



Análise do Orçamento 2021 acerca da “Trindade” das Contas Públicas: Teto de Gastos, Meta Fiscal e Regra de Ouro ¹

Larissa Gabriela de Abreu Toledo²

O Orçamento da União para 2021 (LOA 2021) foi aprovado, pela Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021. Como de costume, a publicação se deu já no decorrer do exercício.

Tal lei estimou a receita da União, para o exercício financeiro de 2021, no montante de R\$ 4.325,4 bilhões, e fixou a despesa em igual valor.

Na tabela abaixo, tem-se uma comparação dos valores, detalhados, por orçamento, apresentados no PLOA, aprovados, pelo Congresso Nacional – CN, no Autógrafo, e sancionados, na lei orçamentária anual – LOA, após os vetos do Presidente da República:

1 Versão publicada, em “Jus.com.br”, <https://jus.com.br/artigos/91697/analise-do-orcamento-2021-acerca-da-trindade-das-contas-publicas-teto-de-gastos-meta-fiscal-e-regra-de-ouro>, em jul. 2021

2 Consultora da Câmara Legislativa do Distrito Federal, Graduada em Ciências Contábeis pela UNESA e em Engenharia de Produção, pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Email: larissa.abreu@engenharia.ufjf.br

				R\$ bilhões
Orçamentos	PLOA	Autógrafo	Veto	LOA 2021
Receita	4.292,0	4.325,4		4.325,4
Fiscal	3.286,5	3.308,1		3.308,1
Seguridade Social	861,0	872,9		872,9
Investimento	144,4	144,4		144,4
Despesa	4.292,0	4.325,4	19,8	4.305,7
Fiscal	2.990,2	3.020,9	16,4	3.004,5
Seguridade Social	1.157,4	1.160,1	3,4	1.156,7
Investimento	144,4	144,4	0,0	144,4

Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA – Projeto de Lei nº (PL) 28, de 2020) foi enviado, pelo Executivo, ao Congresso Nacional, estimando-se receitas e fixando-se despesas, no valor de R\$ 4.292,0 bilhões. Durante a tramitação, no Congresso, o Projeto sofreu emendas e passou a R\$ 4.325,4 bi. Após vetos do Presidente da República, foi sancionado, fixando-se R\$ 4.305,7 bilhões de despesa.

Dos R\$ 3.004,5 bilhões de despesas do Orçamento Fiscal (OF), R\$ 1.603,5 bilhões serão destinado ao refinanciamento da dívida.

Por meio da Mensagem Presidencial nº 156, de 22 de abril de 2021, o Presidente da República sancionou o PLOA, com veto parcial de R\$ 19,8 bilhões, sendo R\$ 16,4 bilhões, no OF, e R\$ 3,4 bilhões, no Orçamento da Seguridade Social (OSS). O veto incidiu, sobre despesas classificadas como Resultado Primário – RP 2 (despesas discricionárias), RP 8 (despesas fixadas por emendas de comissão) e RP 9 (despesas fixadas por emenda de relator-geral), conforme detalhado na tabela abaixo:

			R\$ bilhões
Indicador de Resultado Primário	Autógrafo	Veto	% do total
Emendas de Relator-Geral (RP 9)	29,0	10,5	53,1%
Emendas de Comissão (RP 8)	1,4	1,4	7,3%
Emendas não impositivas de Bancada Estadual (RP 2)	1,8	1,8	9,1%
Outras Despesas Discricionárias (RP 2)	93,9	6,0	30,6%
Total	126,2	19,8	100,0%

Fonte: Nota Técnica Conjunta publicada pelas Consultorias de Orçamento do Senado e da Câmara dos Deputados.

O veto foi necessário, para adequar o orçamento ao teto de gastos, viabilizando-se a recomposição de dotações orçamentárias destinadas à cobertura de despesas obrigatórias, que haviam sido reduzidas, pelo CN, para abrir espaço às emendas parlamentares.

O Teto de Gastos, instituído pela Emenda Constitucional nº (EC) 95, de 2016, incide apenas sobre determinadas despesas primárias do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. O limite para 2021 corresponde ao valor orçado, para essas despesas primárias, em 2020, corrigido pelo IPCA, ou seja, não se permite um aumento real de tais despesas. Para 2021, o Teto de Gastos é de R\$ 1.485,9 bilhões, que corresponde a R\$ 1.455,0 bilhões, de 2020, corrigidos, em 2,13%, variação do IPCA de julho de 2019 a junho de 2020.

Na tabela abaixo, têm-se as despesas primárias sujeitas ao Teto de Gastos detalhadas em discricionárias e obrigatórias:

		R\$ bilhões
Itens	Autógrafo	LOA 2021
Despesas Primárias	1.515,0	1.495,2
Obrigatórias	1.377,7	1.377,7
Discricionárias	139,1	119,4
(-) Ajustes metodológicos	-1,8	-1,8
Teto de Gastos	1.485,9	1.485,9
Excesso	29,1	9,3

Fonte: STN. Relatório Extemporâneo de Receitas e Despesas Primárias. Elaboração própria.

Parte do ajuste, para adequar o Autógrafo do PLOA 2021 ao Teto de Gastos, foi feito por meio de veto presidencial incidente, sobre despesas discricionárias, no valor de R\$ 19,8 bilhões. O restante do ajuste, R\$ 9,3 bilhões, ocorrerá, mediante bloqueio de despesas discricionárias, as quais poderão posteriormente ser canceladas, de forma a compensar o total restabelecimento das dotações de despesas obrigatórias que foram subestimadas no âmbito do Autógrafo. Os maiores bloqueios foram, nos Ministérios da Educação (R\$ 2,7 bilhões), Economia (R\$ 1,4 bilhões) e Defesa (R\$ 1,3 bilhões).

Os vetos e bloqueios totalizam um ajuste, nas despesas primárias, no valor de R\$ 29,1 bilhões. No entanto, o Executivo encaminhou ao Congresso, no dia 22 de abril de 2021, projeto de lei de crédito suplementar, no valor de R\$ 19,8 bilhões, para recompor despesas obrigatórias, subestimadas pelo CN. Portanto, na prática, os valores vetados serão recompostos.

Observa-se que menos de 10% das despesas primárias sujeitas ao teto são discricionárias, o que torna o orçamento completamente engessado, comprometendo-se a execução de políticas sociais pelo Governo.

Em relação à meta fiscal, a Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), fixou, para a União, a meta de déficit primário de R\$ 247,1 bilhões. A LOA foi sancionada, com um déficit primário de R\$ 194,9 bi, sendo de R\$ 1.302,1 bilhões a receita primária líquida e de R\$ 1.497,1 bilhões a despesa primária.

No entanto, conforme bem ressalta a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP), do 2º bimestre de 2021, não são consideradas, na apuração da meta

fiscal, as despesas decorrentes do auxílio emergencial, até o limite de R\$ 44 bilhões, e dos créditos extraordinários abertos, em 2021, destinados às despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde identificados com a programação de enfrentamento à pandemia, ao Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) e ao Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.

Dessa forma, é permitido ao governo criar gastos relacionados à pandemia, sem que os valores precisem entrar na apuração da meta fiscal, são despesas ditas extra meta fiscal.

Por fim, mas não menos importante, há o cumprimento da Regra de Ouro. Na próxima tabela, pode-se observar que, tanto no Autógrafo como na LOA, dados os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, as receitas de Operações de Crédito previstas excederam o montante de despesas de capital fixadas:

Itens	R\$ bilhões	
	Autógrafo	LOA 2021
Despesa de Capital	2.009,04	1.993,07
Operações de Crédito	2.432,30	2.434,19
Excesso de Operações de Crédito	423,26	441,12

Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

De acordo com o art. 167, inciso III, da Constituição Federal de 1988, que institui a regra de ouro, é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais, com finalidade precisa, aprovados por maioria absoluta pelo Congresso Nacional. Dessa forma, as despesas custeadas com esse excesso de operações de crédito dependem da aprovação de créditos adicionais, pelo Congresso Nacional, para serem executadas. Esse excesso corresponde a cerca de 30% das despesas primárias.

Vale ressaltar que o art. 167-E, acrescido à Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021, dispensa o cumprimento da regra de ouro, durante o exercício financeiro em que for declarada calamidade pública de caráter nacional, o que possibilita aumentar despesas correntes com novas operações de créditos (aumento do endividamento).

Na tabela abaixo, pode-se observar o detalhamento, por Grupo de Natureza de Despesa (GND) das despesas correntes com juros e de capital previstas:

				R\$ bilhões
Itens	Autógrafo		LOA 2021	
	Valor	% do total de Despesa de Capital	Valor	% do total de Despesa de Capital
Despesas de Capital	2.009,04	100,0%	1.993,07	100,0%
Investimentos	52,54	2,6%	38,13	1,9%
Inversões Financeiras	82,72	4,1%	81,16	4,1%
Amortização da Dívida	1.873,78	93,3%	1.873,78	94,0%
Despesas Correntes com Juros	362,62	18,0%	362,62	18,2%

Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

Percebe-se que mais de 90% do total das despesas de capital previstas, na LOA, foram destinados à amortização da dívida e que apenas 4,9% das operações de crédito serão para investimentos e inversões financeiras. Em relação às despesas com juros previstas, na LOA, essas correspondem ao triplo do somatório das despesas com investimentos e inversões financeiras. Já, em relação ao total de despesas de capital, as despesas com juros representam 18,2%.

O Orçamento federal de 2021 nasceu atrasado e com vários problemas. Antes mesmo da sanção, pelo Presidente, economistas e parlamentares já o chamavam de “peça de ficção”, “retorno das pedaladas fiscais”, “vergonhoso”, “inexequível”. Diante de tantas amarras, empecilhos e erros, a execução do orçamento se torna cada vez mais difícil.