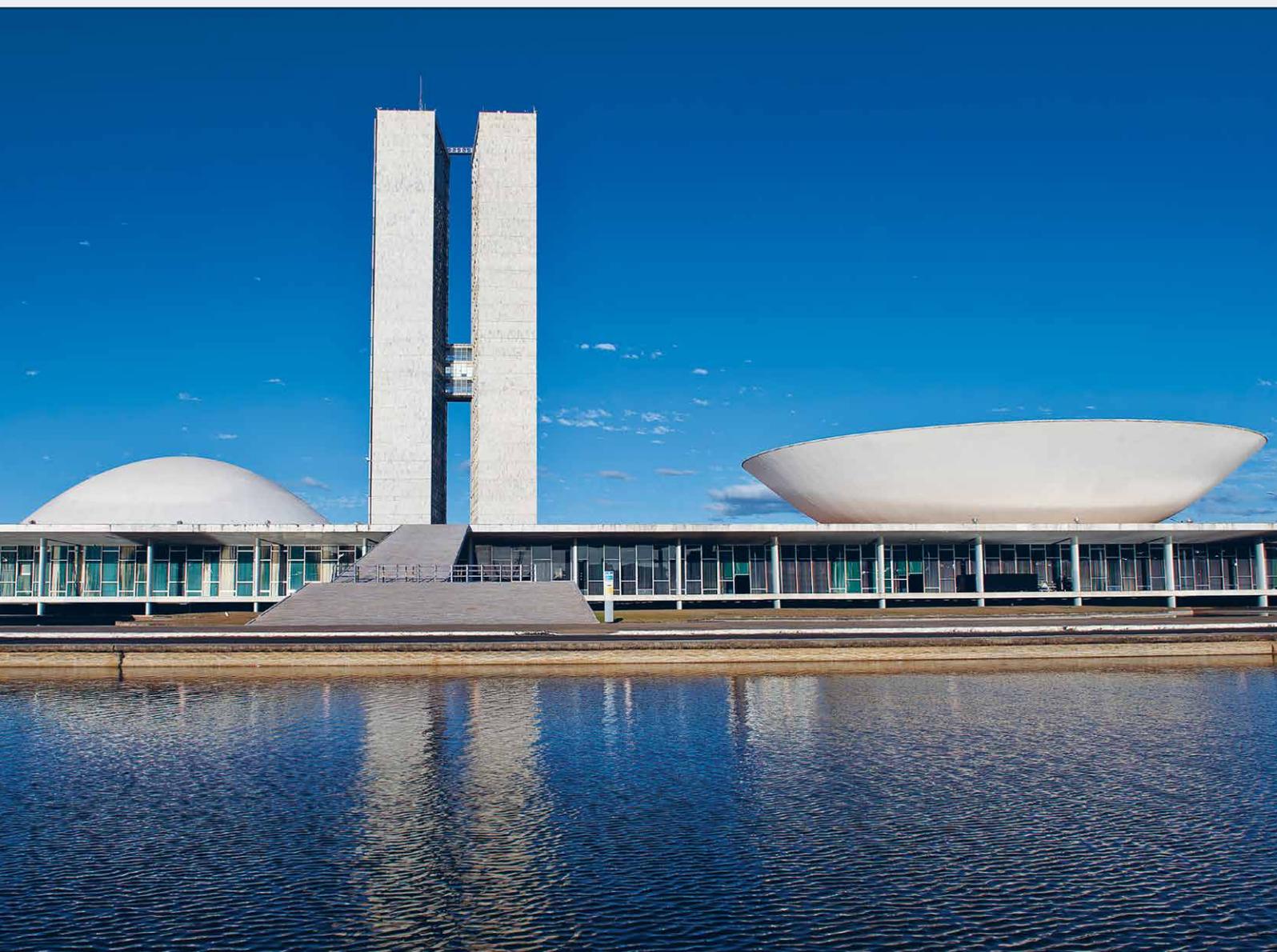


NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 5/2022

SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA (PLOA) PARA 2023

PL Nº 32/2022-CN



Endereço na internet: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/154644>

E-mail: conof@camara.gov.br e conorf@senado.leg.br

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Deputado Lincoln Portela
1º Vice-Presidente

Senador Romário
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Senador Elmano Férrer
2º Secretário

Deputada Geovânia de Sá
3ª Secretária

Senador Weverton
4º Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Senador Vital do Rêgo
1º Vice-Presidente

Senador Romário
2º Vice-Presidente

Senador Irajá
1º Secretário

Senador Elmano Férrer
2º Secretário

Senador Rogério Carvalho
3º Secretário

Senador Weverton
4º Secretário

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Arthur Lira
Presidente

Deputado Lincoln Portela
1º Vice-Presidente

Deputado André de Paula
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Deputado Odair Cunha
2º Secretário

Deputada Geovânia de Sá
3ª Secretária

Deputada Rosângela Gomes
4ª Secretária

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 5/2022

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF)

Consultor-Geral de Orçamentos: Flávio Diogo Luz

<http://www.senado.leg.br/orcamento>

Tel: (61) 3303-3318 | conorf@senado.leg.br

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD)

Diretor: Wagner Primo

<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conof>

Tel: (61) 3216-5100 | conof@camara.leg.br

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Vinícius Amaral

(Coordenação - Senado Federal)

Hélio Henrique Diógenes Rêgo

(Coordenação - Câmara dos Deputados)

Marcelo de Rezende Macedo

Maurício Ferreira de Macêdo

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Formatação

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

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 5/2022

**SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO
PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA
(PLOA) PARA 2023**

PL Nº 32/2022-CN

Setembro de 2022

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – SF

Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CD



APRESENTAÇÃO

A presente nota técnica conjunta traz análise do projeto de lei orçamentária anual para o exercício de 2023 – PLOA 2023 (PL nº 32/2022-CN), com o propósito de oferecer elementos que auxiliem a apreciação e a discussão da proposta orçamentária no âmbito do Congresso Nacional.

A análise abrange temas que historicamente despertam maior interesse de parlamentares e assessores, bem como da imprensa especializada, tais como: cenário macroeconômico; estrutura do projeto; política fiscal considerada na elaboração da proposta orçamentária; receitas e gastos tributários; regra de ouro das finanças públicas; despesas relativas ao cumprimento de limites constitucionais e legais; pessoal e encargos sociais; despesas previdenciárias e assistenciais; investimentos; reserva de contingência; autorização para abertura de créditos suplementares; e obras com indícios de irregularidades graves.

O presente trabalho foi elaborado em atendimento à determinação do § 2º do art. 154 da Resolução nº 1, de 2006-CN, o qual estabelece:

Art. 154 ...

[...]

*§ 2º Serão elaboradas, pelos órgãos técnicos especializados em matéria orçamentária das duas Casas, em conjunto, **notas técnicas que servirão de subsídio à análise do projeto de lei orçamentária anual**, de lei de diretrizes orçamentárias, de lei do plano plurianual e dos decretos de contingenciamento.* (grifou-se)

Flavio Diogo Luz¹

Consultor-Geral de Orçamentos,
 Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Wagner Primo Figueiredo Júnior²

Diretor da Consultoria de Orçamento e
 Fiscalização Financeira – CONOF/CD

¹ Consultores designados: Ana Cláudia Castro Silva Borges, André Miranda Burello, Aritan Borges Avila Maia, Carlos Murilo Espínola Pereira de Carvalho, Diogo Antunes de Siqueira Costa, Eduardo Andres F. Rodrigues, Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, Fernando Veiga Barros e Silva, João Henrique Pederiva, Juci Melim Junior, Luciano de Souza Gomes, Marcel Pereira, Otávio Gondim Pereira da Costa, Rafael Inácio de Fraia e Souza, Renan Bezerra Milfont, Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos, Vincenzo Papariello Júnior e Vinícius Amaral.

² Consultores designados: Antônio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Junior, Claudio Riyudi Tanno, Dayson Pereira Bezerra de Almeida, Edson Martins de Moraes, Edson Masaharu Tubaki, Elisângela Moreira da Silva Batista, Eugênio Greggianin, Fabio Chaves Holanda, Graciano Rocha Mendes, Hélio Martins Tollini, Ingo Antonio Luger, Marcelo de Rezende Macedo, Márcia Rodrigues Moura, Marcos Rogério Rocha Mendlovitz, Mário Luis Gurgel de Souza, Paulo Roberto Simão Bijos, Ricardo Alberto Volpe, Sérgio Tadao Sambosuke, Sidney José de Souza Junior, Tiago Mota Avelar Almeida, Túlio Cambraia, Vinícius Cardoso de Pinho Fragoso, Wellington Pinheiro de Araujo.

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO | 3

1. PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES | 7

PAINEL DE ATENDIMENTO ÀS NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS | 11

2. VISÃO GERAL DO PLOA 2023 | 14

3. CENÁRIO E PARÂMETROS MACROECONÔMICOS | 18

3.1 PARÂMETROS ESTIMADOS PARA OS EXERCÍCIOS DE 2022 E 2023 | 19

4. POLÍTICA FISCAL | 21

4.1 DESTAQUES DA MENSAGEM PRESIDENCIAL | 21

4.2 INCERTEZAS NA PROGRAMAÇÃO | 21

4.3 RESULTADOS FISCAIS | 22

4.4 TETO DE GASTOS | 25

4.4.1 Limites individualizados aplicáveis a 2023 | 27

4.4.2 Relações entre despesas obrigatórias e despesas primárias totais | 29

4.4.3 Implicações do Novo Regime Fiscal no processo legislativo orçamentário | 31

4.4.4 Riscos associados ao Teto de Gastos | 31

4.5 REGRA DE OURO | 32

5. RECEITAS | 35

5.1 RECEITAS PRIMÁRIAS | 35

5.2 RECEITAS FINANCEIRAS | 37

5.3 RENÚNCIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS | 37

6. DESPESAS | 44

6.1 EVOLUÇÃO RECENTE DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DO PODER EXECUTIVO | 44

6.2 EDUCAÇÃO | 45

6.2.1 Manutenção e desenvolvimento do ensino | 47

6.2.2 Complementação para o Fundeb | 48

6.3 SAÚDE | 48

6.3.1 Evolução dos gastos federais com saúde | 49

6.3.2 Gasto mínimo constitucional com ASPS no PLOA 2023 | 50

6.3.3 Programações relacionadas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19 no PLOA 2023 | 53

6.4 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS | 53

Variação da despesa primária com pessoal e encargos sociais no período de 2001 a 2023 | 55

Anexo V ao PLOA | 56

Avaliação dos quantitativos de servidores da União por vínculo de 2001 a 2022 | 56

6.4.1. Benefícios Previdenciários e Resultados dos Regimes Próprios | 57

6.5 BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL | 62

6.6 ASSISTÊNCIA SOCIAL | 66

6.6.1 Programa Auxílio-Brasil | 66

6.6.2 Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Renda Mensal Vitalícia (RMV) | 67

6.6.3 Programa de Atenção Integral à Primeira Infância | 69

6.6.4 Auxílio Gás – Lei 14.237/2021 | 69

6.6.5 Demais Serviços e Programas do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS | 69

6.7 INVESTIMENTOS | 70

6.8 DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS | 74

6.9 ATENDIMENTO DE EMENDAS | 79

6.10 RESERVAS DE CONTINGÊNCIA | 83

6.10.1 Reserva de contingência fiscal - Geral | 84

6.10.2 Reservas de contingência específicas | 84

Reservas à conta de receitas próprias e vinculadas | 84

Reservas para atender programação ou necessidade específica | 85

Reservas para suportar emendas individuais e de bancada impositivas e para as emendas classificadas com identificador de resultado primário 9 (RP 9) | 86

Reservas para atendimento de despesas com sentenças judiciais | 86

Reserva de Contingência – Senado Federal | 86

6.11 DESTINAÇÃO DE RECURSOS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO ÀS ÁREAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE E OUTRAS VINCULAÇÕES | 86

6.11.1 Previsão de arrecadação e vinculações | 86

6.11.2 Destinação para as áreas de educação e de saúde | 88

6.11.3 Vinculações a outros órgãos | 90

6.12 FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO | 90

6.13 BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS | 92

7. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES | 96

7.1 SUPLEMENTAÇÃO DE DOTAÇÕES RELATIVAS A CRÉDITOS ESPECIAIS ABERTOS OU REABERTOS | 96

7.2 SUPLEMENTAÇÃO DE DOTAÇÕES CLASSIFICADAS COM RP 1 (DESPESA PRIMÁRIA OBRIGATÓRIA) | 97

7.3 SUPLEMENTAÇÃO DE DOTAÇÕES CLASSIFICADAS COM RP 2 (DESPESA PRIMÁRIA DISCRICIONÁRIA) | 97

7.4 SUPLEMENTAÇÃO DE DESPESAS DE QUE TRATAM OS §§ 11 E 21 DO ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO | 98

7.5 SUPLEMENTAÇÃO À CONTA DE DESPESAS DECORRENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES | 98

8. OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES | 99

1. PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES

- 1. Visão geral do PLOA 2023:** As projeções de receita e de despesa constantes da proposta orçamentária totalizam R\$ 5.174,9 bilhões, sendo R\$ 143,5 bilhões destinados ao orçamento de investimento das estatais, e R\$ 5.031,4 bilhões aos orçamentos fiscal e da seguridade social. Destes, R\$ 2.010,3 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública federal. Entre as despesas primárias totais, 94,3% são obrigatórias e 5,7% são discricionárias.
- 2. Parâmetros macroeconômicos:** O cenário macroeconômico projetado para a elaboração do PLOA 2023 prevê um crescimento econômico de 2,0% em 2022 e de 2,5% em cada ano do triênio seguinte. No entanto, a expectativa de mercado é de crescimento de apenas 0,5% para 2023, recomendando-se assim cautela na análise do PLOA 2023, uma vez que vários números orçamentários são diretamente dependentes desta projeção. A proposta ainda estima, para 2022, IPCA de 7,20% e INPC de 7,41%, enquanto projeções de mercado apontam, respectivamente, para 5,88% e 6,3%, o que pode impactar a correção do teto de gastos e despesas previdenciárias, assistenciais e trabalhistas.
- 3. Política Fiscal:** A meta para o déficit primário do governo central em 2023 foi fixada em R\$ 65,9 bilhões na LDO 2023, o equivalente a 0,6% do PIB. O PLOA 2023 prevê que o resultado primário do governo central será deficitário em R\$ 63,7 bilhões no período. Para o setor público consolidado, o déficit estimado é equivalente a R\$ 66,8 bilhões (0,63% do PIB), sendo R\$ 3 bilhões a meta de déficit fixada para as estatais federais, exceto Grupos Petrobras e Eletrobras, e R\$ 0,1 bilhão a meta de déficit, apenas indicativa, dos entes subnacionais. Com esse resultado, espera-se uma elevação da Dívida Bruta do Governo Central e da Dívida Líquida do Setor Público em 2023, que devem atingir 79,0% e 63,8% do PIB, respectivamente.
- 4. Teto de Gastos:** O teto de gastos primários para 2023 foi estimado no PLOA em R\$ 1.800,3 bilhões, após reajuste do valor para 2022 baseado em estimativa de IPCA de 7,20%. Esse limite foi observado na elaboração da proposta orçamentária. É importante salientar que a forma de cálculo do índice de atualização do teto foi recentemente alterada pelas Emendas Constitucionais nºs 113/2021 e 114/2021 e passou a considerar o IPCA estimado para o período de janeiro a dezembro do exercício anterior. A EC nº 109/2021, por sua vez, estabeleceu que se, no âmbito das despesas sujeitas ao teto, as despesas obrigatórias superarem 95% do montante total, serão adotadas medidas para evitar o crescimento destas despesas. Esse sublimite foi respeitado no PLOA 2023, no qual as despesas obrigatórias encontram-se em patamar correspondente a 92,7% do teto, sendo que as do Poder Executivo alcançam 93,1% do respectivo teto. Por fim, diversas questões atuais podem elevar o percentual de participação das despesas obrigatórias no teto de gastos no exercício de 2023, comprimindo ainda mais as despesas discricionárias e pressionando os limites, destacando-se o fato de que o PLOA não contempla a manutenção do atual valor mínimo de R\$ 600,00 para o programa Auxílio Brasil.
- 5. Regra de ouro:** O PLOA 2023 projeta que as operações de crédito serão superiores às despesas de capital em R\$ 89,2 bilhões no próximo exercício financeiro. O valor difere da previsão da LDO 2023, que estimou o cumprimento da regra de ouro com folga de R\$ 17,3 bilhões em 2023, resultado que, segundo a Mensagem Presidencial, só deverá ser obtido em 2024. Os principais fatores para o descumprimento da regra de ouro em 2023 são as despesas com juros (R\$ 325,8 bilhões) e o déficit primário (R\$ 55,7 bilhões). As despesas correntes condicionadas à abertura de crédito suplementar por maioria absoluta são todas primárias obrigatórias e estão integralmente alocadas nos benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social.
- 6. Receitas primárias:** A estimativa para a receita primária bruta no PLOA 2023 é de R\$ 2.257,4 bilhões (equivalente a 21,2% do PIB), o que representa queda nominal de R\$ 50,9 bilhões, ou 2,2%, em relação ao valor reestimado para 2022. No que tange à receita primária líquida, apurada a partir da dedução de

transferências a estados e municípios por repartição de recursos, o total estimado é de R\$ 1.804,5 bilhões (17,0% do PIB), patamar inferior ao reprogramado para 2022 (R\$ 1.844,3 bilhões, equivalentes a 19,1% do PIB).

7. **Renúncias de receitas tributárias e benefícios financeiros e creditícios:** Para 2023, estima-se que o montante das renúncias de receitas tributárias será de R\$ 456,1 bilhões (4,29% do PIB). Esse patamar é superior às projeções de 4,0% e 3,8% do PIB para 2021 e 2022, respectivamente, indo na contramão de uma convergência com o referencial de 2% do PIB a ser alcançado ao final de 8 exercícios, conforme determina a EC nº 109/2021. Quanto aos benefícios financeiros e creditícios, o valor estimado para o ano de 2023 é de R\$ 130 bilhões, o que representa aumento de 20,5% ao estimado para 2022. Tanto no caso das renúncias quanto dos benefícios há elevada concentração (mais de 60%) nas regiões Sudeste e Sul, o que parece desalinhado ao objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais.
8. **Evolução recente das despesas primárias:** As despesas primárias do Poder Executivo apresentam diferentes trajetórias desde a instituição do teto de gastos, em 2016. As despesas do RGPS e da assistência social no PLOA 2023 estão, em termos reais, R\$ 130 bilhões e R\$ 78 bilhões acima do nível de 2016, respectivamente. As despesas com saúde, educação e pessoal, por sua vez, apresentam no período estabilidade ou leve queda em termos reais. Por sua vez, as despesas discricionárias, que abrangem despesas de funcionamento dos órgãos, de execução de políticas públicas e de investimentos (inclusive emendas parlamentares) têm redução significativa no período: no PLOA 2023, estão R\$ 63 bilhões abaixo do patamar de 2016 (queda real de 35%). Essa dinâmica – na qual algumas despesas precisam ser reduzidas em termos reais para que outras cresçam – é intrínseca ao regime fiscal do teto de gastos.
9. **Educação:** O volume de recursos previstos no PLOA 2023 para o Ministério da Educação (R\$ 147,4 bilhões) mantém-se próximo à média empenhada nos últimos anos, apesar de situar-se abaixo do valor autorizado para 2022 (R\$ 151,9 bilhões). Desses valores, R\$ 40,0 bilhões são destinados à complementação da União ao Fundeb, que tem sido ampliada progressivamente desde 2021, em razão da aprovação da EC nº 108/2020. Para 2023, o percentual de complementação da União será de 17%, ante os 15% do ano passado. No entanto, esse aumento gradual da complementação (que não está sujeita ao teto de gastos) não tem resultado em elevação de recursos para o MEC. Ao contrário, verificou-se redução dos recursos destinados à educação básica (desconsiderada a complementação ao Fundeb), ao ensino superior e à educação profissional.
10. **Saúde:** A proposta orçamentária do Ministério da Saúde para 2023 representa, em valores reais, o menor nível desde 2014. Em comparação com o orçamento autorizado para 2022, o PLOA 2023 traz uma queda real de cerca de R\$ 16,6 bilhões. Para 2023, a aplicação mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) deve alcançar R\$ 149,9 bilhões, considerando o IPCA de 7,20% para 2022 utilizado na proposta. O total de ASPS programado no PLOA está apenas R\$ 39,4 milhões acima desse piso, já incluindo R\$ 19,6 bilhões em reservas específicas destinadas ao atendimento de emendas individuais, de bancada estadual com execução obrigatória e de relator-geral. Também estão incluídas na programação do Ministério, pelo segundo ano consecutivo, recursos destinados ao enfrentamento da pandemia de Covid-19 (R\$ 3,9 bilhões).
11. **Pessoal e encargos sociais:** O PLOA 2023 prevê R\$ 369,3 bilhões para gastos primários com pessoal e encargos sociais, representando acréscimo de 8,3% em relação ao autorizado para 2022. Esse crescimento é superior ao percentual de atualização do teto de gastos da União para 2023 (7,2%). Projeta-se que as despesas com pessoal em 2023 corresponderão a 3,5% do PIB, mesmo percentual estimado para 2022, sendo o mais baixo desde 2001. O Anexo V do PLOA 2023 prevê impacto primário de R\$ 3,5 bilhões para provimento de 52.444 cargos, funções e gratificações, distribuídos em todos os Poderes. Além disso, contém autorizações para reajustes remuneratórios, concessões de vantagens e alteração na estrutura de carreiras no montante de R\$ 13,3 bilhões. O impacto total na despesa primária em 2023 será, portanto, de R\$ 16,7 bilhões. A partir de 2024, o impacto anualizado dessa despesa será de R\$ 23,6 bilhões.

- 12. Benefícios previdenciários e resultados dos Regimes Próprios de Previdência Social:** O PLOA 2023 projeta déficit de R\$ 50,7 bilhões para o RPPS e de R\$ 17,0 bilhões para o sistema de pensões militares, correspondendo em conjunto a 0,64% do PIB. Ambos déficits vêm caindo desde 2020, tanto em termos reais quanto como proporção do PIB, devido às alterações promovidas pela EC nº 103/2019 e pela Lei nº 13.954/2019. Esses déficits não incluem as despesas com militares inativos, que devem alcançar 0,54% do PIB em 2023, percentual inferior ao que se projeta para 2022 (0,57% do PIB).
- 13. Benefícios previdenciários e resultado do Regime Geral de Previdência Social:** No PLOA 2023, as despesas do RGPS estão fixadas em R\$ 862,3 bilhões e as receitas estimadas em R\$ 595,1 bilhões. O resultado financeiro é deficitário em R\$ 264,9 bilhões (2,5% do PIB, contra 2,6% previstos para 2022). As projeções se assentam em estimativas de crescimento vegetativo de 1,96%, reajuste de salário mínimo de 7,43%, crescimento da massa salarial de 10,3% e estimativa do INPC para 2022 de 7,41%. No entanto, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º Bimestre trouxe estimativa de 6,54% para o INPC de 2022. O resultado previsto integra cenário de ligeira redução do déficit previdenciário até 2027, com posterior recrudescimento das necessidades de financiamento do Regime.
- 14. Assistência Social:** O PLOA 2023 contém recursos para pagamento do Auxílio Brasil no valor mínimo de R\$ 400, sendo que a manutenção do atual valor mínimo de R\$ 600 exigirá aporte adicional de R\$ 52 bilhões e rediscussão das regras fiscais vigentes. Já para o BPC estão previstos R\$ 84,2 bilhões, valor 12,9% maior que o da LOA 2022. Tanto fatores demográficos quanto a ampliação do limite de renda para o benefício têm colaborado para a expansão dessa despesa. O Programa Criança Feliz, por sua vez, tem destinados R\$ 225,5 milhões, o que representa redução de 50% em relação ao PLOA 2022. Os serviços e programas do Fundo Nacional de Assistência Social são os mais afetados no PLOA 2023, com reduções de mais de 95% em relação ao PLOA 2022, exceto pelo Auxílio-Inclusão às Pessoas com Deficiência. O drástico decréscimo pode estar relacionado com a expectativa de recomposição por meio de emendas parlamentares.
- 15. Investimentos:** As dotações para investimentos no PLOA 2023 perfazem o total de R\$ 165,96 bilhões, correspondentes a 1,56% do PIB estimado para 2023. O valor nominal é 36,6% superior ao previsto no PLOA 2022, particularmente pelo incremento dos investimentos da Petrobras. No entanto, os investimentos dos orçamentos fiscal e da seguridade social decresceram 12,7% na proposta para 2023 em relação à de 2022, e são os mais baixos desde, pelo menos, 2013. Um terço desses investimentos será destinado à Defesa Nacional, mais bem aquinhoadas que setores historicamente intensivos em investimentos, como transportes e educação.
- 16. Despesas decorrentes de sentenças judiciais:** A despesa primária total referente ao cumprimento de sentenças judiciais é de R\$ 65,6 bilhões, 14,1% superior ao valor de R\$ 57,5 bilhões autorizado para 2022. Esse montante representa cerca de 0,62% do PIB projetado para 2023, superior ao 0,59% do PIB previsto para 2022. As duas principais ações orçamentárias correspondem ao pagamento de precatórios e de requisições de pequeno valor (RPV), com valores programados para 2023 de R\$ 17,6 e R\$ 26,2 bilhões. Em 2022, os valores autorizados para essas ações são de R\$ 22,7 e R\$ 20,0 bilhões, respectivamente. O PLOA prevê também R\$ 7,4 bilhões para precatórios relativos ao FUNDEF e R\$ 7,7 bilhões para pagamentos de precatórios parcelados ou objetos de acordos. Em 2022, os valores autorizados para essas duas ações são de R\$ 7,9 e 4,2 bilhões, respectivamente. A EC nº 114/2021 estabeleceu limite para alocação de despesas com precatórios e RPs até 2026. Para 2023, esse limite corresponde a R\$ 43,3 bilhões. O estoque de precatórios a pagar em decorrência desse limite é estimado em R\$ 51,2 bilhões, considerando-se a adesão de 10% dos credores aos acordos com deságio em 2023. Esse estoque já representa 0,48% do PIB.
- 17. Atendimento de emendas:** No PLOA 2023, a reserva para emendas individuais é de R\$ 11,7 bilhões e para emendas de bancada estadual é de R\$ 7,7 bilhões. Consequentemente, de acordo com as regras da LDO vigente, a reserva para emendas de relator-geral é de R\$ 19,4 bilhões. O valor global dessas reservas (R\$ 38,8 bilhões) representa 2,2% das despesas primárias sujeitas ao teto de gastos e é 140% superior ao valor reservado para emendas no PLOA 2022 (R\$ 16,2 bilhões), o qual contemplava apenas emendas

individuais e de bancada estadual. A respeito da reserva para emendas de relator-geral, destaca-se que o Poder Executivo não usou apenas fontes livres em sua composição, havendo também fontes vinculadas. Além disso, as reservas foram distribuídas por diversas Unidades Orçamentárias. Assim, a depender das decisões sobre o uso dessa reserva, o relator-geral poderá enfrentar dificuldades na realocação dos recursos.

- 18. Reserva de Contingência:** O PLOA 2023 contém reservas de contingência que totalizam R\$ 104,0 bilhões, constituídas para os seguintes propósitos: i) contingência fiscal (R\$ 2,3 bilhões); ii) esterilização de recursos próprios e vinculados (R\$ 38,8 bilhões); iii) aumento de despesas com pessoal (R\$ 20,1 bilhões); iv) atendimento de emendas individuais, de bancada estadual e de relator-geral (R\$ 38,8 bilhões); v) sentenças judiciais (R\$ 3,5 bilhões) e vi) contingência fiscal do Senado Federal (R\$ 0,5 bilhão). O montante total das reservas de contingência do PLOA 2023 é, em termos reais, o maior desde 2011, e representa uma elevação real de 61% sobre o montante das reservas do PLOA 2022, movimento fortemente influenciado pelo estabelecimento da reserva para as emendas de relator-geral.
- 19. Destinação de recursos decorrentes da exploração de petróleo:** A proposta orçamentária prevê a arrecadação de R\$ 89,8 bilhões decorrentes da exploração ou produção de petróleo, nos regimes de concessão e partilha de produção. Esse montante é 25,7% superior ao previsto no PLOA 2022. Os recursos foram alocados no PLOA 2023 da seguinte forma: transferências para entes subnacionais (R\$ 54,1 bilhões), Fundo Social (R\$ 12,1 bilhões), Ministério da Educação (R\$ 15,1 bilhões), Ministério de Minas e Energia (R\$ 3,0 bilhões), Ministério da Defesa (R\$ 2,3 bilhões), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (R\$ 1,6 bilhão), Ministério do Meio Ambiente (R\$ 638,2 milhões), Ministério da Saúde (R\$ 945,2 milhões). Dos recursos para os Ministérios da Defesa, do Meio Ambiente, de Minas e Energia e da Ciência, Tecnologia e Inovações, R\$ 4,8 bilhões estão alocados em reserva de contingência financeira, não podendo assim serem efetivamente aplicados em políticas públicas.
- 20. Financiamentos concedidos pela União:** Os financiamentos concedidos pela União no PLOA 2023 perfazem o total de R\$ 49,7 bilhões, patamar semelhante ao valor executado em 2019, atualizado pelo IPCA. O valor proposto para 2023 está distribuído em 26 ações orçamentárias, sendo que nove delas correspondem a 87% do total. Entre as ações de maior valor estão incluídas as relativas aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Centro-Oeste (FCO) e do Norte (FNO), assim como o financiamento ao agronegócio do café, à infraestrutura aquaviária, portuária e naval e ao FIES. Em relação às ações de menor monta, destaca-se o fato de que o PLOA 2023, ao contrário dos anos anteriores, não inclui a ação “0B85 - Concessão de Financiamento a Empreendedores Culturais (Lei nº 8.313, de 1991)”.
- 21. Autorização para abertura de créditos suplementares:** O art. 4º do texto do PLOA 2023 traz ampliações quanto à possibilidade de suplementação de dotações orçamentárias por ato próprio do Poder Executivo. As alterações incidem sobre as hipóteses de suplementação de créditos especiais abertos ou reabertos, de dotações classificadas com RP 1 e RP 2, de dotações para amortização de dívidas com recursos originalmente destinados a precatórios e de dotações decorrentes de emendas parlamentares.
- 22. Obras e serviços com indícios de irregularidades graves:** Constam três empreendimentos com indícios de irregularidades graves no PLOA 2023 (Anexo VI), relativos a trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis, concessão da BR-290/RS – Osório – Porto Alegre e obras na Rodovia BR 116/BA. Os dois primeiros empreendimentos constam do Anexo VI da LOA 2022. As irregularidades apontadas nas obras da Rodovia BR 116/BA também foram apreciadas pelo Congresso Nacional quando da tramitação do PLOA 2022. No entanto, o empreendimento não foi incluído no mencionado anexo da lei orçamentária atual, a despeito das irregularidades nele identificadas virem sendo apontadas pelo TCU desde 2019.

PAINEL DE ATENDIMENTO ÀS NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

LEGENDA

Norma atendida no PLOA 2023
Norma atendida com ressalvas no PLOA 2023 ou cujo atendimento não pôde ser aferido
Norma não atendida no PLOA 2023

Norma	Síntese da avaliação do atendimento
Teto de gastos – limites individualizados	As despesas primárias do PLOA 2023 são compatíveis com os limites individualizados do teto de gastos. No entanto, há pelo menos dois riscos relativos ao cumprimento desses limites: a) a existência de demandas de despesas (em especial a manutenção do valor mínimo de R\$ 600 para o Auxílio Brasil) que levariam ao descumprimento desses limites; b) projeções decrescentes de IPCA para 2022, o que poderia levar à redução dos limites considerados no PLOA.
Teto de gastos – gatilho das medidas de restrição fiscal	As despesas primárias obrigatórias do PLOA 2023 encontram-se em patamar corresponde a 92,7% do teto, sendo que aquelas a serem executadas pelo Poder Executivo alcançam 93,1%. Assim, foi atendido o limite de 95% das despesas primárias sujeitas ao teto. No entanto, o percentual das despesas obrigatórias pode vir a ser elevado em caso de atendimento de demandas tais como a manutenção do valor mínimo de R\$ 600 para o Auxílio Brasil.
Regra de ouro	O montante das operações de crédito suplanta em R\$ 89,2 bilhões o de despesas de capital. Conquanto o art. 23 da LDO 2023 autorize a previsão de receitas de operações de crédito e de despesas correntes primárias condicionadas, o art. 167, inciso III, da Constituição Federal, o art. 12, § 2º, da LRF e o art. 6º, § 1º, inciso II, da Resolução/SF nº 48/2007 demandam o cumprimento da regra de ouro no PLOA.
Piso da educação	O PLOA 2023 estima um montante de aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) de R\$ 67,3 bilhões, considerada a correção pelo IPCA de 7,20% estimado para 2022. O total de despesas programadas como MDE (IU-8) é de R\$ 119,8 bilhões (R\$ 52,5 bilhões além do valor mínimo). No entanto, nesses R\$ 119,8 bilhões há despesas que, apesar de classificadas como MDE, não devem ser computadas, por força de normas vigentes, na apuração do cumprimento do valor mínimo. Desse modo, desconsideradas essas despesas, há previsão no PLOA 2023 de se aplicar R\$ 19,6 bilhões além do piso constitucional.
Complementação da União ao Fundeb	Os recursos da complementação da União ao Fundeb, para 2023, devem corresponder a 17% do total do fundo, constituído por 20% das receitas federais (FPM, FPE, IPI-Exportação e ITR) e 20% das receitas estaduais (IPVA, ITCD e ICMS). O PLOA prevê complementação da União ao Fundeb no valor de R\$ 40,0 bilhões, cuja dotação está alocada em categoria de programação específica (ação 00SB), em observância ao inciso XII do art. 12 da LDO 2023.

<p>Piso da saúde</p>	<p>O PLOA estima um montante de aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) de R\$ 149,9 bilhões, considerando o IPCA de 7,20% para 2022 utilizado na proposta. O total programado em ASPS está R\$ 39,4 milhões acima do piso, atendendo, portanto, à Lei Complementar nº 141, de 2012, porém com duas ressalvas.</p> <p>A primeira refere-se à consideração como ASPS de R\$ 634,7 milhões alocados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que deixou de ser unidade orçamentária supervisionada pelo Ministério da Saúde em razão da Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019), deixando de se enquadrar, portanto, no critério da Lei Complementar nº 141, de 2012.</p> <p>A segunda relaciona-se com a contabilização como ASPS de R\$ 9,9 bilhões em reserva específica destinada ao atendimento de emendas de relator-geral. Em razão do veto ao § 7º do art. 13 da LDO 2023 (pendente de apreciação pelo Congresso Nacional), a classificação dessa reserva como ASPS não encontra previsão legal. Dessa forma, caberá ao Parlamento, após a inclusão de todas as emendas, efetuar os eventuais ajustes necessários para que o Autógrafo atenda ao piso constitucional e às disposições da Lei Complementar nº 141, de 2012.</p>
<p>Despesas com pessoal – limites da LRF</p>	<p>Verifica-se que a previsão de despesas com pessoal no PLOA 2023 é inferior aos limites estabelecidos nos arts. 19, inciso I, e 20, inciso I, da LRF, mesmo sem computar a parcela financeira nem efetuar as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 desse diploma.</p>
<p>Obras em andamento</p>	<p>Por determinação da EC nº 102/2019, a LDO estabeleceu que 8,8% das despesas discricionárias fossem realizadas na continuação de obras em andamento. Segundo a Mensagem Presidencial, 9,7% das despesas discricionárias estão reservados para infraestrutura (R\$ 8,1 bilhões), mas, apesar de declarar ter prestigiado a continuidade de projetos em curso, o Executivo não evidenciou ter observado no PLOA 2023 o piso definido na LDO 2023 para as obras em andamento.</p>
<p>Reserva de contingência para atendimento de emendas impositivas</p>	<p>As reservas de contingência destinadas ao atendimento das emendas individuais e de bancadas impositivas foram constituídas em consonância com as normas constitucionais e da LDO 2023 a elas aplicáveis.</p>
<p>Reserva de contingência para atendimento de emendas de relator-geral</p>	<p>O valor da reserva de contingência destinada a emendas de relator-geral constante do PLOA 2023 atende o previsto no art. 13, § 5º, inciso III, da LDO 2023. Contudo, 51% dessa reserva foi classificada como ações e serviços públicos de saúde, para fins de cumprimento do mínimo constitucional, sem que houvesse autorização legislativa específica para essa alocação. Além disso, o Poder Executivo não usou apenas fontes livres na composição da reserva, havendo também fontes vinculadas. Por fim, as reservas foram distribuídas por diversas Unidades Orçamentárias. Observe-se que não existem regras constitucionais ou legais sobre a composição de fontes e distribuição entre Unidades Orçamentárias da reserva para emendas de relator-geral.</p>

<p>Reserva de contingência geral</p>	<p>A reserva de contingência geral destina-se a cobrir passivos contingentes e outros riscos fiscais imprevistos, conforme art. 5º, inciso III, da LRF. Por essa razão, seria desejável que essa reserva fosse classificada como despesa primária de modo a cobrir adequadamente os riscos fiscais e minimizar a necessidade de contingenciamento durante o exercício financeiro. No entanto, a reserva de contingência geral prevista no PLOA 2023 está classificada como despesa financeira.</p>
<p>Destinação de recursos decorrentes da exploração de petróleo às áreas de educação e saúde e outras vinculações</p>	<p>O PLOA 2023 considera as regras de distribuição das receitas referentes à exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos segundo o disposto na Lei nº 9.478/1997, com a adoção parcial das alterações decorrentes da Lei nº 12.734/2012, compatibilizando-se as dotações orçamentárias com as disposições aplicáveis durante a execução orçamentária, em observância aos efeitos da medida cautelar concedida pelo STF, em 18/03/2013, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917/DF, que suspendeu a aplicação parcial das regras que definem a distribuição dos recursos estipuladas na Lei nº 12.734/2012. Observa-se ainda a Lei nº 12.858/2013, que vincula para as áreas de educação e saúde parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural.</p>

2. VISÃO GERAL DO PLOA 2023

No PLOA 2023, as projeções de receita e de despesa totalizam R\$ 5.174,9 bilhões, sendo R\$ 143,5 bilhões destinados ao orçamento de investimento das estatais, e R\$ 5.031,4 bilhões aos orçamentos fiscal e da seguridade social. Destes, R\$ 2.010,3 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública federal, que consiste na amortização do principal da dívida contratual ou mobiliária com recursos obtidos a partir da realização de novas operações de crédito (emissão de títulos)³.

Convém apontar que as receitas com operações de crédito ultrapassam em R\$ 89,2 bilhões o limite constitucional conhecido como “regra de ouro” das finanças públicas. Por essa razão, as previsões de receitas e despesas correspondentes a esse excedente das operações de créditos não podem ser autorizadas pela lei orçamentária. Assim, embora constem das programações da receita e da despesa do PLOA 2023, esses recursos têm a execução condicionada à aprovação, pelo Congresso Nacional, de projeto de lei de crédito suplementar específico para esse fim, mediante quórum qualificado de maioria absoluta, em cumprimento ao disposto no art. 167, inciso III, da Constituição e nos arts. 2º, parágrafo único, e 3º, § 2º, do PLOA 2023. No projeto de lei, a totalidade dos recursos condicionados está destinada a benefícios previdenciários no âmbito do Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

Os montantes relativos a cada orçamento integrante do projeto, inclusive valores líquidos do refinanciamento da dívida pública, são apresentados na Tabela 2.1.

TABELA 2.1 – PLOA 2023 - PRINCIPAIS COMPONENTES

R\$ bilhões

Descrição	PLOA 2023					
	Total		Refinanciamento da Dívida		Líquido de Refinanciamento	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Orçam. Fiscal e da Seg. Social	5.031,4	5.031,4	2.010,3	2.010,3	3.021,1	3.021,1
<i>Fiscal</i>	3.878,8	3.587,0	2.010,3	2.010,3	1.868,5	1.576,7
<i>Seguridade Social</i>	1.152,6	1.444,4	-	-	1.152,6	1.444,4
(+) Orçam. Invest. das Estatais	143,5	143,5	-	-	143,5	143,5
(=) Total do PLOA	5.174,9	5.174,9	2.010,3	2.010,3	3.164,7	3.164,7
Parcela que depende de crédito adicional	89,2	89,2			89,2	89,2

Fonte: SIGA Brasil/PLOA 2023

Considerando-se os valores líquidos do refinanciamento da dívida, a projeção de receita para 2023 relativa aos orçamentos fiscal e da seguridade social alcança R\$ 3.021,1 bilhões, sendo R\$ 2.366,0 bilhões (78,3%) referentes à receita corrente e R\$ 655,1 bilhões (21,7%) à receita de capital.

³ No refinanciamento, a receita de operações de crédito e a despesa com amortização têm o mesmo valor, não afetando de imediato o montante da dívida pública. O efeito incremental ocorre posteriormente em função de juros e encargos incidentes.

A Tabela 2.2 apresenta os valores estimados, líquidos de refinanciamento, para receitas e despesas no PLOA 2022 e no PLOA 2023.

**TABELA 2.2 – COMPARAÇÃO ENTRE O PLOA 2022 E O PLOA 2023
(LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)**

R\$ bilhões

DESCRIÇÃO	PLOA 2022 ⁽¹⁾		PLOA 2023 ⁽¹⁾		Variação (%)	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Orç. Fiscal e da Seguridade Social	2.734,8	2.734,8	3.021,1	3.021,1	10,5%	10,5%
<i>Orçamento Fiscal</i>	1.671,6	1.501,7	1.868,5	1.576,7	11,8%	5,0%
<i>Orçamento da Seguridade Social</i>	1.063,2	1.233,1	1.152,6	1.444,4	8,4%	17,1%
Orç. de Investimento das Estatais	96,5	96,5	143,5	143,5	48,7%	48,7%
Total do PLOA	2.831,3	2.831,3	3.164,7	3.164,7	11,8%	11,8%

Fontes: Siga Brasil/PLOA 2022 e PLOA 2023

1) O projeto considera projeções de receita e despesa que não estarão autorizadas após a publicação da lei orçamentária, mas somente após aprovação de projeto de lei de crédito suplementar, a ser enviado em 2023, por maioria absoluta do Congresso Nacional. Os valores totalizam R\$ 89,2 bilhões. Para 2022, a mesma consideração foi feita, no montante de R\$ 105,4 bilhões.

Em relação ao PLOA 2022, o projeto de lei prevê elevação de R\$ 286,3 bilhões (10,5%) no total das despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social, já desconsiderados os valores relativos ao refinanciamento da dívida pública. A Tabela 2.3 sintetiza essa variação por grupo de natureza da despesa.

**TABELA 2.3 – COMPARAÇÃO POR GND ENTRE O PLOA 2022 E O PLOA 2023
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
(LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)**

R\$ bilhões

GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA	PLOA 2022	PLOA 2023	Variação	
			R\$	%
1 - Pessoal e Encargos Sociais	369,2	395,9	26,7	7,2%
2 - Juros e Encargos da Dívida	351,4	325,8	-25,6	-7,3%
3 - Outras Despesas Correntes	1.609,5	1.886,0	276,6	17,2%
4 – Investimentos	25,7	22,4	-3,2	-12,6%
5 - Inversões Financeiras	93,1	90,7	-2,4	-2,6%
6 - Amortização da Dívida	235,3	223,4	-12,0	-5,1%
9 - Reserva de Contingência	50,7	76,9	26,2	51,8%
Total do PLOA	2.734,8	3.021,1	286,3	10,5%

Fonte: SIOF (PLOA 2022 e PLOA 2023).

Destaque-se que a integralidade das despesas da seguridade social (R\$ 1.444,4 bilhões) não pode ser atendida por suas receitas (R\$ 1.152,6 bilhões). Assim, o déficit de R\$ 291,8 bilhões é coberto por receitas do orçamento fiscal, no qual se projetam receitas de R\$ 1.868,5 bilhões e despesas de R\$ 1,576,7 bilhões⁴. O PLOA 2022 apresentava déficit do orçamento da seguridade social de R\$ 169,9 bilhões. Há, portanto, aumento de 71,8% no déficit do orçamento da seguridade social.

Prevê-se que 72,2% dos recursos previstos no PLOA 2023 estarão comprometidos com o pagamento de despesas primárias obrigatórias (RP 1) e 4,4% serão destinados ao pagamento de despesas primárias discricionárias (RP 2), conforme registrado na Tabela 2.4.

⁴ A diferença negativa no orçamento da seguridade corresponde a uma diferença positiva no orçamento fiscal, mantendo-se equilíbrio entre receitas e despesas quando considerados esses orçamentos conjuntamente.

TABELA 2.4 – DESPESA POR INDICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO (RP) - PLOA 2022 E PLOA 2023
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
(LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)

R\$ Bilhões

Resultado Primário	PLOA 2022	%	PLOA 2023	%
0 - Financeira	736,1	26,9%	708,0	23,4%
1 - Primária obrigatória	1.871,4	68,4%	2.180,9	72,2%
2 - Primária discricionária	127,3	4,7%	132,2	4,4%
Total do PLOA	2.734,8	100,0%	3.021,1	100,0%

Fonte: SIOP (PLOA 2022 e PLOA 2023).

Quanto ao orçamento de investimento das estatais, há um aumento de 48,7% dos valores propostos para 2023 em relação aos de 2022. As receitas estimadas para 2023 (R\$ 143,5 bilhões) originam-se de recursos próprios (R\$ 139,0 bilhões), aporte de recursos para aumento de capital (R\$ 3,6 bilhões) e operações de crédito de longo prazo (R\$ 917,6 milhões).

Comparando-se as despesas primárias do PLOA 2023 com o montante autorizado para 2022, por órgão orçamentário, verificam-se evoluções bastante distintas. No âmbito do Poder Executivo, metade dos órgãos têm redução nominal nas suas dotações, destacando-se as quedas de 49,3% nas despesas do Ministério do Desenvolvimento Regional, de 37,2% nas do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e de 19,0% nas do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. O crescimento das despesas concentra-se no Ministério do Trabalho e Previdência, órgão responsável pelo pagamento dos benefícios do RGPS. No caso dos demais Poderes, por sua vez, há crescimento das despesas em todos os órgãos, em virtude da ampliação dos respectivos tetos de gastos e do aproveitamento da margem não empregada em 2022. A tabela 2.5 apresenta a variação das despesas por Poder e órgão.

TABELA 2.5 – DESPESAS PRIMÁRIAS POR ÓRGÃO
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

R\$ milhões

ÓRGÃO	AUTORIZADO 2022		PLOA 2023		VARIÇÃO (%)
	VALOR	%	VALOR	%	
Poder Legislativo	13.905,3	0,6	15.538,1	0,7	11,7
01000 - Câmara dos Deputados	6.681,0	0,3	7.463,3	0,3	11,7
02000 - Senado Federal	4.917,8	0,2	5.493,6	0,2	11,7
03000 - Tribunal de Contas da União	2.306,6	0,1	2.581,2	0,1	11,9
Poder Judiciário	49.259,3	2,2	54.229,9	2,3	10,1
10000 - Supremo Tribunal Federal	714,6	0,0	798,2	0,0	11,7
11000 - Superior Tribunal de Justiça	1.679,6	0,1	1.876,3	0,1	11,7
12000 - Justiça Federal	12.390,7	0,6	13.841,6	0,6	11,7
13000 - Justiça Militar da União	603,7	0,0	674,4	0,0	11,7
14000 - Justiça Eleitoral	9.545,5	0,4	9.865,7	0,4	3,4
15000 - Justiça do Trabalho	21.122,8	0,9	23.596,3	1,0	11,7
16000 - Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	2.984,1	0,1	3.333,5	0,1	11,7
17000 - Conselho Nacional de Justiça	218,2	0,0	243,8	0,0	11,7
Ministério Público	7.309,9	0,3	8.165,9	0,4	11,7
34000 - Ministério Público da União	7.217,2	0,3	8.062,4	0,3	11,7
59000 - Conselho Nacional do Ministério Público	92,7	0,0	103,6	0,0	11,7
Defensoria Pública	606,2	0,0	677,1	0,0	11,7
29000 - Defensoria Pública da União	606,2	0,0	677,1	0,0	11,7

R\$ milhões

ÓRGÃO	AUTORIZADO 2022		PLOA 2023		VARIÇÃO (%)
	VALOR	%	VALOR	%	
Poder Executivo	2.156.288,2	96,8	2.234.471,0	96,6	3,6
20000 - Presidência da República	1.393,5	0,1	1.437,6	0,1	3,2
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	13.248,4	0,6	11.912,1	0,5	-10,1
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	9.803,2	0,4	7.940,6	0,3	-19,0
25000 - Ministério da Economia	29.430,3	1,3	27.950,3	1,2	-5,0
26000 - Ministério da Educação	133.159,2	6,0	136.096,6	5,9	2,2
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	16.736,9	0,8	16.689,1	0,7	-0,3
32000 - Ministério de Minas e Energia	4.660,8	0,2	4.604,7	0,2	-1,2
35000 - Ministério das Relações Exteriores	4.330,4	0,2	4.666,4	0,2	7,8
36000 - Ministério da Saúde	162.994,1	7,3	161.727,2	7,0	-0,8
37000 - Controladoria-Geral da União	1.052,2	0,0	1.152,8	0,0	9,6
39000 - Ministério da Infraestrutura	12.733,4	0,6	11.775,1	0,5	-7,5
40000 - Ministério do Trabalho e Previdência (*)	878.240,3	39,4	950.265,6	41,1	8,2
41000 - Ministério das Comunicações	2.508,2	0,1	2.455,4	0,1	-2,1
44000 - Ministério do Meio Ambiente	2.414,3	0,1	2.425,2	0,1	0,5
52000 - Ministério da Defesa	114.540,1	5,1	116.452,3	5,0	1,7
53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional	13.977,0	0,6	7.084,4	0,3	-49,3
54000 - Ministério do Turismo	1.526,7	0,1	1.570,2	0,1	2,8
55000 - Ministério da Cidadania	201.100,1	9,0	198.236,6	8,6	-1,4
60000 - Gabinete da Vice-Presidência da República	15,9	0,0	16,8	0,0	5,8
63000 - Advocacia-Geral da União	3.755,6	0,2	3.803,2	0,2	1,3
71000 - Encargos Financeiros da União	70.341,2	3,2	58.277,8	2,5	-17,1
73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	456.137,1	20,5	477.693,6	20,7	4,7
74000 - Operações Oficiais de Crédito	17.992,4	0,8	16.520,6	0,7	-8,2
81000 - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	520,4	0,0	326,7	0,0	-37,2
83000 - Banco Central do Brasil	3.676,4	0,2	3.691,6	0,2	0,4
90000 - Reserva de Contingência	0,0	0,0	9.698,3	0,4	N/A
Total	2.227.368,9	100,0	2.313.082,0	100,0	3,8

Fontes: Siga Brasil, dados atualizados em 29/08/2022, e PLOA 2023.

(*) No Órgão 40000 - Ministério do Trabalho e Previdência, há R\$ 89.196,6 milhões no PLOA 2023 condicionados em função da Regra de Ouro.

3. CENÁRIO E PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

No início de 2022, a eclosão do conflito no leste europeu abalou as economias mundiais, quando se começava a vislumbrar uma recuperação dos efeitos negativos da pandemia da Covid-19. Naturalmente, houve reflexos no Brasil. Ainda assim, segundo o IBGE⁵, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu 1,2% no segundo trimestre deste ano frente ao trimestre anterior. Esse resultado colaborou para o PIB avançar 2,5% no primeiro semestre do ano. Com isso, a atividade econômica do país está 3,0% acima do patamar pré-pandemia, registrado no quarto trimestre de 2019. Decompondo o PIB pelo lado da oferta, nota-se que houve declínio de 0,4% na Agropecuária, mas tanto os Serviços (2,4%) quanto a Indústria (2,8%) tiveram resultados positivos. Vale notar que a atividade industrial ainda se encontra 0,8% abaixo do patamar pré-pandemia (fevereiro de 2020).

Pelo lado da demanda, o consumo das famílias cresceu 3,1% no primeiro semestre. Fatores que podem ter contribuído para esse resultado são uma melhora do mercado de trabalho, com crescimento da massa salarial na comparação anual, a liberação do saque emergencial do FGTS e a antecipação do 13º de aposentados e pensionistas do INSS, apesar do aumento da inflação e dos juros. No entanto, o consumo do governo recuou 1% no primeiro semestre. Em relação aos investimentos (Formação Bruta de Capital Fixo), houve aumento de 1,8% no primeiro semestre. A taxa de investimento foi de 18,7% do PIB no segundo trimestre. No setor externo, as exportações aumentaram 3,2% e as importações, 3,6% no primeiro semestre, resultando em uma contração da balança comercial de 0,4%.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, divulgada em 31/08/2022 pelo IBGE⁶, mostram que a taxa de desocupação caiu para 9,1% no trimestre encerrado em julho. É o menor índice da série desde o trimestre encerrado em dezembro de 2015, quando também foi de 9,1%. Já o contingente de pessoas ocupadas foi de 98,7 milhões, um recorde na série histórica, iniciada em 2012, correspondendo a um aumento de 3,0% no primeiro semestre. O número de empregados sem carteira assinada no setor privado bateu recorde da série histórica e chegou a 13,1 milhões de pessoas, um aumento de 5,9% no primeiro semestre. A taxa de informalidade foi de 39,8% da população ocupada e chegou a 39,3 milhões, um aumento de 1% no primeiro semestre. Entre as pessoas sem ocupação, a população fora da força de trabalho foi de 64,7 milhões de pessoas, um crescimento de 1,4%. Já a população desalentada caiu 9% no primeiro semestre e chegou a 4,2 milhões de pessoas.

Depois de dois anos de perdas, o rendimento real habitual cresceu 4,4% no primeiro semestre e chegou a R\$ 2.693. Já a massa de rendimento real habitual foi R\$ 260,7 bilhões, aumento de 5,3% no primeiro semestre.

Quanto à inflação, a redução do ICMS e dos preços na refinaria exerceu influência expressiva nas taxas observadas. Os preços de combustíveis recuaram e o Índice Geral de Preços-Mercado (IGP-M) caiu 0,70% em agosto, marcando a primeira taxa negativa desde setembro do ano passado, depois de ter subido 0,21% no mês anterior. Com isso, o índice passou a acumular em 12 meses avanço de 8,59%, segundo a FGV⁷. De forma similar, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo 15 (IPCA-15), a prévia da inflação oficial, ficou em -0,73% em agosto, após variação de 0,13% em julho. No ano, o IPCA-15 acumula alta de 5,02% e, em 12 meses, de 9,60%⁸.

⁵ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34747-pib-avanca-1-2-no-segundo-trimestre-quarto-resultado-positivo-seguido>. Acesso em 06/09/2022.

⁶ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34736-desemprego-permanece-em-queda-e-chega-a-9-1-no-trimestre-encerrado-em-julho>. Acesso em 06/09/2022.

⁷ <https://portal.fgv.br/en/node/24917>. Acesso em 06/09/2022.

⁸ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34700-previa-da-inflacao-fica-em-0-73-em-agosto-menor-taxa-desde-o-inicio-da-serie-historica-em-1991>. Acesso em 06/09/2022.

3.1 PARÂMETROS ESTIMADOS PARA OS EXERCÍCIOS DE 2022 E 2023

O cenário do primeiro semestre sugere, grosso modo, tendência de recuperação da economia aos patamares pré-pandemia com pressão inflacionária. Vale notar que esses números não capturam a adoção de medidas, como, por exemplo, as mudanças no ICMS e no Auxílio Brasil, cujos efeitos devem se manifestar no segundo semestre. Assim, passamos agora às projeções de curto e médio prazos.

Os parâmetros econômicos, como a expectativa de inflação, o crescimento do PIB, a massa salarial, as taxas de juros e de câmbio, são fatores condicionantes do desempenho da arrecadação de receitas do Governo Federal e balizam a maioria das projeções orçamentárias, tanto de receita quanto de despesa. Dessa forma, é fundamental que sejam avaliadas a sua magnitude e a sua consistência, de modo a minimizar erros de estimativas e tornar a peça orçamentária a mais próxima possível da realidade.

A Tabela 3.1 apresenta os principais parâmetros econômicos de relevância para análise da proposta orçamentária, comparados com as estimativas disponíveis na LDO 2023, nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (2022/3º e 4º bimestres), no PLOA 2023 e no Relatório Focus de 23/09/2022, divulgado pelo Banco Central do Brasil:

TABELA 3.1 – PRINCIPAIS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS – 2022-2025

Parâmetro	2022			2023		2024		2025	
	Aval. 3º Bimestre/ PLOA 2023	Aval. 4º Bimestre	Focus	PLOA 2023	Focus	LDO 2023	Focus	LDO 2023	Focus
Crescimento real PIB (%)	2,00	2,70	2,67	2,5	0,50	2,5	1,70	2,5	2,00
PIB nominal (R\$ bilhões)	9.725,00	9.660,82		10.628,7		11.231,8		12.020,5	
IPCA acumulado (%)	7,20	6,30	5,88	4,50	5,00	3,0	3,50	3,0	3,00
INPC acumulado (%)	7,41	6,54	6,3 ²	4,86		3,0		3,0	
IGP-DI acumulado (%) ¹	11,51	9,44	8,30	4,55	4,70	4,1	4,00	3,9	3,80
Meta Taxa Selic - fim do período (% a.a.)	12,35	12,34	13,75	12,49	11,25	7,7	8,00	7,1	7,50
Taxa de câmbio - média (R\$/US\$)	5,13	5,15		5,12		5,3		5,3	
Taxa de câmbio - fim do período (R\$/US\$)			5,20		5,20		5,10		5,15
Preço médio do petróleo (US\$/barril)	107,45	100,48		93,93		82,7		78,0	
Salário mínimo (R\$ 1,00)	1.212,00	1.212,00		1.302,00		1.337,00		1.378,0	
Crescimento nominal da massa salarial (%)	18,09	18,22		10,3		2,8		2,9	

Fontes: LDO 2023; PLOA 2023; RARDP - 3º e 4º Bimestres/2022; Relatório Focus de 23/09/2022 (medianas últimos 30 dias).

(1) Focus: IGP-M; (2) Carta de Conjuntura IPEA Jun/2022

Passando a uma avaliação dos parâmetros acima descritos, percebe-se que, de modo geral, há divergências notórias entre os principais parâmetros econômicos utilizados nas projeções para o cenário do período de 2022 a 2025, em comparação com as expectativas do mercado financeiro e com as estimativas mais recentes do próprio Executivo.

Em relação às projeções até o fim do ano de 2022, as do Poder Executivo e as do mercado financeiro são condizentes com os números registrados até o primeiro semestre de 2022, sendo que as projeções do mercado apontam uma situação mais favorável quanto ao crescimento econômico e à inflação do que as projeções contidas no PLOA 2023.

A respeito dos parâmetros de 2022, tem especial importância o comportamento dos índices de inflação, pois balizam diversos aspectos do orçamento. Assim, é relevante a diferença de 1,32 ponto percentual entre as projeções do PLOA (7,20%) e do mercado (5,88%) para o IPCA, em virtude do impacto sobre a correção do Teto dos Gastos. Destaca-se também a diferença de 1,11 ponto percentual entre as projeções do PLOA (7,41%) e do mercado (6,3%) para o INPC, em virtude do impacto sobre despesas previdenciárias, assistenciais e trabalhistas. Observe-se que as projeções mais recentes do Executivo, constantes do Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias do 4º Bimestre, já aproximam-se das do mercado, estimando IPCA de 6,30% e INPC de 6,54% para 2022.

Em relação a 2023, chama a atenção a diferença de dois pontos percentuais entre as projeções relativas à taxa de crescimento econômico, sendo a projeção do Poder Executivo cinco vezes superior à do mercado financeiro. Portanto, recomenda-se cautela na análise do PLOA 2023 no âmbito do Poder Legislativo, uma vez que vários números orçamentários são dependentes diretamente da projeção da taxa de crescimento do PIB. Para 2024 e 2025, a diferença diminui, mas as projeções do Poder Executivo continuam consideravelmente superiores às do mercado financeiro.

Quanto às demais variáveis – taxa de inflação, taxa Selic e taxa de câmbio –, as projeções do Poder Executivo e do mercado financeiro a partir de 2023 são suficientemente próximas para que se possam atribuir, em primeira vista, eventuais diferenças entre elas a detalhes técnicos embutidos nos modelos de previsão. Ambos os conjuntos de projeções apontam, no médio prazo, para uma progressiva diminuição da pressão inflacionária e, em consequência, dada a política monetária do Banco Central, uma redução da taxa Selic, em um ambiente em que o câmbio se mantém relativamente estável.

4. POLÍTICA FISCAL

4.1 DESTAQUES DA MENSAGEM PRESIDENCIAL

A Mensagem Presidencial apresenta a retomada do crescimento sustentado como objetivo principal de política econômica, amparada em melhoria da alocação de recursos, elevação da produtividade, aprimoramento do ambiente de negócios e aumento do investimento privado. Também destaca o controle da trajetória de endividamento como proporção do PIB como sendo objetivo central da política fiscal no médio prazo.

Ainda, afirma que o aumento do produto potencial da economia será perseguido pelo lado da oferta, fazendo do investimento o motor do crescimento econômico. Para tanto, medidas teriam sido aprovadas para aumentar a segurança jurídica, melhorar os marcos regulatórios, reduzir o custo do crédito e aprimorar os sistemas de garantias.

A Mensagem cita a aprovação do novo marco do saneamento básico e elenca as seguintes proposições no âmbito da agenda microeconômica: Nova Lei do Agro; Fundo de Investimento nas Cadeias Produtivas Agroindustriais – Fiagro; CPR Verde; Aprimoramento das Garantias do Agro; Novo Marco de Garantias; Sistema Eletrônico de Registros Públicos; Novo Marco de Securitização; Aprimoramento das Garantias Rurais; e Nota Comercial. As reformas pró-mercado também passariam pela ampliação da participação dos bancos privados no financiamento às empresas e pelo fortalecimento do mercado de capitais.

O governo espera que a consolidação fiscal e o reequilíbrio das finanças tenham efeito expansionista na atividade econômica, por meio da redução da percepção de risco e por meio da redução das taxas de juros de longo prazo. A retomada do crescimento já teria como consequência a redução estrutural da taxa de juros reais e a ampliação da carteira de investimentos já detectada no Programa de Parceria de Investimentos (PPI).

Ainda segundo a Mensagem, o desempenho da arrecadação federal em 2022 acima do esperado, reflexo da recuperação econômica pós-pandemia e do preço das commodities, permitiria estabelecer no PLOA 2023 desonerações tributárias temporárias e outras permanentes. Para mitigar os efeitos ainda vigentes dos choques globais no mercado de combustíveis, prevê-se prorrogação da redução de PIS/Cofins e Cide sobre combustíveis (R\$ 52,9 bilhões). Do lado das desonerações permanentes, destaque para a redução da alíquota do PIS/Cofins sobre as receitas financeiras (R\$ 5,8 bilhões).

4.2 INCERTEZAS NA PROGRAMAÇÃO

A Mensagem contempla alguns aspectos da proposta encaminhada ao Congresso Nacional que poderão levar a que, durante a tramitação do projeto de lei orçamentária para 2023, ou na execução do orçamento, receitas e despesas sejam revistas:

- (a) O otimismo quanto à expectativa de crescimento econômico em 2023 embutido na proposta (projeção de 2,5% frente a 0,5% estimado pelo Boletim Focus de 23/9/22⁹) pode frustrar a receita esperada. Receitas com petróleo, e indiretamente com dividendos da Petrobras, também podem decepcionar a depender do preço internacional do barril de petróleo¹⁰. Outra incógnita na receita é o tamanho de possíveis fatores estruturais a justificar o desempenho da arrecadação em 2022, mantidos na base para projeção de 2023, tais como o efeito estatístico da recuperação da atividade, especialmente

⁹ Banco Central do Brasil. *Focus - Relatório de Mercado 23/09/2022 Variável "Mediana – agregado – PIB Total (variação % sobre ano anterior) – Hoje"*. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20220923.pdf>.

¹⁰ O valor do Petróleo Brent está projetado na Mensagem como US\$ 93,93, o que equivale à média da faixa de preços alcançada em fevereiro de 2022, já com as tensões do início da guerra. Posteriormente, os preços de fato subiram de forma muito volátil, alcançando picos de mais de US\$ 120, mas em setembro já retornaram à faixa de US\$ 95. Antes do início das tensões de guerra, porém (até janeiro de 2022), a variação de preços não alcançava tetos de mais de US\$ 80, o que representa um dos cenários possíveis para os preços da commodity em 2023, caso se mantenha a desaceleração econômica mundial e sejam obtidos aumentos de oferta, ainda que parciais, por parte dos países produtores não alcançados pelas sanções ocidentais (dados de preços do petróleo Brent: <https://www.bloomberg.com/quote/CO1:COM?leadSource=verify%20wall>).

- serviços, frente aos baixos níveis de funcionamento na pandemia; a recuperação de preços de commodities agrícolas e minerais que sofreram forte alta com o início da guerra¹¹; e série de estímulos fiscais *one-off* introduzidos nos últimos meses pelo governo federal (de que se tratará logo adiante);
- (b) O efeito na arrecadação das desonerações fiscais recentemente concedidas ou em discussão, como a correção da tabela do imposto de renda, e a necessidade de reduzir o volume das renúncias como proporção do PIB, como preconizado na Emenda Constitucional nº 109, de 2021, podem acarretar novas alterações nas projeções de receitas;
- (c) As dotações para o Programa Auxílio Brasil no PLOA 2023 são insuficientes para a manutenção do benefício mínimo em R\$ 600,00 (a própria Mensagem, à pág. 35, aponta que o montante do PLOA está compatível apenas com benefício de R\$ 400,00). Seriam necessários recursos adicionais de cerca de R\$ 50 bilhões¹², além de solução para o descumprimento do Teto dos Gastos;
- (d) Os precatórios adiados em 2022 e 2023 em função das Emendas Constitucionais nºs 113 e 114, somados, podem alcançar cerca de R\$ 51 bilhões. O PLOA 2023, por sua vez, reserva apenas R\$ 318,7 milhões para encontros de contas previstos nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição;
- (e) A eventual revisão geral de despesas com pessoal acima de 5% ou novas reestruturações de planos de cargos e salários em 2023 concorrerem com dotações já programadas no PLOA;
- (f) Os efeitos financeiros da edição das Medidas Provisórias nº 1.135, de 26 de agosto de 2022, e nº 1.136, de 29 de agosto de 2022, que dispõem, respectivamente, sobre o apoio financeiro ao setor cultural e ao setor de eventos e sobre Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT estão contemplados no PLOA. Eventuais modificações devem ser analisadas na apreciação do projeto; e
- (g) Outro risco fiscal relaciona-se à judicialização¹³ das Leis Complementares nº 192 e 194, ambas de 2022, que tratam do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) incidente sobre combustíveis e outros bens e serviços essenciais. Liminares concedidas impactam por ora receitas da União com amortização e juros devidos pelos entes subnacionais, e devem afetar o resultado fiscal nominal do governo central.

4.3 RESULTADOS FISCAIS

A Mensagem afirma que as estimativas das necessidades de financiamento do setor público estão compatíveis com a meta fiscal necessária para a estabilização da relação dívida/PIB, “conforme as atuais diretrizes de política fiscal e as mudanças ocorridas no cenário econômico” (p. 73).

Dado o histórico recente, as projeções oficiais devem ser vistas com cautela. Para 2021, a meta de resultado primário do setor público consolidado era de déficit equivalente a 1,88% do PIB e o realizado foi de superávit de 0,75% do PIB. Para 2022, a meta prevista na LDO é de déficit equivalente a 2% do PIB, na LOA constou déficit equivalente a 0,9% do PIB, no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 4º bimestre, superávit de 0,68% do PIB e a previsão dos analistas de mercado é que haja superávit de 0,90% do PIB. Em 12 meses encerrados em julho, o superávit consolidado é de quase 2,5% do PIB¹⁴. O cenário 2021-2023 consta da tabela seguinte, não tendo sido incluídas as LDOs de anos anteriores.

¹¹ Um indicador do valor da soja brasileira para exportação, por exemplo, oscilou entre US\$ 186 e US\$ 199 desde fevereiro de 2022, mas esse intervalo entre outubro de 2020 e janeiro de 2022 situou-se entre US\$ 177 e US\$ 152 (Indicador de soja ESALQ/BMF&BOVESPA – Paranaguá - <https://www.bloomberg.com/quote/CO1:COM?leadSource=verify%2Qwall>).

¹² Considerando que o valor indicado no PLOA para essa despesa, com um valor mínimo unitário de R\$ 400,00, é de R\$ 106,5 bilhões (Mensagem, pág. 82, Tabela 5)

¹³ Ver ADPF 984 em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6426801> e ADI 7191 em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6430743>.

¹⁴ O resultado de agosto de 2022 trará despesa primária excepcional, de R\$23,9 bilhões, referente ao encontro de contas entre a União e a prefeitura de São Paulo, envolvendo a posse do Campo de Marte.

TABELA 4.1 – CENÁRIO FISCAL 2021-2023

Esfera de Governo	2021		2022						2023				Boletim Focus / Prisma
			LOA 2022		Aval 4º Bimestre		Boletim Focus / Prisma	Realizado em 12 meses (jul)	LDO 2023		PLOA 2023		
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	% PIB	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	% PIB
Resultado Primário													
Governo Central	(35,9)	(0,41)	(76,2)	(0,80)	13,5	0,14	1,18	...	(65,9)	(0,63)	(63,67)	(0,60)	...
Estatais Federais	3,0	0,03	(4,4)	(0,05)	(0,9)	(0,01)	0,09	...	(3,0)	(0,03)	(3,0)	(0,03)	...
Estados, Distrito Federal e Municípios	97,6	1,12	(2,6)	(0,03)	52,6	0,54	1,21	...	(0,1)	-	(0,1)	(0,00)	...
Setor Público Não Financeiro	64,7	0,75	(83,2)	(0,87)	65,3	0,68	2,48	0,90	(69,0)	(0,66)	(66,8)	(0,63)	(0,50)
Outras Variáveis Fiscais - Setor Público Não Financeiro													
Resultado Nominal	(383,7)	(4,42)	...	(6,40)	(3,83)	(6,40)	...	(6,79)	(7,70)
Dívida Líquida ⁽¹⁾	4.966,9	57,24	...	61,50	...	60,80	57,30	58,40	...	61,82	...	63,80	63,23
Dívida Bruta (Governo Geral) ⁽²⁾	6.966,9	80,29	...	79,80	...	78,00	77,60	79,00	...	79,64	...	79,00	82,30

Fonte: Banco Central; Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias 4º Bimestre; Relatório Prisma Fiscal - Agosto/22; LOA 2022; PLDO e PLOA 2023; Relatório Focus de 23/09/2022. Elaboração dos autores.

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

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

O desempenho favorável das contas públicas em 2022 decorre da expansão do PIB nominal, que elevou o valor nominal da arrecadação, enquanto foram contidos outros gastos, como despesas com pessoal. A expansão do PIB nominal decorreu, além da inflação, do retorno pleno das atividades presenciais, com forte recuperação do setor de serviços; do ajuste de preços relativos; dos preços recordes de algumas *commodities*, em parte decorrente ainda da pandemia, em parte da guerra na Ucrânia; e de uma série de medidas de estímulos fiscais de curto prazo, tais como o aumento do valor do Auxílio Brasil, a antecipação do décimo terceiro salário, a liberação de até R\$ 1.000,00 de recursos do FGTS e a criação de outros auxílios. Do lado da receita, desonerações fiscais também apresentam potencial relevante de esvaziamento da arrecadação prevista, com destaque para redução de impostos federais e estaduais sobre combustíveis e energia, redução de impostos sobre importação e sobre produtos industrializados.

Sem abordar as incertezas na programação apontadas em seção anterior, o PLOA 2023 antevê cenário de deterioração fiscal frente aos prognósticos contidos na mais recente avaliação de 2022 e também em relação a 2021.

A meta para o déficit primário do governo central em 2023 foi fixada em R\$ 65,9 bilhões na LDO 2023, o equivalente a 0,6% do PIB, com aumento em relação ao déficit primário apurado em 2021 (0,41% do PIB). Diante de cenário de possível superávit em 2022, o retrocesso em 2023 é mais pronunciado. Para 2023, os encontros de contas previstos nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição não serão contabilizados na meta primária¹⁵.

¹⁵ Conforme o art. 2º, § 2º, da LDO 2023.

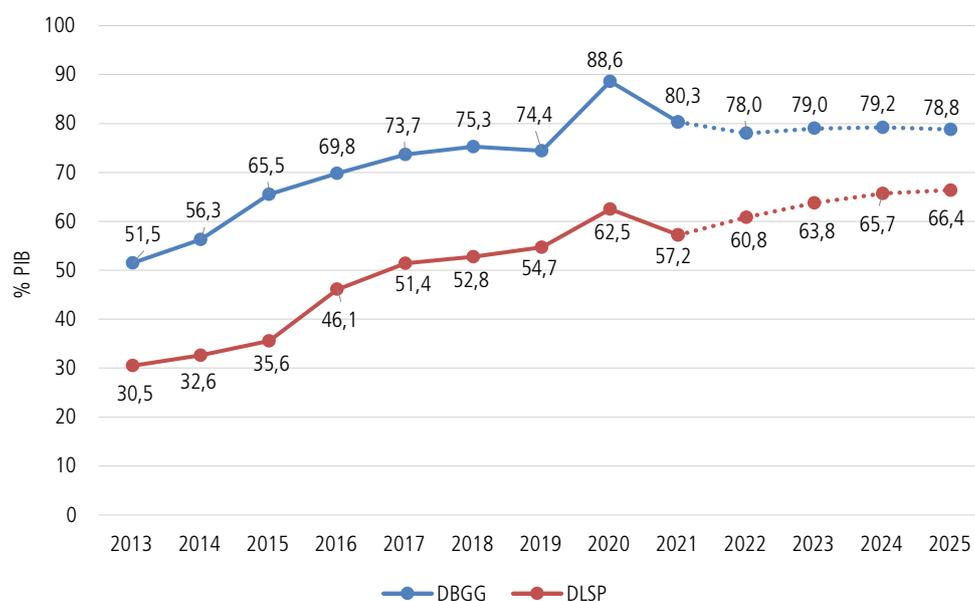
No PLOA de 2023, prevê-se o resultado primário do governo central um pouco menor do que a meta da LDO (R\$ 63,7 bilhões). A meta dos entes subnacionais, apenas indicativa, é de déficit de R\$ 0,1 bilhão.

A meta de déficit para as estatais federais no PLOA 2023, exceto as dos Grupos Petrobras e Eletrobras, é de R\$ 3 bilhões (0,03% do PIB).

Os analistas de mercado, mesmo diante de incertezas, são mais otimistas que o governo e esperam superávit do setor público de 0,90% do PIB em 2022 e déficit de 0,5% do PIB em 2023.

A dívida pública no cenário da Mensagem (projeção com base nas metas de resultado primário e grade de parâmetros de 11/7/22) deve evoluir como mostra o gráfico 4.1.

GRÁFICO 4.1 – Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)



A dívida bruta do governo geral (DBGG) deverá atingir 79% do PIB em 2023, estabilizando-se a partir daí, com crescimento de 1 p.p. em relação ao esperado para 2022. Embora o pico de 2020, ápice das medidas de enfrentamento da pandemia, tenha ficado para trás, não há perspectiva de retorno ao nível pré-pandemia nos próximos três anos. Com relação à dívida líquida do setor público (DLSP), os prognósticos são menos auspiciosos e se espera crescimento contínuo já superando a marca negativa de 2020 em 2023, quando chegará a 63,8% do PIB. Estimativas de governo e mercado convergem, exceto quanto à dívida bruta em 2023, para a qual a projeção de mercado é menos otimista.

A tabela 4.2, por sua vez, apresenta os principais agregados para a definição do resultado primário de 2023, incluindo as projeções da LDO e do PLOA, e comparando-os com as projeções para 2022. Como se pode verificar, as receitas primárias de 2023, antes de transferências, atingirão R\$ 2.257,4 bilhões (21,2% do PIB), e a receita líquida, R\$ 1.804,5 bilhões (17,0% do PIB).

TABELA 4.2 – AGREGADOS FISCAIS 2021-2023

DISCRIMINAÇÃO	REALIZADO 2021		REPROG. 2022		PLOA 2023	
	R\$ BI	% PIB	R\$ BI	% PIB	R\$ BI	% PIB
I. Receita primária total	1.932,6	22,3	2.308,3	23,9	2.257,4	21,2
II. Transferência por repartição de receita	353,5	4,1	464,0	4,8	452,9	4,3
III. Receita primária líquida (I-II)	1.579,1	18,2	1.844,3	19,1	1.804,5	17,0
IV. Despesas primárias	1.614,2	18,6	1.830,8	19,0	1.868,2	17,6
Benefícios da Previdência	709,6	8,2	795,3	8,2	859,9	8,1
Pessoal e Encargos Sociais	329,3	3,8	339,1	3,5	367,7	3,5
Outras Despesas Obrigatórias	306,1	3,5	317,7	3,3	294,5	2,8
Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo	145,2	1,7	225,5	2,3	247,1	2,3
Despesas Discricionárias do Poder Executivo	123,9	1,4	153,2	1,6	99,0	0,9
V. Resultado primário Governo Central(1) (III - IV)	-35,1	-0,4	13,5	0,1	-63,7	-0,6

Fonte: PLOA 2023 (Volume I, Quadro 10A), Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º Bimestre/2022 (Apresentação).

O total das despesas primárias líquidas do governo central é de R\$ 1.868,2 bilhões (17,6% do PIB), sendo R\$ 367,7 bilhões para pessoal e seus encargos sociais, R\$ 859,9 bilhões para benefícios previdenciários, R\$ 294,4 bilhões para outras despesas obrigatórias sem controle de fluxo, R\$ 247,1 bilhões para as despesas obrigatórias com controle de fluxo do Poder Executivo, e R\$ 99,0 bilhões para as despesas discricionárias do Poder Executivo.

Destaca-se a expressiva contração fiscal para 2023, com redução das despesas primárias como proporção do PIB em 1,4 p.p. em relação a 2022 (de 19,0% para 17,6% do PIB). Essa contração concentra-se nas despesas discricionárias do Poder Executivo, que sofrem redução nominal na ordem de 36% em relação ao valor projetado para 2022.

Ainda a respeito das despesas discricionárias, o Tribunal de Contas da União examinou no exercício anterior a proposta do PLOA/2022, e concluiu que o valor nominal de despesas discricionárias, ali fixadas em R\$ 98,6 bilhões, acarretavam “risco de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos, tendo em conta a compressão do montante previsto para as despesas discricionárias no exercício de 2022 em relação aos executados nos exercícios anteriores” (Acórdão nº 2535/2021 – TCU – Plenário, item 9.1). Desta forma, a manutenção de praticamente o mesmo valor nominal diante de uma projeção de inflação entre 6 e 7 por cento sugere que as mesmas circunstâncias que ensejaram o alerta da Corte de Contas permanecem presentes, isto é, o risco de comprometimento de funções estatais essenciais da União em função das escolhas alocativas embutidas no PLOA 2023.

4.4 TETO DE GASTOS

Em face do Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela EC nº 95/2016 para vigorar por vinte exercícios financeiros a partir de 2017, as despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União devem observar limites individualizados, definidos para o Poder Executivo e para cada um dos órgãos dos demais Poderes e órgãos autônomos, conforme art. 107, *caput* e incisos I a V, do ADCT. O conjunto desses limites constitui o Teto dos Gastos primários da União.

As bases de cálculo dos limites individualizados correspondem aos montantes das despesas pagas em 2016, inclusive à conta de restos a pagar e de outras operações que tenham afetado o resultado primário daquele exercício. Essas bases foram corrigidas em 7,20% para se chegar aos limites aplicáveis ao exercício de 2017.

Os limites individualizados e, portanto, o Teto dos Gastos da União, não se aplicam às seguintes despesas, elencadas no art. 107, § 6º, ADCT:

I - com transferências constitucionais relativas:

- a) *ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF – art. 21, inciso XIV, da CF e Lei nº 10.633/2002);*
- b) *à repartição de recursos arrecadados a título de participação no resultado e de compensação financeira referentes à produção de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais (art. 20, § 1º, da CF);*
- c) *à repartição de impostos (arts. 146, parágrafo único, inciso III, 153, § 5º, 157, 158, incisos I e II, e 159 da CF);*
- d) *à repartição da contribuição do salário educação (art. 212, § 6º, da CF);*
- e) *à complementação da União ao Fundeb (art. 212-A, caput, incisos IV e V, da CF).*

II - decorrentes da abertura de créditos extraordinários;

III - não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV - com aumento de capital de empresa estatal não dependente.

Desde a promulgação da EC nº 95/2016, várias Emendas Constitucionais promoveram alterações no regimento dos limites e das despesas que devem ser excluídas do Teto dos Gastos, destacando-se:

- a) **EC nº 102/2019** - exclui transferências por conta dos leilões dos volumes excedentes/revisão cessão onerosa (art. 107, § 6º, V, ADCT).
- b) **EC nº 108/2020** - ajuste para incluir a remissão ao dispositivo permanente do Fundeb (art. 107, § 6º, I, ADCT).
- c) **EC nº 109/2021** - gatilho para aplicação de medidas de contenção de aumentos de despesa obrigatória passa a ser o atingimento da proporção de 95% entre despesa obrigatória primária *versus* despesa primária total sujeita ao teto (art. 109, ADCT).
- d) **EC nº 113/2021** - altera metodologia de correção dos limites, os quais passam a considerar o IPCA projetado no exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária (art. 107, § 1º, II, ADCT) e majora o limite destinado exclusivamente a despesas de vacinação contra a covid-19 ou ações emergenciais em até R\$ 15 bilhões para o exercício de 2021. Foi revogada a possibilidade de alteração no método de correção do Teto dos Gastos, anteriormente prevista para 2026 (art. 108, ADCT).
- e) **EC nº 114/2021** - limita até o final de 2026 as despesas com sentenças judiciais de que trata o art. 100 da Constituição, as quais não podem ultrapassar a despesa paga com essa finalidade em 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigida pelo IPCA (art. 107-A, ADCT)¹⁶.

Conforme o item d apresentado acima, a partir do exercício financeiro de 2021, os limites de cada ano devem corresponder aos limites do ano anterior, corrigidos pela variação do IPCA ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurado no exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, e não mais pelo IPCA do período de doze meses anteriores encerrado em junho.

A nova redação, em contraposição àquela do texto anterior, fez com que os limites de despesa primária, quando da elaboração da LOA, se tornassem instáveis e provisórios, porque fixados com base em projeções do IPCA no exercício em que se elabora o PLOA.

Em razão disso, os §§ 12 a 14 do art. 107 do ADCT tentam recuperar a estabilidade anterior, exigindo-se, em primeiro lugar, que a estimativa do IPCA e demais parâmetros macroeconômicos do PLOA sejam elaborados mensalmente pelo Poder Executivo e enviados à Comissão Mista de Orçamentos. Ademais, o § 14 determina que o resultado da diferença entre as projeções e a apuração efetiva do índice deve ser calculado pelo Poder Executivo, para fins de definição da base de cálculo dos limites do exercício seguinte, o qual será comunicado aos demais Poderes por ocasião da elaboração do projeto de lei orçamentária.

¹⁶ Para maiores informações sobre as regras aplicáveis às despesas com sentenças judiciais, vide a seção 6.8.

Vale ressaltar, enfim, que a EC nº 113/21 revogou o art. 108, ADCT, que criava a possibilidade de projeto de lei complementar de iniciativa do Presidente da República alterar o método de correção dos limites. O método atual só permite a correção da despesa pelo IPCA, mesmo havendo crescimento do PIB e aumento da receita. Tal sistemática mostra-se mais como uma regra de política econômica voltada à redução gradativa da despesa como proporção do PIB, do que propriamente uma regra fiscal de controle da dívida e resultados fiscais.

4.4.1 LIMITES INDIVIDUALIZADOS APLICÁVEIS A 2023

Os limites individualizados aplicáveis para o exercício de 2023 foram calculados aplicando-se um fator de correção sobre a despesa realizada em 2016 (base), conforme mostrado na Tabela 4.3.

TABELA 4.3 – DEMONSTRAÇÃO DO LIMITE PARA DESPESA PRIMÁRIA APLICÁVEL A 2023

R\$

LIMITE PARA DESPESA PRIMÁRIA APLICÁVEL A 2023	Base atualizada (A x B) = C
A. Base 2016	1.222.308.774.707
B. Fator de Correção	1,47285123073165
C. Limite 2023 para União (A x B)	1.800.278.983.162

Fonte: Tabela 7, Mensagem Presidencial, PLOA 2023

O fator de correção considerou índice de 7,20% para 2017. Além disso, para o período de 2018 a 2022, considerou a variação do IPCA aferido entre janeiro e dezembro do ano anterior, respectivamente, de: 2,95%, 3,75%, 4,31%, 4,52% e 10,06%. Por fim, para 2023, considerou estimativa para o IPCA de 2022 de 7,20%, conforme Grade de Parâmetros da SPE de 11/07/2022.

Considerando-se a despesa reprogramada no Relatório de Avaliação Bimestral de Receitas e Despesas Primárias - 3º bimestre, o limite aplicável a 2022 é de R\$ 1.681,2 bilhões, possibilitando crescimento dos gastos primários em R\$ 119,3 bilhões no exercício de 2023. Essa margem, ampliada em R\$ 10,0 bilhões pela variação negativa de outras despesas do projeto, é utilizada no PLOA 2023 para suportar o crescimento das seguintes despesas: benefícios previdenciários (R\$ 71,7 bilhões), despesas com pessoal (R\$ 23,4 bilhões), despesas obrigatórias com controle de fluxo (R\$ 21,6 bilhões), benefício assistencial LOAS (R\$ 8,6 bilhões), Fundo de Amparo ao Trabalhador (R\$ 3,5 bilhões) e sentenças judiciais (R\$ 0,5 bilhão).

Em consonância com o art. 107, § 3º, do ADCT, a mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária deve demonstrar os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados. A Tabela 4.4 demonstra a compatibilidade do PLOA 2023 com o limite estabelecido no art. 107 do ADCT.

TABELA 4.4 – DEMONSTRATIVO DA OBSERVÂNCIA DO LIMITE DE DESPESAS PRIMÁRIAS SEGUNDO A EC 95/2016

R\$

Itens	PLOA 2023
DESPESAS PRIMÁRIAS ORÇAMENTÁRIAS (A)	2.313.082.041.466
EXCLUSÕES (B)	521.843.842.761
Transferências por Repartição de Receita	444.860.517.702
FCDF	22.759.970.838
Retornos de subsídios abertos por MPV	-1.922.882.221
Pleitos Eleitorais	744.793.376
Precatórios	15.440.734.405
Complementação ao FUNDEB	39.950.708.661
Aumento de Capital em Estatais e Ressarc. Leilão Petróleo	0,0
Discricionárias referentes a encargos decorrentes do § 21 do art. 100 da CF	10.000.000
DEMAIS OPERAÇÕES QUE AFETAM O RESULTADO PRIMÁRIO (C)	9.040.784.449
Float – RGPS	-2.338.968.413

Itens	PLOA 2023
Float – Pessoal	-1.584.252.144
Float - Subsídios e subvenções	1.853.032.432
Fabricação de Cédulas e Moedas	1.166.336.000
Fundos Constitucionais de Desenvolvimento Regional	8.912.564.103
Net Lending	1.032.072.470
Subsídios e subvenções	-97.889.984
FIES	1.129.962.454
TOTAL (D = A – B + C)	1.800.278.983.154
LIMITE PARA 2023 (E)	1.800.278.983.162
EXCESSO (F = D – E)	-8

Fontes: Siga Brasil, PLOA 2023 (Volume I, Quadro 10B).

A Tabela 4.5, elaborada com base nos dados informados na Mensagem Presidencial, evidencia o valor máximo de programação no PLOA 2023.

TABELA 4.5 – LIMITE PARA DESPESA PRIMÁRIA E VALOR MÁXIMO DE PROGRAMAÇÃO

Item	PLOA 2023
Limite Aplicável a 2023	1.800.279,0
(-) Ajuste caixa/competência (Float) ⁽¹⁾	-2.070,2
Pessoal	-1.584,3
RGPS	-2.339,0
Subsídios, subvenções e Proagro	1.853,0
(-) Demais Operações que afetam o Resultado Primário ⁽²⁾	13.033,9
Fabricação de cédulas e moedas	1.166,3
Subsídios aos fundos constitucionais	8.912,6
Operações Net Lending	1.825,0
Impacto primário do FIES	1.130,0
(=) Valor máximo de programação para o PLOA 2023	1.789.315,3
(-) Valor programado no PLOA 2023	1.789.315,3
(=) Margem para ampliação do montante programado	0,0

Fonte: PLOA 2023 e Mensagem Presidencial 1) Exclusão das despesas de 2023 que devam ser pagas em 2024 e inclusão das despesas de 2022 que devam ser pagas em 2023; 2) Despesas que não tramitam pelos orçamentos fiscal e da seguridade social, mas afetam o resultado primário.

Em acréscimo à demonstração da compatibilidade do projeto com o limite global para despesa primária estabelecido no art. 107 do ADCT, a Mensagem Presidencial também apresentou demonstrativo dos limites individualizados por Poder e órgão. Acrescentou-se, na tabela seguinte, as correspondentes dotações constantes do PLOA 2023, de forma a demonstrar a compatibilidade da proposta com o Novo Regime Fiscal.

TABELA 4.6 – LIMITES PARA DESPESA PRIMÁRIA E VALORES PROGRAMADOS POR PODER E ÓRGÃO

Itens	Limite EC nº 95/2016	Ajuste Caixa/Competência	Demais Operações	Valor máximo de programação	PLOA 2023
LIMITE PARA 2023	1.800.278.983	2.070.188	-13.033.855	1.789.315.316	1.789.315.316
PODER EXECUTIVO	1.722.412.693	2.070.188	-13.033.855	1.711.449.027	1.711.449.027
PODER LEGISLATIVO	15.538.144			15.538.144	15.538.144
Câmara dos Deputados	7.463.303			7.463.303	7.463.303
Senado Federal	5.493.617			5.493.617	5.493.617

R\$ mil

Itens	Limite EC nº 95/2016	Ajuste Caixa/Competência	Demais Operações	Valor máximo de programação	PLOA 2023
Tribunal de Contas da União	2.581.223			2.581.223	2.581.223
PODER JUDICIÁRIO	53.485.089			53.485.089	53.485.089
Supremo Tribunal Federal	798.246			798.246	798.246
Superior Tribunal de Justiça	1.876.254			1.876.254	1.876.254
Justiça Federal	13.841.649			13.841.649	13.841.649
Justiça Militar da União	674.397			674.397	674.397
Justiça Eleitoral	9.120.952			9.120.952	9.120.952
Justiça do Trabalho	23.596.278			23.596.278	23.596.278
Justiça do Distrito Federal e Territórios	3.333.513			3.333.513	3.333.513
Conselho Nacional de Justiça	243.799			243.799	243.799
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	677.133			677.133	677.133
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	8.165.924			8.165.924	8.165.924
Ministério Público da União	8.062.365			8.062.365	8.062.365
Conselho Nacional do Ministério Público	103.559			103.559	103.559

Fonte: PLOA 2023 e Mensagem Presidencial

4.4.2 RELAÇÕES ENTRE DESPESAS OBRIGATÓRIAS E DESPESAS PRIMÁRIAS TOTAIS

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

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

Admitia-se a ideia de que os limites individualizados pudessem ser ultrapassados caso as despesas chegassem ao ponto de não poderem mais ser comprimidas¹⁷. Contudo, os Poderes e órgãos, em caso de descumprimento dos limites¹⁸, não poderiam se eximir de observar as vedações estabelecidas.

Em face da hipótese de que o Teto dos Gastos pudesse ser descumprido, havia dúvidas sobre se tal descumprimento configuraria crime de responsabilidade, uma vez que a Constituição deixava expressas as consequências da inobservância dos limites individualizados (vedações relativas à geração de despesa).

A nova redação do art. 109, por sua vez, não mais faz referência à hipótese do descumprimento dos limites individualizados, deixando de indicar, portanto, consequências para sua ocorrência (vedação para a geração de despesas obrigatórias). A mudança, na verdade, antecipa as mesmas medidas de controle da expansão das despesas obrigatórias desde o momento em que essa atingir determinada proporção (95%) da despesa primária total.

¹⁷ Certamente o montante das despesas discricionárias somente pode ser reduzido até determinado patamar, sob pena de inviabilizar o funcionamento dos órgãos e entidades da União e a provisão de serviços públicos.

¹⁸ Havia discussão sobre a possibilidade de descumprimento dos limites individualizados já na proposta orçamentária, uma vez que a Constituição exige que a mensagem que encaminhar o projeto de lei contenha demonstração da compatibilidade desses limites com os valores máximos de programação. Contudo, é necessário lembrar que, ordinariamente, sempre há divergência entre o teto de gastos e o montante da programação, em decorrência de ajustes caixa/competência e das demais operações que afetam o resultado primário. Então, essa demonstração visa, antes de mais nada, indicar a divergência e explicar os motivos a partir de uma conciliação de valores.

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

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

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

A Tabela 4.7 põe em evidência as despesas obrigatórias e sua participação no total das despesas primárias. Verifica-se que a relação no âmbito de cada Poder e órgão é sempre inferior ao limite de 95%. O Poder Executivo se encontra mais próximo do limite, com percentual de 93,1%.

TABELA 4.7 – PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS NO TOTAL DAS DESPESAS PRIMÁRIAS (DESPESAS SUJEITAS AO TETO DE GASTOS)

Em R\$

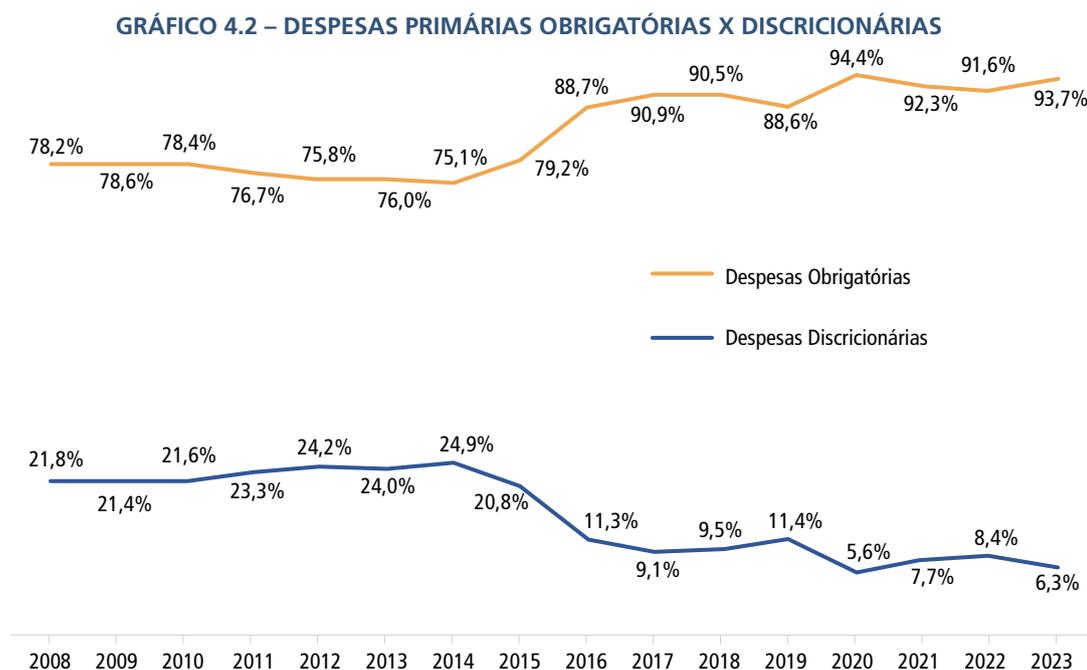
Itens	Limite EC 95 [A]	Despesas obrigatórias [B]	% Obrigatórias dentro do teto [C]=[B]/[A]*100
LIMITE PARA 2023	1.800.278.983.162	1.668.792.948.423	92,7
PODER EXECUTIVO	1.722.412.693.285	1.604.044.933.554	93,1
PODER LEGISLATIVO	15.538.143.510	12.257.357.612	78,9
Câmara dos Deputados	7.463.303.374	6.257.574.943	83,8
Senado Federal	5.493.617.187	4.114.218.799	74,9
Tribunal de Contas da União	2.581.222.948	1.885.563.870	73,0
PODER JUDICIÁRIO	53.485.088.577	45.608.896.460	85,3
Supremo Tribunal Federal	798.245.984	530.195.879	66,4
Superior Tribunal de Justiça	1.876.254.429	1.387.402.514	73,9
Justiça Federal	13.841.648.645	11.784.313.800	85,1
Justiça Militar da União	674.397.086	542.513.039	80,4
Justiça Eleitoral	9.120.951.711	7.368.399.041	80,8
Justiça do Trabalho	23.596.278.418	20.889.897.997	88,5
Justiça do Distrito Federal e Territórios	3.333.513.295	3.006.430.171	90,2
Conselho Nacional de Justiça	243.799.009	99.744.019	40,9
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	677.133.426	553.510.879	81,7
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	8.165.924.365	6.328.249.918	77,5
Ministério Público da União	8.062.364.988	6.269.948.792	77,8
Conselho Nacional do Ministério Público	103.559.376	58.301.126	56,3

Fonte: Siga Brasil.

O fato de as despesas obrigatórias se situarem em patamar aquém do limite estabelecido não tem sido capaz de afastar as dificuldades atuais para o cumprimento do Teto dos Gastos. Ademais, no âmbito do Executivo, a despesa obrigatória ainda poderia subir cerca de 2 pontos percentuais sem desencadear qualquer mecanismo que vise a momentaneamente conter a geração de despesas (vedações constantes do art. 109 do ADCT). Isso indica que o limite para as despesas obrigatórias, para cumprir papel efetivamente preventivo, deveria ter sido

fixado em percentual menor. No entanto, dado o patamar em que as despesas obrigatórias já se encontravam quando da promulgação da EC nº 109/2021, provavelmente o limite não poderia ficar muito abaixo do percentual fixado, de 95%.

O gráfico 4.2 mostra a evolução das despesas obrigatórias *versus* discricionárias do Poder Executivo.



Fonte e elaboração: SOF/SETO/ME

4.4.3 IMPLICAÇÕES DO NOVO REGIME FISCAL NO PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO

De acordo com a Resolução nº 1/2006-CN, para fins de aprovação de emendas, o Congresso Nacional pode utilizar recursos primários oriundos de reestimativa positiva da receita, reserva de contingência e cancelamento de programações.

Contudo, em face do Teto dos Gastos da União, já integralmente comprometido na proposta orçamentária, torna-se inviável a apropriação de recursos oriundos de eventual reestimativa da receita para o atendimento de emendas, exceto quanto às despesas ressalvadas pelo § 6º do art. 107 do ADCT.

A instituição de limites individualizados também restringe a utilização da reserva de contingência ou o cancelamento de programações do Poder Executivo para o atendimento de emendas em favor dos órgãos situados fora de sua abrangência, pois não há caso em que a programação da despesa se encontre aquém do limite individualizado. Essas emendas somente se tornam viáveis se indicarem cancelamentos compensatórios de programação do mesmo órgão. Já no caso de emendas em favor do Poder Executivo, pode-se utilizar, para fins de obtenção de recursos, tanto o cancelamento de programações como a reserva de contingência, uma vez que esta é computada dentro de seu limite individualizado.

4.4.4 RISCOS ASSOCIADOS AO TETO DE GASTOS

Os riscos associados ao Teto dos Gastos previsto no PLOA 2023, para fins desta análise, podem ser classificados da seguinte forma:

- Pretensão de atendimento de novas demandas não contempladas na proposta;
- Discrepância da projeção atualizada do parâmetro de correção do Teto (IPCA projetado para o exercício de 2022) em relação àquela utilizada no PLOA;

Destaca-se, em relação ao item “a”, que as dotações do PLOA 2023 não consideraram o possível aumento de despesas para atender ao Auxílio Brasil (continuidade do pagamento de um valor mínimo de R\$ 600,00 por família beneficiária), programa de transferência de renda que substituiu o Programa Bolsa Família.

A EC nº 123/2022 fortaleceu esse programa, concedendo às famílias beneficiárias acréscimo mensal extraordinário de R\$ 200,00 (duzentos reais), com previsão inicial de pagamento para o período de 1º de agosto até 31 de dezembro de 2022. Encontra-se previsto no PLOA 2023 o pagamento no valor médio de apenas R\$ 405 (para 21,6 milhões de famílias). Se o valor for elevado a R\$ 600, a despesa aumentará cerca de R\$ 52,0 bilhões.

Quanto ao item b, como visto, a EC nº 113/2021 alterou a metodologia de correção dos limites, os quais passaram a considerar o IPCA projetado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária (ADCT, art. 107, § 1º, II)¹⁹. No caso do presente exercício, as projeções atualizadas do mercado²⁰ indicam até o momento inflação menor do que a considerada no PLOA 2023. Caso essa diferença entre as projeções se mantenha, apurando-se inflação no final de 2022 menor do que a considerada na estipulação do Teto da LOA 2023, determina o § 14 do art. 107 - ADCT que o excesso deverá ser compensado pelo Poder Executivo quando da definição dos respectivos limites do exercício seguinte. Ou seja, caso o Legislativo aprove²¹ a LOA 2023 com projeção de inflação para 2022 (base) superior àquela efetivamente verificada no final deste exercício, o ajuste acabará recaindo na elaboração do PLOA 2024. A esse propósito, observe-se que no próprio PLOA 2023 já está se realizando o ajuste do IPCA em excesso considerado na aprovação da LOA 2022, o qual foi de 10,18%, enquanto o índice efetivamente apurado foi de 10,06%.

4.5 REGRA DE OURO

A Constituição, em seu art. 167, inciso III, veda a realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital (investimento, inversão financeira e amortização da dívida), salvo quando o excesso de endividamento e as despesas correntes que devam por ele ser suportadas forem autorizados por meio de projetos de lei de créditos adicionais (suplementares e/ou especiais) aprovados por maioria absoluta do Congresso Nacional:

Art. 167 – São vedados: (...)

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

O limite para a realização de operação de crédito constante do mencionado dispositivo constitucional é comumente denominado “regra de ouro” das finanças públicas. Em decorrência desse preceito, o montante dos gastos correntes necessários ao funcionamento da administração pública federal e ao cumprimento de suas obrigações (despesas correntes primárias obrigatórias e discricionárias e despesas correntes financeiras) não pode ser financiado por operações de crédito, devendo contar com outros recursos da União, sejam receitas correntes (tributos, ingressos decorrentes da exploração do patrimônio, juros e encargos recebidos, remuneração de aplicações financeiras, venda de serviços etc.), sejam outras receitas de capital que não as das operações de crédito (alienação de ativos, amortização de empréstimos concedidos, saldos de exercícios anteriores etc.).

Ainda que o comando constitucional baste à conclusão de que a regra de ouro deve ser observada no projeto e na lei orçamentária, duas normas reiteram esse entendimento. Assim determina a LRF, no § 2º de seu art. 12²²:

¹⁹ O novo método abriu espaço de cerca de R\$ 64,9 bilhões em 2022, vinculado ao Auxílio Brasil, à saúde, à previdência social e à assistência social (art. 4º, § 6º, da EC nº 113/2021).

²⁰ Boletim Focus de 23/set/22 indica IPCA para 2022 igual a 5,88%, enquanto o PLOA 2023 considerou uma projeção para 2022 igual a 7,20%.

²¹ De acordo com § 13 do art. 107 do ADCT, “A estimativa do índice a que se refere o § 12 deste artigo, juntamente com os demais parâmetros macroeconômicos, serão elaborados mensalmente pelo Poder Executivo e enviados à comissão mista de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição Federal.”

²² O STF, na ADI 2.238, conferiu interpretação a esse dispositivo conforme o inciso III do art. 167 da Constituição, explicitando que a proibição ali prevista não abrange operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. (cfe. ABRAHAM, Marcus. Lei de responsabilidade fiscal comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 142).

Art. 12 (...)

§ 2º O montante previsto para **as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária**. (negritamos)

Por sua vez, a Resolução/SF nº 48/2007 assim dispõe:

Art. 6º O cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º Para fins do disposto neste artigo, verificar-se-ão, separadamente, o exercício anterior e o exercício corrente, tomando-se por base:

*I - no exercício anterior, **as receitas de operações de crédito nele realizadas e as despesas de capital nele executadas**; e*

*II - no exercício corrente, **as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária**. (negritamos).*

Como se observa, devendo ser aprovadas por créditos adicionais, as receitas e as despesas que não se conformam com o disposto no art. 167, inciso III, da Constituição não podem ser autorizadas pela lei orçamentária anual.

Por antever que parte das despesas correntes da União não teria cobertura financeira para fins de elaboração do orçamento de 2023, o Poder Executivo incluiu dispositivo, transcrito abaixo, aprovado pelo Congresso Nacional na forma da lei de diretrizes orçamentárias, para possibilitar que a lei orçamentária contenha operações de crédito excedentes ao limite constitucional, bem como gastos correntes primários a serem por elas cobertos²³. A execução dessas receitas e despesas, contudo, mesmo após a publicação da lei orçamentária, estará condicionada ao cumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição, que exige a aprovação de projeto de lei de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional. O dispositivo mencionado corresponde ao art. 23 da LDO 2023:

Art. 23. O Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e a respectiva Lei poderão conter receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, cujas execuções ficam condicionadas à aprovação do Congresso Nacional, por maioria absoluta, de acordo com o disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição, ressalvada a hipótese prevista no § 3º deste artigo.

§ 1º Os montantes das receitas e das despesas a que se refere o caput serão equivalentes à diferença positiva, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, entre o total das receitas de operações de crédito e o total das despesas de capital.

§ 2º A mensagem de que trata o art. 11 apresentará as justificativas para a escolha das programações referidas no caput, a metodologia de apuração e a memória de cálculo da diferença de que trata o § 1º e das respectivas projeções para a execução financeira dos exercícios de 2023 a 2025.

§ 3º Os montantes referidos no § 1º poderão ser reduzidos em decorrência da substituição da fonte de recursos condicionada por outras fontes, observado o disposto na alínea "a" do inciso III do § 1º do art. 50, inclusive a relativa a operação de crédito já autorizada, disponibilizada por prévia alteração de fonte de recursos, sem prejuízo do disposto no art. 62.

Observe-se que o § 3º do art. 23 da LDO 2023 prevê que o valor do projeto de lei a ser aprovado pelo Congresso Nacional por maioria absoluta poderá ser inferior ao montante inicialmente considerado no projeto e na lei orçamentária²⁴. Essa disposição faz sentido, uma vez que o Poder Executivo, ao longo da execução do orçamento de 2023, poderá utilizar recursos referentes a saldos de exercícios anteriores (acumulados até 31 de dezembro de 2022), bem como eventual excesso de arrecadação, para substituir as operações de crédito excedentes.

²³ Expediente já adotado desde o PLDO 2019 e o PLOA 2019.

²⁴ No PLOA 2023, é previsto que a regra de ouro seja descumprida em R\$ 89,2 bilhões, aliás, em descompasso com a estimativa realizada por ocasião da elaboração do PLDO 2023, que apontava o cumprimento com folga de R\$ 17,3 bilhões no próximo exercício financeiro.

Deve-se destacar que tais procedimentos não visam a garantir o cumprimento da regra de ouro, mas apenas a atenuar dificuldades que podem se impor à execução orçamentária, especialmente no caso de demora da aprovação de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional no exercício de 2023. A elevada probabilidade de descumprimento decorre da magnitude do montante das operações de crédito excedentes ao limite constitucional, valor que tem escassa possibilidade, na prática, de ser substituído integralmente por excesso de arrecadação ou por recursos oriundos do cancelamento de despesas correntes primárias. Assim, a aprovação de projeto de lei de crédito suplementar²⁵ vem se tornando um ato meramente formal²⁶.

Ressalte-se que a Mensagem Presidencial prevê a volta do cumprimento da regra de ouro a partir do exercício de 2024, com o total das despesas de capital superando as receitas de operações de crédito num montante de R\$ 17,1 bilhões.

É oportuno, ainda, relacionar os principais fatores causadores da insuficiência de recursos para o cumprimento da regra de ouro, apresentados na Tabela 4.8.

TABELA 4.8 – FATORES CAUSADORES DA INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS PARA O CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO

Item	Total
Despesas (A)	451.154,9
Despesas com juros	325.846,6
Déficit primário orçamentário	55.674,8
Reserva de contingência financeira	41.136,8
Outras despesas financeiras	28.496,7
Receitas financeiras (exceto operações de crédito) (B)	338.064,1
Investimentos e Inversões primárias (C)	23.894,1
Montante de descumprimento da regra de ouro (A – B - C)	89.196,6

R\$ milhões

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2023. Elaboração própria.

Como pode ser visto, os principais fatores para o descumprimento da regra de ouro são as despesas com juros (R\$ 325,8 bilhões) e o déficit primário (R\$ 55,7 bilhões). As receitas financeiras (exceto operações de crédito) são insuficientes para a cobertura desses itens, o que leva à necessidade de realização de operações de crédito para a cobertura do déficit corrente total, provocando descumprimento da regra de ouro.

Com fundamento no art. 23 da LDO 2023, a proposta orçamentária apresenta necessidade de realização de operações de crédito acima do limite constitucional no montante de R\$ 89,2 bilhões, bem como indica as despesas a serem suportadas por esses recursos²⁷. Esse montante, no entanto, pode vir a ser reduzido ao longo da tramitação do PLOA em razão da alocação de recursos de emendas em despesas de capital²⁸.

A totalidade da despesa condicionada está no órgão 40000 – Ministério do Trabalho e Previdência Social, na ação “00SJ – Benefícios Previdenciários”, representando 10,7% do total estimado no PLOA 2023 para essa despesa. Em relação ao identificador de resultado primário, que indica se a despesa é obrigatória ou discricionária, todas as despesas assim condicionadas referem-se a despesas primárias obrigatórias.

²⁵ O art. 167, inciso III, da Constituição também admite o crédito especial para submeter operações de créditos excedentes à deliberação do Poder Legislativo. No entanto, da forma como foram elaborados os projetos de lei orçamentária para 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023, o previsto é a submissão, ao Congresso Nacional, de projeto de lei de crédito suplementar.

²⁶ A rigor, o projeto de lei a ser encaminhado em 2023 não cuida de uma necessidade específica, que seria verificada apenas após a publicação do orçamento e que, então, deveria ser suportada, na falta de outros recursos, por operações de créditos excedentes ao limite constitucional, como seria de se esperar pelo teor do art. 167, inciso III, da Constituição. Ao contrário disso, o projeto de lei trata de despesas conhecidas desde a elaboração do PLOA 2023 (mas que não podem ser autorizadas a partir desse instrumento) e que se referem essencialmente a programações de pagamento de benefícios previdenciários do RGPS (equivalentes a menos de dois meses dessa despesa), de sorte que a não aprovação implica a suspensão desse mecanismo de proteção social constitucional (Mensagem Presidencial que encaminha o PLOA 2023, p. 95).

²⁷ A marcação das despesas condicionadas neste PLOA está sendo realizada pelo registro da fonte “9444 – Demais Aplicações Autorizadas para Recursos Oriundos de Títulos do Tesouro Nacional, Excetuado o Refinanciamento da Dívida Pública”.

²⁸ A título de exemplo, o PLOA 2021 encaminhado pelo Executivo previa excesso de operações de crédito em um montante de R\$ 453,7 bilhões, enquanto o respectivo Autógrafo estimou R\$ 434,8 bilhões. No entanto, na tramitação do PLOA 2022 houve elevação do excesso de operações de crédito (de R\$ 105,4 bilhões para R\$ 125,7 bilhões), em virtude da ampliação das despesas correntes permitida pelas ECs 113/2021 e 114/2021.

5. RECEITAS

5.1 RECEITAS PRIMÁRIAS

De acordo com o PLOA, as receitas primárias, antes de transferências, atingirão R\$ 2.257,4 bilhões em 2023, equivalentes a 21,2% do PIB (praticamente a mesma proporção esperada na LOA de 2022). A expectativa do Poder Executivo é de que parte do excesso de arrecadação de 2022 represente recuperação estrutural com manutenção do novo patamar para os exercícios futuros.

A tabela 5.1 mostra a decomposição das receitas primárias: R\$ 1.378,5 bilhões referem-se àquelas administradas pela RFB, R\$ 595,1 bilhões correspondem à arrecadação líquida para o RGPS e R\$ 283,9 bilhões são relativos às outras receitas primárias.

TABELA 5.1 – RECEITAS PRIMÁRIAS (2021 A 2023)

Discriminação	Realizado 2021		LOA 2022		Reprogramação 2022		PLOA 2023	
	R\$ milhões	% PIB						
I. RECEITA TOTAL	1.932.649,7	22,3	2.030.520,2	21,3	2.308.339,8	23,9	2.257.407,3	21,2
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	1.195.712,3	13,8	1.288.902,0	13,5	1.393.667,8	14,4	1.378.545,2	13,0
I.1.1. Imposto de Importação	61.970,3	0,7	60.882,7	0,6	58.711,8	0,6	63.077,8	0,6
I.1.2. IPI	71.286,1	0,8	83.677,9	0,9	61.046,3	0,6	61.007,7	0,6
I.1.3. Imposto sobre a Renda	518.525,1	6,0	546.712,7	5,7	677.261,1	7,0	674.702,8	6,3
I.1.4. IOF	49.128,4	0,6	51.805,0	0,5	60.430,4	0,6	66.933,5	0,6
I.1.5. COFINS	274.580,9	3,2	313.948,1	3,3	265.067,4	2,7	256.190,5	2,4
I.1.6. PIS/PaSEP	76.089,0	0,9	88.392,0	0,9	79.464,6	0,8	79.919,3	0,8
I.1.7. CSLL	114.530,3	1,3	111.081,6	1,2	161.883,6	1,7	146.600,7	1,4
I.1.8. CIDE - Combustíveis	1.925,0	0,0	1.903,2	0,0	1.840,1	0,0	571,3	0,0
I.1.9. Outras administradas pela RFB	27.674,1	0,3	32.498,8	0,3	27.962,5	0,3	29.541,7	0,3
I.2. Incentivos Fiscais	(160,5)	0,0	1,8	0,0	(55)	0,0	(129,5)	0,0
I.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	462.244,1	5,3	499.352,6	5,2	537.566,0	5,6	595.072,8	5,6
I.3.1. Projeção Normal	454.972,8	5,2	496.160,5	5,2	534.470,0	5,5	595.072,8	5,6
I.3.2. Ressarcimento de desonerações previdenciárias	7.271,3	0,1	3.192,1	0,0	3.096,0	0,0	-	0,0
I.4. Outras Receitas	271.853,7	3,1	242.267,5	2,5	377.106,0	3,9	283.918,8	2,7
I.4.1. Concessões e Permissões	9.865,8	0,1	5.137,2	0,1	45.217,6	0,5	5.693,6	0,1
I.4.2. Complemento do FGTS	31,7	0,0	-	0,0	128,9	0,1	128,9	0,0
I.4.3. Cont. Plano de Seg. do Servidor	17.945,3	0,2	18.592,1	0,2	17.316,8	0,2	17.939,0	0,2
I.4.4. Contribuição do Salário-Educação	24.021,6	0,3	25.728,6	0,3	27.960,9	0,3	30.966,0	0,3
I.4.5. Exploração de Recursos Naturais	94.063,6	1,1	95.870,4	1,0	129.750,0	1,3	125.288,0	1,2
I.4.6. Dividendos e Participações	43.484,5	0,5	26.284,9	0,3	80.460,2	0,8	41.355,3	0,4
I.4.7. Receita Própria (fontes 50 & 81)	16.665,7	0,2	18.152,6	0,2	18.900,9	0,2	16.533,9	0,2
I.4.8. Demais Receitas	68.775,5	0,8	52.501,6	0,6	57.370,7	0,6	46.014,1	0,4
II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	353.546,8	4,1	386.401,4	4,1	464.019,5	4,8	452.886,9	4,3
II.1. Cide combustíveis	444,0	0,0	543,4	0,0	682,8	0,0	164,4	0,0
II.2. Exploração de Recursos Naturais	56.282,5	0,6	58.770,1	0,6	78.131,2	0,8	76.734,0	0,7

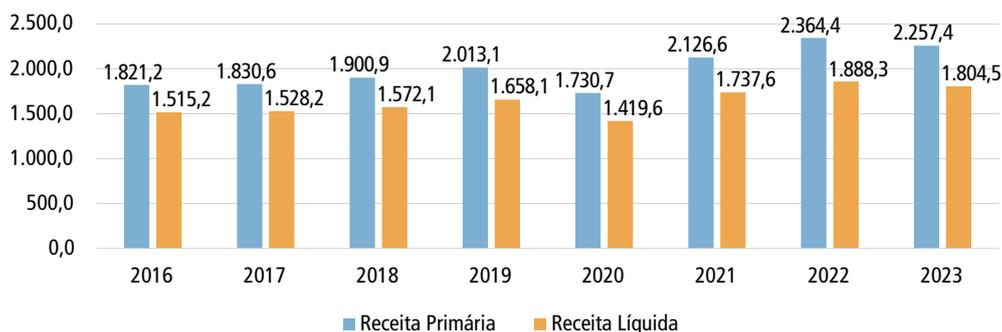
Discriminação	Realizado 2021		LOA 2022		Reprogramação 2022		PLOA 2023	
	R\$ milhões	% PIB						
II.3. Contribuição do Salário Educação	14.088,6	0,2	15.437,2	0,2	16.776,6	0,2	18.579,6	0,2
II.4. FPE/FPM/IPI-EE	274.865,2	3,2	300.117,9	3,1	349.213,6	3,6	345.262,9	3,2
II.5. Fundos Constitucionais	5.815,4	0,1	8.941,7	0,1	8.288,6	0,1	8.912,6	0,1
II.6. Demais	2.051,3	0,0	2.591,0	0,0	10.926,8	0,1	3.233,5	0,0
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	1.579.102,8	18,2	1.644.118,9	17,2	1.844.320,3	19,1	1.804.520,4	17,0

De acordo com a tabela, a receita administrada pela RFB ficará em 13% do PIB. A arrecadação do RGPS não deve aumentar significativamente em relação a 2022, mantendo-se em 5,6% do PIB. Em outras receitas, o destaque é a arrecadação de *royalties* relativos à exploração de recursos naturais, com a perspectiva de manutenção dos altos preços do petróleo. Receitas com dividendos continuarão em patamar historicamente elevado. A proposta orçamentária não conta com novas concessões ou privatizações.

Com relação à receita primária líquida, isto é, deduzidas as transferências por repartição de recursos²⁹, o PLOA estima que alcançará R\$ 1.804,5 bilhões (17% do PIB), patamar inferior ao esperado para 2022 após reprogramação das receitas (19,1% do PIB).

O gráfico 5.1 compara a evolução da receita primária entre 2016 e 2023, em valores reais, corrigidos pelo IPCA.

GRÁFICO 5.1 – EVOLUÇÃO DA RECEITA PRIMÁRIA – 2016 A 2023 (R\$ BILHÕES CORRIGIDOS PELO IPCA)



Fonte: Siga Brasil, PLOA 2023

Conforme se extrai do gráfico, a receita primária apresentou leve crescimento de 2016 para 2017 (0,5%), um incremento de cerca de 3,8% de 2017 para 2018 e de 5,9% de 2018 para 2019. Em 2020, entretanto, motivado pelos efeitos da pandemia de covid-19, houve queda atípica de 14% em relação ao arrecadado em 2019.

Em 2021 houve crescimento elevado, representando aumento nas receitas primárias da ordem de 23%. Esse aumento de receitas em 2021 se deve ao fato de que diversas restrições relacionadas à pandemia deixaram de existir. Houve, por consequência, retomada econômica de setores que, em razão da crise causada pelas medidas restritivas, apresentavam demanda reprimida. Em 2022, espera-se incremento real de 11,1%, seguido de decréscimo, em 2023, de cerca de 4,5%.

Deve-se observar que em 2022 o crescimento econômico tem superado as expectativas do mercado. Cabe observar que eventual crescimento real da receita primária líquida não permitiria ampliar o montante das despesas discricionárias, em virtude da limitação imposta pelo teto de gastos instituído pela EC nº 95/2016.

É importante destacar que as expectativas trazidas pelo Relatório Focus de 23/09/2022 preveem crescimento de 0,5% do PIB para 2023, ao passo que no PLOA 2023 é esperado crescimento de 2,5%. Em relação ao IPCA

²⁹ As receitas primárias, brutas ou líquidas de transferência por repartição de recursos, são estimadas e realizadas por seus valores líquidos de restituições e incentivos fiscais.

para 2023, já há uma aproximação das previsões contidas no PLOA 2023 e no Relatório Focus, sendo este de 5,0% e aquele de 4,5%. Caso a previsão de crescimento do PIB do mercado se concretize, pode significar uma arrecadação menor por parte do governo.

5.2 RECEITAS FINANCEIRAS

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

Essas receitas incluem ingressos referentes a operações de crédito (contratuais e emissão de títulos), amortização e encargos de empréstimos concedidos, remuneração de depósitos, inclusive disponibilidades do Tesouro Nacional junto ao Banco Central, e resultado positivo apurado por esse banco. Consoante o Volume I do Texto do PLOA 2023, foram recolhidos ao erário federal R\$ 2.348,8 bilhões em receitas financeiras (27,1% do PIB) em 2021, enquanto para 2022 estão previstos R\$ 2.699,5 bilhões (27,8% do PIB), conforme as informações mais atuais da reprogramação para 2022.

As projeções dessas receitas, no PLOA 2023, somam R\$ 2.774,0 bilhões (26,1% do PIB), dos quais cerca de R\$ 2.010,3 bilhões (72,5% do total das receitas financeiras) correspondem a refinanciamento da dívida e R\$ 417,0 bilhões (15,0% do total das receitas financeiras) a emissão de títulos destinados a outras finalidades.

Destes, R\$ 89,2 bilhões dependem de aprovação de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional, conforme art. 167, inciso III, da Constituição.

Assim, 87,5% das receitas financeiras estão relacionadas a operações de crédito por emissão de títulos, destinados à rolagem da dívida existente ou para suportar demais despesas.

Observe-se que a quase totalidade das receitas financeiras (97,8%) transita pelo orçamento fiscal. Da parcela que transita pelo orçamento da seguridade (2,2%), R\$ 35,5 bilhões se referem a recursos próprios e R\$ 23,6 bilhões dizem respeito à contribuição patronal ao regime próprio de previdência dos servidores.

5.3 RENÚNCIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Por determinação constitucional (art. 165, § 6º), o projeto de lei orçamentária deve estar acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Quanto aos benefícios tributários (gastos tributários), a estimativa de renúncia de receitas constante das informações complementares do Poder Executivo é de R\$ 456,1 bilhões para 2023 (4,29% do PIB)³⁰.

Esse índice é superior às projeções de 4,04% e 3,83% do PIB para 2021 e 2022, respectivamente, e ainda distante de 2% do PIB, patamar que dever ser alcançado em 2029, segundo o prazo de 8 anos determinado pela EC nº 109/2021³¹.

³⁰ Todas as informações relativas aos benefícios tributários em 2023 são extraídas de: Informações complementares ao PLOA/2023– Anexo II – item “VI - demonstrativo dos efeitos, por região, decorrentes dos benefícios tributários, com indicação, por tributo, da perda de receita que lhes possa ser atribuída” (disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9199021&ts=1663279278062&disposition=inline>).

³¹ Art. 4º da EC nº 109/2021: “O Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, em até 6 (seis) meses após a promulgação desta Emenda Constitucional, plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros.

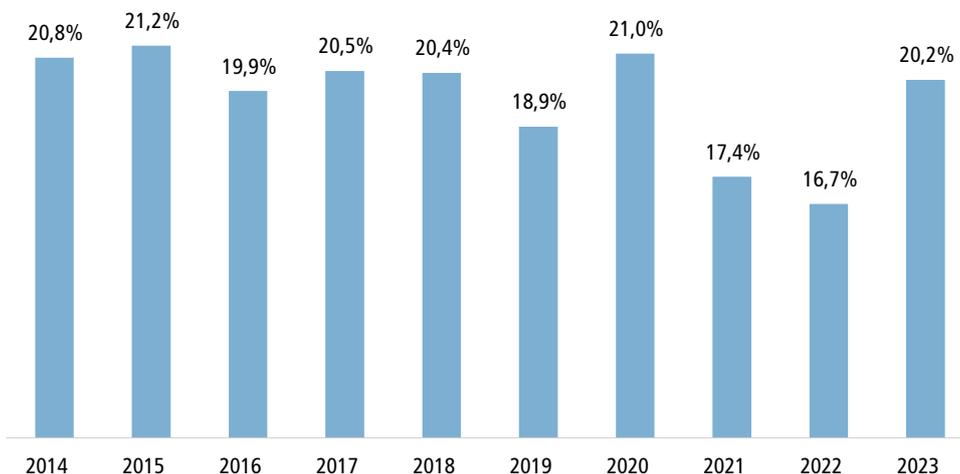
§ 1º As proposições legislativas a que se refere o caput devem propiciar, em conjunto, redução do montante total dos incentivos e benefícios referidos no caput deste artigo:

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

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

Para situar o tema em contexto histórico, os gráficos 5.2 e 5.3 demonstram a evolução dos benefícios tributários concedidos, em porcentagem do PIB e da receita primária orçada, desde 2014, indicando um retorno do gasto tributário à tendência histórica de seus valores ao longo da última década, após uma pequena redução nos orçamentos de 2021 e 2022.

GRÁFICO 5.2 – BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS CONCEDIDOS - % DA RECEITA PRIMÁRIA



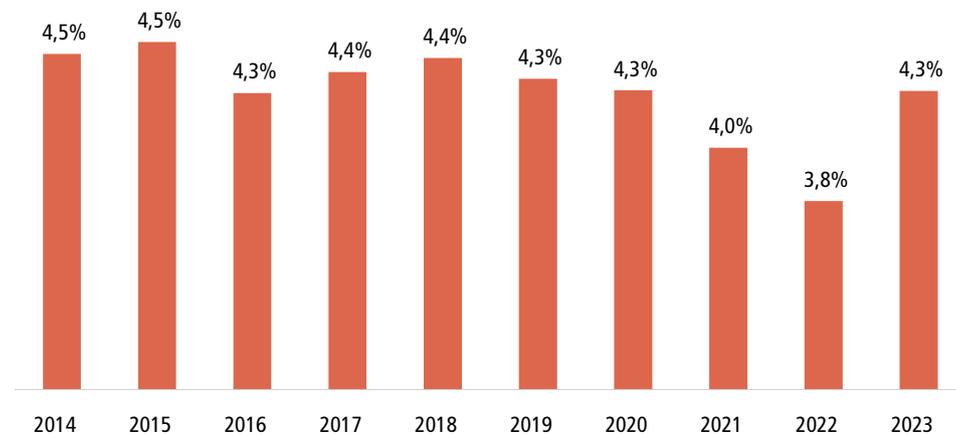
Obs.: Os valores dos benefícios tributários de 2014 a 2021 são a estimativa da RFB para os valores efetivamente incorridos (“DGT bases efetivas”). Os valores de 2022 e 2023 são os valores estimados “ex ante” pela RFB para o PLOA, dado que não houve a publicação do DGT bases efetivas com estimativas para esses exercícios.

Fontes:

- Benefícios tributários - 2014/2021- Receita Federal do Brasil - Gastos Tributários (Bases Efetivas) - Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/cen-trais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas> (o último DGT em bases efetivas publicado é de 2018; os valores de 2019 a 2021 nele contidos são projeções da RFB); 2022 - “Receita Federal do Brasil. Gastos Tributários (Previsão PLOA) - Demonstrativos dos Gastos Tributários que acompanham os Projetos de Lei Orçamentária Anual. - PLOA 2023; 2023 - Informações complementares ao PLOA 2023.

- Receita primária: 2014/2021: SIGA Brasil, universo Receita Execução (variável Receita Arrecadada Bruta, filtros Receitas Primárias e Esferas Fiscal e Seguridade); 2022: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) – 3º Bimestre 2022 pp. 10-11; 2023: PLOA 2023.

GRÁFICO 5.3 – BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS CONCEDIDOS - % DO PIB



Obs.: Os valores dos benefícios tributários de 2014 a 2021 são a estimativa da RFB para os valores efetivamente incorridos (“DGT bases efetivas”). Os valores de 2022 e 2023 são os valores estimados “ex ante” pela RFB para o PLOA, dado que não houve a publicação do DGT bases efetivas com estimativas para esses exercícios.

Fontes:

- Benefícios tributários - 2014/2021- Receita Federal do Brasil - Gastos Tributários (Bases Efetivas) - Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/cen-trais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas> (o último DGT em bases efetivas publicado é de 2018; os valores de 2019 a 2021 nele contidos são projeções da RFB); 2022 - “Receita Federal do Brasil. Gastos Tributários (Previsão PLOA) - Demonstrativos dos Gastos Tributários que acompanham os Projetos de Lei Orçamentária Anual. - PLOA 2023; 2023 - Informações complementares ao PLOA 2023.

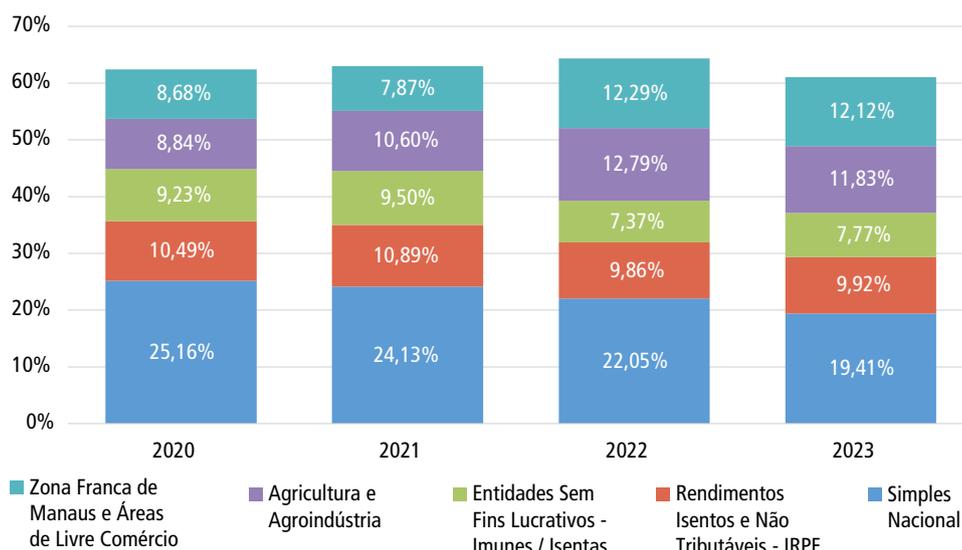
- PIB: 2014/2021 - IBGE - Produto interno bruto (PIB) a preços de mercado - Frequência: Anual de 1899 até 2021. Disponível em <http://ipeadata.gov.br/Default.aspx>; 2022/2023 – valor utilizado na elaboração da LOA (Mensagem Presidencial do PLOA, Cenário Macroeconômico, projeções PIB e IPCA).

Os maiores benefícios tributários decorrem de desonerações concedidas no âmbito do Simples Nacional (R\$ 88,5 bilhões ou 19,41% desses gastos), da Zona Franca de Manaus e áreas de livre comércio (R\$ 55,3 bilhões ou 12,12% dos gastos), da agricultura e agroindústria (R\$ 53,9 bilhões ou 11,83% dos gastos) e rendimentos isentos e não tributáveis (R\$ 45,3 bilhões ou 9,92% dos gastos), que juntos respondem por cerca de 53,3% do total do gasto tributário estimado para o exercício.

Destaque-se que as informações da Receita Federal não incluem, entre os rendimentos isentos e não tributáveis, aqueles oriundos da distribuição de lucros e dividendos, nem incluem algumas das medidas anunciadas na apresentação do PLOA 2023 como “mitigação de choques de combustíveis” e “medidas de caráter geral” de desoneração. Este descasamento decorre da definição de gasto tributário utilizada pela Receita Federal do Brasil³² para compilação e divulgação dos demonstrativos que integram as informações complementares. Por contemplar exceções segundo determinados critérios fundamentalmente de natureza econômica (implícitos nas definições do que seja “Sistema Tributário de Referência”), esse conceito não abrange a totalidade das modificações tributárias que reduzem a receita da União. Por outro lado, não existe ainda uma definição inequívoca do que sejam as “isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” a que se refere o art. 165, § 6º da Constituição Federal, que fundamenta a exigência dos demonstrativos ora examinados. Assim, até regulamentação completa do dispositivo em questão, restará impreciso o grau de abrangência requerido das Informações Complementares recebidas, servindo o conceito utilizado pelo Executivo como a interpretação até o momento prevalecente sobre a matéria.

Numa perspectiva temporal, os principais benefícios dos últimos três exercícios (aqueles que compõem mais de 50% do valor total em qualquer dos exercícios) são apresentados no gráfico 5.4, como porcentagem de cada espécie de benefício sobre o total de benefícios tributários concedidos.

GRÁFICO 5.4 – PRINCIPAIS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS - 2020/2023 - % DO TOTAL DOS BENEFÍCIOS



Fonte: “Receita Federal do Brasil. Gastos Tributários (Previsão PLOA) - Demonstrativos dos Gastos Tributários que acompanham os Projetos de Lei Orçamentária Anual. - Quadro X”. Para 2023: Informações complementares ao PLOA 2023.

Verifica-se, portanto, grande concentração dos gastos tributários em relativamente poucos tipos de benefício, alguns mais dispersos em termos regionais e setoriais, embora concentrados nas rendas de capital (Simples Nacional, Rendimentos Isentos e Não Tributáveis do IRPF), outros concentrados espacial e setorialmente (Zona Franca de Manaus e Agricultura/Agroindústria).

³² “Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte”. Receita Federal do Brasil - Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Gasto Tributário – Conceito e Critérios de Classificação. Brasília, 2020. Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-02.pdf/@download/file/Sistema%20Tribut%C3%A1rio%20de%20Refer%C3%Aancia%20-%20STR%20-%20V1.02.pdf>, p. 7.

A distribuição dos benefícios tributários relativos às receitas administradas pela RFB, inclusive contribuições para o RGPS, é apresentada na tabela 5.2, classificada por região e tributo. Destacam-se os benefícios tributários relativos à COFINS, com R\$ 113,5 bilhões (24,9% do total); IRPJ, com R\$ 78,4 bilhões (17,2%); IRPF, com R\$ 75,6 bilhões (16,6%); e contribuição previdenciária, com R\$ 65,9 bilhões (14,46%), que em conjunto representam 73,14% do total.

TABELA 5.2 – ESTIMATIVA DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA POR REGIÃO E TRIBUTO

R\$ milhões

Tributo	Total	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	% PIB
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS	113.575,9	14.908,5	10.646,3	14.674,7	53.113,8	20.232,6	1,07
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica - IRPJ	78.412,9	6.636,4	14.129,5	6.710,2	40.955,7	9.981,1	0,74
Imposto sobre a Renda Pessoa Física - IRPF	75.629,4	3.075,7	11.569,1	7.943,3	41.307,9	11.733,4	0,71
Contribuição para a Previdência Social	65.946,7	1.530,3	6.953,4	5.305,8	38.969,7	13.187,5	0,62
Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI-Interno	42.669,2	30.464,8	6.267,4	630,5	4.187,1	1.119,4	0,40
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	21.242,3	626,4	2.174,1	2.072,9	12.690,2	3.678,8	0,20
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF	20.587,5	346,2	1.681,8	1.226,5	13.991,5	3.341,5	0,19
Contribuição Social para o PIS-PASEP	17.090,5	2.998,0	1.384,5	2.492,6	7.423,5	2.791,8	0,16
Imposto sobre Importação - II	9.011,3	6.382,1	139,1	78,5	2.155,0	256,7	0,08
Imposto sobre Operações Financeiras - IOF	5.915,8	487,6	1.242,9	798,6	2.468,7	917,9	0,06
Imposto sobre Produtos Industrializados - Vinculado à Importação - IPI-Vinculado	4.870,1	4.401,6	33,0	3,2	399,9	32,4	0,05
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM	1.068,3	679,5	385,1	0,0	3,1	0,5	0,01
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR	58,1	3,0	28,9	1,1	9,6	15,5	0,00
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE	8,3	2,5	0,0	0,2	5,5	0,1	0,00
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	1,9	0,0	0,0	0,0	0,7	1,2	0,00
TOTAL	456.088,3	72.542,5	56.635,2	41.938,1	217.682,0	67.290,5	4,29
% TOTAL	100,00	15,91	12,42	9,20	47,73	14,75	

Fonte: Informações complementares ao PLOA 2023.

A comparação dos percentuais constantes dos PLOAs 2021, 2022 e 2023, conforme a tabela 5.3 evidencia significativa redistribuição dos benefícios tributários na direção da região Norte. A região Sudeste continua recebendo a maior parcela, em valores absolutos, com R\$ 217,6 bilhões ou 47,73% do total. A região Nordeste perdeu participação desde 2021, o que ocorreu também – em menor escala – com o Sul e o Centro-Oeste.

TABELA 5.3 – ESTIMATIVA DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA POR REGIÃO E TRIBUTO

REGIÃO	PLOA 2021	PLOA 2022	PLOA 2023
Norte	11,2%	16,2%	15,91%
Nordeste	13,5%	12,2%	12,42%
Centro-Oeste	9,8%	10,2%	9,20%
Sudeste	49,6%	46,1%	47,73%
Sul	15,9%	15,4%	14,75%

Fonte: 2021 e 2022 – Informações complementares ao respectivo PLOA, sistematizados na Nota Técnica Conjunta 5/2021 COFF/CD-CONORF/SF - subsídios à apreciação do projeto de lei orçamentária (PLOA) para 2022 - PL Nº 19/2021-CN. Para 2023, Informações complementares ao PLOA/2023.

Dado o objetivo fundamental da República de redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III), é de se notar que 62,48% das renúncias tributárias beneficiem as regiões Sudeste e Sul, bem como o já apontado relevante aumento da participação da região Norte em 2022 e 2023.

Cabe ao Poder Executivo elaborar metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, financeiros e creditícios, o cronograma e a periodicidade de avaliações com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, além de designar os órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados desses benefícios (art. 165 da LDO 2023).

Em que pese tal comando legal existir há pelo menos seis exercícios³³, não consta que tal metodologia tenha sido publicada. Foram empreendidas, no entanto, algumas avaliações isoladas de políticas públicas envolvendo benefícios tributários, promovidas pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União – CMAS, órgão interministerial instituído pelo Decreto nº 9.588, de 2018³⁴. Foram realizadas:

- em 2019, avaliação relativa à Zona Franca de Manaus (trabalho ainda não concluído);
- em 2020, avaliação do Simples Nacional e da dedução de despesas médicas do IRPF;
- em 2021, avaliação da desoneração de PIS/COFINS sobre os produtos da cesta básica; da política de subsídio tributário a medicamentos; da parcela isenta do IRPF para rendimentos provenientes da aposentadoria ou pensão de declarantes com 65 anos; do Microempreendedor Individual (MEI); e da dedução de despesas com educação no IRPF;
- em 2022, foram iniciadas (e ainda não concluídas) as avaliações quanto ao Programa Universidade para Todos (PROUNI), ao Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC); ao Biodiesel; às despesas com pesquisas científicas e tecnológicas e aos benefícios previdenciários a empregados e FAPI.

Destacando as recomendações mais importantes destas avaliações, para o Simples Nacional o Comitê preconiza que sejam definidos e formalizados os objetivos concretos da implantação do Simples (que hoje não são especificados de forma inequívoca para todas as partes envolvidas), bem como a definição de indicadores, metas e linhas de base que permitam a mensuração do alcance desses objetivos³⁵.

Quanto ao subsídio tributário a medicamentos, a avaliação aponta que problemas regulatórios na diferença entre os preços de mercado e os preços-teto dos subsídios elevam desnecessariamente o custo do subsídio, e que, para a consecução do objetivo de reduzir a iniquidade no acesso aos medicamentos, aperfeiçoar a modalidade de provisão pública gratuita teria maiores efeitos do que os subsídios tributários³⁶.

No caso do MEI, aponta-se para uma focalização inadequada, com o elevado teto de faturamento anual para o enquadramento sendo incompatível com a alíquota quase simbólica dos encargos. Isso permite que a inserção no programa represente simples forma de reduzir a contribuição previdenciária para autônomos que poderiam utilizar o regime previdenciário simplificado já existente. Neste sentido, teria havido uma utilização do MEI não para formalização de autônomos em situação precária, mas para simples redução da carga de con-

³³ Art. 158 da LDO 2022; art. 158 da LDO 2021; art. 137 da LDO 2020; art. 139 da LDO 2019; art. 139 da LDO 2018; art. 118, § 5º da LDO 2017.

³⁴ Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmmap>.

³⁵ Disponível em https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmmap/politicas/2020/subsidios/relatorio_recomendacoes-cmas-2020-simples-nacional.pdf, em 24 ago. 2022.

³⁶ Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmmap/politicas/2021/subsidios/medicamentos-relatorio-de-recomendacoes.pdf>.

tribuição daqueles que já estavam formalizados (o que acarretou grande perda de receitas, tornando o regime mais oneroso fiscalmente do que realizar a inclusão dos beneficiários por meio de cobertura assistencial direta).

A avaliação sugere, portanto, uma calibragem das condições de inserção no MEI (teto de faturamento, atividades enquadráveis, e alíquotas) de forma a somente enquadrar nesse regime aqueles que não tenham possibilidade de formalizar-se no regime normal, além de medidas específicas de informação e *compliance* que dificultem a utilização do regime como simples forma de locação indiscriminada de mão de obra em detrimento das leis previdenciárias³⁷.

Em atendimento ao disposto no art. 4º da EC nº 109/2021, que impõe a apresentação de plano emergencial de redução gradual de incentivos e benefícios de natureza tributária, até que se atinja o patamar de 2% do PIB em até 8 anos, o Poder Executivo enviou, em 16/09/2021, o Projeto de Lei nº 3.203/2021³⁸. Tal proposição foi encaminhada à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados em 10/11/2021, encontrando-se desde então aguardando parecer do relator naquela Comissão.

Nesse projeto, estima-se redução dos gastos tributários na ordem de R\$ 22,4 bilhões, conforme a tabela 5.4. A maior parte dessa redução conta com renúncias já aprovadas pela Câmara dos Deputados no âmbito do Projeto de Lei nº 2.337/2021, atualmente em tramitação no Senado Federal³⁹.

TABELA 5.4 – REDUÇÃO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS (PL Nº 3.203/2021)

R\$ milhões

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

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

Matematicamente, a redução prevista mostra-se insuficiente para atender ao comando literal dos incisos I e II do § 1º do art. 4º da EC nº 109/2021, que prevê: (i) redução dos incentivos e benefícios na ordem de, pelo menos, 10%, em termos anualizados, em relação àqueles vigentes por ocasião da promulgação da mencionada emenda; e (ii) montante, no prazo de até 8 (oito) anos, não superior a 2% do PIB. No entanto, essa insuficiência pode decorrer em grande parte da própria redação do mencionado artigo, o qual, ao excluir de sua aplicação um extenso rol de incentivos listados no seu § 2º⁴⁰ que estão entre os de maior participação quantitativa no total desses benefícios, torna implausível que os benefícios restantes possam oferecer, quantitativamente, reduções

³⁷ Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2021/subsidios/mei-relatorio-recomendacoes.pdf>.

³⁸ Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0zu6rd3dt69bfbfbpkmqel1i1691556.node0?codte-or=2075085&filename=PL+3203/2021, pp. 4-5, em 24 ago. 2022.

³⁹ Recebida pelo Senado em 08/09/2021, a proposição foi encaminhada à Comissão de Assuntos Econômicos, na qual encontra-se em fase de recebimento de emendas, tendo sido realizada audiência pública sobre a matéria em 27/10/2021.

⁴⁰ Art. 4º

§ 2º O disposto no caput deste artigo, bem como o atingimento das metas estabelecidas no § 1º deste artigo, não se aplica aos incentivos e benefícios:
 I - estabelecidos com fundamento na alínea "d" do inciso III do caput e no parágrafo único do art. 146 da Constituição Federal;
 II - concedidos a entidades sem fins lucrativos com fundamento na alínea "c" do inciso VI do caput do art. 150 e no § 7º do art. 195 da Constituição Federal;
 III - concedidos aos programas de que trata a alínea "c" do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal;
 IV - relativos ao regime especial estabelecido nos termos do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e às áreas de livre comércio e zonas francas estabelecidas na forma da lei;
 IV - relativos ao regime especial estabelecido nos termos do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, às áreas de livre comércio e zonas francas e à política industrial para o setor de tecnologias da informação e comunicação e para o setor de semicondutores, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 121, de 2022, para acrescentar a exclusão da "política industrial para o setor de tecnologias da informação e comunicação e para o setor de semicondutores");
 V - relacionados aos produtos que compõem a cesta básica; e
 VI - concedidos aos programas estabelecidos em lei destinados à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de cursos superiores em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

que atinjam dez por cento do total de incentivos⁴¹, ou que consigam atingir uma redução a dois pontos percentuais do PIB. A incerteza em relação aos efeitos dos benefícios ali excluídos é enfatizada no Parecer do Tribunal de Contas da União às contas presidenciais de 2021 (Acórdão nº 1481/2022 – TCU – Plenário)

Pelo exposto, conclui-se que a aplicação do disposto no art. 4º da EC 109/2021 necessita ser amplamente debatida no âmbito do Congresso Nacional por ocasião da apreciação do PL 3.203/2021. Assim, até que se ultime a tramitação legislativa da referida proposição, não se deve descartar, previamente, o entendimento sobre o dispositivo exposto pelo Poder Executivo no plano de redução apresentado e, conseqüentemente, o estabelecimento das metas de redução ali contidas. Até porque, consoante interpretação literal do comando expresso no § 2º do art. 4º da EC 109/2021, é cabível o entendimento de que os respectivos incentivos e benefícios especificados (excluídos) não integrariam (“não se aplica”) o conjunto daqueles objetos do plano em questão, previstos no *caput*, e nem seriam considerados para fins de atingimento das metas previstas no § 1º do dispositivo.

O art. 4ª da EC nº 109/2021 determina também que lei complementar fixe critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa e regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos dessas renúncias, além da sua redução gradual, sem prejuízo do plano emergencial. Com este objetivo, tramita no Senado Federal o Projeto de Lei 41/2019 – Complementar⁴².

Cumpra ainda observar que a Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação (CTCONF), a quem cabe assessorar o órgão central de contabilidade da União na elaboração das normas gerais relativas à padronização e à consolidação das contas públicas, aprovou Instrução de Procedimento Contábil (IPC) nº 16/2020 para reconhecimento, mensuração e evidenciação de benefícios fiscais, em conformidade com o art. 165, § 6º, da Constituição e o art. 14 da LRF⁴³.

⁴¹ Em relação a isso, o próprio Executivo adota a posição de que as exclusões do § 2º devem ser, por essas mesmas razões, excluídas da base de cálculo para a definição do montante de 10% de redução a ser alcançado (Despacho do Advogado-Geral da União 380, de 13/10/2021, processo 00400.001525/2021-92)

⁴² Aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos na forma de substitutivo, a matéria encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, tendo recebido em 14/07/2022 relatório favorável na forma de substitutivo, o que tornou a proposição pronta para a pauta da Comissão.

⁴³ Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:10000. Acesso em 17 set. 2021.

6. DESPESAS

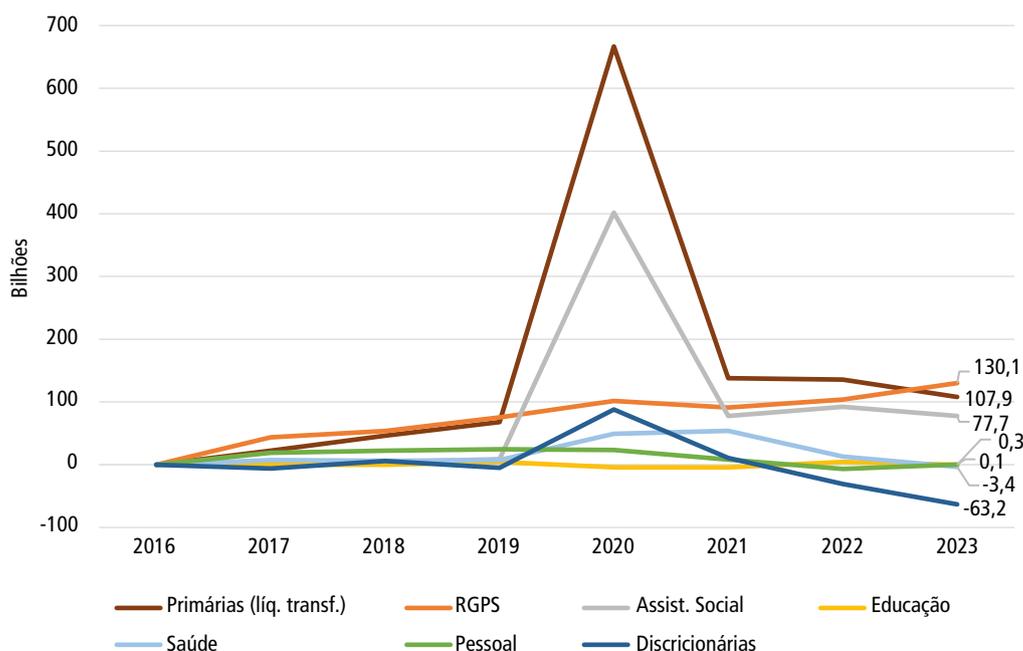
6.1 EVOLUÇÃO RECENTE DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DO PODER EXECUTIVO

nesta seção é apresentada breve análise da evolução recente das despesas primárias do Poder Executivo da União. O foco no Poder Executivo justifica-se por, ao menos, duas razões. Primeiramente, esse Poder concentra mais de 95% das despesas primárias. Em segundo lugar, por conduzir amplo leque de políticas públicas, é importante compreender como esse Poder tem administrado a participação relativa dos diversos tipos de despesas envolvidas no contexto das restrições impostas pelas regras fiscais vigentes, em especial o teto de gastos.

Para esta análise, são comparadas as evoluções das despesas, em valores reais, entre 2016 e 2023, relativas a sete agregados de relevância⁴⁴: i) despesas primárias totais (líquidas das transferências por repartição de receita); ii) Regime Geral da Previdência Social; iii) assistência social; iv) educação; v) saúde; vi) pessoal; vii) despesas discricionárias (abrangendo tanto as despesas correntes quanto os investimentos, e incluindo as emendas parlamentares ao orçamento).

O Gráfico 6.1 apresenta a evolução real dos referidos agregados. As despesas do exercício de 2016 são tomadas como ponto de partida (valor 0). Ou seja, caso a despesa tenha crescido em termos reais desde 2016, a linha estará acima do eixo horizontal 0; caso a despesa tenha caído em termos reais, estará abaixo desse eixo. Com isso, pode-se verificar quais agregados cresceram ou foram reduzidos, em termos reais, desde a adoção do teto de gastos, o que é especialmente relevante, uma vez que esta regra fiscal induz à competição entre os diferentes tipos de despesas.

GRÁFICO 6.1 – EVOLUÇÃO REAL DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DO PODER EXECUTIVO POR AGREGADOS SELECIONADOS - 2016 A 2023



Fonte: SIGA Brasil. Para dados até 2021: executado; 2022: autorizado em <05/09/2022>; 2023: PLOA. Dados a preços projetados para o início do exercício financeiro de 2023. Dados até 2022: utilização do IPCA apurado até julho/2022, e o estimado para o restante de 2022, conforme Relatório Focus de 16/09/2022 (atualizações dos últimos 30 dias). Dados de 2023: deflacionados pelo IPCA estimado de 2023, conforme Relatório Focus de 16/09/2022 (atualizações dos últimos 30 dias). Despesas de assistência social: função Assistência Social. Despesas de educação: função Educação. Despesas de saúde: Ministério da Saúde, função Saúde (para 2023, considerada também a função "Reserva de Contingência"). Despesas discricionárias: RPs 2, 3, 6, 7, 8 e 9, excluídas as despesas com o pagamento da revisão do contrato da Petrobras (2019), com o auxílio emergencial (2020 e 2021) e com o encontro de contas de precatórios (2022).

O gráfico permite verificar que os agregados selecionados tiveram diferentes evoluções ao longo do período. Iniciando a análise pelo total de despesas primárias, verifica-se que esse montante tem elevação real mode-

⁴⁴ Observe-se que esses agregados não são completamente excludentes. Por exemplo, parcela relevante das despesas com pessoal está na área de educação, assim como parcela relevante das despesas discricionárias são em educação e saúde.

rada até 2019, aumentando em torno de R\$ 70 bilhões. Entre outras razões, essa elevação foi possibilitada pela folga fiscal gerada pelo índice inicialmente empregado para a correção do teto de gastos. Entre 2020 e 2022, o montante real de despesas primárias eleva-se em mais de R\$ 135 bilhões anuais, primeiramente em virtude dos gastos necessários ao enfrentamento da pandemia, e posteriormente viabilizado pelas alterações no teto de gastos introduzidas pelas Emendas Constitucionais nºs 113, 114 e 123. Para 2023, o PLOA indica redução real desse montante, que estaria apenas R\$ 107,9 bilhões acima das despesas de 2016.

A seguir, observa-se que outros dois agregados tiveram crescimento real expressivo no período. As despesas do RGPS apresentam incremento real em praticamente todo o período – ainda que desacelerando a partir de 2020 –, chegando ao PLOA 2023 em um nível real R\$ 130,1 bilhões acima do montante de 2016. As despesas com assistência social, por sua vez, mantêm-se estáveis até 2019, expandindo-se significativamente a partir de 2020, primeiramente com o auxílio emergencial, e posteriormente com a elevação dos valores do Auxílio Brasil e com a concessão de outros benefícios. Ainda que tenham redução real em relação a 2022, no PLOA 2023 essas despesas encontram-se R\$ 77,7 bilhões acima do nível de 2016. Observe-se que o somatório da elevação real dessas duas despesas entre 2016 e 2023 – de mais de R\$ 200 bilhões – é superior ao próprio crescimento do total das despesas primárias no período, sinalizando que o restante das despesas primárias sofreu redução real. Essa dinâmica – na qual algumas despesas precisam ser reduzidas em termos reais para que outras cresçam – é intrínseca ao regime fiscal do teto de gastos.

Três outros agregados – pessoal, educação e saúde – apresentam estabilidade ou leve queda real no período de 2016 a 2023 – com, respectivamente, aumento de R\$ 0,3 bilhão, aumento de R\$ 0,1 bilhão e queda de R\$ 3,4 bilhões. A trajetória desses agregados, no entanto, é bastante diversa. As despesas com educação mostram-se praticamente estáveis ao longo do período, apesar da significativa elevação da complementação do Fundeb promovida pela Emenda Constitucional nº 108/2020, sinalizando que as demais despesas da área foram comprimidas. As despesas com saúde, por sua vez, mantêm-se estáveis até 2019, elevando-se substancialmente em 2020 e 2021, em virtude da pandemia, e reduzindo-se a partir de então. Para 2023, as despesas com saúde terão o menor valor real desde pelo menos 2016. As despesas com pessoal, por sua vez, elevam-se em termos reais no início do período analisado, em função dos reajustes salariais concedidos à época, mas a partir de 2020 iniciam processo de redução real, em virtude da ausência de reposição da inflação e da redução de novas contratações. A projeção do PLOA 2023 tem leve recuperação frente a 2022, em virtude dos reajustes nele previstos.

Por final, analisa-se o comportamento das despesas discricionárias, agregado no qual se encontram tanto as despesas correntes (como as de funcionamento dos órgãos e as de execução de políticas públicas) quanto os investimentos⁴⁵. Como se pode verificar do gráfico, essas despesas se mostraram relativamente estáveis em termos reais até 2019, e elevaram-se acentuadamente em 2020, uma vez que o enfrentamento da pandemia requereu esse tipo de gasto. A partir de 2021, tais despesas reduzem-se significativamente, e em 2022 já estavam R\$ 30,9 bilhões abaixo do nível de 2016. No PLOA 2023, tais despesas encontram-se R\$ 63,2 bilhões abaixo do patamar de 2016, o que representa uma queda real de 35,4% em relação ao início do período.

6.2 EDUCAÇÃO

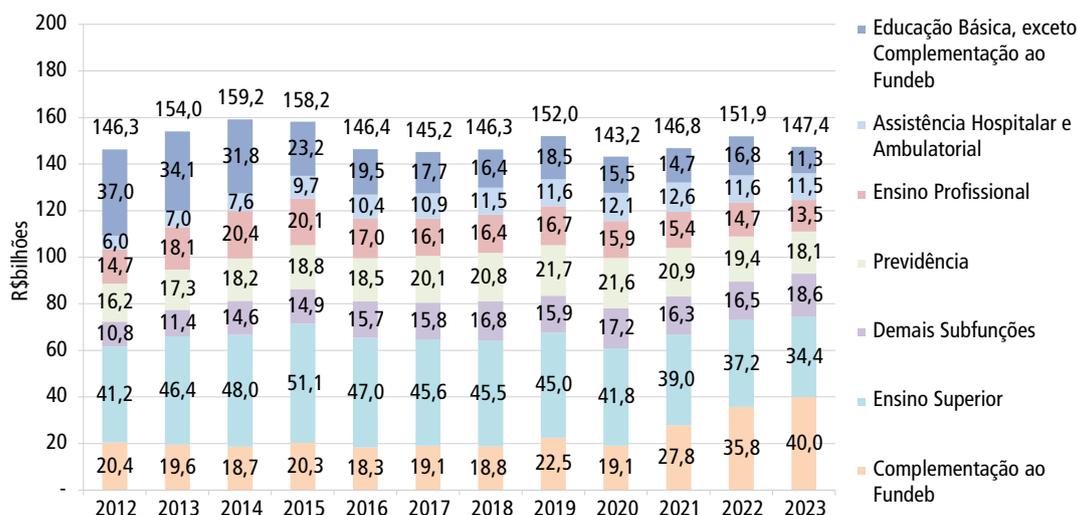
Em valores atuais, o volume de recursos orçamentários destinado ao Ministério da Educação – MEC (órgão 26000) permaneceu relativamente estável no período de 2016 a 2023 (média anual de R\$ 147,4 bilhões, mesmo valor do PLOA 2023), com pequenas elevações em 2019 (R\$ 152,0 bilhões) e em 2022 (R\$ 151,9 bilhões). Contudo, quando se comparam esses valores com os dos exercícios de 2013 a 2015, verifica-se declínio no montante de recursos alocados na pasta. Em 2014, ponto máximo da série, as despesas do órgão chegaram a R\$ 159,2 bilhões, superando em R\$ 11,8 bilhões o previsto no PLOA 2023⁴⁶.

⁴⁵ As despesas discricionárias aqui analisadas incluem aquelas derivadas de emendas parlamentares ao orçamento, inclusive as impositivas, assim como, no caso de 2023, as reservas no PLOA destinadas a atender essas emendas.

⁴⁶ Valores atualizados a preços projetados para o início de 2023, conforme parâmetros do PLOA 2023.

Na análise efetuada a partir do valor médio anual alocado por subfunção, no período de 2012 a 2023, o Ensino Superior deteve a maior parcela (média de R\$ 43,5 bilhões), seguido pela Complementação da União ao Fundeb⁴⁷ (média de R\$ 23,4 bilhões), como se pode ver no Gráfico 6.2. Para a Educação Básica⁴⁸ (sem a complementação ao Fundeb) e a Educação Profissional, o aporte médio anual foi de R\$ 21,4 bilhões e R\$ 16,6 bilhões, respectivamente. Já a dotação média anual da subfunção Previdência foi de R\$ 19,3 bilhões. Observe-se que os valores alocados para as três principais subfunções finalísticas (ensino superior, educação profissional e educação básica) no PLOA 2023 foram menores do que as médias dos últimos anos.

GRÁFICO 6.2 - MEC: DOTAÇÕES POR SUBFUNÇÃO



Fontes: SIGA Brasil e SIOF. Para dados até 2021: executado; 2022: autorizado; 2023: PLOA. Dados a preços projetados para o início do exercício financeiro de 2023. Dados até 2022: utilização do IPCA apurado (de 2012 a 2021) e do estimado (para 2022), conforme PLOA 2023.

Em decorrência da aprovação do novo Fundeb, por meio da Emenda Constitucional nº 108/2020, a Complementação da União ao Fundeb, que era de 10% do Fundo, tem sido ampliada progressivamente, de modo a alcançar 23% (vinte e três por cento) até 2026. Para 2023, o percentual da União será de 17% (dezessete por cento).

No entanto, o aumento gradual da complementação da União (ainda que excluída do Teto dos Gastos), tem ocorrido em detrimento de outras políticas educacionais desenvolvidas pelo Ministério da Educação, inclusive com redução dos demais recursos destinados à educação básica, conforme mostram os gráficos a seguir.

⁴⁷ Note-se que a Complementação da União ao Fundeb não é formalmente uma subfunção. Aqui foi considerada como tal para facilitar a visualização do ocorrido com a Educação Básica, quando desconsiderada a referida Complementação.

⁴⁸ Engloba a educação infantil, ensino fundamental, médio, EJA, educação especial, alimentação escolar, transporte escolar, infraestrutura, PDDE.

GRÁFICO 6.3 - EVOLUÇÃO DA COMPLEMENTAÇÃO AO FUNDEB E DA EDUCAÇÃO BÁSICA

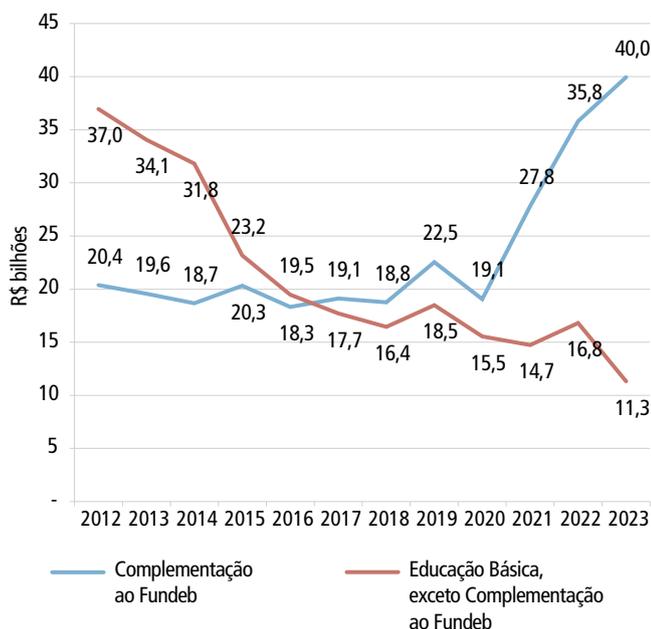
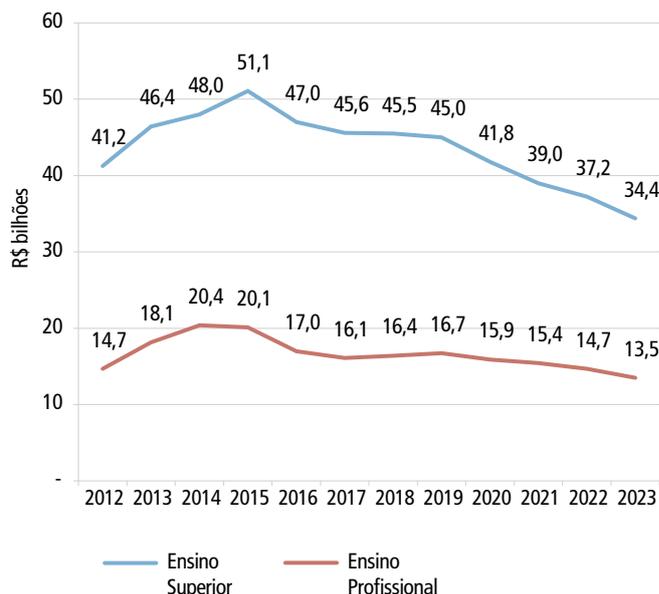


GRÁFICO 6.4 - EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E PROFISSIONAL



Fontes: SIGA Brasil e SIOF. Para dados até 2021: executado; 2022: autorizado; 2023: PLOA. Dados a preços projetados para o início do exercício financeiro de 2023. Dados até 2022: utilização do IPCA apurado (de 2012 a 2021) e do estimado (para 2022), conforme PLOA 2023.

No que tange ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais, no âmbito da educação, merece destaque a aplicação mínima na manutenção e desenvolvimento do ensino e a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

6.2.1 MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

As despesas relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) estão definidas no art. 70 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB) como aquelas “realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis”. Os arts. 70 e 71 da LDB relacionam as despesas que devem e as que não devem ser consideradas como de MDE.

A aplicação mínima em MDE para 2023 deve corresponder ao valor mínimo para 2022 (R\$ 62,8 bilhões) corrigido pelo IPCA acumulado no período de janeiro a dezembro de 2022 (estimado em 7,20% no PLOA 2023), em observância ao disposto no art. 110, inciso II, do ADCT. Assim, o valor mínimo a ser aplicado em MDE em 2023 é de R\$ 67,3 bilhões⁴⁹.

As despesas com MDE estão indicadas no PLOA 2023 pelo identificador de uso - IU 8⁵⁰. O montante chega a R\$ 119,8 bilhões, consideradas todas as fontes de recursos, conforme demonstrado nos Quadros 9A, 9B e 9C da proposta orçamentária. Esse montante indica que se pretende aplicar R\$ 52,5 bilhões além do valor mínimo.

No entanto, nesses R\$ 119,8 bilhões há despesas programadas que, apesar de classificadas como MDE, não devem ser computadas, por força de normas vigentes, na apuração do cumprimento do valor mínimo, tais como: 70% da complementação da União ao Fundeb⁵¹; aplicações da cota parte da União relativa à contribuição social do salário-educação⁵²; e vinculações decorrentes da Lei nº 12.858/2013⁵³, que dispõe sobre a destinação para as áreas de

⁴⁹ Essa informação consta do Quadro 9A no Volume I do PLOA 2023

⁵⁰ De acordo com o art. 7º, § 10, inciso VIII, da LDO 2023, o IU 8 refere-se à identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, observado o disposto nos art. 70 e art. 71 da Lei nº 9.394/1996, no âmbito do Ministério da Educação.

⁵¹ Art. 212-A, inciso VIII, da Constituição c/c o art. 4º, § 3º, da Lei nº 14.113/2020.

⁵² Art. 212, § 5º, da Constituição. No PLOA 2023, esses recursos correspondem à fonte “1133 – Educação Básica, Vedado o Pagamento de Despesas com Pessoal”.

⁵³ Arts. 2º, incisos I e III, e 4º da Lei nº 12.858/2013. No PLOA 2023, esses recursos constituem a fonte “1008 – Educação Pública, com Prioridade para a Educação Básica”.

educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Dessa forma, desconsideradas essas despesas, no PLOA 2023, há previsão de se aplicar R\$ 19,6 bilhões além do valor mínimo exigido na Constituição⁵⁴.

6.2.2 COMPLEMENTAÇÃO PARA O FUNDEB

Em observância ao disposto no art. 12, inciso XII, da LDO 2023, os recursos da complementação da União ao Fundeb, no valor de R\$ 40,0 bilhões, estão alocados na proposta orçamentária em categoria de programação específica (ação 00SB).

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

Constituem recursos do Fundeb, definidos no art. 212-A, inciso II, da Constituição, 20% dos recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios recebidos a título de repartição tributária (FPM, FPE, IPI e ITR) e de arrecadação própria (IPVA, ITCD e ICMS)⁵⁵.

Além disso, em acréscimo aos recursos do Fundeb, há a complementação da União, estimada em R\$ 40,0 bilhões no PLOA 2023, a qual deve corresponder a 17% do aporte total de responsabilidade de Estados e Municípios, em conformidade com o disposto no art. 60, inciso III, do ADCT (redação dada pela EC nº 108/2020). Em 2022, essa complementação foi de 15% dos aportes.

Em 2023, dos recursos da complementação da União, parcela de 10 p.p. será transferida às unidades da Federação, sempre que o valor anual por aluno (VAAF) não alcançar o mínimo definido nacionalmente⁵⁶. Já os demais 7 p.p. serão assim distribuídos: a) 6,25 p.p. às redes públicas de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente⁵⁷; e b) 0,75 p.p. às redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica⁵⁸.

De acordo com o PLOA 2023, essa complementação deverá ser efetuada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com recursos oriundos das fontes “1000 - Recursos Livres da União” (R\$ 21,8 bilhões) e “1008 – Educação Pública, com Prioridade para a Educação Básica” (R\$ 18,2 bilhões).

6.3 SAÚDE

A saúde é direito social fundamental, cuja política pública, no âmbito federal, é conduzida pelo Ministério da Saúde e suas entidades vinculadas. Adicionalmente, conta com garantia de aplicação de recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde (ASPS)⁵⁹, conforme § 2º do art. 198 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Complementar nº 141, de 2012. O presente tópico expõe a evolução dos gastos com saúde, avalia o cumprimento do gasto mínimo constitucional com ASPS e apresenta as programações orçamentárias previstas para a continuidade do enfrentamento da pandemia de Covid-19.

⁵⁴ Segundo metodologia especificada pela Secretaria do Tesouro Nacional para elaboração do Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

⁵⁵ A memória de cálculo das estimativas da complementação está disponível nas Informações Complementares ao PLOA 2023.

⁵⁶ Art. 212-A, inciso V, alínea a, da Constituição.

⁵⁷ Art. 60, § 1º, inciso III, do ADCT (redação dada pela EC nº 108/2020).

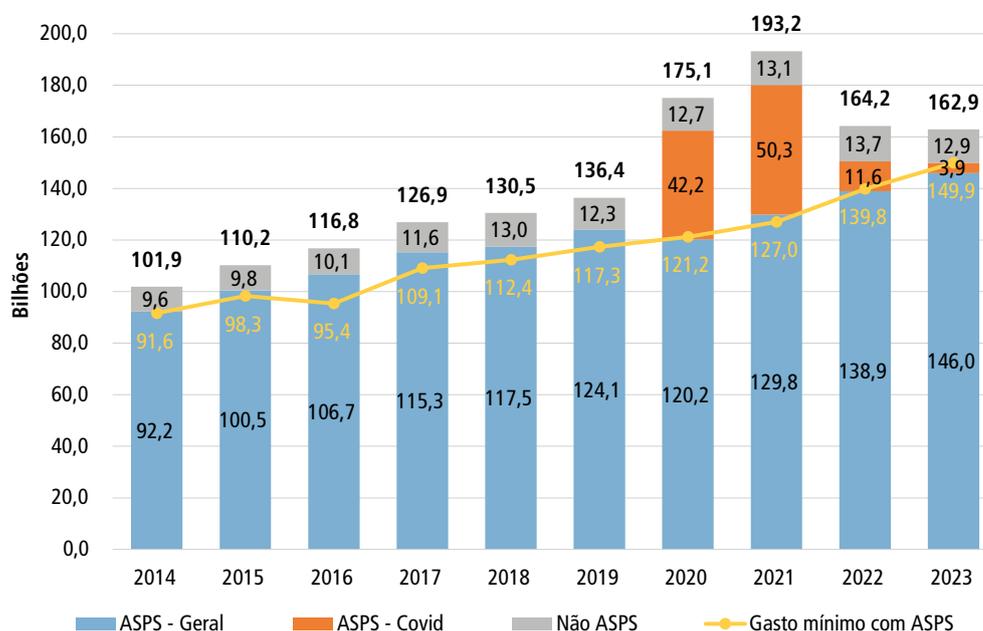
⁵⁸ Art. 60, § 2º, inciso I, do ADCT (redação dada pela EC nº 108/2020).

⁵⁹ São consideradas despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) aquelas que atendam ao art. 2º da Lei Complementar nº 141, de 2012. O art. 3º da Lei elenca uma vasta gama de gastos com saúde considerados como ASPS para fins de apuração do gasto mínimo constitucional. O art. 4º, por sua vez, exclui dessa classificação alguns dispêndios que, embora feitos pelo Ministério da Saúde, não contam para fins de apuração do piso, destacando-se: pessoal inativo e pensionista; pessoal ativo quando em atividade alheia à saúde; assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal; estruturação ou manutenção de academias de saúde; abastecimento de água, esgotamento sanitário ou resíduos sólidos em municípios com até 50.000 habitantes, exclusive em regiões metropolitanas ou regiões integradas de desenvolvimento econômico; entre outros.

6.3.1 EVOLUÇÃO DOS GASTOS FEDERAIS COM SAÚDE

O gráfico 6.5 apresenta a evolução das despesas totais do Ministério da Saúde, em valores nominais, no período de 2014 a 2023. Foram destacadas as despesas classificadas como ASPS, assim como a parcela dessas realizadas no enfrentamento à pandemia de Covid-19⁶⁰. O gráfico também apresenta a evolução do gasto mínimo com ASPS, permitindo visualizar como foi o seu atendimento no período.

GRÁFICO 6.5 – DESPESAS TOTAIS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE (2014-2023) – VALORES NOMINAIS



Fontes: SIGA Brasil e SIOP. Para dados até 2021: executado; 2022: autorizado; 2023: PLOA. Dados a preços correntes. Dados relativos ao órgão orçamentário 36000 – Ministério da Saúde.

Observa-se que tanto os recursos efetivamente destinados a ASPS quanto o valor do piso são crescentes, em valores nominais, ao longo do tempo, com pontos específicos discrepantes. No caso do piso⁶¹, houve redução em 2016, primeiro ano de vigência da regra instituída pela EC nº 86, de 2015, quando o montante do piso passou a corresponder a 13,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do respectivo exercício financeiro, com previsão de aumento progressivo ao longo de cinco anos até alcançar 15%. Ainda em 2016, com a aprovação da EC nº 95, o cálculo do piso foi novamente alterado, desta vez para ser corrigido pela inflação nos moldes do Novo Regime Fiscal, o que provocou a retomada do crescimento nominal do piso.

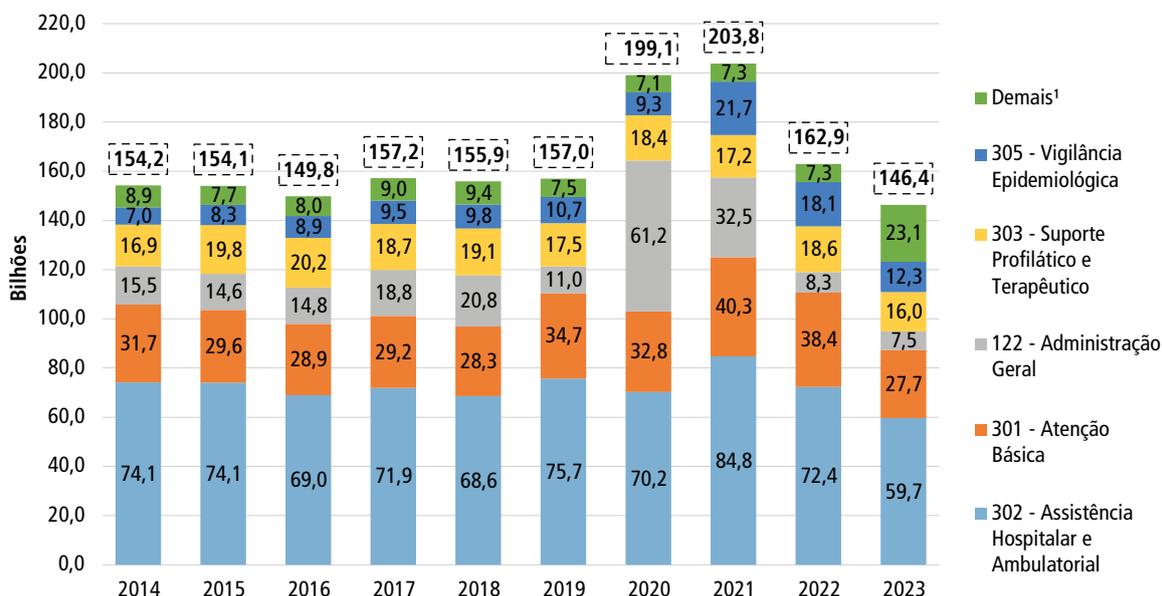
Deve-se destacar, também, o efeito da pandemia de Covid-19 nas despesas do Ministério da Saúde. Em 2020, quando teve início o enfrentamento, além dos recursos destinados por meio de créditos extraordinários, parte das emendas parlamentares foram remanejadas durante o exercício para o atendimento da emergência, fato similar ao ocorrido em 2021. Já em 2022, os recursos para a continuidade do enfrentamento da pandemia passaram a fazer parte da própria programação originária da Pasta.

O Gráfico 6.6, por sua vez, traz a evolução das despesas primárias com saúde em valores reais, ou seja, corrigidos pelo efeito da inflação. Neste gráfico, consideram-se apenas os gastos classificados na função orçamentária Saúde – o que exclui despesas com previdência e encargos especiais – e apresenta-se a distribuição das despesas por subfunção orçamentária.

⁶⁰ Uma pequena parte (menos de 0,3%) dos recursos destinados ao enfrentamento da pandemia não integrou o piso, e foi classificado como “Não ASPS” no gráfico.

⁶¹ A forma de apuração do piso constitucional de gastos em saúde na esfera federal sofreu profunda alteração a partir de 2015. Pela regra anterior (prevista na Lei Complementar nº 141, de 2012), o montante mínimo para aplicação em ASPS a cada ano corresponderia ao valor empenhado no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB. Com a EC nº 86, de 2015, esse montante passou a corresponder a 15% da receita corrente líquida (RCL) do respectivo exercício financeiro, sendo autorizado que tal percentual viesse a ser alcançado progressivamente ao longo de cinco anos, começando em 2016 com 13,2%. Entretanto, com a EC nº 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, o piso de 15% da RCL foi antecipado para 2017 e, a partir desse ponto, corrigido pelo IPCA acumulado juntamente com o teto de gastos.

GRÁFICO 6.6 – DESPESAS PRIMÁRIAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE NA FUNÇÃO SAÚDE, POR SUBFUNÇÃO – VALORES REAIS



Fontes: SIGA Brasil e SIOP. Para dados até 2021: executado; 2022: autorizado; 2023: PLOA. Dados a preços projetados para o início do exercício financeiro de 2023. Dados até 2022: utilização do IPCA apurado até julho/2022, e o estimado para o restante de 2022, conforme Relatório Focus de 05/08/2022 (atualizações dos últimos 30 dias). Dados de 2023: deflacionados pelo IPCA estimado de 2023, conforme Relatório Focus de 19/08/2022 (atualizações dos últimos 30 dias). (1) Entre as demais subfunções, foram incluídas as dotações relativas às reservas específicas de que trata o art. 13, § 5º, da LDO, destinadas ao atendimento das emendas individuais, de bancada estadual e de relator-geral, classificadas com a função “Reserva de Contingência”.

Conforme se observa, o gasto primário na função saúde manteve-se estável entre 2014 e 2019. Em 2020 e 2021 houve destacável aumento nas despesas primárias do setor, devido aos gastos direcionados ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, em especial na subfunção “Administração Geral”, que foi utilizada pelo Ministério da Saúde para atender indistintamente despesas com atenção primária ou hospitalar/ambulatorial relacionadas à pandemia. Para 2023, contudo, o gasto proposto é o menor da série histórica em termos reais.

Destaque-se que a classe “Demais”, no gráfico apresentado, agrupa as subfunções menos representativas dos gastos do Ministério. Esse não é o caso, contudo, do valor para 2023, que incorpora as reservas específicas constituídas para o atendimento das emendas individuais, de bancada estadual e de relator-geral, no valor de R\$ 20,1 bilhões. Com a efetiva elaboração das referidas emendas durante o processo orçamentário, os gastos das subfunções destacadas no gráfico subirão, mas ainda não será suficiente para alcançar o patamar de autorizações de despesas para o exercício corrente, haja vista o orçamento na função Saúde para 2023, como um todo, estar, em termos reais, cerca de R\$ 16,6 bilhões abaixo do valor de 2022, já incluídas as reservas para emendas.

6.3.2 GASTO MÍNIMO CONSTITUCIONAL COM ASPS NO PLOA 2023

Atualmente é o art. 110, inciso II, do ADCT que dispõe sobre a forma de correção do gasto mínimo com ASPS, de que cuida o § 2º do art. 198 da Constituição. A EC nº 113/2021, por sua vez, alterou a metodologia de aplicação do IPCA sobre os limites individualizados para as despesas primárias instituídos pelo Novo Regime Fiscal, o que ocasionou mudança também na correção do gasto mínimo com saúde.

Para o exercício de 2023, a aplicação mínima em ASPS deve corresponder ao valor do mínimo calculado para 2022 corrigido pela variação do IPCA apurado em 2022 ao final do exercício⁶². Para fins de elaboração da proposta orçamentária, o índice considerado foi de 7,20%.

⁶² Os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária - RREOs apresentam o entendimento de que a correção do piso de ASPS deve empregar o IPCA apurado no exercício, e não o IPCA estimado constante da LOA.

Assim, uma vez que o valor mínimo para 2022 alcançou R\$ 139,8 bilhões⁶³, o PLOA 2023 deve consignar recursos da ordem de, no mínimo, R\$ 149,9 bilhões para ASPS. Esclareça-se que, em função do critério de cálculo para os pisos constitucionais, eventuais gastos em montante superior em 2022 não impactam a aplicação mínima para 2023.

Antes da vigência da citada disposição constitucional para cálculo do piso, a Lei nº 12.858/2013 havia destinado à saúde parcela das receitas da União provenientes dos *royalties* e da participação especial pela exploração de petróleo e gás natural. Referida lei, em seu art. 4º, dispôs que tais recursos seriam aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição. No entanto, o art. 3º da EC nº 86/2015, que determinou a execução impositiva de emendas individuais⁶⁴, revogou o dispositivo da Lei nº 12.858/2013 ao estabelecer que as despesas com ASPS custeadas com recursos oriundos da exploração de petróleo e gás natural seriam computadas para fins de cumprimento do piso constitucional. Ocorre que uma medida liminar concedida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5595/DF suspendeu a eficácia do art. 3º da EC nº 86/2015, tornando novamente aplicável o art. 4º da Lei nº 12.858/2013⁶⁵. Em decorrência, as despesas com ASPS custeadas com recursos provenientes da exploração de petróleo e gás natural voltam a ser computadas em acréscimo ao piso constitucional⁶⁶. No PLOA 2023, essas despesas alcançam R\$ 945,2 milhões, como consta da Tabela 6.1.

**TABELA 6.1 – DESPESA PROGRAMADA COM SAÚDE
E PISO CONSTITUCIONAL NO PLOA 2023**

R\$ milhões	
Itens	Valor
I. Dotações classificadas como ASPS	149.918,7
II. Dotações suportadas por royalties e participação especial (art. 4º da Lei nº 12.858/2013)	945,2
Total programado no PLOA 2023 (I + II)	150.863,9
Piso constitucional da saúde¹	149.879,3

Fonte: PLOA 2023. (1) Piso constitucional estimado considerando IPCA de 7,20% para o exercício de 2022, conforme previsto pelo Poder Executivo no PLOA 2023.

As programações passíveis de cômputo para atendimento do piso constitucional - classificadas com o identificador de uso 6 (IU 6) nos termos do art. 7º, § 10, inciso VII, da Lei nº 14.436, de 2022 (LDO 2023) - totalizam R\$ 149,9 bilhões e a parcela suportada por recursos referentes a *royalties* e participação especial – a ser aplicada em acréscimo ao referido piso e classificadas com o identificador de uso 0 (IU 0) – alcança o montante de R\$ 0,9 bilhão no PLOA 2023.

Cumpra destacar que, no montante de R\$ 149,9 bilhões, são consideradas despesas da ordem R\$ 634,7 milhões alocadas na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Ocorre que, a partir da entrada em vigor da Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019), essas entidades da administração indireta passaram a constituir órgãos setoriais específicos, e não mais unidade orçamentária vinculada ao órgão supervisor⁶⁷. Por sua

⁶³ Aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) por exercício:

a) 2017, R\$ 109,1 bilhões (15% da receita corrente líquida realizada em 2017, de R\$ 727.254,3 milhões, conforme Relatório Resumido da Execução Orçamentária publicado pela Portaria nº 69, de 29/01/2018);

b) 2018, R\$ 112,4 bilhões (valor mínimo de 2017 acrescido de 3,00%, correspondentes ao IPCA acumulado de jul/2016 a jun/2017);

c) 2019, R\$ 117,3 bilhões (valor mínimo de 2018 acrescido de 4,39%, correspondentes ao IPCA acumulado de jul/2017 a jun/2018);

d) 2020, R\$ 121,2 bilhões (valor mínimo de 2019 acrescido de 3,37%, correspondentes ao IPCA acumulado de jul/2018 a jun/2019);

e) 2021, R\$ 127,0 bilhões (valor mínimo de 2017 acrescido de 16,43%, correspondentes ao IPCA acumulado de jan/2017 a dez/2020, em razão da mudança de cálculo promovida pela EC nº 113/2021);

f) 2022, R\$ 139,8 bilhões (valor mínimo de 2021 acrescido de 10,06%, correspondentes ao IPCA de 2021).

⁶⁴ A EC nº 86/2015 determinou ainda que metade do montante alocado por meio de emendas individuais deve ser destinada a ASPS (§ 9º do art. 166 da Constituição, com a redação da EC nº 86/2015). Essa parcela, que correspondia a 0,6% da RCL até 2017 e, a partir de 2018, passou a ser corrigida pelo IPCA, deve obrigatoriamente ser computada para fins do atendimento do valor mínimo a ser aplicado pela União (§ 10 do art. 166 da Constituição, com a redação dada pela EC nº 86/2015).

⁶⁵ Referida ADI teve seu julgamento iniciado pelo STF, em sessão virtual, em 02/09/2022.

⁶⁶ Para detalhes, ver a Nota Técnica Conjunta nº 4/2019, relativa ao PLOA 2020, pág. 41 (disponível em https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2020/ntc_04_19_LOA-2020.pdf).

⁶⁷ Art. 3º, § 1º da Lei nº 13.848/2019:

§ 1º Cada agência reguladora, bem como eventuais fundos a ela vinculados, deverá corresponder a um órgão setorial dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Pessoal Civil da Administração Federal, de Organização e Inovação Institucional, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação e de Serviços Gerais.

vez, a Lei Complementar nº 141/2012 determina que os recursos da União a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde devem ser repassados ao Fundo Nacional de Saúde e às demais unidades orçamentárias que “compõem o órgão Ministério da Saúde”⁶⁸. Dessa forma, por ter sido desvinculada orçamentariamente do Ministério da Saúde, nos termos da lei, as despesas com ASPS a serem executadas pela Anvisa não devem ser computadas no piso da saúde. Isso implica redução das despesas passíveis de cômputo para atendimento do piso constitucional para R\$ 149,3 bilhões.

Ainda dentro do referido montante, há R\$ 19,6 bilhões em reservas específicas destinadas ao atendimento de emendas individuais (EC nº 86/2015), de bancada estadual com execução obrigatória (EC nº 100/2019) e de relator-geral⁶⁹.

A Tabela 6.2 apresenta resumidamente a composição dos valores classificados no PLOA 2023 como ASPS.

TABELA 6.2 – DOTAÇÕES CLASSIFICADAS COMO ASPS NO PLOA 2023

R\$ milhões

Item	Valor
ASPS (programações gerais)	130.302,8
ASPS (programações regulares)	125.727,8
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	634,7
ASPS (enfrentamento da pandemia de Covid-19)	3.940,3
Reservas Específicas para Atendimento de Emendas	19.615,9
Emendas individuais (EC nº 86/2015)	5.852,4
Emendas de Bancada (EC nº 100/2019)	3.846,0
Emendas de Relator-Geral	9.917,5
Total	149.918,7

Fonte: PLOA 2023.

A criação, no PLOA como um todo, de reservas específicas para o atendimento das citadas emendas decorre do art. 13, § 5º, da LDO 2023⁷⁰, mas sua classificação como ASPS merece atenção. De acordo com a Constituição, metade do montante das emendas individuais (R\$ 5,9 bilhões) tem destinação assegurada a essas despesas, o que foi efetivado no projeto. Quanto às emendas de bancada estadual, embora não haja normativo que vincule essa destinação, o art. 13, § 6º, da LDO 2023⁷¹ autoriza que até metade da reserva prevista para essas emendas (R\$ 3,8 bilhões) seja identificada como ASPS, o que foi inserido na proposta.

Para o caso das emendas de relator-geral, alocou-se como ASPS montante equivalente a 51% (R\$ 9,9 bilhões) do total da reserva de que trata o art. 13, § 5º, inciso III, da LDO 2023. Ressalte-se, contudo, não haver normativo que autorize essa alocação, haja vista que o § 7º do citado artigo⁷² recebeu veto presidencial (ainda pendente de apreciação pelo Congresso Nacional). Isso porque somente as despesas que atendam aos arts. 2º e 3º da Lei Complementar nº 141, de 2012, podem ser consideradas para o alcance do gasto mínimo do setor. Ou seja, sem a autorização excepcional da LDO, o montante alocado na reserva de contingência destinada ao

⁶⁸ Art. 12 da LC 141/2012:

Art. 12. Os recursos da União serão repassados ao Fundo Nacional de Saúde e às demais unidades orçamentárias que compõem o órgão Ministério da Saúde, para ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde.

⁶⁹ Além desse valor, constam da programação do Ministério da Saúde mais R\$ 503 milhões em reserva de contingência destinada ao atendimento de emendas de relator-geral classificadas como IU 0 (recursos não destinados à contrapartida ou à identificação de despesas com ações e serviços públicos de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino ou primeira infância, conforme art. 7º, § 10, inciso I, da LDO 2023).

⁷⁰ Art. 13. (...)

§ 5º O Projeto de Lei Orçamentária de 2023 conterá reservas específicas para atender a:

I - emendas individuais, em montante correspondente ao previsto no art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - emendas de bancada estadual de execução obrigatória, em montante correspondente ao previsto no art. 3º da Emenda Constitucional nº 100, de 2019; e

III - emendas classificadas com identificador de resultado primário 9 (RP9), no montante resultante da soma das reservas previstas nos incisos I e II.

⁷¹ Art. 13. (...)

§ 6º No máximo a metade dos valores destinados à reserva prevista no inciso II do § 5º poderá ser identificada com IU 6 e considerada para a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde no âmbito do Projeto de Lei Orçamentária de 2023.

⁷² Art. 13. (...)

(VETADO) § 7º No máximo a metade dos valores destinados ao atendimento do inciso III do § 5º poderá ser considerada para fins de cumprimento dos limites mínimos de despesa estabelecidos por normas constitucionais.

atendimento das emendas de relator-geral não deveria ser classificado, na proposta orçamentária, para fins de cumprimento do referido mínimo. Assim, caberá ao Parlamento, após a inclusão de todas as emendas, apurar o piso e eventualmente efetuar os ajustes necessários para que o autógrafo atenda às disposições constitucionais.

Cumpre ainda mencionar que o PLOA 2023 não trouxe dotações condicionadas à aprovação legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição no âmbito do Ministério da Saúde.

6.3.3 PROGRAMAÇÕES RELACIONADAS AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NO PLOA 2023

Na mesma linha do PLOA 2022, o projeto para 2023 traz identificação de recursos destinados ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus. Em que pese não haver categoria de programação específica reservada a esse propósito, é possível identificar plano orçamentário com tal finalidade na base de dados do PLOA 2023. Trata-se de classificação meramente gerencial, mas que permite identificar a perspectiva de aplicação de aproximadamente R\$ 3,9 bilhões, conforme Tabela 6.3.

TABELA 6.3 – DOTAÇÕES RELACIONADAS AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19¹

R\$ milhões

Unidade Orçamentária	Programa	Ação	IU	Valor
36201 - Fundação Oswaldo Cruz	5023 - Vigilância em Saúde	20YE - Aquisição e Distribuição de Imunobiológicos para Prevenção e Controle de Doenças	6	1.790,3
36901 - Fundo Nacional de Saúde	5017 - Assistência Farmacêutica no SUS	4368 - Promoção da Assistência Farmacêutica por Meio da Disponibilização de Medicamentos e Insumos em Saúde do Componente Estratégico	6	265,0
	5023 - Vigilância em Saúde	20YE - Aquisição e Distribuição de Imunobiológicos para Prevenção e Controle de Doenças	6	1.885,0
Total				3.940,3

Fonte: PLOA 2023. (1) Dotações identificadas com o Plano Orçamentário CV19.

6.4 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

As despesas com pessoal e encargos sociais (GND 1) dizem respeito ao gasto com a folha de pagamento do pessoal civil e militar, abrangendo ativos, inativos e pensionistas e sentenças judiciais, inclusive precatórios e requisições de pequeno valor.

O gasto total com pessoal em 2023 foi estimado em R\$ 395,9 bilhões, montante 8,0% superior ao total autorizado para esse grupo de despesa em 2022 (R\$ 366,5 bilhões). No PLOA 2023, a parcela da despesa com pessoal correspondente à contribuição patronal para o regime próprio de previdência do servidor, de natureza financeira, é de R\$ 26,6 bilhões. Já a parcela de natureza primária é de R\$ 369,3 bilhões. Esse valor, que se inclui integralmente entre as despesas obrigatórias, indica acréscimo de 8,3% em relação ao autorizado em 2022 para despesas primárias com pessoal, de R\$ 341,0 bilhões. Referido crescimento é superior ao percentual de 7,2% de atualização do limite de despesas primárias previsto na EC nº 95/2016, recentemente alterada pelas Emendas Constitucionais nºs 113 e 114/2021, considerando apenas a variação entre os limites de 2022 e de 2023.

O crescimento na estimativa da despesa primária com pessoal para 2023 decorre basicamente das mesmas razões que foram indicadas no PLOA 2022, quais sejam: acordos coletivos de trabalho de empresas estatais dependentes; inclusão de servidores civis e militares dos extintos Territórios Federais de Rondônia, Roraima e Amapá em Quadro em Extinção da Administração Pública Federal, em cumprimento ao disposto nas Emendas Constitucionais nº 60, de 11 de novembro de 2009, nº 79, de 27 de maio de 2014, e nº 98, de 6 de dezembro de 2017; anualização de provimentos de cargos efetivos ocorridos em 2022; impacto orçamentário decorrente

da Lei nº 13.954, de 2019, que reestrutura o Sistema de Proteção Social dos militares das Forças Armadas; previsão para provimentos de cargos efetivos e comissionados, para concessão de vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estrutura de carreiras; outras despesas decorrentes do crescimento vegetativo da folha de pagamento de pessoal e encargos sociais e crescimento dos precatórios expedidos contra a Fazenda pública federal.

As despesas com pessoal e encargos sociais encontram-se programadas por Poder e órgão autônomo conforme a Tabela 6.4.

TABELA 6.4 – DISTRIBUIÇÃO DOS GASTOS COM PESSOAL E ENCARGOS POR PODER - PLOA 2023

R\$ bilhões

Poder / Órgão Autônomo	Despesa				% da RCL	
	Primária		Financeira	Total	Limite ⁽¹⁾	PLOA 2023 ⁽²⁾
	Valor	%				
Legislativo	11,2	3,0%	0,7	11,9	2,500%	0,97%
Judiciário	40,1	10,9%	5,5	45,6		
Judiciário (exceto TJDFT)	37,5	10,2%	5,1	42,6	6,000%	3,26%
TJDFT	2,6	0,7%	0,4	3,0	0,399%	0,23%
MPU	5,8	1,6%	0,9	6,7		
MPU (exceto MPDFT)	5,0	1,4%	0,7	5,7	0,600%	0,44%
MPDFT	0,8	0,2%	0,2	1,0	0,133%	0,07%
DPU	0,4	0,1%	0,1	0,5		
Executivo (exceto Ex-Territórios, sent. judiciais e FCDF)	279,0	75,5%	18,3	297,3	37,900%	24,25%
Outros Encargos	32,8	8,9%	1,1	33,9		
Ex-Território de Roraima	1,1	0,3%	0,1	1,2	0,099%	0,09%
Ex-Território do Amapá	1,6	0,4%	0,1	1,7	0,169%	0,14%
FCDF	19,0	5,1%	0,2	19,2	2,200%	1,65%
Sentenças Judiciais	11,1	3,0%	0,7	11,8		
TOTAL	369,3	100,0%	26,6	395,9	50,000%	32,05%

Fonte: PLOA 2023 (Mensagem Presidencial)

1) Limite previsto na LRF e no Decreto nº 10.120/2019; 2) considera-se somente a parcela primária em relação à RCL prevista para 2023, de R\$ 1.150,96 bilhões.

Nota-se a proeminência do Poder Executivo nesse tipo de despesa. Do valor total das despesas primárias com pessoal, 75,5% são alocados para esse Poder (R\$ 279,0 bilhões). Do restante, 10,9% (R\$ 40,1 bilhões) são aplicados pelo Judiciário, 3,0% (R\$ 11,2 bilhões) pelo Legislativo, 1,6% (R\$ 5,8 bilhões) pelo MPU, 0,1% (R\$ 0,4 bilhão) pela DPU e 8,9% (R\$ 32,8 bilhões) em Outros Encargos.

Quanto aos limites da LRF, verifica-se que a previsão de gastos é inferior aos limites estabelecidos nos arts. 19, inciso I, e 20, inciso I, da LRF⁷³, ainda que, nessa avaliação, não tenha sido computada a parcela financeira e nem efetuadas as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 do mesmo diploma.

⁷³ Art. 19. Para os fins do disposto no [caput do art. 169 da Constituição](#), a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

[...]

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

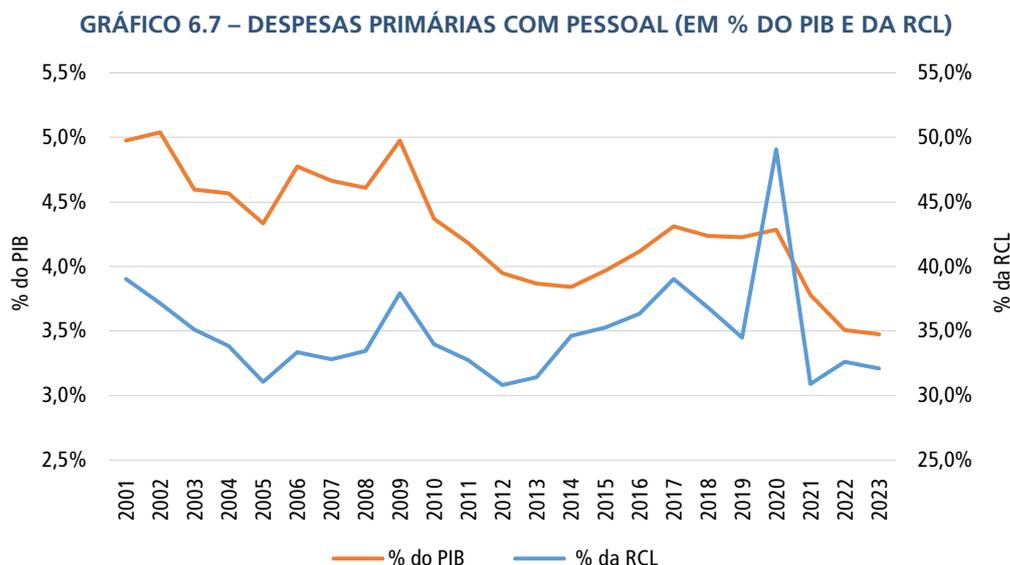
b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os [incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição](#) e o [art. 31 da Emenda Constitucional nº 19](#), repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

Varição da despesa primária com pessoal e encargos sociais no período de 2001 a 2023

A despesa primária com pessoal e encargos sociais apresenta crescimento nominal acumulado de 401,4%, cotejando-se a despesa executada em 2001 com a de 2021 (último exercício encerrado). No mesmo período, a receita corrente líquida teve crescimento nominal de 533,4% e o PIB de 556,4%. Num período mais recente, as despesas primárias com pessoal e encargos sociais passaram de 3,8% do PIB em 2014 para 4,3% do PIB em 2017, mantendo-se próximo a esse nível até 2020, conforme apresentado no Gráfico 6.7. Em 2021 essa relação apresentou queda acentuada, chegando aos mesmos 3,8% do PIB de 2014, valor mais baixo da série. Ainda na trajetória descendente, a previsão para 2022 e 2023 é de que represente 3,5% do PIB.



Fontes: PLOA 2023 e SIGA Brasil. PIB - retirado de SGS - Sistema Gerenciador de Séries Temporais (bc.gov.br) – série código 1207, consulta em 05/09/2022. Receita Corrente Líquida – RCL – retirada de Série Histórica da Receita Corrente Líquida (RCL) - 2022 - Julho — Tesouro Transparente – consulta em 05/09/2022. Nota: Cálculo da despesa relativa à RCL não considera as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 da LRF. Valores da despesa executada de 2001 a 2021, autorizado para 2022 e projeto de lei para 2023.

Pelo Gráfico 6.7 é possível verificar que, entre os anos de 2012 e 2017, os gastos com pessoal crescem em termos nominais em ritmo superior à RCL, movimento que se mostra mais substancial em 2017, quando chegam à proporção de 39,0% da RCL. O aumento dessa despesa em relação à RCL se justifica, basicamente: (i) pela desaceleração da arrecadação em virtude do mau desempenho do PIB; ii) pelos reajustes concedidos a partir de 2016 aos servidores públicos federais; iii) pelos benefícios fiscais concedidos; iv) pela contratação de servidores para preenchimento de vacâncias; v) pela aprovação de normas que autorizaram a reintegração dos servidores dos ex-territórios ao quadro de pessoal da União.

Em 2018 e 2019, o percentual de comprometimento da RCL com despesas de pessoal cai a 36,8% e 34,5% da RCL, respectivamente. Volta a subir em 2020, quando representou 49,1% da RCL (não consideradas as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 da LRF), em decorrência principalmente da queda brusca de receitas públicas. Em 2021, com a recuperação da arrecadação da receita (crescimento de 63,0% da RCL em relação a 2020, e de 17,3% em relação a 2019), esse percentual foi reduzido a 30,9% da RCL, retomando a tendência de queda observada desde 2018 e ficando próximo ao menor nível da série, que foi de 30,8% da RCL em 2012⁷⁴. A expectativa é de que alcance 32,6% da RCL em 2022 e 32,1% da RCL em 2023, patamares que, embora estejam em alta em relação a 2021, ainda são inferiores aos observados de 2014 a 2020.

⁷⁴ Pela trajetória observada nos anos recentes, nota-se a grande exposição desse percentual à conjuntura econômica e, principalmente, à variação dos elementos que compõem a metodologia de cálculo da RCL. Em 2019, por exemplo, as receitas brutas consideradas no referido cálculo somaram R\$ 1.619,0 bilhões e as despesas deduzidas foram de R\$ 785,3 bilhões, apurando-se uma RCL de R\$ 905,7 bilhões. Já em 2020, as receitas somaram R\$ 1.513,7 bilhões (queda de 6,5% em relação a 2019) e as despesas, R\$ 816,7 bilhões (alta de 4,0% em relação a 2019), com RCL apurada de R\$ 651,9 bilhões (queda de 28,0% em relação a 2019). Dessa forma, a despesa primária com pessoal cresceu nesse ano 2,4%, enquanto o percentual de comprometimento dessa despesa com a RCL elevou-se de 34,5%, em 2019, para 49,1%, em 2020, chegando bem próximo ao limite da LRF de 50%. Portanto, embora esse indicador seja o legalmente utilizado para se avaliar esse grupo de despesa, os resultados desse percentual não podem ser utilizados isoladamente para embasar estudos sobre os rumos da despesa com pessoal e encargos sociais do governo federal.

Anexo V ao PLOA

O Anexo V do PLOA 2023 prevê impacto primário de R\$ 3,4 bilhões para provimento, admissão ou contratação de 52.444 servidores, distribuídos em todos os Poderes, conforme apresentado na Tabela 6.5. Além disso, contém autorizações para reajustes remuneratórios, concessões de vantagens e alteração na estrutura de carreiras no montante de R\$ 13,3 bilhões. O impacto total na despesa primária em 2023, portanto, será de R\$ 16,7 bilhões. A partir de 2023, o impacto anualizado da citada despesa será de R\$ 23,6 bilhões.

TABELA 6.5 - DISTRIBUIÇÃO DAS AUTORIZAÇÕES DO ANEXO V

R\$ milhões

I. CRIAÇÃO E/OU PROVIMENTOS DE CARGOS, FUNÇÕES E GRATIFICAÇÕES, EXCETO REPOSIÇÃO								
Poder / Órgão Autônomo	Criação Qtde	PROVIMENTO						
		Qtde	Despesa em 2023			Despesa Anual a partir de 2024		
			Primária	Financeira	Total	Primária	Financeira	Total
Legislativo		520	128,0	9,7	137,6	181,8	13,4	195,2
Judiciário	1.525	5.027	732,5	106,9	839,4	832,4	119,0	951,4
MPU e CNMP	42	183	32,5	2,8	35,3	50,4	3,8	54,1
DPU	31	57	7,4	0,3	7,7	14,4	0,7	15,1
Executivo	1.177	46.657	2.552,5	596,8	3.149,3	3.721,8	820,8	4.542,6
SUBTOTAL	2.775	52.444	3.452,9	716,4	4.169,3	4.800,8	957,7	5.758,5
II. CONCESSÃO DE VANTAGEM, ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA DE CARREIRAS E AUMENTO DE REMUNERAÇÃO								
Legislativo								
Judiciário			1.959	290,5	2.249,5	3.073,2	459,9	3.533,1
MPU e CNMP			224,9	26,5	251,4	394,7	54,3	449,0
DPU			75,6	9,3	84,9	88,8	11,2	100,0
Executivo			11.007,7	847,2	11.854,9	15.253,5	1.174,3	16.427,7
SUBTOTAL			13.267,2	1.173,4	14.440,6	18.810,3	1.699,6	20.509,8
TOTAL			16.720,1	1.889,8	18.610,0	23.611,1	2.657,3	26.268,3

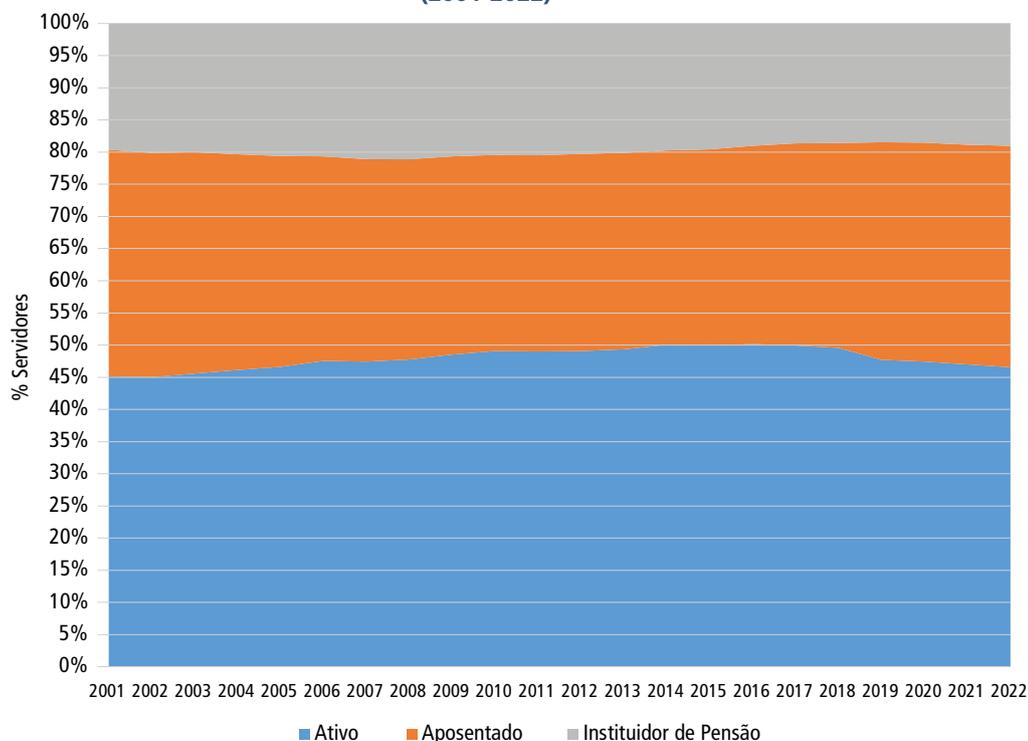
Fonte: Anexo V, PLOA 2023.

O Anexo V também contém autorização para a criação de 2.775 novos cargos, funções e gratificações. Desses, 1.177 são no âmbito do Executivo, dos quais 1.129 são relativos ao anteprojeto de lei que cria os cargos comissionados de militares - CCM e as Gratificações de Militares Fora da Força – GMFF e 48 ao anteprojeto de lei da Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD.

Avaliação dos quantitativos de servidores da União por vínculo de 2001 a 2022

De acordo com o Painel Estatístico de Pessoal do Governo Federal, em 2022 o Poder Executivo possuía 1.269.658 servidores, sendo 591.346 (46,6%) ativos, 437.100 (34,4%) aposentados e 241.212 (19,0%) instituidores de pensão. A participação relativa desses três tipos de vínculo com a Administração Pública observada em 2022 é bem próxima à verificada em 2001, quando 45,2% dos 1.095.485 servidores encontravam-se ativos, 35,2% aposentados e 19,6% recebendo pensão. No entanto, essa relação não foi constante ao longo do período de 20 anos, conforme trajetória demonstrada no Gráfico 6.8, e pode trazer algumas informações sobre a condução da política de contratações e manutenção da mão de obra ativa, bem como sobre o contingente de servidores inativos do Poder Executivo.

GRÁFICO 6.8 – PARTICIPAÇÃO RELATIVA DE SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO POR SITUAÇÃO DE VÍNCULO (2001-2022)



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal - [painelpep.qvw \(planejamento.gov.br\)](http://painelpep.qvw.planejamento.gov.br) – acessado em 29/08/2022.

Houve crescimento gradual do quantitativo de pessoal ativo do Poder Executivo de 2001 a 2016. Nesse ano, o Poder Executivo chegou a contar com 656.212 servidores ativos, maior quantitativo da série e com crescimento de 32,6% em relação ao número de servidores ativos de 2001. Com esse crescimento, em 2016 a participação relativa de servidores ativos em relação ao total de servidores do Poder Executivo chegou a representar 50,2%, também a maior proporção da série. A partir de 2017, a quantidade de servidores ativos começa a cair, com redução mais expressiva de 2018 para 2019.

O quantitativo de servidores aposentados do Poder Executivo se manteve abaixo dos 400 mil de 2001 a 2015 e chegou a 402.101 servidores em 2016, com crescimento de 4,2% em relação a 2001. Esse baixo crescimento conjugado com o aumento do número de servidores ativos fez com que em 2016 a participação relativa do quantitativo de servidores aposentados sobre o total de servidores representasse 30,8%. De 2017 a 2020 houve crescimento de 10,6% no número de servidores aposentados, fazendo com que essa proporção voltasse a ficar próxima a 35%. Esse movimento pode ter sido influenciado pelo cenário de mudanças nas regras para a concessão de aposentadoria vivenciado no período.

Em razão da natureza do vínculo, houve pouca variação no grupo de servidores instituidores de pensão em relação ao total de servidores do Poder Executivo de 2001 a 2022. Esse grupo representou cerca de 20% do total ao longo do período.

6.4.1. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADOS DOS REGIMES PRÓPRIOS

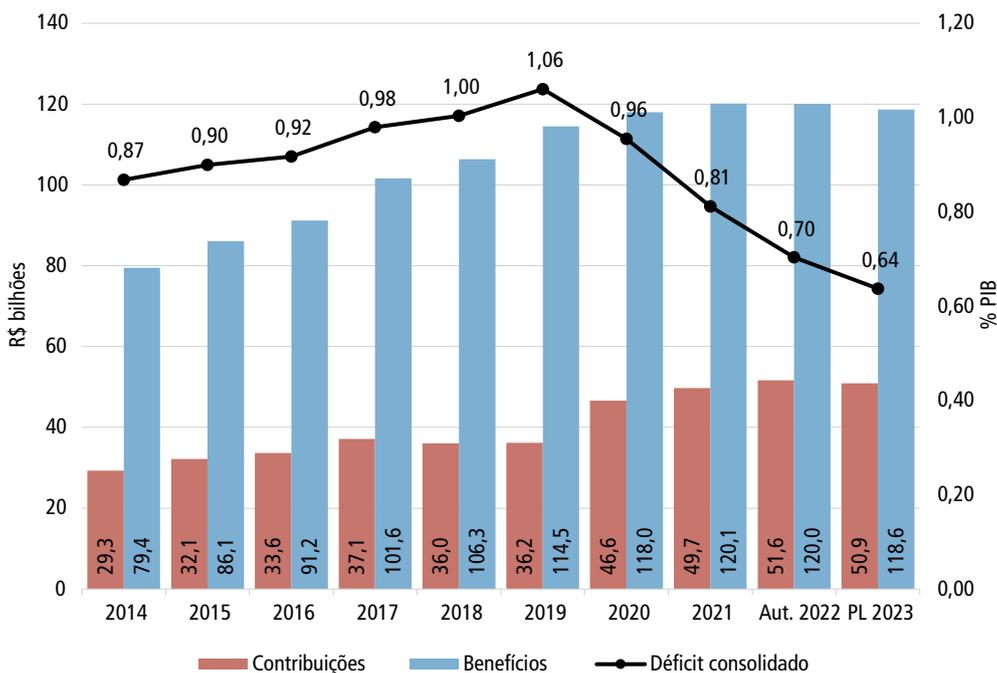
O atual Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS), previsto no art. 40 da Constituição, constitui sistema previdenciário de caráter contributivo e solidário, baseado na arrecadação de contribuições patronal, de servidores civis ativos, de inativos e de pensionistas. Em paralelo ao RPPS, existem o regime de pensões de militares e os pagamentos de inativos militares.

O PLOA 2023 projeta déficit consolidado do RPPS e do sistema de pensões militares de R\$ 67,7 bilhões⁷⁵,

⁷⁵ Incluídas as receitas e despesas do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF.

correspondentes a 0,64% do PIB - percentual menor do que o previsto para 2022 (0,70% do PIB). O gráfico 6.9 apresenta os resultados consolidados do RPPS e das pensões militares nos últimos anos, em valores correntes e em percentual do PIB. Os gastos com a inatividade remunerada dos militares não estão contemplados neste gráfico.

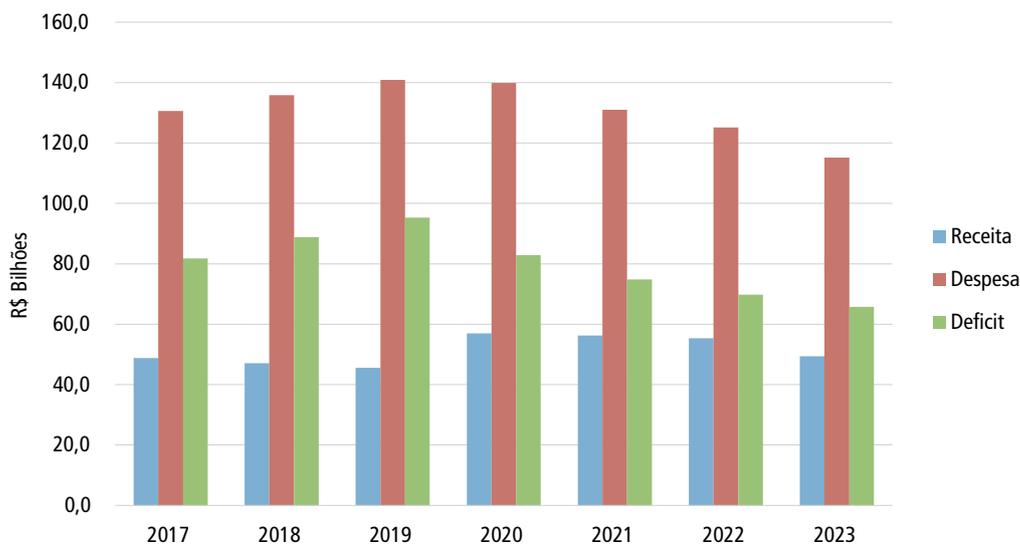
GRÁFICO 6.9 – REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES DA UNIÃO E SISTEMA DE PENSÕES MILITARES (R\$ CORRENTES E % DO PIB)



Fontes: Receitas e Despesas de 2014 a 2022 - RREO, de 2023 - PLOA 2023. PIB de 2014 a 2021 - Bacen, de 2022 - RARDP 3º bim., de 2023 - PLOA 2023. Obs.: Inclui o FCDF. Entre 2014 e 2017, as contribuições incluem as receitas desvinculadas.

Por sua vez, o gráfico 6.10 apresenta os dados agregados de execução orçamentária, somando-se o RPPS e o regime das pensões militares, a preços constantes de janeiro de 2023.

GRÁFICO 6.10 – DÉFICIT CONSOLIDADO DO REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES DA UNIÃO E DAS PENSÕES MILITARES



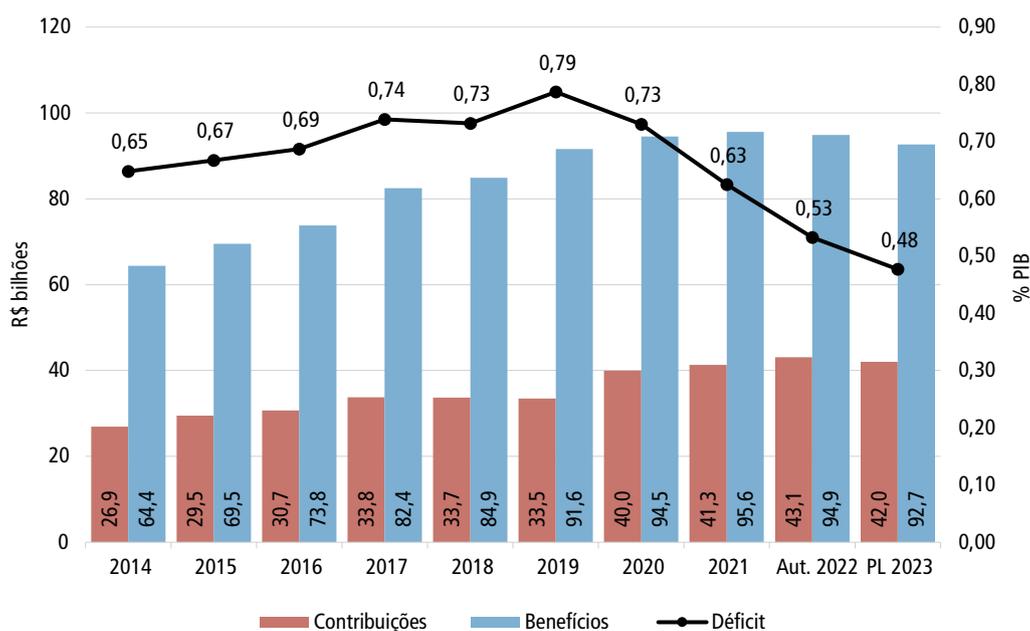
Fontes: SIGA Brasil. Para dados até 2021: executado; 2022: autorizado em 21/08/2022; 2023: PLOA. Dados a preços projetados para o início do exercício financeiro de 2023. Dados até 2022: utilização do IPCA apurado até julho/2022, e o estimado para o restante de 2022, conforme Relatório Focus de 05/08/2022 (atualizações dos últimos 30 dias). Dados de 2023: deflacionados pelo IPCA estimado de 2023, conforme Relatório Focus de 19/08/2022 (atualizações dos últimos 30 dias). Obs: Inclui o FCDF; em 2017, não inclui as receitas desvinculadas.

Nota-se uma redução significativa em termos reais do déficit combinado dos regimes previdenciários a partir de 2019, passando de R\$ 95,3 bilhões, naquele ano, para R\$ 65,8 bilhões estimados para 2023. O déficit projetado para 2023 é aproximadamente 5,7% inferior ao previsto para 2022 (de R\$ 69,8 bilhões).

Como os regimes jurídicos aplicáveis ao RPPS⁷⁶ e às pensões militares⁷⁷ são distintos, convém apresentar adicionalmente os dados de forma segregada.

No caso do RPPS da União, de acordo com os dados observados desde 2014, houve elevação do déficit em proporção do PIB até 2019. A partir de então, o déficit passa a reduzir-se, com expectativa de continuidade da tendência em 2023.

GRÁFICO 6.11 – REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES DA UNIÃO (R\$ CORRENTES E % DO PIB)



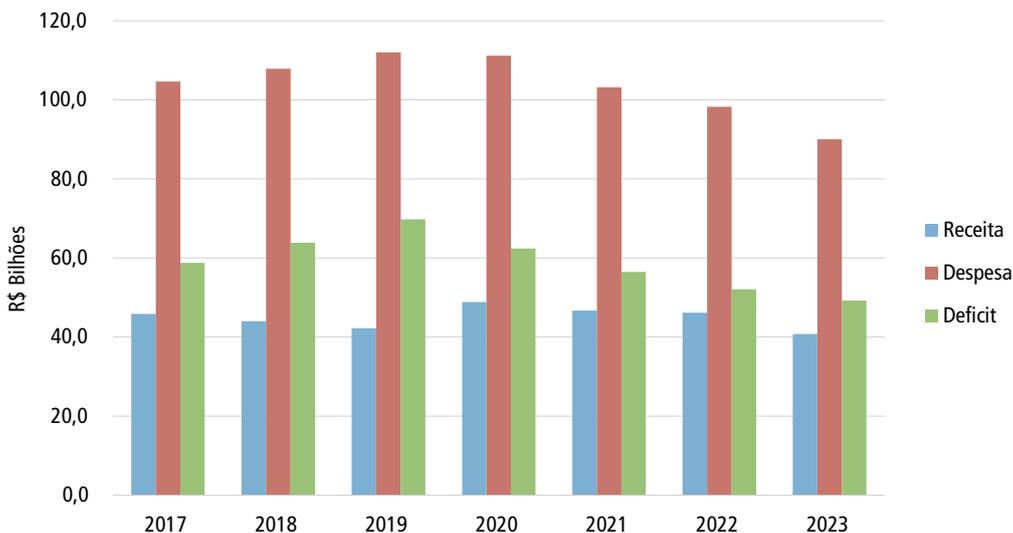
Fontes: Receitas e Despesas de 2014 a 2022 - RREO, de 2023 - PLOA 2023. PIB de 2014 a 2021 - Bacen, de 2022 - RARDP 3º bím., de 2023 - PLOA 2023.
Obs.: Inclui o FCDF.

De forma similar aos valores agregados, apresenta-se no Gráfico 6.12 um comparativo dos dados orçamentários relativos ao RPPS a preços projetados de janeiro de 2023.

⁷⁶ A Lei nº 12.618/2012 instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargos efetivos da União e autorizou a criação de até três fundos de previdência complementar, um para cada Poder. Com a criação desses fundos, os servidores que ingressaram no serviço público a partir de 31 de janeiro de 2013, bem como os já pertencentes aos quadros que optaram pelo regime de previdência complementar, têm teto de aposentadoria igual ao dos beneficiários do RGPS. A complementação da aposentadoria para esses servidores, cuja renda superar o teto, ocorrerá pelo respectivo fundo, mediante plano de benefícios na modalidade de contribuição definida. Nesse sistema, o benefício a ser recebido depende das contribuições efetuadas ao longo dos anos trabalhados e da capitalização dos investimentos realizados pelo fundo, que conta em seu Conselho Deliberativo com três representantes da União e três representantes dos servidores participantes.

⁷⁷ A AGU, com base no Parecer nº 00016/2015/ASSE/CGU/AGU, de 02/06/2015, sustenta o entendimento de que não é possível se falar em Regime Próprio de Previdência dos Militares, por ausência de plano de custeio paralelo a um plano de benefício, restando prejudicados os preceitos relativos a uma avaliação atuarial. Nessa linha, a avaliação somente seria possível em relação às pensões militares, que contam com Plano de Benefício e Plano de Custeio, regulados pela Lei nº 3.765/1960 (atualizada pela Lei nº 13.954/2019). No entanto, o TCU reiterou a necessidade de que os dispêndios com militares da reserva remunerada e reformados constem de demonstrativos de cálculo atuarial dos compromissos financeiros da União com os integrantes das Forças Armadas. No voto que orientou o Acórdão nº 2.314/2015 - Plenário, o qual teve por objeto o monitoramento das determinações e recomendações expedidas pelo Acórdão nº 2.059/2012 - Plenário, com as alterações introduzidas pelo Acórdão nº 2.468/2013 - Plenário, ficou assim consignado: “[...] com essas determinações, esta Corte de Contas não pretende rever a natureza das aposentadorias militares, mas meramente refletir adequadamente o montante de recursos que deverão ser despendidos pelo Tesouro Nacional para pagamento dessas despesas no longo prazo, de acordo com os princípios delineados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e para a melhor transparência da gestão pública”. Assim, a análise dessas parcelas é feita separadamente.

GRÁFICO 6.12 – RECEITA, DESPESA E DÉFICIT DO REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES DA UNIÃO



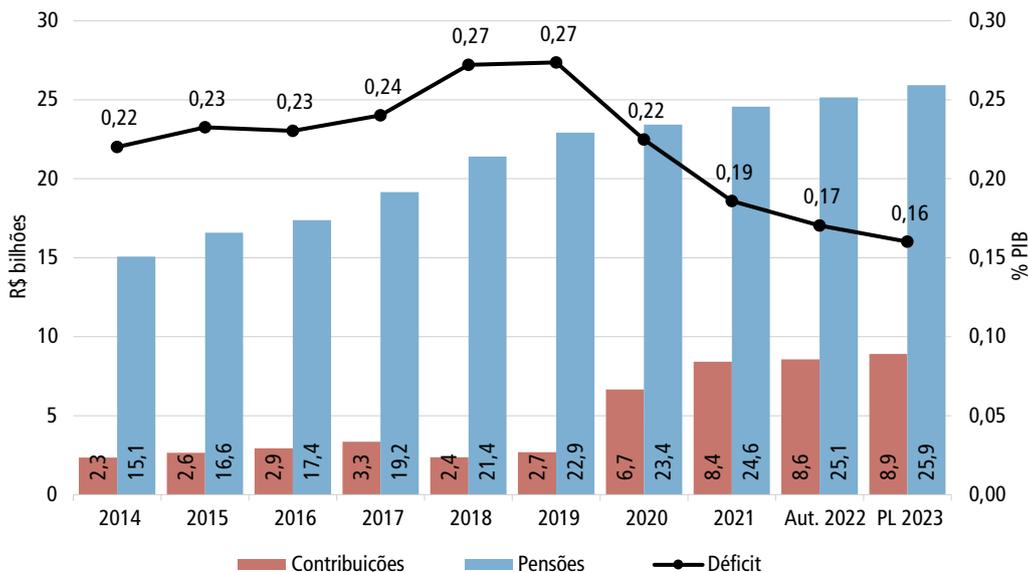
Fontes: Fontes: SIGA Brasil. Para dados até 2021: executado; 2022: autorizado em 21/08/2022; 2023: PLOA. Dados a preços projetados para o início do exercício financeiro de 2023. Dados até 2022: utilização do IPCA apurado até julho/2022, e o estimado para o restante de 2022, conforme Relatório Focus de 05/08/2022 (atualizações dos últimos 30 dias). Dados de 2023: deflacionados pelo IPCA estimado de 2023, conforme Relatório Focus de 19/08/2022 (atualizações dos últimos 30 dias).

Obs: inclui o FCDF.

A queda do déficit observada a partir de 2019, da ordem de 29,5% em termos reais entre o executado em 2019 e a estimativa para 2023, está relacionada, especialmente, com a EC nº 103, de 12/11/2019, que reformou o sistema de previdência social.

Relativamente ao regime de pensões dos militares, observa-se uma tendência de alta do déficit em proporção do PIB entre 2014 e 2018. Após 2019, nota-se queda no valor relativo do déficit, alcançando 0,16% do PIB projetado para 2023. Segundo a Mensagem Presidencial, esse comportamento está relacionado aos efeitos da Lei nº 13.954/2019, que reestruturou o sistema de proteção social dos militares das Forças Armadas.

GRÁFICO 6.13 – PENSÕES MILITARES (R\$ CORRENTES E % DO PIB)

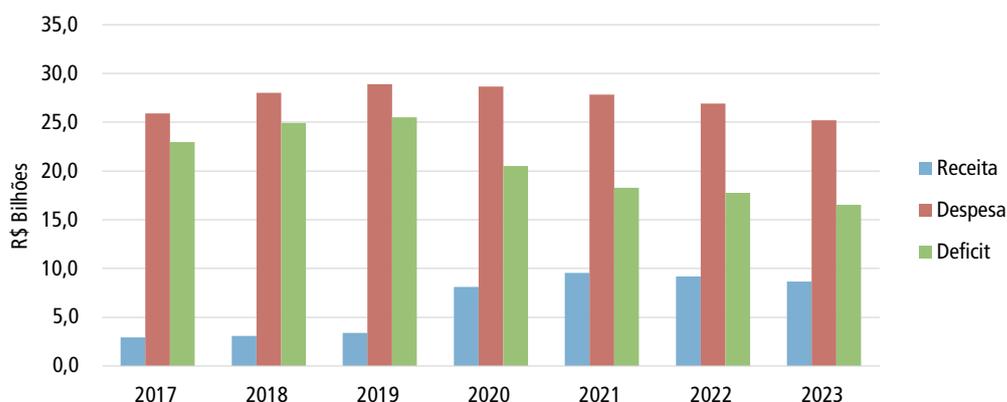


Fontes: Receitas e Despesas de 2014 a 2022 - RREO, de 2023 - PLOA 2023. PIB de 2014 a 2021 - Bacen, de 2022 - RARDP 3º bim., de 2023 - PLOA 2023.

Obs: entre 2014 e 2017, as contribuições incluem as receitas desvinculadas.

O comportamento das receitas e despesas do sistema de pensões dos militares das Forças Armadas, em valores constantes, é apresentado no Gráfico 6.14.

GRÁFICO 6.14 – RECEITA, DESPESA E DÉFICIT DO SISTEMA DE PENSÕES MILITARES



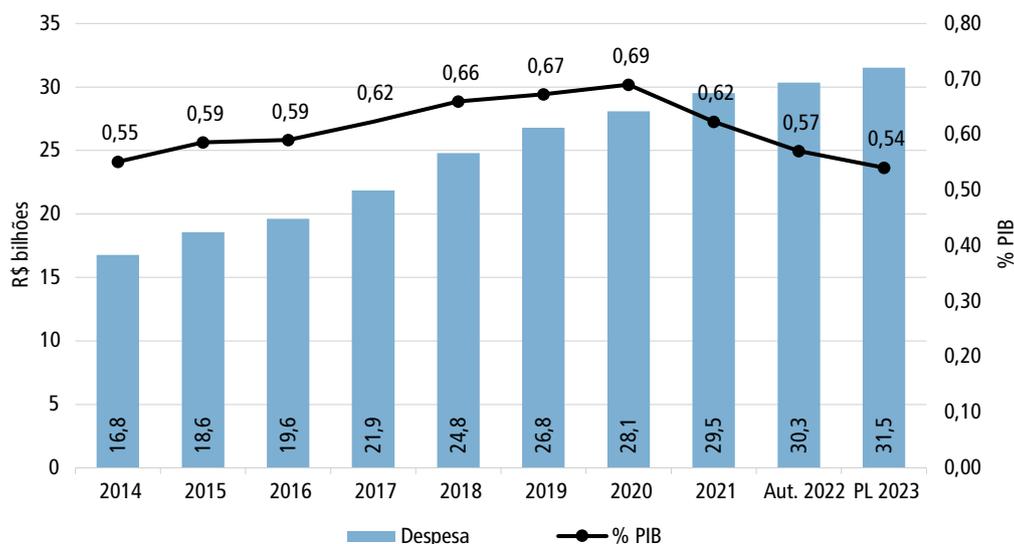
Fontes: Fontes: SIGA Brasil. Para dados até 2021: executado; 2022: autorizado em 21/08/2022; 2023: PLOA. Dados a preços projetados para o início do exercício financeiro de 2023. Dados até 2022: utilização do IPCA apurado até julho/2022, e o estimado para o restante de 2022, conforme Relatório Focus de 05/08/2022 (atualizações dos últimos 30 dias). Dados de 2023: deflacionados pelo IPCA estimado de 2023, conforme Relatório Focus de 19/08/2022 (atualizações dos últimos 30 dias).

Obs: em 2017, não inclui as receitas desvinculadas.

O declínio do déficit do regime das pensões militares entre 2019 e 2021 decorreu, em grande medida, do crescimento da arrecadação em virtude da mudança da cobrança da contribuição definida pela Lei nº 13.954/2019. Até então, vigorava a alíquota de 7,5%, incidente sobre as parcelas que compunham os proventos da inatividade dos militares. Com a referida lei, a alíquota passou a ser de 9,5% a partir de 2020 e de 10,5% a partir de 2021⁷⁸. Outra mudança importante foi na base de cálculo, que passou a abranger não apenas as parcelas que compõem os proventos da inatividade, mas também o valor integral recebido a título de pensão militar.

Quanto às despesas com a inatividade dos militares em proporção do PIB, há crescimento dos gastos ao longo do período de 2014 a 2020. A partir daí, a tendência se reverte, tendo sido observados decréscimos em relação ao PIB a partir de 2020, em face do crescimento inferior dessa despesa em comparação ao PIB nominal.

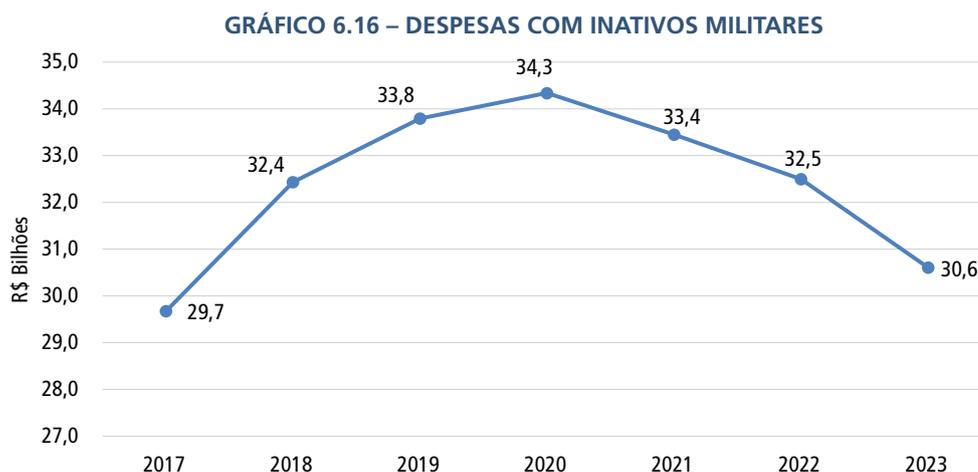
GRÁFICO 6.15 – DESPESAS COM INATIVOS MILITARES (R\$ CORRENTES E % DO PIB)



Fontes: Receitas e Despesas de 2014 a 2022 - RREO, de 2023 - PLOA 2023. PIB de 2014 a 2021 - Bacen, de 2022 - RARDP 3º bim., de 2023 - PLOA 2023.

⁷⁸ São devidas também, em situações específicas, as contribuições extraordinárias previstas no art. 3º-A, § 3º, da Lei nº 13.954/2019.

As despesas com os inativos militares das Forças Armadas também podem ser apresentadas sob o prisma de valores a preços constantes. Após atingir um pico em 2020, essa despesa tem se reduzido em termos reais, diante do cenário inflacionário observado nos últimos anos.



Fontes: Fontes: SIGA Brasil. Para dados até 2021: executado; 2022: autorizado em 21/08/2022; 2023: PLOA. Dados a preços projetados para o início do exercício financeiro de 2023. Dados até 2022: utilização do IPCA apurado até julho/2022, e o estimado para o restante de 2022, conforme Relatório Focus de 05/08/2022 (atualizações dos últimos 30 dias). Dados de 2023: deflacionados pelo IPCA estimado de 2023, conforme Relatório Focus de 19/08/2022 (atualizações dos últimos 30 dias).

6.5 BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O PLOA 2023 prevê que as despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) alcançarão o montante de R\$ 862,3 bilhões⁷⁹, representando crescimento nominal de 9,2% frente à projeção para 2022, de R\$ 789,6 bilhões⁸⁰. A tabela 6.6 explicita a composição dessa despesa:

TABELA 6.6 – COMPOSIÇÃO DA DESPESA DO RGPS – PLOA 2023

OBJETO	VALOR (R\$ bilhões)	PARTICIPAÇÃO
Aposentadorias, pensões e demais auxílios	830,5	96,32%
Sentenças judiciais	27,3	3,17%
Compensação entre os regimes previdenciários	4,4	0,51%
TOTAL	862,3	100,00%

Fonte: PLOA 2023.

As projeções de despesas contemplam crescimento vegetativo dos benefícios de 1,96%, variação projetada do INPC para 2022 de 7,41% e reajuste de 7,43% do salário mínimo, que deverá vigorar a partir de janeiro de 2023. O reajuste do salário mínimo decorre da combinação do INPC esperado para 2022 mais o arredondamento para a unidade de real imediatamente superior, resultando no valor de R\$ 1.302,00. Destaque-se que, recentemente, o IPEA revisou a previsão do INPC para 6,3% em 2022.

Por outro lado, as receitas previdenciárias estão estimadas em R\$ 595,1 bilhões⁸¹, correspondendo a aumento nominal de 10,9% em relação à estimativa de arrecadação para 2022, de R\$ 536,7 bilhões⁸². A estimativa da receita contempla previsão de crescimento da massa salarial nominal de 10,3%.

⁷⁹ Valor programado no PLOA 2023. A projeção da despesa na ótica financeira é de R\$ 859,9 bilhões (conforme Volume I do PLOA 2023, Quadro 10A).

⁸⁰ Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2022.

⁸¹ Apenas receitas primárias.

⁸² Idem.

Cabe destacar que, até 2021, a União tinha que compensar o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) no valor equivalente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração da folha⁸³, nos termos do art. 9º, IV, da Lei nº 12.546/2021. Todavia, com a edição da Medida Provisória nº 1.093, de 31 de dezembro de 2021, convertida na Lei nº 14.360, de 1º de junho de 2022, referido dispositivo foi revogado.

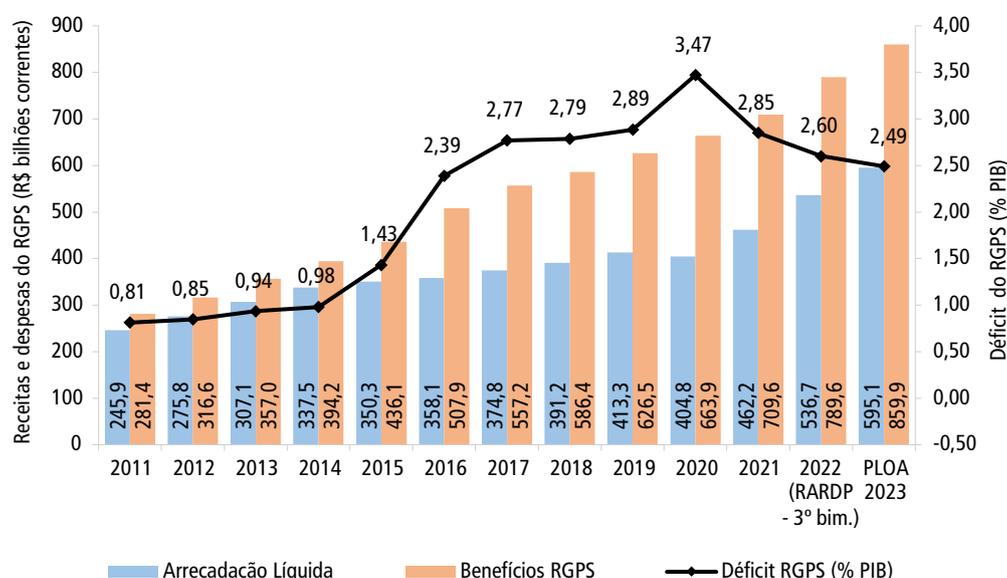
Esse mesmo diploma legal alterou, também, o art. 80 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para estabelecer que, na apuração do resultado financeiro do RGPS, se deve considerar: i) as renúncias previdenciárias em adição às receitas realizadas para fins de aferição do equilíbrio financeiro do regime; e ii) as receitas arrecadadas e as despesas orçamentárias e financeiras liquidadas e pagas para os demais fins.

Dessa forma, para fins de avaliação do equilíbrio financeiro do RGPS, a apuração do resultado financeiro do regime não sofre impactos dos benefícios fiscais, inclusive o decorrente da desoneração da folha.

Do confronto entre as receitas e as despesas do RGPS, verifica-se, para 2023, a previsão de ocorrência de déficit de R\$ 264,9 bilhões⁸⁴ (equivalentes a 2,5% do PIB). Para 2022, as projeções da reavaliação do 3º bimestre indicam necessidade de financiamento de R\$ 252,9 bilhões (2,6% do PIB projetado).

O comportamento das receitas e despesas ao longo do tempo, bem como o déficit do RGPS em função do PIB, estão mostrados no gráfico 6.17:

GRÁFICO 6.17 – EVOLUÇÃO DAS RECEITAS, DESPESAS E DÉFICIT DO RGPS



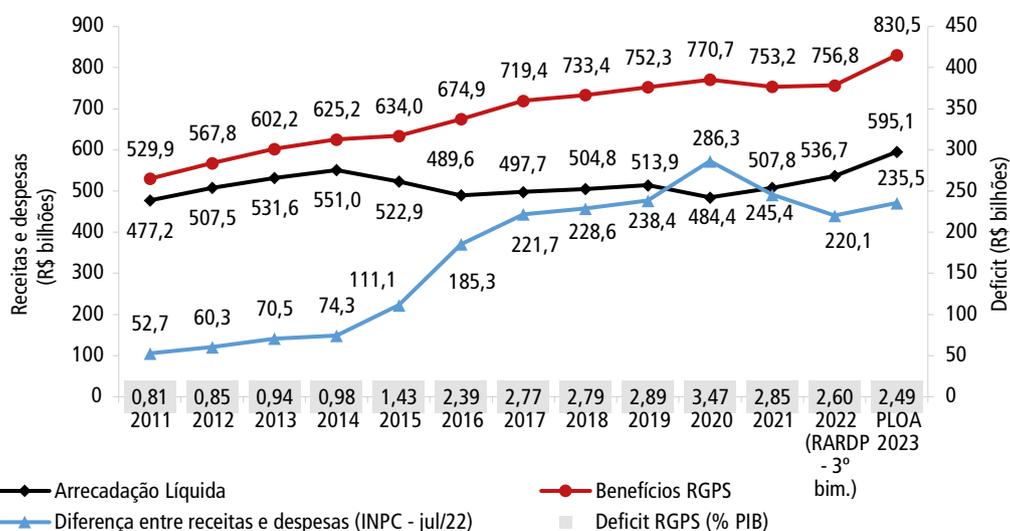
Fontes: Infolog, BEPS/Previdência Social, IBGE, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (3º bim.) e Mensagem do PLOA 2023.

Ao longo da série histórica examinada, verifica-se aumento do déficit até 2020, com forte alta, em proporção do PIB, entre 2014 e 2017 e de 2019 para 2020. A partir de então, o déficit começa a diminuir. A expectativa é de que a tendência de queda continue no ano corrente e em 2023, retornando a patamares próximos dos observados em 2016. O exame das curvas de receitas e despesas auxilia na explicação do comportamento do resultado do RGPS.

⁸³ Benefício prorrogado até dezembro de 2023, pela Lei nº 14.288, de 31 de dezembro de 2021

⁸⁴ Na apuração do déficit previdenciário, leva-se em consideração o floating de R\$ 2,3 bilhões.

GRÁFICO 6.18 – RECEITAS E PAGAMENTOS DE BENEFÍCIOS DO RGPS (PREÇOS DE JUL/22)



Fontes: Infolog, BEPS/Previdência Social, IBGE, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (3º bim.) e Mensagem do PLOA 2023.

Obs.: i) Nos valores da despesas, constam apenas os pagamentos com benefícios. Ou seja, não se consideram despesas com compensação entre regimes nem com pagamento de sentenças judiciais. ii) Até 2021, as receitas e o pagamento de benefícios foram atualizados, mensalmente, pelo INPC.

A diferença entre a arrecadação líquida e o pagamento de benefícios começa a aumentar em 2015 e atinge seu ápice em 2020. A curva da despesa manteve seu crescimento em uma taxa praticamente uniforme até 2020. Já as receitas cresceram até 2014. A partir de então, caíram até 2016 e, depois, se estabilizaram, com intervalos de tendência de elevação e uma queda em 2020.

As despesas são influenciadas, basicamente, pela inflação medida pelo INPC e pela dinâmica demográfica. Esta última variável é fator importante para elevação das despesas em razão do envelhecimento da população e do aumento da longevidade. Com base na PNAD Contínua, referente ao 2º trimestre de cada ano, constata-se que a relação entre a quantidade de pessoas com idade entre 16 e 65 anos e de idosos com idade igual ou superior a 65 anos passou de 8,69 para 6,47 entre 2012 e 2022, ou seja, a quantidade de adultos em idade ativa para cada idoso reduziu-se 25,5% em dez anos.

TABELA 6.7 – DINÂMICA DEMOGRÁFICA ENTRE 2012 E 2022

População	2012	2022	Varição (%)
Pessoas até 16 anos	50.430.338	46.873.677	-7,05
Jovens e adultos com idade entre 16 e 65 anos	131.891.107	144.715.418	9,72
Idosos com idade igual ou superior a 65 anos	15.180.868	22.350.987	47,23

Fonte: PNAD Contínua/IBGE, publicação trimestral - 2º trimestre.

Além do envelhecimento da população, as pessoas estão vivendo mais. De acordo com as tábuas de mortalidade do IBGE, a expectativa de vida de um homem com 65 anos de idade aumentou 0,9 ano entre 2010 e 2020, passando de 81,4 anos para 82,3 anos. No mesmo período, a expectativa de vida de uma mulher aos 62 anos de idade aumentou 1,5 ano, passando de 83,4 anos para 84,9 anos.

TABELA 6.8 – EXPECTATIVA DE SOBREVIVÊNCIA POR SEXO E IDADE

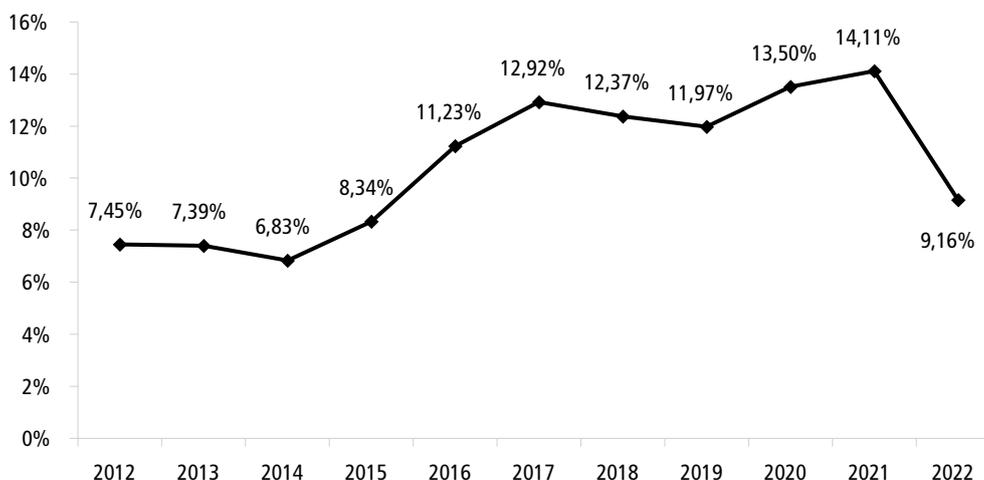
Sexo e idade	2010	2020
Homem aos 65 anos	16,4 anos	17,3 anos
Mulher aos 62 anos	21,4 anos	22,9 anos

Fonte: Tábua de mortalidade/IBGE.

O ponto de inflexão observado em 2020, com queda das despesas no ano seguinte, tem entre suas principais causas a reforma da previdência. A promulgação da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, tornou os requisitos para concessão dos benefícios mais rigorosos, bem como alterou a regra de cálculo dos benefícios de pensão e aposentadorias.

A receita, por sua vez, está relacionada à dinâmica do mercado de trabalho. A queda de arrecadação das contribuições previdenciárias coincide com o aumento do desemprego.

GRÁFICO 6.19 – TAXA DE DESEMPREGO

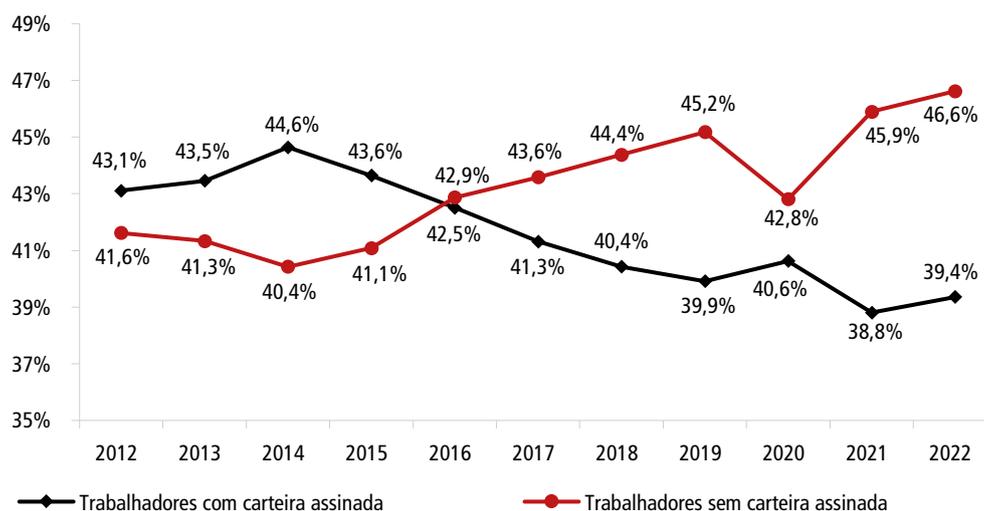


Fonte: PNAD Contínua/IBGE, referência 2º trimestre.

Obs.: A taxa de desemprego leva em consideração pessoas com idade igual ou superior a 16 anos e equivale à razão entre a população desocupada e a população economicamente ativa.

Esse fenômeno vem acompanhado da redução na quantidade de trabalhadores com carteira assinada em relação à população ocupada. Em sentido contrário, os trabalhadores sem carteira assinada vêm aumentando. Destes, pouco mais de 27% contribuem, atualmente, para o regime geral de previdência social.

GRÁFICO 6.20 – TRABALHADORES COM CARTEIRA E SEM CARTEIRA EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO OCUPADA

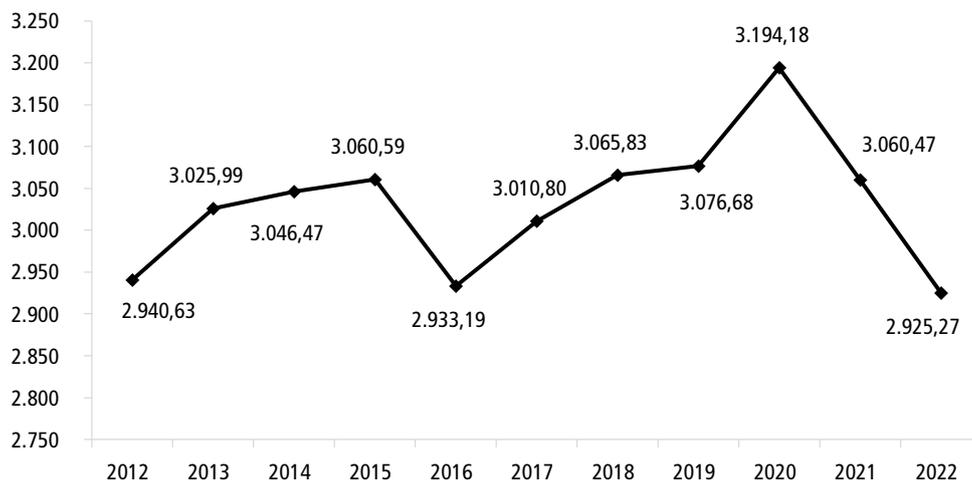


Fonte: PNAD Contínua/IBGE, referência 2º trimestre.

Obs.: Consideram-se trabalhadores pessoas com 16 anos de idade ou mais. Não estão representados no gráfico os trabalhadores familiares/auxiliares, militares e servidores públicos.

Vale destacar, também, que o rendimento médio real do trabalho principal dos contribuintes, que vinha apresentado alguma recuperação desde 2016, começou a cair a partir de 2021 e atingiu o menor valor da série no segundo trimestre de 2022.

GRÁFICO 6.21 – RENDIMENTO MÉDIO REAL DO TRABALHO PRINCIPAL – CONTRIBUINTES DO RGPS (R\$)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE, referência 2º trimestre.

Obs.: Valores corrigidos de acordo com os deflatores informados pelo IBGE, referentes ao 2º trimestre de 2022.

A análise conjunta da despesa e da receita previdenciária, levando em conta as respectivas variáveis independentes, sugere a necessidade de adequação do regime. O envelhecimento da população e o aumento de expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria elevam a despesa com benefícios, uma vez que aumentam o número de idosos inativos e majoram a duração dos benefícios. Por outro lado, o mercado de trabalho vem passando por transformações, como novas formas de contratação e tendências à automação de determinadas tarefas.

Tais perspectivas sinalizam aumento do déficit do RGPS no longo prazo. De acordo com as projeções atuariais enviadas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo no âmbito do PLDO 2023, deverá ocorrer ligeira redução do déficit previdenciário até 2027. A partir de então, a dinâmica de receitas e despesas previdenciárias levará a crescentes necessidades de financiamento do RGPS, podendo atingir o percentual de 6,72% do PIB em 2060.

6.6 ASSISTÊNCIA SOCIAL

6.6.1 PROGRAMA AUXÍLIO-BRASIL

O programa Auxílio Brasil, criado pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, em substituição ao Programa Bolsa Família, é um dos principais desafios subjacentes ao PLOA 2023 quanto a se compatibilizar responsabilidade social com governança fiscal. Se a flexibilização excepcional das normas de responsabilidade fiscal permitiu a elevação do tíquete mínimo do programa de R\$ 400 para R\$ 600 entre agosto e dezembro de 2022, a manutenção do benefício nesse patamar em 2023 exigirá aporte adicional de R\$ 52 bilhões e, possivelmente, a rediscussão tanto do Novo Regime Fiscal (Teto dos Gastos) quanto da meta de resultado primário prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023. Por essas razões, o PLOA 2023 fez constar de sua programação recursos para pagamento do benefício no valor mínimo de R\$ 400, deixando em aberto o equacionamento fiscal necessário para viabilizar a manutenção do auxílio em R\$ 600. A tabela 6.9 apresenta as dotações do programa em 2021 e 2022 (autorizadas e pagas) e 2023 (proposta):

TABELA 6.9 - RECURSOS ALOCADOS E EXECUTADOS NA AÇÃO 21DP - TRANSFERÊNCIA DE RENDA RELATIVA AOS BENEFÍCIOS E AUXÍLIOS DO PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL

Ano	PL	Dotação Inicial	Autorizado	Pago*
2021	0	0	9.268.071.257	9.195.057.136
2022	34.668.865.000	89.064.010.600	114.521.663.500	63.143.933.336
2023	105.724.924.880	0	0	0

Fonte: SIGA Brasil. Valores nominais.

* Inclui pagamentos realizados até 01/09/2022. Inclui restos a pagar pagos.

O Ministério da Cidadania estima que os R\$ 114,5 bilhões autorizados para o programa no corrente exercício beneficiarão 20,3 milhões de famílias. Já a Mensagem Presidencial do PLOA 2023 informa que os R\$ 105,7 bilhões (valor nominal 7,7% menor do que o autorizado de 2022) destinados ao programa irão beneficiar, mensalmente, cerca de 21,6 milhões de famílias (quantidade 6,4% maior do que o estimado para 2022), o que se explica pelo retorno ao tiquete mínimo de R\$ 400, implícito na proposta orçamentária.

6.6.2 BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) E RENDA MENSAL VITALÍCIA (RMV)

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), juntamente com a implementação residual da Renda Mensal Vitalícia (RMV), é atualmente a segunda maior política pública do Sistema Único de Assistência Social em montante de despesas⁸⁵, ficando atrás apenas do Auxílio Brasil. Para 2023, está previsto pagamento de benefícios no montante de R\$ 84,2 bilhões, que representa variação nominal de 12,9% em relação ao valor da dotação inicial da LOA 2022 (R\$ 74,5 bilhões).

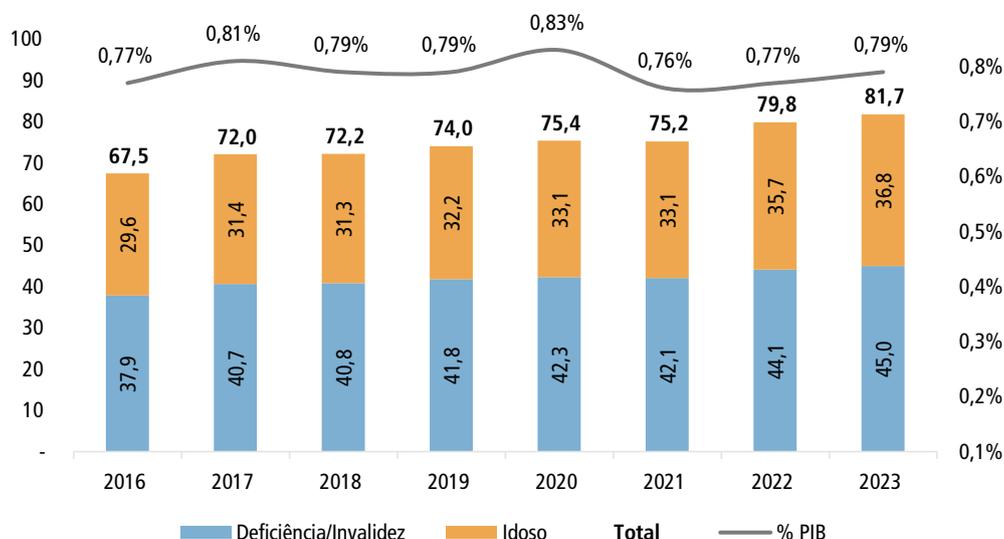
A Mensagem indica que serão beneficiados, em 2023, 5,1 milhões de pessoas com o BPC e a RMV, sendo 2,3 milhões de idosos e 2,8 milhões de pessoas com deficiência. No entanto, nas metas constantes do projeto de lei é apontado um quantitativo ligeiramente inferior de beneficiários, totalizando 5,0 milhões. Cabe mencionar que o valor alocado no PLOA seria suficiente para pagar por doze meses um benefício no valor do novo salário mínimo proposto, de R\$ 1.302,0 para 2,4 milhões de idosos e 3,0 milhões de pessoas com deficiência.

Em valores reais, o dispêndio com os benefícios tem apresentado crescimento continuado, passando de R\$ 67,5 bilhões, em 2016, para uma previsão de R\$ 81,7 bilhões em 2023. Como proporção do PIB, observa-se uma tendência moderada de crescimento da despesa ao longo da série apresentada, passando de 0,77% do PIB, em 2016, para 0,79% do PIB previsto para 2023, com pico de 0,83% do PIB em 2020. Cabe observar que a aplicação da Lei nº 14.176/2021⁸⁶ ocasionará um crescimento dos gastos com o BPC, causando um aumento gradativo da participação dessa despesa como proporção do PIB. Isso porque a mencionada lei possibilita, mediante o cumprimento de determinados requisitos por parte dos beneficiários, a ampliação do limite de renda familiar per capita de $\frac{1}{4}$ (um quarto) para até $\frac{1}{2}$ (meio) salário mínimo. Como pressão futura nos gastos com o BPC também deve ser ressaltado o aumento da expectativa de vida da população brasileira, com o consequente crescimento da proporção de idosos.

⁸⁵ O BPC é benefício assistencial de 1 salário mínimo, previsto na Constituição Federal (art. 203, V), devido ao idoso a partir de 65 anos e à pessoa com deficiência que tenham, em regra, renda mensal familiar per capita igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo. A RMV é um benefício em extinção, também no valor de 1 salário mínimo, para aqueles que já eram beneficiários em dezembro de 1995. O volume de recursos despendidos com a RMV é decrescente e inferior a 2% dos gastos com o BPC.

⁸⁶ Consoante sua ementa, a Lei nº 14.176/2021, entre outras disposições, "altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para estabelecer o critério de renda familiar per capita para acesso ao benefício de prestação continuada, estipular parâmetros adicionais de caracterização da situação de miserabilidade e de vulnerabilidade social".

GRÁFICO 6.22 – DESPESAS COM BPC E RMV (R\$ BILHÕES E % DO PIB)

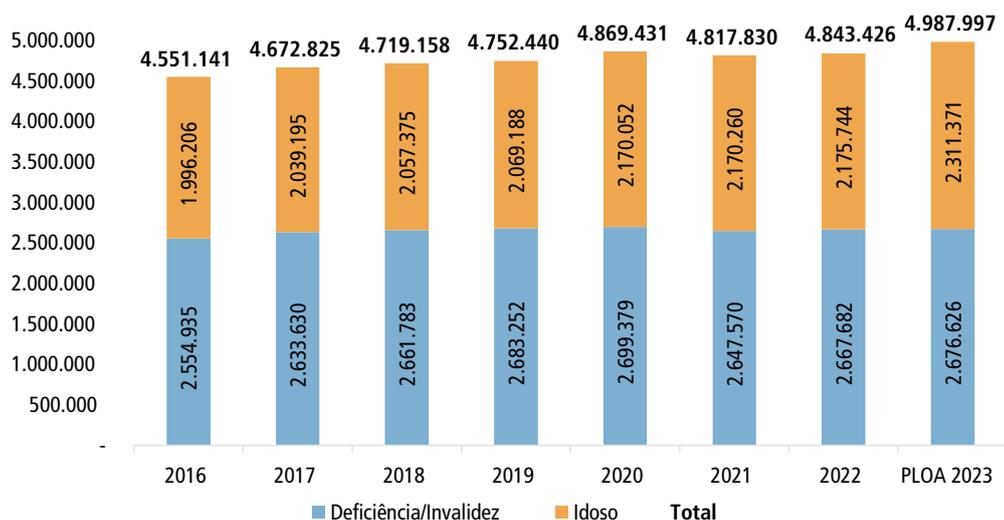


Fonte: SIGA Brasil. Para dados até 2021: executado; 2022: autorizado em 25/08/2022; 2023: PLOA. Dados a preços projetados para o início do exercício financeiro de 2023. Dados até 2022: utilização do IPCA apurado até julho/2022, e o estimado para o restante de 2022, conforme Relatório Focus de 05/08/2022 (atualizações dos últimos 30 dias).

O crescimento demonstrado no gráfico acima se explica pelo comportamento de duas variáveis que impactam significativamente o dispêndio com o BPC: o crescimento vegetativo do número de beneficiários e o valor do salário mínimo.

No que se refere ao crescimento vegetativo, o PLOA 2023 prevê variação de 3,0% no quantitativo total dos benefícios em relação aos emitidos até março de 2022. Consoante os dados do gráfico 6.23, de 2016 a 2023 pode ser verificada uma variação de 4,8% no quantitativo de benefícios concedidos à pessoa com deficiência e de 15,8% ao idoso.

GRÁFICO 6.23 - QUANTITATIVOS DE BENEFICIÁRIOS DE BPC E RMV



Fonte - 2018 a 2021: Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de dezembro. 2022: BEPS de março/22. 2023: PLOA 2023.

Obs: de 2020 a 2022, os benefícios classificados como "Antecipação do BPC" foram distribuídos entre as clientelas 'pessoas com deficiência' e 'idosos' proporcionalmente ao estoque já existente em cada.

⁸⁷ Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de março de 2022, disponível em Boletins Estatísticos da Previdência Social — Português (Brasil) (www.gov.br). Acesso em 01/09/2022.

Já o impacto do reajuste do salário mínimo para R\$ 1.302,0 em 2023, frente aos R\$ 1.212,0 do corrente ano, é obtido considerando-se, para cada R\$ 1,0 de aumento no salário mínimo, impacto de R\$ 60,8 milhões nos benefícios assistenciais relativos ao BPC e RMV88. Logo, o aumento da despesa será da ordem de R\$ 5,5 bilhões.

6.6.3 PROGRAMA DE ATENÇÃO INTEGRAL À PRIMEIRA INFÂNCIA

Instituído por meio do Decreto nº 8.869/2016, e atualmente regido pelo Decreto nº 9.579/2018, o Programa Criança Feliz tem a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida. Para 2022, a proposta orçamentária previu o atendimento de 750 mil crianças. Para 2023, há previsão de atendimento de 455 mil crianças em situação de vulnerabilidade e risco social, com recursos de R\$ 225,5 milhões. A tabela 6.10 apresenta a comparação entre os valores constantes dos projetos de lei orçamentária para 2022 e 2023.

TABELA 6.10 – PROGRAMA DE ATENÇÃO INTEGRAL À PRIMEIRA INFÂNCIA

R\$ mil

AÇÕES	PLOA 2022	PLOA 2023	Varição %
217M - Desenvolvimento Integral na Primeira Infância - Criança Feliz	451.003	225.501	-50,0

Fonte: PLOA 2022 e 2023.

A redução da dotação e da meta da ação 217M pode estar relacionada com a entrada em vigor do Programa Auxílio Brasil, que tem entre seus componentes o Benefício Primeira Infância (pagamento de R\$ 130 por criança de 0 a 3 anos de famílias em situação pobreza). Em 2022, a ação 217M pagou, até 01/09, R\$ 281,3 milhões (62% do valor autorizado), enquanto no caso do Programa Auxílio Brasil (Ação 21DP), que contempla entre seus Planos Orçamentários (POs) o “Auxílio Criança Cidadã - Primeira Infância”, no valor de R\$ 137.534.000, nenhum pagamento havia feito até essa data.

6.6.4 AUXÍLIO GÁS – LEI 14.237/2021

O Auxílio Gás, criado pela Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021, consiste no pagamento, a cada bimestre, do valor equivalente a uma parcela de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da média do preço nacional de referência do botijão de treze quilogramas de GLP. Seu público alvo são as famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal, com renda familiar mensal per capita menor ou igual a ½ (meio) salário-mínimo ou que tenham membros que recebam o BPC.

Tendo em vista a data da promulgação de sua lei de criação, o mencionado auxílio não constou do PLOA 2022, tendo sido incluído durante a tramitação no Congresso. O total alocado na LOA de 2022 foi de R\$ 1,9 bilhão, com previsão de atendimento a 5,53 milhões de famílias. No PLOA 2023 foram destinados ao programa R\$ 2,2 bilhões, com meta de 5,68 milhões de famílias beneficiadas.

Vale destacar que o art. 5º, inciso II, da Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022, assegurou, entre 1º de julho e 31 de dezembro de 2022, a concessão bimestral de uma parcela adicional do auxílio em comento.

6.6.5 DEMAIS SERVIÇOS E PROGRAMAS DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - FNAS

A tabela 6.11 apresenta os serviços e os programas do FNAS. Como se observa, há substancial redução nos valores alocados em relação ao PLOA 2022. Para 2023, as reduções chegam a 95% e 97% relativamente ao projeto do ano anterior. Vale destacar que a ação 00TZ – Auxílio-Inclusão às Pessoas com Deficiência não constou do PLOA 2022, tendo sido incluída ao longo da tramitação da proposta no Congresso.

⁸⁸ Conforme o Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2023, disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:43323. Acesso em 29/08/2022.

TABELA 6.11 – SERVIÇOS E PROGRAMAS DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

R\$ mil

	PLOA 2022 (A)	PLOA 2023 (B)	REDUÇÃO (C = B/A)
219E - Serviços de Proteção Social Básica	638.552	31.928	-95%
219F - Ações de Proteção Social Especial	327.000	16.350	-95%
219G - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	1.720	50	-97%
8893 - Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS	50.000	2.500	-95%
00TZ – Auxílio-Inclusão às Pessoas com Deficiência (Lei nº 14.176, de 22/6/21)	192.786	154.921	-20%

Fontes: PLOAs 2022 e 2023.

Obs.: Para a ação 00TZ, que não constava do PLOA 2022, o valor incluído na tabela é referente ao Autógrafo do PLOA 2022.

A Mensagem Presidencial é silente sobre essas reduções drásticas, que podem estar relacionadas com a expectativa de recomposição por meio de emendas parlamentares.

6.7 INVESTIMENTOS

As dotações para investimentos (GND 4) destinam-se ao planejamento e à execução de obras, inclusive despesas com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização dos empreendimentos, bem como à contratação de instalações e à compra de equipamentos, material permanente e softwares. As dotações para investimentos também podem abrigar despesas com material de consumo, diárias, pessoal temporário e serviços de terceiros quando constituírem insumos utilizados diretamente na realização dos investimentos.

No PLOA 2023, as dotações para investimentos perfazem o total de R\$ 165,96 bilhões (1,56% do PIB estimado para 2023), R\$ 22,4 bilhões dos quais nos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R\$ 143,54 bilhões no Orçamento de Investimento das Estatais, conforme distribuição à Tabela 6.12. Destaca-se que houve uma ampliação nominal de 35,8% em relação ao PLOA 2022, que consignou R\$ 122,2 bilhões para os investimentos, parcialmente recompondo a redução de 28,2% percebida em relação ao PLOA 2021, que programou dispêndios da ordem de R\$ 170,2 bilhões.

TABELA 6.12 - INVESTIMENTOS (GND 4) POR ESFERA ORÇAMENTÁRIA – 2021 A 2023

R\$ milhões

ESFERA ORÇAMENTÁRIA	PLOA 2021	% PIB	PLOA 2022	% PIB	PLOA 2023	% PIB
Orçamento Fiscal	23.106,5	0,27%	22.699,1	0,23%	20.428,7	0,19%
Orçamento da Seguridade Social	2.787,0	0,03%	2.968,8	0,03%	1.990,4	0,02%
Orçamento de Investimento das Estatais	144.292,1	1,66%	96.511,1	0,99%	143.538,7	1,35%
TOTAL	170.185,6	1,96%	122.179,0	1,26%	165.957,8	1,56%

Fonte: Siga Brasil. Projeções de PIB nominal: 2022: Relatório Bimestral 3º bimestre de 2022; 2023: PLOA 2023. Valores nominais.

A evolução decenal das despesas com investimentos nos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social denota acentuada redução nos valores propostos ano a ano pelo Poder Executivo no início do período e persistente viés de baixa desde então, conforme ilustram os dados da Tabela 6.13.

**TABELA 6.13 - INVESTIMENTOS (GND 4) - 2013 A 2023
(ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL)**

Exercício	R\$ milhões			
	PLOA	LOA	Autorizado	Empenhado
2013	65.785,0	86.555,8	90.195,8	66.695,0
2014	67.176,8	81.406,1	82.335,3	56.011,7
2015	60.925,9	83.090,6	80.424,5	37.573,7
2016	37.644,7	45.362,4	47.264,1	38.122,5
2017	39.282,1	58.135,5	54.112,7	45.103,2
2018	29.765,7	44.033,1	45.737,7	44.103,8
2019	26.510,9	36.199,7	45.501,7	42.499,2
2020	22.463,6	40.930,4	48.686,7	47.217,0
2021	25.893,4	39.128,9	49.015,0	46.126,9
2022 ⁽¹⁾	25.667,9	42.390,9	45.108,4	27.631,5
2023	22.419,1	n.a.	n.a.	n.a.

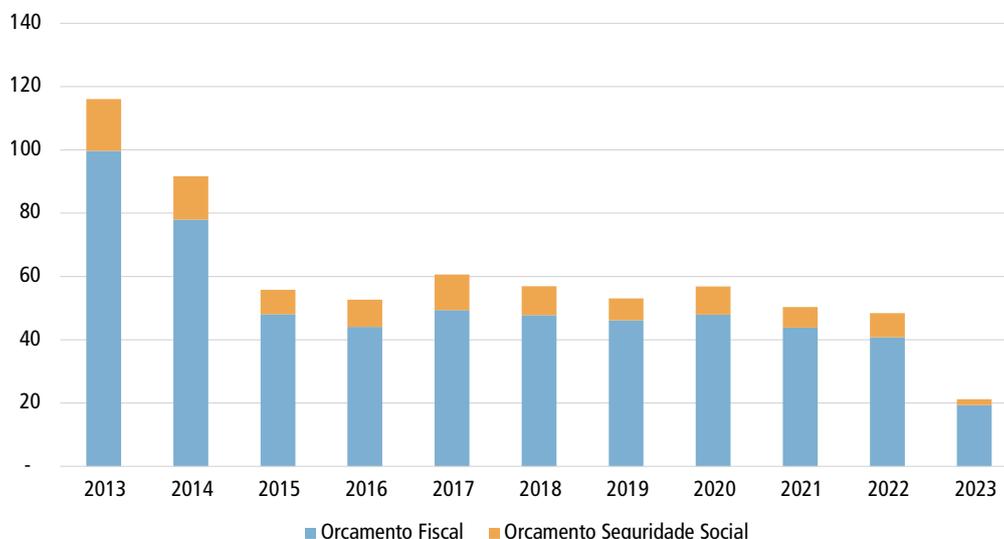
Fontes: Siga Brasil e SIOP.

(1) Valores autorizados e empenhados com atualização até 08/09/2022. Valores nominais.

Duas constatações relevantes eclodem da tabulação dos dados. A primeira delas é que, seguindo a tendência já anunciada, os valores programados para os investimentos nos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social seguem em declínio. Houve redução de 12,7% no PLOA 2023 em relação ao PLOA 2022, afora a desvalorização monetária. A segunda constatação é a relevância da participação do Parlamento na definição dos investimentos, dada a expressiva diferença entre os valores do PLOA e os da LOA, com tendência média em alta, em termos proporcionais. Isso recomenda que a avaliação sobre as programações prossiga durante a tramitação legislativa, momento em que tendem a ser majorados os investimentos com recursos fiscais e da seguridade social.

Trazendo a execução orçamentária a valores corrigidos pela inflação, e a comparando-a com a autorização para o exercício financeiro em curso e com a previsão no PLOA 2023, obtém-se a distribuição disposta no Gráfico 6.24. Verifica-se, assim, uma expressiva queda real dos investimentos a partir de 2015, sendo que o montante autorizado para 2022 é apenas 41,7% do executado em 2013. Também se destaca a redução dos investimentos da seguridade social no PLOA 2023, sugerindo uma dependência dessas despesas das emendas parlamentares.

GRÁFICO 6.24 - INVESTIMENTOS (GND 4) - 2013 A 2023 (EM R\$ BILHÕES)
(ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL)

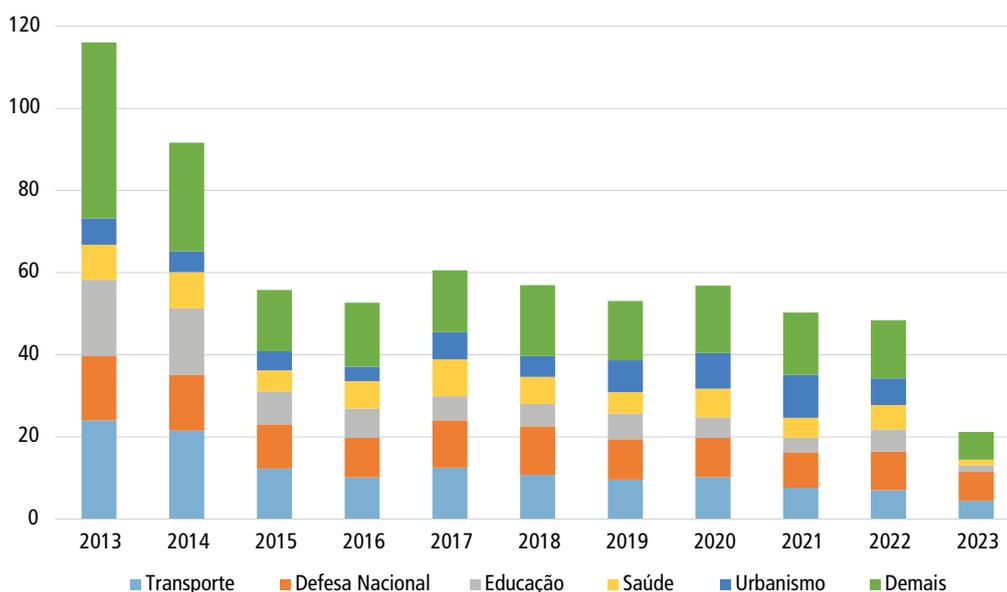


Fonte: SIGA Brasil. Para dados até 2021: executado; 2022: autorizado em 08/09/2022; 2023: PLOA. Dados a preços projetados para o início do exercício financeiro de 2023. Dados até 2022: utilização do IPCA apurado até julho/2022, e o estimado para o restante de 2022, conforme Relatório Focus de 05/08/2022. Dados de 2023: deflacionados pelo IPCA estimado de 2023, conforme Relatório Focus de 19/08/2022.

A queda acentuada nos valores previstos para os investimentos em 2023 concorreu para descompassar as despesas de capital das receitas de operações de crédito, roborando o descumprimento da regra de ouro das finanças públicas. Para além disso, há comprometimento da capacidade de o Estado manter níveis satisfatórios de conservação e de adequação operacional dos ativos públicos e alavancar o desenvolvimento por meio da formação bruta de capital fixo e da indução de investimentos privados.

O Gráfico 6.25, por sua vez, apresenta a evolução dos investimentos por função orçamentária, permitindo verificar que não apenas houve redução nos montantes de investimentos, mas também na sua composição. Os investimentos em Transporte, que em 2013 ocupavam a maior fatia, foram ultrapassados pelos em Defesa Nacional, que agora ocupam 33% do total de investimentos. Os investimentos em Educação, que tinham a segunda maior fatia no início da série (com 16% do total), ocupam agora apenas 7%, tendo sido reduzidos de R\$ 18,6 bilhões em 2013 para 1,6 bilhão no PLOA 2023. Os investimentos em Urbanismo, por sua vez, têm sido um dos poucos a apresentar crescimento real nos últimos anos, apesar de serem praticamente inexistentes no PLOA 2023, o que sugere uma forte dependência das emendas parlamentares.

GRÁFICO 6.25 - INVESTIMENTOS (GND 4) POR FUNÇÃO - 2013 A 2023 (EM R\$ BILHÕES)



Fontes: SIGA Brasil, SIOP. Para dados até 2021: executado; 2022: autorizado em 08/09/2022; 2023: PLOA. Dados a preços projetados para o início do exercício financeiro de 2023. Dados até 2022: utilização do IPCA apurado até julho/2022, e o estimado para o restante de 2022, conforme Relatório Focus de 05/08/2022. Dados de 2023: deflacionados pelo IPCA estimado de 2023, conforme Relatório Focus de 19/08/2022.

Já a Tabela 6.14 apresenta os investimentos por região, oferecendo elementos para avaliar se, em globo, está sendo perseguido o propósito de convergência estrutural e de promoção da redução das desigualdades inter-regionais, conforme a Constituição preceitua e o estabelece como objetivo para as leis orçamentárias anuais.

TABELA 6.14 – INVESTIMENTOS (GND 4) POR REGIÃO E ESFERA ORÇAMENTÁRIA NO PLOA 2023

R\$ milhões

REGIÃO	Esfera Orçamentária		Total	
	Fiscal e Seguridade Social	Investimento das Estatais	Valor	%
Exterior	104,4	1.021,3	1.125,8	0,68%
Nacional ⁽¹⁾	14.890,9	41.679,1	56.570,0	34,09%
Região Centro-Oeste	1.598,6	50,4	1.649,0	0,99%
Região Nordeste	2.498,3	5.912,2	8.410,5	5,07%

R\$ milhões

REGIÃO	Esfera Orçamentária		Total	
	Fiscal e Seguridade Social	Investimento das Estatais	Valor	%
Região Norte	1.002,8	1.071,9	1.433,7	0,86%
Região Sudeste	1.153,4	94.427,6	95.581,0	57,59%
Região Sul	1.101,6	86,3	1.187,8	0,72%
TOTAL	22.419,1	143.538,7	165.957,8	100%

Fonte: Siga Brasil e SIOF/SOF.

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

A regionalização dos investimentos aponta para uma concentração de 57,59% dos recursos a serem aplicados na região Sudeste, devido à concentração geográfica das anomalias geológicas com importância econômica, que motivam as operações das empresas de combustíveis fósseis do grupo Petrobras. Nada obstante, outros 34,09% dos investimentos têm regionalização “Nacional”, ou seja, sem identificação das macrorregiões ou das unidades da Federação destinatárias dos recursos.

Entre as programações identificadas como nacionais, há casos em que a localização do gasto não é possível, como na compra de equipamentos de grande valor (aeronaves militares, equipamentos aeroportuários, programa espacial etc.) que geram benefícios difusos de alcance nacional. Isso, per se, traz a lume o perfil dos investimentos programados nos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, que têm duas terças partes tipificadas como de interesse “Nacional”. Ademais, outros casos dizem respeito a programações com designação genérica de seus objetos, cujos recursos serão aplicados em diferentes partes do território. No entanto, a elevada concentração no localizador “Nacional” pode revelar insuficiência nos critérios de seleção das localidades beneficiárias, decorrente de falha no planejamento das intervenções públicas.

Quanto ao Orçamento de Investimento, deve-se observar que ele abrange apenas as empresas estatais não dependentes⁸⁹. E, nos termos do art. 49, § 1º, da LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022), estas só precisam detalhar as despesas relativas a: (i) aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado⁹⁰; (ii) realização de benfeitorias em bens da União por empresas estatais; e (iii) realização de benfeitorias necessárias na infraestrutura destinada à prestação de serviços públicos concedidos pela União. A Tabela 6.15 demonstra a distribuição das dotações do Orçamento de Investimento por órgão supervisor constante do PLOA 2023, em comparação com o biênio precedente.

**TABELA 6.15 – INVESTIMENTOS (GND 4) DAS ESTATAIS POR ÓRGÃO – PLOA 2021-2023
(ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS)**

R\$ milhões

ÓRGÃO	PLOA 2021		PLOA 2022		PLOA 2023	
32000 - Ministério de Minas e Energia	133.007,5	92,2%	85.808,4	88,9%	127.040,0	88,5%
25000 - Ministério da Economia	7.577,7	5,3%	6.690,0	6,9%	9.739,4	6,6%
52000 - Ministério da Defesa	1.642,2	1,1%	2.103,9	2,2%	3.401,8	2,4%
39000 - Ministério da Infraestrutura	1.181,2	0,8%	792,6	0,8%	1.320,5	0,9%
41000 - Ministério das Comunicações	639,4	0,4%	744,5	0,8%	1.235,3	0,9%
36000 - Ministério da Saúde	235,4	0,2%	356,9	0,4%	787,1	0,6%
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	7,0	0,0%	13,0	0,0%	11,6	0,0%
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1,8	0,0%	1,8	0,0%	3,0	0,0%
TOTAL	144.292,1	100,0%	96.511,1	100,0%	143.538,7	100,0%

Fonte: Siga Brasil. Valores nominais.

⁸⁹ Receitas e despesas orçamentárias das empresas estatais dependentes são consideradas integralmente nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

⁹⁰ Excetuados aqueles que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros, valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado e transferências de ativos entre empresas pertencentes ao mesmo grupo, controladas diretamente ou indiretamente pela União, cuja aquisição tenha constado do Orçamento de Investimento.

Destacam-se os grupos Petrobras e Eletrobras, que, juntos, respondem por 88,5% dos investimentos das empresas estatais não dependentes no PLOA 2023. A retomada do nível de aportes pela Petrobras, que havia declinado de R\$ 114,9 bilhões nominais no PLOA 2021 para R\$ 71,0 bilhões no PLOA 2022, foi responsável direta pela recomposição parcial do nível de investimentos.

Por derradeiro, uma questão restou não evidenciada. A Emenda Constitucional nº 102, de 2019, incluiu o § 12 no art. 165 da Carta, que determina que a LDO fixe a participação mínima das despesas discricionárias que deverá ser destinada à continuação de obras em andamento no exercício financeiro de referência, e indique a proporção para os dois seguintes. Com efeito, o Anexo de Metas Fiscais da LDO 2023 estabeleceu o mínimo de 8,8% das despesas discricionárias para este fim, e o art. 19 da norma estatuiu que esse piso deve ser observado tanto na lei orçamentária anual quanto no seu projeto.

Compulsando a Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2023 (p. 51), constata-se que, do total de R\$ 16,6 bilhões em investimentos, que comportam a aquisição de imóveis e equipamentos, o desenvolvimento de softwares, a aquisição de equipamentos militares, entre outras despesas, tão somente R\$ 8,1 bilhões são reservados ao provimento ou adequação de infraestrutura (obras públicas) de diversas naturezas e destinações – transporte e logística, saúde e educação, entre outras. O valor corresponde a 9,7% das despesas discricionárias do Poder Executivo, mas não há evidência de que o Governo tenha contemplado obras em andamento com pelo menos 8,8% das despesas discricionárias no PLOA 2023, embora as tenha declarado como prioridade.

6.8 DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS

Os pagamentos decorrentes de decisões judiciais, regulados pelo art. 100 da Constituição⁹¹, constituem significativa despesa primária obrigatória da União, cujo valor alcança R\$ 65,6 bilhões no PLOA 2023⁹² e se refere a gastos com pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e inversões financeiras.

Os valores propostos no PLOA 2023 para cumprimento de sentenças judiciais representam aumento nominal de 22,1% em relação ao pago no exercício de 2021 (R\$ 53,7 bilhões)⁹³ e de 14,1% sobre o autorizado para 2022 (R\$ 57,5 bilhões).

Esses aumentos só não foram maiores em decorrência da promulgação das Emendas Constitucionais nºs 113/2021 e 114/2021, que promoveram modificações importantes no regramento relativo aos gastos com precatórios e requisições de pequeno valor – RPVs.

A EC 113/2021 introduziu as seguintes disposições sobre a matéria:

- Ampliação das hipóteses de compensação entre credores e entes federados, por meio da oferta de créditos líquidos e certos, próprios ou adquiridos de terceiros, reconhecidos pelo ente devedor ou por decisão judicial transitada em julgado (art. 100, § 11, da Constituição).
- Autorização para encontro de contas entre os entes federados, desde que aceito pelas partes envolvidas, nas hipóteses arroladas nos incisos do § 21 do art. 100 da Constituição. Foi acrescido ainda dispositivo que prescreve que os contratos, acordos, ajustes, convênios, parcelamentos ou as renegociações de débitos de qualquer espécie, inclusive tributários, firmados pela União com os entes federativos conterão cláusulas que permitam a dedução dos valores devidos (créditos da União decor-

⁹¹ “Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

[...]

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

[...]

§ 5º É obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciários apresentados até 2 de abril, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.”

⁹² Despesas classificadas com RP 1 (despesas primárias obrigatórias) constantes do programa “0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais”.

⁹³ Inclui pagamentos à conta de restos a pagar.

rentes dos instrumentos firmados) dos montantes correspondentes a obrigações da União referentes aos Fundos de Participação (FPE e FPM) ou a precatórios federais (art. 160, § 2º, da Constituição).

- Determinação para que, nas discussões e condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, haja a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente (art. 3º da EC nº 113/2021).

No que se refere à EC nº 114/2021, convém ressaltar os seguintes pontos associados a despesas com sentenças judiciais:

- Antecipação do termo final para apresentação dos precatórios, de 1º de julho para 2 de abril de cada ano.
- Estabelecimento de limite (subteto) para alocação, na proposta orçamentária, de recursos para pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais de que trata o art. 100 da Constituição. Esse limite, válido até o final de 2026, equivale ao valor da despesa paga no exercício de 2016, inclusive à conta de restos a pagar, corrigido pela variação do IPCA de cada exercício (art. 107-A, *caput*, do ADCT)⁹⁴. Especificamente para os precatórios, o valor das dotações deve corresponder ao valor do subteto aplicável a sentenças judiciais deduzido da projeção de pagamento prioritário das RPs (idem, § 1º).
- Definição de uma ordem de prioridade para o pagamento de precatórios, após a satisfação de obrigações relativas às RPs. Devem ser antepostos, inicialmente, os precatórios não pagos de exercícios anteriores, observada a ordem cronológica (art. 107-A, § 2º, do ADCT). Em seguida, situam-se em ordem decrescente de prioridade, a teor do § 8º do art. 107-A do ADCT: (i) precatórios de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham no mínimo 60 anos, ou sejam portadores de doença grave ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, até o valor equivalente ao triplo do montante fixado em lei como obrigação de pequeno valor⁹⁵; (ii) demais precatórios de natureza alimentícia até o valor equivalente ao triplo do montante fixado em lei como obrigação de pequeno valor; (iii) demais precatórios de natureza alimentícia além do valor previsto no item anterior; e (iv) demais precatórios.
- Autorização para a celebração de acordos diretos perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Pagamento de Condenações Judiciais contra a Fazenda Pública Federal para quitação de precatórios preteridos, em razão de priorização e por excederem ao subteto, em parcela única vincenda até o final do exercício seguinte, desde que o credor renuncie a 40% do valor (§ 3º do art. 107-A do ADCT).
- Instituição de regra específica para o pagamento de precatórios decorrentes da complementação da União aos estados e municípios no âmbito do antigo Fundef. Esses débitos devem ser pagos em três parcelas anuais e sucessivas, sendo 40% no primeiro ano e 30% em cada dos dois seguintes (EC nº 114/2021, art. 4º). As receitas de estados e municípios provenientes dessas parcelas devem ser aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério, sendo que no mínimo 60% devem ser repassados aos profissionais do magistério, inclusive aposentados, e respectivos pensionistas, na forma de abono, vedada a incorporação na remuneração, provento ou pensão.
- Exclusão, com fulcro no art. 107-A, § 6º, do ADCT, *c/c* o art. 4º, parágrafo único, da EC nº 114/2021, das seguintes despesas do câmputo do teto de gastos previsto no art. 107 do ADCT: (i) encontros de contas previstos nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição; (ii) parcelas ou acordos (com redução de até 40%) previstos no § 20 do art. 100 da Constituição; (iii) acordos com renúncia de parte do valor devido (parcela única com redução de 40%), disciplinados no § 3º do art. 107-A do ADCT; e (iv) precatórios referentes ao antigo Fundef.

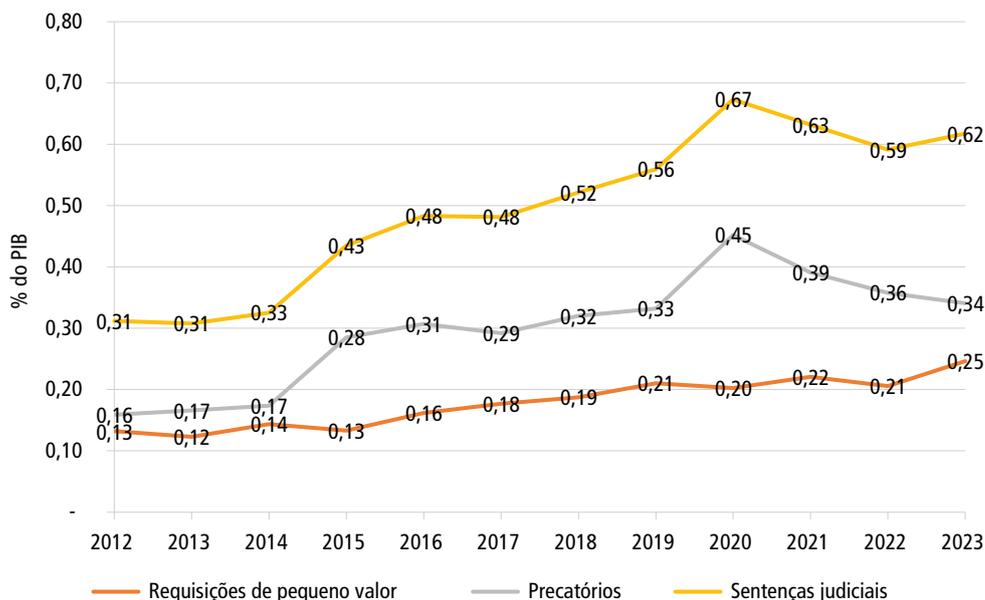
⁹⁴ O dispositivo do ADCT preconiza ainda que o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite deve ser destinado ao programa de renda básica familiar previsto no novo parágrafo único do art. 6º da Constituição e à seguridade social. Saliante-se que a verificação do cumprimento desse preceito não é simples, já que a dinâmica orçamentária permite a adoção de mecanismos variados de substituição de fontes de recursos.

⁹⁵ No âmbito da União, a Lei nº 10.259/2001 (art. 17, § 1º, *c/c* art. 3º) definiu em 60 salários mínimos o limite máximo para se configurar uma obrigação de pequeno valor. Portanto, a priorização definida no texto constitucional alcança 180 salários mínimos.

- Exclusão das despesas listadas no item anterior, acrescida da atualização monetária dos precatórios inscritos, do subteto aplicável às despesas decorrentes de sentenças judiciais, ante o disposto no art. 107-A, § 5º, do ADCT, e no art. 4º, parágrafo único, da EC nº 114/2021.

O Gráfico 6.26 apresenta a evolução dos gastos, em percentual do PIB, com o pagamento de precatórios e de requisições de pequeno valor, que constituem as duas principais ações do programa “0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais”, e o total de despesa primária desse programa.

GRÁFICO 6.26 – DESPESAS COM PRECATÓRIOS E RPVS E TOTAL DAS DESPESAS COM SENTENÇAS JUDICIAIS (EM % DO PIB)



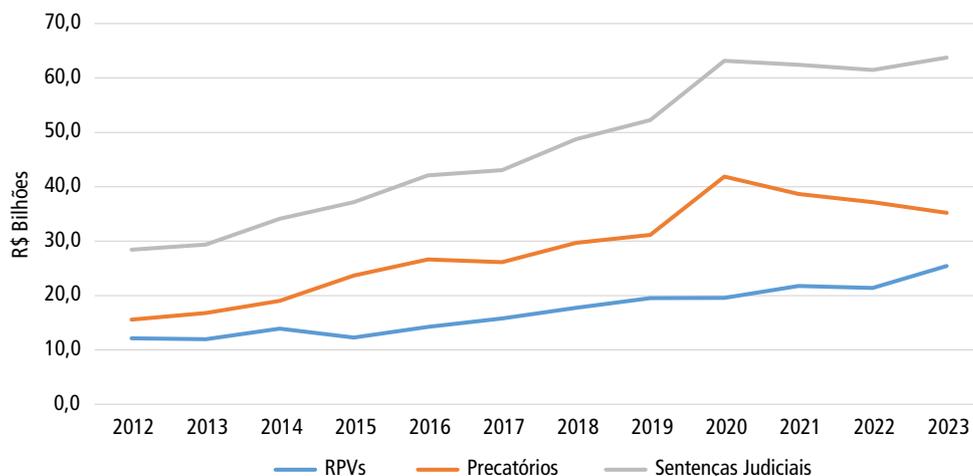
Fontes: SIOP. Para dados até 2021: despesa paga + RAP pago; 2022: autorizado; 2023: PLOA. Projeções de PIB nominal: 2022: Relatório Bimestral 3º bimestre de 2022; 2023: PLOA 2023.

A partir de 2022, com a instituição de limite para pagamento de precatórios e RPVs e a exclusão desse limite de alguns precatórios e da atualização monetária dos precatórios inscritos no exercício, tais despesas passaram a ser discriminadas em ações específicas (ações 0EC7, 0EC8 e 0Z01), conforme art. 27-B da LDO 2022 e art. 32 da LDO 2023.

Em decorrência desse desmembramento, no gráfico acima, os valores alocados nessas ações foram somados aos valores da ação principal de precatórios (ação 0005). Observa-se crescimento significativo do pagamento de precatórios, que passou de 0,16% do PIB em 2012 para 0,45% do PIB em 2020. A partir daí, observa-se queda na curva; em 2021, em virtude da recuperação do PIB aos efeitos da pandemia; e nos exercícios de 2022 e 2023, em decorrência do limite para pagamento de precatórios e RPVs, que vigorará até 2026 nos termos do art. 107-A do ADCT.

A evolução das despesas com o pagamento de sentenças judiciais também pode ser apresentada em termos reais, a preços projetados de janeiro de 2023. Também sob essa ótica se observa um crescimento expressivo dos gastos até 2020, seguindo-se uma trajetória de redução das despesas com precatórios e de continuidade de crescimento dos gastos com RPVs, conforme ilustrado no gráfico 6.27.

GRÁFICO 6.27 – DESPESAS COM PRECATÓRIOS E RPVs E TOTAL DAS DESPESAS COM SENTENÇAS JUDICIAIS (EM R\$ PROJETADOS DE JAN/2023)



Fontes: SIGA Brasil. Para dados até 2021: executado; 2022: autorizado em 21/08/2022; 2023: PLOA. Dados a preços projetados para o início do exercício financeiro de 2023. Dados até 2022: utilização do IPCA apurado até julho/2022, e o estimado para o restante de 2022, conforme Relatório Focus de 05/08/2022 (atualizações dos últimos 30 dias). Dados de 2023: deflacionados pelo IPCA estimado de 2023, conforme Relatório Focus de 19/08/2022 (atualizações dos últimos 30 dias).

Para 2023, o limite para pagamento de precatórios e RPVs corresponde a R\$ 43,3 bilhões. A tabela 6.16 demonstra o valor destinado ao pagamento de precatórios em decorrência desse limite⁹⁶.

TABELA 6.16 – DEFINIÇÃO DO LIMITE PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS PARA 2023

R\$ bilhões

Item	Valor
Limite para pagamento de precatórios e RPVs (A)	43,3
Valor estimado para RPVs (B)	26,2
Valor para pagamento de precatórios (C = A - B)	17,1

Fonte: PLOA 2023.

O estoque de precatórios a pagar em decorrência desse limite é estimado em R\$ 51,2 bilhões, considerando-se a adesão de 10% dos credores aos acordos com deságio em 2023, conforme a tabela 6.17. Esse estoque já representa 0,48% do PIB.

TABELA 6.17 – ESTOQUE DE PRECATÓRIOS A PAGAR

R\$ bilhões

Item	2022	2023**
Saldo Precatórios – Exercício anterior (A)	-	22,31
Precatórios expedidos no ano* (B)	42,17	51,68
Saldo de Precatórios a Pagar no Exercício (C=A+B)	42,17	73,99
Pagamento de precatórios dentro do limite – art. 107-A, § 1º, ADCT (D)	19,87	17,14
Estoque de Precatórios a Pagar	22,31	51,16

* Descontados os referentes a demandas do FUNDEF.

** Considerando adesão de 10% dos credores aos acordos com deságio, em 2023.

Fonte: Apresentação do PLOA/2023 – Ministério da Economia⁹⁷.

Considerando-se que o estoque dos precatórios apresentados até 1º de julho de 2021 e não pago em 2022 totaliza R\$ 22,31 bilhões e que o limite para 2023 é de R\$ 17,1 bilhões, conclui-se que nenhum precatório

⁹⁶ Segundo a Mensagem Presidencial, a proposta orçamentária contemplou a totalidade da projeção de pagamentos das RPVs, calculada nos termos do art. 31, § 1º, da LDO 2023.

⁹⁷ A base de dados enviada pelo Poder Judiciário à CMO, em observância ao disposto no art. 30 da LDO 2023, não permite validar com precisão os dados divulgados pelo Poder Executivo.

submetido ao limite e apresentado no período de 02 de julho de 2021 a 02 de abril de 2022 deverá ser pago em 2023.

Ainda de acordo com o art. 12, inciso IX, da LDO 2023, o projeto e a lei orçamentária devem discriminar, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas ao pagamento de precatórios judiciais, sentenças judiciais de pequeno valor e sentenças judiciais de empresas estatais dependentes.

Para o pagamento de débitos decorrentes de sentenças judiciais, constam do PLOA 2023 as ações relacionadas na Tabela 6.18.

TABELA 6.18 – AÇÕES DESTINADAS AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS

Ação	Valor
0625 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO DE PEQUENO VALOR	26.183,6
0005 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS)	17.640,7
0EC8 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS PARCELADOS OU OBJETOS DE ACORDOS)	7.720,4
0EC7 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS RELATIVOS À COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEF)	7.411,6
0Z01 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA FISCAL - PRIMÁRIA	3.458,3
0022 - SENTENÇAS JUDICIAIS DEVIDAS POR EMPRESAS ESTATAIS	1.040,1
00N2 - CUMPRIMENTO DE SENTENÇA JUDICIAL - INSTITUTO AERUS DE SEGURIDADE SOCIAL - PROCESSO Nº 0010295-77.2004.4.01.3400	843,4
00QY - ACORDOS REFERENTES A PASSIVOS ATUARIAIS DE ESTATAIS DEPENDENTES	591,1
00UP - COMPENSAÇÃO DECORRENTE DA APLICAÇÃO § 11 DO ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	308,7
00SA - PAGAMENTO DE HONORÁRIOS PERICIAIS NAS AÇÕES EM QUE O INSS FIGURE COMO PARTE E QUE SEJAM DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL	276,8
00QG - ANISTIADOS POLÍTICOS - RETROATIVOS CONCEDIDOS POR DECISÕES JUDICIAIS	101,0
00R0 - PAGAMENTO DE ACORDO HOMOLOGADO EM JUÍZO - SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS - AÇÃO TRABALHISTA 204700-25.1989.5.02.0039	54,4
0734 - INDENIZAÇÃO A VÍTIMAS DE VIOLAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS PELA UNIÃO POR MEIO DA ADESÃO A TRATADOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	4,8
Total	65.635,0

Fonte: PLOA 2023.

As duas principais ações orçamentárias correspondem ao pagamento de precatórios e de requisições de pequeno valor (RPV), com valores programados para 2023 de R\$ 17,6 e R\$ 26,2 bilhões, respectivamente, sendo que R\$ 0,5 bilhão da ação 0005 refere-se a pagamento de precatórios cancelados em decorrência da Lei 13.463/2017. Em 2022, os valores autorizados para essas ações são de R\$ 22,7 e R\$ 20,0 bilhões, respectivamente. O PLOA prevê também R\$ 7,4 bilhões para precatórios relativos ao FUNDEF e R\$ 7,7 bilhões para pagamentos de precatórios parcelados ou objetos de acordos. Em 2022, os valores autorizados para essas duas ações são de R\$ 7,9 e 4,2 bilhões, respectivamente. A reserva para atendimento da atualização monetária dos precatórios a serem pagos no exercício é de R\$ 3,5 bilhões. Observa-se também R\$ 0,3 bilhão para compensação decorrente da aplicação do § 11 do art. 100 da Constituição (encontro de contas). As demais despesas primárias relativas a sentenças judiciais em 2023 totalizam R\$ 2,9 bilhões.

A distribuição das ações orçamentárias arroladas anteriormente é também demonstrada na Tabela 6.19, desta vez com o detalhamento dos órgãos e dos grupos de natureza de despesa - GND.

TABELA 6.19 – DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS POR ÓRGÃO E GND

R\$ milhões

Órgão	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	INVERSÕES FINANCEIRAS	Total
22000 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	151,9	6,9		158,8
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES	2,5			2,5
25000 - MINISTÉRIO DA ECONOMIA	64,4	0,1		64,5
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	38,5	1,6		40,1
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	32,9	1,0		33,8
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	332,9	105,3		438,2
39000 - MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	5,3	1,6		6,9
40000 - MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA		28.496,2		28.496,2
41000 - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	28,5	39,1		67,6
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	7,3	1,6		8,9
53000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	522,7	36,6		559,3
55000 - MINISTÉRIO DA CIDADANIA		2.506,1		2.506,1
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	9.876,1	23.298,5	72,9	33.247,4
81000 - MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS		4,8		4,8
Total	11.063,0	54.499,1	72,9	65.635,0

Fonte: PLOA 2023.

6.9 ATENDIMENTO DE EMENDAS

Em atendimento à LDO 2023, o PLOA 2023 contém reservas para o atendimento de emendas individuais, de bancada estadual e de relator-geral. O valor global dessas reservas (R\$ 38,8 bilhões) representa 2,1% das despesas primárias sujeitas ao teto de gastos e é 140% superior ao valor reservado para emendas no PLOA 2022 (R\$ 16,2 bilhões), o qual contemplava apenas emendas individuais e de bancada estadual.

No PLOA 2022, as reservas para atender emendas impositivas totalizavam R\$ 16,2 bilhões, sendo R\$ 10,5 bilhões para emendas individuais e R\$ 5,7 bilhões para emendas de bancada estadual. Na LOA 2022, os valores efetivamente autorizados para emendas individuais alcançaram R\$ 10,9 bilhões e, para emendas de bancada, R\$ 5,9 bilhões. Já no PLOA 2023, essas reservas são de R\$ 19,4 bilhões, sendo R\$ 11,7 bilhões para emendas individuais e R\$ 7,7 bilhões para emendas de bancada. Considerando tais montantes e o total de 594 parlamentares, cada congressista poderá apresentar emendas individuais que totalizem, no máximo, R\$ 19.704.896. A reserva para emendas de bancada impositivas é suficiente para a distribuição de R\$ 284.885.492 por bancada, supondo uma divisão igualitária.

A regra para correção dos valores das emendas individuais (e de todos os limites individualizados para as despesas primárias de cada Poder) sofreu alteração em dezembro de 2021, por meio da Emenda Constitucional nº 113/2021. Anteriormente, conforme determinava o art. 111, combinado com o art. 107, § 1º, ambos do ADCT, o valor referente ao exercício imediatamente anterior deveria ser corrigido pela variação do IPCA no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se referia a lei orçamentária. A partir da Emenda Constitucional nº 113/2021, a correção deverá ser feita pelo IPCA apurado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Essa mudança abre a possibilidade para naturais diferenças entre as projeções e os índices efetivamente apurados. Nos termos do art. 107, § 14, do ADCT, o resultado da diferença aferida entre as projeções e a efetiva apuração do índice previsto será calculado pelo Poder Executivo, para fins de definição da base de cálculo dos respectivos limites do exercício seguinte, a qual será comunicada aos demais Poderes por ocasião da elaboração do projeto de lei orçamentária.

Com relação às emendas de bancada, vale lembrar que o montante de execução obrigatória de 2021 (R\$ 6,5 bilhões, segundo cálculo do Poder Executivo) deveria ser corrigido pelo mesmo critério das emendas individuais, o que resultaria em R\$ 7,0 bilhões para a reserva destinada às emendas de bancada em 2022. No entanto, a LDO 2022 autorizou que essa reserva sofresse uma dedução relacionada ao Fundo Especial de Financiamento de Campanhas. Com fundamento nessa autorização, o Executivo deduziu R\$ 1,3 bilhão do montante de execução obrigatória atualizado, resultando em uma reserva de R\$ 5,7 bilhões para essas emendas no PLOA 2022. Assim sendo, o valor da reserva para emendas de bancada no PLOA 2023 é de R\$ 7,7 bilhões, tendo em vista o percentual de reajuste (IPCA de 7,2%) aplicado sobre uma base de R\$ 7,2 bilhões (R\$ 5,9 bilhões do valor das emendas de bancada na LOA 2022 somados ao R\$ 1,3 bilhão do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas).

Observa-se que, assim como em anos anteriores, metade dos recursos necessários ao atendimento de emendas individuais constitui reserva de contingência no âmbito do Ministério da Saúde (sequencial 1626). Isso é feito para compor o mínimo constitucional que deve ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde. Conforme disposto na Constituição Federal, em seu art. 166, § 9º, metade do montante destinado às emendas individuais deverá ser destinado a tal finalidade e, conforme estipulado no § 10 do mesmo artigo, a execução das despesas correspondentes deverá ser computada para fins do cumprimento da aplicação mínima a que se refere o art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição (percentual mínimo da receita da União que deve ser aplicado na Saúde).

Apesar da ausência de dispositivo constitucional vinculando a destinação de emendas de bancada à saúde, em função de previsão expressa na LDO 2023 (art. 13, § 6º), a metade da reserva dos recursos necessária ao atendimento dessas emendas também constitui reserva de contingência no âmbito do Ministério da Saúde (sequencial 1627).

Relativamente à alocação da reserva destinada a emendas de relator-geral, o Poder Executivo decidiu distribuí-la por diversos ministérios, com especial destaque aos Ministérios da Saúde, da Economia (para atendimento de reajuste de pessoal) e do Turismo (para atendimento da Lei Complementar nº 195/2022 e da Lei nº 14.148/2021). Salientamos que essa alocação não foi feita com base em dispositivo legal. O PLDO aprovado pelo Congresso Nacional trazia uma regra sobre o tema, mas ela foi vetada pelo Presidente da República.⁹⁸ Assim sendo, não existe norma legal a ser seguida e o Poder Executivo decidiu de forma discricionária como fazer a distribuição da reserva e, sobretudo, como considerar valores da reserva para fins de cumprimento de limites mínimos de despesa estabelecidos por normas constitucionais. A Tabela 6.20 traz o detalhamento da reserva para emendas de relator-geral entre os órgãos do Poder Executivo.

TABELA 6.20 – DISTRIBUIÇÃO DA RESERVA PARA EMENDAS DE RELATOR-GERAL

R\$ milhões

ORGÃO	VALOR
36000 – Ministério da Saúde	10.420,4
25000 – Ministério da Economia (reserva para reajuste de pessoal)	3.500,0
53000 – Ministério do Desenvolvimento Regional	1.500,0
55000 – Ministério da Cidadania	1.380,0
26000 – Ministério da Educação	1.088,1
54000 – Ministério do Turismo	700,2
39000 – Ministério da Infraestrutura	524,6
41000 – Ministério das Comunicações	200,0
22000 – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	83,4
TOTAL	19.396,6

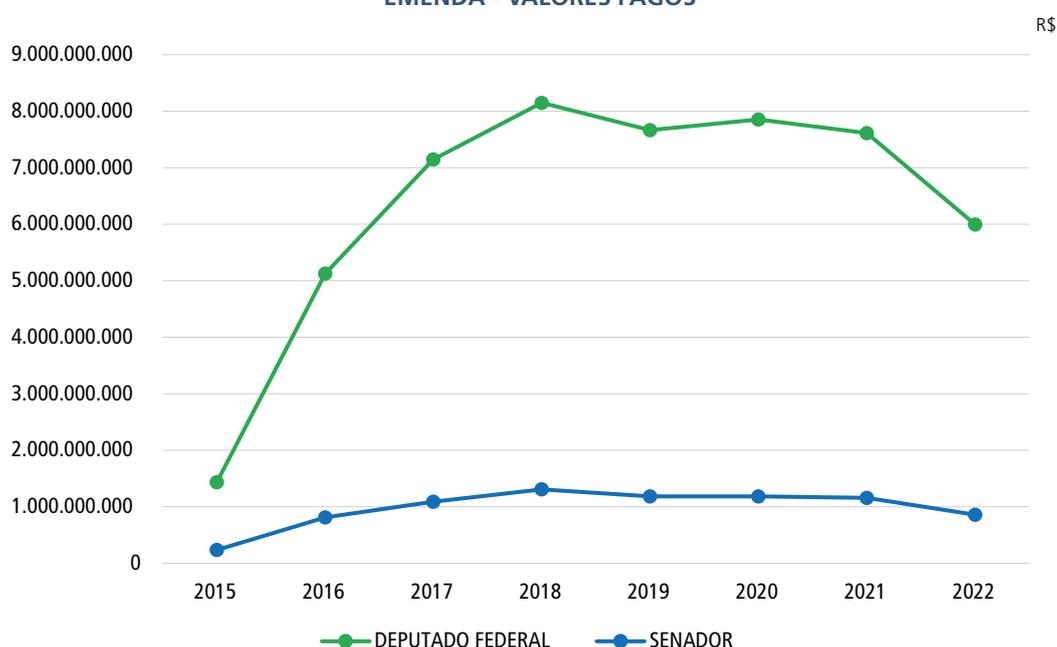
Fonte: PLOA 2023.

⁹⁸ O art. 13, § 7º, previa que, no máximo, a metade dos valores destinados ao atendimento de emendas de relator-geral poderia ser considerada para fins de cumprimento dos limites mínimos de despesa estabelecidos por normas constitucionais.

Ainda sobre a reserva de recursos para emendas de relator-geral, destacamos que o Poder Executivo não usou apenas fontes livres em sua composição, havendo também fontes vinculadas. Além disso, as reservas foram distribuídas por diversas Unidades Orçamentárias. Assim sendo, a depender das decisões sobre o uso dessa reserva, o relator-geral poderá enfrentar dificuldades na alocação dos recursos, haja vista as vinculações legais existentes.

Inicialmente, mostramos no Gráfico 6.27 a evolução dos valores pagos relativos a emendas individuais de 2015 a 2022, por ano de apresentação da emenda. O crescimento dos valores pagos de emendas de deputados e senadores ocorreu de forma proporcional à relação entre 513 deputados e 81 senadores, ou seja, os valores pagos relativos a emendas de deputados são, aproximadamente, 6 vezes maiores do que os pagos a emendas de senadores.

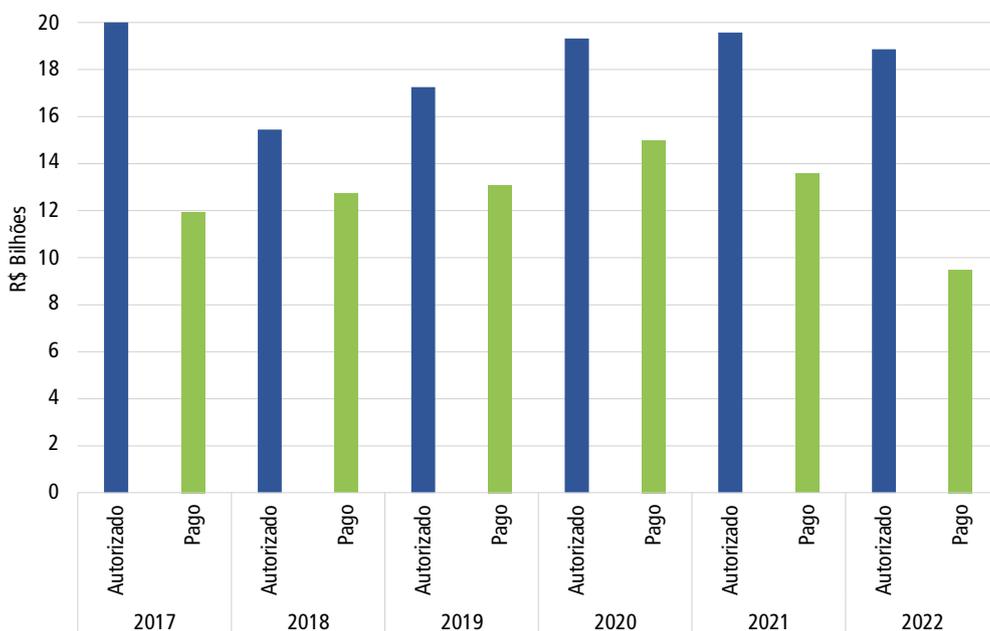
GRÁFICO 6.28 – EMENDAS DE DEPUTADOS E SENADORES DE 2015 A 2022, POR ANO DE APRESENTAÇÃO DA EMENDA - VALORES PAGOS



Fonte: Siga Brasil – Painel Emendas. Dados atualizados até 30/08/2022. Valores reais, base julho de 2022.

No Gráfico 6.28, apresentamos os valores autorizados e pagos de emendas de deputados, senadores, bancadas estaduais e comissões permanentes de 2017 a 2022, por ano de apresentação da emenda. Até 2019 não era possível identificar com precisão os valores das emendas de comissão. A partir da LOA 2020, o RP 8 passou a ser usado para identificar as emendas de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional. A LOA 2021 não apresenta emendas de comissão, uma vez que, em razão das condições excepcionais decorrentes da pandemia global de Covid-19, as comissões não se reuniram em 2020 para deliberar sobre as emendas.

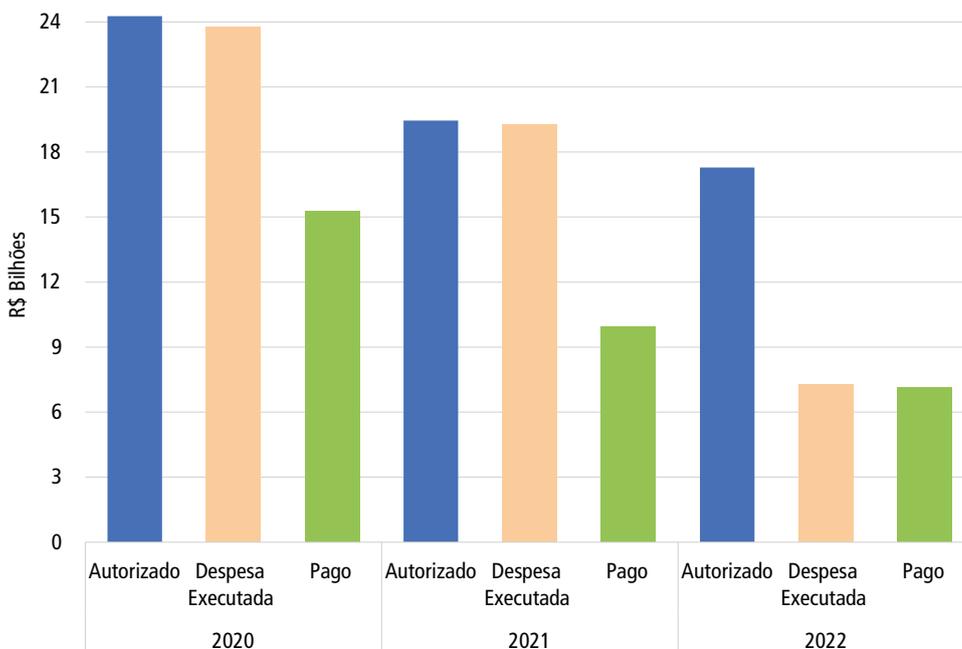
GRÁFICO 6.29 – TOTAL DE EMENDAS DE DEPUTADOS, SENADORES, BANCADAS ESTADUAIS E COMISSÕES PERMANENTES DE 2017 A 2022, POR ANO DE APRESENTAÇÃO DA EMENDA



Fonte: Siga Brasil – Painel Emendas. Dados atualizados até 30/08/2022. Valores reais, preços de julho de 2022.

Finalmente, apresentamos no Gráfico 6.29 os valores autorizados, as despesas executadas e os valores pagos das emendas de relator-geral da LOA no período 2020 a 2022, por ano de apresentação da emenda. A partir da LOA 2020, o RP 9 passou a ser usado para identificar as emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica.

GRÁFICO 6.30 – EMENDAS DE RELATOR-GERAL DE 2020 A 2022, POR ANO DE APRESENTAÇÃO DA EMENDA



Fonte: Siga Brasil – Painel Emendas. Dados atualizados até 30/08/2022. Valores reais, base julho de 2022.

Verifica-se, assim, que no período de 2020 a 2022, o conjunto de deputados, senadores, bancadas estaduais e comissões permanentes alocou R\$ 19,3 bilhões por ano, em média, em valores reais. Por outro lado, as emendas de relator-geral do orçamento corresponderam, no mesmo período, a R\$ 20,3 bilhões por ano, em média, em valores reais. Ademais, impende registrar que, apesar de não terem execução obrigatória como as emendas individuais e de bancada, as emendas de relator-geral apresentadas em 2020 e 2021 tiveram elevado nível de execução orçamentária, com percentuais de, respectivamente, 98% e 99%.

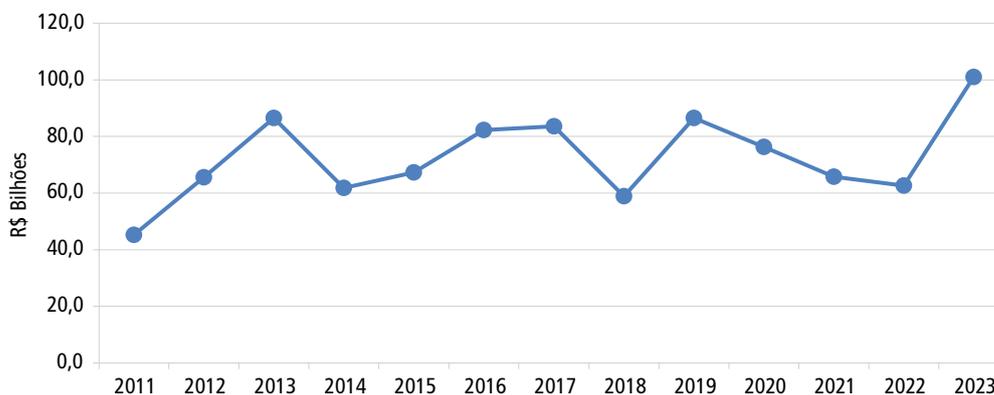
Com relação ao orçamento de 2023, o PLDO 2023 enviado pelo Poder Executivo previa reservas específicas apenas para emendas de execução obrigatória individuais e de bancada. Durante a tramitação da matéria, o Congresso Nacional deliberou no sentido de estabelecer a obrigatoriedade de mais uma reserva, destinada a atender emendas de relator-geral, cujo valor foi fixado como a soma das reservas para emendas individuais e emendas de bancada. No PLOA 2023, como anteriormente exposto, a reserva para emendas individuais é de R\$ 11,7 bilhões e para emendas de bancada estadual é de R\$ 7,7 bilhões. Consequentemente, a reserva para emendas de relator-geral é de R\$ 19,4 bilhões.

6.10 RESERVAS DE CONTINGÊNCIA

O PLOA 2023 contém reservas de contingência que totalizam R\$ 104,0 bilhões, constituídas em consonância com dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 (LDO 2023).

O gráfico 6.30 mostra a evolução do montante da reserva de contingência constante dos projetos de leis orçamentárias nos últimos anos, atualizado pelo IPCA, utilizando como critério de seleção os valores alocados na subfunção “999 – Reserva de contingência”. Verifica-se que, embora o montante alocado tenha oscilado nos últimos 12 anos, os valores propostos para 2022 e 2023 são, respectivamente, 38,5% e 123% maiores do que o valor de 2011 (início da série).

GRÁFICO 6.31 – RESERVA DE CONTINGÊNCIA NOS PLOAS - 2011 A 2023



Fonte: Siga Brasil / PLOA 2023. Dados a preços projetados para o início do exercício financeiro de 2023. Dados até 2022: utilização do IPCA apurado até julho/2022, e o estimado para o restante de 2022, conforme Relatório Focus de 05/08/2022 (atualizações dos últimos 30 dias). Dados de 2023: deflacionados pelo IPCA estimado de 2023, conforme Relatório Focus de 19/08/2022 (atualizações dos últimos 30 dias).

Quando comparado a 2022, o PLOA 2023 apresenta aumento real de 61,1%, em grande parte devido à previsão de recursos para atendimento das emendas de relator-geral, em obediência ao previsto na LDO 2023.

As reservas de contingência estão distribuídas nos grupos elencados na tabela 6.21:

TABELA 6.21 – PLOA 2023 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA

ÓRGÃO ⁽¹⁾	PLOA 2023 R\$ bilhões	% Total
Receitas próprias e vinculadas, inclusive doações e convênios	38,8	37,3
Pessoal e Encargos (art. 169, § 1º, inciso II da CF)	20,1	19,3
Emendas do Congresso Nacional	38,8	37,3
Emendas de Relator-Geral	19,4	18,7
Emendas Individuais Impositivas	11,7	11,3
Emendas de Bancada Impositivas	7,7	7,4
Despesas com sentenças judiciais (atualização monetária)	3,5	3,3
Reserva de Contingência Fiscal - Geral	2,3	2,2
Reserva de Contingência Fiscal – Senado Federal	0,5	0,5
TOTAL	104,0	100,0

Fonte: Siga Brasil / PLOA 2023.

6.10.1 RESERVA DE CONTINGÊNCIA FISCAL - GERAL

A LDO 2023, em seu art. 13, *caput*, prevê a inclusão de reserva de contingência geral em montante correspondente a, no mínimo, 0,2% da receita corrente líquida, destinada à cobertura de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, em observância ao art. 5º, inciso III, da LRF⁹⁹.

Consta da proposta orçamentária dotação de R\$ 2,3 bilhões¹⁰⁰, integralmente classificada como despesa financeira (RP 0) na fonte “1000 – Recursos Livres da União”. Esse montante representa valor pouco superior ao mínimo previsto na LDO 2023.

Considerando-se que o objetivo dessa reserva é dar cumprimento ao art. 5º, inciso III, da LRF, seria mais adequado que seu montante fosse classificado como despesa primária, de modo a possibilitar a cobertura de riscos fiscais sem afetar o resultado primário quando de sua efetiva utilização. Classificada como despesa financeira, a reserva contribui a priori para o cumprimento da meta de resultado primário desde que se mantenha esterilizada, ou seja, não se converta ao longo do exercício nos gastos primários para os quais foi criada.

6.10.2 RESERVAS DE CONTINGÊNCIA ESPECÍFICAS

Além da reserva de contingência geral, destinada a dar cumprimento ao art. 5º, inciso III, da LRF, a LDO 2023 prevê a constituição de outras reservas no PLOA 2023.

Reservas à conta de receitas próprias e vinculadas

Com fundamento no art. 13, § 2º, inciso I, da LDO 2023, foram constituídas reservas à conta de receitas próprias e vinculadas¹⁰¹ de diversos órgãos, totalizando R\$ 38,8 bilhões, conforme discriminado na Tabela 6.22. Os montantes carregados a tais reservas, também classificadas como financeiras, deixam de ser aplicados nas finalidades previstas na legislação e passam a contribuir para a geração do resultado primário. Isso se dá porque, mesmo que os recursos próprios ou vinculados não possam ser utilizados para o pagamento do serviço da dívida

⁹⁹ Utiliza-se o adjetivo “geral” para designar a reserva de contingência constituída por recursos que não sejam classificados como próprios ou vinculados, nem se destine ao atendimento de programação ou propósitos específicos. Assim, fundamentada no inciso III do art. 5º da LRF, a reserva de contingência geral, caso fosse constituída nas leis orçamentárias com dotações destinadas a despesas primárias, seria destinada a suportar a abertura de créditos adicionais para o atendimento de despesas primárias no âmbito de qualquer unidade orçamentária integrante dos orçamentos fiscal e da seguridade social, dando sentido à finalidade prevista na referida disposição legal: “atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos”.

¹⁰⁰ Dotação alocada na ação “0200 - Reserva de Contingência Financeira” (subtítulo “6498 - Reserva de Contingência – Fiscal”)

¹⁰¹ As dotações constam da ação “0200 – Reserva de Contingência – Financeira”, subtítulo “6497 - Reserva de Contingência - Recursos provenientes de receitas próprias e vinculadas, inclusive doações e convênios”, GND “9 – Reserva de Contingência” e indicador de resultado primário “RP 0 - despesa financeira”.

(restrição imposta pelo parágrafo único do art. 8º da LRF), os recursos economizados, desde logo, produzem o efeito de reduzir a dívida líquida¹⁰².

**TABELA 6.22 – RESERVAS DE CONTINGÊNCIA ESPECÍFICAS - RECEITAS PRÓPRIAS E VINCULADAS
(CONFORME ART. 13, § 2º, INCISO I, DA LDO 2023)**

R\$ milhões

ÓRGÃO ⁽¹⁾	PLOA 2023
02000 - SENADO FEDERAL	0,01
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	64,8
22000 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	1.132,8
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES	4.347,2
25000 - MINISTÉRIO DA ECONOMIA	5.568,8
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	2.575,7
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	673,1
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	4.356,3
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	67,8
39000 - MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	5.300,1
40000 - MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA	43,1
41000 - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	433,5
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	366,1
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	1.215,8
53000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	72,3
54000 - MINISTÉRIO DO TURISMO	420,7
55000 - MINISTÉRIO DA CIDADANIA	515,9
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	4.758,4
74000 – OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	1.088,8
81000 - MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS	0,34
90000 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	5.832,5
TOTAL	38.834,5

Fonte: Siga Brasil / PLOA 2023.

1) As dotações estão alocadas na ação “0200 - Reserva de Contingência - Financeira” (subtítulo “6497 - Reserva de Contingência - Recursos Provenientes de Receitas Próprias e Vinculadas, Inclusive Doações e Convênios”).

Reservas para atender programação ou necessidade específica

A proposta orçamentária, com fundamento no art. 13, § 2º, inciso II, do PLDO 2023, também contém reservas para atender programação ou necessidade específica, no caso aumento das despesas com pessoal e encargos sociais, totalizando R\$ 20,1 bilhões, sendo R\$ 2,4 bilhões em despesas financeiras (contribuição patronal para o regime próprio de previdência dos servidores) e R\$ 17,6 bilhões em despesas primárias. Os dados estão demonstrados na Tabela 6.23 a seguir.

**TABELA 6.23 – RESERVAS DE CONTINGÊNCIA - PROGRAMAÇÃO OU NECESSIDADE ESPECÍFICA
(PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS)**

R\$ milhões

Órgão / UO	Desp. Financeira	Desp. Primária	Desp. Total
01000 - CAMARA DOS DEPUTADOS	1,8	25,9	27,7
02000 - SENADO FEDERAL	4,9	68,3	73,2
03000 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	2,9	33,8	36,7
10000 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	3,5	24,2	27,7

¹⁰² Após a edição de lei específica que altere determinada vinculação, os recursos correspondentes podem ser utilizados para finalidades diversas, inclusive pagamento do serviço da dívida, conforme previsão da norma.

11000 - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	18,3	114,8	133,1
12000 - JUSTIÇA FEDERAL	98,7	594,0	692,6
13000 - JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	6,9	47,2	54,1
14000 - JUSTIÇA ELEITORAL	53,7	351,7	405,5
15000 - JUSTIÇA DO TRABALHO	185,7	1.373,4	1.559,2
16000 - JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	29,6	178,1	207,7
17000 - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	0,9	8,1	9,1
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	208,4	725,9	934,3
29000 - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	9,6	83,0	92,6
34000 - MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	28,1	251,2	279,3
59000 – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	1,2	6,2	7,4
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	1.786,4	13.780,6	15.567,0
TOTAL	2.440,7	17.666,4	20.107,1

Fonte: Siga Brasil / PLOA 2023.

Reservas para suportar emendas individuais e de bancada impositivas e para as emendas classificadas com identificador de resultado primário 9 (RP 9)

O projeto de lei, com fundamento no art. 13, § 5º, da LDO 2023, contém reservas destinadas ao atendimento de programações a serem incluídas por emendas de caráter impositivo, previstas na EC nº 86/2015, para as emendas individuais, e na EC nº 100/2019, para as de bancada estadual, bem como para emendas classificadas com identificador de resultado primário 9 (RP 9). Este tema já foi tratado na seção 6.9 - Atendimento de emendas, e, portanto, não será detalhado neste tópico.

Reservas para atendimento de despesas com sentenças judiciais

A proposta orçamentária para 2023 também contempla recursos em reserva de contingência para atendimento de despesas com sentenças judiciais, no valor de R\$ 3,5 bilhões.

A referida reserva de contingência decorre da aplicação do art. 32, § 1º, da LDO 2023, que determina a constituição de reserva de contingência primária para atendimento da atualização monetária dos precatórios situados dentro do limite previsto no § 1º do art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

Esses valores não estão sujeitos ao limite de pagamento de precatórios, relativo ao art. 107-A ADCT, mas estão sujeitos ao Teto de Gastos, por se tratar de despesa primária.

Reserva de Contingência – Senado Federal

Por fim, identifica-se a inclusão no orçamento do Senado Federal de programação específica destinada à constituição de reserva de contingência fiscal no valor de R\$ 484,4 milhões. Tais recursos estão classificados como despesas primárias e identificador de resultado primário 2 (RP 2), portanto discricionárias.

6.11 DESTINAÇÃO DE RECURSOS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO ÀS ÁREAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE E OUTRAS VINCULAÇÕES

6.11.1 PREVISÃO DE ARRECADAÇÃO E VINCULAÇÕES

O PLOA 2023, mantendo o critério usado nas últimas propostas orçamentárias, considera as regras de distribuição das receitas referentes à exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos segundo o disposto na Lei nº 9.478/1997, com a adoção parcial das alterações decorrentes da Lei nº 12.734/2012.

Desse modo, busca-se compatibilizar as dotações orçamentárias com as disposições aplicáveis durante a execução orçamentária, observando-se os efeitos da medida cautelar concedida pelo STF, em 18/03/2013, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917/DF, que suspendeu a aplicação parcial das regras que definem a distribuição dos recursos estipuladas na Lei nº 12.734/2012¹⁰³.

Deve-se destacar que a repartição das receitas mencionadas está estabelecida por meio de complexo marco regulatório, que a faz depender do regime de exploração, das áreas de extração, da natureza da receita auferida e das datas de celebração de contratos e de declarações de comercialidade. A medida cautelar referida é mais um elemento que aumenta a complexidade do marco regulatório.

O PLOA 2023 prevê a arrecadação de R\$ 89,8 bilhões decorrentes da exploração ou produção de petróleo (acréscimo de 25,7% em relação ao PLOA 2022), nos regimes de concessão e partilha de produção, com recursos: (i) vinculados à unidade orçamentária Fundo Social (FS) e aos Ministérios da Educação (MEC), da Saúde (MS), da Defesa (MD), do Meio Ambiente (MMA), de Minas e Energia (MME) e da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI); e (ii) a serem transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios. A distribuição desses recursos encontra-se na Tabela 6.24, que consolida as diversas naturezas de receita relacionadas.

TABELA 6.24: DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO

R\$ milhões

Natureza de receita	Est/Mun	FS	MEC	MS	MME	MMA	MD	MCTI	Total
OUTORGA DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO									
Pagamento pela Retenção de Área Regime de Concessão	-	-	-	-	427,3	-	-	-	427,3
PRODUÇÃO EM TERRA									
Qualquer Situação	2.038,2	120,0	120,0	-	51,2	12,8	-	-	2.342,3
Royalties e Participação Especial Contrato de Concessão									
COMERCIALIDADE ANTES DE 3/12/2012									
PRODUÇÃO EM PLATAFORMA									
Pré-sal	31.053,4	12.103,3	12.103,3	-	-	-	-	-	55.260,1
Royalties e Participação Especial Contrato de Concessão									
COMERCIALIDADE ANTES DE 3/12/2012									
PRODUÇÃO EM PLATAFORMA									
Demais Situações	12.397,5	-	-	-	2.501,4	625,4	2.317,7	1.628,3	19.470,2
Royalties e Participação Especial Contrato de Concessão									
COMERCIALIDADE DEPOIS DE 3/12/2012									
PRODUÇÃO EM PLATAFORMA									
Qualquer Situação	8.564,7	-	2.835,6	945,2	-	-	-	-	12.345,4
Royalties e Participação Especial Contrato de Concessão									
Total	54.053,8	12.223,4	15.058,9	945,2	2.980,0	638,2	2.317,7	1.628,3	89.845,4

Fonte: PLOA 2023.

Como se observa, do total arrecadado de R\$ 89,8 bilhões, R\$ 54,1 bilhões são destinados aos Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo à União a diferença de R\$ 35,8 bilhões.

Deve-se lembrar que a Lei nº 12.734/2012, ao modificar a Lei nº 9.478/1997, alterou os percentuais a serem utilizados – quando a lavra ocorrer em plataforma continental – na transferência a Estados, Distrito Federal e

¹⁰³ A Lei nº 12.734/2012 altera a Lei nº 9.478/1997 com o intuito de definir novas regras de distribuição, entre os entes da Federação, dos royalties e da participação especial devidos, bem como aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha de produção.

Municípios de 60% para 80% (*royalties* excedentes) e de 50% para 54% (participação especial). Contudo, os valores da proposta orçamentária destinados aos entes subnacionais (fonte 1242), no valor de R\$ 43,1 bilhões, correspondem aos percentuais estipulados na legislação anterior¹⁰⁴, procedimento adotado para compatibilizar o orçamento com a execução orçamentária, a qual deve observar a mencionada medida cautelar.

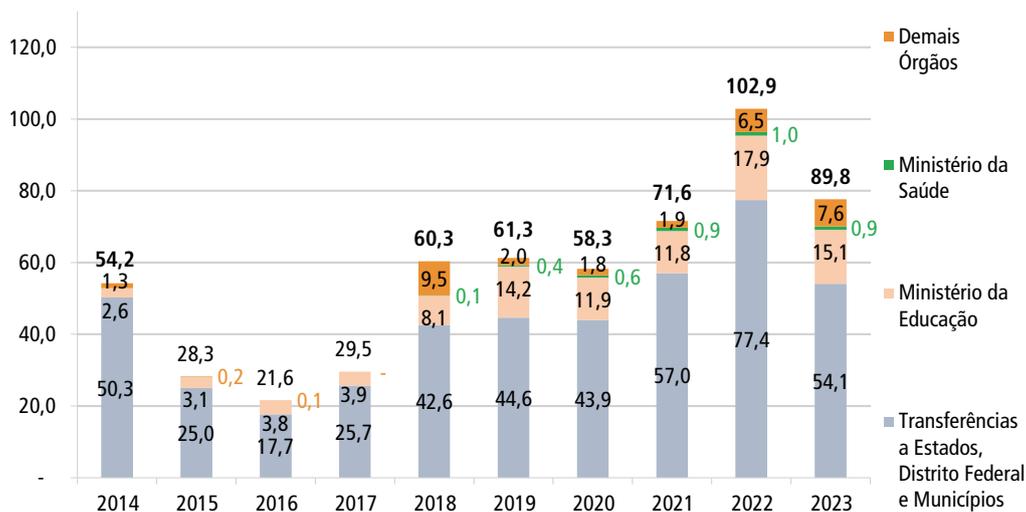
Com os efeitos dessa medida cautelar, os mencionados acréscimos para Estados, Distrito Federal e Municípios decorrentes da Lei nº 12.734/2012 são destinados, na realidade, às vinculações originalmente previstas para os órgãos específicos da administração direta da União e ao Fundo Social, bem como para as áreas de educação e saúde, nos termos da Lei nº 12.858/2013.

Além dos R\$ 12,2 bilhões alocados ao Fundo Social, advindos de *royalties* e de participação especial (fonte 1042), constantes da Tabela X, integram o seu orçamento receitas industriais (fonte 1042), no valor de R\$ 3,1 bilhões, e recursos próprios livres (fonte 1050), no valor de R\$ 2,3 bilhões, perfazendo um total de R\$ 17,6 bilhões para 2023.

As receitas de outorga dos serviços de exploração e produção de petróleo (fonte 1052), sob o regime de concessão, que somam R\$ 427,3 milhões, foram destinadas à Agência Nacional do Petróleo (ANP), vinculada ao Ministério de Minas e Energia.

O Gráfico 6.31 a seguir representa a evolução das aplicações de fontes de receitas decorrentes do petróleo e gás natural, por órgão orçamentário, exceto Fundo Social, que não tem apresentado execução orçamentária.

GRÁFICO 6.32 – APLICAÇÃO, POR ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO, DAS RECEITAS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL (EM R\$ BILHÕES)



Fonte: SIGA Brasil e SIOP. Para dados até 2021: executado; 2022: autorizado; 2023: PLOA. Dados a preços projetados para o início do exercício financeiro de 2023. Dados até 2022: utilização do IPCA apurado (de 2014 a 2021) e do estimado (para 2022), conforme PLOA 2023.

6.11.2 DESTINAÇÃO PARA AS ÁREAS DE EDUCAÇÃO E DE SAÚDE

A Lei nº 12.858/2013 estabeleceu vinculação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Nos termos dos incisos do art. 2º do citado diploma legal, são destinados exclusivamente à educação pública (75%), com prioridade para a educação básica, e à saúde (25%) os seguintes recursos:

¹⁰⁴ Mantido o percentual de 80% para royalties mínimos.

- a) receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos *royalties* e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3/12/2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, exploradas em plataforma (inciso I);
- b) receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos *royalties* e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3/12/2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, exploradas em plataforma (inciso II);
- c) 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (inciso III); e
- d) receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção (inciso IV).

Na proposta orçamentária para 2023, são previstas arrecadações decorrentes do regime de concessão. No âmbito da União, as áreas de educação e saúde são beneficiadas com a aplicação do inciso I (exploração em plataforma), caso a declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3/12/2012. Nessa hipótese, os valores destinados à educação e saúde (fontes 1008 e 1035) são de, respectivamente, R\$ 2,8 bilhões (75%) e R\$ 945,2 milhões (25%).

Para educação, há ainda o acréscimo decorrente da aplicação do inciso III c/c o art. 3º da Lei nº 12.858/2013, que vincula integralmente ao Fundo Social os recursos dos *royalties* e da participação especial destinados à União oriundos de campos das áreas do Pré-Sal explorados sob o regime de concessão, cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido antes de 3/12/2012 (fonte 1008). Assim, são destinados à educação R\$ 12,1 bilhões (50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social).

Situação especial ocorre com a destinação de *royalties* excedentes provenientes da exploração em terra. Para esse caso, não houve suspensão do disposto no art. 49, inciso I, alínea d, com redação dada pela Lei nº 12.734/2012, que destina 25% da receita em questão ao Fundo Social, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da administração direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo. Sem regulamentação, são destinados 50% dos recursos do Fundo Social à educação (fonte 1008), ou seja, R\$ 120,0 milhões.

Dessa forma, as aplicações totais em educação previstas no PLOA 2023, financiadas pela arrecadação de *royalties* e participações especiais, somam R\$ 15,3 bilhões, dos quais R\$ 12,1 bilhões oriundos do Fundo Social. Ademais, das receitas do Fundo Social, são destinados ainda à educação R\$ 3,1 bilhões decorrentes da arrecadação de receitas industriais. Assim, os recursos decorrentes da aplicação da Lei nº 12.858/2013 destinados à educação somam R\$ 18,4 bilhões. Tais recursos, nos termos do art. 2º dessa Lei, são destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica.

A vinculação de receitas decorrentes da exploração de petróleo às áreas de educação e de saúde introduzida pela Lei nº 12.858/2013 foi motivada por expectativas sobre as áreas do Pré-Sal, identificadas como de elevado potencial de arrecadação, em especial aquelas a serem exploradas sob os regimes de cessão onerosa e de partilha de produção, hipóteses contidas no art. 2º, incisos I e II, da Lei nº 12.858/2013. O PLOA 2023 não estima receitas para essas formas de exploração.

Observe-se que os arts. 2º e 4º dessa lei estabeleceram que, para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do *caput* do art. 214¹⁰⁵ e no art. 196 da Constituição, os recursos destinados para as áreas de educação e saúde deverão ser aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição.

Sobre as aplicações em educação (75%) e saúde (25%) das receitas de Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atingem os *royalties* e a participação especial de contratos celebrados a partir de 3/12/2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, exploradas em plataforma. Essas vinculações relacionam-se às naturezas de receita arrecadadas e transferidas pela União em áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3/12/2012.

¹⁰⁵ Art. 214, VI, da Constituição:

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

Porém, são distintos os marcos temporais estabelecidos pela legislação que vincula os recursos em tela à educação e saúde. Para os entes subnacionais as vinculações ocorrem em momento posterior à União, não havendo discriminação dessas receitas no PLOA 2023.

6.11.3 VINCULAÇÕES A OUTROS ÓRGÃOS

Dentre as hipóteses de arrecadação de receitas decorrentes da exploração de petróleo previstas no PLOA 2023, há previsão somente quanto ao regime de concessão em plataforma. Para a União, essas receitas são distribuídas segundo três possibilidades:

- a) declaração de comercialidade a partir de 3/12/2012, qualquer situação: 75% para educação e 25% para saúde, nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 12.858/2013;
- b) declaração de comercialidade antes de 3/12/2012, área e camada Pré-Sal: 50% para o Fundo Social e 50% para educação, nos termos do art. 2º, inciso III, c/c art. 3º da Lei nº 12.858/2013; e
- c) declaração de comercialidade antes de 3/12/2012, demais situações: órgãos da administração direta da União, nos termos dos arts. 48, 49, inciso II, e 50, § 2º, da Lei nº 9.478/1997, sem alterações da Lei nº 12.734/2012.

O novo marco legal, a Lei nº 12.734/2012, c/c a Lei nº 12.858/2013, destina recursos da União somente para educação, saúde e Fundo Social¹⁰⁶. Com a suspensão parcial de seus dispositivos, decorrente da citada medida cautelar, retoma-se, para os casos de declaração de comercialidade antes de 3/12/2012 em áreas distintas do Pré-Sal, a destinação dos recursos para os Ministérios da Defesa, do Meio Ambiente, de Minas e Energia e da Ciência, Tecnologia e Inovações.

Tais recursos somam em 2023 R\$ 7,6 bilhões, porém R\$ 4,8 bilhões (63,9%) estão alocados na ação 0200 - Reserva de Contingência - Financeira, o que faz com que não possam ser efetivamente aplicados em políticas públicas, contribuindo apenas para a obtenção da meta de resultado primário prevista na lei de diretrizes orçamentárias.

6.12 FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO

Na lei orçamentária anual, os financiamentos concedidos pela União são consolidados no âmbito do órgão “74000 - Operações Oficiais de Crédito”. Não são contemplados por esse órgão, todavia, os financiamentos concedidos por agências financeiras oficiais de fomento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CAIXA). Por serem estatais não dependentes¹⁰⁷, essas empresas participam da LOA somente no que diz respeito a seus investimentos¹⁰⁸, restando de fora os financiamentos por elas concedidos. Tal sistemática não exclui, entretanto, transferências orçamentárias da União a bancos públicos para que estes concedam financiamentos. É o que ocorre, em particular, por meio da ação orçamentária “0158 - Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES”, que, no PLOA 2023, vincula-se ao Ministério do Trabalho e Previdência (órgão 40000) e conta com dotação prevista de R\$ 22,1 bilhões. Essa ação atende ao comando do art. 239, § 1º, da Constituição, que obriga a transferência para o BNDES de, no mínimo, 28% da arrecadação de contribuições para o PIS/PASEP, com vistas ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico.

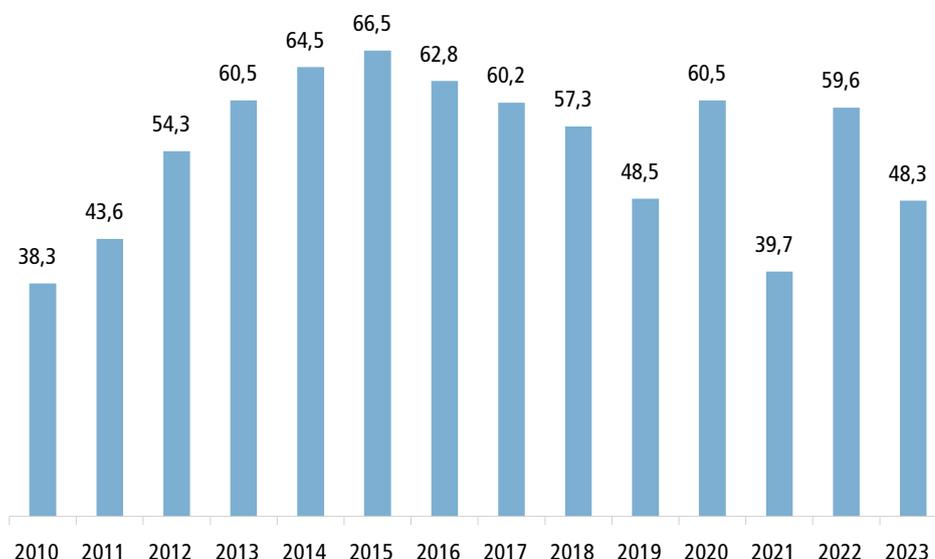
Feito esse esclarecimento, verifica-se que os financiamentos orçamentários (órgão 74000) concedidos pela União perfazem o total de R\$ 49,7 bilhões no PLOA 2023. O gráfico a seguir informa os valores executados de 2010 a 2021 para esses financiamentos, juntamente com o valor autorizado para 2022 e o previsto para 2023, todos ajustados pelo IPCA.

¹⁰⁶ Vinculações a órgãos específicos da administração direta da União dependeriam de regulamentação.

¹⁰⁷ De acordo com o art. 2º, III, da LRF, é considerada como “dependente” a empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

¹⁰⁸ Tal como disposto no art. 49, § 1º, da LDO para 2023.

GRÁFICO 6.33 – FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO DE 2010-2023 (R\$ BILHÕES)



Fontes: SIGA Brasil, SIOP. Para dados até 2021: executado; 2022: autorizado em 5/9/2022; 2023: PLOA. Dados a preços projetados para o início do exercício financeiro de 2023. Dados até 2022: utilização do IPCA apurado até julho/2022, e o estimado para o restante de 2022, conforme Relatório Focus de 05/08/2022 (atualizações dos últimos 30 dias). Dados de 2023: deflacionados pelo IPCA estimado de 2023, conforme Relatório Focus de 19/8/2022 (atualizações dos últimos 30 dias)

Observe-se que o montante de R\$ 49,7 bilhões¹⁰⁹, proposto no PLOA 2023, está distribuído em 26 ações orçamentárias, sendo que nove delas, discriminadas na Tabela 6.25, correspondem a 87% daquele total.

TABELA 6.25 – FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO NO PLOA 2023 (ÓRGÃO 74000, GND 5)

R\$ bilhões

Ação	PLOA 2023
0030 - Financiamento aos Setores Produtivos do Semiárido da Região Nordeste (FNE – 1ª metade)	6,6
0031 - Financiamento aos Setores Produtivos da Região Nordeste (FNE – 2ª metade)	6,6
0012 - Financiamentos ao Agronegócio Café (Lei nº 8.427/1992)	6,4
0118 - Financiamentos à Infraestrutura Aquaviária, Portuária e Construção/Manutenção Naval	5,2
00IG - Concessão de Financiamento Estudantil - FIES (Lei nº 10.260/2001)	4,8
0029 - Financiamento aos Setores Produtivos da Região Centro-Oeste (FCO)	4,4
0534 - Financiamento aos Setores Produtivos da Região Norte (FNO)	4,4
0A37 - Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas (Lei nº 11.540/2007)	2,9
0A84 - Financiamento de Operações no âmbito do PROEX (Lei nº 10.184/2001)	2,0
Demais (17 ações)	6,4
Total	49,7

Fonte: PLOA 2023.

As ações 0030, 0031, 0029 e 0534 dizem respeito aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Centro-Oeste (FCO) e do Norte (FNO), e derivam do mesmo mandamento constitucional. De acordo com o art. 159, I, “c”, da Constituição, a União deve aplicar 3% da arrecadação do IR e do IPI em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Desse total, 1,8% cabe ao FNE, com metade assegurada ao semiárido nordestino, 0,6% ao FCO e 0,6% ao FNO.

Adicionalmente a esses fundos constitucionais, há três outros fundos de financiamento ao setor produtivo, criados por disposições infraconstitucionais. No PLOA 2023, tais financiamentos integram as “demais ações” indicadas na Tabela X, e são desdobrados da seguinte forma: Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE

¹⁰⁹ Ou R\$ 48,3 bilhões, se ajustado pelo IPCA a preços projetados para o início de 2023.

(R\$ 1,1 bilhão); Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA (R\$ 815,9 milhões); e Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste – FDCO (R\$ 320,7 milhões).

Ainda em relação às “demais ações” contidas na Tabela X, destaca-se o fato de que o PLOA 2023 não inclui a ação “OB85 - Concessão de Financiamento a Empreendedores Culturais (Lei nº 8.313, de 1991)”, que se fez presente no PLOA para 2022 e nos relativos a exercícios anteriores.

Por fim, deve-se esclarecer que, embora operações de financiamento sejam tipicamente despesas financeiras, também existem operações com impacto sobre o resultado primário. O próprio órgão 74000, nesse sentido, contém despesas primárias relativas a subvenções econômicas, em operações de financiamento amparadas por políticas públicas disciplinadas em lei, a exemplo da subvenção em operações do Programa de Financiamento às Exportações - PROEX (Lei nº 10.184/2001). Por esse mesmo prisma, deve-se observar que financiamentos intermediados por fundos constitucionais (FNE, FCO e FNO) também dão origem a despesas primárias relativas a subsídios implícitos (não discriminados no orçamento), tal como abordado na seção 6.13.

6.13 BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

As Informações Complementares do PLOA 2023 apresentam demonstrativo regionalizado do efeito, sobre receitas e despesas, de benefícios tributários, financeiros e creditícios, em observância ao art. 165, § 6º, da Constituição Federal¹¹⁰ e à LDO 2023¹¹¹. Ainda para 2023, também cumpre ao Poder Executivo elaborar metodologia de acompanhamento e avaliação de tais benefícios e designar responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos respectivos resultados¹¹².

A Portaria do Ministério da Economia (ME) nº 2.877, de 2022¹¹³, define esses benefícios e a forma de cálculo de seus valores:

Art. 2º Para fins desta Portaria, consideram-se:

I - benefícios (ou subsídios) financeiros: desembolsos efetivos realizados por meio de equalizações de juros, de preços ou de outros encargos financeiros, bem como assunção de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União; e

II - benefícios (ou subsídios) creditícios: gastos incorridos pela União decorrentes do diferencial entre o rendimento de fundos, programas ou concessões de crédito, operacionalizados sob condições financeiras específicas, e o custo de oportunidade do Tesouro Nacional.

Art. 3º A elaboração do demonstrativo de que trata o art. 1º deverá observar o seguinte: [...]

II - as taxas de juros utilizadas no cálculo do custo de oportunidade do Tesouro Nacional, para a apuração do valor dos benefícios financeiros e creditícios da União, serão provenientes do custo médio de emissão dos títulos públicos federais; e

III - para fins de regionalização do benefício financeiro ou creditício apurado, será considerado o critério de localização do beneficiário final. [...]

A portaria ainda define que cumpre à Secretaria Especial de Tesouro e Orçamento publicar o Manual Técnico dos Benefícios Financeiros e Creditícios (MTBFC)¹¹⁴, instrumento de referência conceitual e metodológica para publicação do demonstrativo de benefícios financeiros e creditícios constitucionalmente citado e que também compõe a prestação de contas do Presidente da República.

¹¹⁰ “Art. 165. [...] § 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.”

¹¹¹ Conforme previsto no art. 10 e no inciso V, “e”, do Anexo II da LDO 2023.

¹¹² LDO 2023: “Art. 165. O Poder Executivo federal adotará medidas com vistas a: I - elaborar metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, financeiros e creditícios, além de cronograma e periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade; II - designar os órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários, financeiros e creditícios; e [...]”.

¹¹³ Disponível em <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-me-n-2.877-de-1-de-abril-de-2022-390363264>. Acesso em 16 set. 2022.

¹¹⁴ Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/subsidios/manual-tecnico-dos-beneficios-financeiros-e-creditios-mtbf-1/>. Acesso em 16 set. 2022.

Acerca de benefícios creditícios, a versão mais recente do Manual¹¹⁵ esclarece:

Assim, os subsídios creditícios, via de regra, não impactam o resultado primário e o Teto de Gastos, mas elevam a taxa de juros implícita da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e pioram a solvência do Estado. [...]

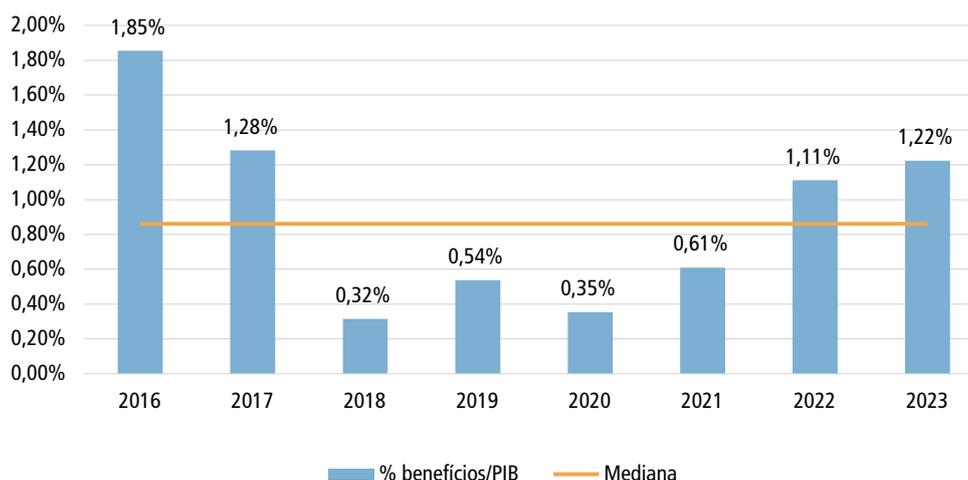
Apesar de serem explicitados nas informações complementares do Orçamento Geral da União (OGU), os subsídios creditícios não constam da peça principal do OGU e, portanto, os gastos incorridos com juros subsidiados não integram as alocações orçamentárias que são anualmente discutidas, modificadas e aprovadas pelos parlamentares.

Dessa forma, os benefícios financeiros constituem gastos explícita e previamente autorizados pelo Poder Legislativo, enquanto os benefícios creditícios não são prévia e explicitamente autorizados pelos parlamentares nas respectivas LOAs em que são estimados.

Para 2023, o Poder Executivo estima o montante de benefícios financeiros e creditícios em R\$ 130 bilhões, o que representa aumento de 20,5% em relação ao estimado para o ano em curso, superior à estimativa de inflação medida pelo IPCA.

O Gráfico 6.33 apresenta histórico do percentual de tais benefícios em relação ao PIB, com valores realizados entre 2016 (ano de referência do Novo Regime Fiscal) e 2021, e estimados, para 2022 e 2023, pelo PLOA 2023. Com mediana do montante de 0,86% do PIB, note-se a retomada, a partir de 2022, de índices mais elevados de participação dos benefícios em apreço, similares aos de 2017.

GRÁFICO 6.34 – BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS (EM % DO PIB)

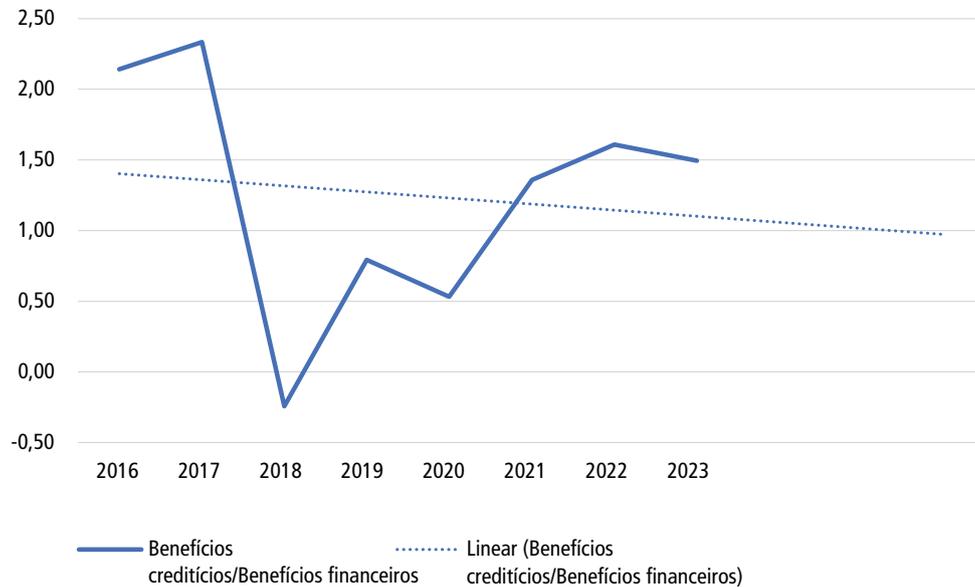


Fonte: PLOAs 2016 a 2023. Benefícios de 2016 a 2021: realizados; de 2022 e 2023: estimados. Elaboração própria.

A mediana da relação entre benefícios creditícios e benefícios financeiros no período de 2016 a 2023 indica que, para cada R\$ 1,00 de benefício financeiro explícito no orçamento, houve cerca de R\$ 1,43 de benefícios creditícios implícitos. A trajetória linear descrita pela Figura BB aponta para discreta tendência declinante (-0,043x) dessa relação, o que parece positivo, dado que os impactos econômicos e fiscais dos benefícios creditícios não são autorizados expressa e previamente pelo Poder Legislativo no âmbito do devido processo legislativo orçamentário. Observa-se, no entanto, que a partir de 2021 essa relação voltou a crescer.

¹¹⁵ Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/subsidios/manual-tecnico-dos-beneficios-financeiros-e-crediticios-mtbf-1/mtbf-agosto-22.pdf>, p. 8. Acesso em 16 set. 2022.

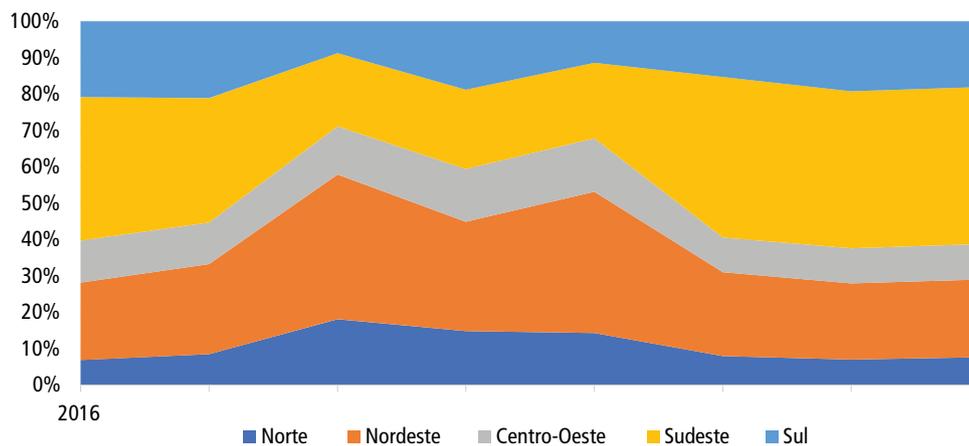
GRÁFICO 6.35 – RELAÇÃO BENEFÍCIOS CREDITÍCIOS (IMPLÍCITOS)/FINANCEIROS (EXPLÍCITOS)



Fonte: PLOAs 2016 a 2023. Elaboração própria.

No mesmo período, a distribuição dos benefícios por região apresenta medianas de 8,21% (Norte), 23,93% (Nordeste), 11,56% (Centro-Oeste), 36,84% (Sudeste) e 18,41% (Sul). O Gráfico 6.35 evidencia a dinâmica participação relativa crescente das duas últimas regiões, a partir de 2021, com previsão de que, em 2023, representem mais de 61% do conjunto de benefícios financeiros e creditícios federais.

GRÁFICO 6.36 – PARTICIPAÇÃO RELATIVA POR REGIÃO NOS BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS



Fonte: PLOAs 2016 a 2023. Elaboração própria.

A análise das trajetórias lineares da participação de cada região aponta que, no período, apenas a região Sudeste apresentou tendência de crescimento na sua participação, enquanto as demais regiões apresentaram discreta tendência de declínio. Tais trajetórias, tomadas de forma isolada, parecem desconectadas do objetivo constitucional de redução das desigualdades sociais e regionais, observado critérios populacional, no caso dos orçamentos fiscal e de investimento das estatais¹¹⁶.

¹¹⁶ "Art. 165. [...] § 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. [...]"

A propósito, vale recordar também a diretriz da LDO 2023 de redução das desigualdades, quando da aplicação de recursos pelas agências financeiras oficiais de fomento, assim como a determinação para o Poder Executivo divulgar relatório anual de impacto do combate às desigualdades, até 30 de abril¹¹⁷.

¹¹⁷ "Art. 129. [...] § 5º As agências financeiras oficiais de fomento deverão ainda: [...] II - observar a diretriz de redução das desigualdades, quando da aplicação de seus recursos; [...]"
Art. 158. [...] § 1º Serão divulgados em sítios eletrônicos: I - pelo Poder Executivo federal: [...] i) até 30 de abril de cada exercício, o relatório anual, referente ao exercício anterior, de impacto dos programas destinados ao combate das desigualdades; [...]"

7. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES

O art. 165, § 8º, da Constituição e o art. 7º da Lei nº 4.320/1964 contemplam o princípio orçamentário da exclusividade, segundo o qual a lei orçamentária não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. São admitidas apenas duas ressalvas a esse princípio: a autorização para abertura de créditos suplementares por ato próprio (tema do art. 4º do PLOA 2023) e a autorização para contratação de operações de crédito (tema do art. 8º).

A autorização para a abertura de créditos suplementares por ato próprio dos Poderes e órgãos autônomos revela-se adequada na medida em que lhes proporciona flexibilidade para a execução eficiente das políticas públicas. É necessário certo comedimento nessa concessão, de modo que o Congresso Nacional não venha a abrir mão de prerrogativas quanto à alocação de recursos públicos.

O art. 4º do PLOA 2023 organiza-se em seis grandes grupos de autorizações para suplementação, conforme o tipo de despesa envolvida: (1) despesas classificadas com indicador de resultado primário RP 0; (2) classificadas com RP 1; (3) classificadas com RP 2; (4) cancelamentos de programações decorrentes de emendas parlamentares, classificadas com RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9; (5) despesas concernentes à amortização de dívidas com recursos originalmente destinados a precatórios; e (6) despesas constantes do texto original do PLOA 2023 que venham a ser reduzidas durante a sua apreciação pelo Congresso.

Os parágrafos do mesmo artigo regulamentam temas como: compatibilidade dos créditos abertos com a meta de resultado primário e o teto de gastos; possibilidade de suplementação com classificadores diferentes dos utilizados nas dotações da LOA; e procedimentos específicos da suplementação de despesas decorrentes de emendas parlamentares.

Em relação à lei orçamentária vigente, o PLOA 2023 traz algumas modificações, as quais são detalhadas nas seções seguintes.

7.1 SUPLEMENTAÇÃO DE DOTAÇÕES RELATIVAS A CRÉDITOS ESPECIAIS ABERTOS OU REABERTOS

O PLOA 2023 traz uma mudança metodológica e conceitual a respeito da abertura de créditos suplementares por ato próprio. Conforme a Lei 4.320/1964, os créditos suplementares prestam-se a “reforço de dotação orçamentária” (art. 41, inc. I). Durante décadas, interpretou-se a expressão como “reforço de dotações orçamentárias constantes da LOA”. Nesses termos, por exemplo, os valores ampliados por um crédito suplementar não poderiam ser aproveitados como limite alargado para crédito suplementar posterior.

A proposta trazida pelo Executivo pretende conferir o mesmo tratamento aos créditos especiais do exercício e aos decretos que reabram créditos especiais do exercício findo. Nessa leitura, o “reforço de dotação orçamentária” poderia recair sobre programações oriundas de créditos especiais.

A mudança sugerida tem implicações técnicas derivadas da lógica do planejamento governamental. O PLOA tem características próprias que ensejam a autorização parlamentar para modificações a cargo dos responsáveis pela execução. Há a complexidade, por se tratar de despesas para todo um exercício, abrangendo toda a administração, e a antecedência, que distancia por vários meses o planejamento das políticas públicas e a promulgação da lei orçamentária. Tais fatores expõem o gestor a mudanças de rota, objeto de alterações mais rápidas e menos burocráticas.

Os créditos especiais não apresentam tais características. Não apresentam distância tão significativa entre o planejamento e a aprovação da respectiva lei, nem têm abrangência sobre vários órgãos e entidades. Refletem

a constatação de uma necessidade de gasto público não captada quando da aprovação da LOA, sendo, por essência, excepcionais.

Dessa forma, portanto, as razões que justificam a permissão para abertura de créditos suplementares à LOA por ato próprio não se estendem às dotações constantes de créditos especiais. Assim, caberá ao Congresso a apreciação ponderada dessa mudança de paradigma.

7.2 SUPLEMENTAÇÃO DE DOTAÇÕES CLASSIFICADAS COM RP 1 (DESPESA PRIMÁRIA OBRIGATÓRIA)

Nesse ponto, atualmente, a LOA 2022 dispensa tratamentos levemente distintos a (1) despesas em geral, previstas em seu Quadro 10A; (2) transferências constitucionais ou legais aos entes subnacionais, despesas do FAT e complemento da atualização monetária do saldo do FGTS; e (3) despesas decorrentes de variação cambial. No PLOA 2023, o Executivo propõe um texto mais simples e direto a respeito das despesas obrigatórias, submetendo-as às mesmas condições de suplementação, menos restritivas.

Como resultado, permite-se que as despesas obrigatórias hoje discriminadas no item correspondente da LOA 2022 (transferências, FAT, FGTS e variação cambial) possam ser reforçadas a partir da anulação geral de dotações RP 1 e RP 2, sem as limitações hoje existentes (cancelamento apenas no próprio grupo de despesas; utilização de superávit financeiro de fontes específicas; limite de 30% por subtítulo).

7.3 SUPLEMENTAÇÃO DE DOTAÇÕES CLASSIFICADAS COM RP 2 (DESPESA PRIMÁRIA DISCRICIONÁRIA)

O PLOA 2023 permite a ampliação da suplementação de alguns conjuntos de despesa primária discricionária em relação ao texto da LOA 2022, a saber:

- suplementação de dotações destinadas a contribuições, anuidades e integralizações de cotas referentes à participação da União em organismos e entidades nacionais e internacionais por ato próprio. O texto traz uma ampliação frente às disposições vigentes: enquanto a LOA 2022 aponta as dotações dos programas relativos a essas políticas como fonte de anulação, o projeto amplia o leque, permitindo a anulação de dotações de quaisquer outros programas;
- ampliação de limites no que se refere à subfunção Defesa Civil, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional. As fontes que atendem essa suplementação, atualmente, são a anulação de dotações internamente à referida subfunção (em até 100% do subtítulo) e a anulação de dotações de outras subfunções (em até 30% do subtítulo). Com a proposta, podem ser integralmente anulados quaisquer subtítulos em favor de despesas da Defesa Civil;
- despesas relativas às ações e serviços públicos de saúde, identificados com o código "IU 6", poderiam ser ampliadas em contrapartida à anulação de quaisquer dotações, e não apenas daquelas próprias da área da saúde;
- despesas concernentes às ações "2130 - Formação de Estoques Públicos – AGF", a partir de anulação de subtítulos próprios dessa ação (em até 100% do subtítulo) e de outras dotações (em até 20% do subtítulo);
- despesas concernentes às ações "00M4 - Remuneração a Agentes Financeiros", "20U7 - Censos Demográfico, Agropecuário e Geográfico" e "216H - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos", em contrapartida à anulação de dotações (em até 100% do subtítulo), reserva de contingência, superávit financeiro e excesso de arrecadação;
- recomposição de dotações RP 2, até o valor original constante do PLOA, que tenham sido reduzidas durante a apreciação pelo Congresso, mediante anulação de dotações (em até 100% do subtítulo);

- despesas decorrentes de emendas de relator-geral (RP 9), até o valor da reserva específica constante do PLOA 2023, que tenha sido consignada ao respectivo órgão, por meio da anulação de dotações (em até 100% do subtítulo).

7.4 SUPLEMENTAÇÃO DE DESPESAS DE QUE TRATAM OS §§ 11 E 21 DO ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO

Conforme o PLOA 2023, as despesas com precatórios realizadas nos termos dos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição¹¹⁸ podem ser ampliadas em contrapartida à anulação de dotações, reserva de contingência, superávit financeiro e excesso de arrecadação. No que se refere à anulação de dotações para esse fim, não são fixados limites, de forma que um subtítulo pode ser inteiramente cancelado para atender à suplementação em tela.

7.5 SUPLEMENTAÇÃO À CONTA DE DESPESAS DECORRENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES

Nesse ponto, comparativamente à LOA atual, o PLOA 2023 apresenta as seguintes inovações:

- no caso de suplementações que cancelem dotações classificadas com RP 6 (emendas individuais) e RP 7 (emendas de bancada estadual), exige-se que, como resultado, não ocorra redução do montante, por autor, das dotações destinadas a ações e serviços públicos de saúde;
- para cancelamento de despesas classificadas com RP 8 (emendas de comissão) ou RP 9 (emendas de relator-geral), apresentam-se as seguintes exigências:
 - haja solicitação ou concordância do autor da emenda;
 - as dotações suplementadas podem decorrer de emendas do mesmo autor ou de outras programações da LOA ou créditos especiais abertos ou reabertos;
 - não ocorra redução do montante, por autor, das dotações destinadas a ações e serviços públicos de saúde;
 - não haja discordância acerca da conveniência e oportunidade do remanejamento a ser realizado por parte do respectivo Poder ou órgão autônomo.

O PLOA dispensa a solicitação ou concordância do autor para fins de suplementação quando, tendo sido contingenciadas despesas decorrentes de emendas, (i) o remanejamento favoreça despesas RP 1 ou (ii) seja necessário assegurar a observância ao Teto de Gastos, cancelando-se despesas primárias em favor de reserva de contingência financeira.

Por fim, o texto dispõe que, nos subtítulos que contenham somente despesas decorrentes de emendas, poderão ser incluídas e suplementadas dotações com RP 2, observadas as condições e limites estabelecidos para a suplementação desse tipo de despesa.

¹¹⁸ Para uma explanação acerca desses dispositivos, vide seção 6.8.

8. OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

O Anexo VI do PLOA 2023 trata da relação de obras e serviços nos quais o TCU identificou indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação, em atenção ao previsto no art. 144, § 1º, inciso IV, da LDO 2023. Esses indícios correspondem a indicativos de atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, com potencialidade para ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

- a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou
- b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal.

O Anexo VI relaciona três empreendimentos que poderão ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa pelo Congresso Nacional caso os respectivos gestores não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências até a aprovação da peça orçamentária. São eles:

- a) **Contrato PG-138/95-00** – Obras de implantação do novo trecho da **BR-040-RJ** para a subida da Serra de Petrópolis. Programa de Trabalho 26.846.2126.0007.0030/2015 – Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão da BR-040 – Rio de Janeiro/RJ – Juiz Fora/MG na Região Sudeste;
- b) **Contrato PG-016/97-00** – Termo Aditivo 13 ao Contrato PG-06/97-00, que inseriu conjunto de obras na **BR-290/RS**. Programa de Trabalho 26.846.2126.00P5.0043/2016 – Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão da BR-290/RS – Osório – Porto Alegre – entroncamento BR-116/RS (entrada p/ Guaíba) no Estado do Rio Grande do Sul; e
- c) **Contrato SR-05/00878/2014** – Contratação integrada de empresa para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras de duplicação, implantação de vias laterais, adequação de capacidade, restauração com melhoramentos e obras de arte especiais, na Rodovia **BR 116/BA**, Lote 05, conforme especificações técnicas e demais elementos técnicos constantes do termo de referência, no edital e na proposta contratada. Programa de Trabalho 26.782.2087.13X7.0029/2018 – Adequação de trecho rodoviário na BR-116/BA.

Os três instrumentos relacionados já foram objeto de exame pelo Congresso Nacional durante o processo orçamentário referente ao PLOA 2022. Desses, apenas o Contrato SR-05/00878/2014, referente ao Lote 05 da BR-116/BA, não consta do Anexo VI da LOA 2022, em decorrência de – nos termos do Parecer (CN) Nº 75, de 2021, e do Relatório Nº 4/COI/CMO, de 2021, do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) – a CMO ter deliberado por não incluir o referido empreendimento no anexo em questão.

Vale ressaltar que as irregularidades do Lote 05 da BR-116/BA, que ora recebem a classificação de IGP (indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação) pelo Tribunal de Contas da União, são as mesmas que justificaram a inclusão da referida obra no Anexo VI quando da aprovação legislativa do PLOA 2019 e na proposta do COI para o PLOA 2020 e 2021, a saber: a) projetos executivos (de obras complementares e de concepção das passarelas, de geometria e de pavimentação) em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório; e b) projeto executivo deficiente pela não apresentação de todos os componentes necessários. Entretanto, a despeito da permanência das irregularidades graves que permeiam o empreendimento desde o exercício de 2019, atualmente não vige qualquer paralisação física, orçamentária e financeira determinada pelo Congresso Nacional, tampouco há medida cautelar do TCU que ordene a suspensão dos serviços de engenharia.

Sublinhe-se que os relatórios e as informações relativos a indícios de irregularidades graves em obras e serviços encaminhados pelo TCU, embora possuam indiscutível densidade técnica, não vinculam o Congresso Nacional. Nesse contexto, ao decidir acerca da paralisação de uma obra ou serviço, o Parlamento deve realizar prévia audiência pública, nos termos do § 2º do art. 147 da LDO 2023, e levar em consideração, além das informações trazidas pela Corte de Contas, a gravidade do indício apontado e as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis, das quais devem constar, em especial: os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população; os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local

decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento; a motivação social e ambiental do empreendimento; o custo da deterioração ou perda de materiais adquiridos ou serviços executados; as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados; as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades; as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados; o custo total e o estágio de execução física e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas; os empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação; os custos para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; e o custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação¹¹⁹.

É de se destacar, ademais, não haver impedimento legal para que as programações constantes do Anexo VI recebam dotações orçamentárias no PLOA 2023. Entretanto, se isso ocorrer, essas programações deverão ficar bloqueadas até a regularização das pendências, devendo a retomada da obra ou serviço ser autorizada previamente pela CMO, nos termos estabelecidos no art. 144, § 2º, da LDO 2023.

Cumprе observar, ainda, que a relação constante do Anexo VI do PLOA 2023 possui caráter preliminar, pois deverá ser atualizada pelo TCU em até cinquenta e cinco dias após o encaminhamento do PLOA 2023 ou posteriormente, já no exercício de 2023, caso novas ocorrências venham a ser identificadas pela Corte de Contas (arts. 146, inciso II, e 149, *caput*, da LDO 2023). Na hipótese de serem identificados novos empreendimentos com indícios de vícios graves, caberá ao COI examinar as informações prestadas pelo TCU e apresentar relatório para deliberação da CMO, nos termos previstos nos arts. 24 e 123 da Resolução nº 1/2006-CN.

¹¹⁹ Art. 145, inciso II, da LDO 2023.

