

## Nota Técnica nº 46

29 DE MARÇO DE 2021

# Projeções finais para o Orçamento Federal de 2021

---

Felipe Salto  
Daniel Couri

## **SENADO FEDERAL**

### **Presidente do Senado Federal**

Senador Rodrigo Pacheco (DEM-MG)

## **INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE**

### **Diretor-Executivo**

Felipe Scudeler Salto

### **Diretores**

Daniel Veloso Couri

Josué Alfredo Pellegrini

### **Analistas**

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi

Alexandre Augusto Seijas de Andrade

Luiza Muniz Navarro Mesquita

Pedro Henrique Oliveira de Souza

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

### **Estagiários**

Maria Vitória da Silva

Vinícius Quintanilha Nunes

### **Layout do relatório**

COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF

## Projeções finais para o Orçamento Federal de 2021

Felipe Salto<sup>1</sup> e Daniel Couri<sup>2</sup>

*Esta Nota Técnica analisa os números do Orçamento de 2021, em quatro partes. Na primeira, apresenta-se o contexto geral da discussão fiscal e orçamentária. Na segunda, mostram-se as alterações realizadas no relatório final da CMO, por meio de complemento de voto, que contemplaram o remanejamento de R\$ 26,5 bilhões do gasto obrigatório para despesas discricionárias. Pelos cálculos preliminares da IFI, a LOA aprovada terá despesas discricionárias de R\$ 139,1 bilhões. Na terceira, os números da LOA são cotejados com os do governo e os do atual cenário base da IFI. Finalmente, na quarta parte, avalia-se a LOA sob o aspecto das regras fiscais: teto de gastos, nova regra para despesas obrigatórias e meta de resultado primário. No cenário base da IFI, as despesas discricionárias da LOA levariam as despesas sujeitas ao teto a superá-lo em R\$ 31,9 bilhões.*

---

### I - Contexto geral

O processo orçamentário é definido na Constituição, por meio de três peças: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA). A LDO para 2021, que fixa as metas para o resultado primário do governo central e dos outros componentes do setor público consolidado, foi aprovada apenas em dezembro. A LOA, orçamento propriamente dito, só foi aprovada no dia 25 de março pelo Congresso Nacional.

A aprovação tardia da LOA para 2021 – fato que já havia ocorrido no passado – não impediu a execução orçamentária de despesas obrigatórias e de parcela relevante das despesas discricionárias. A execução provisória do PLOA foi feita com base no disposto na LDO (art. 65). Como discutiu-se em relatórios passados da IFI, a Constituição não prevê essa solução, mas ela tem sido utilizada sem questionamentos.

Contudo, um grupo importante de despesas do orçamento (cerca de R\$ 451 bilhões) está condicionado à aprovação de créditos suplementares, pelo Congresso, em razão da regra de ouro (art. 167, inciso III). A saber, a regra de ouro determina que as operações de crédito (dívida) não superem a despesa de capital, nela incluídos os investimentos. Assim, neste ano, foi necessário aprovar um projeto de lei que permitiu trocar fontes orçamentárias para viabilizar a execução provisória de gastos correntes essenciais cujas fontes eram a emissão de dívida. Trata-se do PLN 1, de 2021, analisado no Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de março<sup>3</sup>.

Outra novidade para o processo orçamentário deste ano é a introdução, no arcabouço fiscal, de uma nova regra para as contas públicas. A Emenda Constitucional (EC) 109 (derivada da chamada PEC Emergencial) estabeleceu que a razão entre as despesas obrigatórias e as despesas primárias totais, ambas sujeitas ao teto, não poderá ultrapassar 95%. Se isso acontecer, medidas automáticas de ajuste (gatilhos), já previstas na EC 95, em boa medida, serão acionadas. Portanto, a LOA de 2021 deve ser analisada também à luz dessa inovação no arcabouço fiscal.

O teto de gastos e a meta de déficit primário são restrições já conhecidas e que precisam ser cotejadas com os números do orçamento. Conforme a IFI tem mostrado, particularmente, nos RAFs de fevereiro<sup>4</sup> e março, o risco de rompimento do teto é moderado, em 2021, e passa a ser elevado a partir de 2025. O RAF de março ainda mostrou que a “regra dos 95%” só seria rompida depois do próprio rompimento do teto de gastos<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Diretor-Executivo da IFI.

<sup>2</sup> Diretor da IFI.

<sup>3</sup> Disponível aqui – <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2021/marco/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-mar-2021>.

<sup>4</sup> Disponível aqui – <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2021/fevereiro-1/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-fev-2021>.

<sup>5</sup> Importante ver o “Box 1. A mecânica da nova regra dos 95%”, no link da nota de rodapé nº 3 desta NT.

A análise dos números da LOA<sup>6</sup>, a partir dos cálculos contidos nesta Nota Técnica, permite avaliar esse balanço de riscos para as regras fiscais em 2021.

Finalmente, o contexto fiscal de 2021 é marcado pela incerteza associada à evolução da Covid-19. A necessidade de realização de um novo auxílio emergencial, previsto na EC 109, implicará gastos novos, afetando o resultado primário e a dívida pública, mas não as regras fiscais. Em razão desse afastamento temporário da regra de ouro, da meta da LDO e do teto de gastos, é preciso ter claro que esses efeitos adicionais serão sentidos nos indicadores fiscais, mas não impactarão o cumprimento dessas três regras fiscais.

No orçamento aprovado pelo Congresso, no último dia 25, não está previsto o gasto com o auxílio. No cenário base da IFI, o gasto total seria de R\$ 45,0 bilhões, quando considerada a parcela que migraria do Bolsa Família para o auxílio (art. 5º da MP 1.039/2021), ou R\$ 34,2 bilhões, sem essa parcela.

Nas próximas seções, analisam-se: as alterações no relatório final da CMO; os números principais da LOA (calculados preliminarmente pela IFI) cotejados com o quadro do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias de março (Relatório Bimestral) e as projeções atuais do cenário base da IFI; e, por fim, o teto de gastos, a “regra dos 95%” e a meta de déficit primário no contexto das mudanças trazidas pela LOA.

## II - As alterações no relatório final da CMO

O relatório final da Comissão Mista de Orçamento (CMO) foi modificado por meio de complementação de voto. Essas alterações consistiram em cancelamentos e acréscimos de despesas obrigatórias e discricionárias. Em geral, reduziu-se o orçamento previsto para despesas obrigatórias, em favor do aumento de despesas discricionárias derivadas de emendas de relator-geral e emendas de comissões permanentes.

O volume de cancelamentos/acréscimos foi de R\$ 26,5 bilhões. Na Tabela 1, observam-se os valores das despesas canceladas ou acrescidas ao relatório final da CMO, de acordo com o identificador de Resultado Primário (RP) e sua descrição.

**TABELA 1. CANCELAMENTOS E ACRÉSCIMOS DE DESPESAS NO ORÇAMENTO DE 2021 (R\$ MILHÕES)**

Descrição	Acréscimos	Cancelamentos
Obrigatórias (RP 1)		26.008,3
Abono salarial		7.400,0
Seguro-desemprego		2.600,0
Previdência (RGPS)		13.508,3
Subvenções		2.500,0
Discricionárias e Emendas	26.465,3	457,0
Emendas de comissões permanentes (RP 8)	198,0	
Emendas de relator-geral (RP 9)	26.013,4	
Outras (RP 2)	253,9	457,0
<b>Total</b>	<b>26.465,3</b>	<b>26.465,3</b>

Elaboração: IFI, a partir do complemento de voto do relator do PLOA 2021 -

[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/rel\\_final/complementacao.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/rel_final/complementacao.pdf).

No grupo dos cancelamentos, o abono salarial foi reduzido em R\$ 7,4 bilhões, o seguro-desemprego diminuiu R\$ 2,6 bilhões e os benefícios previdenciários urbanos e rurais do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) foram cancelados em R\$ 13,5 bilhões. Os outros cancelamentos foram: R\$ 2,5 bilhões em subvenções ao agronegócio e ao Pronaf (despesa obrigatória) e R\$ 457 milhões em despesas discricionárias do Executivo.

<sup>6</sup> Até o momento de publicação desta NT, os números finais da LOA não haviam sido disponibilizados.

Do corte no gasto previdenciário, R\$ 4,0 bilhões estão condicionados a lei ou medida provisória que redefina a concessão de auxílio doença<sup>7</sup>. Se a mudança não ocorrer em trinta dias, os gastos acrescidos com a expectativa de alteração no benefício poderão ser cancelados e, portanto, o corte no gasto previdenciário cairia de R\$ 13,5 bilhões para R\$ 9,5 bilhões.

Do lado dos acréscimos, as emendas de comissão aumentaram R\$ 198 milhões e as emendas de relator-geral foram acrescidas em R\$ 26,0 bilhões. Houve ainda R\$ 253,9 milhões em acréscimos de despesas discricionárias do Executivo.

É válido observar a abertura dessas informações por função da despesa, a fim de compreender as áreas afetadas. Essas informações constam da Tabela 2, a seguir.

**TABELA 2. ACRÉSCIMOS DE DESPESAS POR FUNÇÃO (R\$ MILHÕES)**

Função	Acréscimos	Participação no total	Cancelamentos	Participação no total
Saúde	8.576	32,4%	-	0,0%
Urbanismo	6.802	25,7%	-	0,0%
Agricultura	2.112	8,0%	2.500	9,4%
Gestão Ambiental	1.721	6,5%	-	0,0%
Transporte	1.165	4,4%	40	0,2%
Educação	1.075	4,1%	-	0,0%
Assistência Social	923	3,5%	-	0,0%
Encargos Especiais	661	2,5%	417	1,6%
Saneamento	594	2,2%	-	0,0%
Defesa Nacional	515	1,9%	-	0,0%
Organização Agrária	460	1,7%	-	0,0%
Segurança Pública	351	1,3%	-	0,0%
Previdência Social	350	1,3%	13.508	51,0%
Desporto e Lazer	303	1,1%	-	0,0%
Comércio e Serviços	272	1,0%	-	0,0%
Ciência e Tecnologia	205	0,8%	-	0,0%
Habituação	175	0,7%	-	0,0%
Direitos da Cidadania	120	0,5%	-	0,0%
Administração	46	0,2%	-	0,0%
Comunicações	39	0,1%	-	0,0%
Trabalho	-	0,0%	10.000	37,8%
<b>Totais</b>	<b>26.465</b>	<b>100,0%</b>	<b>26.465</b>	<b>100,0%</b>

Elaboração: IFI, a partir do complemento de voto do relator do PLOA 2021 -

[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/rel\\_final/complementacao.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/rel_final/complementacao.pdf)

### III - LOA, Relatório Bimestral e IFI: cálculos e comparações

Diante das mudanças acima apontadas, busca-se agora compreender seus reflexos sobre o quadro consolidado de receitas e despesas primárias da LOA. Essas informações ainda não estão disponíveis, mas, a título de análise preliminar, propõe-se a Tabela 3, a seguir, contendo a coluna “Autógrafo”<sup>8</sup>. Nela constam os números calculados pela IFI para as despesas e as projeções de receitas do relatório final da CMO. A conta das despesas foi feita a partir do relatório final da CMO acrescido ou subtraído dos dados da Seção II desta Nota.

<sup>7</sup> Esse dispositivo foi incluído no texto da lei orçamentária na complementação de voto do relator-geral (art. 4º, §§ 12 e 13)

<sup>8</sup> No processo legislativo, o autógrafo é o documento oficial com o texto da norma aprovada em definitivo por uma das Casas do Legislativo ou em sessão conjunta do Congresso, e que é enviado à sanção, à promulgação ou à outra Casa (fonte: Agência Senado).

TABELA 3. PROJEÇÕES E DADOS CALCULADOS PARA RECEITAS, DESPESAS E RESULTADO PRIMÁRIO (R\$ BILHÕES)\*

Discriminação	2020	2021				
	Realizado	PLoa	Relatório Final antes da complementação de voto (CMO)*	Autógrafo (Cálculo IFI)	Relatório bimestral (mar/21)	IFI – cenário base (fev/21)
Receita total	1.467,8	1.560,1	1.595,4	1.595,4	1.643,6	1.635,9
Transferências a E&M	263,8	276,9	293,9	293,9	298,6	302,6
Receita Líquida	1.203,9	1.283,2	1.301,5	1.301,5	1.345,0	1.333,3
Despesa Primária	1.947,0	1.516,8	1.516,8	1.516,8	1.571,3	1.580,4
Obrigatórias	1.838,8	1.420,7	1.403,7	1.377,7	1.475,2	1.476,1
Previdência	663,9	704,4	704,4	690,9	712,9	704,5
Pessoal	321,3	337,3	337,3	337,3	335,3	338,1
Abono e Seguro	59,6	58,9	58,9	48,9	61,0	61,2
BPC	62,7	66,1	66,1	66,1	67,1	66,9
Bolsa Família	19,1	34,9	34,3	34,3	34,9	34,9
Demais obrigatórias	712,3	219,1	202,5	200,0	264,0	270,5
Discricionárias (Executivo) – com capitalização de estatais	108,2	96,1	113,1	139,1	112,4	104,3
Resultado primário	-743,1	-233,6	-215,3	-215,3	-226,2	-247,1

\* A coluna "Relatório Final antes da complementação de voto (CMO)" foi construída com base em dados organizados pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado, e refere-se ao relatório sem incorporação dos cancelamentos e acréscimos do complemento de voto. Elaboração: IFI. Com dados do: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias de março ([https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:38084](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:38084)), Relatório final da CMO ([https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/rel\\_final/consolidado.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/rel_final/consolidado.pdf)), Relatório das receitas da CMO ([http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/par\\_receita/01\\_Rel\\_Receita.pdf](http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/par_receita/01_Rel_Receita.pdf)), Complemento de voto do relator do PLOA 2021 ([http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/rel\\_final/complementacao.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/rel_final/complementacao.pdf)) e Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de fevereiro (<https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2021/fevereiro-1/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-fev-2021>).

A receita total de 2020 foi de R\$ 1.467,8 bilhões, sendo projetada pelo Executivo, no PLOA 2021, em R\$ 1.560,1 bilhões. No relatório final da CMO, a estimativa aumentou para R\$ 1.595,4 bilhões, mesmo valor da coluna Autógrafo (Tabela 3). Este valor está abaixo do estimado pelo Executivo no Relatório Bimestral de março (R\$ 1.643,6 bilhões) e do projetado pela IFI no cenário base de fevereiro (R\$ 1.635,9 bilhões).

Essas diferenças nas projeções de receitas são expressivas. O quadro do relatório final da CMO parece basear-se nas avaliações macrofiscais contidas na LDO, aprovada em meados de dezembro pelo Congresso Nacional. Contudo, vale notar que as premissas de crescimento econômico do relatório final da CMO, do Relatório Bimestral e do cenário base da IFI são muito parecidas, respectivamente: 3,2%, 3,2% e 3,0%. Há diferenças em outros parâmetros, mas chama a atenção que o relatório da receita e o relatório final da CMO, aprovados em março, tenham mantido uma perspectiva para a arrecadação que acabou destoando do quadro atualizado do Executivo. O mesmo ocorre com as despesas, como se pode observar.

Vale dizer que há elevada incerteza a respeito do quadro econômico, em 2021, o que poderá alterar as projeções de arrecadação de todas as instituições e órgãos públicos que as produzem, inclusive a IFI<sup>9</sup>. O essencial é que a LOA pode ter sido aprovada com base em um quadro menos provável do que o indicado em cenários alternativos que possam ser utilizados como referência: IFI e Executivo (Relatório bimestral).

Do lado do gasto, conforme se pode observar na Tabela 3, a despesa primária realizada chegou a R\$ 1.947,0 bilhões, em 2020, sendo estimada em R\$ 1.516,8 bilhões no PLOA 2021, no relatório final da CMO e na coluna Autógrafo da Tabela 3. A título de comparação, o Relatório Bimestral do Executivo aponta despesa primária a R\$ 1.571,3 bilhões e a IFI, no cenário base de fevereiro, R\$ 1.580,4 bilhões.

<sup>9</sup> Para uma análise dos riscos baixistas para a projeção de 3% de crescimento econômico, neste ano, mantida atualmente pela IFI, ver a seção de Contexto Macroeconômico do RAF de março, já referenciado.

As despesas obrigatórias estimadas na coluna Autógrafo indicam que, após os cancelamentos, as despesas com abono salarial, seguro-desemprego e previdência ficaram bastante diferentes das estimadas no Relatório Bimestral e no cenário base da IFI. Para o abono e seguro-desemprego, por exemplo, o valor do Autógrafo (calculado pela IFI) indica R\$ 48,9 bilhões, enquanto o governo projeta R\$ 61 bilhões e a IFI, R\$ 61,2 bilhões. No caso da previdência, o Autógrafo indica R\$ 690,9 bilhões, abaixo da projeção da IFI, de R\$ 704,5 bilhões, e da estimativa do Relatório Bimestral, de R\$ 712,9 bilhões.

As estimativas baixistas do Autógrafo para despesas obrigatórias, como a previdência, o abono salarial e o seguro-desemprego, terão certas implicações. A mais importante é que, ao longo do ano, os relatórios bimestrais, como já aconteceu com o de março (exposto na Tabela 3), indicarão um cenário provavelmente distinto do previsto na LOA. Neste caso, as despesas discricionárias terão de ser contingenciadas a fim de se observar as metas fiscais, como se verá adiante.

A respeito do abono salarial, decisão do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) deverá postergar o pagamento de despesas do abono salarial referentes ao segundo semestre de 2021 para 2022. Em 2021, já foram gastos R\$ 10,5 bilhões dos R\$ 18,0 bilhões previstos no PLOA. A mudança no calendário de pagamento do abono depende da edição de uma Medida Provisória. De todo modo, se confirmada a alteração, as projeções da IFI e do Relatório Bimestral ainda deverão ser superiores à do Autógrafo.

Tanto o cenário da IFI quanto o do Relatório Bimestral contemplam créditos extraordinários, o que não ocorre no PLOA 2021, no relatório final da CMO e mesmo no Autógrafo (Tabela 3). A IFI considera R\$ 67,8 bilhões em créditos extraordinários e/ou execução de restos a pagar de créditos extraordinários. Esse valor embute a estimativa atual da IFI para o custo do novo auxílio emergencial criado pela EC 109 e MP 1.039/2021. No caso do Relatório Bimestral, consideram-se R\$ 39,5 bilhões, que não incluem estimativas para o custo do auxílio emergencial. Esse é o motivo principal a explicar as diferenças entre as colunas Autógrafo, Relatório Bimestral e IFI, na rubrica “Demais despesas obrigatórias” da Tabela 3.

Por fim, a respeito das despesas discricionárias, o dado realizado de 2020 foi R\$ 108,2 bilhões. No PLOA enviado pelo Executivo para 2021, estimavam-se R\$ 96,1 bilhões, sem considerar os R\$ 16,3 bilhões a título de reserva de contingência. No relatório final da CMO, o gasto passou a R\$ 113,1 bilhões, já incorporando emendas parlamentares acrescidas com o cancelamento da reserva de contingência. Finalmente, no Autógrafo, as discricionárias atingiram R\$ 139,1 bilhões. Todos esses valores incluem os gastos com capitalização de estatais. A diferença a maior entre o relatório final da CMO e a coluna Autógrafo deve-se, justamente, aos acréscimos líquidos na complementação de voto do relator, explicados na seção anterior. A questão que se coloca é quanto à factibilidade de executar esse nível de despesas discricionárias.

Na prática, como as despesas obrigatórias tenderão a ficar acima do estimado no Autógrafo, será preciso contingenciar as discricionárias, sob pena de não se cumprirem as regras fiscais vigentes.

#### **IV - Teto de gastos, regra dos 95% (EC 109) e meta de déficit primário em 2021**

Após a promulgação da EC 109, o comportamento das finanças públicas está pautado principalmente por três regras fiscais, que devem ser simultaneamente observadas: o teto de gastos (art. 107 do ADCT); o limite dos 95% de despesas obrigatórias em relação ao gasto total sujeito ao teto (art. 109 do ADCT); e a meta para o resultado primário (LDO e LRF). Cabe avaliar em que medida as mudanças aprovadas para o orçamento deste ano, conforme descritas nas seções anteriores, afetam o cumprimento dessas três regras fiscais.

Quanto ao teto de gastos, é preciso determinar, para a coluna “Autógrafo” da Tabela 3, qual o volume de despesas sujeitas ao teto e compará-lo ao teto de gastos. O segundo passo é substituir, no cenário base da IFI, a despesa discricionária projetada pela instituição pela despesa da coluna Autógrafo. Isso nos permitirá observar qual seria a insuficiência do teto de gastos, em um cenário que a IFI julga o mais provável, mas com as despesas discricionárias aprovadas na LOA de 2021.

O teto de gastos para 2021 é de R\$ 1.485,9 bilhões, calculado pelo teto de 2020 corrigido pelo IPCA acumulado em 12 meses até junho e 2020 (2,1%). A despesa sujeita ao teto, na LOA, conforme o relatório da CMO, também é de R\$ 1.485,9 bilhões, dos quais: R\$ 1.480,3 bilhões são efetivamente programações orçamentárias e R\$ 5,6 bilhões são gastos que não



tramitam pelo orçamento ou estão relacionados a ajustes em critérios de contabilização da despesa<sup>10</sup>. A despesa sujeita ao teto, no cenário base de fevereiro da IFI, é de R\$ 1.483 bilhões. Agora, assumindo, no cenário base da IFI, a despesa discricionária da coluna “Autógrafo” (R\$ 139,1 bilhões) no lugar da projeção da IFI para as discricionárias (R\$ 104,3 bilhões), as despesas sujeitas ao teto subiriam para R\$ 1.517,8 bilhões. Este valor é superior ao teto em R\$ 31,9 bilhões, configurando situação virtual de rompimento da regra.

Essa simulação indica que, para cumprir o teto, caso as despesas obrigatórias da IFI se confirmem, ao longo do ano, seria preciso cortar as despesas discricionárias da coluna Autógrafo em R\$ 31,9 bilhões. O teto de gastos permitiria despesa discricionária de, no máximo, R\$ 107,2 bilhões, em 2021.

Dito de outra forma, é possível afirmar que, para cumprir o teto de gastos e sob as premissas que a IFI considera mais prováveis para as despesas obrigatórias, o orçamento terá de ser contingenciado no montante acima calculado ao longo do ano. Esse cenário, assume, também, que a necessidade de cumprimento da meta de resultado primário não irá impor um contingenciamento ainda maior nas discricionárias.

As regras atuais permitem contingenciar as emendas parlamentares individuais e de bancada marcadas no Orçamento como impositivas<sup>11</sup>, mas apenas até a proporção do contingenciamento incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias. Já as emendas de comissão permanente (RP 8) e de relator-geral (RP 9) podem ser contingenciadas normalmente. A composição do corte será, portanto, um ponto adicional a ser acompanhado ao longo do ano.

Embora sejam passíveis de contingenciamento, as emendas parlamentares, em regra, não podem ser utilizadas como fonte para abertura de créditos suplementares por decreto do Executivo<sup>12</sup>. Assim, caso o Executivo tenha que recompor as dotações dos gastos obrigatórios cortados na complementação de voto do relator, e dado que há pouco espaço no teto de gastos, eventual crédito suplementar somente poderá cancelar emendas parlamentares por meio de projeto de lei que solicite a alteração.

Passa-se à análise da “regra dos 95%”, a partir dos números da coluna “Autógrafo” (Tabela 3). A regra da EC 109 determina que o indicador utilizado deve ser a razão entre a obrigatória e a primária sujeitas ao teto. Dessa forma<sup>13</sup>, o indicador estaria em 91,1% a partir da coluna Autógrafo.

No entanto, como mostramos pela avaliação do teto de gastos, este cenário não deverá se realizar. Ele representaria, na prática, rompimento do teto (art. 107 do ADCT, EC 95/2016), mesmo sem o estouro dos 95% de obrigatórias em relação a primárias, ambas sujeitas ao teto. Isso porque as despesas obrigatórias, nas nossas projeções, ficarão acima do fixado na LOA, tornando irrealista o cálculo de 91,1%.

Finalmente, sobre a terceira regra fiscal, a meta da LDO para o déficit primário, de R\$ 247,1 bilhões (governo central), cabe analisar o risco de rompimento na presença das despesas discricionárias de R\$ 139,1 bilhões. Para isso, é preciso, antes, explicar que, atualmente, a projeção de déficit primário da IFI, para 2021, é de cumprimento da meta fiscal, com déficit de R\$ 247,1 bilhões. No entanto, após a aprovação da EC 109, as despesas com o novo auxílio emergencial foram excluídas do cômputo do primário para fins de avaliação do cumprimento da meta fiscal. Então, para que possamos concluir se a LOA poderá levar ou não ao eventual rompimento da meta de primário, é preciso considerar: 1) despesas obrigatórias mais prováveis, segundo atual cenário base da IFI; 2) receitas mais prováveis, idem; 3) despesas discricionárias da LOA; 4) exclusão de créditos extraordinários para fins de avaliação da meta.

---

<sup>10</sup> Como o complemento de voto do relator não alterou o total das despesas sujeitas ao teto, utilizou-se, aqui, o número de despesas sujeitas ao teto informado no relatório final.

<sup>11</sup> RP 6 e 7, conforme 1, c, II, § 4º do art. 7º da LDO 2021 (Lei 14.116/2020).

<sup>12</sup> Assim como em 2020, o Congresso incluiu a vedação no caput do art. 4º da Lei Orçamentária. Os §§ 7º a 9º desse artigo trazem exceções à vedação.

<sup>13</sup> Na planilha do cenário base da IFI, incluímos as rubricas de despesa primária da Autógrafo no lugar das projeções da IFI. Também substituímos as transferências a estados e municípios, pois parte delas é despesa obrigatória sujeita ao teto, isto é, o numerador da “regra dos 95%”. As transferências a estados e municípios da IFI estão em R\$ 302,6 bilhões, enquanto as consideradas para a LOA, no mesmo valor do relatório das receitas da CMO, estão em R\$ 284,6 bilhões.



Procedendo desta forma, o resultado primário para fins de avaliação do cumprimento da meta da LDO seria de R\$ 214,2 bilhões. A meta (R\$ 247,1 bilhões), portanto, seria cumprida, mas, como já analisado, o teto de gastos seria rompido. Ainda, o resultado primário efetivo, isto é, considerando-se os créditos extraordinários do auxílio e outros (R\$ 67,8 bilhões, hoje, no cenário base da IFI), levaria a um déficit primário de R\$ 282 bilhões, impactando a dívida pública. Este resultado primário efetivo seria R\$ 34,9 bilhões superior ao projetado no cenário base da IFI, que corresponde à meta da LDO. O impacto adicional sobre a dívida pública seria de 0,44 p.p. do PIB. Atualmente, a projeção para a dívida bruta no cenário base da IFI é de 92,7% do PIB para 2021.



 /INSTITUICAOFISCALINDEPENDENTE

 @IFIBrasil

 @ifibrasil

 /company/instituição-fiscal-independente

 /instituiçãoofiscalindependente

[ifi@senado.leg.br](mailto:ifi@senado.leg.br) / (61) 3303-2875