

5. Abono Salarial;

b) do gasto com pessoal e encargos sociais, por órgão, explicitando os valores correspondentes aos concursos públicos, à reestruturação de carreiras, aos reajustes gerais e específicos, e demais despesas relevantes;

c) da reserva de contingência e das transferências constitucionais a Estados, Distrito Federal e Municípios;

d) da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;

e) dos subsídios financeiros e creditícios concedidos pela União, relacionados por espécie de benefício, identificando, para cada um, o órgão gestor, banco operador, a respectiva legislação autorizativa e região contemplada, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 6º, da Constituição, considerando:

1. discriminação dos subsídios orçamentários, com identificação dos códigos das respectivas ações orçamentárias e dos efeitos sobre a obtenção do resultado primário (despesa primária ou financeira);

2. discriminação dos subsídios não orçamentários, com identificação dos efeitos sobre a obtenção do resultado primário (despesa primária ou financeira);

3. valores realizados em 2018 e 2019;

4. valores estimados para 2020 e 2021, acompanhados de suas memórias de cálculo; e

5. efeito nas estimativas de cada ponto percentual de variação no custo de oportunidade do Tesouro Nacional, quando aplicável; e

f) das despesas com juros nominais constantes do demonstrativo a que se refere o inciso XXVIII deste Anexo;

VIII - demonstrativos:

a) das receitas de compensações, por item de receita administrada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, e respectivos valores, arrecadadas nos exercícios de 2018, 2019 e 2020, este mês a mês, até junho;

b) dos efeitos, por região, decorrente dos benefícios tributários, com indicação, por tributo, da perda de receita que lhes possa ser atribuída;

c) dos efeitos decorrentes das remissões e anistias, com indicação da perda de receita que lhes possa ser atribuída; e

d) dos efeitos decorrentes da instituição de demais medidas que provoquem redução de receitas não enquadradas nas modalidades de que tratam os demonstrativos das alíneas "b" e "c" deste inciso;

IX - demonstrativo da receita corrente líquida prevista na Proposta Orçamentária de 2021, explicitando a metodologia utilizada;

X - demonstrativo da desvinculação das receitas da União, por natureza de receita orçamentária;

XI - demonstrativo do cumprimento da Regra de Ouro;

XII - demonstrativo da receita orçamentária nos termos do art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e inclusão do efeito da dedução de receitas extraordinárias ou atípicas arrecadadas no período que servir de base para as projeções, que constarão do demonstrativo pelos seus valores nominais absolutos, destacando os seguintes agregados:

a) Receitas Primárias:

1. brutas e líquidas de restituições, administradas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, inclusive aquelas referentes à contribuição dos empregadores e trabalhadores para o Regime Geral de Previdência Social, neste caso desdobrada em contribuição patronal sobre a folha de pagamento, contribuição previdenciária sobre a receita bruta, compensação prevista na Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e demais, com os exercícios de 2019 a 2021



apresentados mês a mês, destacando, para 2021, os efeitos da variação de índices de preços, das alterações da legislação, inclusive das propostas de alteração na legislação, que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional, de iniciativa do Poder Executivo, e dos demais fatores que influenciem as estimativas;

2. Concessões e Permissões, por serviços outorgados, apresentados mês a mês;

3. Compensações Financeiras;

4. Receitas Próprias e de Convênios, por órgão; e

5. Demais Receitas Primárias; e

b) Receitas Financeiras:

1. Operações de Crédito;

2. Receitas Próprias, por órgão; e

3. Demais Receitas Financeiras;

XIII - demonstrativo da previsão por unidade orçamentária, por órgão, por Poder, pelo Ministério Público da União e pela Defensoria Pública da União, bem como o consolidado da União, dos gastos a seguir relacionados, contendo dotação orçamentária constante do Projeto de Lei Orçamentária de 2021, número de beneficiários, custo médio e valor per capita praticado em cada unidade orçamentária, número e data do ato legal autorizativo do referido valor per capita:

a) assistência médica e odontológica;

b) auxílio-alimentação/refeição;

c) assistência pré-escolar; e

d) auxílio-transporte;

XIV - plano de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento, com os valores realizados nos exercícios de 2018 e 2019, a execução provável para 2020 e as estimativas para 2021, consolidadas e discriminadas por agência, região, unidade da Federação, setor de atividade, porte do tomador dos empréstimos e fontes de recursos, evidenciando, ainda, a metodologia de elaboração dos quadros solicitados, da seguinte forma:

a) os empréstimos e financiamentos, inclusive a fundo perdido, deverão ser apresentados demonstrando os saldos anteriores, as concessões, os recebimentos no período com a discriminação das amortizações e encargos e os saldos atuais;

b) a metodologia deve explicitar, tanto para o fluxo das aplicações, quanto para os empréstimos e financiamentos efetivamente concedidos, os recursos próprios, os recursos do Tesouro Nacional e de outras fontes; e

c) a definição do porte do tomador dos empréstimos levará em conta a classificação atualmente adotada pelo BNDES;

XV - relação das entidades, organismos ou associações, nacionais e internacionais, aos quais foram ou serão destinados diretamente recursos a título de subvenções, auxílios ou de contribuições correntes ou de capital nos exercícios de 2019, 2020 e 2021, informando para cada entidade:

a) os valores totais transferidos ou a transferir por exercício;

b) a categoria de programação, detalhada por elemento de despesa, à qual serão apropriadas as referidas transferências em cada exercício;

c) a prévia e específica autorização legal que ampara a transferência, nos termos do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

d) a finalidade e motivação do ato, bem como a importância para o setor público de tal alocação, quando a transferência não for amparada em lei específica;

XVI - relação das dotações do exercício de 2021, detalhadas por subtítulos e elementos de despesa, destinadas a entidades privadas a título de subvenções, auxílios ou contribuições correntes e de capital, não incluídas no inciso XV deste Anexo, especificando os motivos da não identificação prévia e a



necessidade da transferência;

XVII - contratações de pessoal por organismos internacionais para desenvolver projetos junto ao governo, na situação vigente em 31 de julho de 2020 e com previsão de gastos para 2021, informando, relativamente a cada órgão:

a) Organismo Internacional contratante;

b) objeto do contrato;

c) categoria de programação, nos termos do art. 5º, § 1º, desta Lei, que irá atender as despesas em 2021;

d) número de pessoas contratadas, por faixa de remuneração com amplitude de R\$ 1.000,00 (um mil reais);

e) data de início e fim do contrato com cada organismo; e

f) valor total do contrato e forma de reajuste;

XVIII - estoque e arrecadação da Dívida Ativa da União, no exercício de 2019, e as estimativas para os exercícios de 2020 e 2021, segregando por item de receita e identificando, separadamente, as informações do Regime Geral de Previdência Social;

XIX - resultados primários das empresas estatais federais nos exercícios de 2018 e 2019, destacando as principais empresas das demais, a execução provável para 2020 e a estimada para 2021, separando-se, nas despesas, as correspondentes a investimentos;

XX - estimativas das receitas e das despesas adicionais, decorrentes do aumento do salário mínimo em 1 (um) ponto percentual e em R\$ 1,00 (um real);

XXI - dotações de 2021, discriminadas por programas e ações destinados às Regiões Integradas de Desenvolvimento - Ride, conforme o disposto nas Leis Complementares nºs 94, de 19 de fevereiro de 1998, 112 e 113, ambas de 19 de setembro de 2001, e ao Programa Grande Fronteira do Mercosul, nos termos da Lei nº 10.466, de 29 de maio de 2002;

XXII - conjunto de parâmetros estimados pela Secretaria de Política Econômica da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, utilizados na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2021, contendo ao menos, para os exercícios de 2020 e 2021, as variações real e nominal do PIB, da massa salarial dos empregados com carteira assinada, do preço médio do barril de petróleo tipo Brent, e das taxas mensais, nesses dois exercícios, média da taxa de câmbio do dólar americano, da Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP, em dólar, das importações, exceto combustíveis, das aplicações financeiras, do volume comercializado de gasolina e de diesel, da taxa de juros Selic, do IGP-DI, do IPCA e do INPC, cujas atualizações serão encaminhadas, em 22 de novembro de 2020, pelo Ministério da Economia ao Presidente da Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição;

XXIII - com relação à dívida pública federal:

a) estimativas de despesas com amortização, juros e encargos da dívida pública mobiliária federal interna e da dívida pública federal externa, em 2021, separando o pagamento ao Banco Central do Brasil e ao mercado;

b) estoque e composição percentual, por indexador, da dívida pública mobiliária federal interna e da dívida pública federal, junto ao mercado e ao Banco Central do Brasil, em 31 de dezembro dos três últimos anos, em 30 de junho de 2020, e as previsões para 31 de dezembro de 2020 e 2021; e

c) demonstrativo, por Identificador de Doação e de Operação de Crédito - IDOC, das dívidas agrupadas em operações especiais no âmbito dos órgãos "Encargos Financeiros da União" e "Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal", em formato compatível com as informações constantes do Siafi;

XXIV - gastos do Fundo Nacional de Assistência Social, por unidade da Federação, com indicação dos critérios utilizados, discriminados por serviços de ação continuada, executados nos exercícios de 2018 e 2019 e a execução provável em 2020 e 2021, estadualizando inclusive os valores que constaram nas Leis Orçamentárias de 2018 e 2019 na rubrica nacional e que foram transferidos para os Estados e Municípios;



XXV - cadastro de ações utilizado na elaboração da proposta orçamentária, em meio magnético, em formato de banco de dados para consulta, contendo, no mínimo, código, título, descrição, produto e unidade de medida de cada uma das ações;

XXVI - evolução da receita da União, segundo as categorias econômicas e seu desdobramento em espécies, discriminando cada imposto e contribuição de que trata o art. 195 da Constituição;

XXVII - evolução da despesa da União, segundo as categorias econômicas e grupos de natureza de despesa;

XXVIII - demonstrativo dos resultados primário e nominal do Governo Central, implícitos no Projeto de Lei Orçamentária de 2021, evidenciando receitas e despesas primárias e financeiras, de acordo com a metodologia apresentada, identificando a evolução dos principais itens, comparativamente aos três últimos exercícios;

XXIX - demonstrativo com as medidas de compensação às renúncias de receitas, conforme disposto no inciso II do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

XXX - demonstrativo do cumprimento do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

XXXI - diretrizes e critérios gerais utilizados na definição e criação da estrutura de Planos Orçamentários - POs, bem como a relação de POs atribuída a cada ação orçamentária;

XXXII - demonstrativo dos subtítulos de projetos orçamentários relativos a obras e serviços de engenharia constantes do Projeto de Lei Orçamentária, com custo total estimado superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), por Unidade Orçamentária, cuja execução orçamentária:

a) já tenha sido iniciada, contendo o custo total previsto, a execução acumulada até 2019, o valor programado para 2020, o previsto no Projeto de Lei Orçamentária para 2021 - PLOA-2021 e as projeções para 2022 e 2023; e

b) não tenha sido iniciada, discriminando, pelo menos, a estimativa de custo, o valor previsto no PLOA-2021 e as projeções para 2022 e 2023 e se possuem, ou não, Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA, anteprojeto, projeto básico e/ou projeto executivo;

XXXIII - atualização do anexo de riscos fiscais;

XXXIV - demonstrativo sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) contendo os valores consolidados em 30 de junho e 31 de dezembro de 2019, 30 de junho de 2020, e estimados para 31 de dezembro de 2020 e de 2021, referentes às seguintes informações:

a) perfil da carteira do Fies, discriminando a quantidade de contratos e os respectivos valores financiados e do saldo devedor, por fase em que se encontra o contrato (em desembolso, suspensos, encerrados, em amortização), e explicitando a inadimplência da carteira e os critérios utilizados para classificar os contratos;

b) quantidade de financiamentos concedidos, distinguindo os novos contratos e aditamentos;

c) quantidade de contratos referentes ao ensino superior (diferenciando os da graduação e os da pós-graduação) e à educação profissional e tecnológica (diferenciando os contratos de estudantes e os de empresas);

d) quantidade de contratos que se beneficiam do abatimento de 1,00% (um por cento) previsto no art. 6º-B da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, diferenciando os de professores e de médicos;

e) valores de financiamentos concedidos, de amortização de financiamentos e de benefícios ou subsídios creditícios; e

f) informações sobre o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC):

1. tipos de riscos garantidos e volume de recursos alocados;

2. perfil médio das operações de crédito garantidas e do período de cobertura;

3. composição dos cotistas e valorização das cotas desde o início das operações pelo fundo;

4. alocação dos recursos disponíveis do fundo, discriminado por tipo de aplicação; e



5. volume de honras realizado;

XXXV - (VETADO);

XXXVI - (VETADO);

XXXVII - (VETADO);

XXXVIII - (VETADO).

ANEXO III

DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO, NOS TERMOS DO ART. 9º, § 2º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000 - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF

Seção I

Despesas primárias que constituem obrigações constitucionais ou legais da União

I - Alimentação Escolar (Lei nº 11.947, de 16/06/2009);

II - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);

III - Piso de Atenção Básica em Saúde (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);

IV - Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento dos Portadores de HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis (Lei nº 9.313, de 13/11/1996);

V - Benefícios do Regime Geral de Previdência Social;

VI - Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso (Medida Provisória nº 2.164-41, de 24/08/2001);

VII - Cota-Parte dos Estados e DF Exportadores na Arrecadação do IPI (Lei Complementar nº 61, de 26/12/1989);

VIII - Dinheiro Direto na Escola (Lei nº 11.947, de 16/06/2009);

IX - Subvenção Econômica no âmbito das Operações Oficiais de Crédito e Encargos Financeiros da União;

X - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB (Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006);

XI - Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos - Fundo Partidário;

XII - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB (Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006);

XIII - Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);

XIV - Incentivo Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para Execução de Ações de Vigilância Sanitária (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);

XV - Incentivo Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios Certificados para a Vigilância em Saúde (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);

XVI - Indenizações e Restituições relativas ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - Proagro, incidentes a partir da vigência da Lei nº 8.171, de 17/01/1991;

XVII - Pagamento do Benefício Abono Salarial (Lei nº 7.998, de 11/01/1990);

XVIII - Pagamento de Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa - LOAS (Lei nº 8.742, de 07/12/1993);

XIX - Pagamento de Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência - LOAS (Lei nº 8.742, de 07/12/1993);

XX - Pagamento do Seguro-Desemprego (Lei nº 7.998, de 11/01/1990);

XXI - Pagamento do Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal (Lei nº 10.779, de 25/11/2003);



XXII - Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico (Lei nº 10.208, de 23/03/2001);

XXIII - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 09/01/2004);

XXIV - Pessoal e Encargos Sociais, exceto Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público;

XXV - Precatórios, requisições de pequeno valor, sentenças das empresas estatais dependentes, sentenças de anistiados políticos e sentenças de tribunais internacionais;

XXVI - Transferências a Estados e ao Distrito Federal da Cota-Parte do Salário-Educação (art. 212, § 5º, da Constituição);

XXVII - Transferências constitucionais ou legais por repartição de receita;

XXVIII - Transferências da receita de concursos de prognósticos (Lei nº 9.615, de 24/03/1998 - Lei Pelé, e Lei nº 11.345, de 14/09/2006);

XXIX - Benefícios aos servidores civis, empregados e militares, e a seus dependentes, relativos às despesas com auxílio-alimentação ou refeição, assistência pré-escolar, assistência médica e odontológica e auxílios transporte, funeral, reclusão e natalidade, e salário-família;

XXX - Subvenção econômica aos consumidores finais do sistema elétrico nacional interligado (Lei nº 10.604, de 17/12/2002);

XXXI - Subsídio ao gás natural utilizado para geração de energia termelétrica (Lei nº 10.604, de 17/12/2002);

XXXII - Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.700, de 09/07/2003);

XXXIII - Complemento da atualização monetária dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS (Lei Complementar nº 110, de 29/06/2001);

XXXIV - Manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira a esse ente para execução de serviços públicos de saúde e educação (Lei nº 10.633, de 27/12/2002);

XXXV - Incentivo Financeiro a Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para Ações de Prevenção e Qualificação da Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis e Hepatites Virais (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);

XXXVI - Pagamento de Renda Mensal Vitalícia por Idade (Lei nº 6.179, de 11/12/1974);

XXXVII - Pagamento de Renda Mensal Vitalícia por Invalidez (Lei nº 6.179, de 11/12/1974);

XXXVIII - Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo (Lei nº 10.608, de 20/12/2002);

XXXIX - Auxílio-Reabilitação Psicossocial aos Egressos de Longas Internações Psiquiátricas no Sistema Único de Saúde - Programa "De Volta Para Casa" (Lei nº 10.708, de 31/07/2003);

XL - Apoio para Aquisição e Distribuição de Medicamentos (Componentes Estratégico e Especializado, inclusive hemoderivados) da Assistência Farmacêutica (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);

XLI - Bolsa-Educação Especial paga aos dependentes diretos dos trabalhadores vítimas do acidente ocorrido na Base de Alcântara (Lei nº 10.821, de 18/12/2003);

XLII - Pagamento de Benefícios de Legislação Especial, envolvendo as pensões especiais indenizatórias, as indenizações a anistiados políticos e as pensões do Montepio Civil;

XLIII - Apoio ao Transporte Escolar (Lei nº 10.880, de 09/06/2004);

XLIV - Despesas relativas à aplicação das receitas da cobrança pelo uso de recursos hídricos, a que se referem os incisos I, III, IV e V do art. 12 da Lei nº 9.433, de 08/01/1997 (Lei nº 10.881, de 09/06/2004, e Decreto nº 7.402, de 22/12/2010);

XLV - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação das Exportações (art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias);



XLVI - Ressarcimento às Empresas Brasileiras de Navegação (Leis nºs 9.432, de 08/01/1997, 10.893, de 13/07/2004, e 11.482, de 31/05/2007);

XLVII - Assistência jurídica integral e gratuita ao cidadão carente (art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição);

XLVIII - Ressarcimento de Recursos Pagos pelas Concessionárias e Permissionárias de Serviços Públicos de Distribuição de Energia Elétrica (Lei nº 12.111, de 09/12/2009);

XLIX - Pagamento de indenização às concessionárias de energia elétrica pelos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou não depreciados (Lei nº 12.783, de 11/01/2013);

L - Imunobiológicos para Prevenção e Controle de Doenças (Lei nº 6.259, de 30/10/1975, e Lei nº 8.080, de 19/09/1990);

LI - Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD (Lei nº 12.058, de 13/10/2009);

LII - Concessão de Bolsa Educação Especial aos Dependentes dos Militares das Forças Armadas, falecidos no Haiti (Lei nº 12.257, de 15/06/2010);

LIII - Remissão de Dívidas decorrentes de Operações de Crédito Rural (Lei nº 12.249, de 11/06/2010);

LIV - Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS (Lei nº 12.546, de 14/12/2011);

LV - Fardamento dos Militares das Forças Armadas (alínea "h" do inciso IV do art. 50 da Lei nº 6.880, de 09/12/1980, art. 2º da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31/08/2001, e arts. 61 a 64 do Decreto nº 4.307, de 18/07/2002) e dos ex-Territórios (alínea "d" do inciso I do art. 2º combinado com o art. 65 da Lei nº 10.486, de 04/07/2002);

LVI - Indenização devida a ocupantes de cargo efetivo das Carreiras e Planos Especiais de Cargos, em exercício nas unidades situadas em localidades estratégicas vinculadas à prevenção, ao controle, à fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços (Lei nº 12.855, de 02/09/2013);

LVII - Assistência Financeira Complementar e Incentivo Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios - Agentes Comunitários de Saúde/ACS (art. 198, § 5º, da Constituição e art. 9º-C da Lei nº 11.350, de 05/10/2006);

LVIII - Assistência Financeira Complementar e Incentivo Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios - Agentes de Combate a Endemias/ACE (art. 198, § 5º, da Constituição e art. 9º-C da Lei nº 11.350, de 05/10/2006);

LIX - Movimentação de Militares das Forças Armadas (alíneas "b" e "c" do inciso I do art. 2º combinado com o inciso X e alínea "a" do inciso XI do art. 3º da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31/08/2001) e dos ex-Territórios (alíneas "b" e "c" do inciso I do art. 2º combinado com o art. 65 da Lei nº 10.486, de 04/07/2002);

LX - Auxílio-Familiar e Indenização de Representação no Exterior devidos aos servidores públicos e militares em serviço no exterior (art. 8º da Lei nº 5.809, de 10/10/1972);

LXI - Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro - SISCEAB (art. 21, inciso XII, alínea "c", da Constituição, combinado com o art. 18, incisos I e II, da Lei Complementar nº 97/1999 e art. 8º da Lei nº 6.009/1973);

LXII - Fundo Penitenciário Nacional - Funpen (Lei Complementar nº 79, de 07/01/1994, e ADPF 347/DF, de 2015);

LXIII - Despesas do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP (Lei nº 10.201, de 14/02/2001, Lei nº 13.756, de 12/12/2018, Decreto nº 9.609, de 12/12/2018, e Medida Cautelar na Ação Cível Originária nº 3.329/DF);

LXIX - Despesas relacionadas à manutenção e ampliação da rede de balizamento marítimo, fluvial e lacustre (art. 21, inciso XII, alínea "d", da Constituição, combinado com o art. 17, incisos I e II, da Lei Complementar nº 97/1999, Art. 2º e 6º do Decreto-Lei 1.023/1969 e Art. 1º do Decreto nº 70.198/1972); e



LXX - (VETADO).

Seção II

Despesas financeiras que constituem obrigações constitucionais ou legais da União

I - Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES (art. 239, § 1º, da Constituição);

II - Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público (Pessoal e Encargos Sociais);

III - Serviço da dívida; e

IV - Financiamentos no âmbito dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte - FNO, do Nordeste - FNE e do Centro-Oeste - FCO (Lei nº 7.827, de 27/09/1989).

Seção III

Demais despesas ressalvadas

I - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2 (Constituição Federal, art. 142, caput; Lei Complementar nº 97, de 09/06/1999, alterada pela Lei Complementar nº 136, de 25/08/2010; e Decreto nº 6.703, de 18/12/2008);

II - Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e Programa Nuclear da Marinha (PNM);

III - Atividades de Registro e Fiscalização de Produtos Controlados (Constituição Federal, art. 142, caput; Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999; Lei nº 4.615, de 15 de abril de 1965; Decreto nº 3.665, de 20 de novembro de 2000; Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003; Decreto nº 5.123, de 1º de julho de 2004; Lei nº 10.834, de 29 de dezembro de 2003);

IV - (VETADO);

V - Despesas com a Aquisição de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Ton. - Projeto KC - 390 - Programa: 2058 / Ação: 14XJ;

VI - Despesas com o Desenvolvimento de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Ton. - Projeto KC-X - Programa: 2058 / Ação: 123B;

VII - Despesas com a Implantação do Sistema de Defesa Estratégico ASTROS 2020;

VIII - Despesas com a aquisição do blindado Guarani do Exército;

IX - Despesas com a Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras - SISFRON;

X - (VETADO);

XI - (VETADO);

XII - (VETADO);

XIII - (VETADO);

XIV - (VETADO);

XV - (VETADO);

XVI - (VETADO);

XVII - (VETADO);

XVIII - (VETADO);

XIX - (VETADO);

XX - (VETADO);

XXI - (VETADO);

XXII - (VETADO);

XXIII - Recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT;



XXIV - (VETADO);
XXV - (VETADO);
XXVI - (VETADO);
XXVII - (VETADO);
XXVIII - (VETADO);
XXIX - (VETADO);
XXX - (VETADO);
XXXI - (VETADO);
XXXII - (VETADO);
XXXIII - (VETADO);
XXXIV - (VETADO);
XXXV - (VETADO);
XXXVI - (VETADO);
XXXVII - (VETADO);
XXXVIII - (VETADO);
XXXIX - (VETADO);
XL - (VETADO);
XLI - (VETADO);
XLII - (VETADO);
XLIII - (VETADO);
XLIV - (VETADO);
XLV - (VETADO);
XLVI - (VETADO);
XLVII - (VETADO);
XLVIII - (VETADO);
XLIX - (VETADO);
L - (VETADO);
LI - (VETADO);
LII - (VETADO);
LIII - (VETADO);
LIV - (VETADO);
LV - (VETADO);
LVI - (VETADO);
LVII - (VETADO);
LVIII - (VETADO);
LIX - (VETADO);
LX - (VETADO);
LXI - (VETADO);
LXII - (VETADO);
LXIII - (VETADO);
LXIV - (VETADO);



LXV - Despesas destinadas à Segurança Pública, assim entendidas aquelas pertencentes aos órgãos arrolados no art. 144, da Constituição Federal ou pertencentes às ações do Plano Nacional de Segurança Pública;

LXVI - (VETADO);

LXVII - (VETADO); e

LXVIII - (VETADO).

INSERIR ARQUIVO 3112_Lei 14116_Anexo IV.1

INSERIR ARQUIVO 3112_Lei 14116_Anexo IV.2

INSERIR ARQUIVO 3112_Lei 14116_Anexo V



Anexo IV Metas Fiscais

IV.1 Anexo de Metas Fiscais Anuais

(Art. 4º, § 1º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

ANEXO DE METAS ANUAIS

A) Introdução

O Anexo de Metas Fiscais integra o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO, tendo em vista a determinação contida no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. No referido Anexo, são estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Nesse sentido, são apresentadas as perspectivas econômicas com base no cenário projetado para os exercícios de 2021 a 2023, com a estimativa dos principais parâmetros macroeconômicos necessários à elaboração do quadro fiscal referente a esse período. Com base em tais projeções, são definidos os objetivos e a estratégia de política fiscal para os próximos anos, assim como mencionadas as medidas necessárias para seu atingimento.

Posteriormente, é apresentado o cenário fiscal para os exercícios de 2021 a 2023, contendo as metas de resultado primário para o setor público consolidado, junto com a estimativa dos principais agregados de receitas e despesas primárias do Governo Central para aqueles anos. Também são explicitados os resultados nominais obtidos no período em questão, dado o cenário estabelecido, bem como a trajetória da dívida pública.

B) Perspectivas Econômicas

A emergência da pandemia relacionada ao novo coronavírus (Covid-19) constitui cenário desafiador para a realização de projeções econômicas para o triênio de 2021 a 2023, tendo em vista o elevado nível de incerteza para prever a extensão e a duração da pandemia e, conseqüentemente, a magnitude do seu impacto sobre o nível de atividade econômica global e doméstica.

Em que pese o impacto de curto prazo adverso da pandemia sobre o nível de atividade econômica, o cenário macroeconômico projetado para o triênio 2021 a 2023 prevê a retomada do crescimento econômico em nível moderado já a partir de 2021 e taxa de inflação sob controle, em linha com as metas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional. Os principais parâmetros que embasaram o referido cenário são apresentados no quadro abaixo¹:

Tabela 1: Grade de Parâmetros

PARÂMETROS	2021	2022	2023
PIB real (%)	3,2	2,5	2,5
PIB nominal (R\$ bilhões)	7.811,4	8.352,2	8.911,5
IPCA acumulado (%)	3,2	3,5	3,2
INPC acumulado (%)	3,2	3,5	3,4
IGP-DI acumulado (%)	4,4	4,0	3,5
Taxa Over - SELIC Acum ano (%)	2,1	3,7	5,2

Taxa de Câmbio Média (R\$/US\$)	5,3	5,1	5,0
Preço Médio do Petróleo (US\$/barril)	42,3	44,6	46,2
Valor do Salário Mínimo (R\$ 1,00)	1.088	1.123	1.163
Massa Salarial Nominal (%)	5,0	7,8	7,0

Fonte: SPE/FAZENDA/ME. Elaboração: SOF/FAZENDA/ME.

Apesar da continuidade do estado de calamidade pública, no presente momento já é possível afirmar que o cenário econômico se encontra muito mais estável que no início do ano, o que sinaliza maior segurança quanto às projeções dos diversos parâmetros. Ao se analisar a dispersão das projeções elaboradas pelo mercado ao longo do exercício com o período atual, constata-se que o grau de incerteza até então característico foi reduzido de forma substancial.

O choque econômico enfrentado pelo Brasil no início de 2020 foi muito abrangente e seus efeitos negativos sobre renda, emprego e hábitos das famílias foram rapidamente percebidos. Políticas econômicas adotadas pelo governo buscaram atenuar, pelo menos de forma parcial, os efeitos nefastos da pandemia de Covid-19. No decorrer de meses dessa calamidade, de proporções econômicas e de saúde pública, várias foram as análises e discussões de seus efeitos e ações. Desta maneira, todas essas dificuldades permearam também estimativas e projeções sobre os impactos na economia, principalmente no início da pandemia onde o conjunto de informações era significativamente limitado.

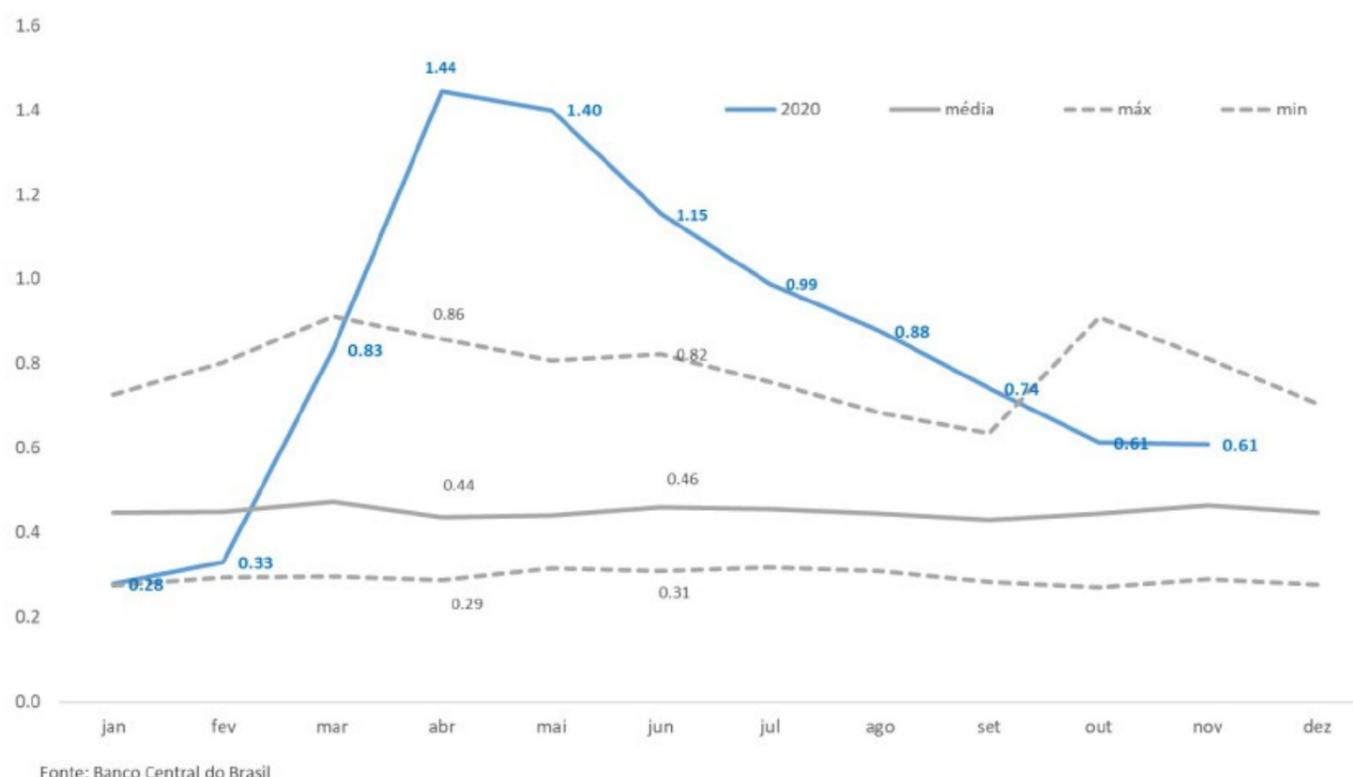
Nesse sentido, todas as dificuldades inerentes ao processo de elaboração de projeções econômicas durante a pandemia também estiveram presentes. Como esperado, não apenas as projeções de crescimento econômico foram fortemente reduzidas por todo o mundo, assim como a incerteza agregada aumentou em proporções inéditas quando as economias foram atingidas pela Covid-19. O tamanho do impacto imediato da paralisação da atividade era incerto, assim como também a velocidade da queda e da retomada e seus efeitos de longo prazo. Pode-

¹ O cenário macroeconômico baseia-se na Grade de Parâmetros da Secretaria de Política Econômica (SPE/ME) produzida em 09/11/2020.



se acrescentar a essa incerteza a dificuldade de funcionamento de alguns dos mecanismos tradicionais de respostas a choques, impedidos de funcionar por características intrínsecas a esse choque, como restrições relacionadas ao isolamento social.

Gráfico 1 - Desvio padrão do PIB 1 ano à frente - projeção FOCUS (2000-2020)

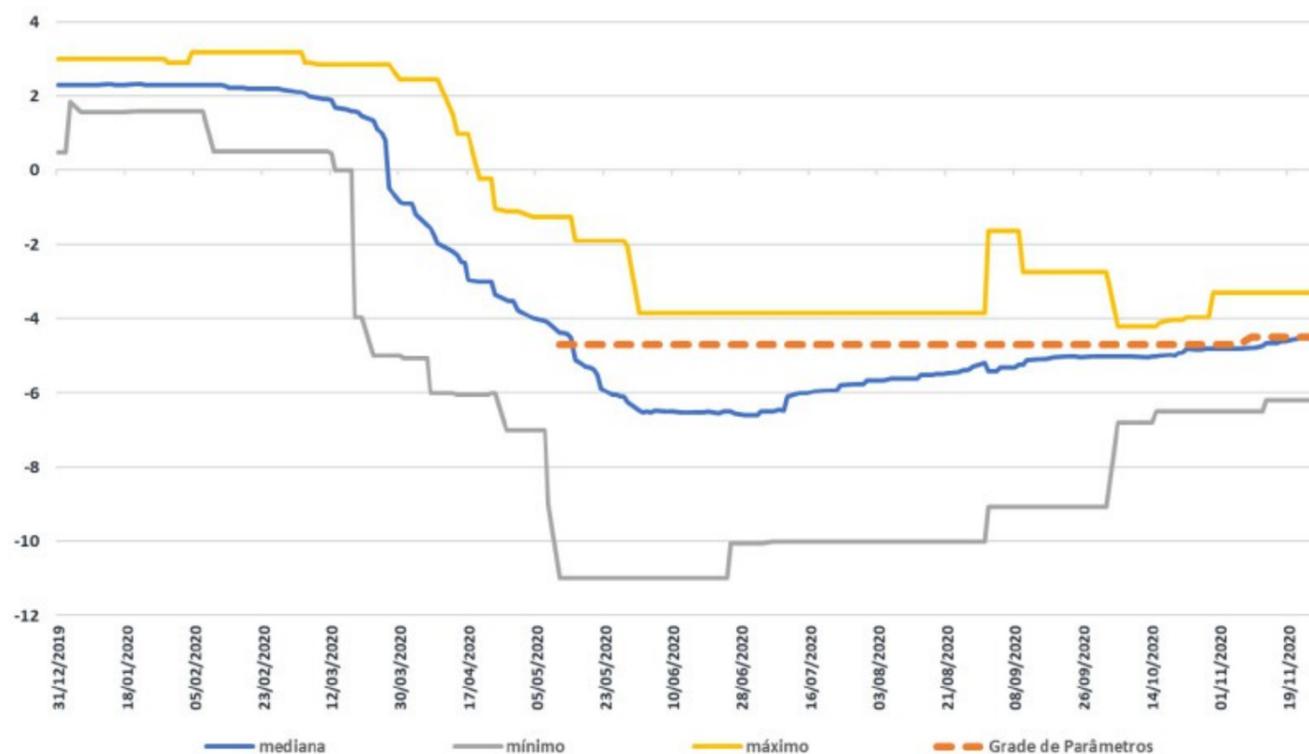


A incerteza das projeções para o PIB se elevou drasticamente com a pandemia. O desvio-padrão das estimativas, que são coletadas pelo Relatório Focus/BCB, superou significativamente o maior valor histórico (início em 2000). Enquanto o desvio-padrão², na média, para o mês de abril é de 0,44, o valor alcançado em abril deste ano foi de 1,44, superando o máximo anterior que era de 0,86 (abril de 2009). Embora elevada, a incerteza, medida pelo desvio-padrão, reduziu-se ao longo do ano e encontra-se atualmente dentro do intervalo histórico. É fato que apesar da redução do desvio-padrão, riscos de cenários extremos não contemplados pelo mercado podem elevar significativamente a incerteza.

Os modelos normalmente utilizados para estimação e projeção do PIB (estruturais e DSGE) se mostraram ineficazes diante da retração abrupta da economia. Esse é um caso clássico de aplicação da crítica de Lucas, que mostra que os modelos tradicionais, baseados em observações passadas, são incapazes de responder apropriadamente às mudanças estruturais, por serem invariantes às políticas econômicas e cenários onde há quebra estrutural. Portanto, desde o início da crise, o acesso a informações de alta frequência se tornou necessário para qualquer análise ou projeção. À medida em que o tempo passa e mais informações são coletadas, atualizações de projeções tornam-se possíveis.

² Para estimar o desvio-padrão 1 ano à frente, ponderou-se pela proporção da quantidade dos dias corridos multiplicado pelo desvio padrão das expectativas do PIB para o próximo ano e para o ano corrente.

Gráfico 2 - Focus/BCB: Expectativas de Mercado - PIB 2020 Var % real a.a.



As medidas do Governo Federal reduziram substancialmente os custos fixos, postergando ou mesmo reduzindo tributos durante esse período, e flexibilizando contratos de trabalho, possibilitando a redução de jornada ou suspensão de contratos durante o período de isolamento social ao mesmo tempo em que socorreram os trabalhadores afetados. Além disso, foram reduzidos os efeitos da crise sobre o endividamento, através de ações que subsidiaram e baratearam o crédito e limitaram a deterioração do colateral. Tais medidas salvaram diversas empresas da falência, reduzindo o impacto sobre a atividade e o emprego no curto e longo prazo. Embora o período de isolamento social no país seja um dos mais prolongados no mundo, o Brasil foi um dos países com políticas econômicas mais focadas dentre os emergentes e, como resultado, a atividade tem mostrado sinais de recuperação mesmo durante o isolamento.

Porém, deve-se destacar que embora tais políticas sejam um escudo de proteção à população e às empresas para esse período, não proporcionam um estímulo sustentável no longo prazo. Essas políticas não são capazes de ampliar a capacidade produtiva da economia e não seriam eficazes de forma permanente, apesar dos importantes efeitos imediatos que elas geram. Por outro lado, a redução dessas intervenções sistemáticas na economia em conjunto com a retomada da agenda de reformas estruturais e da consolidação fiscal proporcionarão taxas de crescimento de longo prazo mais elevadas.

Com a retomada do crescimento estimado do Produto Interno Bruto (PIB) para 2021, prevê-se também uma melhoria gradual das condições do mercado de trabalho, com recuperação do emprego formal, tendo como consequência a projeção apresentada de crescimento anual da massa salarial nominal. Para o salário mínimo, considerou-se a manutenção de seu valor real a partir da correção pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tendo em vista o previsto no inciso IV do Art. 7º da Constituição Federal e a ausência de legislação, desde 2020, que exija aumentos

acima da inflação. Também se prevê, diante de tal cenário, o aumento gradual da taxa Selic a partir de 2021.

A credibilidade da política monetária, calcada no regime de metas de inflação, tem permitido ancorar satisfatoriamente as expectativas e projetar um cenário inflacionário benigno, com os índices de preços ao consumidor apresentando estabilidade no período – tanto o INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor apurado pelo IBGE), quanto o IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, apurado também pelo IBGE). Nesse contexto, as taxas de juros também são projetadas em níveis historicamente baixos.

Apesar da tendência à apreciação e à maior volatilidade verificada no curto prazo, projeta-se que a taxa de câmbio retorne a patamares mais próximos da taxa de equilíbrio, permanecendo relativamente estável no período de projeção. Uma das hipóteses consideradas refere-se à manutenção do cenário de liquidez internacional, tendo em vista, inclusive, as políticas de estímulo adotadas para combater os efeitos econômicos da já citada pandemia. Quanto ao preço médio do barril do petróleo Brent, também se espera recuperação, tendo em vista a expectativa de retomada gradual da economia global no período de 2021 a 2023.

Cabe ressaltar que o cenário macroeconômico embute, de alguma forma, a possibilidade de aprovação das reformas estruturais, que serão mencionadas na próxima seção, em conformidade com as expectativas de mercado.

C) Estratégia de Política Fiscal

O objetivo da política fiscal no médio prazo é o controle da trajetória de crescimento da dívida pública em relação ao PIB. Para tanto, o Governo busca recorrentemente o equilíbrio das contas públicas, por intermédio do controle e do monitoramento do crescimento da despesa e do acompanhamento da arrecadação, tomando medidas tempestivas para correção de desvios e para prevenção quanto à materialização de riscos fiscais com impacto relevante no curto e médio prazo.

Esse objetivo está alinhado à estratégia do Governo Federal que visa a estabilidade macroeconômica e a melhor alocação e uso dos recursos públicos, assim como fomentar a produtividade da economia brasileira, preservando-se precipuamente o equilíbrio das contas públicas, de modo a permitir o crescimento econômico e a expansão da renda e do emprego no país, bem como a superação dos problemas sociais.

Dentre os avanços com vistas à busca pelo equilíbrio fiscal, destaca-se a instituição do Teto dos Gastos no âmbito do Novo Regime Fiscal, implementado em 2017, pela Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 2016, que estabeleceu limite de crescimento das despesas primárias por um período de vinte anos, com base na inflação realizada. Essa medida proporcionou melhoria do controle da trajetória intertemporal da despesa pública primária, que, no passado recente, apresentava taxas de crescimento muito acima da inflação, tendo sido fator primordial para o crescimento da dívida pública na última década.



Adicionalmente, diversas medidas de curto prazo com vistas à racionalização do gasto público e à correção de eventuais irregularidades, sobretudo no campo administrativo, já foram tomadas. Nesse sentido, vale mencionar a edição da Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019 (convertida na Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019), focada na melhoria da gestão do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para combate a fraudes e irregularidades, revisão de benefícios por incapacidade, e redução da judicialização e dos gastos com benefícios indevidos ou pagos a maior.

No âmbito das reformas estruturais, destaca-se a recente aprovação da Reforma da Previdência pelo Congresso Nacional, consubstanciada na Emenda Constitucional nº 103/2019, que trata do Regime Geral de Previdência Social e do Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos. As despesas com benefícios previdenciários representam, no orçamento, a maior parcela das despesas primárias, e dado o envelhecimento populacional esperado para as próximas décadas, seu crescimento projetado no longo prazo, sob as regras vigentes até a aprovação da Reforma da Previdência, apontava para uma trajetória insustentável. Reformar o Sistema de Previdência Social, portanto, foi crucial para reduzir o ritmo de crescimento dessas despesas, resultando em menor pressão sobre as contas públicas.

A Nova Previdência e o Teto dos Gastos, aliados à austeridade na condução da política fiscal, geraram em 2019 um ambiente de menor risco fiscal, com queda dos juros de equilíbrio e expectativas de inflação ancoradas. As políticas voltadas para eliminar as fontes de má alocação de recursos na economia, por sua vez, contribuíram para aumentar a produtividade e a retomada do crescimento econômico.

Porém, a emergência da pandemia relacionada ao novo coronavírus impacta negativamente a situação fiscal no curto prazo, uma vez que resulta em efeitos adversos, tanto sobre as receitas públicas quanto sobre a despesa. Do lado da receita, o menor ritmo de atividade econômica tem um efeito redutor sobre a arrecadação. Na despesa, tanto a necessidade de reforçar a capacidade do sistema de saúde para enfrentar as causas e efeitos da pandemia, quanto os seus desdobramentos sobre o nível de atividade econômica e de emprego, resultam em uma maior pressão por gastos públicos.

Nesse sentido, foi reconhecido o estado de calamidade pública por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, o que dispensou a observância da meta de resultado primário constante da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2020, exceção prevista no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Digno de nota é a edição de medidas provisórias que abrem volume expressivo de créditos extraordinários para despesas que visam ao enfrentamento das causas e efeitos da pandemia, o que reflete a pronta ação do Governo Federal ao problema. Destaca-se que embora os créditos extraordinários não sejam computados no Teto dos Gastos, seu efeito, em termos fiscais, é a ampliação do déficit primário no exercício financeiro de 2020 e residualmente em 2021, e o esgotamento de recursos de superávits financeiros, além da necessidade de maior endividamento. Vale destacar que se estima volume de restos a pagar proveniente dos créditos



extraordinários abertos em 2020, com impacto financeiro em 2021, bem como eventual reabertura.

Apesar da expectativa de retomada gradual do crescimento econômico a partir de 2021, os efeitos adversos da pandemia sobre a situação fiscal se prologam, uma vez que um aumento do déficit primário no exercício financeiro de 2020 implica o aumento da dívida pública. Adicionalmente, o ritmo de atividade econômica, menor do que o esperado para 2020, tem implicações negativas para a receita pública nos anos subsequentes, uma vez que o crescimento econômico nos anos seguintes passa a se dar, em termos nominais, sobre uma base tributária menos favorável que a esperada anteriormente.

Dessa forma, o impacto adverso da pandemia reforça ainda mais o compromisso do Governo Federal com objetivos de austeridade e sustentabilidade fiscal de longo prazo, tornando-se ainda mais premente avançar na agenda de reformas estruturais.

Após a Reforma da Previdência, outras medidas estruturais consistentes com os objetivos de austeridade e sustentabilidade fiscal de médio e longo prazo já se encontram em razoável estágio de maturação. Dentre elas, destacam-se: a reforma tributária; a desmobilização de ativos – tendo como exemplo a redução do número de empresas estatais; o aumento da liberalização comercial; e a reforma administrativa. Os efeitos fiscais dessas medidas serão diretos, traduzindo-se em aumento das receitas e/ou redução de despesas e/ou redução do endividamento, ou efeitos indiretos, verificados pelo maior dinamismo da economia.

Dentre as reformas com efeito direto, destaca-se a reforma tributária, que avançará na direção de um sistema tributário mais simplificado, neutro do ponto de vista da receita total, com menores custos de fornecimento de informações às autoridades fiscais por parte das empresas e diminuição dos litígios tributários. Tal reforma busca a eliminação das redundâncias e das ineficiências, visando minimizar os custos de conformidade e melhorar o ambiente de negócios.

Outra reforma com impacto direto sobre as contas públicas é a reforma administrativa. A situação fiscal atual e o cenário de contração dos gastos discricionários demandam uma revisão no funcionamento da Administração Pública. A dinâmica das relações de trabalho no âmbito da Administração Pública Federal e a forma como as carreiras estão organizadas atualmente contribuem, sobremaneira, para distorções e ineficiências na atuação do setor público. Os modelos de aquisição de bens e contratação de serviços também devem ser revistos com o objetivo de reduzir o dispêndio com tempo e recursos e de aumentar a qualidade das compras.

A reforma administrativa pretende aprofundar a racionalização para alcançar também os equipamentos públicos presentes em todo o território nacional e eliminar sobreposições e redundâncias, notadamente aquelas existentes nas representações estaduais dos ministérios e de órgãos centrais. Pretende-se que essas iniciativas reduzam o peso do Estado sobre os cidadãos e as empresas, e que tenham como foco as políticas públicas e as relações administrativas no âmbito das diversas áreas de atuação governamental. Para isso, encontram-se



em estudo medidas para desmobilização de ativos e redução do setor produtivo estatal, as quais possuem potencial de redução de custos no médio prazo.

Portanto, toda a agenda de reformas fiscais antes mencionada, com impacto direto e indireto nas contas públicas, une-se a outras medidas econômicas, como a abertura comercial, que produzirá maior dinamismo na atividade econômica do País, reforçando e consolidando o quadro de austeridade e sustentabilidade fiscal pretendida, essencial para a retomada da confiança, da credibilidade, do investimento e do crescimento econômico de longo prazo forte, sustentável, equilibrado e inclusivo.

D) Perspectivas fiscais

Em abril foi formulada uma proposta de meta fiscal para o Governo Central em 2021 que seria atualizada em cada marco do processo orçamentário, tendo em vista a grande incerteza que se impunha à realidade do país, conforme descrito anteriormente. Era o início da deflagração da calamidade pública provocada pela pandemia de Covid-19, onde havia grandes flutuações em termos do comportamento dos agregados fiscais, sobretudo nas projeções de receitas para 2021.

Naquele momento, as estimativas indicavam um déficit primário para 2021 do Governo Central de R\$ 149,6 bilhões, claramente irrealista se comparado ao cenário atual e também com o projetado no Projeto de Lei Orçamentária de 2021 – PLOA 2021 – de R\$ 233,6 bilhões. Caso a meta tivesse sido fixada naquele patamar, haveria espaço significativamente reduzido para as despesas discricionárias, cujo valor no PLOA 2021 passaria de R\$ 96,1 bilhões para R\$ 12,1 bilhões, impossibilitando até o cumprimento de requisitos constitucionais de dotação mínima para as áreas de Saúde e Educação.

Na atualidade, contudo, tomando como base o cenário macroeconômico projetado, e tendo como principal parâmetro a meta de resultado primário, procedeu-se à atualização da estimativa dos principais agregados de receitas e despesas primárias, nessas considerando os limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal, para o período compreendido entre 2021 e 2023. A meta de primário definida em valor nominal sempre foi a opção adequada, porém, em abril, não foi possível adotá-la pelas razões já expostas. Neste momento, no entanto, o cenário para 2021 está mais previsível e permite retorno à prática tradicional da meta nominal fixa.

Nesse sentido, está sendo considerado, para fins de projeção das despesas, apenas o arcabouço legal atualmente vigente, como, por exemplo, o preceito constitucional de manutenção do poder aquisitivo do salário mínimo, não levando explicitamente em consideração os impactos decorrentes das reformas e propostas ainda em discussão. Nas despesas, cabe destacar a inclusão da estimativa de pagamento de restos a pagar provenientes dos créditos extraordinários abertos em 2020 para combate à calamidade pública, além de eventuais reaberturas.

Sob tais hipóteses, a projeção dos agregados fiscais para o Governo Central apurou, para o período considerado, déficits primários cadentes, em consonância com os efeitos benéficos esperados do Teto dos Gastos para o controle das contas públicas e para ancorar o processo de consolidação fiscal de longo prazo, conforme demonstrado na Tabela 2 a seguir:



Tabela 2: Trajetória estimada do Resultado Primário

Esfera de Governo	2021		2022		2023	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
Governo Central	-247,12	-3,16	-178,93	-2,14	-150,13	-1,68
Estatais Federais	-3,97	-0,05	-4,23	-0,05	-4,52	-0,05
Estados, Distrito Federal e Municípios**	0,20	0,00	5,30	0,06	5,70	0,06
Setor Público Não Financeiro	-250,89	-3,21	-177,86	-2,13	-148,95	-1,67

** Indicativo.

Fonte: SOF e STN/FAZENDA/ME

No entanto, em que pese a eficiência do Teto dos Gastos no controle da maior parte das despesas primárias, sua composição interna ainda demonstra crescimento na participação dos gastos obrigatórios em detrimento dos gastos discricionários, o que tende a precarizar gradualmente a oferta de bens e serviços públicos e a pressionar, ou, até mesmo, eliminar investimentos importantes, reforçando ainda mais a necessidade de avanço na agenda de reformas estruturais.

Nesse sentido, é importante que alterações com vistas a proporcionar maior flexibilidade nas regras fiscais, tanto com relação aos gastos quanto à meta de resultado primário, fiquem restritas ao exercício fiscal de 2020. Passado o momento de crise, esse tipo de flexibilização deve ser evitado ao máximo para se evitar uma trajetória de persistente crescimento do endividamento. Os déficits primários observados nos últimos anos nas contas do Governo Federal requerem reforço ao compromisso com metas fixas de resultado primário, sendo a definição da meta um importante instrumento para contribuir com a trajetória decrescente para tais déficits e, no médio prazo, alcançar superávits primários. As projeções mostram a necessidade de resultados primários cada vez melhores com a finalidade de estabilizar a trajetória da dívida e permitir seu declínio no médio prazo. É preciso atenção para que não sejam adotadas práticas que enfraqueçam o arcabouço fiscal em um momento que o balanço das contas públicas já se mostra fragilizado.

Eventuais alterações no modelo de metas de primário provocam mudanças na percepção de risco de quem financia o governo, o que pode causar aumento de custos desse financiamento. É notória a relação positiva entre regras fiscais críveis e queda nos prêmios de risco de refinanciamento, como pôde ser observado à época da criação do Teto dos Gastos, pois logo após sua instituição as taxas de juros dos instrumentos de financiamento da dívida registraram queda relevante.

Desse modo, âncoras fiscais são importantes para uma perspectiva de redução da dívida pública e dos custos relacionados ao seu financiamento. A realização de reformas que reduzam a proporção de despesas obrigatórias e de receitas vinculadas no orçamento são importantes para melhorar o funcionamento das regras, mas não se deve abrir mão das regras. Adicionalmente, a redução da incerteza sobre a economia acontecerá naturalmente com uma agenda de reformas que melhore a previsibilidade do cenário fiscal e as perspectivas sobre a economia do país. Ademais, mesmo considerando as despesas primárias limitadas pelo Teto dos Gastos, a trajetória fiscal projetada ainda se mostra insuficiente para uma redução significativa do crescimento da



dívida pública no médio prazo, dado o cenário macroeconômico posto. Sob as hipóteses consideradas para a evolução das despesas primárias, seria necessário substancial esforço arrecadatário para gerar superávits suficientemente elevados para reverter no curto prazo a trajetória de crescimento da dívida pública, conforme se constata na Tabela 3 a seguir:

Tabela 3: Projeções de Variáveis Fiscais

Variáveis (em % do PIB)	2021	2022	2023
Meta de Resultado Primário do Setor Público Não-Financeiro	-3,21	-2,13	-1,67
Resultado Nominal do Setor Público Não-Financeiro	-7,07	-6,83	-7,30
Dívida Líquida do Setor Público	69,73	72,86	75,94
Dívida Bruta do Governo Geral	94,46	94,71	95,48

Fonte: SOF e STN/FAZENDA/ME

Isso indica que, muito embora a contribuição do Novo Regime Fiscal e da Reforma da Previdência já seja considerável para o horizonte de 2021 a 2023, a continuidade da implementação da agenda de reformas estruturais mostra-se fundamental para um ajuste fiscal mais vigoroso, que efetivamente venha a consolidar uma trajetória de sustentabilidade de médio e longo prazo nas contas do Governo Federal.

No que tange especificamente à meta de resultado primário definida para o Governo Central, o art. 2º, do PLDO-2021, estabelece uma meta déficit primário de R\$ 247,1 bilhões, a partir da estimativa de receita levando em consideração o cenário e parâmetros econômicos postos, e referenciando a maior parte da despesa primária aos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu o Teto dos Gastos. Assim, entende-se que tal regra fiscal se consolida, junto com a meta de resultado primário, como âncora da política fiscal, no sentido de alinhar as expectativas com respeito à realização da execução da despesa pública no médio prazo.



Mais detalhes das projeções das receitas e despesas que embasaram a estipulação das metas ora apresentadas encontram-se na Tabela 4 abaixo:

Tabela 4: Detalhamento das Variáveis Fiscais

LRF, art. 4º, § 1º

Preços Correntes

ESPECIFICAÇÃO	2021		2022		2023	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
A. GOVERNO CENTRAL	-247.118,2	-3,16	-178.926,0	-2,14	-150.133,9	-1,68
I - Receita Primária Total	1.595.421,6	20,42	1.733.842,6	20,76	1.852.307,1	20,79
I.1 - Receita Administrada pela RFB Líquida de Incentivos Fiscais, exceto RGPS	1.009.045,1	12,92	1.098.957,0	13,16	1.184.458,5	13,29
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	418.617,6	5,36	457.518,9	5,48	484.138,9	5,43
I.3 - Receitas Não Administradas pela RFB	167.758,9	2,15	177.366,7	2,12	183.709,6	2,06
II - Transferências por Repartição de Receitas	293.133,3	3,75	321.466,4	3,85	347.300,2	3,90
III - Receita Primária Líquida (I - II)	1.302.288,3	16,67	1.412.376,2	16,91	1.505.006,9	16,89
IV - Despesa Primária Total	1.549.406,6	19,84	1.591.302,2	19,05	1.655.140,8	18,57
IV.1 - Benefícios Previdenciários	710.405,2	9,09	749.580,8	8,97	791.643,4	8,88
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	335.760,6	4,30	346.445,7	4,15	356.344,5	4,00
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias	264.470,2	3,39	242.072,8	2,90	256.559,8	2,88
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	238.770,6	3,06	253.202,9	3,03	250.593,1	2,81
IV.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	154.838,5	1,98	160.242,7	1,92	165.751,3	1,86
IV.4.2 - Discricionárias	83.932,1	1,07	92.960,2	1,11	84.841,8	0,95
V - Resultado Primário Gov. Central (III - IV)	-247.118,2	-3,16	-178.926,0	-2,14	-150.133,9	-1,68
V.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	44.669,4	0,57	113.135,9	1,35	157.370,6	1,77
V.2 Resultado da Previdência Social	-291.787,6	-3,74	-292.061,9	-3,50	-307.504,5	-3,45
B - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO	-3.970,0	-0,05	-4.232,9	-0,05	-4.518,5	-0,05
C - GOVERNO FEDERAL - META DE RESULTADO PRIMÁRIO (A+B)	-251.088,2	-3,21	-183.158,9	-2,19	-154.652,4	-1,74
D - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO**	200,0	0,00	5.300,0	0,06	5.700,0	0,06
E - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (C+D)	-250.888,2	-3,21	-177.858,9	-2,13	-148.952,4	-1,67

Preços Constantes de 2020 (IGP-DI) (R\$ milhões)

ESPECIFICAÇÃO	2021	2022	2023
A. GOVERNO CENTRAL	-216.988,5	-150.720,2	-121.924,0
I - Receita Primária Total	1.400.900,8	1.460.520,6	1.504.261,1
I.1 - Receita Administrada pela RFB Líquida de Incentivos Fiscais, exceto RGPS	886.017,9	925.718,0	961.900,4
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	367.577,9	385.395,9	393.169,9
I.3 - Outras Receitas	147.305,0	149.406,7	149.190,8
II - Transferências por Repartição de Receitas	257.393,2	270.790,6	282.043,0
III - Receita Primária Líquida (I - II)	1.143.507,6	1.189.730,0	1.222.218,1
IV - Despesa Primária Total	1.360.496,1	1.340.450,2	1.344.142,1
IV.1 - Benefícios Previdenciários	623.789,5	631.417,3	642.894,7
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	294.823,2	291.832,2	289.387,8
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias	232.224,9	203.912,6	208.352,6
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	209.658,6	213.288,1	203.507,0
IV.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	135.959,9	134.982,1	134.606,8
IV.4.2 - Discricionárias	73.698,7	78.306,0	68.900,2
V - Meta do Resultado Primário Gov. Central (III - IV)	-216.988,5	-150.720,2	-121.924,0
V.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	39.223,1	95.301,2	127.800,8
V.2 Resultado da Previdência Social	-256.211,6	-246.021,4	-249.724,8
B - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO	-3.486,0	-3.565,6	-3.669,4
C - GOVERNO FEDERAL - META DE RESULTADO PRIMÁRIO (A+B)	-220.474,4	-154.285,8	-125.593,4
D - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO**	175,6	4.464,5	4.629,0
E - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (C+D)	-220.298,8	-149.821,3	-120.964,4

** Indicativo.

Fonte: Órgãos Diversos. Elaboração: SOF/FAZENDA/ME.

Previsão de Agregado Fiscal para Investimentos em Andamento

A EC nº 102/2019 introduziu, no art. 165, o § 12, que estabelece que integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos

para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.

Com vistas a cumprir tal disposição e o disposto no art. 20 do PLDO-2021, cabe esclarecer que a previsão para as Despesas Discricionárias do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira prevê a proporção mínima de 9,6%³ do valor total para os investimentos em andamento para cada ano do período de 2021 a 2023.

Dessa forma, o referido percentual incide sobre a previsão para o agregado fiscal referente a valores das despesas discricionárias projetados no item IV.4.2 – Discricionárias da *Tabela 5 - Detalhamento das Variáveis Fiscais* deste anexo para o período de 2021 a 2023, possibilitando a obtenção das previsões de valores agregados destinados à alocação da proporção mínima de recursos para investimentos em andamento para cada lei orçamentária do período.

Em que pese a previsão para o total das discricionárias indicar uma queda no seu valor nominal no período, a adoção de um percentual mínimo fixo visa a preservar a participação dos recursos alocados para tal finalidade, tendo em vista o estoque ainda significativo de projetos de investimento em andamento.

Nessa perspectiva, o art. 21 do PLDO-2021 acrescenta novas regras para a inclusão de novas ações/subtítulos na Lei Orçamentária Anual – LOA, tendo em vista tornar mais criteriosa a criação de novos projetos de investimento no orçamento, contribuindo para a alocação de recursos naqueles em andamento.

Assim, com tais medidas, busca-se mitigar tendência de redução na alocação em investimentos em andamento observada nos últimos anos, mantendo níveis mínimos da alocação com base em referência do PLOA-2020, possibilitando maior previsibilidade para o planejamento e execução dos investimentos em andamento.

As principais premissas e hipóteses para a projeção dos agregados de receitas e despesas primárias apresentados na referida Tabela 5 encontram-se detalhadas na seção relativa ao “Anexo de Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Fixadas nos Três Exercícios Anteriores” mais adiante.

³ O percentual obtido foi calculado com base na proporção observada na alocação de dotações em investimentos em ações tipo projeto em relação ao conjunto apurado das despesas Discricionárias do Poder Executivo no âmbito do Projeto de Lei Orçamentária de 2020 - PLOA-2020. Para isso, o somatório dos valores do grupo de natureza de despesa “Investimentos” das despesas Discricionárias, marcadas com identificador de resultado primário RP 2, alocados em ações tipo projeto do Poder Executivo no PLOA-2020, num total de R\$ 7,0 bilhões, foi dividido pelo conjunto apurado das despesas Discricionárias do Poder Executivo no PLOA-2020, que totalizam R\$ 73,3 bilhões.



ANEXO DE METAS FISCAIS ATUAIS COMPARADAS COM AS FIXADAS NOS TRÊS EXERCÍCIOS ANTERIORES

A) Estimativa das Receitas Primárias para 2021 a 2023

Receita administrada pela RFB

As receitas primárias administradas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), em sua maioria, são estimadas tendo como base a arrecadação histórica recente, em geral relativa aos últimos doze meses, com aplicação dos parâmetros macroeconômicos adequados a cada uma. Consideram ainda o efeito de legislações que já tenham sido aprovadas, como é o caso das alterações introduzidas pela Lei nº 13.755/2018, que instituiu o Programa Rota 2030, no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), e da Lei nº 13.799/2019, que prorrogou os benefícios do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) nas áreas de atuação da SUDAM e SUDENE.

Arrecadação para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

As receitas previdenciárias também são projetadas em função de uma base de arrecadação, e aplicação de parâmetros macroeconômicos, notadamente referentes ao mercado de trabalho (massa salarial nominal). Também consideram os efeitos da Lei nº 13.606/2018 e da Lei nº 13.670/2018, que alteram normas relativas à contribuição previdenciária sobre a receita bruta e a prorrogação da desoneração da folha conforme a Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020.

Receitas não administradas pela RFB

Esse item compreende as receitas com concessões e permissões, complemento para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Contribuição ao Plano de Seguridade do Servidor, Contribuição do Salário-Educação, Exploração de Recursos Naturais, Dividendos e Participações, Operações com Ativos, Receitas Próprias, Convênios, taxas pelo exercício de poder de polícia, taxas por serviços públicos, pensões militares, entre outras.

As receitas de concessões e permissões consideram contratos vigentes, prevendo também o impacto de concessão da Lotex. Os demais itens são, em geral, projetados com base na arrecadação recente e parâmetros adequados, além da consideração de efeitos da legislação atual quando necessário, como foi o caso da aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019, que alterou a alíquotas da Contribuição para o Plano Previdenciário do Servidor Público - CPPS. Para certos casos, sobretudo relativos a receitas próprias de convênios, doações, serviços, aluguéis ou alienações, as projeções são feitas mediante processo participativo entre a Secretaria de Orçamento Federal - SOF e as Unidades Recolhedoras. Em linhas gerais, quando efetuada diretamente pela SOF, considera o histórico de arrecadação dos últimos 12 meses, atualizado pelos índices de preço e/ou quantidade aplicáveis a cada caso específico; quando subsidiadas/elaboradas pelas Unidades Recolhedoras consideram informações específicas dessas unidades que, caso validadas pela SOF, passam a ser consideradas para fins de estimativa.



B) Estimativa das Despesas Primárias para 2021 a 2023

Benefícios Previdenciários

A despesa com Benefícios Previdenciários engloba os benefícios que compõem o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), como aposentadorias, pensões, demais auxílios, sentenças judiciais e a despesa relativa à compensação entre os regimes de previdência. Os parâmetros que mais influenciam a estimativa desses gastos são o crescimento vegetativo dos benefícios e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) apurado pelo IBGE, que corrige também o salário mínimo. Também são considerados o efeito de mudanças na legislação, tendo em vista a aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019, que trata do Regime Geral e Próprio dos servidores públicos.

Pessoal e Encargos Sociais

As projeções para as despesas com pessoal e encargos sociais do Poder Executivo Federal incorporaram o crescimento vegetativo da folha de pagamentos, que decorre de estudos das séries históricas, bem como da incorporação dos reajustes concedidos aos militares por meio da Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, dos provimentos e de outros aumentos na despesa com pessoal e encargos sociais autorizados na Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020 - LOA 2020. No que se refere aos servidores civis da administração direta, às autarquias e às fundações, não foram previstos novos reajustes remuneratórios a partir de 2020. Entretanto, consideraram-se reajustes a serem negociados no âmbito das empresas estatais dependentes, que ocorrem historicamente por meio das negociações coletivas de trabalho. Na presente atualização dessa despesa, além da inclusão de dados realizados até considerou-se também a não efetivação de contratos temporários, especialmente em virtude da perda de eficácia da MP 922, que permitia contratar aposentados, e considera também a não contratação do quantitativo total nos hospitais federais.

Adicionalmente, previram-se novos provimentos no âmbito das Forças Armadas, do Banco de Professor Equivalente do Ministério da Educação e demais cargos e funções vagos.

Para os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União, a Defensoria Pública da União a previsão está de acordo com o Teto dos Gastos e com o Fundo Constitucional do Distrito Federal, conforme a Lei nº 10.633/2002 e Acórdão nº 1.224/2017 – TCU-Plenário.

A projeção dessa despesa para 2022 e 2023 tem como base a projeção de 2021 e hipóteses similares.



Outras Despesas Obrigatórias

Esse agregado compreende o conjunto de despesas obrigatórias cujo rito de execução orçamentária e financeira não se submete à programação mensal dos gastos estabelecidas pelo Poder Executivo. Estão compreendidas as despesas de custeio e investimento primárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União que, apesar de grande parte serem classificadas como despesas discricionárias, na perspectiva do demonstrativo, para o Poder Executivo, têm tratamento de despesas obrigatórias na sua totalidade, haja vista sua condição constitucional disposta no Art. 168:

“Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º”.

Além das despesas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, os principais itens de despesa obrigatórias são:

- (i) Seguro-Desemprego e Abono Salarial: a projeção dessas despesas baseia-se em indicadores do mercado de trabalho e no reajuste do salário mínimo;
- (ii) Sentenças Judiciais: a projeção desse item é composta pelo valor dos precatórios expedidos até 1º de julho de 2020 corrigido pelo IPCA – E, pelo valor das sentenças das estatais dependentes e de outras decisões judiciais;
- (iii) Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): dada a promulgação da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 considerou-se, no cenário para 2021 a 2023, o aumento da Complementação em questão nos termos da referida emenda, calculada sobre as projeções das receitas que compõem esse fundo atualizadas;
- (iv) Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e Renda Mensal Vitalícia (RMV): projetados de acordo com seu crescimento vegetativo e o reajuste do salário mínimo. A projeção para o cenário aqui apresentado, de acordo com alterações legislativas recentes, considera ainda: (1) a concessão dos benefícios com o critério de elegibilidade de 1/2 salário mínimo durante a calamidade pública, em lugar dos atuais 1/4 de salário mínimo; (2) o não cômputo do benefício da LOAS ou de benefício previdenciários de até 1 salário mínimo no cálculo da renda familiar, para fins de elegibilidade; e (3) adiamento do cronograma de regularização no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico);
- (v) Indenizações relativas ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e os Subsídios e as Subvenções Econômicas: projeções feitas de acordo com a política nacional referente a esses temas e a legislação vigente;
- (vi) Estimativa de reaberturas e pagamento de restos a pagar de créditos extraordinários com impacto em 2021, no valor de R\$ 31.612,5 milhões, com base em informações consolidadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, provenientes dos Ministérios da Saúde e da Cidadania, bem como da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho.



Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira - Obrigatórias com Controle de Fluxo:

Consideram-se nesse grupo as despesas obrigatórias com benefícios aos servidores, militares e seus dependentes, bem como determinadas ações e programas obrigatórios na área da saúde e educação, além dos montantes para atendimento do Programa Bolsa-Família. Quanto às despesas com benefícios aos servidores, militares e seus dependentes, essas foram projetadas considerando o IPCA para o auxílio transporte, o dólar para os benefícios no exterior, e a manutenção do valor nominal dos demais benefícios, ajustado pelo quantitativo de beneficiários. A previsão dessas despesas se dá com base em informações enviadas pelos órgãos responsáveis, que fixam e distribuem as despesas sob seu controle de acordo com a legislação vigente e necessidades apuradas.

Neste item consta previsão para a despesa do Fundo Aeronáutico relativa à Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro – SISCEAB, estimada em R\$ 1,8 bilhão em cada exercício, de 2020 a 2022. Essa ação contém a contraprestação administrativa da parceria público privada pretendida para administração do SISCEAB, alocada em plano orçamentário específico, com a seguinte estimativa para o período considerado: R\$ 11,0 milhões para 2020; R\$ 129,5 milhões para 2021; R\$ 210 milhões para 2022; R\$ 210,0 milhões para 2023. Assim, demonstra-se o cumprimento da exigência estabelecida na alínea “b”, do art. 10, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira - Discricionárias

As despesas discricionárias são aquelas sobre as quais se possui flexibilidade quanto ao momento de sua execução e discricionariedade de alocação das dotações orçamentárias de acordo com suas metas e prioridades. Caso seja necessária a limitação de empenho e movimentação financeira para cumprimento da meta fiscal, no transcorrer da execução orçamentária, essa limitação recairá sobre esse item de despesa, de acordo com o que estabelece o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Para o cenário fiscal aqui projetado, recaiu sobre esse item de despesa o ajuste necessário para que se garanta o cumprimento do Teto dos Gastos relativo ao Novo Regime Fiscal no período de 2021 a 2023.



C) Comparação das metas e projeções com os anos anteriores**Tabela 5: Detalhamento das Variáveis Fiscais**

LRF, art.4º, §2º, inciso II

Preços Correntes

ESPECIFICAÇÃO	2018		2019		2020**		2021		2022		2023	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
A. GOVERNO CENTRAL	-116.167,4	-1,69	-88.898,9	-1,23	-844.574,0	-11,70	-247.118,2	-3,16	-178.926,0	-2,14	-150.133,9	-1,68
I - Receita Primária Total	1.488.259,1	21,60	1.635.111,0	22,53	1.463.026,5	20,26	1.595.421,6	20,42	1.733.842,6	20,76	1.852.307,1	20,79
I.1 - Receita Administrada pela RFB Líquida de Incentivos Fiscais, exceto	905.038,4	13,14	946.035,1	13,04	894.808,1	12,39	1.009.045,1	12,92	1.098.957,0	13,16	1.184.458,5	13,29
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	391.181,8	5,68	413.331,3	5,70	402.710,3	5,58	418.617,6	5,36	457.518,9	5,48	484.138,9	5,43
I.3 - Receitas Não Administradas pela RFB	192.038,9	2,79	275.744,6	3,80	165.508,2	2,29	167.758,9	2,15	177.366,7	2,12	183.709,6	2,06
II - Transferências por Repartição de Receitas	256.723,7	3,73	288.330,8	3,97	272.953,8	3,78	293.133,3	3,75	321.466,4	3,85	347.300,2	3,90
III - Receita Primária Líquida (I - II)	1.231.535,4	17,88	1.346.780,2	18,56	1.190.072,8	16,48	1.302.288,3	16,67	1.412.376,2	16,91	1.505.006,9	16,89
IV - Despesa Primária Total	1.351.756,7	19,62	1.441.845,0	19,87	2.034.646,7	28,18	1.549.406,6	19,84	1.591.302,2	19,05	1.655.140,8	18,57
IV.1 - Benefícios Previdenciários	586.378,8	8,51	626.510,4	8,63	670.887,4	9,29	710.405,2	9,09	749.580,8	8,97	791.643,4	8,88
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	298.020,9	4,33	313.087,3	4,31	324.594,4	4,50	335.760,6	4,30	346.445,7	4,15	356.344,5	4,00
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias	201.338,0	2,92	195.201,8	2,69	207.067,6	2,87	207.067,6	2,73	207.067,6	2,73	207.067,6	2,73
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	266.019,0	3,86	307.045,4	4,23	252.097,3	3,49	238.770,6	3,06	253.202,9	3,03	250.593,1	2,81
IV.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	137.186,7	1,99	142.837,1	1,97	136.291,1	1,89	154.838,5	1,98	160.242,7	1,92	165.751,3	1,86
IV.4.2 - Discricionárias***	128.832,3	1,87	164.208,3	2,26	115.806,3	1,60	83.932,1	1,07	92.960,2	1,11	84.841,8	0,95
V - Discrepância Estatística e Ajuste Metodológico	4.053,9	0,06	6.165,8	0,08								
VI - Meta/Resultado Primário Gov. Central (III - IV + V)	-116.167,4	-1,69	-88.898,9	-1,23	-844.574,0	-11,70	-247.118,2	-3,16	-178.926,0	-2,14	-150.133,9	-1,68
VI.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	79.029,6	1,15	124.280,2	1,71	-576.396,9	-7,98	44.669,4	0,57	113.135,9	1,35	157.370,6	1,77
VI.2 Resultado da Previdência Social	-195.197,0	-2,83	-213.179,1	-2,94	-268.177,1	-3,71	-291.787,6	-3,74	-292.061,9	-3,50	-307.504,5	-3,45
B - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO	3.466,4	0,05	10.291,8	0,14	-3.810,0	-0,05	-3.970,0	-0,05	-4.232,9	-0,05	-4.518,5	-0,05
C - GOVERNO FEDERAL - META DE RESULTADO PRIMÁRIO (A+B)	-112.701,0	-1,64	-78.607,1	-1,08	-848.384,0	-11,75	-251.088,2	-3,21	-183.158,9	-2,19	-154.652,4	-1,74
D - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO *	4.442,8	0,06	16.735,2	0,23	-30.800,0	-0,43	200,0	0,00	5.300,0	0,06	5.700,0	0,06
E - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (C+D)	-108.258,2	-1,57	-61.871,9	-0,85	-879.184,0	-12,18	-250.888,2	-3,21	-177.858,9	-2,13	-148.952,4	-1,67

Preços Constantes de 2020 (IGP-DI) (R\$ milhões)

ESPECIFICAÇÃO	2018	2019	2020**	2021	2022	2023
A. GOVERNO CENTRAL	-138.844,7	-100.194,6	-844.574,0	-216.988,5	-150.720,2	-121.924,0
I - Receita Primária Total	1.778.786,2	1.842.872,0	1.463.026,5	1.400.900,8	1.460.520,6	1.504.261,1
I.1 - Receita Administrada pela RFB Líquida de Incentivos Fiscais, exceto	1.081.713,4	1.066.240,5	894.808,1	886.017,9	925.718,0	961.900,4
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	467.545,5	465.850,1	402.710,3	367.577,9	385.395,9	393.169,9
I.3 - Receitas Não Administradas pela RFB	229.527,4	310.781,4	165.508,2	147.305,0	149.406,7	149.190,8
II - Transferências por Repartição de Receitas	306.839,4	324.966,7	272.953,8	257.393,2	270.790,6	282.043,0
III - Receita Primária Líquida (I - II)	1.471.946,8	1.517.905,2	1.190.072,8	1.143.507,6	1.189.730,0	1.222.218,1
IV - Despesa Primária Total	1.615.636,8	1.625.049,1	2.034.646,7	1.360.496,1	1.340.450,2	1.344.142,1
IV.1 - Benefícios Previdenciários	700.847,3	706.116,2	670.887,4	623.789,5	631.417,3	642.894,7
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	356.198,4	352.868,9	324.594,4	294.823,2	291.832,2	289.387,8
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias	240.641,8	220.004,6	207.067,6	232.224,9	203.912,6	208.352,6
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	317.949,3	346.059,3	252.097,3	209.658,6	213.288,1	203.507,0
IV.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	163.967,3	160.986,3	136.291,1	135.959,9	134.982,1	134.606,8
IV.4.2 - Discricionárias***	153.982,0	185.073,0	115.806,3	73.698,7	78.306,0	68.900,2
V - Discrepância Estatística e Ajuste Metodológico	4.845,3	6.949,3	0,0	0,0	0,0	0,0
VI - Meta/Resultado Primário Gov. Central (III - IV + V)	-138.844,7	-100.194,6	-844.574,0	-216.988,5	-150.720,2	-121.924,0
VI.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	94.457,2	140.071,5	-576.396,9	39.223,1	95.301,2	127.800,8
VI.2 Resultado da Previdência Social	-233.301,9	-240.266,1	-268.177,1	-256.211,6	-246.021,4	-249.724,8
B - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO	4.143,1	11.599,5	-3.810,0	-3.486,0	-3.565,6	-3.669,4
C - GOVERNO FEDERAL - META DE RESULTADO PRIMÁRIO (A+B)	-134.701,6	-88.595,1	-848.384,0	-220.474,4	-154.285,8	-125.593,4
D - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO*	5.310,1	18.861,6	-30.800,0	175,6	4.464,5	4.629,0
E - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (C+D)	-129.391,6	-69.733,4	-879.184,0	-220.298,8	-149.821,3	-120.964,4

* Indicativo.

** Com base em valores projetados no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º bimestre de 2020.

*** Para anos realizados e ano corrente, a despesa com emendas parlamentares figura na linha 'IV.4.2 - Discricionárias'. Para anos a realizar, as emendas são contabilizadas na Reserva de Contingência, isto é, na linha 'IV.3- Outras Despesas Obrigatórias'.

Fonte: Órgãos Diversos. Elaboração: SOF/FAZENDA/ME.

Após apresentar um movimento de recuperação, a partir de 2018, e alcançar 22,53% do PIB em 2019, projeta-se uma queda da receita primária total para 20,26%⁴ do PIB em 2020 no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 5º bimestre. Nesse sentido, a atualização das projeções de receita para o exercício de 2020 pelos parâmetros indicados na Tabela 1 do presente anexo indicam uma ampliação da queda da receita primária total, em termos nominais, para R\$ 1.463,0 bilhões. A partir de 2021, espera-se um crescimento gradual da receita em percentual do PIB.

Em relação ao histórico da Receita Administrada pela RFB e da Arrecadação para o RGPS, a contribuição dos esforços de gestão fiscal de cunho estrutural, como a instituição do Teto dos Gastos e o encaminhamento da Reforma da Previdência, é evidente, uma vez que há impacto direto na atividade econômica, que decorre, sobretudo, de um ganho de credibilidade na política fiscal, o que se reflete positivamente, portanto, na arrecadação. Porém, também vale destacar iniciativas que visam a incrementar temporariamente a arrecadação, como a edição do Programa de Regularização Tributária (PRT/PERT), que buscou a regularização de dívidas tributárias exigíveis, parceladas ou com exigibilidade suspensa, resultando em grande

contribuição para arrecadação de vários tributos administrados pela RFB. Tal Programa alcançou uma arrecadação total, no biênio 2017 a 2018, em torno de R\$ 40,0 bilhões, conforme informações da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Destacaram-se em 2018 e 2019 os leilões de concessões e permissões de serviço público, sendo registrado, inclusive, recorde de receitas relativas a tal rubrica em 2019, no montante de R\$ 93,3 bilhões. Os destaques no período foram os bônus de assinatura decorrentes de concessões de petróleo, em especial a realização do leilão do excedente da Cessão Onerosa, realizado em 06 de novembro de 2019. Já para 2020, prevê-se uma receita advinda de permissões e concessões mais modesta, de R\$ 5,2 bilhões, o que se verifica também para o período de 2021 a 2023, porém, apresentando uma tendência de crescimento. Os valores mais modestos previstos para os anos subsequentes se justificam, sobretudo, pelo volume significativo de concessões realizadas até 2019, período em que os ativos mais relevantes foram concedidos. Para 2021, as principais concessões previstas são as aeroportuárias.

Outra arrecadação que obteve desempenho marcante no período de 2018 e 2019 foi com a exploração de recursos naturais, notadamente com os *royalties* e a participação especial na exploração de petróleo e gás natural. Destaca-se o aumento expressivo do preço do barril de petróleo Brent verificado no mercado internacional, com uma cotação média de, respectivamente, US\$ 70 e US\$ 64 por barril. Todavia, diante da deterioração atual do cenário econômico global, projeta-se uma cotação média menos favorável em 2020, de US\$ 42,3 por barril, com uma recuperação gradual para o período de 2021 a 2023, o que contribui para uma projeção de receita

⁴ Considera, como base, a projeção atualizada do PIB constante na tabela 1 deste anexo.

relativa à exploração de recursos naturais, em média, de cerca de 8% abaixo do patamar observado em 2019.

Tendo em vista o contexto adverso, em que a busca pelo incremento de receitas tributárias resultaria em efeito recessivo, prejudicando, portanto, a recuperação econômica no curto e médio prazo, é premente avançar na agenda de reformas estruturais, conforme já citado, com vistas a possibilitar que a recuperação econômica se dê em bases mais sólidas e que haja ganhos de receita maiores que os previstos para o período de 2021 a 2023.

No que tange à despesa, em que pese os esforços e medidas adotadas nos últimos anos, verificou-se, no biênio 2018 e 2019, um crescimento nominal e relativo, alcançando 19,87% do PIB em 2019, o que decorre do crescimento das despesas obrigatórias, sobretudo, aquelas relacionadas ao pagamento de benefícios previdenciários no âmbito do RGPS, cuja relevância, dentre as despesas primárias, é a maior. A despesa com pessoal e encargos sociais, segunda mais representativa, apresenta queda no mesmo período em termos percentuais do PIB.

Em relação ao ano de 2020, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 5º bimestre aponta para uma despesa primária total de 28,18% do PIB. Nesse agregado destaca-se a queda das despesas discricionárias, tendo em vista que, com exceção da despesa com pessoal e encargos sociais, que se mostra decrescente em relação ao PIB, os demais agregados de despesa obrigatória continuam apresentando trajetória de crescimento. Cabe observar que, apesar de a Reforma da Previdência ter sido aprovada em 2019, seu efeito direto sobre a despesa previdenciária se dará de forma diluída ao longo do tempo. Porém, conforme já destacado, a sua aprovação foi positiva para ancorar as expectativas e reforçar a credibilidade da política fiscal, tendo impacto indireto positivo para a situação fiscal.

Dada a situação excepcional verificada em 2020, espera-se que a despesa primária total em proporção do PIB retome tendência declinante a partir de 2021, prevista em 19,64% do PIB para tal ano. Para 2023, projeta-se uma queda para 18,57% do PIB, o que reflete a limitação para crescimento da despesa primária imposta pelo Teto dos Gastos e a recuperação gradual da atividade econômica no período. Tal tendência é verificada para todos os agregados de despesa, obrigatórias e discricionárias.

Ainda no período de 2021 a 2023, projeta-se a tendência de redução da meta de déficit primário, tanto em termos nominais, quanto em relação ao PIB, o que reflete o movimento de queda relativa das despesas e o cenário de recuperação gradual da atividade econômica.

Por fim, acerca da trajetória do endividamento público, considerando a projeção para o déficit primário de R\$ 844,6 bilhões em 2020, conforme Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º bimestre, bem como os demais

parâmetros do cenário macroeconômico, em particular, a taxa de variação do PIB real, estimamos que a DBGG/PIB alcançará 93,5% do PIB ao final de 2020, aumentando 19,3 p.p. do PIB em relação a 2019, quando a DBGG/PIB encerrou o ano em 74,3% do PIB. Por sua vez, a DLSP/PIB, conforme essa nova estimativa, terminaria 2020 em 66,6 % do PIB, contra 54,6% do PIB no ano anterior. Esses números evidenciam que o crescimento da dívida pública é notório em 2020, mas associado essencialmente ao contexto de reação fiscal aos efeitos da pandemia do novo coronavírus e seus impactos nas finanças públicas do Brasil.



Anexo IV
Metas Fiscais
IV.2 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter
Continuado

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

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

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

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

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

1) IRPJ: - R\$ 697 milhões

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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



LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

ANEXO DE METAS FISCAIS

MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO - DOCC

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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



Anexo V

Riscos Fiscais

(Art. 4º, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

Sumário

1	INTRODUÇÃO	6
2	SUMÁRIO EXECUTIVO	8
3	ANÁLISE DOS RISCOS MACROECONÔMICOS (GERAIS)	13
3.1	SENSIBILIDADE DAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RFB	13
3.1.1	Receitas Administradas pela RFB	13
3.1.2	Sensibilidade da Receita Administrada pela RFB aos Parâmetros Macroeconômicos ..	14
3.2	SENSIBILIDADE DA DESPESA PRIMÁRIA	16
3.2.1	Sensibilidade da Despesa Primária Geral	16
3.2.2	Sensibilidade da Despesa com Subsídios e Subvenções	19
3.3	SENSIBILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA.....	19
3.3.1	Riscos de Mercado	19
3.3.2	Risco de Refinanciamento	25
3.4	ESTRESSE DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS E SIMULAÇÕES	26
3.4.1	Receitas	27
3.4.2	Despesas	28
3.4.3	Resultado Primário	30
3.4.4	Dívida Pública	31
3.5	IMPACTOS DO COVID-19 NOS RESULTADOS FISCAIS.....	34
3.5.1	Efeitos na Receita	35
3.5.2	Efeitos na Despesa	37
3.5.3	Efeitos na Dívida Pública	38
4	ANÁLISE DOS RISCOS ESPECÍFICOS	41
4.1	PASSIVOS CONTINGENTES.....	42
4.1.1	Demandas Judiciais	42
4.1.2	Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento	54
4.1.3	Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional	58
4.1.4	Contragarantias da União	60
4.1.5	Fundos Constitucionais de Financiamento	62
4.1.6	Seguro de Crédito à Exportação - Fundo de Garantia à Exportação	63
4.1.7	Fundos Garantidores	66
4.2	RISCOS FISCAIS ASSOCIADOS AOS ATIVOS.....	68
4.2.1	Dívida Ativa da União (DAU)	69
4.2.2	Depósitos Judiciais da União	71

4.2.3	Créditos do Banco Central do Brasil	72
4.2.4	Haveres Financeiros Relacionados aos Entes Federativos	74
4.2.5	Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Federativos	82
4.3	OUTROS RISCOS ESPECÍFICOS	86
4.3.1	Parcerias Público-Privadas e às Concessões Públicas	86
4.3.2	Estatais Federais	92
4.3.3	Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)	106
4.3.4	Sistema Financeiro Nacional	115
4.3.5	Desastres	116
4.3.6	Mudanças Demográficas	117
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	118



ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados	12
Tabela 2 - Previsão das Receitas Administradas pela RFB em 2019.....	13
Tabela 3 - Receitas Atípicas de 2019	14
Tabela 4 - Receitas Primárias do Governo Central Indexadas à Parâmetros Macroeconômicos	14
Tabela 5 - Receita Administrada pela RFB – Impacto % da variação de 1 p.p. em cada parâmetro.....	15
Tabela 6 - Receitas - Impacto da Variação de 1 p.p. nas Variáveis Macroeconômicas	16
Tabela 7 - Despesas Primárias do Governo Central Indexadas à Parâmetros Macroeconômicos.....	17
Tabela 8 - Despesas Primárias – Impacto % da variação de 1 p.p. no INPC	17
Tabela 9 - Despesas Primárias Seleccionadas – Efeito do INPC e do Salário Mínimo.....	18
Tabela 10 - Efeito da variação de 0,1 p.p. no IPCA no limite das despesas sujeitas à EC nº 95	18
Tabela 11 - Previsões de sensibilidade da despesa orçamentária da dívida a choques de 1%.....	23
Tabela 12 - Sensibilidade da dívida à taxa de juros, ao crescimento real do PIB e ao resultado primário	24
Tabela 13 - Limites e Condições para a realização de operações de crédito	32
Tabela 14 - Projeção da insuficiência da Regra de Ouro	33
Tabela 15 - Impacto Fiscal de Medidas adotadas em combate à pandemia do COVID-19.....	34
Tabela 16 - PIB Real e Massa Salarial (%)	36
Tabela 17 - Receitas Administradas pela RFB, inclusive previdenciária	36
Tabela 18 - PIB Real e Massa Salarial (%)	37
Tabela 19 - Receitas Administradas pela RFB - R\$ milhões correntes	37
Tabela 20 - Demandas Judiciais no âmbito da PGU	46
Tabela 21 - Ações judiciais de natureza tributária no STF.....	48
Tabela 22 - Ações judiciais de natureza tributária no STJ	49
Tabela 23 - Ações judiciais no âmbito da PGF	50
Tabela 24 - Demandas Judiciais das Empresas Estatais Federais	51
Tabela 25 - Demandas Judiciais de Risco Possível.....	52
Tabela 26 - Demandas Judiciais de Risco Provável e Possível	53
Tabela 27 - Obrigações oriundas de passivos contingentes regularizadas entre 2017 e 2019.....	56
Tabela 28 - Valores provisionados no BGU e estimado na LOA, segundo Passivo.....	57
Tabela 29 - Obrigações oriundas de passivos contingentes a regularizar.....	57
Tabela 30 - Saldo devedor das Dívidas Garantidas em Operações de Crédito	58
Tabela 31 - Estimativas: Saldo Devedor e Honras de Garantias de Operações de Crédito.....	59
Tabela 32 - Garantias honradas pela União	59
Tabela 33 - Evolução do estoque das contragarantias não executadas, segundo as motivações	61
Tabela 34 - Estimativa de Risco de Não Execução de Contragarantias	61
Tabela 35 - Riscos dos Fundos Constitucionais: previsão de provisão para devedores duvidosos.....	62
Tabela 36 - Recuperação e estoque de créditos baixados como prejuízo até 2019	63
Tabela 37 - Estimativa de impacto da manutenção do Seguro de Crédito à Exportação	65
Tabela 38 - Prazo Residual de Operações na Carteira do FGE	66
Tabela 39 – Fundos garantidores com participação da União	67
Tabela 40 - Créditos por exercício segundo o tipo de crédito e classe (rating)	70
Tabela 41 - Comparação entre os fluxos da arrecadação dos créditos, estimados e realizados, por exercício ...	71
Tabela 42 - Estimativa de arrecadação dos créditos da DAU, por exercício	71
Tabela 43 - Evolução do fluxo dos depósitos judiciais por exercício, segundo movimentação	72
Tabela 44 - Evolução dos créditos do BCB relativos às operações com instituições em liquidação extrajudicial	72
Tabela 45 - Variação dos saldos entre 2018 e 2019	73
Tabela 46 - Estimativas de fluxo de caixa, segundo instituição financeira, por ano	74



Tabela 47 - Evolução do estoque, segundo ativo/programa sob gestão da STN, por exercício	75
Tabela 48 - Fluxos estimados e realizados segundo ativo/programa	76
Tabela 49 - Fluxos estimados, segundo Ativo/Programa, por exercício	77
Tabela 50 - Estimativas dos impactos, segundo a natureza do risco, por exercício	80
Tabela 51 - Impactos estimados e materializados segundo a natureza do risco	81
Tabela 52 - Valores registrados nas contas de ajustes de perdas para os empréstimos concedidos	82
Tabela 53 - Evolução do estoque, segundo haver financeiro sob gestão da STN, por exercício	83
Tabela 54 - Fluxos estimados e realizados segundo haver financeiro	84
Tabela 55 - Fluxos estimados, segundo haver financeiro sob gestão da STN, por exercício	85
Tabela 56 - Estimativas dos impactos estimados segundo haver financeiro	85
Tabela 57 - Receitas de Concessões, segundo exercício	87
Tabela 58 - Receita de Concessões (novas concessões x contratos vigentes)	88
Tabela 59 - Concessões e Permissões	89
Tabela 60 - Escopo da Análise de Riscos de Empresas Estatais Não Dependentes.....	92
Tabela 61 - Comparação entre os fluxos estimados e realizados - Estatais.....	98
Tabela 62 - Fluxos estimados - Estatais	99
Tabela 63 - Impactos estimados (Estatais Não Dependentes)	101
Tabela 64 - Projeção de dividendos/JCP.....	101
Tabela 65 - Índices de Capital Observados x Requerimentos Mínimos	102
Tabela 66 - Risco 2 - Aportes emergenciais em empresas não dependentes não financeiras	104
Tabela 67 - Estimativa de materialização do risco de aportes emergenciais.....	105
Tabela 68 - Meta e estimativa do resultado primário das estatais federais	105
Tabela 69 - Evolução da concessão de contratos do Fies.....	106
Tabela 70 - Valores da dívida segundo safra de concessão de crédito	107
Tabela 71 - Exposição ao risco de crédito, por ano.....	108
Tabela 72 - Situação dos contratos concedidos entre 2010 e 2017.....	109
Tabela 73 - Situação dos contratos concedidos até 2009	109
Tabela 74 - Ajuste para perdas estimadas, segundo rating	110
Tabela 75 - Contratos e valor da dívida, segundo modalidade de garantia	111
Tabela 76 - FGEDUC - Atrasos superiores a 360 dias na fase de amortização	112
Tabela 77 - Estimativa de desembolso para o período de 2020 a2023, segundo ano do contrato.....	113
Tabela 78 - Comparação entre as receitas estimadas e realizadas segundo natureza, por ano.....	114
Tabela 79 - Comparação entre o desembolso estimado e realizado, por ano.....	114
Tabela 80 - Estimativa de impacto primário, segundo programa, por exercício	115
Tabela 81 - Estimativa de subsídio implícito, segundo programa, por exercício	115
Tabela 82 - Execução orçamentária do Programa 2040 (Gestão de Riscos e Desastres).....	116

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Riscos Fiscais - classificação e fonte	7
Figura 2 - Composição do estoque da DPF.....	20
Figura 3 - Previsões de sensibilidade do estoque da DPF a choques de 1% nas variáveis macroeconômicas	22
Figura 4 - Teste de estresse de juros e câmbio sobre a DPF	23
Figura 5 - Perfil de Vencimentos do Estoque da DPF	25
Figura 6 - Espectro de cenários alternativos para Receitas Líquidas (R\$ bilhões)	28
Figura 7 - Espectro de cenários alternativos para Despesas Totais (R\$ bilhões)	29
Figura 8 - Espectro de cenários alternativos para Resultado Primário (R\$ milhões)	30
Figura 9 - Cenários Estocásticos para DBGG/PIB: Cenário Base.....	31

Figura 10 - Cenários Estocásticos para DLSP/PIB: Cenário Base	31
Figura 11 - Cenários Estocásticos Alternativos para a DBGG/PIB: Exercício Conservador em 2020.....	38
Figura 12 - Cenários Estocásticos Alternativos para a DLSP/PIB: Exercício Conservador em 2020	39
Figura 13 - Cenários Estocásticos Alternativos para a DBGG/PIB: Exercício Otimista em 2020	40
Figura 14 - Cenários Estocásticos Alternativos para a DLSP/PIB: Exercício Otimista em 2020	41
Figura 15 - Matriz de Risco A - Dividendos	94
Figura 16 - Matriz de Risco B - Dividendos	95
Figura 17 - Evolução de contratos, concedidos entre 2010 e 2017, na fase de amortização	110
Figura 18 - Impacto demográfico sobre despesas selecionadas de saúde e educação	118



1 INTRODUÇÃO

O Anexo de Riscos Fiscais tem por objetivo, conforme estabelecido pelo § 3º do art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso os riscos se concretizem. Dessa forma, é apresentada uma visão geral sobre os principais eventos mapeados que podem afetar as metas e objetivos fiscais do Governo.

Ao longo deste documento, os riscos fiscais serão agrupados em duas categorias: riscos gerais (macroeconômicos) e riscos específicos. Os riscos gerais estão relacionados à vulnerabilidade fiscal decorrente de desvios de previsão das variáveis econômicas. Nesse sentido, a análise dos riscos gerais busca avaliar os efeitos nas contas públicas resultantes de variações nos parâmetros econômicos utilizados para a produção das previsões fiscais. Nesta categoria de risco, serão examinados os impactos nos agregados fiscais de oscilações em parâmetros como crescimento do PIB, taxa de juros, taxa de câmbio, índices de inflação, preços de commodities, indicadores do mercado de trabalho etc. As análises desenvolvidas procuram identificar choques ou pressões específicas que possam distanciar as finanças públicas das projeções fiscais divulgadas no Anexo de Metas Fiscais desta Lei.

Os riscos específicos, por sua vez, dizem respeito aos ativos e aos passivos contingentes do governo e se relacionam a eventos que ocorrem de maneira irregular. Os riscos específicos incluem aqueles gerados por demandas judiciais, garantias dadas a governos subnacionais, suporte financeiro a bancos e empresas estatais, riscos assumidos pela União enquanto Poder Concedente nos contratos de concessões, permissões e Parcerias Público-Privadas – PPPs, fatores demográficos, entre outros. A análise dos riscos específicos envolve avaliação qualitativa das particularidades de cada tema, buscando identificar a materialização do risco no curto prazo, bem como mensurar seu custo.

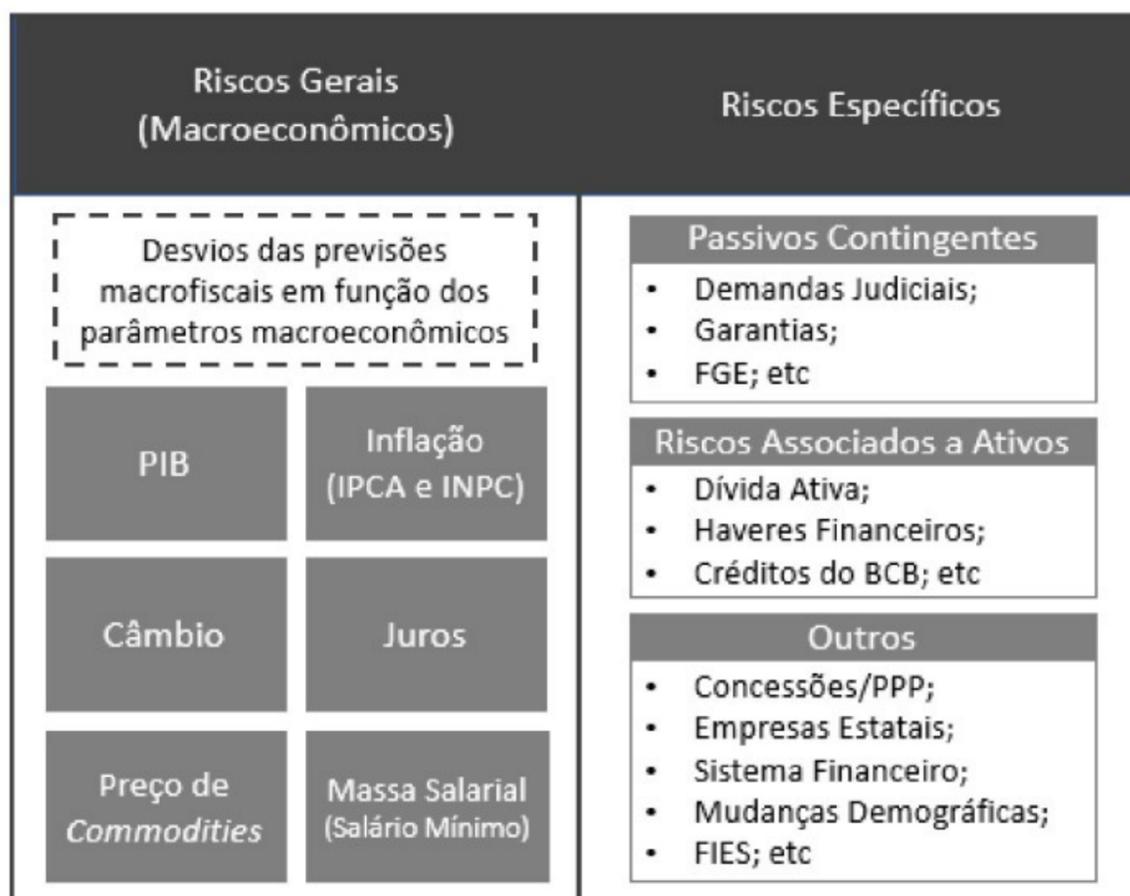
Adicionalmente, tendo em vista a eclosão da pandemia do COVID-19 e seus desdobramentos no cenário econômico, cuja gravidade ainda não é possível prever, o presente documento simulou cenários macroeconômicos adversos e seus efeitos sobre as variáveis fiscais. Caso os efeitos adversos na economia se intensifiquem, observa-se principalmente o risco de redução da arrecadação, pois uma recessão em 2020 reduz a base de tributação total, o que impacta não apenas no exercício corrente, mas nos exercícios seguintes. Além dos riscos sobre o cenário macrofiscal, os efeitos da pandemia também possuem potencial de ampliação de impacto de riscos específicos, relacionados a inadimplência de dívidas e honra de garantias, eventos cujos impactos ainda não podem ser previstos com exatidão.

Os riscos fiscais tratados neste documento possuem naturezas diversas e estão associados a diferentes processos relacionados à sua identificação, mensuração e gestão. No contexto brasileiro, em grande parte estão submetidos a um arcabouço institucional e normativo que já estabelece que sua administração se dê no âmbito do desempenho das atribuições de órgãos específicos. Nesse ambiente, que reúne um elevado número de interlocutores que tratam de temas distintos a partir de metodologias diversas, a consolidação das informações deve se pautar pela harmonização de conceitos e padronização dos impactos fiscais. Nesse sentido, nas diferentes análises apresentadas busca-se distinguir, em cada caso, os impactos primários dos impactos financeiros, os valores de fluxos dos valores de estoques, os exercícios financeiros, bem como apresentar a explicitação dos critérios utilizados para a mensuração dos riscos e para a construção de projeções.



A Figura 1 demonstra, sinteticamente, a organização dos riscos fiscais apresentados nesse documento, segundo a sua classificação e fonte.

Figura 1 - Riscos Fiscais - classificação e fonte



Elaboração: STN/ME

O presente Anexo de Riscos Fiscais segue estruturado em quatro seções, além desta Introdução: i) Sumário Executivo; ii) Análise dos Riscos Macroeconômicos (Gerais); iii) Análise dos Riscos Específicos; e iv) Considerações Finais.

2 SUMÁRIO EXECUTIVO

As principais mensagens das supramencionadas seções de riscos gerais e de riscos específicos estão resumidas nos pontos abaixo. Adicionalmente, para os riscos específicos é apresentada uma tabela resumo com a indicação da base de atuação dos principais riscos quantificados.

Riscos Fiscais Gerais

- A análise de risco sobre o montante de receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB) revela que a variação de 1 p.p. do PIB tem um impacto de 0,14% na receita previdenciária e 0,60% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 6,88 bilhões.
- O efeito do choque de 1 p.p. na Inflação (IER)¹ tem um impacto de 0,14% na receita previdenciária e 0,56% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 6,50 bilhões.
- O efeito do choque de 1 p.p. na Massa Salarial tem um impacto de 0,81% na receita previdenciária e 0,07% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 4,44 bilhões.
- O efeito do choque de 1 p.p. do Câmbio e dos Juros tem um impacto de 0,12% e 0,03%, respectivamente, nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 1,49 bilhão.
- A análise de risco aplicada à despesa primária mostra que cada um real de aumento no salário mínimo gera um incremento de R\$ 343,5 milhões ao ano nas despesas do governo;
- O choque de 1 p.p. da inflação (INPC) gera um acréscimo de R\$ 7,6 bilhões nas despesas, especialmente pelas despesas com benefícios previdenciários.
- O efeito do choque de 1 p.p. da inflação (IPCA) no limite das despesas a que se refere o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, causa uma variação de R\$ 14,5 bilhões.
- Devido aos vencimentos previstos para 2021 dos títulos da dívida mobiliária indexados à taxa de juros Selic, as LFT, a sensibilidade quanto à elevação/redução de 1% da taxa de juros elevaria/reduziria a despesa orçamentária esperada para o pagamento da dívida com estes títulos em R\$ 4,3 bilhões.
- Os cenários de risco apresentados para as trajetórias de resultado primário mostram que, no ano de 2021, os cenários extremos identificados com baixa probabilidade podem ter a amplitude de R\$ 52 bilhões acima ou abaixo da meta estabelecida para o Governo Central (R\$ -149,6 bilhões).
- Já para os anos de 2022 e 2023, os resultados das simulações de risco mostram uma amplitude de R\$ 81 e 110 bilhões, respectivamente. Mesmo nos casos mais favoráveis, registra-se baixa probabilidade de atingimento de um superávit fiscal no ano 2023.

¹ O Índice de Estimativa da Receita (IER) é composto por uma média ponderada que atribui 55% à taxa média do IPCA e 45% à taxa média do IGP-DI



Riscos Fiscais Gerais avaliados em virtude da pandemia do COVID-19

- A incerteza decorrente da pandemia de Covid-19 pode afetar tanto a atividade econômica no ano corrente quanto em relação à recuperação nos próximos anos.
- Foram simulados cenários que avaliam os impactos de uma recessão no ano corrente e seus efeitos sobre os anos posteriores, tendo em vista a redução da base de tributação projetada. Em um cenário extremo de queda de 4,5% no PIB real em 2020, os resultados apontam para uma redução de receitas em 2020 e 2021, respectivamente, nos montantes de R\$ 45 bilhões e R\$ 48 bilhões.
- Uma segunda simulação avaliou cenário em que há ocorrência de recessão no ano de 2021. Em um cenário de queda de 4,5 p.p. no PIB real em 2021 frente ao cenário base, observa-se uma redução de R\$ 51,2 bilhões nas receitas primárias.
- Não foi encontrado efeito significativo sobre as despesas primárias decorrente de variações do cenário macroeconômico. Ademais, as despesas estão sujeitas ao Teto de Gasto e, nesse sentido, aumentos reais em despesas específicas são compensados por reduções equivalentes em outros gastos, sem alteração da Despesa Total.
- A deterioração fiscal e da atividade econômica em 2020, em razão da pandemia do COVID-19, elevará o nível de endividamento brasileiro de maneira significativa além do que se previa no início do ano corrente.
- Em um cenário extremo para o ano de 2020 em que se combina queda do PIB de 3% e déficit primário de R\$ 634 bilhões (choque adicional de R\$ 200 bilhões no resultado primário, com finalidade meramente ilustrativa), observa-se uma elevação de 6,4 p.p. na Dívida Bruta do Governo Geral, que chega 90,9% do PIB em 2020.

Riscos Fiscais Específicos

- O total de lides contra a União, considerando as de risco possível e provável em conjunto, se elevou de R\$ 1.645,6 bilhões em 2018 para R\$ 2.204,2 bilhões em 2019, um crescimento de 33,94%. Esse resultado foi influenciado pelo forte crescimento de ações de risco provável no período, que se elevaram de R\$ 117,6 bilhões em 2018 para R\$ 664,1 bilhões em 2019, variação de 410%.
- O risco fiscal das demandas judiciais classificadas com probabilidade de perda possível apresentou discreta elevação no último ano, alcançando, em dezembro de 2019, o estoque de potencial impacto de R\$ 1.540,1 bilhões, representando uma elevação de 0,7% em relação a 2018.
- Os valores realizados de pagamentos associados à execução de demandas judiciais contra a União também tem apresentado elevação nos últimos anos. Em 2019, os valores pagos decorrentes de demandas judiciais contra a União alcançaram o montante de R\$ 42,5 bilhões, correspondentes a 2,9% da despesa primária total. Nos anos de 2018, 2017 e 2016, essa proporção era respectivamente de 2,8%, 2,6% e 2,6%.
- Os passivos contingentes em fase de reconhecimento pelo Tesouro Nacional - dívidas decorrentes da extinção de entidades, dívidas diretas e dívidas decorrentes do FCVS - apresentam uma previsão de regularização da ordem de R\$ 21,5 bilhões para 2020 e R\$ 15,9 bilhões para 2021, com um estoque de R\$ 122,0 bilhões registrado ao final de 2019.



- As operações de crédito garantidas pela União possuem um saldo devedor de R\$ 255,9 bilhões (dez/2019), representando uma pequena diminuição em relação ao exercício anterior (dez/2018), que era de R\$ 258,2 bilhões. Com o agravamento da situação fiscal dos entes subnacionais, no período de 2016 a 2019 a União foi instada a honrar garantias em operações de crédito concedidas aos entes, o que não havia ocorrido no período entre 2005 a 2015. O total de honras pagas pela União em 2019 foi de R\$ 8,3 bilhões, representando quase o dobro do pagamento de honras de 2018 (R\$ 4,8 bilhões). A previsão dos valores a serem honrados em 2020 e 2021 é de R\$ 11,8 bilhões e R\$ 7,5 bilhões, respectivamente.
- O estoque de garantias prestadas pelo Tesouro Nacional a Fundos e Programas é de R\$ 23,7 bilhões, com 90% desse valor referente ao risco de operações junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).
- As contragarantias de operações de crédito não executadas acumulam um estoque de R\$ 17,7 bilhões (dez/2019), sendo 28% decorrentes de ações judiciais contra a União impetradas pelos Estados de Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Norte, e 72% decorrentes de avais a recuperar sob o Regime de Recuperação Fiscal.
- Os bancos administradores dos Fundos Constitucionais (FNO, FNE e FCO) estimam valores de despesas com provisão para devedores duvidosos da ordem de R\$ 1,23 bilhão e R\$ 1,27 bilhão para 2020 e 2021, respectivamente. O valor de estoque baixado como prejuízo relativo a operações com risco dos fundos alcançou, em dezembro de 2019, R\$ 14,1 bilhões. Em 2019, foram recuperados R\$ 621,8 milhões, o que equivale a aproximadamente 4,42% do estoque de créditos baixados como prejuízo.
- A exposição total das operações no âmbito do Seguro de Crédito à Exportação (SCE), com risco de acionamento do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), é de R\$ 37,4 bilhões. A estimativa de impacto da manutenção do SCE para 2020 e 2021 é R\$ 1,6 bilhão e R\$ 1,5 bilhão, respectivamente. Como o Fundo apresenta sustentabilidade atuarial e adequado provisionamento de liquidez, seu principal risco é de natureza orçamentária e cambial.
- Atualmente, a União possui aproximadamente R\$ 11,2 bilhões em cotas de fundos garantidores privados, destinados a oferecer garantias no âmbito de políticas públicas e programas de governo. Apesar de não impactar as receitas e despesas da União, eventos de acionamento de garantias concedidas geram a obrigação de pagamento de honras por parte dos fundos, o que implica perda de recursos da União. Como principal fonte de risco cita-se o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC, que ao final de 2019 possuía R\$ 6,12 bilhões provisionado para o pagamento de honras.
- O estoque da Dívida Ativa da União, ao final de 2019, alcançou o valor de R\$ 2.413,8 bilhões, representando um crescimento de 10,7% em relação ao exercício anterior. Desse valor, aproximadamente 82% (R\$ 1.972,3 bilhões) são tratados como perdas, ou seja, há uma expectativa de recuperação/arrecadação de R\$ 441,5 bilhões dentro dos próximos 15 anos, com impacto, predominantemente, primário.
- O fluxo dos depósitos judiciais, que impactam o resultado primário da União, fechou o exercício de 2019 com saldo positivo de R\$ 9,7 bilhões, tendo os volumes de recolhimento e levantamento de depósito (saques) de R\$ 18,5 bilhões e R\$ 8,9 bilhões, respectivamente.
- Ao final de 2019, os créditos do Banco Central do Brasil (BCB) com instituições em liquidação extrajudicial, originários de operações do Proer, foram avaliados em R\$ 24,7 bilhões, já considerando R\$ 5,5 bilhões relativos ao ajuste a valor recuperável.



- O estoque de haveres financeiros da União relacionados aos entes federativos, ao final de 2019, totalizava R\$ 622,8 bilhões e apresentava, naquele exercício, um fluxo de R\$ 23,5 bilhões, 1,9% abaixo do estimado. A previsão de valores a receber em 2020 e 2021 é de R\$ 23,0 bilhões e R\$ 26,6 bilhões, respectivamente. Os principais riscos que atuam sobre esses valores dizem respeito a ações judiciais e ao não cumprimento de estimativas, além do cenário de incertezas legislativas que existe no relacionamento da União com os entes.
- O estoque dos haveres financeiros da União não relacionados aos entes federativos reduziu de R\$ 395,1 bilhões em 2018, para R\$ 267,3 bilhões em 2019. Os valores recebidos entre 2017 e 2019 superaram as previsões devido às liquidações antecipadas do BNDES, em seus contratos junto a STN, que totalizaram, no período, R\$ 280 bilhões.
- O único contrato de PPP da União (Complexo Data Center) não prevê qualquer tipo de garantia do poder concedente ao concessionário, de forma que não existem riscos alocados à União sobre este tema.
- No que diz respeito às concessões, o risco fiscal pode se manifestar sob 2 aspectos: pela ótica das despesas, na possibilidade de eventos extraordinários que venham a ser reconhecidos como caso fortuito, força maior ou fato do príncipe, acarretando ônus para a União; e pela ótica das receitas, na possibilidade de inadimplência de concessionários em contratos vigentes, ou mesmo na possibilidade de não celebração de novos contratos previstos para o período.
- No que tange às estatais federais não dependentes, foi classificado como risco provável a possibilidade de frustração de receita de dividendos e JCP em 2020. Para os próximos exercícios, o risco de frustração de receita de dividendos e JCP é considerado remoto, o risco de aporte emergencial da União para empresas com dificuldades é considerado possível, e o risco de necessidade de esforço fiscal adicional para compensar o resultado primário das estatais é considerado remoto.
- O valor da exposição ao risco de crédito relativo às operações do Fies, em 31/12/19, era de R\$ 107,4 bilhões. A União submete-se a uma exposição adicional de R\$ 5,6 bilhões em recursos contratados ainda por liberar, chegando a uma exposição total de R\$ 113,1 bilhões. O saldo devedor integral dos contratos que apresentam atrasos a partir de um dia é de R\$ 62,2 bilhões.
- De acordo com o BCB, não são encontrados problemas de solvência em bancos sistêmicos, mesmo nas condições severas que foram simuladas, de forma que o risco fiscal proveniente do Sistema Financeiro Nacional pode ser considerado desprezível.
- Apesar do vasto território do país, os riscos fiscais provenientes de desastres podem ser considerados bastante pequenos. Além disso, existe dotação orçamentária própria para ações de prevenção e controle, bem como ações de resposta aos desastres.
- Com respeito aos riscos fiscais de médio prazo, identifica-se que a mudança demográfica prevista nos próximos anos eleva a pressão por expansão nos serviços de saúde correspondendo a um aumento nas despesas de R\$ 13,3 bilhões, em 2030. Em contrapartida, para esse mesmo ano, a pressão por gastos na educação diminui em R\$ 1,5 bilhão.

Cumprido destacar que o monitoramento dos riscos fiscais no exercício 2021 se realizará ao longo da execução financeira do orçamento, em alinhamento ao disposto no Art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, que disciplina o processo de revisões bimestrais de receitas e despesas e estabelece que os Poderes e o Ministério Público devem promover, por ato próprio,



limitação de empenho e movimentação financeira no montante necessário compatível com o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais.

A

Tabela 1 consolida a base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos, elencando os valores de estoque e de fluxo, classificados quanto ao tipo de impacto na despesa ou na receita e, ainda, apontando se o referido impacto será de financeiro ou primário.

Tabela 1 - Base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados

Em R\$ bilhões

Item	Tipo Impacto	Estoque		% Estoque 2019	Fluxos Estimados		Referência	
		2018	2019		2020	2021		
Impacto Financeiro	Passivos Contingentes em Reconhecimento	↑ despesa	121,8	122,0	3,5%	21,5	15,9	Tabela 28 Tabela 29
	Garantias da União	↑ despesa	281,1	279,6	8,0%	12,1	7,5	Seção 4.1.3
	Contragarantias Não Executadas	↑ despesa	8,4	17,7	0,5%	4,2	4,1	Tabela 33 Tabela 34
	Créditos do BCB	↓ receita	24,8	24,7	0,7%	4,3	4,5	Tabela 44 Tabela 46
	Haveres Finan. Relacionados a Entes Federativos	↓ receita	606,6	622,7	17,8%	23,0	26,6	Tabela 47 Tabela 49
	Haveres Finan. Não Relacionados a Entes Federativos	↓ receita	395,1	267,3	7,7%	32,1	28,8	Tabela 53 Tabela 55
Subtotal Financeiro			1.437,8	1.334,0	38,2%			
Impacto Primário	Seguro de Crédito à Exportação ³	↑ despesa	51,9	37,4	1,1%	1,6	1,5	Tabela 37 Tabela 38
	Passivos relacionados a Demandas Judiciais	↑ despesa	1.528,0	1.540,1	44,1%	n.d.	n.d.	Tabela 25
	Passivos relacionados aos Fundos Constitucionais	↑ despesa	16,3	14,1	0,4%	1,2	1,3	Tabela 35 Tabela 36
	Fundo de Financiamento Estudantil - Fies ¹	↓ receita	110,7	113,1	3,2%	n.d.	n.d.	Seção 4.3.3.1
	Dívida Ativa ¹	↓ receita	397,6	441,5	12,6%	24,0	25,7	Tabela 40 Tabela 42
	Concessões e PPPs	↓ receita	n.a.	n.a.	n.a.	4,7	n.d.	n.a.
	Dividendos das Estatais	↓ receita	n.a.	n.a.	n.a.	13,5	13,0	Tabela 62
	Fundos Garantidores	n.a. ²	6,9	11,2	0,3%	n.a.	n.a.	Tabela 39
Subtotal Primário			2.111,4	2.157,4	61,8%			
Subtotal por Tipo de Impacto		↑ despesa	2.007,5	2.010,9	57,6%			
		↓ receita	1.534,8	1.469,3	42,1%			
		n.a.	6,9	11,2	0,3%			
Total Geral			3.549,2	3.491,4	100,0%			

¹ Impacto predominantemente primário

² Perdas em fundos garantidores privados nos quais a União é cotista não afetam diretamente o resultado primário do Tesouro Nacional. Não obstante, a redução no patrimônio da União reduz o montante de recursos que pode ser resgatado pela União. O resgate desses recursos para a Conta Única da União gera receita primária.

³ O valor do Seguro de Crédito à Exportação está referenciado em dólar e foi convertido para reais pela taxa de câmbio do último dia útil de 2019 (4,0301)

Elaboração: STN/ME

3 ANÁLISE DOS RISCOS MACROECONÔMICOS (GERAIS)

Nesta seção são analisados os riscos fiscais gerados a partir da variabilidade dos parâmetros macroeconômicos utilizados para as previsões de receitas administradas pela RFB, despesas primárias e resultado primário do governo, assim como da dívida pública federal. Observa-se a sensibilidade de cada um destes itens das contas públicas às variações da taxa de crescimento do PIB, da inflação, da taxa de câmbio, da massa salarial e da taxa de juros da economia. Na subseção que trata da dívida pública, também são abordados os riscos de mercado que afetam o perfil de maturação da dívida e os riscos de refinanciamento.

3.1 SENSIBILIDADE DAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RFB

Esse item está subdividido em duas partes. A subseção 3.1.1 tem o objetivo de apresentar a diferença entre os valores previstos das receitas administradas pela RFB para 2019 e os valores efetivamente arrecadados. Já a subseção 3.1.2 apresenta a análise de sensibilidade das receitas administradas pela RFB em relação aos parâmetros macroeconômicos usados para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

3.1.1 Receitas Administradas pela RFB

Como referência para a projeção das receitas do governo e para o estabelecimento do nível de despesas compatível com a meta de superávit primário estabelecida no corpo da LDO, assim como para as projeções de dívida pública, considera-se um cenário base de parâmetros macroeconômicos estimados.

Tabela 2 - Previsão das Receitas Administradas pela RFB em 2019

Receitas	Legislativo LOA 2019	Executivo					Arrecadação Efetiva 2019
		DEC. nº 9.741/19	DEC. Nº 9.809/19	DEC. Nº 9.943/19	DEC. Nº 10.028/19	DEC. Nº 10.136/19	
Imposto sobre a Importação	47.057	41.391	43.376	42.602	42.914	42.901	43.035
Imposto sobre Produtos Industrializados	62.208	56.248	54.352	54.225	53.250	53.553	52.686
Imposto sobre a Renda	375.708	386.749	394.960	393.015	394.966	397.619	398.366
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	39.719	39.145	39.809	39.307	39.591	40.300	41.044
Contribuição Seguridade Social (COFINS)	265.461	256.455	245.299	239.554	241.562	238.617	238.696
Contribuição para o PIS/PASEP	71.251	68.720	67.308	66.285	66.281	65.414	64.752
Contribuição Social S/ Lucro Líquido (CSLL)	75.181	77.624	76.797	79.156	82.487	82.850	82.018
CIDE - Combustíveis	2.838	2.714	2.665	2.652	2.861	2.852	2.793
Outras administradas pela RFB	22.384	21.604	20.671	22.490	23.656	21.968	22.692
Subtotal (a)	961.808	950.648	945.238	939.286	947.568	946.073	946.083
Previdenciária (b)	409.812	402.881	402.981	404.602	402.522	401.684	403.136
Total (a)+(b)	1.371.620	1.353.529	1.348.219	1.343.888	1.350.090	1.347.757	1.349.219

Fonte e Elaboração: RFB/ME.

Ainda tomando como exemplo a arrecadação federal para o ano de 2019, a Tabela 3 elenca eventos e riscos de caráter não macroeconômico que contribuíram positivamente para as receitas, sem os quais seu valor teria sido R\$ 16,9 bilhões menor.

Tabela 3 - Receitas Atípicas de 2019

Em R\$ milhões

Receitas	Valor	Principais Fatores Originários
I.R. - PESSOA FÍSICA	2.090	Arrecadação atípica em ganhos de capital na alienação de bens e ganhos líquidos em bolsa.
I.R. - PESSOA JURÍDICA	10.010	Crescimento da arrecadação em razão de reorganizações societárias e aberturas de capital.
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO CAPITAL	500	Antecipação de recolhimentos do IRRF Capital, especialmente, no mês de maio/2019.
CSLL - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	4.180	Crescimento da arrecadação em razão de reorganizações societárias e aberturas de capital.
OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	160	Crescimento de arrecadação de loterias em razão, principalmente, de acumulações de concursos.
Total	16.940	

Fonte e elaboração: RFB/ME.

3.1.2 Sensibilidade da Receita Administrada pela RFB aos Parâmetros Macroeconômicos

A avaliação da sensibilidade da receita compreende, inicialmente, a identificação das linhas que possuem alguma relação com os ciclos econômicos. No âmbito do orçamento, as receitas podem ser condensadas em três grandes grupos: Receitas Administradas pela RFB, líquidas de restituições; Arrecadação Líquida para o RGPS; e Receitas não administradas pela RFB. A Tabela 4 mostra a participação de cada grupo na receita primária total de 2019.

Tabela 4 - Receitas Primárias do Governo Central Indexadas à Parâmetros Macroeconômicos

Itens de Receitas relacionados a parâmetros macroeconômicos	Receita em 2019 (R\$ milhões)	Participação na Receita Primária Total	Indexadores
Receitas Administradas pela RFB	946.083	57,9%	PIB, Inflação, Câmbio, Massa Salarial, Juros (Over)
Receitas Previdenciárias	413.331	25,3%	PIB, Inflação, Massa Salarial
Receitas Não Administradas pela RFB			
Contribuição do Salário Educação	22.105	1,4%	PIB, Inflação
Exploração de Recursos Naturais	64.681	4,0%	Preços de Petróleo, Minério de Ferro, Câmbio
Total dos Itens	1.446.200	88,4%	

Fonte: RFB/ME. Elaboração: STN/ME

As Receitas Administradas pela RFB constituem o principal grupo dentro do conjunto de receitas (57,9%), e incluem os principais impostos e contribuições do sistema tributário nacional. Pela natureza tributária de sua base é direto presumir a existência de uma alta correlação da arrecadação dessas receitas com o ciclo econômico.

De forma semelhante, a base tributária das receitas previdenciárias é a folha salarial, sendo também ligada ao ciclo econômico na medida em que a elevação dos salários e do nível de emprego tendem a ocorrer nas expansões, e comportamento oposto nas recessões.

As Receitas não Administradas pela RFB, por outro lado, constituem um grupo bastante heterogêneo que inclui, por exemplo, receitas de Concessões e Permissões, Contribuição ao Plano de Seguridade do Servidor (CPSS), Receitas Próprias e de Convênios, entre outras. Na análise dos itens deste grupo que se relacionam ao ciclo econômico, apenas a Contribuição ao Salário Educação e a Exploração de Recursos Naturais se mostraram significativos, sendo que, neste último item, as variáveis explicativas estão mais relacionadas aos preços de commodities específicas (petróleo, minério de ferro) e à taxa de câmbio.

A Tabela 5 a seguir mostra o efeito individual da variação de 1 ponto percentual de cada um dos principais parâmetros sobre o conjunto de tributos que compõe as receitas administradas pela RFB, tomando-se como base os parâmetros estimados pela Secretaria de Política Econômica (SPE/ME). A análise de sensibilidade mostra que a taxa de crescimento econômico e de inflação são os parâmetros que mais afetam a receita total administrada pela RFB. Observa-se que os tributos são afetados ao mesmo tempo por mais de um parâmetro e, portanto, o efeito da variação desses parâmetros na receita é resultado da combinação de dois fatores: preço e quantidade.

Tabela 5 - Receita Administrada pela RFB – Impacto % da variação de 1 p.p. em cada parâmetro

Parâmetro	Impacto sobre a Receita Administrada pela RFB	
	Exceto Previdenciária	Previdenciária
PIB	0,60%	0,14%
Inflação (IER) ⁽¹⁾	0,56%	0,14%
Câmbio	0,12%	-
Massa Salarial	0,07%	0,81%
Juros (Over)	0,03%	-

⁽¹⁾ O Índice de Estimativa da Receita (IER) é composto por uma média ponderada que atribui 55% à taxa média do IPCA e 45% à taxa média do IGP-DI

Fonte: RFB/ME

Como se nota, as Receitas Administradas pela RFB, exceto previdenciárias, são mais afetadas pela taxa de crescimento real do PIB e pela inflação, que incidem sobre os principais tributos arrecadados, como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), particularmente o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ).

Por outro lado, a taxa de câmbio tem impacto menor, pois a sua variação influencia mais diretamente apenas o Imposto de Importação - II, o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) vinculado à Importação, e o IR incidente sobre as remessas ao exterior. Da mesma forma, a taxa de juros também tem impacto reduzido, pois afeta diretamente a arrecadação do IR sobre aplicações financeiras e os impostos arrecadados com atraso, sobre os quais incidem juros.

No tocante às receitas previdenciárias, há uma forte relação com a massa salarial, variável que compõe a maior parte da base tributária dessa contribuição.

Em termos nominais, o PIB é a variável que produz o maior impacto nas receitas primárias. Uma elevação de 1 p.p. do PIB provoca, *ceteris paribus*, um aumento de R\$ 6,9 bilhões na arrecadação, sendo a maior parte concentrada nas receitas administradas pela RFB (R\$ 6,2 bilhões). Da mesma forma, uma alta na inflação, com tudo o mais constante, resulta em uma elevação de R\$ 6,5 bilhões na receita total. No agregado, considerando-se uma elevação conjunta de todos as variáveis em 1 p.p., ter-se-ia um aumento da receita de R\$ 19,3 bilhões.

Tabela 6 - Receitas - Impacto da Variação de 1 p.p. nas Variáveis Macroeconômicas

Em R\$ Milhões

Itens de receitas	Variáveis				
	PIB	Inflação (IER) ⁽¹⁾	Câmbio	Massa Salarial	Juros (Over)
Receitas Administradas pela RFB	6.237	5.856	1.208	716	286
Receitas Previdenciárias	643	643	-	3.720	-
Total	6.880	6.499	1.208	4.436	286

(1) O Índice de Estimativa da Receita (IER) é composto por uma média ponderada que atribui 55% à taxa média do IPCA e 45% à taxa média do IGP-DI.

Fonte: RFB/ME. Elaboração: STN/ME.

É necessário ponderar que as variáveis macroeconômicas possuem correlação entre si, de forma que supor que apenas uma variável se moverá, enquanto as outras permanecem estáticas, é uma simplificação necessária para a realização deste exercício hipotético. Adicionalmente, a metodologia utilizada pela RFB considera um conjunto maior de variáveis em sua projeção, de modo que pode haver divergência de valores entre o estimado neste exercício e os números oficiais.

Além dos riscos relacionados a parâmetros macroeconômicos, existem riscos potenciais no médio e no longo prazo que podem afetar a relação receita/PIB, os quais não são plenamente quantificáveis:

- a) Mudanças na composição do PIB, que podem levar a que bases tributárias específicas cresçam mais ou menos rapidamente do que a economia como um todo;
- b) Alterações na alíquota de imposto efetiva paga em cada base de imposto devido a políticas públicas, gastos tributários ou outros fatores;
- c) Perda de receita proveniente de mudanças comportamentais e tecnológicas, como o aumento da eficiência de combustível, a substituição dos carros a combustão por carros elétricos, a tendência de queda do consumo de tabaco etc.;
- d) Queda das taxas de imposto efetivas de mudanças nos padrões de emprego, em particular a mudança do status do emprego formal para o trabalho autônomo ou desses para emprego informal.

3.2 SENSIBILIDADE DA DESPESA PRIMÁRIA

3.2.1 Sensibilidade da Despesa Primária Geral

Em relação às despesas, os riscos de previsão² decorrem, em geral, de variações nos parâmetros macroeconômicos e nos quantitativos estimados. Dessa forma, é apresentada a análise de sensibilidade das despesas primárias do Governo Central em relação aos parâmetros macroeconômicos usados para a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

² Os desvios em relação às projeções também podem se originar do resultado do julgamento de ações judiciais em andamento, assunto tratado na Seção 4.1 deste documento, que apresenta análise de riscos de passivos contingentes.

A análise de sensibilidade nesta seção foi realizada com base nos agregados de despesa cuja variação está diretamente relacionada a dois dos principais parâmetros constantes do cenário base desta Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e o Salário-Mínimo (SM). As despesas diretamente impactadas por esses parâmetros são os benefícios previdenciários e assistenciais, o abono salarial e o seguro-desemprego que juntos corresponderam a 51,5% das despesas primárias do Governo Central em 2019.

Tabela 7 - Despesas Primárias do Governo Central Indexadas à Parâmetros Macroeconômicos

Em R\$ milhões

Itens de Despesa com Indexação a Parâmetros Macroeconômicos	Despesa em 2019	Participação na Despesa Primária Total	Indexador
Pessoal e Encargos Sociais ¹	313.087,3	21,7%	Reajustes Acordados e INPC
Benefícios Previdenciários	626.510,4	43,5%	Salário Mínimo e INPC
Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV)	59.728,4	4,1%	Salário Mínimo
Seguro Desemprego	37.988,9	2,6%	Salário Mínimo e INPC
Abono Salarial	17.603,3	1,2%	Salário Mínimo
Total dos itens selecionados	1.054.918,3	73,2%	

¹ Para as despesas de Pessoal e Encargos Sociais, o risco de índice de preço é mínimo, uma vez que este índice é parâmetro de correção apenas das aposentadorias e pensões dos servidores que migraram para a inatividade sem direito à paridade.

Fonte e Elaboração: STN/ME.



As despesas e receitas previdenciárias são afetadas diretamente pelo INPC e SM, sendo este último, o piso dos benefícios previdenciários e da remuneração no mercado de trabalho formal. Por sua vez, a variação do INPC é o fator de reajuste dos benefícios previdenciários acima do salário mínimo e das faixas de contribuição e, desta forma, seu valor impacta as despesas e as receitas previdenciárias. Os benefícios assistenciais (Renda Mensal Vitalícia – RMV e Benefício de Prestação Continuada – BPC) e o abono salarial são afetados diretamente pelo SM e indiretamente pelo INPC, uma vez que este índice compõe o índice de correção do salário mínimo. Já o seguro-desemprego é afetado diretamente pelas duas variáveis, uma vez que o piso para o pagamento do benefício é definido no valor de um salário mínimo e o teto reajustado pela variação do INPC.

A Tabela 8 apresenta os impactos nas despesas primárias selecionadas decorrentes da variação no INPC. Em relação à quantidade, a análise considera o crescimento histórico dos benefícios, assim como as projeções populacionais do IBGE.

Tabela 8 - Despesas Primárias – Impacto % da variação de 1 p.p. no INPC

Despesa Primária	Impacto decorrente da variação de 1 p. p. no INPC
Benefícios Previdenciários	1,00%
RMV	1,00%
BPC/LOAS	1,00%
Abono Salarial	1,00%
Seguro-Desemprego	0,61%

Fonte e elaboração: STN/ME.

Na Tabela 9, a sensibilidade das despesas é mostrada em resposta à variação de R\$ 1,00 no salário mínimo ou de 0,1 p.p. no INPC³. Conforme se pode observar, cada um real de aumento no salário mínimo gera um incremento, em 2021, de R\$ 343,5 milhões nas despesas do

³ Equivalente a um aumento de R\$ 1,045 nos benefícios de até um salário mínimo.

Governo Central e um aumento de R\$ 38,6 milhões na arrecadação previdenciária, resultando em redução líquida de R\$ 304,9 milhões no resultado do Governo Central de 2021. Por seu turno, a inflação medida pelo INPC afeta o reajuste de um número maior de beneficiários, gerando um acréscimo, em 2021, de R\$ 768,3 milhões nas despesas do Governo Central e um acréscimo de R\$ 47,5 milhões na arrecadação previdenciária, resultando em diminuição líquida de R\$ 720,8 milhões no resultado do Governo Central de 2021. Para avaliar o impacto sobre o espaço para as Despesas Discricionárias e cumprimento do Teto de Gastos, deve-se observar a linha “Total de Despesas”, enquanto para avaliar o impacto para cumprimento da meta de resultado primário observa-se a linha “Total de Resultado”.

Tabela 9 - Despesas Primárias Seleccionadas – Efeito do INPC e do Salário Mínimo

Em R\$ milhões

Despesa Primária	Aumento de R\$ 1,00 no SM	Aumento de 0,1 p.p. no INPC ¹		
	Benefícios de 1 SM	Benefícios De até 1 SM	Benefícios acima de 1 SM	Total
I. Arrecadação do RGPS	38,6	40,3	7,2	47,5
II. Benefícios Previdenciários	253,8	265,2	397,3	662,5
III. Déficit do RGPS (II – I)	215,2	224,9	390,2	615,0
IV. Benefícios Assistenciais	58,1	60,7	0,0	60,7
IV.1 RMV	1,0	1,0	0,0	1,0
IV.2 BPC/LOAS	57,1	59,7	0,0	59,7
V. FAT	31,7	33,1	12,0	45,1
V.1 Abono Salarial	17,9	18,7	0,0	18,7
V.2 Seguro-Desemprego	13,8	14,4	12,0	26,4
Total de Receitas (I)	38,6	40,3	7,2	47,5
Total de Despesas (II + IV + V)	343,5	359,0	409,3	768,3
Total de Resultado (III + IV + V)	304,9	318,7	402,2	720,8

¹ A variação no INPC impacta diretamente as despesas cujo reajuste é associado à sua variação e, de forma indireta, a partir de seu impacto sobre o reajuste do Salário Mínimo. Dado seu impacto no Salário Mínimo e a diferença nas métricas de variação, não devem ser somadas a primeira e a última coluna da tabela acima

Fonte e elaboração: STN/ME.

Outra análise possível em relação à variação dos parâmetros macroeconômicos é a do impacto do IPCA no limite das despesas sujeitas à Emenda Constitucional nº 95⁴, uma vez que o limite é corrigido pela variação do IPCA para o período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Para 2021, como demonstra a Tabela 10, o desvio de 0,1 p.p. da variação estimada do IPCA causa uma variação de R\$ 1.454,9 milhões no limite de despesas.

Tabela 10 - Efeito da variação de 0,1 p.p. no IPCA no limite das despesas sujeitas à EC nº 95

Em R\$ milhões

Poder / Órgão	2020	2021	
	Limite de despesas sujeitas à EC nº 95 ¹	Variação de 0,1 p.p. do IPCA no Limite	Projeção do limite de despesas sujeitas à EC nº 95 ²
Poder Executivo	1.391.955,45	1.391,96	1.436.915,61
Poder Legislativo	12.569,72	12,57	12.975,72

⁴ A EC nº 95/2016 instituiu o Teto de Gastos que vigorará por vinte exercícios financeiros. Para o exercício de 2021, o Teto de 2020 será corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o período de doze meses encerrado em junho de 2020.

Poder / Órgão	2020	2021	
Poder Judiciário	43.267,25	43,27	44.664,78
Defensoria Pública da União	547,77	0,55	565,47
Ministério Público da União	6.605,90	6,61	6.819,27
Total	1.454.946,09	1.454,95	1.501.940,85

¹ Considera os efeitos do Acórdão TCU 362/2020 que determina a inclusão de R\$ 399,3 milhões à base de cálculo do Teto de Gastos do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, em decorrência de vícios da Medida Provisória 711/2016 ao tratar a despesa corriqueira de auxílio-moradia como crédito extraordinário.

² Projeção com base no valor estimado para a variação do IPCA (3,23%) presente na grade de parâmetros da SPE que embasou a elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021.

Fonte e elaboração: STN/ME.

3.2.2 Sensibilidade da Despesa com Subsídios e Subvenções

Grande parte dos pagamentos de subvenção econômica realizados pela STN com impacto primário são na modalidade equalização de taxas de juros e são sensíveis a variações nas taxas do mercado interno, como Selic, TJLP e TLP, bem como variações do IPCA, no caso das contratadas com TLP. Em 2019, esses pagamentos representaram 72,4% do total de despesas com impacto primário da STN com subsídios e subvenções (R\$ 8,7 bilhões de um total de R\$ 12 bilhões). Esses pagamentos já representaram uma maior porcentagem do total de despesas desta natureza, mas têm apresentado redução do valor pago justamente pela constante queda das taxas de juros observada recentemente.

Basicamente, essa modalidade de subvenção garante à instituição financeira o recebimento de uma taxa de mercado (como a TLP) além de um spread, ao mesmo tempo que garante ao mutuário uma taxa fixa pelo empréstimo definida nos programas subvencionados (como Plano Safra ou PSI). A diferença entre essas taxas é equalizada pelo Tesouro Nacional no decorrer do fluxo de amortização desses empréstimos por meio das ações orçamentárias de subvenção econômica. Dessa forma, o pagamento dessa subvenção econômica está diretamente relacionado com as taxas de juros. Uma elevação das taxas de mercado aumenta a diferença a ser equalizada pelo Tesouro, o que, conseqüentemente, aumenta a subvenção econômica a ser paga às instituições financeiras.

A STN realizou simulações com os atuais saldos das operações e taxas de juros para estimar o efeito de variações nas taxas de juros sobre essa modalidade de subvenção econômica. Considerando os valores da LOA 2020 e uma elevação de apenas 0,5 ponto percentual ao ano na TJLP, TLP e Selic, teríamos um efeito de R\$ 1,22 bilhão sobre as despesas com impacto primário, o que poderia gerar a necessidade de crédito suplementar.

3.3 SENSIBILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA

A Dívida Pública Federal (DPF) corresponde à soma da Dívida Pública Móvel Federal interna (DPMFi) com a Dívida Pública Federal externa (DPFe), sendo esta última subdividida em mobiliária e contratual. A estratégia de financiamento da DPF é estruturada com o objetivo de redução de custos no longo prazo, concomitantemente à manutenção de níveis prudentes de risco e ao bom funcionamento do mercado brasileiro de títulos públicos. Neste sentido, o gerenciamento de riscos constitui-se em instrumento fundamental na administração da DPF. Dentre os riscos aos quais está sujeita a DPF, cumpre destacar os riscos de refinanciamento e o de mercado.

3.3.1 Riscos de Mercado

O risco de mercado captura a possibilidade de elevação no estoque nominal da dívida decorrente de alterações nas condições de mercado que afetem os custos dos títulos públicos, tais como as variações nas taxas de juros, de câmbio e de inflação. Tais variações acarretam impactos no orçamento anual, uma vez que alteram o volume de recursos necessários ao pagamento do serviço da dívida, afetando inclusive os orçamentos dos anos posteriores. Esses riscos são especialmente relevantes, pois afetam a relação Dívida Líquida do Setor Público/Produto Interno Bruto (DLSP/PIB) e Dívida Bruta do Governo Geral/Produto Interno Bruto (DBGG/PIB), que serão objeto de análise mais à frente.

A composição da DPF é o indicador mais imediato do risco de mercado, pois seu estoque possui títulos com diferentes características, de acordo com o tipo de remuneração a que estão condicionados. Em anos recentes, a composição da DPF vem registrando aumento da participação de títulos remunerados por taxas de juros flutuantes, o que significa maior exposição ao risco de taxas de juros.

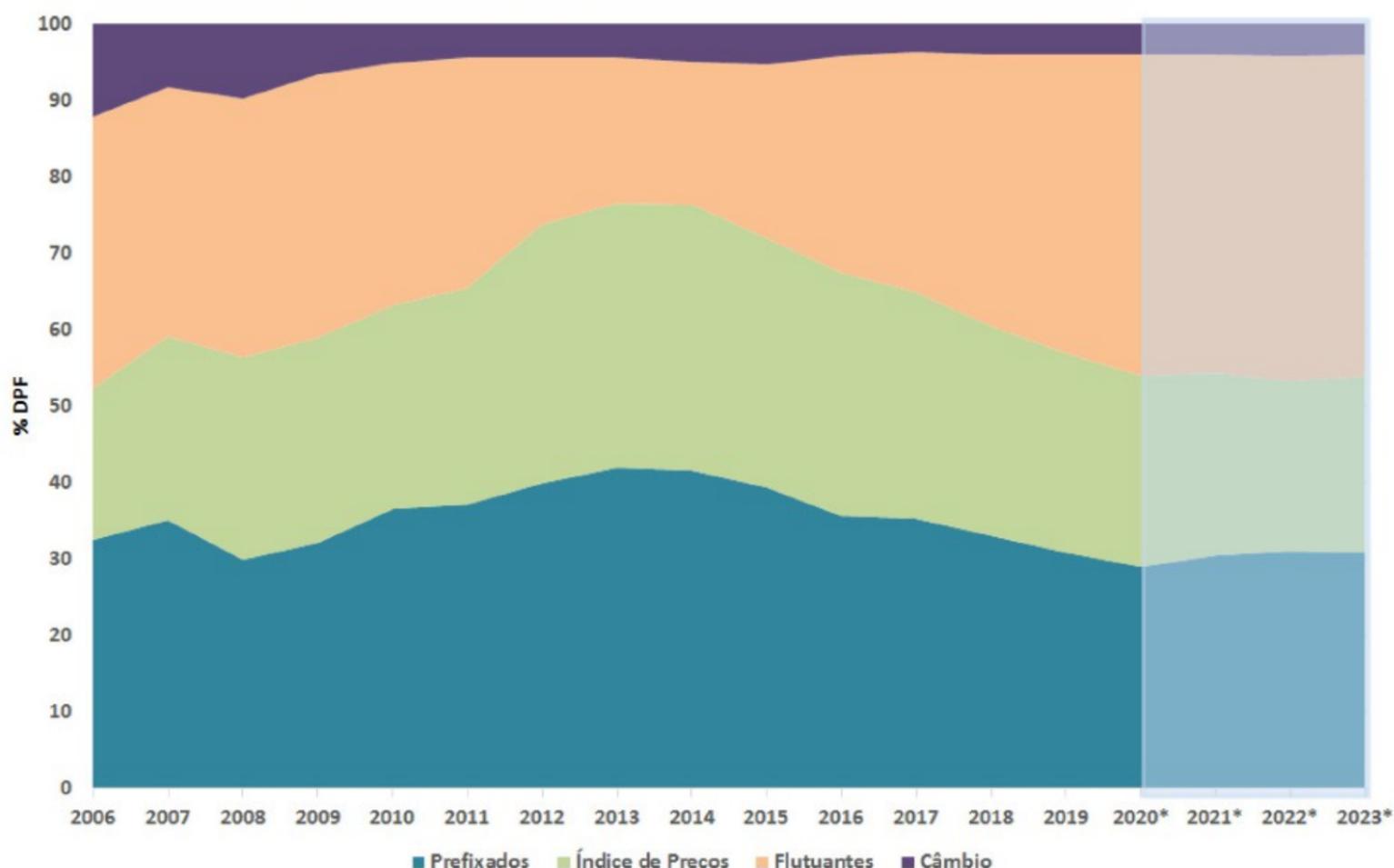
Este crescimento na participação de flutuantes, preponderantemente LFT, está diretamente relacionado à sequência de déficits fiscais primários no orçamento, uma vez que a incerteza sobre a efetivação da consolidação fiscal torna mais caro o custo de emissão de títulos prefixados e remunerados por índice de preços. A reversão dessa tendência depende da implementação de reformas fiscais estruturais de contenção da despesa pública, fator determinante para a melhora dos resultados fiscais e das condições econômicas.

Mencione-se que, no curto prazo, os instrumentos com juros flutuantes em geral permitem refinar em torno de 100% dos vencimentos de principal e juros do ano. Além disso, as LFT são emitidas com prazo em torno de 6 anos, o que evita a concentração de vencimentos no curto prazo, mostrando-se uma alternativa aos títulos prefixados de curto prazo.

Ainda no curto prazo, a conjunção de um perfil de DPF, ou mesmo de um indicador mais amplo de dívida que considere as operações compromissadas do BCB, altamente indexado à taxa Selic com o registro de mínimas históricas para esta taxa tem propiciado uma redução dos encargos de juros sobre a dívida.

Figura 2 - Composição do estoque da DPF





* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2020.

Fonte e elaboração: STN/ME.

Registre-se, contudo, que as análises de composição da dívida desta seção levam em conta o Plano Anual de Financiamento (PAF) de 2020. O contexto da pandemia de saúde, contudo, vem causando diversos impactos na economia e nas condições de mercado para financiamento público, com um grau de incerteza ainda elevado, o que pode resultar doravante mudanças ainda não quantificadas no perfil e composição da DPF, sobretudo com a possibilidade de encurtamento de prazos e aumento adicional da parcela de títulos flutuantes.

Na sequência, particularmente importante para este Anexo de Riscos Fiscais é a análise de sensibilidade da dívida, que mede o possível aumento nos valores de pagamento ou no estoque da Dívida Pública no ano, decorrente de flutuações nos parâmetros macroeconômicos.

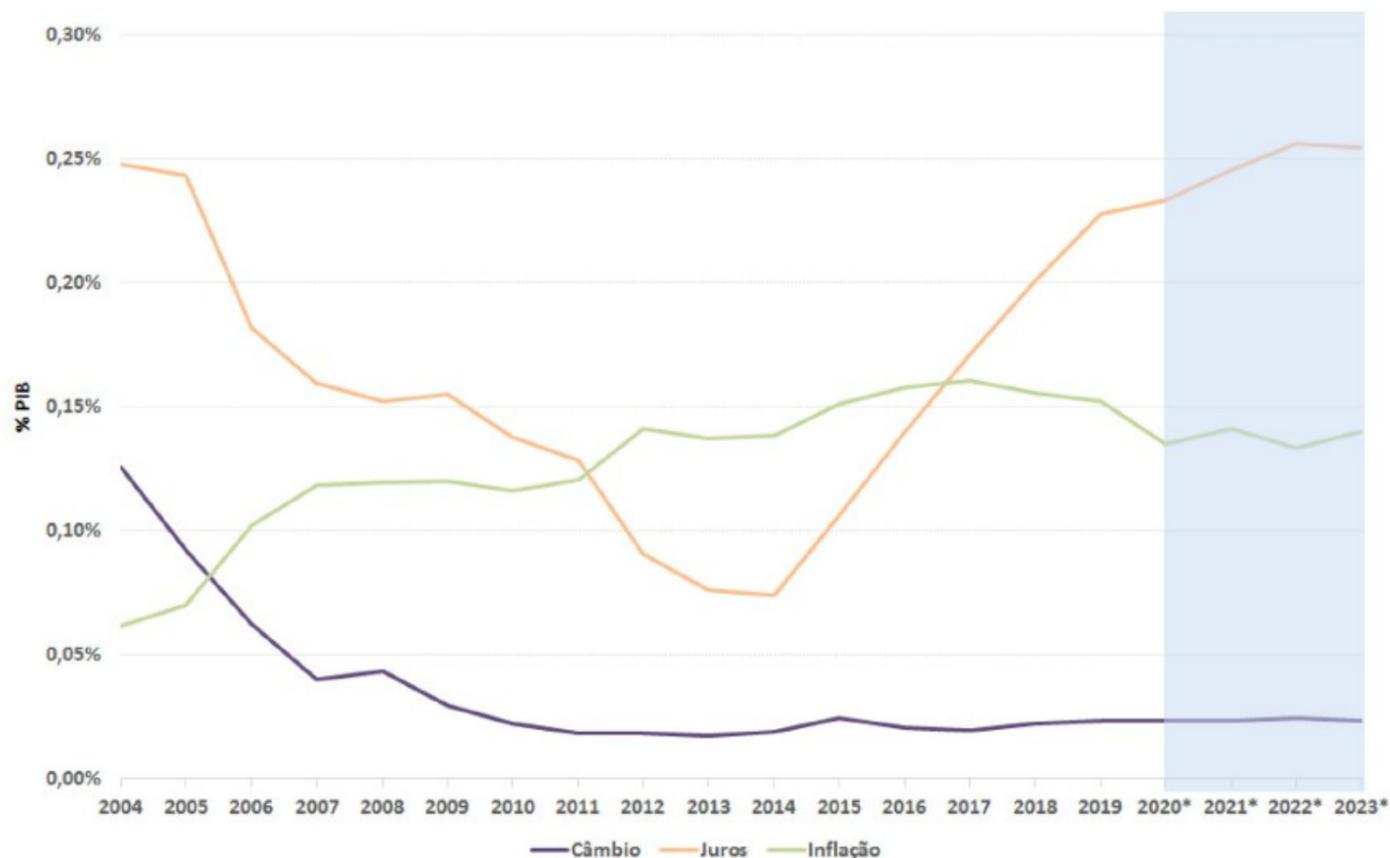
3.3.1.1 Sensibilidade da Dívida Pública aos Parâmetros Macroeconômicos

3.3.1.1.1 Riscos da Dívida Pública Federal (DPF)

Uma forma de se avaliar o risco de mercado da dívida é estimar a sensibilidade do valor de seu estoque a alterações marginais de variáveis macroeconômicas⁵. Neste caso, para uma melhor análise, toma-se como parâmetro a relação DPF/PIB. Os efeitos de um choque de 1% nas taxas de câmbio (Real/Dólar), de inflação e de juros (Selic) podem ser observados na Figura 3.

⁵ Trata-se de uma análise estática, onde analisa-se o efeito isolado da variação de apenas uma variável (taxa de câmbio, taxa de juros ou inflação) sobre os indicadores desejados (DPF, Despesa Orçamentária e DLSP). Dessa forma, não são levados em conta os efeitos da alteração de uma variável sobre as outras variáveis. Também não são levados em conta os efeitos da alteração de uma variável sobre outros fatores da economia que poderiam também afetar os indicadores desejados, tais como resultado fiscal, PIB e necessidade líquida de financiamento do setor público.

Figura 3 - Previsões de sensibilidade do estoque da DPF a choques de 1% nas variáveis macroeconômicas



* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2020.

Fonte e elaboração: STN/ME.

Numa perspectiva histórica, destaca-se o aumento da sensibilidade da DPF a alterações nos juros de curto prazo e maior estabilidade de sua sensibilidade a alterações no câmbio e inflação. Este panorama reflete o aumento da participação na DPF de títulos com taxas de juros flutuantes e a continuidade de um cenário de desafios fiscais de curto e médio prazos.

A respeito da sensibilidade da DPF à variação da inflação, deve-se destacar a existência de um *hedge* natural da parcela de dívida indexada àquela variável (majoritariamente IPCA), oriundo do fato de as receitas do governo apresentarem correlação positiva com choques na taxa de inflação, o que contribui para reduzir a relevância desse fator de risco.

Por sua vez, o risco em virtude de variações da taxa de câmbio encontra-se em patamar aderente a estrutura de dívida proposta pelo portfólio benchmark. Ademais, os efeitos transbordamentos de uma crise cambial encontram forte proteção diante do atual volume de reservas internacionais administradas pelo Banco Central do Brasil (BCB)⁶.

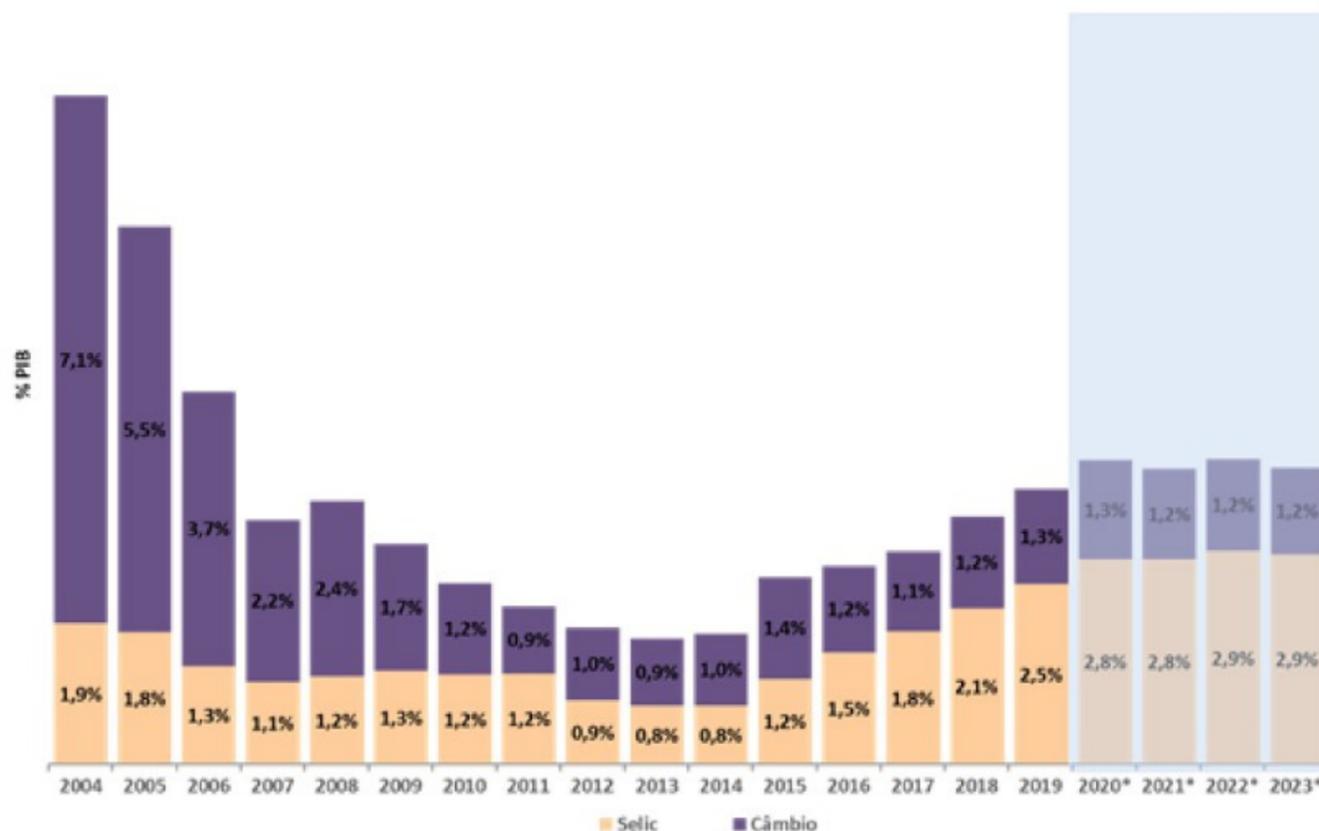
De forma complementar à análise de sensibilidade, a Figura 4 apresenta o teste de estresse do estoque da DPF a choques reais nos juros e câmbio, de forma a evidenciar potenciais impactos em situações de grandes e persistentes turbulências⁷. Considerando o estoque de dívida em

⁶ A posição das reservas em janeiro de 2020 é da ordem de US\$ 359,4 bilhões.

⁷ O teste é composto pela simulação do impacto de um choque de três desvios-padrão sobre a média da taxa de juros Selic real e da desvalorização cambial real acumuladas em 12 meses. Este choque é aplicado sobre as parcelas do estoque da DPF remuneradas por taxas de juros flutuantes ou pela variação cambial. Por se tratar de uma avaliação do impacto de choques reais, diferentemente da análise de sensibilidade marginal, este teste não se aplica à dívida indexada à inflação.

final de período, o impacto de um cenário de estresse corresponderia a um incremento da dívida de 4,1% do PIB em 2020, bem inferior aos 9,0% do PIB estimados 2004, embora o maior patamar de risco de estresse observado após 2006. Em particular, o risco associado com a exposição a juros de curto prazo é o maior da série histórica iniciada em 2004.

Figura 4 - Teste de estresse de juros e câmbio sobre a DPF



* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2020.

Fonte e elaboração: STN/ME.

Após alcançar um mínimo histórico em 2013, o impacto total do estresse no câmbio e na taxa de juros reverteu-se por conta da dinâmica recente registrada e prospectada para a composição da dívida. O risco cambial segue baixo, em decorrência da manutenção de patamares inferiores a 5% da parcela da DPF atrelada a moedas estrangeiras desde 2011. Por sua vez, o risco de juros tem trajetória crescente desde 2015, reflexo da maior participação de títulos flutuantes. A inflexão desta dinâmica pressupõe a melhora dos resultados fiscais.

Ademais da análise de impactos no estoque, exercício interessante consiste na avaliação do cronograma de maturação e da sensibilidade da despesa orçamentária da dívida àquelas mesmas variáveis macroeconômicas. Tendo como referência projeções baseadas na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2020 e considerando os vencimentos de dívida previstos entre 2020 e 2023, os efeitos de um aumento (redução) de 1% nas taxas de câmbio, de inflação e de juros podem ser observadas na Tabela 11.

Tabela 11 - Previsões de sensibilidade da despesa orçamentária da dívida a choques de 1%

Variáveis	2020		2021		2022		2023	
	% PIB	Milhões R\$						
Câmbio	0,001	116	0,004	351	0,002	158	0,003	294
Inflação	0,017	1.346	0,021	1.786	0,025	2.289	0,017	1.686
Juros	0,023	1.761	0,052	4.331	0,026	2.375	0,030	2.934

Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2020.

Fonte e elaboração: STN/ME.

A sensibilidade apresentada na Tabela 11 varia conforme o cronograma de maturação dos títulos da DPF, de forma que será maior em relação à determinada variável econômica nos anos em que houver grandes vencimentos de títulos indexados àquela mesma variável. Note-se que a sensibilidade da despesa orçamentária é bem menor que àquela correspondente ao estoque da DPF, exatamente porque considera apenas o montante da dívida que está vencendo em determinado exercício. Não obstante, é uma sensibilidade relevante porque mede o impacto de curto prazo na gestão da despesa orçamentária para o pagamento da dívida. Especificamente em relação aos riscos de taxa de juros à despesa orçamentária, note que devido à elevada torre de vencimentos de LFT prevista para 2021, a sensibilidade quanto à elevação/redução de 1% da taxa de juros elevaria/reduziria a despesa esperada com estes títulos em R\$ 4,3 bilhões.

3.3.1.1.2 Riscos da DLSP e da DBGG

A DBGG tem se tornado a principal referência para a elaboração de políticas econômicas e para sinalizar a solvência do Estado brasileiro. Este indicador abrange a DPF, as dívidas dos governos estaduais e municipais com o setor privado e as operações compromissadas do BCB.

A DPF e a DBGG são métricas que só incluem passivos e, portanto, não medem a acumulação de ativos pelo governo. Assim, é útil avançar para o conceito de endividamento líquido, que traz um balanço entre débitos e créditos do governo frente aos agentes privados. Essa característica está presente na DLSP. Para além do Governo Geral, o Setor Público abrange ainda as empresas estatais não financeiras e o BCB.

Inicialmente, foi gerado um cenário base para a projeção da DLSP/PIB e DBGG/PIB para o período de 2020 a 2023. Sobre este cenário foram feitas análises de risco de taxa de juros, da taxa de crescimento do PIB e de variações no resultado primário. A Tabela 12 mostra uma análise de estática comparativa⁸ nas projeções, sempre em relação ao cenário base, para mostrar o aumento na dívida/PIB decorrente de uma variação persistente de 1 ponto percentual na taxa SELIC para cima, uma variação persistente da taxa de crescimento PIB de 1 ponto percentual para baixo, e de um déficit primário persistentemente pior em 1% do PIB. Os impactos são computados isoladamente para cada um desses choques e, posteriormente, assumindo-se um choque combinado nessas variáveis.

Tabela 12 - Sensibilidade da dívida à taxa de juros, ao crescimento real do PIB e ao resultado primário

Choques simulados	DLSP				DBGG			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
PIB – 1 p.p.	0,6%	1,2%	1,9%	2,7%	0,9%	1,7%	2,6%	3,6%
Primário/PIB – 1 p. p.	1,0%	2,0%	3,1%	4,1%	1,0%	2,0%	3,1%	4,1%
SELIC + 1 p.p	0,2%	0,8%	1,4%	2,0%	0,2%	0,7%	1,3%	1,9%
Choques combinados	1,8%	4,1%	6,5%	9,1%	2,1%	4,6%	7,1%	9,8%

Diferença em relação ao Cenário Base.

⁸ Esta análise tem a fragilidade de não capturar os efeitos e correlações de mudanças em uma variável sobre a outra. Por exemplo, a análise pode subestimar os efeitos do aumento do PIB real por não alterar o resultado fiscal em função deste novo PIB, o mesmo raciocínio vale para a redução do PIB real, que não se reflete em um cenário de fiscal mais deteriorado. Entretanto, a análise é importante por mostrar o quão sensível as projeções de dívida são às alterações isoladas em cada uma das variáveis.

Fonte e elaboração: STN/ME.

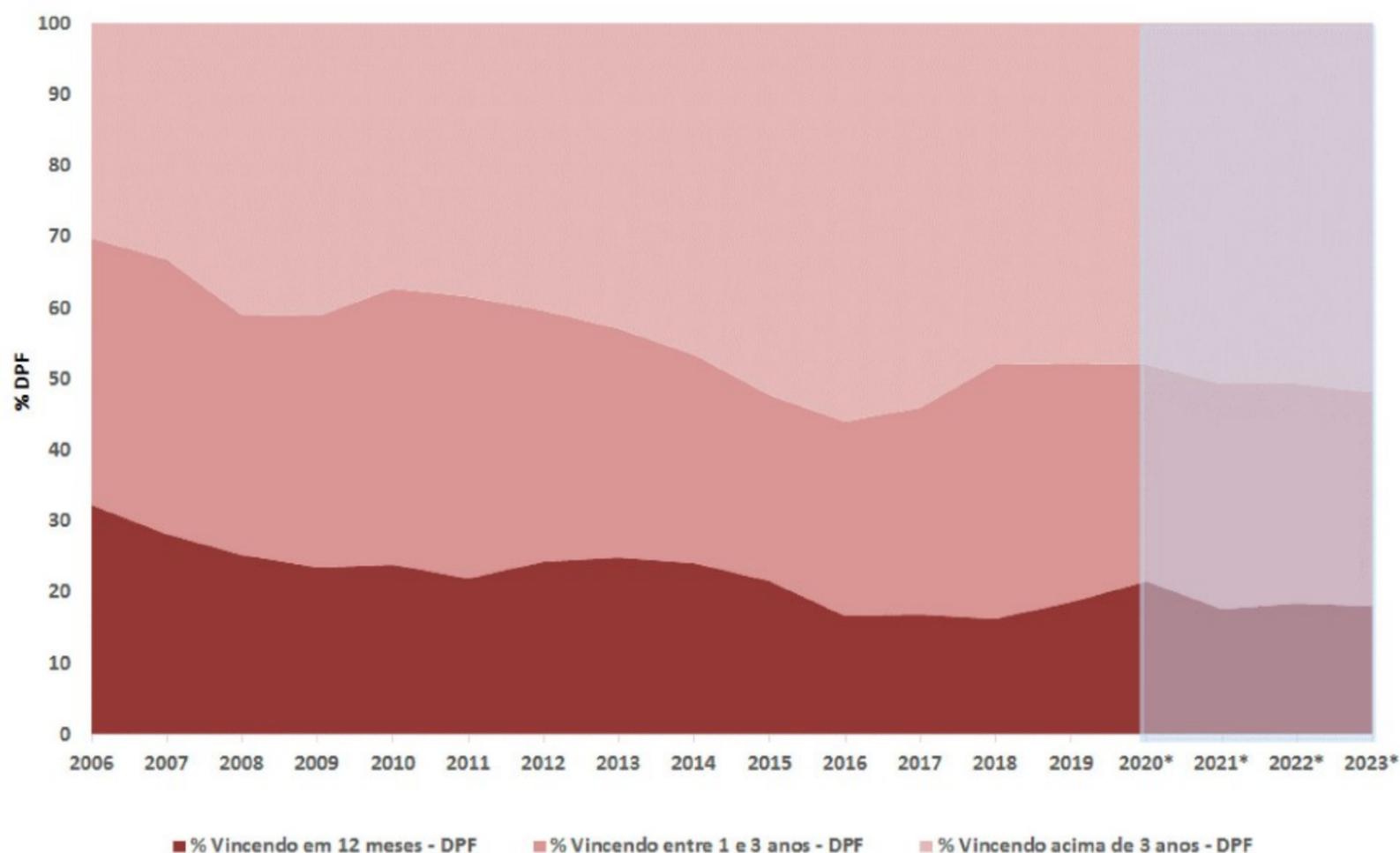
O impacto da variação do PIB é unicamente via denominador neste exercício, uma vez que não se considera correlações entre as distintas variáveis macroeconômicas. O efeito de um primário menor é via numerador, tendo como contrapartida um aumento das operações compromissadas do BCB de forma a controlar o nível de liquidez do sistema financeiro, sem diferença em relação aos indicadores de DLSP e DBGG. A sensibilidade da Selic é captada tanto pela parcela de LFT na composição da DPF quanto pelo volume de operações compromissadas do BCB. Ressalte-se que a combinação de choques não consiste na soma dos choques individualizados, mas considera a dinâmica de choques simultâneos.

3.3.2 Risco de Refinanciamento

O risco de refinanciamento é consequência do perfil de maturação da dívida e representa a possibilidade de o Tesouro Nacional ter de suportar elevados custos para se financiar no curto prazo ou, no limite, não conseguir captar recursos suficientes para honrar seus vencimentos. A redução do percentual vincendo em 12 meses é um importante passo para a diminuição desse risco, pois essa métrica indica a proporção do estoque da dívida que deverá ser honrada no curto prazo.

Na Figura 5, ademais deste indicador, também são apresentados indicadores adicionais sobre a estrutura de vencimentos da DPF. No ano 2020 espera-se que o percentual vincendo em 12 meses supere os 20% por conta de um vencimento de LFT acima da média que entra na janela capturada pelo indicador.

Figura 5 - Perfil de Vencimentos do Estoque da DPF



* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2020.
 Fonte e elaboração: STN/Fazenda/ME.

Outro aspecto relevante para mitigação do risco de refinanciamento é a manutenção da reserva de liquidez (“colchão da dívida”), que mitiga riscos no curto prazo. Trata-se de disponibilidades depositadas em reais na Conta Única que são separadas para pagamento da dívida e permitem ao Tesouro Nacional se antecipar a períodos de maior concentração dos vencimentos, reduzir o risco de refinanciamento da DPF e honrar eventuais passivos contingentes. Essa reserva assegura flexibilidade à gestão da dívida para atuar em caso de condições adversas e volatilidade excessiva no mercado de títulos públicos.

A margem de cobertura da reserva de liquidez para pagamento de vencimentos em 2021, particularmente, dependerá da extensão dos impactos das medidas fiscais em resposta à pandemia e ao estado de calamidade em curso sobre as necessidades de financiamento do Tesouro Nacional, bem como das condições de mercado para a emissão de títulos da dívida mobiliária em 2020.

3.4 ESTRESSE DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS E SIMULAÇÕES

A avaliação de estresse de parâmetros macroeconômicos consiste em uma série de simulações nas quais os parâmetros analisados – tais como PIB, inflação, juros etc. – são sujeitos a choques e, assim, assumem diversos valores, de acordo com uma distribuição probabilística construída a partir de seus comportamentos históricos, o que, por sua vez, resulta em um resultado fiscal alternativo para cada choque empregado. Dessa forma, obtém-se múltiplos cenários macroeconômicos em um dado horizonte de tempo, que auxiliam na condução do planejamento fiscal ao produzirem um leque de trajetórias possíveis para as variáveis de interesse das contas

públicas; no presente caso, as receitas, despesas, resultado primário e dívida pública no período de 2020 a 2023.

O cálculo dos cenários de estresse dos parâmetros macroeconômicos utiliza o método de simulação de Monte Carlo, construída a partir de uma distribuição normal multivariada, na qual o vetor de médias dos parâmetros são os valores projetados na Grade de Parâmetros fornecida pela SPE/ME⁹ e a matriz de variância-covariância é estimada por meio do histórico de dados dos parâmetros macroeconômicos¹⁰. É importante ressaltar que este método permite a construção de cenários economicamente consistentes, ou seja, as relações diretas e inversas entre as variáveis são adequadamente refletidas nos resultados. Por exemplo, nota-se que cenários em que há maior taxa de juros estão, em geral, associados a menores níveis de crescimento.

Foram realizados quinhentos choques com base na metodologia apresentada, os quais geraram quinhentas trajetórias distintas para as variáveis macroeconômicas. Essas trajetórias, por sua vez, são apresentadas na forma de um gráfico de leque (*fan chart*), em que os cenários alternativos são dispersos em torno do cenário base. As probabilidades de realização são menores quanto mais afastado se está do centro da projeção. A partir disso, considerando-se as variáveis relevantes para cada item, foram estimadas as trajetórias de receitas, despesas, resultado primário e dívida pública.



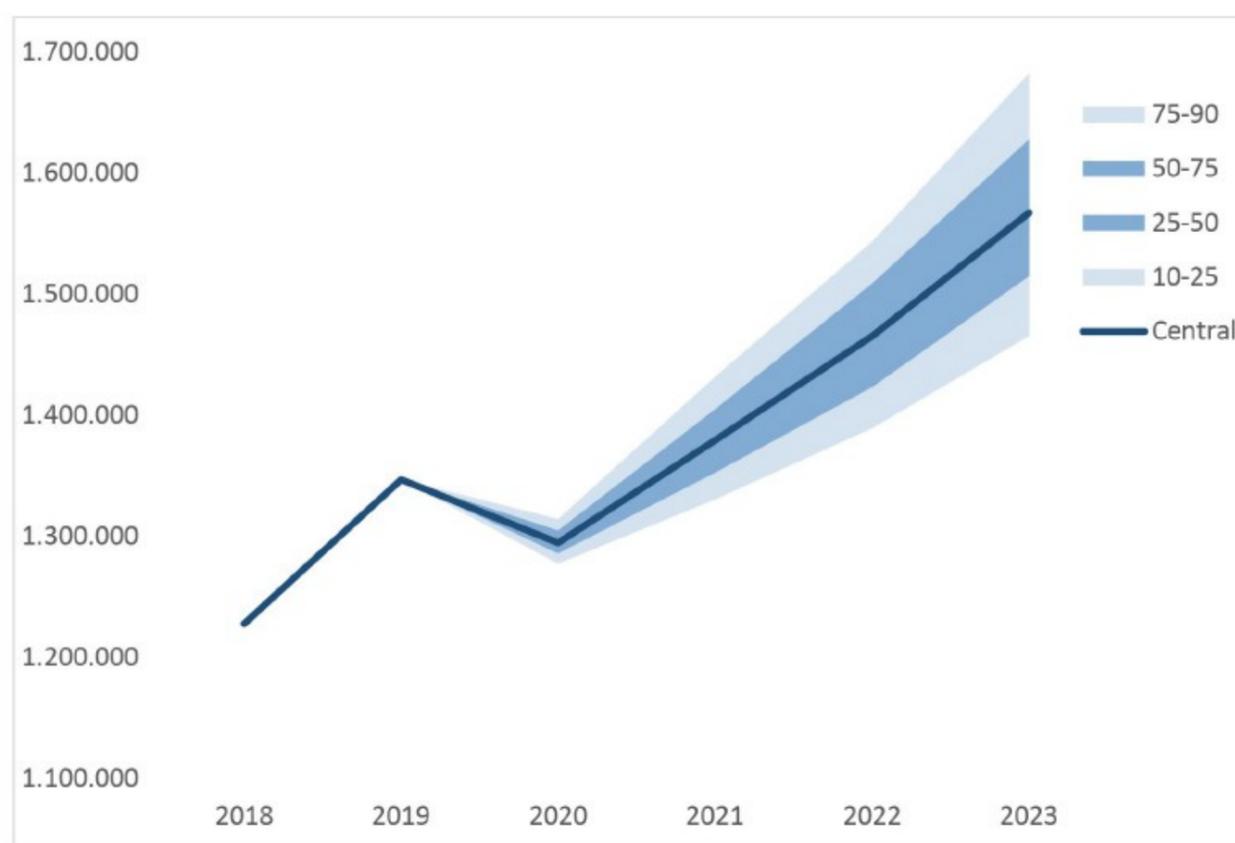
3.4.1 Receitas

Os cenários macroeconômicos gerados foram aplicados às Receitas Administradas pela RFB, exceto previdenciárias, às Receitas Previdenciárias, e às receitas de Contribuição do Salário Educação e Exploração de Recursos Naturais (conforme Tabela 4), que corresponderam a mais de 90% da arrecadação em 2019. As premissas utilizadas para realização deste exercício seguem as mesmas detalhadas no Anexo de Metas Fiscais, ou seja, não são consideradas reformas fiscais nem receitas extraordinárias.

⁹ É importante destacar que esta é a mesma grade de parâmetros utilizada para elaboração do cenário base constante no Anexo de Metas Fiscais da PLDO, de forma que o cenário central de receitas e despesas deste exercício é o mesmo que compõe o anexo de metas.

¹⁰ A metodologia utilizada nesta análise está descrita em maiores detalhes na Nota Técnica SEI nº 1/2017/GEMAF/COPEF/SUPEF/STN-MF, de 29 de dezembro de 2017.

Figura 6 - Espectro de cenários alternativos para Receitas Líquidas (R\$ bilhões)



Fonte e Elaboração: STN/ME.

As simulações realizadas mostram que a receita líquida pode variar significativamente ao longo do tempo, refletindo a alta variância relacionada às variáveis macroeconômicas e seu impacto nas receitas. Com efeito, a arrecadação é o componente mais sujeito às mudanças no ciclo econômico e/ou de preços no âmbito do orçamento. Como se pode observar, nos períodos mais distantes do ponto inicial as nuvens de probabilidades se expandem, refletindo a incerteza crescente.

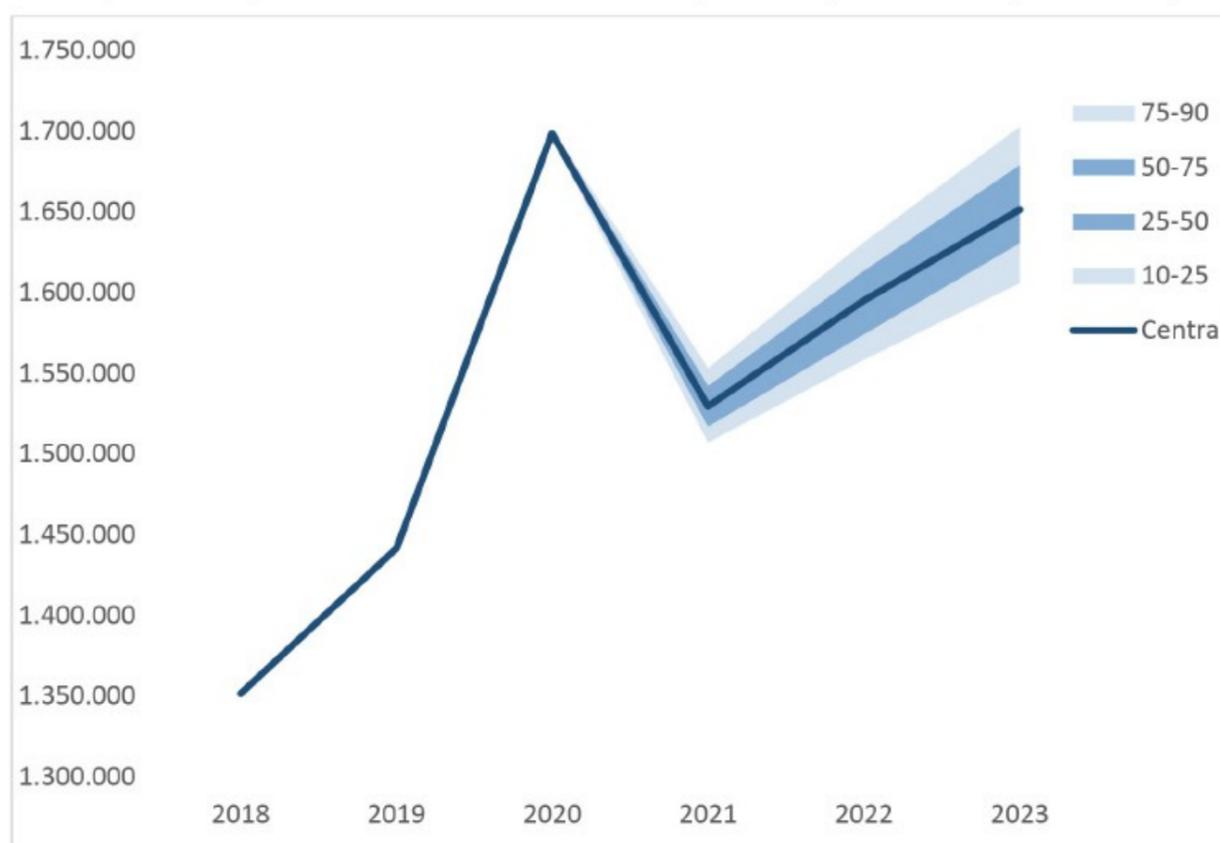
Para o ano de 2021, as estimativas constantes no Anexo de Metas Fiscais apontam uma recuperação da receita líquida após a queda em 2020, no montante de R\$ 1.379 bilhões. Tal valor pode variar em cerca R\$ 25 bilhões negativos ou positivos dentro da zona intermediária 25-75, ou ainda variar cerca de R\$ 50 bilhões negativos ou positivos nos extremos inferiores (percentil 10) ou superior (percentil 90), atingindo, respectivamente, R\$ 1.330 bilhões até R\$ 1.432 bilhões. Para os anos de 2022 e 2023, análise similar mostra uma possível variação de até R\$ 76 bilhões e R\$ 101 bilhões, respectivamente, em relação às metas, para os extremos superior e inferior.

3.4.2 Despesas

As trajetórias de despesas foram construídas aplicando-se os diferentes cenários macroeconômicos às regras de despesas, especialmente as despesas com Benefícios Previdenciários, Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV), Seguro-Desemprego e Abono Salarial. Para este exercício específico, não foram considerados os impactos em Pessoal e Encargos, uma vez que esta variável

está sob o controle do governo¹¹. Por sua vez, as despesas com controle de fluxo do Poder Executivo variam de acordo com a inflação. As premissas utilizadas para realização deste exercício seguem as mesmas detalhadas no Anexo de Metas Fiscais, ou seja, parte-se da legislação vigente, o que implica em correção do salário mínimo para manter seu poder de compra e ausência de reajuste para pessoal.

Figura 7 - Espectro de cenários alternativos para Despesas Totais (R\$ bilhões)



Fonte e Elaboração: STN/ME.

Os resultados exibidos acima mostram que a variação nas despesas é relativamente menor em relação às receitas ao longo do período, o que graficamente se traduz em um leque de menor amplitude. Em linhas gerais, esse efeito ocorre porque a quantidade de beneficiários de previdência ou assistência social está associada a fatores demográficos, que pouco variam no curto prazo, e porque o valor desses benefícios é afetado por apenas duas variáveis; salário mínimo e INPC.

Dessa forma, espera-se que em casos extremos, cuja probabilidade associada é pequena, haja uma variação nas despesas, para mais ou para menos, em torno de R\$ 22 bilhões em 2021, de R\$ 36 bilhões em 2022 e cerca de R\$ 48 bilhões em 2023. Esses valores não incluem eventuais cortes ou aumentos de despesas discricionárias, que podem ampliar ou reduzir os valores apresentados, mas que, por estarem sob o controle do governo, não são considerados nesta análise.

É importante ressaltar que, neste exercício, não foi imposto qualquer limite ao gasto total, como aquele disciplinado pelo Novo Regime Fiscal (art. 106 a 114 do ADCT). Como a linha central corresponde ao valor da despesa total compatível com o teto de gasto, valores acima dessa

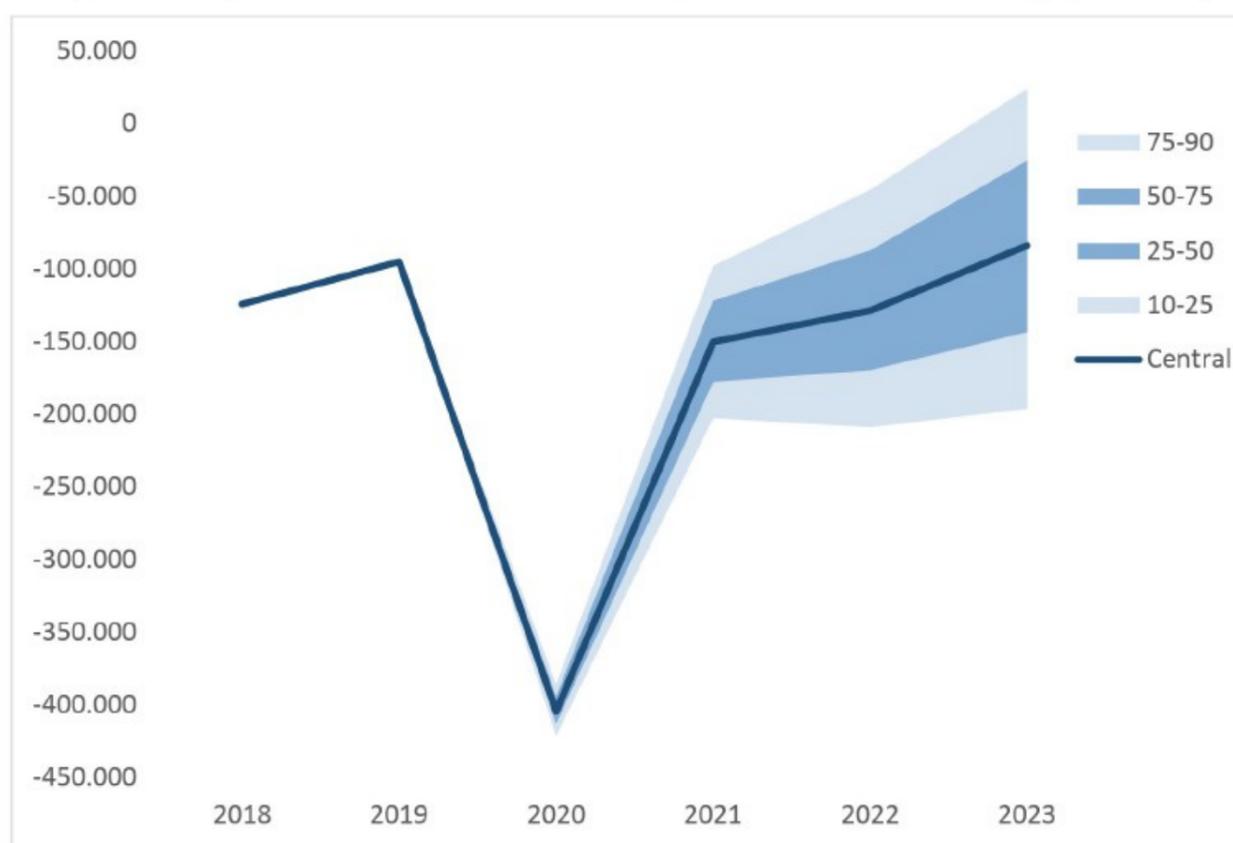
¹¹ Embora haja algum nível de indexação ao INPC de benefícios da seguridade social aos servidores públicos que migraram para a inatividade sem direito à paridade, esse montante é pouco significativo no contexto das despesas de pessoal e encargos sociais.

linha apontam possíveis descumprimentos da limitação imposta pelo teto de gastos. Vale lembrar que a regra do teto de gastos prevê que, em caso de descumprimento, sejam aplicadas automaticamente vedações à criação de despesas obrigatórias e concessão de reajuste de remuneração de servidores públicos, dentre outras medidas elencadas no art. 109 do ADCT.

3.4.3 Resultado Primário

O resultado primário decorre da combinação das curvas de receita e despesa geradas em cada cenário econômico distinto. Note-se que parâmetros macroeconômicos que geram receitas maiores podem gerar também despesas maiores e, portanto, o ordenamento dos cenários de resultado primário difere daqueles de receitas e despesas considerados separadamente.

Figura 8 - Espectro de cenários alternativos para Resultado Primário (R\$ milhões)



Fonte e Elaboração: STN/ME.

As trajetórias de resultado primário apresentadas mostram que, no ano de 2021, os cenários extremos superior e inferior, cuja probabilidade é muito baixa, se encontram em torno de R\$ 52 bilhões acima ou abaixo da meta estabelecida para o Governo Central (R\$ -149,6 bilhões). Já para os anos de 2022 e 2023, os resultados relacionados aos mesmos cenários mostram uma melhora ou piora de cerca de R\$ 81 bilhões e 110 bilhões, havendo apenas uma baixa probabilidade de atingimento de um superávit fiscal em 2023, na parte superior da distribuição apresentada acima.

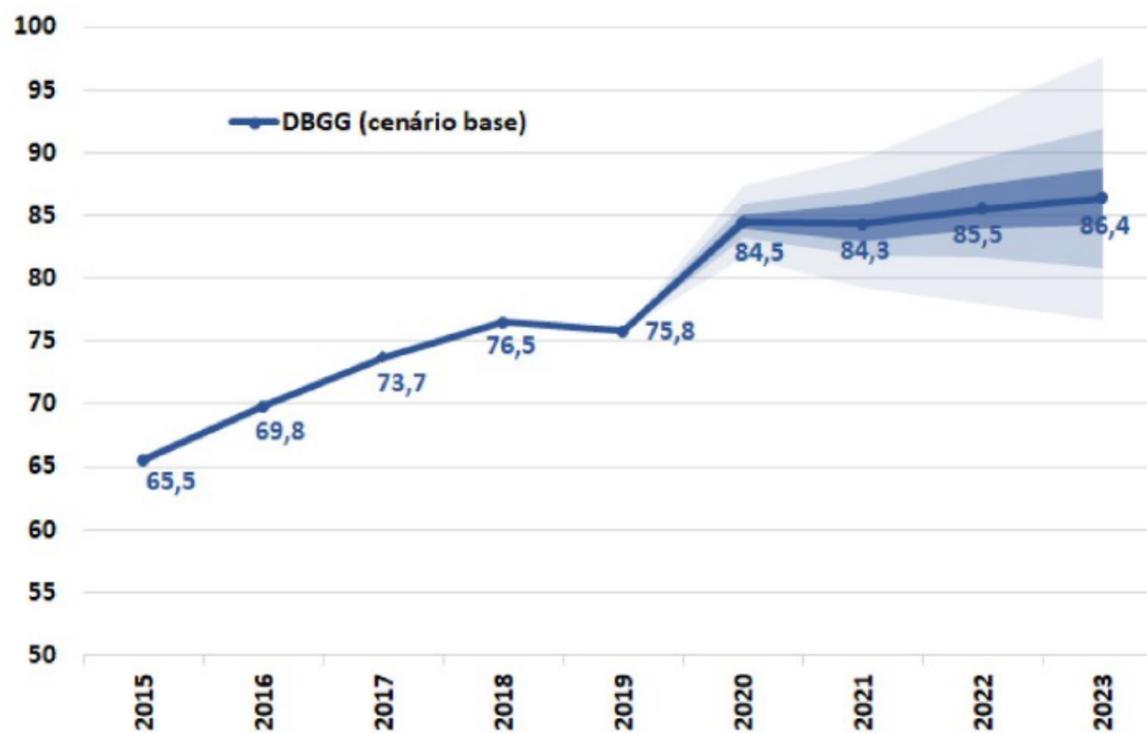
Em geral, espera-se que cenários macroeconômicos com maior crescimento da atividade econômica e da massa salarial estejam entre aqueles que possibilitam o atingimento de superávits ao final do período. Isso reforça a importância da realização de reformas estruturais, que

permitam a consolidação fiscal no médio prazo, quanto as microeconômicas, que aumentam a produtividade total da economia.

3.4.4 Dívida Pública

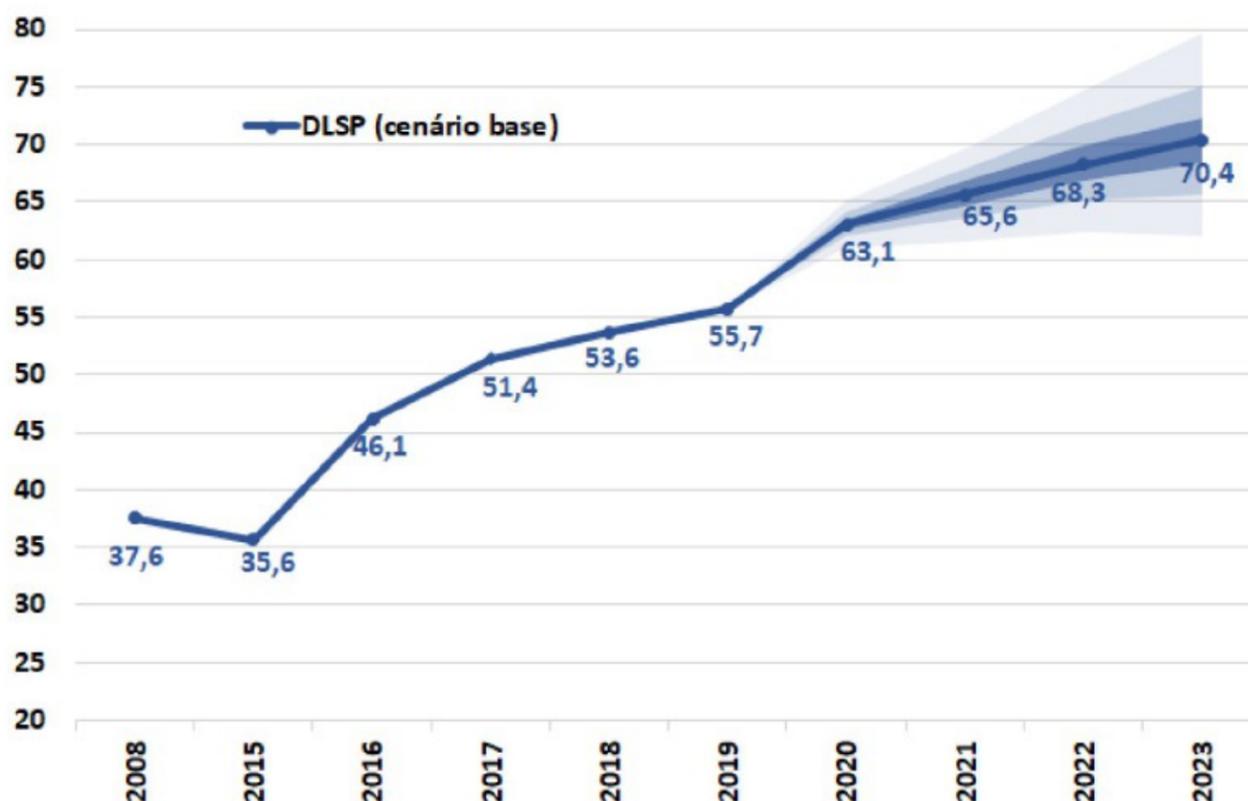
Na Figura 9 e na Figura 10 são mostrados os resultados estocásticos das simulações de DLSP e DBGG. As trajetórias do cenário base destes indicadores são muito próximas àquelas das medianas das distribuições e consistem na linha sólida dos respectivos gráficos.

Figura 9 - Cenários Estocásticos para DBGG/PIB: Cenário Base



Fonte e Elaboração: STN/ME.

Figura 10 - Cenários Estocásticos para DLSP/PIB: Cenário Base



Fonte e Elaboração: STN/ME.

3.4.4.1 Riscos Legais

Para fins desta seção, consideramos como riscos legais para a gestão da Dívida Pública Federal aqueles decorrentes de eventual descumprimento de algum limite ou condição para a realização de operações de crédito, estabelecido pelo atual arcabouço legal. Nesse caso, ficaria vedada a realização de operações de crédito pelo governo, podendo impedir, em algumas situações, até mesmo as emissões de títulos no âmbito da dívida pública mobiliária federal.

Portanto, em um cenário de descumprimento de algum desses limites e condições, não seria possível a utilização de recursos de emissão de títulos para o pagamento de nenhuma despesa orçamentária, exceto a amortização do principal da dívida mobiliária. Essa restrição, principalmente em um cenário de déficit primário, implica possibilidade de interrupção de serviços públicos, impactando não só as despesas discricionárias, como possivelmente as obrigatórias. Também limitaria a execução no âmbito de programas públicos voltados à educação, benefícios sociais, agricultura, entre outros. Na Lei Orçamentária de 2020, por exemplo, estavam previstas nas dotações iniciais a execução de R\$ 374,4 bilhões de despesas correntes primárias com recursos de emissão de dívida.

Vale destacar também que os juros reais da dívida, ou seja, as despesas financeiras com vencimentos da dívida que superem os valores do principal corrigido pela inflação, também não poderiam ser pagos com recursos de emissão de títulos em caso de descumprimento de algum limite ou condição legal para a realização de operações de crédito. Neste cenário, o Tesouro Nacional não poderia contar com emissões de títulos para fazer frente a esses vencimentos.

Na Tabela 13, destacamos os limites e condições, com a indicação do respectivo dispositivo legal, que devem ser verificados para a realização de operações de crédito.

Tabela 13 - Limites e Condições para a realização de operações de crédito

Limites e Condições	Norma
Aplicação Mínima em Saúde	Art.198, § 2º, inciso I da CF
Aplicação Mínima em Educação	Art. 212 da CF

Limites e Condições	Norma
Publicação do RREO até 30 dias após encerramento do bimestre	At. 165, § 3º da CF e Art. 52, caput e § 2º da LRF
Regra de Ouro	Art. 167, inciso III da CF; Art. 32 da LRF; Art. 6º da RSF 48
Autorização, no texto da lei orçamentária, para contratação de operação de crédito	Art. 32, inciso I da LRF
Limite de Operações de Crédito	Art. 32, § 1º, inciso III da LRF; Art. 7º, inciso I da RSF 48
Limite de despesas de pessoal da União	Arts. 20,22 e 23 da LRF
Limite de despesas de pessoal do Legislativo e respectiva repartição entre seus órgãos	
Limite de despesas de pessoal do Judiciário e respectiva repartição entre seus órgãos	
Limite de despesas de pessoal do Ministério Público	
Ausência de operações nulas e/ou vedadas.	Arts. 33, 35 e 37 da LRF
Consolidação pelo Poder Executivo das Contas Anuais	Art. 51, § 2º da LRF
Publicação do RGF até 30 dias após encerramento do quadrimestre	Art. 54, caput e Art. 55, §§ 2º e 3º da LRF
Transparência da Gestão Fiscal	Art. 48, §§ 2º, 3º e 4º da LRF

Fonte e Elaboração: STN/ME.

Dentre esses riscos, destaca-se aquele relativo ao descumprimento da regra de ouro, estabelecida pelo inciso III do art. 167 da Constituição Federal, que veda a realização de operações de crédito 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. Isso porque as projeções apontam que, dado o cenário fiscal esperado, haveria necessidade de se recorrer a operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital tanto para 2021 quanto para 2022 e 2023, conforme Tabela 14.

Tabela 14 - Projeção da insuficiência da Regra de Ouro

Cenário	Em R\$ milhões		
	2020	2021	2022
Cenário base	227.437,20	265.140,10	113.797,17

O Cenário Base contempla estimativas preliminares, com base em hipóteses simplificadas. O mesmo deve ser atualizado quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, momento em que serão definidas com maior exatidão a necessidade de operações de crédito para o financiamento das despesas orçamentárias, bem como serão atualizados os parâmetros macroeconômicos que afetam as projeções de despesas de capital.

Fonte e Elaboração: STN/ME.

Portanto, para que esse cenário não implique em um descumprimento da Constituição Federal e, conseqüentemente, uma vedação à realização de novas operações de crédito, busca-se autorização junto ao Poder Legislativo para a realização dessas operações de crédito que estariam em excesso nos termos estabelecidos no próprio dispositivo legal. Nesse sentido, caso o Poder Legislativo não aprove tais créditos suplementares ou especiais, não seria possível realizar as respectivas despesas, cuja fonte de recursos seriam emissão de títulos da dívida pública, o que levaria a um dos cenários descritos acima, com a possibilidade de interrupção de serviços públicos ou risco de não pagamento de alguma despesa obrigatória.

É importante destacar que este cenário de excesso de operações de crédito já ocorreu no orçamento de 2019 e ocorre também no orçamento deste ano de 2020. A lei orçamentária de 2020 indica que R\$ 343,6 bilhões de despesas a serem pagas com recursos da dívida estão condicionadas a aprovação de crédito suplementar ou especial nos termos do inciso III do art. 167 da

Constituição Federal, pois tais operações de crédito estariam acima do montante previsto para as despesas de capital do exercício.

Além da regra de ouro, a observação dos demais limites e condições, em particular dos limites de pessoal, é essencial. O não atendimento de algum item pode acarretar riscos caso tal situação venha a restringir a emissão de títulos da dívida pública mobiliária.

3.5 IMPACTOS DO COVID-19 NOS RESULTADOS FISCAIS

A eclosão da pandemia do novo coronavírus (Covid-19) no início do ano de 2020 alterou completamente as perspectivas econômicas e fiscais para este e para os próximos exercícios. O alastramento da doença, no Brasil e no mundo, é um evento com desdobramentos cuja gravidade para os períodos futuros é imprevisível, sendo inviável antever, neste momento, a magnitude de seus impactos sociais e econômicos. Neste primeiro momento, o que se observa é que as medidas de isolamento e restrição da mobilidade necessárias à contenção da transmissão provocaram um impacto abrupto e sem precedentes no setor produtivo e nas relações econômicas de forma geral, o que demandou reação do Poder Público que se garanta tanto a proteção da saúde da população brasileira quanto a manutenção da atividade econômica e de uma renda mínima aos cidadãos.

Na Tabela 15 a seguir destaca-se¹² o impacto no resultado primário do Governo Central de 2020 das principais medidas efetivadas, com o objetivo de: i) proteger o emprego e a renda com as criações do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e do Programa Emergencial de Suporte a Empregos; ii) proteger população socialmente mais vulnerável, como trabalhadores informais, a partir de concessão do auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 mensais; iii) reforçar o orçamento do Ministério da Saúde, a partir da destinação de recursos para a compra de insumos médico hospitalares; e iv) prover auxílio financeiro aos Estados e Municípios, a partir da recomposição do FPE e FPM.

Tabela 15 - Impacto Fiscal de Medidas adotadas em combate à pandemia do COVID-19

Ato Normativo	Medidas	R\$ bilhões	% PIB
Impacto no Resultado Primário de 2020 (I - II)		-230,4	-3,01%
Receitas (I)		-9,8	-0,13%
Decreto 10.302	Redução a zero das alíquotas de importação para produtos de uso médico-hospitalar	-2,2	-0,03%
Decreto 10.285	Desoneração temporária de IPI para bens necessários ao combate ao Covid-19	-0,6	-0,01%
Decreto 10.305	Redução IOF crédito	-7,1	-0,09%
Despesas (II)		220,6	2,88%

¹² Considera medidas em vigência e que foram incluídas nas projeções do Anexo de Metas Fiscais deste Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, publicadas até 07/04/2020. Além destas medidas que afetam o Resultado Primário do Governo Central de 2020, foram tomadas outras que não afetam o resultado primário do ano, mas que representam importante alívio financeiro de curto prazo às famílias e empresas para enfrentarem os meses iniciais em que o isolamento social deve ser mais pronunciado, como o diferimento de impostos e contribuições por até três meses, antecipação do cronograma de pagamento de benefícios da seguridade social, ampliação do crédito disponível às empresas, entre outras.

Ato Normativo	Medidas	R\$ bilhões	% PIB
MP 929	Ampliação do Programa Bolsa Família	3,0	0,04%
MP 924	Ampliação de recursos para a Saúde e Educação para aquisição de insumos médico-hospitalares	5,1	0,07%
MP 937	Auxílio Financeiro Emergencial (R\$ 600,00 por três meses)	98,2	1,30%
MP 935	Criação do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	51,6	0,68%
MP 940	Cooperação Estados e Municípios - Transferência ao Fundo Nacional da Saúde	9,0	0,12%
MP 939	Cooperação Estados e Municípios - Compensação (FPE e FPM)	16,0	0,21%
MP 941	Cooperação Estados e Municípios - Transferência ao Fundo Nacional da Saúde	2,0	0,03%
MP 943	Programa Emergencial de Suporte a Empregos	34,0	0,45%
MPs 929, 940, 941 e 942	Crédito Extraordinário para diversos Órgãos - combate à pandemia	1,5	0,02%

Fonte: STN/ME

Embora representem substancial injeção de recursos na economia, as medidas adotadas pelo governo são temporárias, e, em grande parte, com impacto fiscal deficitário restrito a 2020. Nesse sentido, não obstante a flexibilização dada por decisão cautelar do STF aos requisitos legais para implementação das medidas, cumpre mencionar que Parecer de Força Executória da AGU delimitou a amplitude da decisão judicial às medidas legislativas editadas durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate da pandemia de COVID-19.

Por sua vez, o nível de redução da atividade econômica em decorrência do isolamento social e das medidas para conter a propagação do novo coronavírus é de dimensão incerta, configurando-se como um dos principais componentes de risco para a sustentabilidade fiscal do país e para a projeção dos agregados fiscais. Dessa forma, apresentam-se a seguir exercícios com objetivo de qualificar o risco fiscal decorrente da Covid-19 para os próximos exercícios.

3.5.1 Efeitos na Receita

A arrecadação tributária decorre de diferentes fatos geradores, em geral relacionados à atividade econômica. Mudanças em parâmetros macroeconômicos – PIB, inflação, câmbio, produção industrial – afetam as bases de arrecadação e, portanto, o montante de receitas. Portanto, do ponto de vista do orçamento, os riscos de receita estão intimamente relacionados com a forma que a pandemia do Covid-19 afetará a atividade ao longo do tempo.

Portanto, ao se realizar as projeções para receitas nos exercícios seguintes, é preciso ter em conta que diversas premissas podem não se confirmar. Nesse sentido, abordam-se dois possíveis impactos decorrentes tanto de uma recessão em 2020 quando de uma ausência de recuperação em 2021. No primeiro caso, identifica-se o exercício como “efeito-base”, pois uma recessão em 2020 reduz a base de tributação total, o que impacta não apenas no exercício corrente, mas nos exercícios seguintes; no segundo caso, identifica-se o exercício como cenário de estresse.

3.5.1.1 Efeito-base na arrecadação

Neste primeiro exercício, supõe-se que os impactos econômicos da Covid-19 serão maiores que os projetados inicialmente, levando a uma recessão no ano de 2020. Nos anos seguintes, considera-se que não haverá mudança de cenário.

As simulações compreendem três cenários distintos, conforme descrito na Tabela 16 quadro abaixo:

Tabela 16 - PIB Real e Massa Salarial (%)

Variáveis	2020			
	Cenário base	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3
PIB Real	0,0%	-2,0%	-3,0%	-4,5%
Massa Salarial	4,4%	4,4%	1,4%	-0,1%

Fonte e elaboração: STN/ME

Os cenários considerados abrangem diferentes possibilidades tanto para o crescimento do PIB como da massa salarial. Por simplificação, as demais variáveis não foram alteradas, ou seja, considera-se tudo o mais constante. Essa é uma hipótese pouco razoável em termos econômicos, mas que permite avaliar os efeitos de apenas algumas variáveis de interesse. Os resultados são apresentados na Tabela 17.

Tabela 17 - Receitas Administradas pela RFB, inclusive previdenciária

Ano	Em R\$ milhões			
	Cenário base	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3
2020	1.401	1.388	1.371	1.356
2021	1.501	1.487	1.469	1.453
2022	1.605	1.590	1.571	1.554
2023	1.722	1.706	1.685	1.666

Fonte: RFB. Elaboração: STN/ME

Como se observa, um crescimento menor das bases tributárias em 2020 implica redução de receita, em termos nominais, para todo o período compreendido no Anexo de Metas Fiscais. Quando comparados os cenários relativos ao ano 2021, essa diferença é em torno de R\$ 14 bilhões no cenário 1, mas pode chegar a até R\$ 48 bilhões quando no cenário 3.

Com efeito, como as metas estabelecidas consideram uma projeção das despesas segue o limite a se refere o art. 107 do ADCT, qualquer redução nas receitas futuras implicará em contingenciamentos durante a execução orçamentária, com prejuízo aos investimentos públicos, que constituem a parcela das despesas mais suscetível a cortes.

3.5.1.2 Cenário de estresse

O cenário macroeconômico utilizado nas projeções de receitas primárias prevê uma recuperação rápida, com crescimento de 3,3% em 2021. Nesse caso, considera-se que efeitos do coronavírus sobre a atividade econômica e mercado de trabalho estariam restritos ao ano de 2020, com recuperação prevista nos últimos trimestres do ano.

Não obstante, a incerteza associada a este cenário é relevante, dado que pouco se sabe sobre a natureza do Covid-19, especialmente sobre a evolução da doença nos próximos