

## POLÍTICA FISCAL

# Impactos da pandemia sobre os resultados recentes das contas públicas

## Sumário

A pandemia do coronavírus produziu um choque inédito em magnitude sobre a economia como um todo e as contas públicas em particular. O setor público consolidado (SPC) registrou um *deficit* nominal de 13,7% do PIB em 2020, todo ele atribuível ao resultado do governo federal, já que para estados e municípios e empresas estatais o *deficit* nominal foi zero. Pela ótica de receitas e despesas, o *deficit* primário do governo central em 2020 foi de R\$ 743,1 bilhões, ante R\$ 95 bilhões em 2019. A quase totalidade do aumento é explicada pelo impacto direto da pandemia no orçamento: o Ministério da Economia (ME) estimou o impacto primário das medidas fiscais adotadas para mitigar os efeitos da Covid-19 em R\$ 620,5 bilhões, sendo R\$ 26,2 bilhões de reduções de alíquotas de impostos e R\$ 594,2 bilhões de gastos. A diferença, de R\$ 122 bilhões, seria o *deficit* primário de 2020 “ex-Covid”, sem considerar os efeitos indiretos da pandemia.

O efeito indireto da Covid-19 sobre o resultado do governo federal decorre de seu impacto negativo sobre a atividade econômica e da queda da arrecadação de impostos e outras receitas ligadas ao ciclo econômico. Nesse sentido, a arrecadação de impostos e contribuições caiu menos do que se esperava, com a queda nominal de 4,1% sendo explicada pelas compensações tributárias (aumento de R\$ 61,4 bilhões) e outros eventos extraordinários. As despesas do governo federal cresceram 35% nominais e 31% reais em 2020. As maiores despesas obrigatórias ou cresceram relativamente pouco, como os benefícios previdenciários (2,6% reais), ou caíram, como os gastos com pessoal (-0,6%).

Os juros da dívida, como proporção do PIB, foram os mais baixos desde 2013, refletindo a desvalorização cambial, a redução da taxa básica de juros e o encurtamento do prazo médio da dívida mobiliária. A dívida bruta do governo geral cresceu 15,0 pontos percentuais (p.p.) do PIB, para atingir 89,3% do PIB em dezembro de 2020. Para a dívida líquida do SPC, esses valores foram 8,5 p.p. e 63,0% do PIB, respectivamente.

A execução de despesas em 2020 foi influenciada pela decretação do estado de calamidade pública em função da Covid-19, a qual permitiu a realização de um grande volume de despesas extraordinárias que não estão sujeitas ao teto. Como as metas de resultado primário foram suspensas, não houve necessidade de contingenciamentos. As despesas sujeitas ao teto de gastos cresceram 2,4%, abaixo do

**Paulo Mansur Levy**

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea

paulo.levy@ipea.gov.br

**Sérgio Fonseca Ferreira**

Analista de Planejamento e Orçamento na Dimac/Ipea

sergio.ferreira@ipea.gov.br

**Felipe dos Santos Martins**

Pesquisador do programa de pesquisa para o desenvolvimento nacional (PNPD) na Dimac/Ipea

felipe.martins@ipea.gov.br

Divulgado em 12 de fevereiro de 2021.

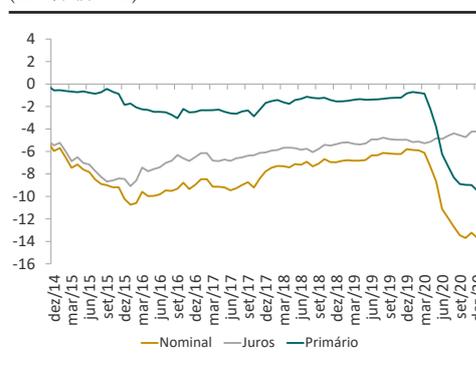
valor que corrigiu o teto (3,4%), gerando uma folga de R\$ 52 bilhões. Para 2021, o cumprimento do teto será uma tarefa desafiadora, mas não impossível, diante do forte aumento das despesas cujo valor acompanha o salário mínimo e as variações do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que surpreenderam no ano passado, com variações bem superiores às projetadas tanto no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2021 quanto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2021, aprovada no final do ano.

## 1 Necessidades de financiamento do setor público consolidado: os dados “abaixo da linha”

O setor público consolidado (SPC) registrou um *deficit* nominal de 13,7% do PIB em 2020, todo ele atribuível ao resultado do governo federal, já que para estados e municípios e empresas estatais o *deficit* nominal foi zero – isto é, o *superavit* primário foi suficiente para o pagamento dos juros da dívida desses entes governamentais. O *superavit* primário de estados e municípios, de 0,5% do PIB, representou um forte avanço em relação aos anos anteriores (*superavit* de 0,1% do PIB, em média, de 2015 a 2019) e ocorreu a despeito da interrupção, durante a pandemia, dos pagamentos de sua dívida junto ao governo federal. O *superavit*, portanto, pode estar refletindo as elevadas transferências recebidas do governo federal que não se transformaram em pagamentos de despesas.<sup>1</sup>

O *deficit* nominal do governo federal decompõe-se em um *deficit* primário de 10,1% do PIB e em uma incidência de juros sobre a dívida pública de 3,6% do PIB. O *deficit* primário é o mais alto observado para um ano na série, refletindo o impacto da Covid-19 sobre receitas e, principalmente, despesas para mitigar seus efeitos sobre a população e a economia. Em 2019, segundo o Banco Central do Brasil (BCB), o *deficit* primário do governo federal foi de 1,2%, o que configurava uma trajetória de queda desde 2017, depois que o *deficit* primário atingiu 2,5% em 2016 (gráfico 1 e tabela 1). Os juros da dívida, como proporção do PIB, foram os mais baixos desde 2013, refletindo a desvalorização cambial, a redução da taxa básica de juros e o encurtamento do prazo médio da dívida mobiliária.

GRÁFICO 1  
Resultado fiscal do SPC (critério “abaixo da linha”) – acumulado em doze meses (Em % do PIB)



Fonte: BCB.  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

A dívida bruta do governo geral (DBGG) cresceu 15,0 pontos percentuais (p.p.) do PIB, para atingir 89,3% do PIB em dezembro de 2020. Para a dívida líquida

<sup>1</sup> Mais detalhes disponíveis em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/201230\\_cc\\_50\\_nota\\_1\\_financas\\_publicas.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/201230_cc_50_nota_1_financas_publicas.pdf)>.

do SPC, esses valores foram de 8,5 p.p. e 63,0% do PIB, respectivamente (gráfico 2). A diferença entre as variações dos dois conceitos de dívida decorre principalmente do impacto da desvalorização cambial de 29%, que eleva o valor em reais das reservas internacionais do BCB e, assim, reduz o valor da dívida líquida. A decomposição apresentada a seguir sobre os fatores condicionantes da dívida líquida como proporção do PIB mostra que o ajuste cambial reduziu essa dívida em 4,2 p.p. do PIB, o impacto do crescimento (nominal) do PIB foi muito pequeno (-0,2 p.p.), enquanto o *deficit* primário e os juros contribuíram com 9,5 e 4,2 p.p. para o aumento da relação dívida líquida/PIB (gráfico 3).

TABELA 1

**Resultado fiscal segundo esferas do governo (critério “abaixo da linha”)**

(Em % do PIB)

Ano	Nominal				Juros				Primário			
	Setor público consolidado	Federal	Subnacional	Estatais	Setor público consolidado	Federal	Subnacional	Estatais	Setor público consolidado	Federal	Subnacional	Estatais
2006	-3,6	-3,1	-0,7	0,2	-5,7	-5,2	-0,7	0,2	3,2	2,1	0,8	0,2
2007	-2,7	-2,2	-0,5	-0,1	-4,9	-4,4	-0,5	-0,1	3,2	2,2	1,1	0,0
2008	-2,0	-0,8	-1,1	-0,1	-4,3	-3,1	-1,1	-0,1	3,3	2,3	1,0	0,1
2009	-3,2	-3,2	0,1	0,0	-4,5	-4,5	0,1	0,0	1,9	1,3	0,6	0,0
2010	-2,4	-1,2	-1,2	0,0	-4,4	-3,2	-1,2	0,0	2,6	2,0	0,5	0,1
2011	-2,5	-2,0	-0,5	0,0	-4,6	-4,1	-0,5	0,0	2,9	2,1	0,8	0,1
2012	-2,3	-1,3	-0,9	-0,1	-4,5	-3,1	-1,3	-0,1	2,2	1,8	0,4	-0,1
2013	-3,0	-2,1	-0,8	-0,1	-4,7	-3,5	-1,1	-0,1	1,7	1,4	0,3	0,0
2014	-6,0	-4,7	-1,1	-0,1	-5,5	-4,3	-1,0	-0,1	-0,6	-0,4	-0,1	-0,1
2015	-10,2	-8,6	-1,5	-0,2	-8,4	-6,6	-1,6	-0,2	-1,9	-1,9	0,2	-0,1
2016	-9,0	-7,6	-1,3	-0,1	-6,5	-5,1	-1,3	-0,1	-2,5	-2,5	0,1	0,0
2017	-7,8	-7,0	-0,7	-0,1	-6,1	-5,2	-0,8	-0,1	-1,7	-1,8	0,1	0,0
2018	-7,0	-6,1	-0,8	0,0	-5,4	-4,4	-0,9	0,0	-1,5	-1,7	0,0	0,1
2019	-5,8	-5,4	-0,5	0,1	-5,0	-4,2	-0,7	-0,1	-0,8	-1,2	0,2	0,2
2020 <sup>1</sup>	-13,7	-13,7	0,0	0,0	-4,2	-3,6	-0,5	-0,1	-9,5	-10,1	0,5	0,0

Fonte: BCB.

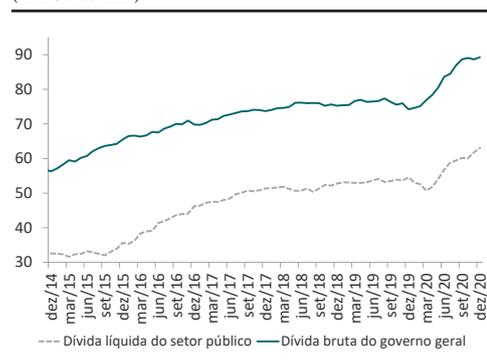
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Acumulado em doze meses até dezembro de 2020.

GRÁFICO 2

**Evolução da dívida líquida do SPC e da DBGG**

(Em % do PIB)



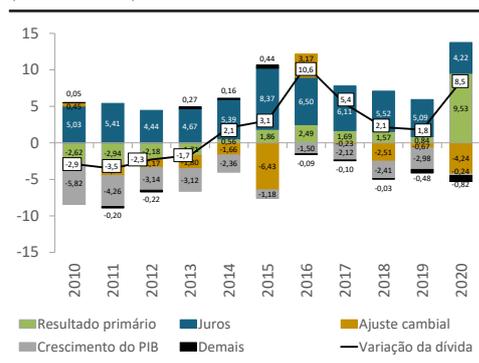
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 3

**Fatores condicionantes da dívida líquida do SPC:**

**contribuições para a variação anual da dívida líquida**

(Em % do PIB)



Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

## 2 Resultado do Tesouro: os dados “acima da linha”

O *deficit* primário do governo central em 2020 foi de R\$ 743,1 bilhões, ante R\$ 95 bilhões em 2019 (tabela 2). A redução de receitas e o forte crescimento dos gastos associados à Covid-19 explicam esse aumento de quase oito vezes. Em dezembro

último, o Ministério da Economia (ME) estimou<sup>2</sup> o impacto primário das medidas fiscais adotadas para mitigar os efeitos da Covid-19 em R\$ 620,5 bilhões, sendo R\$ 26,2 bilhões de reduções de alíquotas de impostos e R\$ 594,2 bilhões de gastos. A diferença em relação ao valor observado, de R\$ 122 bilhões, seria o *deficit* primário de 2020 “ex-Covid”, sem considerar os efeitos indiretos da pandemia.

TABELA 2

**Resultado do Tesouro – receitas e despesas**

(Em R\$ milhões correntes)

Período	Mensal (valores nominais)		Taxa de variação (%)	Janeiro-dezembro (valores nominais)		Taxa de variação (%)
	dez./2019	dez./2020		2019	2020	
1. Receita total	233.586	161.484	-30,9	1.635.111	1.467.759	-10,2
1.1 Receitas administradas pela RFB	81.902	89.794	9,6	946.083	899.523	-4,9
1.2 Arrecadação do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)	54.384	57.034	4,9	413.331	404.773	-2,1
1.3 Receitas não administradas	97.300	14.657	-84,9	275.745	163.601	-40,7
2. Transferências a estados e municípios	41.293	29.852	-27,7	288.331	263.821	-8,5
3. Receita líquida (1-2)	192.293	131.632	-31,5	1.346.780	1.203.938	-10,6
4. Despesa total	206.929	175.744	-15,1	1.441.845	1.947.025	35,0
4.1 Pessoal e encargos sociais	34.389	34.702	0,9	313.087	321.349	2,6
4.2 Benefícios da previdência	66.501	52.449	-21,1	626.510	663.904	6,0
4.3 Outras despesas obrigatórias	17.095	52.355	206,3	195.202	720.076	268,9
4.4 Despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira	88.944	36.239	-59,3	307.045	241.695	-21,3
5. Resultado previdenciário	-12.117	4.584	-137,8	-213.179	-259.132	21,6
6. Fundo soberano	0	0	-	0	0	-
7. Resultado primário (3-4+6)	-14.637	-44.113	201,4	-95.065	-743.087	681,7

Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Obs.: RFB – Receita Federal do Brasil.

A receita de impostos e contribuições caiu 4,1% nominais no ano passado (-7,2% em termos reais), para uma queda do PIB nominal estimada entre 0,5% e 1% (-4,0% a -4,5% reais) (tabela 3). A composição setorial do crescimento, com rápida recuperação da indústria – veja o crescimento da arrecadação de Imposto sobre os Produtos Industrializados (IPI) na tabela –, da construção e do comércio e queda mais acentuada e prolongada nos serviços, que são relativamente menos tributados, pode ter amortecido a queda da arrecadação para uma dada redução do PIB.

TABELA 3

**Receitas do governo federal**

(Em R\$ milhões constantes de dez./2020)

Período	Mensal (preços constantes, R\$ milhões de dez./2020)		Taxa de variação (%)	Janeiro-dezembro (preços constantes, R\$ milhões de dez./2020)		Taxa de variação (%)
	dez./2019	dez./2020		2019	2020	
Receita total	244.138	161.484	-33,9	1.742.224	1.514.028	-13,1
Receitas com impostos e contribuições, líquidas de incentivos fiscais	142.442	146.827	3,1	1.449.972	1.345.184	-7,2
Imposto sobre produtos industrializados (IPI)	4.769	6.535	37,0	56.184	58.412	4,0
Imposto de renda	39.894	39.171	-1,8	425.255	396.671	-6,7
Imposto sobre importação	3.482	4.632	33,0	45.901	47.190	2,8
Imposto sobre operações financeiras (IOF)	4.345	2.185	-49,7	43.747	22.816	-47,8
COFINS	20.987	22.437	6,9	254.554	228.755	-10,1
PIS/PASEP	5.596	6.039	7,9	69.068	64.525	-6,6
CSLL	4.188	6.384	52,4	87.704	81.974	-6,5
Arrecadação do RGPS	56.841	57.034	0,3	440.379	416.939	-5,3
Receitas não administradas	101.696	14.657	-85,6	292.303	168.988	-42,2
Concessões	88.509	620	-99,3	97.677	8.432	-91,4
Dividendos	833	1.097	31,6	22.198	6.782	-69,4
Exploração de recursos naturais	3.099	3.053	-1,5	69.094	58.422	-15,4
Contribuição do salário educação	2.913	2.857	-1,9	23.564	21.932	-6,9
Plano de seguridade social dos servidores	1.262	1.725	36,7	14.844	17.943	20,9
Demais receitas não administradas pela RFB	5.080	5.306	4,5	64.927	55.477	-14,6

Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Obs.: Confins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social; PIS – Programa de Integração Social; Pasep – Programa de Patrimônio do Servidor Público; CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

2 Disponível em: <[https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020-12-22-transparencia\\_coletiva\\_covid.pdf/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020-12-22-transparencia_coletiva_covid.pdf/view)>.

Há também um efeito significativo derivado do aumento do uso de compensações tributárias: segundo a RFB, essas compensações aumentaram R\$ 61,4 bilhões entre 2019 e 2020 – um aumento de quase 60%. As compensações passaram de 6,7% para 11,4% da receita administrada pela RFB. Além disso, apesar da expectativa de que o impacto do diferimento de tributos se esgotaria em 2020, a RFB identificou o não pagamento de R\$ 20,8 bilhões – valor que poderia ser adicionado ao impacto das medidas de enfrentamento da Covid-19. A soma desses fatores mais do que explica a redução da arrecadação.

As despesas do governo federal cresceram 35% nominais e 31% reais em 2020. As maiores despesas obrigatórias ou cresceram relativamente pouco, como os benefícios previdenciários (2,6% reais), ou caíram, como os gastos com pessoal (-0,6%) (tabela 4). Nas demais obrigatórias, as despesas que compõem a rede de proteção social também cresceram, com destaque para os pagamentos de abono salarial, que aumentaram 7,8% reais. Outra rubrica que apresentou elevado crescimento em 2020, de 84%, foi “subsídios, subvenções e Proagro<sup>3</sup>”. Esse crescimento é mais do que explicado pela rubrica “demais subsídios e subvenções”, em que estão os subsídios ao Programa Emergencial de Suporte a Empregos (PESE) e ao Programa Especial de Acesso a Crédito (Peac) (maquininhas), no valor de R\$ 11,8 bilhões.

TABELA 4

**Despesas do governo federal**  
(Em R\$ milhões de dez./2020)

Itens	Mensal (preços constantes, R\$ milhões de dez./2020)		Taxa de variação (%)	janeiro-dezembro (preços constantes, R\$ milhões de dez./2020)		Taxa de variação (%)
	dez./2019	dez./2020		2019	2020	
<b>1. Despesa total</b>	216.277	175.744	-18,7	1.535.618	2.013.227	31,1
1.1 Pessoal e encargos sociais	35.943	34.702	-3,5	333.749	331.811	-0,6
1.2 Benefícios previdenciários	69.505	52.449	-24,5	667.726	686.733	2,8
1.3 Outras despesas obrigatórias	17.867	52.355	193,0	208.347	745.590	257,9
1.3.1 LOAS	5.113	5.281	3,3	63.705	64.769	1,7
1.3.2 Abono	1.322	1.499	13,4	18.834	20.297	7,8
1.3.3 Seguro - desemprego	3.646	2.962	-18,8	40.516	41.366	2,1
1.3.4 Compensação ao RGPS	709	652	-8,0	10.881	9.738	-10,5
1.3.5 Subsídios	842	1.605	90,8	11.812	21.770	84,3
1.3.6 Sentenças judiciais e precatórios	322	351	9,1	16.525	23.849	44,3
1.3.7 Demais	5.915	40.004	576,3	46.074	563.801	1123,7
1.4 Despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira	92.962	36.239	-61,0	325.796	249.094	-23,5
1.4.1 Obrigatórias com controle de fluxo	18.515	16.513	-10,8	152.154	137.682	-9,5
1.4.1.1 Saúde	10.807	9.729	-10,0	91.834	91.659	-0,2
1.4.1.2 Educação	217	657	202,9	6.109	7.045	15,3
1.4.1.3 Bolsa família	5.225	2.756	-47,3	35.131	19.557	-44,3
1.4.1.4 Benefícios a servidores públicos	1.354	1.365	0,8	14.688	13.841	-5,8
1.4.1.5 Demais	912	5.218	472,1	25.880	-20.691	-179,9
1.4.2 Discrecionárias	74.447	19.725	-73,5	173.642	111.411	-35,8
1.4.2.1 Saúde	6.384	3.210	-49,7	31.033	24.505	-21,0
1.4.2.2 Educação	4.109	3.138	-23,6	23.225	19.913	-14,3
1.4.2.3 Demais	63.954	13.377	-79,1	119.385	66.993	-43,9
<b>Memorando</b>						
Investimento do governo federal	22.360	21.634	-3,2	59.911	107.944	80,2

Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Obs.: Loas – Lei Orgânica da Assistência Social.

<sup>3</sup> Programa de Garantia da Atividade Agropecuária.

A tabela 4 mostra o aumento das “demais despesas obrigatórias”, de R\$ 46,1 bilhões para R\$ 563,8 bilhões. Elas incluem o auxílio emergencial aos estados, municípios e Distrito Federal (R\$ 78,3 bilhões) e os créditos extraordinários, no valor de R\$ 430,5 bilhões, para fazer frente a despesas como: o auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade (R\$ 293,1 bilhões); o benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda (R\$ 33,5 bilhões); as cotas dos fundos garantidores de operações e de crédito (R\$ 58,1 bilhões); e as despesas adicionais do Ministério da Saúde e demais ministérios (R\$ 41,8 bilhões). As despesas discricionárias do Poder Executivo em 2020 foram 36% menores que em 2019, atingindo R\$ 111,4 bilhões a preços de dezembro de 2020 – R\$ 62 bilhões a menos que no ano anterior, refletindo, entre outros fatores, o deslocamento de beneficiários do Bolsa Família para o auxílio emergencial.

A tabela 4 mostra que os investimentos federais, que incluem também gastos obrigatórios e gastos financeiros, aumentaram, a preços constantes de dezembro de 2020, de R\$ 60 bilhões para R\$ 108 bilhões. Esse crescimento, contudo, é num certo sentido ilusório, por incluir também o forte aumento dos investimentos financeiros para a capitalização de fundos garantidores de crédito e programas de subsídio ao crédito: sem eles, os investimentos teriam caído a pouco mais da metade do observado em 2019.

A forte influência de fatores extraordinários, especialmente em termos de aumento do gasto, indica que a execução orçamentária “ex-Covid” em 2020 foi extremamente austera. O aumento do *deficit* em 2020 na comparação com o ano anterior reflete não apenas a conjuntura mais difícil do ano passado, mas também a situação fiscal relativamente mais favorável de 2019, que se beneficiou de receitas extraordinárias pelo pagamento dos bônus de exploração de campos de petróleo do pré-sal leiloados naquele ano (*cessão onerosa*).

### **3 Execução da despesa, os limites do teto em 2020 e perspectiva para 2021**

A execução de despesas em 2020 foi influenciada pela decretação do estado de calamidade pública em função da Covid-19, a qual permitiu a realização de um grande volume de despesas extraordinárias que não estão sujeitas ao teto. Como as metas de resultado primário foram suspensas, não houve necessidade de contingenciamentos, frequentes em anos anteriores. A tabela 5 retrata a evolução das despesas sujeitas ao teto estabelecido pela Emenda Constitucional (EC) nº 95: elas cresceram, em termos nominais, 2,4% em relação a 2019, ou seja, menos do que o próprio crescimento do teto dos gastos, que foi de 3,4%. Com isso, a diferença entre as despesas sujeitas ao teto e o limite estipulado ficou em R\$ 52,2 bilhões.

Por um lado, algumas despesas cresceram em termos nominais em relação ao ano anterior, como os benefícios previdenciários (5,9%) e a despesa com pessoal e encargos sociais (2,2%). Esta última foi puxada principalmente pelo efeito da reforma dos militares, que levou a um crescimento de 11,5% na despesa com pessoal

e encargos sociais de militares ativos. Por outro lado, houve reduções em despesas com subsídios, subvenções e Proagro (-18,0%)<sup>4</sup> e, principalmente, no Bolsa Família (-42,3%), cuja redução está associada à migração de parte dos beneficiários desse programa para o auxílio emergencial.

TABELA 5

**Evolução das despesas sujeitas ao teto – EC nº 95**

	2016 (R\$ milhões)	2017 (R\$ milhões)	2018 (R\$ milhões)	2019 (R\$ milhões)	2020 (R\$ milhões)	Varição 2020 contra 2019 (%)
II.1 - Benefícios previdenciários	520.763,97	558.295,78	572.381,71	626.279,20	663.505,02	5,9
II.2 - Pessoal e encargos sociais	247.563,58	272.661,32	269.158,73	300.092,46	306.619,06	2,2
II.2.1 - Pessoal e encargos sociais - ativo militar	21.560,13	23.327,75	24.275,86	26.864,05	29.954,82	11,5
II.3 - Outras despesas correntes	182.869,15	178.443,58	176.401,30	174.367,17	182.347,88	4,6
II.3.1 - Abono e seguro desemprego	56.014,52	54.507,32	53.553,32	55.592,26	59.570,77	7,2
II.3.6 - Benefícios de prestação continuada da LOAS/RMV	49.882,19	53.819,90	55.188,18	59.728,18	62.667,56	4,9
II.3.3 - Compensação ao RGPS pelas desonerações da folha	17.593,31	13.901,35	13.534,54	10.194,93	9.407,21	-7,7
II.3.4 - Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	12.230,39	11.969,41	12.611,91	11.961,78	10.614,22	-11,3
II.3.5 - Sentenças judiciais e precatórios – OCC	10.164,60	10.646,42	13.849,28	15.458,77	22.877,21	48,0
II.3.6 - Subsídios, subvenção e proagro	21.784,35	18.777,37	15.002,99	10.951,49	8.976,88	-18,0
II.3.7 - Financiamento de campanha eleitoral	0,00	0,00	1.716,21	0,00	2.034,95	-
II.3.8 - Outras despesas correntes - demais	15.199,79	14.821,82	10.944,87	10.479,77	6.199,08	-40,8
II.4 - Obrigatórias com controle de fluxo	126.652,19	124.258,43	135.385,36	143.038,93	133.783,82	-6,5
II.4.1 - Obrigatórias com controle de fluxo – bolsa família	28.030,71	28.325,24	29.929,20	33.031,05	19.068,85	-42,3
II.4.2 - Obrigatórias com controle de fluxo – saúde	78.139,91	75.113,76	81.175,64	86.307,12	88.947,49	3,1
II.4.3 - Obrigatórias com controle de fluxo – educação	5.848,27	6.233,11	6.430,54	5.738,00	6.836,16	19,1
II.4.4 - Obrigatórias com controle de fluxo – demais	14.633,30	14.586,32	17.849,98	17.962,76	18.931,32	5,4
II.5 - Discricionárias	125.516,69	109.210,59	119.643,45	115.787,30	107.909,00	-6,8
II.5.1 - Discricionárias - saúde	19.476,53	23.000,66	29.287,30	29.323,77	23.677,95	-19,3
II.5.2 - Discricionárias - educação	27.930,15	23.712,04	25.060,61	21.876,36	19.307,19	-11,7
II.5.3 - Discricionárias - defesa	14.100,18	12.670,26	12.582,44	11.919,16	11.849,93	-0,6
II.5.4 - Discricionárias - transporte	12.465,72	10.891,20	10.731,66	9.257,82	9.092,49	-1,8
II.5.5 - Discricionárias - administração	5.292,25	5.846,26	7.840,59	6.779,62	5.898,68	-13,0
II.5.6 - Discricionárias - segurança pública	2.586,29	3.031,06	3.512,16	3.514,14	3.018,85	-14,1
II.5.7 - Discricionárias - assistência social	4.474,78	4.049,33	3.255,24	3.840,03	2.522,20	-34,3
II.5.8 - Discricionárias - demais	39.190,79	26.009,78	27.373,44	29.276,39	32.541,71	11,2
<b>Total</b>	<b>1.210.895,66</b>	<b>1.250.800,91</b>	<b>1.281.530,60</b>	<b>1.369.273,24</b>	<b>1.402.791,52</b>	<b>2,4</b>
Teto	-	1.309.050,09	1.348.321,59	1.407.512,91	1.454.946,09	3,4
Diferença em relação ao teto		58.249,18	66.790,99	38.239,67	52.154,57	

Fonte: STN.

Obs.: MPU – Ministério Público da União; DPU – Defensoria Pública da União; OCC – outras despesas correntes e de capital.

Para 2021, o teto dos gastos sujeitos à EC 95 aumentou 2,2% (R\$ 32 bilhões). Somado à folga observada em 2020, haveria espaço para uma expansão das despesas de R\$ 84 bilhões (6,0%) em relação ao ano passado. Entretanto, com o fim do auxílio emergencial, o Bolsa Família voltará a ser pago ao conjunto original de beneficiários, elevando essa despesa – sujeita ao limite constitucional – em cerca de R\$ 11 bilhões em relação ao ano passado.<sup>5</sup> Assim, as demais despesas sujeitas ao teto poderiam crescer R\$ 73 bilhões.

Na comparação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2021 com o executado em 2020, apenas os benefícios previdenciários consumiriam dois terços daquele espaço, com um crescimento esperado de R\$ 46,9 bilhões. O problema, contudo,

<sup>4</sup> Como visto, o crescimento dessa rubrica é explicado por créditos extraordinários, não sujeitos ao teto, a programas de garantias de crédito ao setor privado.

<sup>5</sup> Valor estimado pela comparação entre o orçamento e o executado no ano.

é mais sério, dado que as despesas previdenciárias previstas na LDO ainda subestimam o aumento que deverá ocorrer devido ao crescimento do salário mínimo (5,26%) e do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) (5,45%) em proporção maior que o previsto na LDO 2021 (4,11% para as duas variáveis). Com isso, as despesas previdenciárias e outras despesas indexadas a esses índices devem aumentar mais do que o previsto, cerca de R\$ 10 bilhões, reduzindo o espaço para as despesas discricionárias. Algum alívio poderá vir do fato de que a LDO 2021 embute um crescimento elevado, de 5,1% nominais, na rubrica “pessoal e encargos”, mesmo diante das restrições à concessão de reajustes salariais até o final do ano. Se essa rubrica não apresentar crescimento, o espaço para outras despesas aumentaria em R\$ 15,7 bilhões.

As despesas discricionárias, segundo a LDO 2021, foram fixadas em R\$ 83,9 bilhões – valor que tende a crescer na votação do orçamento com a alocação das emendas parlamentares, cujo valor no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) é registrado em “reserva de contingência”. No ano passado, as despesas discricionárias sujeitas ao teto somaram R\$ 107,9 bilhões, dos quais R\$ 19,2 bilhões vieram de emendas parlamentares. O PLOA 2021 – apresentado em agosto ao Congresso, e ainda por ser votado – prevê R\$ 16,3 bilhões na reserva de contingência para despesas discricionárias para atender às emendas parlamentares.

A inscrição de restos a pagar (RAPs) para 2021 totalizou R\$ 227,7 bilhões, contra R\$ 181,2 bilhões em 2020 – aumento de R\$ 46,6 bilhões, ou 25,7%. Se apenas as despesas primárias forem consideradas, os RAPs para 2021 são de R\$ 211,4 bilhões, contra uma inscrição de R\$ 163,3 bilhões em 2020 – aumento de R\$ 48,2 bilhões, ou 29,5% (tabela 6). Quase todo aumento na inscrição de RAPs entre 2020 e 2021 ocorreu em despesas fora do teto de gastos, que cresceram R\$ 39,5 bilhões, tendo passado de R\$ 14,7 bilhões em 2020 para R\$ 54,2 bilhões em 2021. Os RAPs de despesas sujeitas ao teto de gastos apresentaram um crescimento bem mais modesto, de R\$ 8,7 bilhões, tendo passado de R\$ 148,6 bilhões em 2020 para R\$ 157,2 bilhões em 2021 – 5,8%.

TABELA 6  
RAPs (2020-2021)  
(Em R\$ bilhões correntes)

Item	2020					2021				
	RAP não processado		RAP processado		Total	RAP não processado		RAP processado		Total
	Inscritos	Reinscritos	Inscritos	Reinscritos		Inscritos	Reinscritos	Inscritos	Reinscritos	
<b>Despesa sujeita ao teto</b>	<b>57,3</b>	<b>21,9</b>	<b>67,6</b>	<b>1,8</b>	<b>148,6</b>	<b>59,5</b>	<b>29,0</b>	<b>61,9</b>	<b>6,8</b>	<b>157,2</b>
<b>Exceções ao teto</b>	<b>13,0</b>	<b>1,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>14,7</b>	<b>51,6</b>	<b>0,9</b>	<b>1,3</b>	<b>0,4</b>	<b>54,2</b>
Aumento de capital de empresas	0,5	0,1	0,0	0,0	0,6		0,4		0,0	0,4
Créditos extraordinários	0,1	0,9	0,3	0,3	1,7	13,1	0,1	1,0	0,4	14,6
FCDF	0,2	0,0	0,1	0,0	0,3	0,2	0,0	0,3	0,0	0,5
Pleitos eleitorais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,8
Transferência para estados e municípios	12,1	0,0	0,0		12,1	37,5	0,4			37,9
<b>RAP - despesa primária</b>	<b>70,3</b>	<b>22,9</b>	<b>68,0</b>	<b>2,1</b>	<b>163,3</b>	<b>111,2</b>	<b>29,9</b>	<b>63,2</b>	<b>7,2</b>	<b>211,4</b>
<b>RAP - despesa financeira</b>					<b>17,9</b>					<b>16,3</b>
<b>Total</b>					<b>181,2</b>					<b>227,7</b>

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

O estoque de RAPs elevado é um problema que afeta a eficiência do gasto, mas, se mantido constante, não apresenta impacto fiscal. Seu crescimento, contudo, pressiona as contas públicas. Em 2021, o forte crescimento dos RAPs, assumindo que não haverá cancelamentos, vai impactar o resultado primário. Normalmente, ele pressionaria também o teto de gastos, competindo com as demais despesas sujeitas a ele. Em 2021, no entanto, o aumento de RAPs concentrou-se em créditos extraordinários (aumento de cerca de R\$ 13 bilhões) e transferências a estados e municípios (aumento de R\$ 25,8 bilhões), que estão fora do teto. Dessa forma, o cumprimento do teto de gastos em 2021 dependerá basicamente da capacidade de se acomodar o aumento das despesas obrigatórias sem comprimir ainda mais as discricionárias.



#### **Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac):**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior (Diretor)  
Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti (Diretor Adjunto)



#### **Corpo Editorial da Carta de Conjuntura:**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior (Editor)  
Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti (Editor)  
Estêvão Kopschitz Xavier Bastos  
Fábio Servo  
Francisco Eduardo de Luna e Almeida Santos  
Leonardo Mello de Carvalho  
Marcelo Nonnenberg  
Maria Andréia Parente Lameiras  
Mônica Mora Y Araujo de Couto e Silva Pessoa  
Paulo Mansur Levy  
Sandro Sacchet de Carvalho

#### **Equipe de Assistentes:**

Ana Cecília Almeida  
Ana Cecília Kreter  
Augusto Lopes dos Santos Borges  
Caio Rodrigues Gomes Leite  
Daniel Esteves dos Reis  
Felipe dos Santos Martins  
Felipe Moraes Cornelio  
Felipe Simplicio Ferreira  
Leonardo Simão Lago Alvite  
Marcelo Lima de Moraes  
Mateus de Azevedo Araujo  
Pedro Mendes Garcia  
Tarsylla da Silva de Godoy Oliveira

---

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.