\$ 1,3 bilhão⁸⁷.

5.8.2.2. Programa Auxílio-Brasil

Uma das principais inovações em políticas públicas informadas pelo governo para 2022 é a conversão do atual programa Bolsa Família em nova modalidade de transferência direta de renda, denominada de programa Auxílio Brasil, sob a responsabilidade do Ministério da Cidadania. Criado pela Medida Provisória nº 1.061, de 09/08/2021, o novo programa conta com dotação de R\$ 35,3 bilhões no PLOA 2022.

As dotações estão alocadas em três ações orçamentárias, conforme Tabela 35. Para a ação principal, de pagamento do benefício às famílias, estão destinados R\$ 34,7 bilhões, com expectativa de atendimento de 14.695.025 famílias. Isso perfaz um tíquete médio mensal de R\$ 196,6 por família. As duas outras ações se destinam a: (i) apoiar entes federados, no montante de R\$ 608,6 milhões para 5.400 entes, o que resulta em repasse médio mensal de R\$ 9,4 mil a ser realizado mediante transferência fundo a fundo; e (ii) aperfeiçoar o programa, com o aporte de R\$ 7,8 milhões (0,02% do total do programa) para financiar 924 mil atividades de aperfeiçoamento (R\$ 8,44 por atividade no ano).

TABELA 35 – AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DO AUXÍLIO BRASIL

R\$ 1,00

AÇÃO	VALOR DA PROPOSTA	PRODUTO	META	DOTAÇÃO POR UNIDADE DE PRODUTO	MODALIDADE
21DQ - Aperfeiçoamento dos Mecanismos de Gestão, de Disseminação de Informações para o Público do Programa Auxílio Brasil e de Articulação com Outras Políticas Públicas	7.801.034	Atividade realizada (unidade)	924.043	8,44	Aplicações Diretas
21DR - Apoio aos Entes Federados por Meio do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Auxílio Brasil – IGD - PAB	608.636.000	Ente federativo apoiado (unidade)	5.400	112.710,37	Fundo a Fundo
21DP - Transferência de Renda para Pagamento dos Benefícios e Auxílios do Programa Auxílio Brasil	34.668.865.000	Família atendida (unidade)	14.695.025	2.359,22	Aplicações Diretas

Fonte: PLOA 2022.

⁸⁷ Cálculo efetuado com fundamento nas informações complementares do PLOA 2022, que prevê que a variação de cada R\$ 1 implica acréscimo de R\$ 54,7 milhões nas despesas com BPC/RMV.

Chamam a atenção os seguintes aspectos:

- O tíquete médio do benefício a famílias constante da proposta orçamentária para 2022 é 8 reais maior do que o vigente no Bolsa Família no corrente ano, portanto ainda distante do anunciado pelo governo;
- O número de famílias a se beneficiar do novo programa em 2022 encontra-se em patamar praticamente idêntico ao atual;
- A nova política pública contém diversos critérios para composição do novo benefício (quadro abaixo), cuja aplicação exigirá volume de recursos superior ao proposto, tendo em vista a previsão de garantia às famílias beneficiárias do Bolsa Família de que o benefício final na nova modalidade não será inferior ao atual (Benefício Compensatório de Transição). Ou seja, mesmo que o governo se limite a reorganizar o gasto atual, haverá despesa adicional para evitar perdas para as famílias beneficiárias do antigo programa;
- Os novos critérios para composição do benefício envolvem categorias de beneficiários mais detalhadas do que a sistemática atual. Como o público elegível e a cobertura esperada do programa não estão quantificados, o número de famílias contempladas pode ser distinto da meta prevista, a depender da composição familiar; e
- As dotações por unidade de produto para as ações de apoio a entes federados e ao aprimoramento do programa são irrisórias.

TABELA 36 – COMPONENTES DO AUXÍLIO BRASIL

COMPONENTE	PÚBLICO-ALVO
Benefício Primeira Infância	Crianças de até 36 meses
Benefício Composição Familiar	Gestantes e pessoas de 3 a 21 anos
Auxílio Esporte Escolar	Crianças e adolescentes
Bolsa de Iniciação Científica Júnior	Crianças e adolescentes
Auxílio Criança Cidadã	Famílias monoparentais
Auxílio Inclusão Produtiva Urbana	Beneficiários que comprovarem vínculo de emprego formal
Auxílio Inclusão Produtiva Rural	Agricultores familiares
Benefício de Superação da Extrema Pobreza	Famílias cuja renda familiar mensal se situe abaixo da linha de extrema pobreza após computados os demais benefícios do programa
Benefício Compensatório de Transição	Famílias beneficiárias do Bolsa Família para as quais o benefício final na nova modalidade for inferior ao atual

Fonte: Mensagem Presidencial ao PLOA 2022 e Medida Provisória nº 1.061/2021.

Por fim, cumpre observar que estão previstos a manutenção do benefício por um período de até 24 meses às famílias que tiverem aumento da renda e o retorno automático das famílias que deixarem o programa, mas em seguida perderem renda (regra de emancipação).

5.8.2.3. Programa de Atenção Integral à Primeira Infância

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 previu o atendimento de 695 mil crianças. Para 2022, há previsão de atendimento de 750 mil crianças em situação de vulnerabilidade e risco social, com o mesmo montante de recursos. A Tabela 37 apresenta a comparação entre os valores constantes dos projetos de lei orçamentária para 2021 e 2022.

TABELA 37 – PROGRAMA DE ATENÇÃO INTEGRAL À PRIMEIRA INFÂNCIA

R\$ mil

Ação	PLOA 2021	PLOA 2022	Variação %
217M - Desenvolvimento Integral na Primeira Infância - Criança Feliz	448.003	451.003	0,7%
20TR - Apoio Financeiro Suplementar à Manutenção da Educação Infantil	3.000	0	-100,0%
Total	451.003	451.003	0%

Fonte: PLOA 2022.

5.8.2.4. Demais Serviços e Programas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)

A Tabela 38 apresenta os serviços e os programas do FNAS. Como se observa, praticamente não há alteração (-1,0%) nos valores alocados em relação ao PLOA 2021. Há, contudo, decréscimo dos recursos alocados na ação Serviços de Proteção Social Básica, que teve redução de R\$ 10 milhões ante o PLOA 2021.

TABELA 38 – SERVIÇOS E PROGRAMAS DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

R\$ 1,00

Ação	PLOA 2021	PLOA 2022	Variação
219E - Serviços de Proteção Social Básica	648.552.041	638.552.041	-1,5%
219F - Ações de Proteção Social Especial	327.000.000	327.000.000	-
219G - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	1.720.000	1.720.000	-
8893 - Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS	50.000.000	50.000.000	-
Total	977.272.041	967.272.041	5,4%

Fonte: PLOA 2022 e 2021.

5.8.3. PROTEÇÃO E BENEFÍCIO AO TRABALHADOR

As despesas com proteção e benefício ao trabalhador na proposta orçamentária (subfunção 331), somando R\$ 64,7 bilhões, concentram-se no seguro-desemprego e no abono salarial, que representam cerca de 98% desses recursos, sendo o restante essencialmente gasto com vários benefícios obrigatórios, no âmbito da União, concedidos aos servidores civis, empregados, militares e seus dependentes⁸⁸.

Convém mencionar que a Secretaria de Política Econômica divulgou, em seu Boletim Macrofiscal de setembro de 2021, novas projeções de parâmetros macroeconômicos, que mostram que a nova projeção para o INPC acumulado em 2021 ficou em 8,4%, acima da adotada pelo PLOA 2022, que foi estimada em 6,2%. Considerando-se esta nova projeção para cálculo do salário-mínimo a vigorar em 2021, este deverá passar de R\$ 1.169,00, previsto no PLOA 2022, para R\$ 1.193,00 (valor arredondado para o inteiro superior). A variação de R\$ 24,00 deve produzir aumento nas despesas com seguro-desemprego e abono salarial de R\$ 1,13 bilhão, de acordo com cálculo amparado nas informações complementares ao PLOA 2022⁸⁹.

5.8.3.1. 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\$ 36,3 bilhões em 2018 (0,53% 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

⁸⁸ Indenizações a Servidores Civis e Militares em Serviço no Exterior; Suprimento de Fardamento; e Movimentação de Militares.

⁸⁹ Impacto de R\$ 47,0 milhões para cada R\$ 1 de aumento no salário mínimo.

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 2022, estima-se gasto com seguro-desemprego da ordem de R\$ 42,2 bilhões (0,45% do PIB), o que indica aumento nominal anual de 3,48% em relação ao autorizado para 2021, de R\$ 40,8 bilhões (0,47% do PIB), porém inferior ao crescimento nominal previsto do PIB (8,81%).

5.8.3.2. 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 aumento das despesas foi motivado pelo aumento do mercado formal de trabalho e da elevação do salário-mínimo.

É importante destacar que a despesa em 2016 sofreu acréscimo considerável em razão da mudança de 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 2016/2017⁹⁰, o CODEFAT aprovou pagamento de 50% do benefício no segundo semestre de 2016 e 50% no primeiro trimestre de 2017. No caso do exercício 2017/2018⁹¹, 50% foram pagos em 2017 e 50% no terceiro trimestre de 2018.

Estima-se que esta despesa em 2022 será de R\$ 21,0 bilhões (0,22% do PIB), indicando aumento nominal anual médio de 4,54% em relação ao pago em 2020, de R\$ 19,3 bilhões (0,26% do PIB), porém inferior ao crescimento nominal anual médio do PIB previsto para o período (12,33%)⁹².

5.8.4. COMPENSAÇÃO PELA PERDA DO ICMS E FOMENTO ÀS EXPORTAÇÕES

A Lei Complementar (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 entes subnacionais, essa norma estabeleceu que a União efetuasse transferências, a título de compensação, aos demais entes da Federação, conforme previsões de seu art. 31 e Anexo⁹³.

Inicialmente, a compensação foi estabelecida para vigorar até 2002, conforme redação original do art. 31 da LC nº 87/1996, tendo sido o montante anual previamente definido para os exercícios financeiros de 1996 (R\$ 3,6 bilhões), 1997 (R\$ 3,6 bilhões), 1998 (R\$ 4,4 bilhões), conforme itens 5.8.1 e 5.8.2 do Anexo. Posteriormente, as alterações introduzidas pela LC nº 115/2002, que inclusive deu nova redação ao Anexo, determinaram o montante para 2003 (R\$ 3,9 bilhões) e definiram que, nos exercícios financeiros de 2004 a 2006, a União entregaria aos “Estados e aos seus Municípios os montantes consignados a essa finalidade nas correspondentes Leis Orçamentárias Anuais da União” (itens 1.1 e 1.2 do Anexo).

Considerando-se que o art. 31 da LC nº 87/1996, com a redação dada pela LC nº 115/2002, passou a fazer referência a transferências que ocorreriam somente até o exercício financeiro de 2006, pode-se concluir que a norma teria deixado de ser o fundamento legal para impor compensações por perda da arrecadação do ICMS a partir do exercício de 2007.

Art. 31. Nos exercícios financeiros de 2003 a 2006, a União entregará mensalmente recursos aos Estados e seus Municípios, obedecidos os montantes, os critérios, os prazos e as demais condições fixadas no Anexo desta Lei Complementar.

⁹⁰ Resolução CODEFAT nº 768/2016.

⁹¹ Resolução CODEFAT nº 790/2017.

⁹² A comparação com o autorizado de 2021 não se mostrou significativa em razão das alterações de procedimentos operacionais do Abono Salarial, promovidas pela Resolução CODEFAT nº 896/2021, que reduziu o autorizado (e já totalmente pago) de 2021 para R\$ 10,8 bilhões, cerca de metade do valor que corresponderia à sua tendência histórica.

⁹³ O art. 31 sofreu alterações introduzidas pelas LCs nºs 102/2000 e 115/2002. Esta última também deu nova redação ao Anexo da LC nº 87/1996.

Ocorre que a EC nº 42/2003, determinou, partir da inclusão do art. 91 do ADCT, que a União entregasse aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela especificados, permanecendo vigente, no entanto, enquanto não fosse editada a norma, o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e Anexo da LC nº 87/1996, com a redação dada pela LC nº 115/2002.

O tema transferência da Lei Kandir vinha sendo objeto de disputas há duas décadas entre a União, de um lado, e os Estados e o Distrito Federal, de outro. Muitas vezes o Poder Executivo não incluiu dotações destinadas ao seu atendimento nos projetos de lei orçamentária⁹⁴. Quando não constavam desses projetos de lei, o Congresso Nacional alocava os recursos correspondentes. Assim, nas leis orçamentárias eram, geralmente, consignados R\$ 3,9 bilhões, sendo metade classificada como despesa obrigatória, distribuída segundo os critérios da Lei nº 87/1996⁹⁵. A outra metade, classificada como despesa discricionária, era destinada ao fomento às exportações, distribuída segundo critérios estabelecidos em lei específica, editada a cada ano.

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, em virtude de a matéria (lei complementar prevista no dispositivo constitucional) estar sendo discutida no âmbito do Supremo Tribunal Federal⁹⁶.

Um acordo entre a União, Estados e Municípios, no âmbito da ADO nº 25, homologado pelo STF em 20/05/2020, foi passo decisivo para a solução das disputas. Para fazê-lo valer, no entanto, seria necessária a aprovação de proposições legislativas, como o PLP nº 133/2020, que deu origem à Lei Complementar nº 176/2020.

A regra de cessação contida no art. 91 do ADCT foi finalmente atendida com a aprovação dessa lei complementar, que instituiu transferências obrigatórias da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e encerrou extenso e exaustivo processo de debate sobre o tema, que envolveu os Poderes da União e os entes subnacionais por mais de duas décadas⁹⁷.

Com a aprovação da LC nº 176/2020, passou a existir a obrigação de a União entregar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no período de 2020 a 2037, o montante de R\$ 58,0 bilhões, escalonados da seguinte forma: a) de 2020 a 2030, serão entregues, a cada exercício, R\$ 4,0 bilhões; e b) de 2031 a 2037, o montante anual de R\$ 4,0 bilhões será reduzido progressivamente em R\$ 500,0 milhões a cada exercício (art. 1º, *caput*, incisos I e II).

Da parcela devida a cada Estado, a União entregará, diretamente, 75% ao próprio Estado e 25% aos seus Municípios. As parcelas pertencentes a cada Estado, incluídas as parcelas de seus Municípios, e ao Distrito Federal serão calculadas conforme os seguintes conjuntos de coeficientes individuais de participação, na proporção de 50% cada: a) os contidos no Anexo I da citada Lei Complementar; e b) os apurados periodicamente na forma do Protocolo ICMS nº 69, de 4 de julho de 2008, do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), ou de outro documento que o substitua. As parcelas pertencentes aos Municípios de cada Estado serão partilhadas conforme os critérios de rateio das respectivas cotas-parte do ICMS (art. 1º, §§ 1º a 3º, da LC nº 176/2020).

A LC nº 176/2020 ainda alterou a Lei nº 13.885/2019, de forma que, dos valores arrecadados com leilão referente ao volume de petróleo excedente dos Blocos de Atapu e Sépia (localizados na área do pré-sal), descontada a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa, a União entregará, adicionalmente, aos entes subnacionais valores equivalentes a R\$ 4,0 bilhões.

Todas as transferências de recursos previstas na mencionada lei complementar estão condicionadas à renúncia do ente federativo a eventuais direitos contra a União.

⁹⁴ 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”.

⁹⁵ 20% dessa parcela eram descontados e redirecionados para o Fundeb.

⁹⁶ Nos exercícios de 2018 e 2019, em que os PLOAs 2019 e 2020 estavam sendo elaborados, corriam prazos para que o Congresso Nacional legislasse sobre a matéria e, expirado o prazo dado ao Parlamento, o Tribunal de Contas da União decidisse sobre valores devidos.

⁹⁷ O art. 91 do ADCT foi recentemente revogado pela EC nº 109/2021.

Na LOA 2021 e no PLOA 2022 foram consignados, na ação “00SE - Transferência Temporária a Estados, Distrito Federal e Municípios nos Termos da Lei Complementar nº 176/2020”⁹⁸, recursos no montante R\$ 4,0 bilhões, para cada dos correspondentes exercícios financeiros.

5.9. INVESTIMENTOS E INVERSÕES FINANCEIRAS

5.9.1. INVESTIMENTOS (GND 4)

As despesas com investimentos (GND 4) abrangem o planejamento e a execução de obras, inclusive aquisição de imóveis considerados necessários à sua realização, e a aquisição de instalações, equipamentos, material permanente e *softwares*.

No PLOA 2022, as despesas com investimentos perfazem o total de R\$ 122,2 bilhões (1,3% do PIB), sendo R\$ 25,7 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 96,5 bilhões no orçamento de investimento das estatais, conforme apresenta a Tabela 39. Destaque-se que houve redução de 28,2% em relação ao PLOA 2021, cuja previsão de dispêndio foi de R\$ 170,2 bilhões.

TABELA 39 - INVESTIMENTOS (GND 4) POR ESFERA ORÇAMENTÁRIA – 2021-2022

R\$ Milhões

ESFERA ORÇAMENTÁRIA	PLOA 2021	% PIB ⁽¹⁾	PLOA 2022	% PIB ⁽²⁾
Orçamento Fiscal	23.106,5	0,3%	22.689,5	0,2%
Orçamento da Seguridade Social	2.787,0	0,0%	2.968,8	0,0%
Orçamento de Investimento das Estatais	144.292,1	1,7%	96.511,1	1,0%
TOTAL	170.185,6	2,0%	122.169,4	1,3%

Fonte: Siga Brasil e SIOP/SOF. (1) PIB da Avaliação 3º Bimestre/2021. (2) PIB da Mensagem Presidencial (p. 66)

Ao analisar a evolução das despesas com investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social desde 2013, verifica-se uma significativa tendência de redução nos valores propostos, conforme dados da Tabela 40.

**TABELA 40 - INVESTIMENTOS (GND 4) - 2013 A 2022
(ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL)**

R\$ milhões

Exercício	PLOA	LOA	Autorizado	Empenhado
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	22.463,6	40.930,4	48.686,7	47.217,0
2021(1)	25.893,4	38.128,9	40.656,8	20.309,7
2022	25.658,3	-	-	-

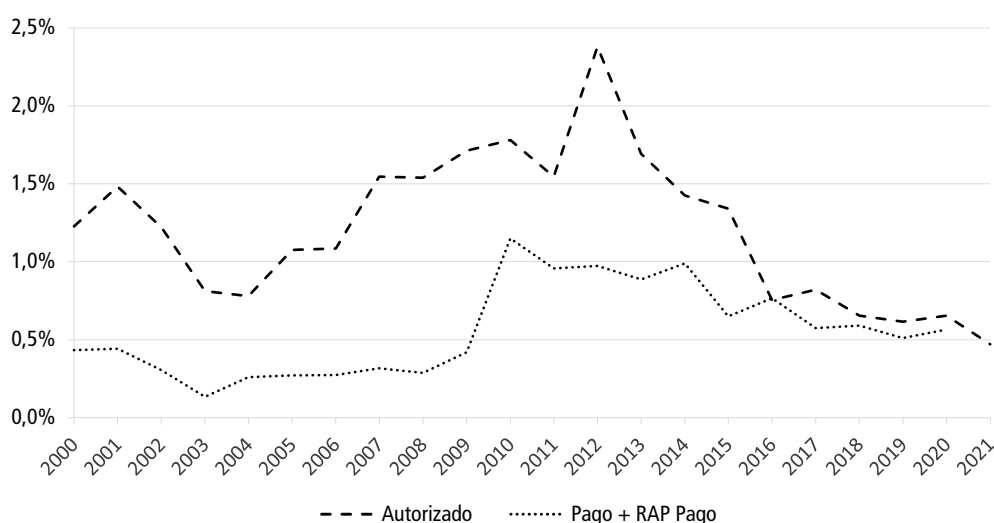
Fonte: Siga Brasil e SIOP/SOF. (1) Valores autorizados e empenhados com atualização até 02/09/2021.

Os investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade programados no PLOA 2022 apresentam redução nominal de 0,9% em relação ao PLOA 2021.

⁹⁸ Na LOA 2021, a denominação da ação não faz referência à lei complementar, somente publicada em 29/12/2020, mas ao acordo celebrado no âmbito da ADO nº 25.

Para se ter uma visão mais ampla de como vêm se comportando os gastos com investimentos da União, o gráfico 7 apresenta os valores autorizados e os pagos, inclusive à conta de restos a pagar, em percentual do PIB, de 2000 a 2021. 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 2021 no menor valor autorizado, quando comparado com aqueles observados em todos os anos anteriores do período representando. A trajetória dos valores pagos teve um curto período de crescimento, mais precisamente entre 2009 e 2010, encontrando-se em 2020 próximo dos valores observados em 2017.

**GRAFICO 7 - INVESTIMENTOS (GND 4) EM % DO PIB - 2000 A 2021
(ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL)**



No tocante ao indicador de resultado primário (RP), os investimentos distribuem-se conforme a Tabela 41.

**TABELA 41 - INVESTIMENTOS POR INDICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO E ESFERA ORÇAMENTÁRIA
PLOA 2022**

R\$ milhões

DESPESA POR INDICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO (RP)	Esfera Orçamentária			Total
	Fiscal	Seguridade Social	Investimento das Estatais	
1 – Primária obrigatória	2.627,0	192,7		2.819,7
2 – Primária discricionária	20.062,6	2.776,1	4.539,5	27.378,1
4 – Primária discricionária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta			91.971,6	91.971,6
TOTAL	22.689,5	2.968,8	96.511,1	122.169,4

Fonte: Siga Brasil e SIOP/SOF.

Já a Tabela 42 demonstra os investimentos regionalizados por esfera orçamentária, onde se observa predominância de dotação das estatais na região Sudeste (45,3%), seguida pela concentração de dotação com regionalização Nacional (40,7%). No que se refere à expressiva previsão de investimentos na região Sudeste, isso se deve à maior atuação das empresas do grupo Petrobras nessa região.

TABELA 42 – INVESTIMENTOS POR REGIÃO E ESFERA ORÇAMENTÁRIA NO PLOA 2022

R\$ milhões

Região	Esfera Orçamentária		Total	
	Fiscal e Seguridade Social	Investimento das Estatais	Valor	%
Exterior	142,7	2.854,3	2.997,0	2,5%
Nacional	17.004,6	32.741,8	49.746,4	40,7%
Região Centro-Oeste	1.470,5	23,3	1.493,8	1,2%
Região Nordeste	3.147,1	5.654,9	8.802,0	7,2%
Região Norte	1.002,8	1.317,8	2.320,6	1,9%
Região Sudeste	1.598,1	53.777,8	55.375,9	45,3%
Região Sul	1.292,5	141,2	1.433,6	1,2%
Total	25.658,3	96.511,1	122.169,4	100%

Fonte: Siga Brasil e SIOP/SOF.

(1) Regionalização “Nacional” significa que os recursos serão aplicados nas diversas regiões segundo definições adotadas ao longo da execução.

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.) que geram benefício difuso de alcance nacional. 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, a não particularização geográfica de 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 66,3% do total dos investimentos. No PLOA 2021, esse percentual foi de 64,0%.

Quanto ao orçamento de investimento, deve-se observar que este abrange apenas as empresas estatais não dependentes⁹⁹ e, nos termos do § 1º do art. 41 da LDO 2022, considera somente os investimentos relativos a: (i) aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado¹⁰⁰; (ii) benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais; e (iii) benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União. A Tabela 43 demonstra a distribuição das dotações do orçamento de investimento por órgão supervisor constante do PLOA 2022.

TABELA 43 – INVESTIMENTOS DAS ESTATAIS POR ÓRGÃO SUPERVISOR – PLOA 2021-2022

R\$ milhões

ÓRGÃO	PLOA 2021		PLOA 2022	
	Valor	%	Valor	%
32000 - Ministério de Minas e Energia	133.007,5	92,2%	85.808,4	88,9%
25000 - Ministério da Economia	7.577,7	5,3%	6.690,0	6,9%
52000 - Ministério da Defesa	1.642,2	1,1%	2.103,9	2,2%
39000 - Ministério da Infraestrutura	1.181,2	0,8%	792,6	0,8%
41000 - Ministério das Comunicações	639,4	0,4%	744,5	0,8%
36000 - Ministério da Saúde	235,4	0,2%	356,9	0,4%
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	7,0	0,0%	13,0	0,0%
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1,8	0,0%	1,8	0,0%
TOTAL	144.292,1	100,0%	96.511,1	100,0%

Fonte: Siga Brasil e SIOP/SOF

⁹⁹ Receitas e despesas orçamentárias das empresas estatais dependentes são consideradas integralmente nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

¹⁰⁰ Excetuados aqueles que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros, valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado e transferências de ativos entre empresas pertencentes ao mesmo Grupo, controladas diretamente ou indiretamente pela União, cuja aquisição tenha constado do orçamento de investimento.

O orçamento de investimento no PLOA 2022 apresenta diminuição de 33,1% em relação ao PLOA 2021, em razão da redução da previsão de investimentos da Petróleo Brasileiro S.A. –Petrobras, que passou de R\$ 114,9 bilhões para R\$ 71,0 bilhões. Destacam-se, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, os investimentos programados pelos Grupos Petrobras e Eletrobras, que juntos alcançam 88,9% do total.

5.9.2 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.

Nos projetos de lei orçamentária de 2017 a 2022, essas despesas estão alocadas nos órgãos orçamentários de acordo com a Tabela 44.

TABELA 44 - INVERSÕES FINANCEIRAS – PLOA DE 2017 A 2022

R\$ milhões

ÓRGÃO	PLOA 2017	PLOA 2018	PLOA 2019	PLOA 2020	PLOA 2021	PLOA 2022
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.900,4	1.400,0	3.449,0	2.949,3	3.500,8	1.900,9
25000 - Ministério da Economia			19.763,3	23.562,3	18.668,9	
32000 - Ministério de Minas e Energia	3,0	3,0	3.503,0	3,0	4.000,0	
40000 - Ministério do Trabalho	16.540,0	17.966,4				24.001,4
56000 - Ministério das Cidades	4.929,5	3.197,1				
71000 - Encargos Financeiros da União	6.208,3	9.677,4	13.772,0	10.454,1	10.712,5	14.382,1
74000 - Operações Oficiais de Crédito	47.890,6	45.681,5	43.613,9	42.841,8	41.506,2	51.432,7
90000 - Reserva de Contingência				72.118,0		
Demais	4.543,4	4.440,8	9.299,0	2.292,4	2.409,0	1.342,6
Total	82.015,2	82.366,3	93.400,3	154.220,8	80.797,3	93.059,7

Fonte: SIGA Brasil e SIOP/SOF.

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

Em 2021, a Medida Provisória nº 1.058/2021 recriou o Ministério do Trabalho cujas atribuições até então estavam sob a alçada do Ministério da Economia.

Comparativamente ao PLOA 2021, as inversões financeiras apresentam em 2022 previsão de aumento nominal de 15,2% (R\$ 12,3 bilhões). O aumento mais relevante ocorreu no órgão 74000 - Operações Oficiais de Crédito, na ordem de R\$ 9,9 bilhões. O órgão contempla, dentre outras, dotações destinadas ao financiamento à marinha mercante e à indústria de construção e reparação naval, com acréscimo de R\$ 4,2 bilhões em relação ao PLOA 2021, e ao financiamento de projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas (Lei nº 11.540/2007), com acréscimo de R\$ 2,5 bilhões.

As demais dotações consignadas para inversões financeiras no PLOA 2022 destinam-se basicamente às seguintes finalidades:

- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: formação de estoques públicos (R\$ 469 milhões) e pagamento de sentenças judiciais (R\$ 1,4 bilhão). Destaca-se que no PLOA 2021 a dotação para a formação de estoques públicos foi de R\$ 1,4 bilhão em contraposição aos R\$ 469 milhões previstos para 2022;
- Ministério do Trabalho: empréstimo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ao BNDES para financiamento de programas de desenvolvimento econômico¹⁰¹ (R\$ 24,0 bilhões); nos últimos anos, com a criação do Ministério da Economia, as dotações para esses empréstimos haviam deixado de ser alocadas no Ministério do Trabalho;

¹⁰¹ Da arrecadação da contribuição para o PIS/PASEP que cabe ao FAT (70% da receita em virtude da incidência da DRU), no mínimo 28% são entregues ao BNDES a título de empréstimo, com fundamento no art. 239, § 1º, da Constituição.

- c) Encargos Financeiros da União: promoção de investimentos no Brasil e no Exterior - Fundo Social – FS (R\$ 12,6 bilhões) e integralização de cotas de capital em organismos financeiros internacionais (R\$ 1,1 bilhão); e
- d) Operações Oficiais de Crédito: financiamentos ao agronegócio do café (R\$ 6,0 bilhões), concessão de financiamento estudantil – FIES (R\$ 5,5 bilhões), financiamentos à marinha mercante e à indústria de construção e reparação naval (R\$ 9,9 bilhões), financiamento aos setores produtivos do semiárido da região Nordeste (R\$ 5,4 bilhões) e financiamento aos setores produtivos da região Nordeste (R\$ 5,4 bilhões).

5.10. TÓPICOS ESPECIAIS

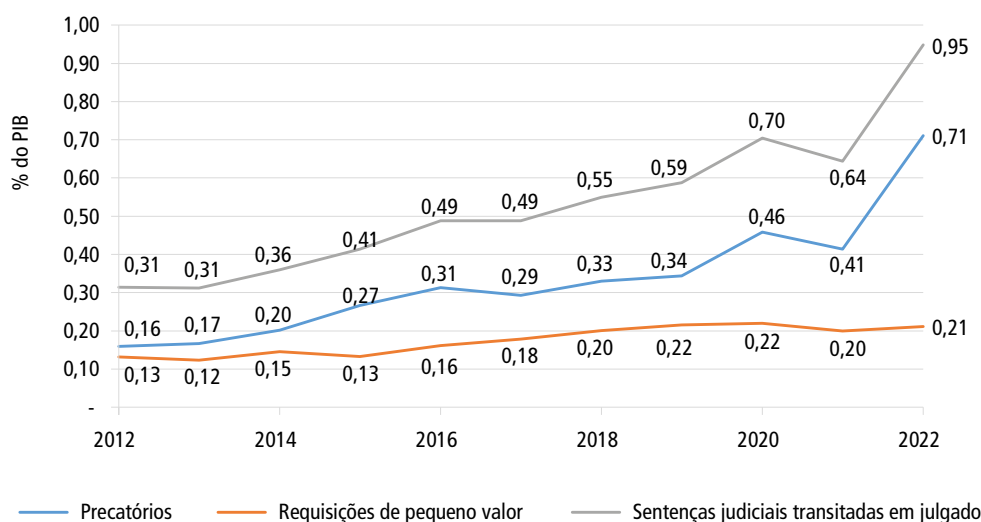
5.10.1. DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS

Os pagamentos decorrentes de decisões judiciais, regulados pelo art. 100 da Constituição¹⁰², constituem significativa despesa primária obrigatória da União, cujo valor alcança R\$ 89,1 bilhões no PLOA 2022¹⁰³ e se refere a gastos com pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e inversões financeiras.

Os valores propostos pelo PLOA 2022 para cumprimento de sentenças judiciais representam aumento nominal de 78,7% em relação ao pago no exercício de 2020 (R\$ 49,9 bilhões)¹⁰⁴ e de 60,2% sobre o autorizado para 2021 (R\$ 55,6 bilhões).

O Gráfico 8 apresenta a evolução dos gastos, em percentual do PIB, com o pagamento de precatórios e de requisições de pequeno valor (RPV), que constituem as duas principais ações do programa “0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais”, e o total de despesa primária desse programa.

GRÁFICO 8 – DESPESAS COM PRECATÓRIOS E RPV E TOTAL DAS DESPESAS COM SENTENÇAS JUDICIAIS



Fonte: Siop.

Valores: 2012 a 2021, dotações autorizadas; 2022, previsões do PLOA 2022.

PIBs de 2021 e 2022 com base nas previsões constantes da Mensagem do PLOA 2022.

¹⁰² “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”.

¹⁰³ Despesas classificadas com RP 1 (despesas primárias obrigatórias) constantes do programa “0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais”.

¹⁰⁴ Inclui pagamentos à conta de restos a pagar.

O Gráfico 8 evidencia crescimento importante do pagamento de precatórios, que passou de 0,16% do PIB em 2012 para 0,71% do PIB projetado para 2022. O acréscimo mais acentuado, verificado de 2021 (previsão de 0,41% do PIB) para 2022, decorre do aumento nominal nos montantes de precatórios verificados em todos os ramos do Poder Judiciário, destacando-se precatórios relativos a demandas afetas ao Fundef, expedidos pelo Supremo Tribunal Federal, tendo como beneficiários determinados Estados da Federação. Como consequência, as despesas decorrentes de sentenças judiciais, que também abrangem o pagamento de RPV e demais sentenças, devem atingir 0,95% do PIB em 2022.

A PEC nº 23/2021 pretende alterar a regra de parcelamento dos precatórios de grande valor prevista no § 20 do art. 100 da Constituição. Assim, além de continuar sendo parcelados os precatórios cujo valor supere 15% do montante devido (regra atual), passarão a ser pagos em 10 parcelas (15% até o final do exercício seguinte e o restante em 9 parcelas anuais) aqueles superiores a 1.000 vezes o montante considerado de pequeno valor (no caso da União, valor atualmente equivalente a R\$ 66 milhões). Além disso, o novo art. 101-A do ADCT, proposto na referida PEC, com vigência até dezembro de 2029, estabelece regra complementar à norma permanente do § 20 do art. 100, permitindo o parcelamento dos maiores precatórios requisitados. Assim, seriam parcelados (15% à vista e o restante em nove parcelas anuais corrigidas pela SELIC), em ordem decrescente de valor, os precatórios que fizessem com que a soma dos valores requisitados da União superasse 2,6% da receita corrente líquida acumulada dos doze meses anteriores ao da requisição.

Vale ressaltar que, além do valor constante do PLOA 2022, há estimativas de perdas judiciais e administrativas prováveis da União, apuradas em 30/06/2021, de R\$ 768,4 bilhões. As provisões correspondentes estão registradas principalmente no Ministério da Economia (R\$ 490,4 bilhões) e na Advocacia-Geral da União (R\$ 277,0 bilhões)¹⁰⁵.

De acordo com o art. 12, inciso IX, da LDO 2022, 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 2022 as ações relacionadas na Tabela 45.

TABELA 45 – AÇÕES DESTINADAS AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS

R\$ milhões	
Ação	Valor
0005 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS)	66.819,7
0625 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO DE PEQUENO VALOR	19.892,9
00N2 - CUMPRIMENTO DE SENTENÇA JUDICIAL - INSTITUTO AERUS DE SEGURIDADE SOCIAL - PROCESSO Nº 0010295-77.2004.4.01.3400	843,4
0022 - SENTENÇAS JUDICIAIS DEVIDAS POR EMPRESAS ESTATAIS	828,7
00QY - ACORDOS REFERENTES A PASSIVOS ATUARIAIS DE ESTATAIS DEPENDENTES	540,1
00QG - ANISTIADOS POLÍTICOS - RETROATIVOS CONCEDIDOS POR DECISÕES JUDICIAIS	111,0
00R0 - PAGAMENTO DE ACORDO HOMOLOGADO EM JUÍZO - SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS - AÇÃO TRABALHISTA 204700-25.1989.5.02.0039	45,1
0734 - INDENIZAÇÃO A VÍTIMAS DE VIOLAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS PELA UNIÃO POR MEIO DA ADESÃO A TRATADOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	34,8
Total	89.115,8

Fonte: PLOA 2022.

A distribuição das ações orçamentárias arroladas anteriormente é também demonstrada na Tabela 46, desta vez com o detalhamento dos órgãos e dos grupos de natureza de despesa - GND.

¹⁰⁵ Balanço Geral da União (BGU) 2º trimestre de 2021, "19 - Riscos Fiscais com Demandas Judiciais e Precatórios", https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41280, p. 168, em 10 set. 2021.

TABELA 46 - DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS POR ÓRGÃO E GND

R\$ milhões

Órgão	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Inversões Financeiras	Total
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	180,0	110,3	1.431,4	1.721,7
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	45,4	1,3		46,7
25000 - Ministério da Economia	205,3	286,0		491,3
26000 - Ministério da Educação	813,2	115,9	0,1	929,2
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	10,1	5,3		15,4
32000 - Ministério de Minas e Energia	57,5	4,5		62,0
36000 - Ministério da Saúde	572,1	262,6		834,7
39000 - Ministério da Infraestrutura	20,3	78,9	10,9	110,0
40000 - Ministério do Trabalho e Previdência	1.161,9	31.077,5		32.239,4
41000 - Ministério das Comunicações	21,7	9,5		31,2
44000 - Ministério do Meio Ambiente	124,9	19,0	144,4	288,4
52000 - Ministério da Defesa	6,5	1,9		8,4
53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional	471,8	46,7	0,4	518,9
54000 - Ministério do Turismo	5,8	0,2		6,0
55000 - Ministério da Cidadania		1.635,0		1.635,0
71000 - Encargos Financeiros da União	9.978,8	39.409,8	691,9	50.080,5
81000 - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos		34,8		34,8
83000 - Banco Central do Brasil	33,7	28,4		62,1
TOTAL	13.709,2	73.127,5	2.279,1	89.115,8

Fonte: PLOA 2022.

5.10.2. FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS E FUNDO PARTIDÁRIO

O PLOA 2022 destinou ao Fundo Especial de Financiamento de Campanhas R\$ 2,128 bilhões, valor 4,5% superior à despesa de R\$ 2,035 bilhões autorizada em 2020.

Esse fundo é composto de duas parcelas. A primeira, de valor equivalente à compensação fiscal que as emissoras de rádio e TV receberam pela divulgação da propaganda partidária em 2016 e 2017, atualizada pelo INPC. A segunda, correspondente à redução da reserva de contingência destinada ao atendimento de emendas de bancada estadual de execução obrigatória.

O inciso XXVII do *caput* do art. 12 do PLDO 2022, vetado pelo Executivo, estabelecia que:

Art. 12. O Projeto de Lei Orçamentária de 2022, a respectiva Lei e os créditos adicionais discriminarão, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas a:

XXVII - Fundo Especial de Financiamento de Campanha, financiado com recursos da reserva prevista no inciso II do § 4º do art. 13, no valor correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) da soma das dotações para a Justiça Eleitoral para exercício de 2021 e as constantes do Projeto de Lei Orçamentária para 2022, acrescentado do valor previsto no inciso I do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997;

Referido dispositivo tinha por objetivo fixar, por meio da LDO, o valor do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, em decorrência da redação do inciso II do *caput* do art. 16-C¹⁰⁶ da Lei nº 9.504/1997 (com redação dada pela Lei nº 13.877/2019).

¹⁰⁶ Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente:

I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;

Diante do veto, a parcela da reserva para o atendimento de emendas de bancada estadual a ser redirecionada ao fundo pôde ser livremente determinada no PLOA 2022. Então, o Poder Executivo remanejou o valor de R\$ 1,316 bilhão da reserva a que se refere o inciso II do § 4º do art. 13 da LDO 2022¹⁰⁷ em favor do referido fundo. Considerando que a dotação total do fundo é R\$ 2,128 bilhões, conclui-se que a parcela de valor correspondente à compensação fiscal, anteriormente mencionada, é de R\$ 812 milhões.

Quanto ao Fundo Partidário, o valor programado para 2022 é de R\$ 1,06 bilhão, o que corresponde ao montante de R\$ 979,4 milhões, autorizado em 2021, corrigido por 8,35%, equivalente ao IPCA acumulado entre jul/2020 e jun/2021, com fundamento no § 4º do art. 23 da LDO 2022¹⁰⁸. Esse critério de correção tem sido utilizado desde a LDO 2018.

5.10.3. CENSO DEMOGRÁFICO

O censo demográfico, a cargo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), produz informações atualizadas indispensáveis para o cálculo das parcelas transferidas pelo Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM), para a adoção de decisões sobre a realização de investimentos públicos e privados e para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas pelos entes da Federação, como as relativas à transferência de renda, educação e saúde.

O censo deve responder a diversas perguntas sobre o tamanho da população, sua distribuição no território nacional, condições em que vivem os brasileiros, níveis de escolaridade, emprego, renda etc.

Segundo o IBGE, em 2022 ocorrerá a maior operação de recenseamento já organizada no país. Apresentam-se a seguir algumas informações importantes sobre essa operação:

- **População:** mais de 213 milhões de habitantes, aproximadamente 71 milhões de endereços a serem visitados, em 5.570¹⁰⁹ municípios;
- **Pessoal envolvido:** previsão de mais de 230 mil pessoas contratadas, temporariamente, para os trabalhos de coleta de dados, supervisão, apoio técnico-administrativo e apuração dos resultados;
- **Estrutura de trabalho:** 27 Unidades estaduais, 560 agências do IBGE, 6.100 postos de coleta municipais e 1.450 coordenações regionais;
- **Mapas:** serão utilizados 5.570 mapas municipais, 30.000 mapas de cidades, vilas e localidades e mais de 420 mil arquivos digitais e impressos dos setores censitários para orientar os recenseadores na sua área de trabalho;
- **Tecnologia:** operação totalmente informatizada, com a utilização de formulários na WEB e de equipamentos móveis para a coleta de dados, da *internet* para o suporte de comunicações e tráfego de dados e de *data centers* de alto desempenho.

O primeiro censo demográfico brasileiro foi realizado em 1872 e, desde 1920, tem sido feito decenalmente, nos anos terminados em zero, com três exceções apenas: não foi realizado em 1930 devido à Revolução; foi adiado de 1990 para 1991 no governo Collor; e, finalmente, foi adiado de 2020 para 2022, em decorrência da pandemia de Covid-19.

Rememore-se que o PLOA 2021 previa R\$ 2 bilhões para a realização da pesquisa, mas a dotação foi alterada durante a tramitação do projeto no Congresso, sendo reduzida para R\$ 71 milhões, valor que constou

II - ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual.

¹⁰⁷ Art. 13 ... § 4º O Projeto de Lei Orçamentária de 2022 conterá reservas específicas para atender a: (...)

II - emendas de bancada estadual de execução obrigatória, em montante correspondente ao previsto no art. 3º da Emenda à Constituição nº 100, de 2019, descontados os recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha, de que trata o inciso II do caput do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

¹⁰⁸ Art. 23, § 4º, da LDO 2022:

§ 4º As dotações do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos - Fundo Partidário constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2022 e aprovadas na respectiva Lei corresponderão ao valor pago no exercício de 2016 corrigido na forma do disposto no § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

¹⁰⁹ Inclui o Distrito Federal e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha/PE.

do projeto de lei encaminhado para sanção presidencial. Após vetos, a dotação da ação resumiu-se a R\$ 53,2 milhões na lei orçamentária. Atualmente a dotação orçamentária autorizada para a despesa (após créditos adicionais) monta R\$ 135,5 milhões.

A redução dos recursos inicialmente previstos para este ano levou o IBGE a reprogramar a realização do censo para 2022. Importa ressaltar que, em abril deste ano, o então ministro do Supremo Tribunal Federal Marco Aurélio Mello concedeu liminar¹¹⁰ para a execução da pesquisa ainda em 2021. Contudo, o plenário da corte decidiu que, por conta da pandemia de Covid-19 e do tempo necessário para a realização, o censo demográfico poderia ser feito em 2022, com os trabalhos de preparação começando ainda neste ano.

O PLOA 2022 destina R\$ 2 bilhões para a realização do censo, consignados na ação "20U7 - Censos Demográfico, Agropecuário e Geográfico".

Em nota de esclarecimento divulgada¹¹¹ em 31/08/2021, o IBGE informou que havia estimado em sua proposta orçamentária, em junho de 2022, o valor de R\$ 2,29 bilhões para a realização do censo, mas foi atendido em valor inferior, de R\$ 2 bilhões. O instituto reafirmou em sua nota a necessidade do valor inicialmente solicitado e mencionou que empreenderá esforços junto ao Parlamento para a complementação do valor constante do PLOA 2022.

5.11. 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 demais encargos 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.

Conforme a Tabela 47, reproduzida da Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2022, as despesas financeiras totalizam R\$ 2.620,9 bilhões, sendo R\$ 351,4 bilhões de juros e encargos, R\$ 2.120,2 bilhões de amortização da dívida e R\$ 149,3 bilhões referentes às demais despesas financeiras. Esses montantes equivalem, respectivamente, a 3,7%, 22,6% e 1,6% do PIB. Em relação aos valores reprogramados de 2021, verifica-se elevação da ordem de 0,4% do PIB, em decorrência, exclusivamente, do maior volume das despesas com a amortização da dívida pública.

TABELA 47 – DESPESAS FINANCEIRAS DO GOVERNO CENTRAL

Discriminação	Realizado 2020		Reprogramação LOA 2021		PLOA 2022	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
XV.1. Juros e Encargos da Dívida	346.844,6	4,7	362.618,2	4,2	351.421,0	3,7
XV.2. Amortização da Dívida	1.036.066,6	14,0	1.873.784,8	21,7	2.120.206,8	22,6
XV.3. Demais	89.876,1	1,2	139.338,8	1,6	149.293,9	1,6
TOTAL	1.472.787,2	19,9	2.375.741,8	27,5	2.620.921,6	27,9

Fonte: Mensagem Presidencial (PLOA 2022), p. 55.

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 da Secretaria do Tesouro Nacional, estão relacionados na Tabela 48, que discrimina três grandes conjuntos de informações: o estoque, a composição e a estrutura de vencimentos da dívida pública federal (DPF). As duas últimas colunas mostram os intervalos de referência para o comportamento esperado da DPF, ao longo de 2021.

¹¹⁰ No âmbito da Ação Cível Originária (ACO) 3508, ajuizada pelo Estado do Maranhão.

¹¹¹ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques.html?destaque=31499>.

Os crescentes estoques brutos da DPF são condicionados por um conjunto de fatores. Lado às emissões de dívida, destinadas à cobertura de despesas públicas, também contribuem o reconhecimento de passivos contingentes e 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 da Secretaria 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.

TABELA 48 – ESTOQUE DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL (DPF)

R\$ bilhões

Indicador	Dez/18	Dez/19	Dez/20	Jul/21	Limite para 2021	
					Mínimo	Máximo
DPF em mercado (R\$ bilhões)	3.877,1	4.248,9	5.009,6	5.396,0	5.500,0	5.800,0
Composição da DPF						
Prefixado (%)	33,0	31,0	34,8	32,1	31,0	35,0
Índice de Preços (%)	27,5	26,0	25,3	27,6	26,0	30,0
Taxa Flutuante (%)	35,5	38,9	34,8	35,7	33,0	37,0
Câmbio (%)	4,0	4,1	5,1	4,7	3,0	7,0
Estrutura de Vencimentos						
% vincendo em 12 meses	16,3	18,7	27,6	22,7	22,0	27,0
Prazo Médio (anos)	4,1	4,0	3,6	3,8	3,4	3,8

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-mensal-da-divida-rmd/2021/7/>).

A fim de alcançar esse objetivo, a gestão da DPF está associada ao cumprimento de algumas diretrizes básicas. As diretrizes contemplam: substituir gradualmente, na composição da dívida, os títulos remunerados com taxas de juros flutuantes por aqueles com rentabilidade prefixada ou remunerados por índice de preços; suavizar a estrutura de vencimentos, evitando a excessiva concentração de exigibilidades no curto prazo e, no curso de cada exercício fiscal, em certos períodos do ano; aumentar o prazo médio das exigibilidades; desenvolver estrutura a termo de taxas de juros; oferecer melhores condições de liquidez aos títulos públicos federais no mercado secundário; diversificar e ampliar a base de investidores; manter a reserva de liquidez acima de seu nível prudencial.

Embora essas sejam diretrizes já adotadas há algum tempo, verifica-se certa dificuldade em sua consecução. As séries históricas apontam crescente concentração de dívida de curto prazo, tendência essa naturalmente acompanhada pela redução no prazo médio de vencimento da DPF, além de certa dificuldade para substituir, na composição da dívida, as exigibilidades atreladas a taxas flutuantes e ao câmbio por aquelas prefixadas ou remuneradas por índice de preços.

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).

5.11.1. 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).

5.11.1.1. Juros e encargos da dívida (GND 2)

Os juros e encargos constantes do PLOA 2022, estimados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), constam da Tabela 49.

TABELA 49 – JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA

R\$ milhões

Exercício	Valor
2020 (Liquidado)	346.683,9
2021 (Autorizado)	362.617,9
2022 (PLOA 2021)	351.421,0

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 Central, conforme Tabela 50.

TABELA 50 – JUROS NOMINAIS – NFSP

R\$ milhões

Exercício	Valor
2020 (Realizado)	266.657,2
2021 (Reprogramado)	346.123,9
2022 (PLOA 2022)	428.470,6

Fonte: Mensagem Presidencial (PLOA 2022)

A diferença entre os valores apresentados nas duas tabelas anteriores é esperada. De fato, na Tabela 49, os valores têm natureza orçamentária, constituindo os montantes necessários ao pagamento de juros e encargos ao longo do exercício financeiro. Na Tabela 50, os valores abrangem os juros ativos (a receber) e os passivos (a pagar), de modo que os montantes expressam os juros líquidos incorridos ou a incorrer em cada exercício, os quais, de acordo com o regime de competência, independem de pagamentos, de recebimentos ou mesmo de sua orçamentação.

5.11.1.2. Amortização da dívida (GND 6)

O PLOA 2022 mostra, quanto às despesas com amortização, elevação das expectativas de desembolso para o próximo exercício, tomando-se em consideração o montante autorizado em 2021, conforme demonstrado na Tabela 51.

TABELA 51 – AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

R\$ milhões

Exercício	Valor
2020 (Liquidado)	1.034.854,6
2021 (Autorizado)	1.873.785,1
2022 (PLOA 2022)	2.120.206,8

Fonte: SIAFI, Siga Brasil e PLOA 2021

A Tabela 52 discrimina as despesas com a amortização da dívida com base nas fontes de recursos que lhes são destinadas no PLOA 2022.

TABELA 52 - AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA POR FONTE DE RECURSOS

R\$ milhões

Código	Descrição	Valor
100	Recursos Primários de Livre Aplicação	39.782,6
143	Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Refinanciamento da Dívida Pública Federal	1.884.865,5
148	Operações de Crédito Externas - em Moeda	455,0
159	Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Refinanciamento de Dívidas de Médio e Longo Prazos	71.676,7
162	Recursos da União Decorrentes da Alienação de Bens e Direitos do Patrimônio Público	17,1
171	Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - BEA/BIB	159,2
173	Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - Estados e Municípios	28.951,8
180	Recursos Próprios Financeiros	15,6
187	Alienação de Títulos e Valores Mobiliários	1.664,3
188	Recursos Financeiros de Livre Aplicação	47.172,0
197	Dividendos da União	26.284,9
900	Recursos Primários de Livre Aplicação - Condicionados	19.162,0
TOTAL		2.120.206,8

Fonte: Siga Brasil, Senado Federal.

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”. Essa fonte de recursos está associada à rolagem da dívida pública. A dotação para refinanciamento da dívida, no exercício financeiro de 2022, de R\$ 1.884,9 bilhões, representa aumento de R\$ 281,3 bilhões em relação ao montante constante do PLOA 2021 (R\$ 1.603,5 bilhões).

5.11.2. DEMAIS DESPESAS FINANCEIRAS

As demais despesas financeiras do PLOA 2022 correspondem ao montante de R\$ 115,0 bilhões. A Tabela 53 mostra a distribuição dessas despesas, por esfera orçamentária e GND, excluída a reserva de contingência financeira (classificada como GND 9, no valor de R\$ 34,3 bilhões).

TABELA 53 - DEMAIS DESPESAS FINANCEIRAS POR GND - PLOA 2022

R\$ milhões

Esfera	GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais	GND 3 – Outras Despesas Correntes	GND 5 – Inversões Financeiras	Soma	%
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	25.522,4	1.150,0	88.318,2	114.990,7	100,0
Fiscal	23.157,5	1.150,0	88.313,7	112.621,2	97,9
Seguridade Social	2.364,9	-	4,5	2.369,4	2,1
%	22,2	1,0	76,8	100,0	

Fonte: SIAFI e PLOA 2021

Essas despesas distribuem-se entre o orçamento fiscal (97,9%) e o orçamento da seguridade social (2,1%). 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\$ 23,3 bilhões. Os principais gastos, ao abrigo do GND 5, incluem as seguintes ações: “Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES”, com R\$ 24,0 bilhões, “Promoção de Investimentos no Brasil e no Exterior: Fundo Social - FS”, com R\$ 12,6 bilhões, e “Concessão de Financiamento Estudantil - FIES (Lei nº 10.260, de 2001)”, com R\$ 5,5 bilhões. O GND 3, contemplando 1,0% das demais despesas financeiras, concentra-se nas ações “Obrigações com a Garantia de Contratos de Financiamento Habitacional”, com R\$ 644,8 milhões, e “Operacionalização do Fundo de Compensação e Variações Salariais - FCVS”, com R\$ 364,4 milhões.

5.12. RESERVAS DE CONTINGÊNCIA

O PLOA 2022 contém reservas de contingência que totalizam R\$ 58,5 bilhões, constituídas em consonância com dispositivos da LDO 2022 e registradas nas ações “0Z00 - Reserva de Contingência Financeira” (R\$ 35,5 bilhões) e “0Z01 - Reserva de Contingência Fiscal - Primária” (R\$ 23,0 bilhões).

5.12.1. RESERVA DE CONTINGÊNCIA GERAL

A LDO 2022, em seu art. 13, *caput*, prevê a inclusão de reserva de contingência fiscal em montante correspondente a, no mínimo, 0,2% da receita corrente líquida constante do respectivo projeto, destinada à cobertura de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, em observância ao art. 5º, inciso III, da LRF.

Consta da proposta orçamentária dotação de R\$ 2,1 bilhões (ação 0Z00 - Reserva de Contingência - Financeira”, subtítulo “6498 - Reserva de Contingência - Fiscal”), integralmente classificada como despesa financeira (RP 0), na fonte “188 - Remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional”. Esse montante corresponde ao valor mínimo previsto na LDO 2022.

Considerando que essa reserva de contingência se destina a dar cumprimento ao art. 5º, inciso III, da LRF, seria desejável que a dotação correspondente fosse classificada como despesa primária, de modo a efetivamente possibilitar a cobertura de riscos fiscais.

Contudo, 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 para o cumprimento da meta de resultado primário na proposta orçamentária.

5.12.2. RESERVAS DE CONTINGÊNCIA ESPECÍFICAS

Além da reserva de contingência destinada a dar cumprimento ao art. 5º, inciso III, da LRF, a LDO 2022 prevê a constituição de outras reservas no projeto de lei orçamentária.

5.12.2.1. Reservas à conta de receitas próprias e vinculadas

Com fundamento no art. 13, § 1º, inciso I, da LDO 2022, foram constituídas reservas à conta de receitas próprias e vinculadas¹¹² de diversos órgãos, totalizando R\$ 32,2 bilhões, conforme discriminado na Tabela 54.

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 líquida¹¹³.

**TABELA 54 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA ESPECÍFICAS
RECEITAS PRÓPRIAS E VINCULADAS**

R\$ milhões

Órgão	Valor
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	305,7
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	151,1
25000 - Ministério da Economia	4.753,9
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	590,9
32000 - Ministério de Minas e Energia	3.817,8

¹¹² As dotações constam da ação “0Z00 – 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”.

¹¹³ Após a edição de leis que alteram a vinculação, os recursos podem ser utilizados para finalidades diversas, inclusive pagamento do serviço da dívida.

Órgão	Valor
36000 - Ministério da Saúde	35,9
39000 - Ministério da Infraestrutura	4.945,0
40000 - Ministério do Trabalho e Previdência	48,3
41000 - Ministério das Comunicações	437,9
44000 - Ministério do Meio Ambiente	330,8
52000 - Ministério da Defesa	262,0
53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional	184,9
54000 - Ministério do Turismo	746,8
55000 - Ministério da Cidadania	211,1
71000 - Encargos Financeiros da União	13.468,7
74000 - Operações Oficiais de Crédito	313,9
81000 - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	405,6
90000 - Reserva de Contingência	1.167,7
Total	32.178,1

Fonte: Siga Brasil / PLOA 2022.

5.12.2.2. Reservas para atender programação ou necessidade específica

O PLOA 2022, com fundamento no art. 13, § 1º, inciso II, da LDO 2022, também apresenta reservas para atender programação ou necessidade específicas, totalizando R\$ 8,0 bilhões, sendo R\$ 1,2 bilhão em despesas financeiras e R\$ 6,8 bilhões em despesas primárias. Os dados estão demonstrados na Tabela 55 a seguir.

**TABELA 55 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA ESPECÍFICAS
PROGRAMAÇÃO OU NECESSIDADE ESPECÍFICA**

R\$ milhões

Órgão	Despesa			
	Financeira	Primária Obrigatória	Primária Discricionária	Total
Despesa com Pessoal e Encargos	1.166,0	6.676,0		7.842,0
01000 - Câmara dos Deputados	0,8	11,2		12,1
02000 - Senado Federal	0,6	9,4		10,0
03000 - Tribunal de Contas da União	1,4	6,9		8,3
10000 - Supremo Tribunal Federal	1,4	7,3		8,7
11000 - Superior Tribunal de Justiça	1,9	9,2		11,1
12000 - Justiça Federal	6,8	45,0		51,8
13000 - Justiça Militar da União	0,5	2,5		3,0
14000 - Justiça Eleitoral	7,6	58,8		66,4
15000 - Justiça do Trabalho	10,5	69,7		80,3
16000 - Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	3,0	18,4		21,4
17000 - Conselho Nacional de Justiça	0,0	0,9		0,9
26000 - Ministério da Educação	359,7	1.552,1		1.911,9
29000 - Defensoria Pública da União	14,9	80,5		95,4
34000 - Ministério Público da União	1,8	21,8		23,5
71000 - Encargos Financeiros da União	754,9	4.782,3		5.537,2
Despesas Diversas			138,5	138,5
02000 - Senado Federal			138,5	138,5
Total	1.166,0	6.676,0	138,5	7.980,5

Fonte: SIOP/ PLOA 2022

Quase a totalidade dos recursos alocados nessas reservas (R\$ 7,8 bilhões) correspondem a despesas de pessoal e encargos sociais, sendo que os montantes classificados como despesa financeira referem-se à contribuição patronal para o plano de seguridade social do servidor. Tais despesas de pessoal em reserva de contingência prestam-se, de forma geral, para abrigar as autorizações constantes do Anexo V. No caso do órgão 71000 - Encargos Financeiros da União, as dotações da reserva também atendem despesas com o crescimento vegetativo da folha de pagamento, acordos coletivos de empresas estatais e contratações temporárias, entre outras.

O valor residual desta reserva de contingência, de R\$ 138,5 milhões, destina-se ao atendimento de despesas discricionárias diversas do Senado Federal, conforme consta de plano orçamentário específico.

5.12.2.3. Reservas para atender emendas individuais e de bancada impositivas

Por fim, o PLOA 2022, com fundamento no art. 13, § 4º, da LDO 2022, 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 (EC nº 95/2016), deve-se corrigir o valor referente ao exercício imediatamente anterior pela variação do IPCA no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária (8,35%).

Para as emendas de bancada impositivas, a partir de 2022, o montante de execução obrigatória do ano anterior (R\$ 6,5 bilhões, segundo cálculo do Executivo) deve ser corrigido pelo mesmo critério das emendas individuais, o que resultaria em R\$ 7,0 bilhões para a reserva destinada às emendas de bancada. A LDO 2022, contudo, autorizou que essa reserva sofresse desconto dos recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanhas. Com fundamento nessa autorização, o Executivo deduziu R\$ 1,3 bilhão do montante de execução obrigatória atualizado, resultando em uma reserva de R\$ 5,7 bilhões para essas emendas no PLOA 2022.

No PLOA 2022 essas reservas totalizam R\$ 16,2 bilhões, sendo R\$ 10,5 bilhões para as emendas individuais e R\$ 5,7 bilhões para as emendas de bancada estadual. Os valores relativos à reserva para emendas individuais estão demonstrados na Tabela 56 a seguir.

TABELA 56 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIAS ESPECÍFICAS – EMENDAS INDIVIDUAIS

Valor em R\$

Órgão	PLOA 2022
36000 - Ministério da Saúde	5.238.891.512
90000 - Reserva de Contingência	5.238.891.512
Total da reserva para emendas individuais	10.477.783.024
Valor das emendas por parlamentar	17.639.365

Fonte: SIGA-BRASIL/PLOA 2022.

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. De fato, conforme disposto na Constituição Federal, em seu art. 166, § 9º, metade dos valores das emendas individuais deverá ser destinado a tal finalidade e, conforme estipulado no § 10 do mesmo artigo, a execução das despesas correspondentes deverá ser computada para fins do cumprimento da aplicação mínima a que se refere o art. 198, § 2º, inciso I, da Lei Maior.

Ademais, verifica-se que o valor calculado para elaboração de emendas por mandato parlamentar totaliza R\$ 17,6 milhões.

No tocante às emendas de bancada impositivas, os valores das reservas encontram-se demonstrados na Tabela 57.

**TABELA 57 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIAS ESPECÍFICAS
EMENDAS DE BANCADA IMPOSITIVAS**

Valores em R\$

Órgão	PLOA 2022
36000 - Ministério da Saúde	2.873.797.928
90000 - Reserva de Contingência	2.873.797.928
Total da reserva para emendas de bancada estadual	5.747.595.856
Valor das emendas por bancada estadual (se igualitário)	212.873.920

Fonte: SIGA-BRASIL/PLOA 2022.

À semelhança do procedimento adotado quanto às emendas individuais, nota-se que parte do valor reservado para emendas impositivas de bancada estadual foi destinado ao Ministério da Saúde, permanecendo o restante em 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 ou a repartição dos valores pelas bancadas estaduais. Até o PLOA 2019, quando as emendas impositivas de bancadas estaduais decorriam tão somente de dispositivos da LDO, os valores globais fixados foram repartidos igualmente entre as 27 representações estaduais. 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 Avaliação de Emendas. Para o PLOA 2021, a CMO aprovou a Instrução Normativa nº 01/2021, que manteve o mesmo critério de distribuição aplicado em anos anteriores.

Considerando a manutenção desse critério (1/27 por bancada), o valor das emendas alcança R\$ 212,9 milhões para cada bancada estadual.

Além disso, nota-se que os valores previstos no PLOA 2022 (R\$ 5,7 bilhões) se mostram 21,3% inferiores aos R\$ 7,3 bilhões consignados na LOA 2021. Sobre tal fato, dois pontos merecem ser destacados.

Inicialmente, como já descrito, a LDO 2022 autorizou que essa reserva sofresse desconto dos recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, resultando em redução de R\$ 1,3 bilhão.

Em segundo lugar, ressalta-se que tal redução também parece estar relacionada a uma divergência entre o Poder Executivo e o TCU sobre o valor da receita corrente líquida apurada em 2020.

Segundo o TCU, os recursos transferidos pela União a Estados e Municípios para o enfrentamento da pandemia de Covid-19 devem ser classificados como despesas próprias da União, e não como repartição de receitas. Foi com base nesse entendimento que o valor das emendas de bancada estadual para 2021 foi ampliado, durante a tramitação do PLOA 2021 no Congresso Nacional, de R\$ 6,7 bilhões para 7,3 bilhões.

O Executivo, por sua vez, defende que as transferências constituem repartição de receitas, razão pela qual seu montante deveria ser deduzido para fins de apuração da receita corrente líquida de 2020, que assim teria atingido R\$ 651,9 bilhões. Como consequência, o Executivo considera que a base inicial para o cálculo do montante de execução obrigatória das emendas é de 6,5 bilhões (1% da RCL). Após a atualização desse valor pelo IPCA e a dedução de R\$ 1,3 bilhão destinado ao Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, chega-se ao montante de R\$ 5,7 bilhões reservado para o atendimento das emendas de bancada estadual.

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 dos orçamentos da União (benefícios ou subsídios explícitos).

Ao mesmo tempo, referida portaria dispõe que 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. Não sendo o caso de dotações orçamentárias serem constituídas para suportá-los, esses benefícios ou subsídios são caracterizados como implícitos.

Em conformidade com o art. 10 da LDO 2022 e com o inciso VII, alínea e, do Anexo II, as informações complementares ao PLOA 2022 demonstram os subsídios financeiros e creditícios concedidos, pela União, relacionados por espécie de benefício, identificando-se, para cada um, o órgão gestor, o banco operador, a respectiva legislação autorizativa e a região contemplada, em cumprimento ao disposto no mencionado art. 165, § 6º, da Constituição. Para 2022, o Poder Executivo estima o total desses benefícios financeiros e creditícios em R\$ 71,2 bilhões, o que revela crescimento de cerca de 10,7% em relação ao montante estimado de R\$ 64,3 bilhões para 2021, acima, portanto, da inflação medida pelo IPCA. Essa evolução consta da Tabela 58.

TABELA 58 - BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS – 2019 A 2022

R\$ bilhões

Ano	Benefícios financeiros e creditícios ⁽¹⁾	Despesa total	Benefícios como proporção da despesa total
2019 (realizado) ⁽²⁾	38,6	2.846,8	1,36%
2020 (realizado) ⁽²⁾	26,0	3.718,1	0,70%
2021 (autorizado)	64,3	4.312,6	1,49%
2022 (estimado)	71,2	4.619,7	1,54%
Variação nominal 2021/2022	10,70%	7,1%	-

Fonte: Siga Brasil e PLOA 2022. (1) Informações Complementares; (2) empenhado.

A previsão para 2022 é de queda na participação dos benefícios financeiros e creditícios para as regiões Sudeste e Centro-Oeste, e de elevação para as regiões Nordeste, Norte e Sul, com crescimento mais acentuado nas duas últimas.

TABELA 59 - DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

Região	2021 (%)	2022 (%)	Variação na participação
Norte	6,1%	7,2%	18,0%
Nordeste	20,8%	21,9%	5,3%
Centro-Oeste	8,4%	7,8%	-7,1%
Sudeste	51,5%	48,0%	-6,8%
Sul	13,2%	15,1%	14,4%
Total	100,0%	100,0%	-

Fonte: Informações Complementares PLOA 2022

Destaque-se ainda, das informações complementares prestadas, no contexto da regionalização dos benefícios financeiros e creditícios para 2022:

- a) os benefícios financeiros explícitos do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), apresentam o mesmo valor do ano anterior, R\$ 25,0 bilhões, e representam cerca de 59,2% dessa modalidade, com grande alocação relativa para a Região Sudeste (91,9%). No caso do Pronaf (equalização), são da ordem de R\$ 4,1 bilhões, concentrados nas regiões Sul (56,5%) e Sudeste (23,4%);
- b) os benefícios creditícios implícitos dos Fundos Constitucionais (FCO, FNE e FNO), com valor de R\$ 12,0 bilhões, têm participação de 41,6% no total dessa modalidade de subsídios. Aqui, realce para a Região Nordeste, com cerca de 60,0% desse montante.

No exame dos custos das políticas públicas, identifica-se elevação prevista de aproximadamente R\$ 10,4 bilhões nos subsídios estimados para 2022, segundo Demonstrativo da Variação nos Benefícios Financeiros e Creditícios – 2021 e 2022 (Estimativa), constante das informações complementares. Os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) apresentam a maior sensibilidade individual à variação de 1 ponto percentual, equivalente a R\$ 4,2 bilhões em 2022 e aproximadamente R\$ 3,8 bilhões em 2021. Já os aportes dos Fundos Constitucionais são impactados, na ordem de R\$ 1,9 bilhão em 2022 e R\$ 1,7 bilhão em 2021. Esses dois benefícios, portanto, respondem por cerca de 58,7% dos efeitos da variação no custo de oportunidade do Tesouro Nacional.

Nos termos do art. 158 da LDO 2022, 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, mantendo-se dispositivo similar nas próximas LDOs, entende-se que tais avaliações deveriam passar a integrar as informações complementares referentes aos próximos PLOAs.

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 a contratação de operações de crédito (arts. 4º e 8º do texto do PLOA).

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 2022 traz algumas modificações, as quais são destacados em sequência.

Suplementação de dotações classificadas com RP 0 (despesa financeira)

Dentre as hipóteses específicas de suplementação, o PLOA 2022 acrescenta a ação “0605 - Ressarcimento ao Gestor do Fundo Nacional de Desestatização (Lei nº 9.491, de 1997)”, que poderá ser efetuada à conta de recursos proveniente de: (i) anulação de dotações, limitada a vinte por cento do valor do subtítulo objeto da anulação; (ii) reserva de contingência; (iii) *superavit* financeiro; e (iv) excesso de arrecadação (art. 4º, inciso I, alínea f).

Suplementação de dotações classificadas com RP 1 (despesa primária obrigatória)

Para fins de suplementação das despesas constantes de item do Quadro 10A - Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central, o PLOA 2022 passa a admitir que os recursos possam se originar não apenas da anulação de despesas primárias obrigatórias e discricionárias, da reserva de contingência e do *superavit* financeiro, mas também do excesso de arrecadação (art. 4º, inciso II, alínea a, item 5).

A proposta orçamentária não mais contempla autorização para remanejamento de dotações entre outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras no âmbito de um mesmo subtítulo, ou de dotações consignadas à Política de Garantia de Preços Mínimos e à Formação e Administração de Estoques Reguladores e Estratégicos de Produtos Agropecuários (art. 4º, inciso II, alíneas c e d da LOA 2021).

Suplementação de dotações classificadas com RP 2 (despesa primária discricionária)

A lei orçamentária vigente permite que a suplementação de dotações destinadas a contribuições, anuidades e integralizações de cotas referentes à participação da União em organismos e entidades nacionais e internacionais seja feita à conta, dentre outras origens, de recursos provenientes da anulação de outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras, limitando-se a redução a 20% das dotações consignadas em cada subtítulo objeto de cancelamento.

O PLOA 2022, por sua vez, mantém a autorização de suplementar, mas retira o limite de cancelamento. Isso significa que um subtítulo que abriga o montante a ser destinado a determinado organismo ou entidade pode ser integralmente cancelado para viabilizar a suplementação (art. 4º, inciso III, alínea a, item 2).

Não mais se prevê disposição genérica que possibilita o remanejamento entre outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras no âmbito de um mesmo subtítulo (art. 4º, inciso III, alínea c).

A possibilidade de remanejamento entre outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras no âmbito de cada unidade orçamentária, até o limite de 50% (para o cancelamento e para a suplementação), que as leis orçamentárias vinham permitindo para a maioria das unidades do Ministério da Educação, passou a valer para todas. Assim, a autorização passa a valer também para a administração direta, para o Fundo Nacional

de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) (art. 4º, inciso III, alínea c).

A redação da alínea *f* do inciso III exclui autorização específica para suplementar dotação direcionada à despesa com aquisições para o transporte aerológico destinado ao enfrentamento de emergências. Também não há no PLOA 2022 autorização específica para suplementar dotações destinadas à difusão cultural e divulgação do Brasil no exterior, a qual consta da LOA 2021 (art. 4º, inciso III, alínea *j*).

Suplementação de despesas que tenham parcelas condicionadas na LOA por não atender à regra de ouro

A LOA 2021, em seu art. 4º, inciso VI, autoriza a suplementação de dotações destinadas a despesas primárias 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 efetuada a substituição de fontes, de modo que as despesas possam ser suportadas por recursos que não sejam oriundos de operações de crédito.

A proposta orçamentária não traz disposição similar, o que se justifica em virtude de as despesas condicionadas ao cumprimento do mencionado dispositivo constitucional não mais estarem situadas no âmbito do órgão 93000, mas no órgão que efetivamente executará a despesa. Esse modo de apresentar as despesas, tanto as que estarão aprovadas quando da publicação da lei orçamentária quanto as que dependerão ainda de posterior aprovação da maioria absoluta do Congresso Nacional, está previsto no art. 22 da LDO 2022.

Assim, contando a União com recursos que possam suportar parcialmente as despesas condicionadas, não haverá mais a necessidade de abertura de crédito suplementar por ato próprio do Poder Executivo, mas apenas a troca de fontes efetuada por meio de Portaria do Secretário de Orçamento Federal (arts. 22, § 3º, e 42, § 1º, inciso III, alínea *a*, da LDO 2022).

Prazo para abertura de crédito suplementar por ato próprio

O PLOA 2022 altera o prazo para a abertura de créditos suplementares por ato próprio em geral, passando do dia 15 para o dia 23/12/2022. Em determinados casos, porém, mantém-se a permissão para publicação do ato até o final do exercício financeiro, quando as suplementações se destinarem a (art. 4º, § 5º):

- a) despesas financeiras referentes à contribuição patronal da União para o regime próprio de previdência dos servidores e ao serviço da dívida;
- b) reserva de contingência (hipótese não prevista no PLOA 2021);
- c) despesas primárias obrigatórias;
- d) despesas primárias discricionárias abrangidas pela subfunção defesa civil, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional, e as relativas a operações de garantia da lei e da ordem, acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade e fortalecimento do controle de fronteiras, no âmbito do Ministério da Defesa.

8. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

O Anexo VI do PLOA 2022 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, da LDO 2022. 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; e
- 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 2021. Desses, apenas o Contrato SR-05/00878/2014, referente ao Lote 05 da BR-116/BA, não consta do Anexo VI da LOA 2021, 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 24/03/2021.

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 2019 e a proposta do COI para o PLOA 2020 e 2021: a) projetos executivos (de obras complementares e de concepção das passarelas, de geometria e de pavimentação) em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório; e b) projeto executivo deficiente pela não apresentação de todos os componentes necessários. Entretanto, a despeito da permanência das irregularidades graves que permeiam o empreendimento desde o exercício de 2019, atualmente não há paralisação física, orçamentária e financeira determinada pelo Congresso Nacional, tampouco há medida cautelar do TCU que ordene a suspensão dos serviços de engenharia.

Sublinhe-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 indicio 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 paralisação¹¹⁴.

É de se destacar, ademais, que não há impedimento legal para que as programações constantes do Anexo VI recebam dotações orçamentárias no PLOA 2022. 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, da LDO 2022.

Cumprir observar ainda que a relação constante do Anexo VI do PLOA 2022 tem caráter preliminar, pois deverá ser atualizada pelo TCU em até cinquenta e cinco dias após o encaminhamento do PLOA 2022 ou posteriormente, já no exercício de 2022, caso novas ocorrências venham a ser identificadas pela Corte de Contas (arts. 139, inciso II, e 142, *caput*, da LDO 2022). Na hipótese de serem identificados 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.

¹¹⁴ Art. 138, inciso II, da LDO 2022.

