

Para acessar o relatório completo, clique [aqui](#).

2. CONJUNTURA FISCAL

2.1 Introdução

Em janeiro, foi registrado superávit primário de R\$ 43,2 bilhões do governo central, que inclui o Tesouro Nacional, o Banco Central e o Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Em janeiro de 2020, o resultado havia sido de R\$ 44,1 bilhões. Importante dizer que, no primeiro mês do ano, o resultado primário costuma ser positivo. No acumulado de 12 meses, a preços de janeiro de 2021, por sua vez, o resultado primário do governo central foi deficitário em R\$ 776,4 bilhões (10,0% do PIB), mantendo a tendência de estabilização nessa base de comparação.

Vale mencionar que essa estabilização do déficit primário do governo central, ainda que em níveis historicamente elevados, era esperada em razão da desaceleração no ritmo de evolução da despesa governamental e da melhora na arrecadação registrada a partir de agosto. Em relação à despesa, transferências como o abono salarial e o décimo terceiro a aposentados e pensionistas do INSS haviam sido antecipadas para o primeiro semestre de 2020. Ao mesmo tempo, houve desaceleração no ritmo de execução das despesas relacionadas à pandemia, principalmente no pagamento do auxílio emergencial pago a pessoas em situação de vulnerabilidade, que caiu de R\$ 600 para R\$ 300, a partir de setembro, e a um valor praticamente residual, a partir de janeiro.

De todo modo, a estabilização do déficit primário ainda configura um quadro fiscal preocupante, tendo em vista o recrudescimento da pandemia e um eventual enfraquecimento da atividade econômica maior do que o previsto, o que pode gerar a necessidade de pagamento do auxílio emergencial por mais tempo do que o previsto pelo governo. Além disso, o aumento da inflação vai pressionar alguns gastos obrigatórios, em 2021, enquanto o teto de gastos para o ano foi fixado a partir de uma inflação bem menor (de 2,1%, no acumulado de 12 meses até junho de 2020). Até a metade de 2021, a previsão de economistas de mercado é de que a inflação ao consumidor supere 7%, na comparação em 12 meses.

O cumprimento do teto de gastos vai exigir do governo o corte de despesas discricionárias, como tem sido destacado nas últimas edições deste Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF). Essas despesas, por sua vez, encontram-se muito comprimidas, o que mantém o risco de paralisação da máquina pública ou de um conjunto de políticas públicas essenciais em curto ou médio prazo.

A perspectiva de contração da atividade econômica, no primeiro trimestre de 2021, e, eventualmente, também no segundo, em razão das medidas de isolamento social adotadas pelos governos para conter a disseminação do vírus, conforme visto na seção de Contexto Macroeconômico deste RAF, vai comprometer a trajetória de recuperação da arrecadação de tributos. Isto, por sua vez, poderá dificultar a recuperação do resultado primário do governo central.

De todo modo, em janeiro, a receita administrada continuou a registrar recuperação, sustentada pela melhora da atividade econômica, especialmente nos setores da indústria e do varejo. O setor de serviços ainda exhibe desempenho relativamente fraco em função do isolamento social provocado pela pandemia.

Do lado da despesa primária, a análise da trajetória em 12 meses mostra uma dinâmica mais favorável, principalmente quando se excluem os gastos realizados no âmbito da pandemia. Em termos reais, a despesa realizada em janeiro, nessa base de comparação, situou-se nos mesmos níveis do começo de 2020 (período pré-pandemia).

Em relação aos indicadores de endividamento, a Dívida Bruta do Governo Geral atingiu 89,7% do PIB, em janeiro, com aumento de 0,5 ponto percentual ante dezembro de 2020. A Dívida Mobiliária em poder de mercado subiu 0,6 ponto

percentual no período, para 58,9% do PIB, enquanto as operações compromissadas caíram 0,2 ponto percentual, para 16,5% do PIB.

Como vem sendo destacado pela IFI, a trajetória do endividamento preocupa. Não apenas pelos fatores acima mencionados, como o agravamento das condições econômicas e sociais da população em razão do recrudescimento da pandemia, mas também pelo aperto das condições monetárias da economia, iniciado pelo Banco Central na reunião de março do Comitê de Política Monetária (Copom). O aumento da Selic pode pressionar o pagamento de juros que remuneram os títulos da dívida pública, piorando a perspectiva para a dinâmica dos indicadores de endividamento. O ciclo de aperto monetário aumenta os desafios para a consolidação das contas públicas.

Nesta Conjuntura Fiscal, a IFI também apresenta uma análise da Emenda Constitucional (EC) nº 109, de 2021, oriunda da chamada PEC Emergencial. A Emenda traz várias inovações, como a que modifica a condição para o acionamento dos gatilhos de contenção das despesas da União, a autorização para o pagamento de até R\$ 44 bilhões a título de auxílio emergencial fora do teto de gastos, uma nova regra de flexibilização fiscal em caso de calamidade pública, um plano para revisão dos gastos tributários da União e a inclusão da sustentabilidade da dívida pública como critério norteador da política fiscal.

Foi realizada, ainda, uma análise da Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021, que instituiu um novo auxílio emergencial no âmbito do governo federal. A medida, autorizada pela EC 109/2021, disciplina o pagamento do auxílio a pessoas em situação de vulnerabilidade e se insere no contexto de agravamento das condições econômicas e sociais da pandemia.

Por fim, é apresentada nesta Conjuntura Fiscal uma avaliação de impacto das medidas compensatórias apresentadas pelo governo para a isenção, por dois meses, de tributos federais (PIS/Cofins) incidentes sobre o óleo diesel e o gás de cozinha. A Medida Provisória nº 1.034, de 1º de março de 2021, contém medidas para compensar essa perda de arrecadação. A principal dessas medidas é o aumento da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL) sobre os bancos. De acordo com o exercício feito pela IFI, o impacto sobre a arrecadação federal será da ordem de R\$ 4,0 bilhões, compensando a perda de R\$ 3,6 bilhões com a isenção praticada sobre o diesel e o gás de cozinha.

2.2 Resultados do Governo Central e do Setor Público Consolidado

2.2.1 Resultado primário do Governo Central

Governo central teve superávit primário de R\$ 43,2 bilhões, em janeiro. De acordo com o Relatório do Tesouro Nacional (RTN), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o governo central teve superávit primário de R\$ 43,2 bilhões, em janeiro de 2021, configurando contração real de 6,3% frente ao mesmo mês do ano passado (R\$ 44,1 bilhões).

Déficit primário do RGPS subiu de R\$ 15,4 bilhões, em janeiro de 2020, para R\$ 18,5 bilhões, em janeiro deste ano. A redução do resultado primário, em janeiro, na comparação com igual mês de 2020, ocorreu pela piora no resultado do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), cujo déficit cresceu de R\$ 15,4 bilhões para R\$ 18,5 bilhões, aumento de 14,7%, em termos reais. O resultado do Tesouro Nacional foi superavitário em R\$ 61,9 bilhões, em janeiro de 2021, tendo registrado queda real de 0,9%, na comparação anual. Por sua vez, o resultado do Banco Central foi deficitário em R\$ 215 milhões em janeiro, contra déficit de R\$ 193 milhões apurado em janeiro do ano passado.

Déficit primário do governo central, no acumulado de 12 meses até janeiro, foi de R\$ 744,1 bilhões (10% do PIB). No acumulado de 12 meses, até janeiro de 2021, o resultado primário do governo central foi negativo em R\$ 744,1 bilhões (10,0% do PIB), ante déficit de R\$ 87,5 bilhões apurado em janeiro de 2020, nessa base de comparação. A projeção da IFI para o resultado primário de 2021 contempla déficit de R\$ 247,1 bilhões. Na seção de Orçamento deste RAF, será

mostrada que a forma como o auxílio emergencial será pago poderá abrir certa folga apenas para fins de cumprimento da meta de resultado primário. A título de comparação, o Ministério da Economia projeta, igualmente, déficit de R\$ 247,1 bilhões para o ano, de acordo com o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), de 2021¹, enquanto a mediana das projeções de mercado, contidas na edição de março de 2021 do Relatório Mensal do Prisma Fiscal² é de um déficit primário de R\$ 248,4 bilhões, em 2021.

Receita primária do governo central foi de R\$ 181,8 bilhões em janeiro. Em janeiro, de acordo com o Tesouro, a receita primária total do governo central somou R\$ 181,8 bilhões, montante praticamente estável, em termos reais, em relação ao mesmo mês de 2020 (Tabela 9). Desse montante, R\$ 129,4 bilhões (20,3% do PIB) constituíram receitas administradas, exceto as do RGPS, com alta real de 2,0% frente a janeiro de 2020. As receitas do RGPS, no montante de R\$ 32,7 bilhões (5,1% do PIB), caíram 5,4%, em termos reais, na comparação anual. As receitas não administradas, por sua vez, tiveram contração real de 3,7%, alcançando R\$ 19,7 bilhões (3,1% do PIB).

Receitas administradas compensaram a queda nos outros grupos de receitas. A Tabela 9 mostra que, a despeito da relativa estabilidade (-0,1%) da receita primária total, em janeiro, comparativamente ao primeiro mês de 2020, descontando os efeitos da inflação, houve discrepância no comportamento da arrecadação entre os principais grupos. O crescimento das receitas administradas (2,0%) compensou as quedas verificadas na arrecadação líquida para o RGPS (5,4%) e nas receitas não administradas (3,7%). Esse descompasso é um indicador de que a recuperação da atividade não é disseminada entre os setores da economia.

Receita líquida de R\$ 155,3 bilhões, em janeiro, teve queda de 2,1%, em termos reais, ante janeiro de 2020. Descontando as transferências a Estados e Municípios, de R\$ 26,5 bilhões, em janeiro, a receita líquida do governo central foi de R\$ 155,3 bilhões, no período, configurando retração de 2,1%, em termos reais, na comparação anual (Tabela 9). Em proporção do PIB, a receita líquida ficou praticamente constante na comparação entre janeiro de 2020 (24,5%) e janeiro de 2021 (24,4%).

Perda de receita líquida foi de R\$ 154,1 bilhões, nos 12 meses encerrados em janeiro, em relação ao mesmo mês de 2020. Nos 12 meses encerrados em janeiro de 2021, a receita líquida do governo central totalizou R\$ 1.207,5 bilhões (16,2% do PIB), montante R\$ 154,1 bilhões inferior à apurada no mesmo período de 2020. A projeção da IFI para essa variável, em 2021, é de R\$ 1.333,3 bilhões, ligeiramente pior que a mediana das projeções de mercado contidas na edição de março de 2021 do Relatório Mensal do Prisma Fiscal, de R\$ 1.340,9 bilhões. A projeção mais recente do governo, contida no PLOA de 2021, é de R\$ 1.279,5 bilhões.

¹ Link para acesso: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2021/pldo>.

² Link para acesso ao Relatório: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/relatorios-do-prisma-fiscal/relatorio-mensal/2021/relatorio_mensal_marco_2021.pdf/view.

TABELA 9. RECEITAS DO GOVERNO CENTRAL – 2019 A 2021 – JANEIRO (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

	jan/19			jan/20			jan/21		
	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB
Receita total	160,8	-0,8%	27,2%	174,0	3,9%	28,0%	181,8	-0,1%	28,6%
<i>Receitas administradas, exceto RGPS</i>	109,2	-4,2%	18,5%	121,4	6,7%	19,6%	129,4	2,0%	20,3%
<i>Incentivos fiscais</i>	0,0	-	0,0%	0,0	-	0,0%	0,0	-	0,0%
<i>Receitas do RGPS</i>	32,3	8,6%	5,5%	33,0	-1,9%	5,3%	32,7	-5,4%	5,1%
<i>Receitas não administradas</i>	19,3	5,2%	3,3%	19,6	-2,4%	3,2%	19,7	-3,7%	3,1%
Transferências	23,9	15,6%	4,0%	22,3	-10,7%	3,6%	26,5	13,9%	4,2%
Receita líquida	136,8	-3,2%	23,2%	151,7	6,4%	24,5%	155,3	-2,1%	24,4%
PIB (R\$ bi correntes)			590,9			620,3			636,6

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI.

Agravamento da pandemia e nova perspectiva para a atividade econômica pode piorar as projeções de receita.

A projeção da IFI para a receita primária, em 2021, contempla a expectativa de melhora da atividade econômica e recuperação da arrecadação de tributos. Essa projeção, no entanto, poderia ser prejudicada em razão do agravamento das condições da pandemia e das medidas necessárias de isolamento social adotadas por governos estaduais e municipais no Brasil em março. Essas medidas podem perdurar por mais algum tempo, comprometendo a trajetória esperada para a atividade econômica no ano, caso a vacinação não avance mais rapidamente.

Em relação às receitas administradas do governo central em janeiro, apresentadas no RTN, destaca-se o comportamento dos seguintes tributos:

- (i) **Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI):** arrecadação de R\$ 5,5 bilhões, alta de R\$ 1,3 bilhão frente ao mesmo mês de 2020 (crescimento real de 27,1%). Esse resultado foi influenciado pela elevação de 27,99% na alíquota média do IPI-Vinculado e pelo incremento de 10,1% na produção física industrial em dezembro de 2020 frente ao mesmo mês de 2019;
- (ii) **Imposto sobre a renda (IR):** recolhimento de R\$ 64,6 bilhões em janeiro, com acréscimo de R\$ 4,5 bilhões sobre janeiro de 2020 (aumento real de 2,8%). Houve aumento na arrecadação do Imposto de Renda Pessoa jurídica (IRPJ) e do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), parcialmente compensado por redução no Imposto de Renda retido na fonte (IRRF). No caso do IRPJ, o mais representativo, o bom resultado deveu-se a aumentos na arrecadação de estimativa mensal, balanço trimestral e lucro presumido, assim como a pagamentos atípicos de R\$ 15 bilhão; e
- (iii) **Imposto sobre Operações Financeiras (IOF):** R\$ 2,2 bilhões arrecadados no mês, queda de R\$ 995,1 milhões, em termos nominais, ante janeiro de 2020 (redução real de 34,0%). Essa redução no recolhimento de IOF na comparação anual ocorreu em razão da instituição de alíquota zero do tributo para as operações de crédito realizadas entre 15 e 31 de dezembro de 2020, de acordo com o Decreto nº 10.572, de 2020;

Receita do RGPS registraram queda real de 5,4%, em janeiro, na comparação anual. A arrecadação líquida para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) totalizou R\$ 32,6 bilhões, em janeiro, uma redução de R\$ 376,1 milhões, em valores nominais, ante o mesmo mês de 2020 (decréscimo de 5,4%, em termos reais). O comportamento das receitas previdenciárias foi influenciado pelo saldo negativo de 67,9 mil empregos no Novo Cadastro Geral de Empregados e

Desempregados (Novo Caged/MTE) e pelo crescimento das compensações tributárias com débitos de receita previdenciária, disciplinadas na Lei nº 13.670, de 2018.

Arrecadação para o RGPS totalizou R\$ 404,4 bilhões em 12 meses até janeiro. Nos 12 meses encerrados em janeiro, a arrecadação líquida para o RGPS totalizou R\$ 404,4 bilhões, a preços correntes. A projeção da IFI para essa receita em 2021 contempla um recolhimento de R\$ 446,5 bilhões, a qual também tem um viés de baixa em razão da possibilidade de as medidas de isolamento social afetarem a atividade com mais força do que o inicialmente esperado.

Receitas de petróleo afetaram o resultado das receitas não administradas em janeiro. Em relação às receitas não administradas, destaca-se o comportamento da receita de Exploração de Recursos Naturais, que recuou R\$ 2,3 bilhões, em janeiro, frente ao mesmo mês de 2020 (-23,6%, em termos reais), de R\$ 11,3 bilhões, para R\$ 9,0 bilhões. Isso ocorreu em virtude de uma combinação de preço do petróleo no mercado internacional (maior do que os níveis registrados em 2020), taxa de câmbio R\$/US\$ e oferta do produto no mercado internacional.

Também no grupo das receitas não administradas, destaque para o recolhimento de Demais Receitas, que totalizou R\$ 5,2 bilhões, em janeiro, com incremento de R\$ 1,9 bilhão em relação a janeiro do ano passado (+49,2%, em termos reais). Esse resultado foi influenciado, de acordo com o Tesouro, pela restituição de despesas de exercícios anteriores (DEA), no montante de R\$ 2,3 bilhões.

Transferências do governo federal subiram R\$ 4,2 bilhões, em janeiro, ante igual mês do ano passado, em razão do aumento no recolhimento dos tributos compartilhados. Ainda no tocante à Tabela 9, as transferências por repartição de receita somaram R\$ 26,5 bilhões no primeiro mês do ano, um acréscimo de R\$ 4,2 bilhões sobre o valor de janeiro de 2020 (+13,9%, em termos reais). Desse total de R\$ 26,5 bilhões, R\$ 21,7 bilhões corresponderam a transferências no âmbito dos fundos constitucionais dos estados e dos municípios, além do IPI-EE. Em janeiro de 2020, esses repasses haviam somado R\$ 17,8 bilhões. O aumento dessa transferência ocorreu em função da elevação conjunta de tributos compartilhados (IPI e IR) no período entre dezembro de 2020 e janeiro de 2021, frente ao mesmo bimestre do ano anterior.

No acumulado de 12 meses até janeiro, as receitas administradas do governo central, excetuadas as receitas do RGPS, totalizaram R\$ 907,6 bilhões, ao passo que as receitas não administradas alcançaram montante de R\$ 163,7 bilhões. A expectativa da IFI contempla volumes de R\$ 1.007,0 bilhões para as receitas administradas e de R\$ 182,4 bilhões para as receitas não administradas, em 2021, no cenário base.

Levantamento da IFI no Siga Brasil indica ter havido melhora na arrecadação federal em fevereiro. Antes de passar para a análise da despesa primária da União, vale apresentar valores levantados pela IFI junto ao portal Siga Brasil, do Senado Federal, referentes a arrecadação de tributos em fevereiro. Os números indicam ter tido continuidade, no período, a melhora observada na trajetória da receita nos meses anteriores. A receita líquida do governo central, por exemplo, teria sido de R\$ 97,5 bilhões, em fevereiro, configurando alta de 12,5%, em termos reais, frente a fevereiro de 2020. No acumulado do primeiro bimestre de 2020, o incremento no indicador teria sido de 3,0%, também em termos reais (Gráfico 8).

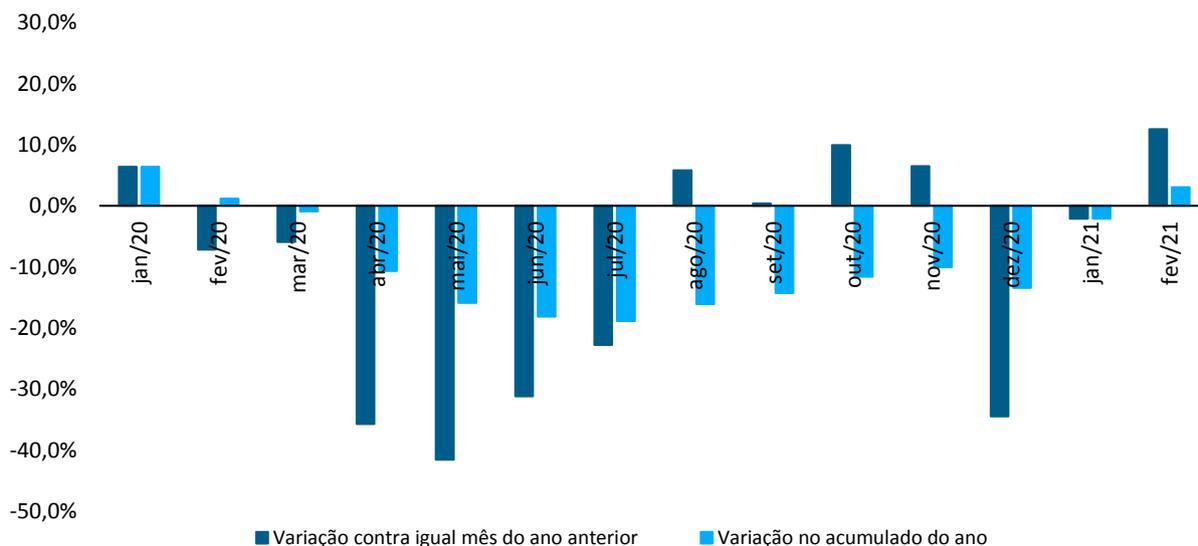
É importante mencionar que as contrações verificadas na receita líquida do governo central em dezembro de 2020 e janeiro de 2021 guardam relação com os pagamentos de tributos diferidos ao longo do segundo trimestre do ano passado, o que reforça a robustez do número levantado para o comportamento da receita em fevereiro. A STN fará a divulgação do RTN com as informações para o mês no de março.

Em janeiro, despesa primária do governo central caiu 0,4%, em termos reais, frente ao mesmo mês de 2020. A despesa primária do governo central foi de R\$ 112,1 bilhões (17,6% do PIB), em janeiro, R\$ 4,5 bilhões maior que a despesa de janeiro de 2020, configurando pequena retração de 0,4%, em termos reais (Tabela 10). No primeiro mês de 2021, merecem destaque (i) a despesa com o pagamento de benefícios previdenciários no âmbito do RGPS, que somou R\$ 51,1 bilhões (+1,0%, em termos reais, frente a janeiro de 2020); (ii) despesa com Pessoal e Encargos Sociais, no montante de R\$ 27,0 bilhões (-3,6%, em termos reais); (iii) créditos extraordinários (exceto PAC), no valor de R\$ 2,0 bilhões (ante R\$ 69,8 milhões executados em janeiro de 2020); e (iv) subsídios, subvenções e Proagro, com despesa de R\$ 2,0 bilhões (queda real de 34,0%).

Queda de 3,6% na despesa com pessoal ocorreu em razão de ausência de reajustes ao funcionalismo. A redução real na despesa com pessoal e encargos sociais (-3,6%) ocorreu em razão da ausência de reajustes salariais aos servidores civis.

Execução de restos a pagar da pandemia influenciou despesa realizada por créditos extraordinários em janeiro. Por sua vez, o aumento na despesa realizada no âmbito de créditos extraordinários, em janeiro de 2021, frente ao mesmo

GRÁFICO 8. VARIAÇÕES REAIS DA RECEITA LÍQUIDA DO GOVERNO CENTRAL CONTRA O MESMO MÊS DO ANO ANTERIOR E NO ACUMULADO DO ANO*



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Siga Brasil. Elaboração: IFI.

mês do ano passado, ocorreu em função da execução de restos a pagar associados a medidas de combate à pandemia, implementadas ao longo de 2020, com destaque para (i) despesas adicionais do Ministério da Saúde e Demais Ministérios (R\$ 1,2 bilhão); (ii) Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (R\$ 346,0 milhões); e (iii) Auxílio Emergencial a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade (R\$ 279,1 milhões).

Volta do pagamento do auxílio, a partir de abril, fará a despesa proveniente de edição de créditos extraordinários voltar a subir. Importante mencionar que os gastos realizados por meio de edição de créditos extraordinários foram bem menores, em janeiro, comparativamente aos meses anteriores, principalmente nos pagamentos referentes ao auxílio emergencial. Esses valores devem permanecer em níveis relativamente reduzidos até março, quando o governo voltará a pagar o auxílio em razão do recrudescimento da pandemia no primeiro trimestre de 2021.

Complementando a análise mensal da despesa primária de janeiro, a queda nos gastos com subsídios, subvenções e Proagro (redução de R\$ 1,0 bilhão em relação a janeiro de 2020) deveu-se, principalmente, à contração nos valores (i) do Programa de Sustentação ao Investimento (PSI), no montante de R\$ 546,0 milhões; (ii) do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em R\$ 262,4 milhões; e (iii) do custeio agropecuário, em R\$ 211,7 milhões.

TABELA 10. DESPESAS SELECIONADAS DO GOVERNO CENTRAL – 2019 A 2021 – JANEIRO (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

	jan/19			jan/20			jan/21		
	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB
Despesa total	106,8	-2,3%	18,1%	107,6	-3,3%	17,3%	112,1	-0,4%	17,6%
<i>Benefícios previdenciários (RGPS)</i>	46,1	2,5%	7,8%	48,4	0,8%	7,8%	51,1	1,0%	8,0%
<i>Pessoal (ativos e inativos)</i>	26,1	-1,8%	4,4%	26,8	-1,5%	4,3%	27,0	-3,6%	4,2%
<i>Abono e seguro desemprego</i>	5,8	2,0%	1,0%	5,8	-5,0%	0,9%	5,6	-7,8%	0,9%
<i>Benefícios de Prestação Continuada (BPC)</i>	4,8	2,4%	0,8%	5,0	0,6%	0,8%	5,4	2,6%	0,8%
<i>Créditos extraordinários (exceto PAC)</i>	0,9	6915,4%	0,2%	0,1	-92,9%	0,0%	2,0	2574,7%	0,3%
<i>Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha</i>	1,0	9,0%	0,2%	0,6	-40,5%	0,1%	0,4	-32,1%	0,1%
<i>Fundeb</i>	3,1	3,8%	0,5%	3,4	3,6%	0,5%	3,3	-7,8%	0,5%
<i>Sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital)</i>	0,1	44,7%	0,0%	0,2	28,8%	0,0%	0,2	37,3%	0,0%
<i>Subsídios, subvenções e Proagro</i>	4,7	-25,5%	0,8%	2,9	-40,3%	0,5%	2,0	-34,0%	0,3%
Obrigatórias	102,6	-1,9%	17,4%	102,5	-4,1%	16,5%	108,7	1,4%	17,1%
Obrigatórias com controle de fluxo	8,8	-14,8%	1,5%	8,3	-8,5%	1,3%	9,4	7,6%	1,5%
Discricionárias	4,2	-12,1%	0,7%	5,1	16,1%	0,8%	3,4	-36,0%	0,5%
PIB (R\$ bi correntes)			590,9			620,3			636,6

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI.

Forte redução nas despesas discricionárias, em janeiro, guarda relação com a pendência de aprovação do Orçamento de 2021. Ainda em relação à Tabela 10, as despesas obrigatórias de R\$ 108,7 bilhões, em janeiro, tiveram acréscimo de 1,4%, em termos reais, sobre o mesmo mês de 2020. As despesas discricionárias, por sua vez, de R\$ 3,4 bilhões, caíram 36,0% nessa base de comparação. De acordo com a STN, essa redução nas despesas discricionárias ocorreu em virtude da pendência de aprovação da proposta orçamentária de 2021 pelo Congresso Nacional, assim como dos critérios de execução definidos por meio do Decreto nº 10.625, de 11 de fevereiro de 2021³.

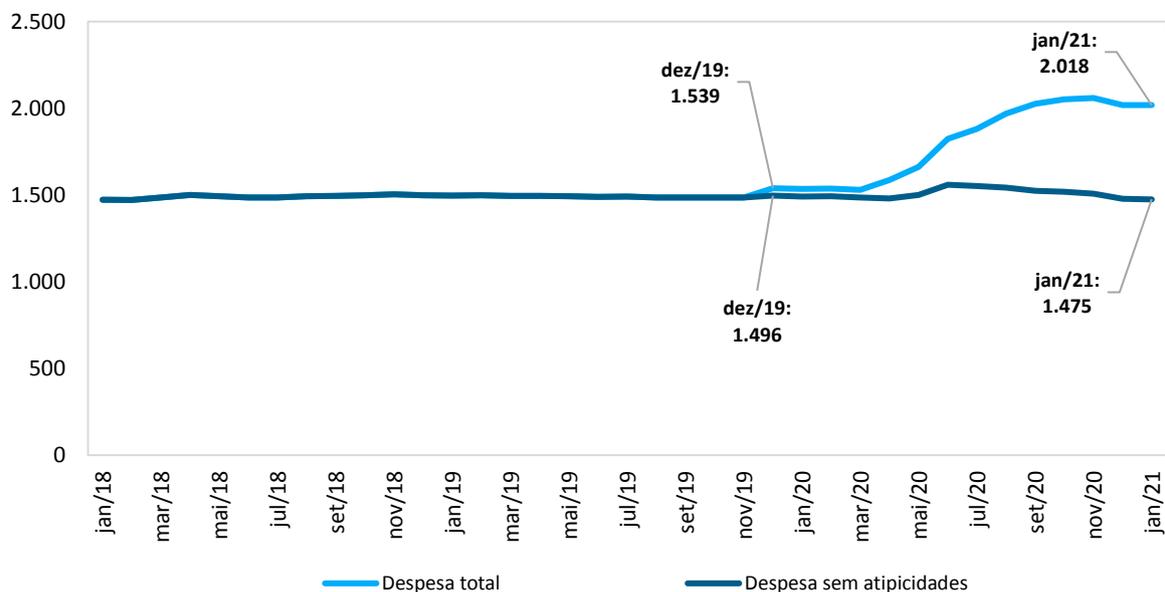
³ Link para acesso: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/decreto/D10625.htm.

Exercício realizado pela IFI ressalta o impacto da pandemia sobre a despesa primária da União. O exercício, a seguir, realizado pela IFI para isolar os efeitos da pandemia sobre as despesas do governo central, em 2020 e 2021, permite observar o peso das ações anti-crise no gasto público federal. Para isso, foi calculada uma série contrafactual para as despesas subtraindo da despesa total os gastos associados à crise da covid-19, reportados pela STN nas edições do Relatório do Tesouro Nacional (RTN) e nas respectivas apresentações do relatório. O montante de despesas executadas em decorrência da pandemia somou, entre fevereiro de 2020 e janeiro de 2021, R\$ 522,9 bilhões, de acordo com o RTN de janeiro de 2021.

Também foram retiradas da série da despesa total atipicidades ocorridas em dezembro de 2019: o pagamento à Petrobras decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa (R\$ 34,4 bilhões) e o aumento de capital de empresas estatais não dependentes (R\$ 7,4 bilhões).

Despesa primária do governo central estaria nos mesmos níveis de 2018 e 2019, na ausência da pandemia. O Gráfico 9 exibe a evolução em 12 meses, desde 2018, da despesa primária total e a série construída que deduz as atipicidades descritas no parágrafo anterior. O gráfico permite concluir que, na ausência dos gastos com a pandemia, a trajetória da despesa primária do governo central estaria bem-comportada, mantendo o padrão observado no período 2018-2019.

GRÁFICO 9. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DA DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (COM E SEM EVENTOS ATÍPICOS SELECIONADOS) - R\$ BILHÕES A PREÇOS DE JAN/21



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

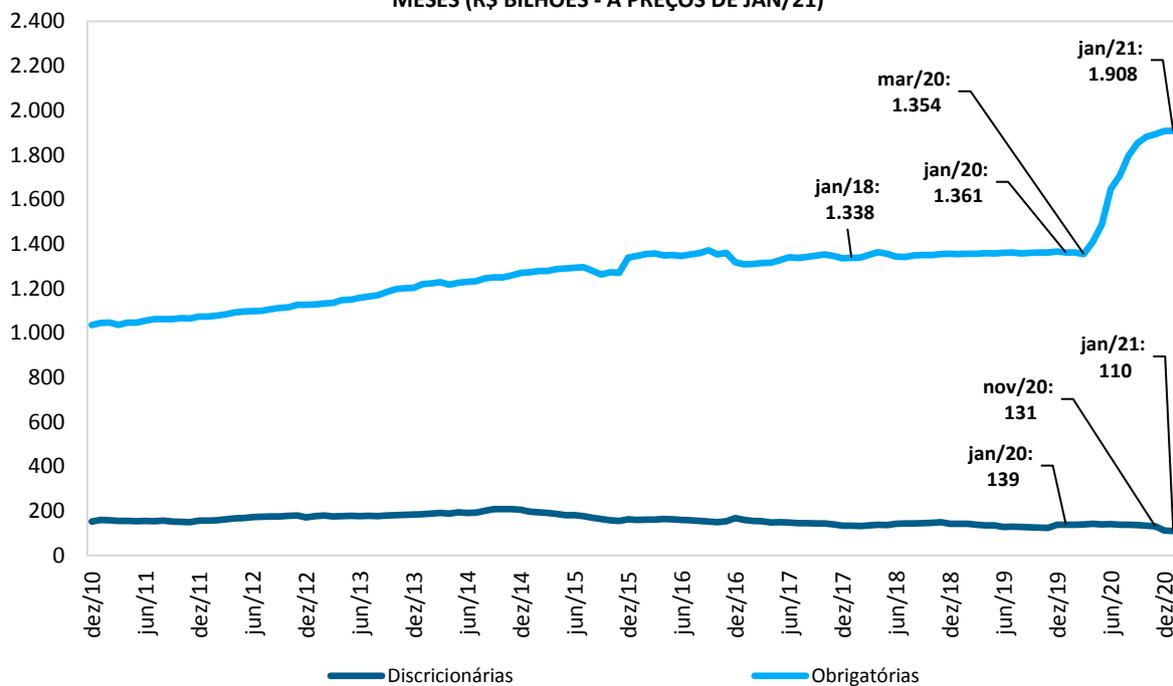
Crescimento real da despesa primária foi de 31,4% nos 12 meses até janeiro em relação ao mesmo período do ano anterior. Em 12 meses, a despesa primária total do governo central alcançou, em valores nominais, R\$ 1.951,6 bilhões, em janeiro, alta real de 31,4% frente aos 12 meses imediatamente anteriores. A IFI prevê que a despesa primária total da União alcance R\$ 1.580,4 bilhões, em 2021. A mediana das projeções contidas no Relatório Mensal do Prisma Fiscal contemplava, em março de 2021, uma despesa primária de R\$ 1.586,8 bilhões para este ano.

Ocorrência da pandemia fez a despesa obrigatória aumentar substancialmente a partir do segundo trimestre de 2020. O Gráfico 10 ilustra a piora verificada na trajetória da despesa do governo central, a partir de abril de 2020, considerando-se as séries em 12 meses dos indicadores de despesas obrigatórias e discricionárias. Em março, as despesas obrigatórias, a preços de janeiro de 2021, somaram R\$ 1.354 bilhões, montante que passou a R\$ 1.408 bilhões, em abril, R\$ 1.707 bilhões, em julho, R\$ 1.982 bilhões, em novembro, e R\$ 1.908 bilhões, em janeiro.

Foram retiradas das despesas discricionárias os eventos relacionados com a cessão onerosa do pré-sal. As despesas discricionárias, por sua vez, são apresentadas desconsiderando os efeitos da capitalização da Petrobras (R\$ 42,9 bilhões), em setembro de 2010, por ocasião da assinatura do contrato da cessão onerosa do pré-sal, assim como do pagamento feito à empresa (R\$ 34,4 bilhões), em dezembro de 2019, em razão da revisão do mesmo contrato. As duas somas correspondem, a preços de janeiro de 2021, a R\$ 75,3 bilhões e R\$ 35,5 bilhões, respectivamente.

Despesas discricionárias totalizaram R\$ 110 bilhões nos 12 meses até janeiro. Feitos os ajustes mencionados, no acumulado de 12 meses, as despesas discricionárias somaram R\$ 110 bilhões, em janeiro de 2021. Ao longo de 2020, a tendência do indicador foi de queda, com uma intensificação no ritmo a partir de dezembro (Gráfico 10). Essa trajetória indica que o governo tende a manter a estratégia de comprimir cada vez mais as despesas discricionárias para cumprir a regra do teto de gastos da União, ainda que o espaço fique cada vez menor, sob risco de descontinuidade de alguns serviços públicos essenciais.

GRÁFICO 10. DESPESAS DISCRICIONÁRIAS E OBRIGATÓRIAS FEDERAIS ACUMULADAS EM 12 MESES (R\$ BILHÕES - A PREÇOS DE JAN/21)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

2.2.2 Resultado do Setor Público Consolidado

Superávit do setor público consolidado foi de R\$ 58,4 bilhões, em janeiro, ou 9,2% do PIB. Segundo as estatísticas fiscais divulgadas pelo Banco Central, o setor público consolidado teve superávit primário de R\$ 58,4 bilhões (9,2% do PIB), em janeiro de 2021⁴. O governo central respondeu por um superávit de R\$ 43,1 bilhões no período (6,8% do PIB), enquanto os governos regionais tiveram superávit de R\$ 14,8 bilhões (2,3% do PIB) e as empresas estatais, outro de R\$ 446 milhões (0,1% do PIB).

Resultado primário do setor público foi deficitário em R\$ 700,8 bilhões (9,4% do PIB) nos 12 meses encerrados em janeiro. Na comparação em 12 meses, o resultado primário do setor público consolidado foi negativo em R\$ 700,8 bilhões (9,4% do PIB), em janeiro. O governo central respondeu por um déficit de R\$ 747,6 bilhões no período (10,0% do PIB), enquanto os governos regionais e as empresas estatais tiveram superávits de, respectivamente, R\$ 43,4 bilhões (0,6% do PIB) e R\$ 3,3 bilhões (0,05% do PIB).

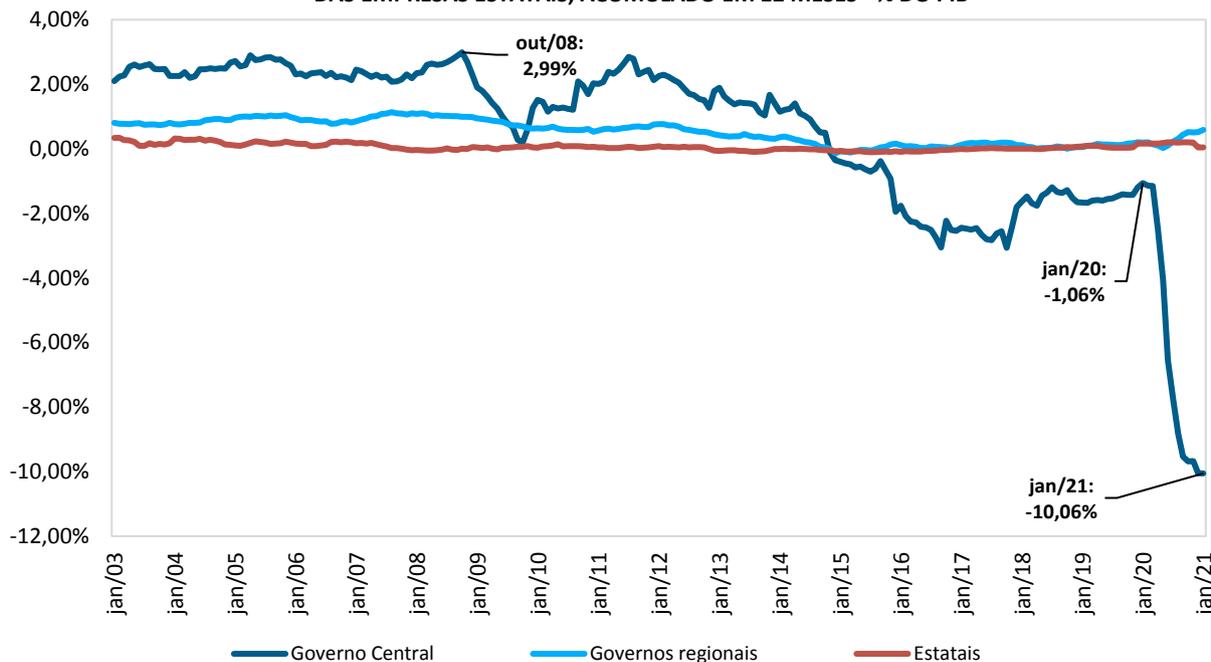
O Gráfico 11 apresenta a trajetória em 12 meses do resultado primário do governo central, dos governos regionais e das empresas estatais. A projeção da IFI contempla, para 2021, déficit primário do governo central em R\$ 247,1 bilhões e, para o setor público consolidado, déficit primário de R\$ 231,1 bilhões.

Agravamento da pandemia poderá piorar as projeções para as variáveis fiscais. Conforme mencionado anteriormente neste Relatório, essas projeções poderão ser influenciadas pelo recrudescimento da pandemia e a adoção de novas medidas de isolamento social da população adotadas pelos governos estaduais e municipais em março de 2021. Caso as medidas vigorem por mais tempo do que o inicialmente previsto nos respectivos decretos, a perspectiva para a atividade econômica nos próximos meses ficará comprometida, assim como as despesas destinadas ao combate à pandemia subirão. De acordo com o governo, toda a despesa associada à vacinação será realizada por meio de créditos extraordinários no Orçamento de 2021.

Ainda, o cenário pode piorar em razão de eventuais atrasos nos programas de vacinação. Como se sabe, a oferta de vacinas em âmbito global está sendo insuficiente para o atendimento da demanda. Dessa forma, o avanço da vacinação no Brasil estará dependente de acordos para a importação dos imunizantes até que a produção local adquira uma escala relevante, o que só deverá ocorrer mais para o final do ano.

⁴ Os números divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no Relatório do Tesouro Nacional (RTN) diferem marginalmente dos apresentados na Nota de Política Fiscal do Banco Central em razão das metodologias consideradas para a apuração dos números. A principal diferença é que a STN utiliza a metodologia “acima da linha”, que consiste em apurar a diferença entre as receitas e as despesas do governo central, isto é, considera a diferença entre os fluxos de receitas e despesas em um dado período para calcular o resultado primário. O Banco Central, por sua vez, emprega a metodologia “abaixo da linha”, que consiste em calcular as mudanças no estoque da dívida líquida, incluindo fontes de financiamento domésticas e externas. Enquanto a estatística “abaixo da linha” permite analisar como o governo financiou o seu déficit, o resultado fiscal “acima da linha” permite avaliar as causas dos desequilíbrios, além de outros aspectos qualitativos da política fiscal. Mais explicações podem ser encontradas em <https://bit.ly/2qUbhsH>.

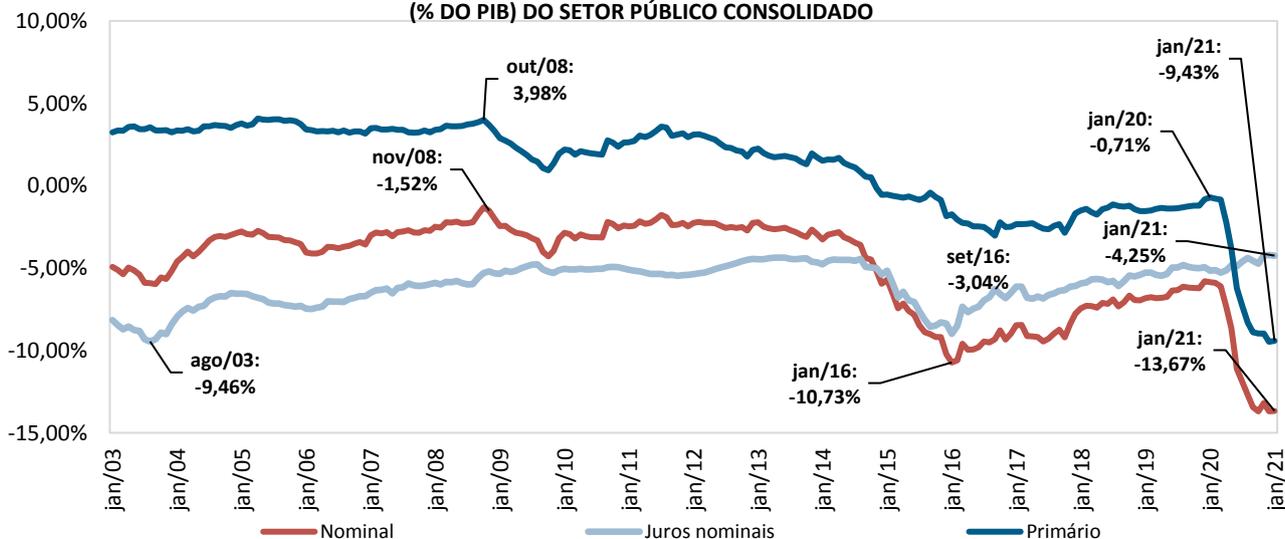
GRÁFICO 11. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL, DOS GOVERNOS REGIONAIS E DAS EMPRESAS ESTATAIS, ACUMULADO EM 12 MESES - % DO PIB



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

Déficit nominal do setor público foi de R\$ 1.016,5 bilhões nos 12 meses encerrados em janeiro, ou 13,7% do PIB. A trajetória em 12 meses dos resultados primário, nominal e do pagamento de juros pelo setor público consolidado é apresentada no Gráfico 12. O déficit nominal, que considera o déficit primário (receita líquida menos despesa primária) mais o pagamento de juros da dívida pública, somou R\$ 1.016,5 bilhões (13,7% do PIB) nos 12 meses encerrados em janeiro. O pagamento de juros correspondeu a R\$ 315,7 bilhões (4,2% do PIB), enquanto o primário configurou déficit de R\$ 700,8 bilhões (9,4% do PIB).

GRÁFICO 12. RESULTADO PRIMÁRIO, NOMINAL E GASTOS COM JUROS ACUMULADOS EM 12 MESES (% DO PIB) DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

Aumento do déficit nominal ocorreu em função da piora do resultado primário do setor público. O déficit nominal do setor público consolidado cresceu em razão do aumento do déficit primário, alta cujas razões já foram discutidas anteriormente nesta seção. O resultado de janeiro das estatísticas fiscais, do Banco Central, indica uma certa estabilização na trajetória do déficit nominal do setor público em razão da estabilização do déficit primário e da redução do pagamento de juros. A trajetória do resultado nominal, em 2021, poderá deteriorar-se a depender da evolução da pandemia e da economia.

Despesa com o pagamento de juros tem exibido melhora, mas esbarra em medidas de consolidação fiscal. O Gráfico 12 evidencia uma melhora sensível na despesa de juros do setor público, nos últimos cinco anos, apesar de algumas oscilações na trajetória do indicador. Essa despesa encontra-se em níveis relativamente reduzidos, mas é sempre importante reafirmar que a atual trajetória do pagamento de juros depende de medidas que garantam a consolidação do quadro fiscal.

Trajatória da despesa com juros do governo deverá piorar à medida que o Banco Central continue a subir a Selic. O início de um ciclo de elevação da Selic, em março de 2021, vai pressionar a despesa de juros do governo, tendo em vista que a remuneração dos títulos públicos vai aumentar. Era sabido que os juros básicos não ficariam muito tempo no nível de 2% ao ano. O atual ciclo de aperto monetário deverá levar a Selic a um patamar de 4,5% ao ano, de acordo com a pesquisa Focus, do Banco Central, publicada com informações até 12 de março de 2021. A projeção da IFI para a Selic, ao fim de 2021, é de 3,50% ao ano.

Nesse contexto, é necessário que o governo explicita um plano crível de consolidação fiscal, de modo a coordenar as expectativas dos agentes e garantir trajetórias favoráveis para os déficits primário e nominal, assim com o pagamento de juros. As incertezas observadas nos últimos meses aumentaram o prêmio nos leilões de dívida. Até por isso, o Tesouro Nacional passou a encurtar os prazos de vencimento da dívida pública. Deverá haver certo movimento de maior indexação à Selic (LFTs), provavelmente, nos próximos meses.

2.2.3 Evolução dos indicadores de endividamento do setor público

Prêmio de risco começaram a subir a partir de janeiro. Os prêmios de risco-país vêm subindo desde janeiro. Essa piora na percepção de risco traduziu-se, por exemplo, em depreciação da taxa de câmbio e aumento dos juros demandados pelos agentes nos leilões de títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi).

A perspectiva é de manutenção das taxas de juros próximas a zero, por algum tempo, nos Estados Unidos, assim como de forte crescimento econômico naquela economia. Na China, principal parceiro comercial do Brasil, há também boa perspectiva para a atividade. O avanço da vacinação em âmbito global é igualmente benéfico por dissipar incertezas em relação à recuperação do PIB dos países. De todo modo, a velocidade com que essa imunização das populações avança, em certos países, pode ainda trazer incertezas ao cenário, visto que não afasta completamente eventuais medidas de isolamento social, o que pode, por sua vez, comprometer a recuperação das economias.

Em janeiro, houve aumento de R\$ 49,8 bilhões no estoque da Dívida Pública Federal ante dezembro. Segundo informações contidas no Relatório Mensal da Dívida (RMD), divulgado pelo Tesouro, o estoque da Dívida Pública Federal (DPF) cresceu de R\$ 5.009,6 bilhões, em dezembro, para R\$ 5.059,4 bilhões, em janeiro (aumento de R\$ 49,8 bilhões), em função de emissão líquida de títulos de R\$ 6,8 bilhões e de apropriação positiva de juros de R\$ 42,9 bilhões. As emissões líquidas consideram as emissões totais descontadas dos resgates realizados no mês.

Resgates da dívida externa compensaram as emissões líquidas de R\$ 25,4 bilhões da dívida interna, em janeiro. Do montante de R\$ 6,8 bilhões de emissões líquidas realizadas em janeiro, R\$ 25,4 bilhões corresponderam a emissões da DPMFi, enquanto a Dívida Pública Federal Externa (DPFe) sofreu resgate líquido de R\$ 18,6 bilhões. A maior emissão

líquida da DPMFi foi de títulos prefixados com taxa flutuante (R\$ 38,9 bilhões) e títulos indexados a índices de preços (R\$ 29,6 bilhões). Houve resgate líquido em R\$ 43,2 bilhões de títulos prefixados da DMPFi, em janeiro. Já na DPFe, ocorreu vencimento do Global 2021, no período, no montante de R\$ 15,1 bilhões.

Em janeiro, as taxas médias de emissões de títulos públicos subiram, em linha com a piora nos prêmios de risco.

Ainda de acordo com a STN, em janeiro, as taxas médias de emissão dos títulos da DPMFi foram de 5,09% ao ano para os prefixados de 24 meses e de 6,38% ao ano, para os prefixados de 48 meses. Em dezembro, as taxas médias de negociação foram de 4,13% ao ano, para os títulos de 24 meses, e de 5,35% ao ano, para os de 48 meses. Em novembro, por sua vez, as taxas dos mesmos títulos foram de 4,87% ao ano e 6,40% ao ano, respectivamente. Esses números sugerem que, após recuo das taxas nos últimos meses de 2020, houve aumento do prêmio pedido pelos agentes nos leilões, em janeiro, confirmando a trajetória observada nos prêmios de risco-país no período.

Em fevereiro, as taxas de emissões nos leilões de títulos da DPMFi continuaram a subir. Informações levantadas pela IFI referentes aos leilões realizados pelo Tesouro⁵ indicam que o movimento de alta nas taxas dos leilões da DPMFi teve continuidade, em fevereiro. Nos títulos prefixados de 24 meses, por exemplo, as taxas médias dos títulos negociados foram de 5,32% ao ano. Ao longo do mês, as taxas de negociação foram aumentando, em linha com o que se observou em relação ao aumento nos prêmios de risco.

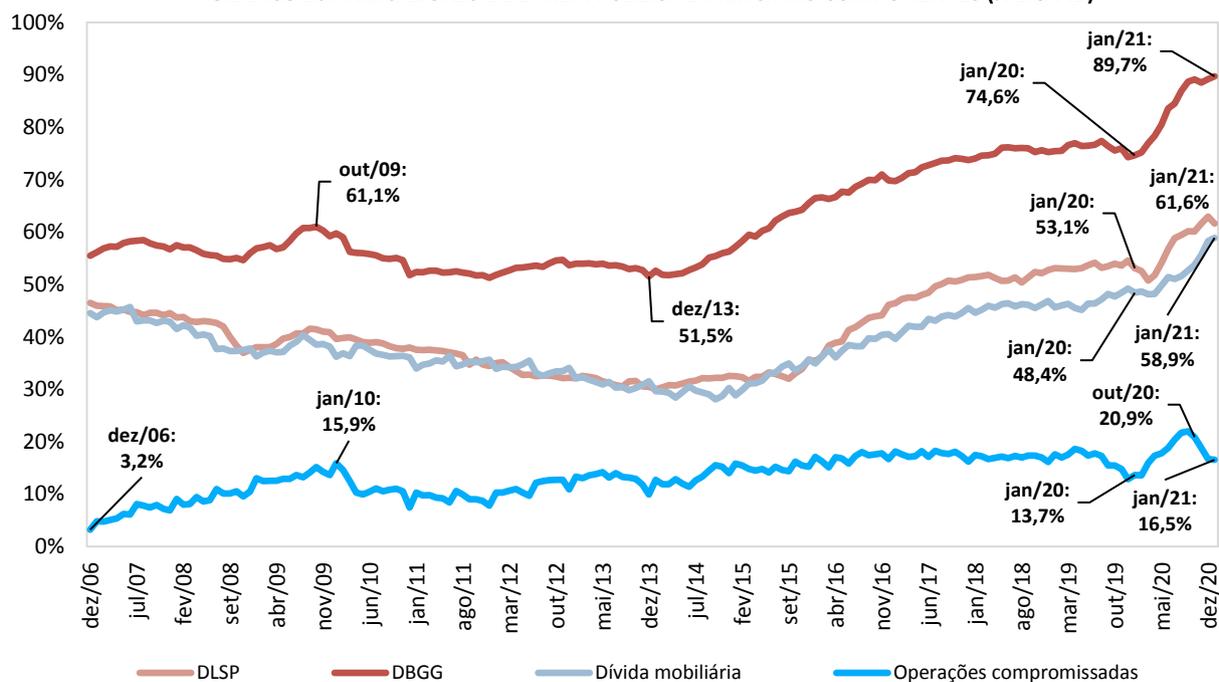
Apesar do recuo em janeiro ante dezembro, Dívida Líquida do Setor Público cresceu 8,5 pontos percentuais do PIB na comparação com janeiro de 2020. Segundo informações do Banco Central, a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) atingiu 61,6% do PIB, em janeiro, 1,4 ponto percentual menor ao estoque verificado em dezembro, mas 8,5 pontos percentuais maior do que o nível de janeiro de 2020. Apesar do recuo em janeiro, a trajetória do indicador é de elevação, iniciada em abril de 2020 (Gráfico 13). Ainda de acordo com o BC, o recuo da DLSP como proporção do PIB, em janeiro, na comparação com dezembro, decorreu da depreciação da taxa de câmbio em 5,4% (efeito reducionista de 1,0 ponto percentual), do superávit primário (redução de 0,8 ponto percentual), e da apropriação de juros nominais (alta de 0,5 ponto percentual).

Aumento da dívida mobiliária entre dezembro e janeiro refletiu as emissões líquidas de títulos. A Dívida Mobiliária em poder do mercado cresceu de 58,3% do PIB, em dezembro, para 58,9% do PIB, em janeiro, alcançando R\$ 4.378,0 bilhões. Esse aumento, como mencionado na discussão de alguns números contidos no Relatório Mensal da Dívida, de janeiro, ocorreu em função das emissões líquidas de títulos no período. Na comparação com janeiro de 2020, a dívida mobiliária cresceu 10,5 pontos percentuais (Gráfico 13).

Na comparação de janeiro com o mesmo mês de 2020, alta na Dívida Bruta do Governo Geral foi de 15,1 pontos percentuais do PIB. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) aumentou de R\$ 6.615,7 bilhões, em dezembro de 2020 (89,2% do PIB), para R\$ 6.670,2 bilhões, em janeiro (89,7% do PIB). Na comparação com janeiro de 2020, houve aumento de 15,1 pontos percentuais do PIB no indicador (Gráfico 13). Segundo o Banco Central, o movimento da DBGG entre dezembro e janeiro refletiu o pagamento de juros nominais (alta de 0,5 ponto percentual), a depreciação da taxa de câmbio (incremento de 0,3 ponto percentual), e a variação do PIB nominal (redução de 0,2 ponto percentual).

⁵ Link para acesso à planilha: <https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/arquivos/leiloes-de-venda-com-liquidacao-em-fevereiro>.

GRÁFICO 13. INDICADORES DE DÍVIDA PÚBLICA E PRINCIPAIS COMPONENTES (% DO PIB)



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

Projeção da IFI para a DBGG, em 2021, contempla que o indicador alcance 92,7% do PIB. Na revisão de cenários apresentada pela IFI, em fevereiro passado, a projeção para a DBGG contempla 92,7% do PIB em 2021. A trajetória de alta prevista para a DBGG em relação ao PIB se manterá por pelo menos dez anos. A alta da Selic influenciará as projeções deste e dos próximos anos, ainda que já contemplada em nossos cenários, mas podendo ser mais expressiva. Atualmente, o cenário base da IFI prevê Selic em 3,5% ao ano no fim de 2021. A mediana das expectativas de mercado do Boletim Focus, do Banco Central, prevê 4,5% ao ano ao fim de 2021, de acordo com as informações atualizadas até 12 de março. A alta mais expressiva dos juros poderá ser compensada por eventuais devoluções do BNDES ao Tesouro, conforme tem sido noticiado pela imprensa.

A trajetória das operações comprometidas é de queda, embora tenha ocorrido alta de 2,9 pontos percentuais, em janeiro, ante igual mês de 2020. As operações comprometidas do Banco Central, por fim, mantiveram a trajetória de queda, tendo caído de R\$ 1.235,8 bilhões (16,7% do PIB), em dezembro, para R\$ 1.229,7 bilhões (16,5% do PIB), em janeiro. Na comparação com janeiro de 2020, as comprometidas cresceram 2,9 pontos percentuais do PIB (Gráfico 13).

A IFI apresenta evolução recente de alguns condicionantes da base monetária para entender o movimento dos indicadores de endividamento. Os indicadores de endividamento apresentaram sinais mistos em janeiro. Enquanto a DLSP e as operações comprometidas caíram, a Dívida Mobiliária e a DBGG cresceram, no mês. Para melhor entender

esses movimentos, apresenta-se, a seguir, uma atualização de informações apresentadas na edição de janeiro de 2021 deste RAF, referentes a alguns fatores condicionantes da base monetária⁶ divulgados pelo Banco Central.

Especificamente, o objetivo é avaliar se o aumento observado nas emissões líquidas teve, como contrapartida, a redução nas operações compromissadas.

O Gráfico 14 apresenta os fluxos mensais, ao longo de 2020 e 2021, de alguns condicionantes da base monetária da economia, quais sejam, a conta única do Tesouro, as operações com títulos públicos no mercado primário (emissões líquidas) e as operações com títulos no mercado secundário (operações compromissadas).

A redução nas operações compromissadas foi acompanhada de um aumento em emissão de dívida pelo Tesouro.

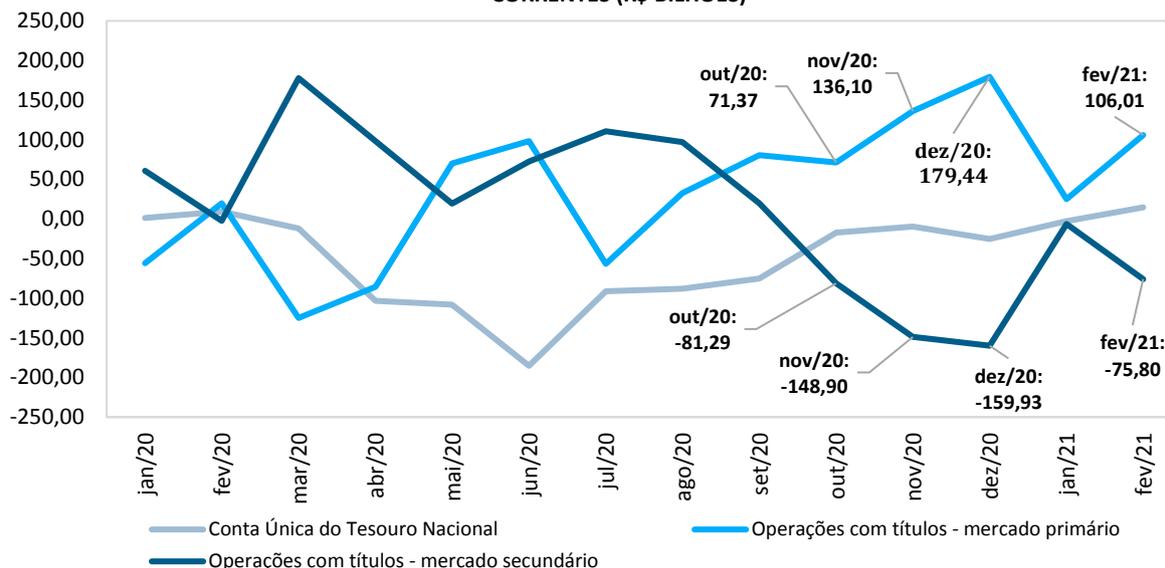
Os dados da planilha de fatores condicionantes da base monetária indicam que, a partir de outubro, houve forte redução nos fluxos de operações compromissadas pelo Banco Central, em linha com o observado no estoque dessas operações, apresentado no Gráfico 13 acima. Ao mesmo tempo, os fluxos de operações com títulos públicos federais no mercado primário, que correspondem a emissão de dívida pelo Tesouro, começaram a subir com mais força (Gráfico 14).

A título de comparação, em outubro, o fluxo de operações no mercado primário somou R\$ 71,37 bilhões, enquanto as operações no mercado secundário diminuíram em R\$ 81,29 bilhões. Em novembro, o fluxo no mercado primário subiu a R\$ 136,10 bilhões, ao passo que as operações compromissadas tiveram diminuição de fluxo da ordem de R\$ 148,90 bilhões. Em dezembro, o movimento ficou ainda mais acentuado. Em janeiro e fevereiro de 2021, os fluxos perderam um pouco de intensidade, mas mantiveram a trajetória observada nos meses anteriores (Gráfico 14).

Queda na retirada de recursos da conta única do Tesouro também influenciou o movimento das compromissadas. Vale lembrar que as operações compromissadas são também influenciadas pelo uso dos recursos da conta única do Tesouro. A partir de outubro, o governo diminuiu o fluxo de recursos retirados dessa conta para fazer frente a despesas associadas à pandemia. O uso dos recursos da Conta Única pelo Tesouro aumenta a liquidez do sistema monetário, exigindo enxugamento dessa liquidez pelo Banco Central. A EC 109 permitirá o uso de recursos vinculados a fundos estocados na conta única, o que poderá novamente gerar maiores saques da conta única ao longo de 2021, com contrapartida sobre as emissões de títulos públicos (menor necessidade).

⁶ Os fatores condicionantes da base monetária representam as operações realizadas pelo Banco Central, por meio do sistema bancário, para administrar a oferta monetária da economia em um dado instante de tempo.

GRÁFICO 14. FLUXOS MENSAIS DE ALGUNS CONDICIONANTES DA BASE MONETÁRIA - VALORES CORRENTES (R\$ BILHÕES)

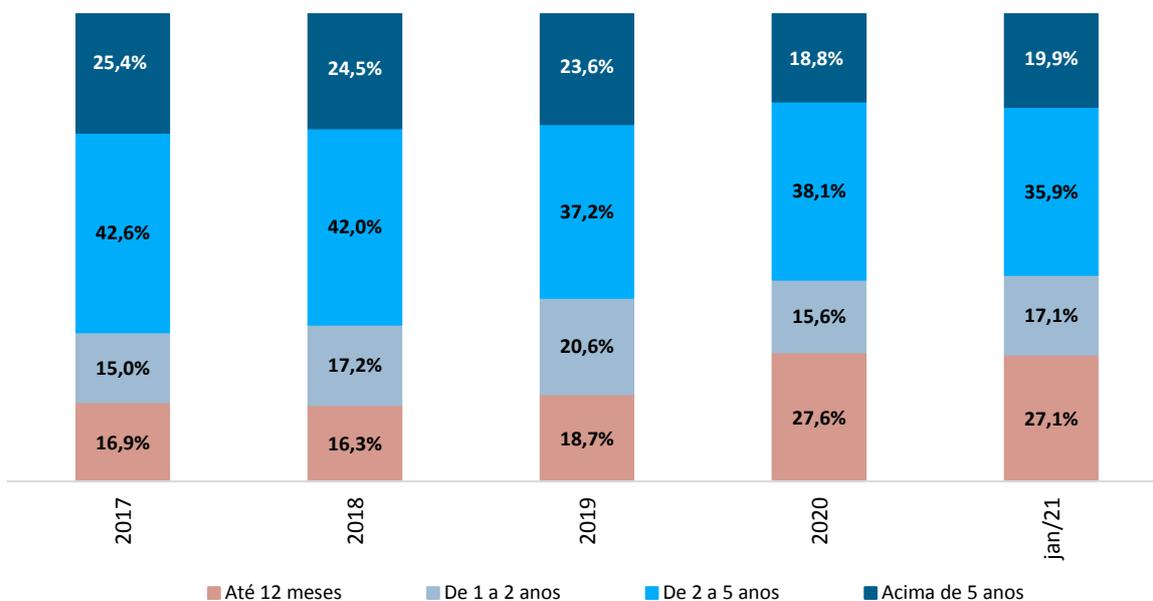


Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

Rápido crescimento da dívida pública, em 2020, ocorreu com redução nos prazos médios de vencimento. Como destacado em edições anteriores deste RAF, o crescimento acelerado da dívida pública, a partir de abril de 2020, foi acompanhado de uma piora nos prazos de vencimento, que começaram a encurtar a partir de março. O encurtamento desses prazos impõe desafios crescentes à gestão da dívida pública. Em janeiro, o prazo médio de vencimento da DPF foi de 3,61 anos, praticamente estável em relação ao prazo de 3,57 anos registrado na média de 2020. Em 2019, o prazo médio registrado havia sido de 3,97 anos.

Ao longo de 2020, aumento da participação dos títulos com vencimento em até 12 meses ocorreu a partir da queda na participação dos títulos com vencimentos mais longos. Em janeiro, os títulos com vencimento em até 12 meses representavam 27,1% do total da DPF, enquanto os títulos com vencimento superior a cinco anos respondiam por 19,9% do estoque. Em dezembro de 2020, a parcela relativa dos títulos com vencimento em até 12 meses foi de 27,6%, aumento de 8,9 pontos percentuais frente a dezembro de 2019. Por sua vez, os títulos de vencimento mais longo (acima de cinco anos) tiveram a participação diminuída de 23,6% em dezembro de 2019, para 18,8%, em dezembro de 2020, uma redução de 4,8 pontos percentuais (Gráfico 15).

GRÁFICO 15. PRAZOS DE VENCIMENTO DA DPF



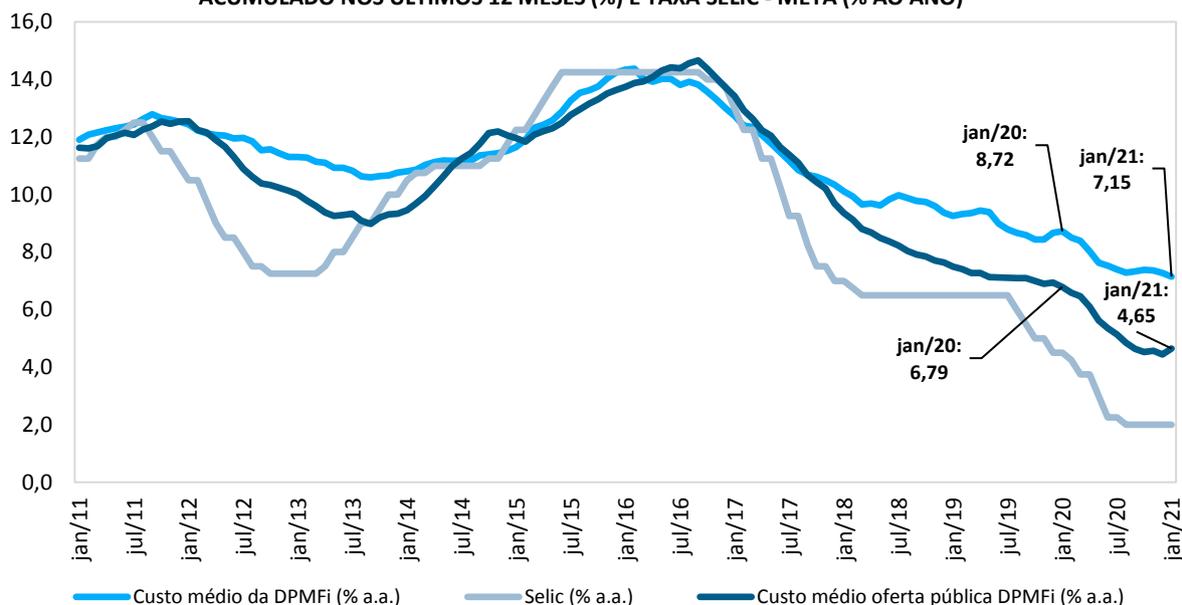
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI

O custo médio do estoque da DPMFi caiu a 7,15% ao ano em janeiro. Para encerrar a presente seção, o custo médio do estoque da DPMFi, acumulado em 12 meses, caiu de 7,27% ao ano, em dezembro, para 7,15% ao ano, em janeiro, mantendo tendência de queda e configurando um nível bastante confortável. Em janeiro de 2020, o custo médio apurado foi de 8,72% ao ano (Gráfico 16).

Em janeiro, o custo médio das emissões em oferta pública da DPMFi subiu para 4,65% ao ano, de 4,44% ao ano apurado em dezembro. Por sua vez, o custo médio das emissões em oferta pública da DPMFi subiu, em janeiro, para 4,65% ao ano na comparação em 12 meses, ante 4,44% ao ano apurado em dezembro. Em relação a janeiro de 2020, o custo médio das emissões da DPMFi teve queda de 2,14 pontos percentuais (Gráfico 16).

Incertezas no ambiente econômico e aumento da Selic podem gerar reversão na trajetória do custo médio da dívida. A despeito do cenário relativamente favorável em relação ao custo médio do estoque e das emissões da DPMFi, as incertezas presentes no ambiente econômico doméstico tornam esse quadro instável. A preocupação dos agentes com a sustentabilidade das contas públicas no longo prazo, assim como o aumento da Selic, implicará em maior desafio ao governo na gestão da dívida pública. As condições relativamente favoráveis de liquidez no ambiente externo, no entanto, dão tempo ao Brasil para implementar medidas de correção dos desequilíbrios fiscais existentes.

GRÁFICO 16. CUSTO MÉDIO DA DÍVIDA PÚBLICA (ESTOQUE E OFERTAS PÚBLICAS), ACUMULADO NOS ÚLTIMOS 12 MESES (%) E TAXA SELIC - META (% AO ANO)



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

2.2.4 Principais inovações introduzidas pela EC nº 109, de 2021, oriunda da PEC Emergencial

Não houve compensação para os novos gastos com o auxílio emergencial. O Congresso Nacional aprovou a PEC Emergencial, promulgada como Emenda Constitucional (EC) nº 109, de 15 de março de 2021. Comenta-se a seguir, resumidamente, os principais pontos tratados por essa emenda⁷. Cabe adiantar que não foi apresentada uma compensação para o auxílio emergencial a ser pago em 2021. Em seu lugar, foram oferecidos alguns instrumentos de controle fiscal com possíveis efeitos no médio prazo.

Novas regras fiscais a serem seguidas pelos entes federados foram introduzidas. Uma primeira inovação da EC 109/21 é a introdução de regras fiscais para a União, por meio da alteração do artigo 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e para estados e municípios, com a introdução do artigo 167-A ao texto constitucional.

As regras preveem medidas de controle de despesas obrigatórias caso se alcance determinada situação fiscal. Essas regras contemplam o acionamento de medidas de controle de despesas obrigatórias caso o ente alcance determinada situação fiscal. Trata-se de uma novidade para estados e municípios, mas não para a União, que se sujeita ao teto de gastos, desde 2017, com a EC 95/16. Essa emenda já contemplava os chamados gatilhos, mas havia impedimento ao acionamento no âmbito da Lei Orçamentária Anual (LOA).

⁷ Um maior detalhamento da PEC Emergencial pode ser visto nos Comentários da IFI nº 10, de 26 de fevereiro de 2021 (https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/585101/CI10_PEC_emergencial.pdf).

Algumas medidas previstas inicialmente foram excluídas da versão aprovada. As medidas são, na verdade, vedações a decisões que levem ao aumento da despesa de pessoal e à criação ou correção de despesa obrigatória acima da inflação. É oportuno registrar que restrições previstas em algum momento da tramitação da matéria acabaram fora do texto aprovado, notadamente, a redução da remuneração e da carga horária dos servidores públicos e a suspensão das promoções e progressões.

Na União, as medidas são automáticas, mas, nos entes subnacionais, facultativas. Há diferenças importantes entre as regras aplicáveis em cada caso. No âmbito da União, trata-se de gatilhos, vale dizer, medidas acionadas automaticamente, sem a necessidade de alguma decisão prévia de cada um dos poderes. No caso dos entes subnacionais, cabe aos chefes dos poderes avaliar a sua conveniência, embora a recusa impeça a concessão de crédito e garantia entre entes, enquanto prevalecer a situação de emergência fiscal.

A situação fiscal requerida para a adoção das medidas é diferente na União e nos estados e municípios. Outra diferença é o indicador empregado para caracterizar a situação fiscal de emergência exigida como condição para acionar as medidas. Na União, os gatilhos disparam quando as despesas primárias obrigatórias superam o equivalente a 95% das despesas primárias totais, ambas sujeitas ao teto. Em relação aos estados e municípios, a situação fiscal de emergência ocorre quando as despesas correntes superam o equivalente a 95% das receitas correntes.

O teto de gastos da União permanece válido, mas sem ensejar o acionamento de medidas. Com isso, em relação à União, o gatilho deixou de estar atrelado ao teto de gastos. Vale lembrar que o teto é corrigido, desde 2016, quando foi fixado, pela variação do IPCA acumulado em 12 meses até junho. Essa regra permanece válida e deve ser respeitada, mas sem que seu descumprimento resulte no acionamento de medidas.

A situação fiscal exigida para o acionamento das medidas na União indica que não se pretendeu ajuste imediato. Os 95% da União não serão ultrapassados antes de 2025, se prevaleceram as hipóteses subjacentes ao cenário base da IFI. Assim, parece ter se optado pela não implementação de um ajuste imediato, o que ocorreria, por exemplo, se a versão inicial da PEC Emergencial tivesse prevalecido. De acordo com a versão inicial, os gatilhos seriam acionados com o descumprimento da regra de ouro, o que já acontece, na União, desde 2019.

A imprecisão conceitual traz incertezas a respeito do alcance ou não da situação fiscal requerida para o acionamento das medidas. Em relação aos estados e municípios, a proximidade do acionamento de medidas, com adoção facultativa, vale lembrar, dependerá da situação fiscal de cada estado e de cada município, mas também de como as despesas correntes e as receitas correntes serão apuradas. A imprecisão conceitual traz desafios para a implementação da regra fiscal. Aliás, tal indefinição ocorre também em relação ao que se entende como despesas obrigatórias, importante para o caso da regra da União acima discutida.

A utilização de diferentes conceitos resulta em diferentes números de estados que já alcançam a situação fiscal. Se forem considerados os conceitos utilizados na apuração da capacidade de pagamento (Capag) dos estados feita pelo Tesouro Nacional, quatorze estados já teriam despesas correntes superiores a 95% das receitas correntes, ao fim de 2019. Entretanto, esse número cai para apenas cinco se forem tomados como base os números informados na seção “Informações Fiscais”, individualizados por estado na parte final do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais⁸. O uso dos números disponibilizados pelos próprios entes subnacionais deve resultar em números menores ainda.

⁸ O último número do Boletim divulgado é de outubro de 2020, com dados do exercício de 2019. Os dados da Capag estão na página 60 e as “Informações Fiscais” espalham-se das páginas 97 a 151 (https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2020/114?ano_selecionado=2020).

Estados e municípios podem adotar as medidas antes de alcançada a situação fiscal, com a autorização do respectivo Poder Legislativo. Ainda em relação aos estados e municípios, o artigo 167-A prevê também que os entes e respectivos poderes possam adotar as vedações previstas no dispositivo já quando as despesas correntes superarem os 85% das receitas correntes. Nesse caso, entretanto, há necessidade de aprovação pelas assembleias legislativas ou câmaras municipais, no prazo de 180 dias. O enquadramento nessa condição já se daria em 23 ou 24 estados, considerando-se os mesmos critérios citados acima para a avaliação do enquadramento nos 95%.

A pandemia fez com que outros temas fossem tratados na PEC Emergencial. O texto original da PEC Emergencial foi apresentado ao fim de 2019, antes do início da pandemia do coronavírus, no Brasil. Assim, o texto final aprovado incorpora outros dois temas suscitados por esse evento inusitado.

As despesas com o auxílio emergencial ficam fora do teto e da meta de resultado primário até o valor de R\$ 44 bilhões. Quanto ao primeiro, o artigo 3º da EC 109/21 estabelece que as despesas decorrentes do auxílio emergencial residual, a ser concedido em 2021, no valor de até R\$ 44 bilhões, ficam dispensadas de observar as regras fiscais vigentes, teto de gastos e resultado primário, inclusive. Vale notar que esse valor corresponde a um limite para o gasto com o auxílio passível de exclusão das regras fiscais. Se houver necessidade de mais despesas livres de restrições, outra emenda será necessária.

A exclusão do auxílio reforça perspectiva de cumprimento da meta de resultado primário em 2021. Nos cenários fiscais da IFI, revisados no RAF de fevereiro⁹, o gasto com o auxílio emergencial em 2021 já não era considerado no teto de gastos, mas impactava o cumprimento da meta de resultado primário. No cenário-base, simulamos um benefício mensal de R\$ 250,00 para 45 milhões de pessoas em quatro parcelas. O gasto total seria de R\$ 45,0 bilhões, quando considerada a parcela que migraria do Bolsa Família para o auxílio, ou R\$ 34,2 bilhões, sem essa parcela. Este último valor equivale ao real acréscimo de despesas decorrente do novo programa, dado que os gastos que migrariam do Bolsa Família já seriam realizados na ausência do auxílio emergencial. Com a exclusão do auxílio emergencial da meta de resultado primário, tudo o mais constante, a projeção de déficit primário, para efeito de verificação do alcance da meta, passa a ser de R\$ 213,0 bilhões, ante a meta de R\$ 247,1 bilhões. O espaço fiscal aberto reduz o risco de descumprimento ou alteração da meta em 2021.

EC 109/21 introduz regime fiscal extraordinário em caso de calamidade pública. Em relação ao segundo tema, os novos artigos 167-B a 167-G estabelecem regime fiscal, financeiro e de contratações extraordinário durante a vigência do estado de calamidade pública de âmbito nacional, decretado pelo Congresso Nacional (novo inciso XVIII do artigo 49) por iniciativa do Presidente da República (novo inciso XXVIII do artigo 84). O recurso ao regime extraordinário se restringe às providências adotadas pela União que forem necessárias ao enfrentamento da calamidade e diante de urgência incompatível com o regime regular.

A decretação de calamidade prevê diferentes tipos de flexibilização fiscal. Incluem-se nas excepcionalidades a adoção de processo simplificado de contratação de pessoal temporário e obras, e a flexibilização de restrições à concessão de benefícios tributários, à contração de operações de crédito e ao aumento de despesas, desde que não seja obrigatória de caráter continuado. Durante a calamidade pública, fica também autorizado o uso do superávit financeiro, à exceção das fontes especificadas, para o pagamento da dívida pública e das despesas suscitadas pela calamidade.

Medidas previstas nas novas regras fiscais podem também ser adotadas durante a calamidade. Também durante a calamidade, aplicam-se à União as vedações previstas no artigo 167-A, com algumas qualificações. Em relação os

⁹ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/584764/RAF49_FEV2021.pdf.

estados e municípios, as vedações são facultativas, embora a recusa implique a proibição da concessão de garantia ou de crédito entre entes.

Em 2020, aprovou-se regras de flexibilização específicas para o enfrentamento da pandemia. Assim, optou-se por dotar o texto constitucional de regime fiscal extraordinário para o enfrentamento de calamidade pública, bastando um decreto para sua aplicação. Em 2020, vale lembrar, o regime extraordinário utilizado para a mitigação do coronavírus foi introduzido por meio do chamado Orçamento de Guerra (EC 106/20) de aplicação restrita à pandemia e ao ano passado.

O uso da flexibilização fiscal deve ser feito com parcimônia. Diante dessa opção, é preciso que se empregue o regime extraordinário com extrema parcimônia, em situações absolutamente excepcionais, como foi o coronavírus, sob pena de desacreditar as regras destinadas a garantir a sustentabilidade fiscal do país.

EC 109/21 prevê plano para redução gradual dos benefícios tributários na União. Outro dispositivo potencialmente importante está contido no artigo 4º da EC 109/21 e diz respeito aos benefícios tributários. Desde a versão inicial da PEC Emergencial, havia comando destinado a introduzir cronograma de redução da renúncia de receita advinda da concessão desses benefícios. Entretanto, a eficácia do texto final ficou comprometida por dois motivos.

Os principais benefícios foram excluídos das metas de redução. Em primeiro lugar, a meta estabelecida de redução dos benefícios dos atuais cerca de 4% do PIB para 2% do PIB em oito anos teria que se dar sem a inclusão dos maiores benefícios existentes, notadamente o Simples Nacional. Com isso, o cumprimento da meta exigiria que os benefícios desprotegidos fossem praticamente eliminados, algo pouco provável.

Não se exige que plano e proposições que tratam da redução dos benefícios sejam de fato aprovados. Em segundo lugar, o comando apenas prevê o envio ao Congresso Nacional, em até seis meses da promulgação da emenda, de plano de redução gradual dos benefícios, com as proposições necessárias e respectivas estimativas de impacto. Daí não se depreende que as proposições tenham que ser aprovadas.

Os benefícios às pessoas jurídicas devem ser regidos por meio de lei complementar. O que o artigo parece ter de mais concreto é a previsão de lei complementar que regule a concessão de benefício tributário, creditício e financeiro para pessoas jurídicas, bem como a avaliação periódica de resultados e redução gradual dos incentivos tributários.

A sustentabilidade da dívida pública torna-se um critério básico na definição da política fiscal dos entes federados. Outro tema da EC 109/21 é a sustentabilidade da dívida pública. A emenda apresenta um conjunto de dispositivos que procura introduzir a sustentabilidade da dívida pública como um dos critérios básicos considerados na gestão fiscal dos entes federados. Embora esse conjunto não gere efeitos fiscais imediatos, pode fortalecer considerações de caráter fiscal quando sopesadas com outros temas que recebem atenção constitucional.

A importância da sustentabilidade da dívida pública é reforçada em vários comandos da EC 109/21. Nesse sentido, o texto aprovado prevê que lei complementar estabeleça regras que viabilizem o controle da dívida pública (novo inciso VIII do artigo 163), inclusive com o emprego das vedações previstas no artigo 167-A. Complementarmente, estabelece que os entes devem conduzir as respectivas políticas fiscais de modo a manter a sustentabilidade da dívida na forma prevista pela lei complementar e que a execução de planos e orçamentos deve levar em conta a compatibilização dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida (novo artigo 164-A). Na mesma linha, explicita que a lei de diretrizes orçamentárias estabelecerá as diretrizes da política fiscal em consonância com a trajetória da dívida pública (alteração do § 2º do artigo 165).

Vale dizer que o artigo 52 da Constituição Federal determina que se fixem limites à dívida consolidada da União. Mas isso nunca foi regulamentado, o que deveria ocorrer por resolução do Senado Federal, a partir de mensagem presidencial.

A avaliação de políticas públicas também ganha relevância com a EC 109/21. A avaliação de políticas públicas foi alvo de atenção da EC 109/21 em duas inovações. Na primeira, determina que a lei de orçamento anual, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual observem, no que couber, os resultados do monitoramento e avaliação de políticas públicas, na forma da lei (inclusão de § 16º no artigo 165). Na segunda, estabelece que os órgãos e entidades da Administração Pública, individual ou conjuntamente, avaliem as políticas públicas e divulguem os resultados alcançados, na forma da lei (inclusão de § 16º no artigo 37).

A EC 109/21 prevê outros comandos a serem registrados. A EC 109/21 contém ainda outros comandos mais pontuais, não diretamente relacionados com os tópicos tratados acima, mas que valem ser enumerados, em razão das implicações financeiras. São eles:

- a) extinção das transferências da União aos estados feitas com base na Lei Kandir (revogação do artigo 91 do ADCT e artigo 6º da EC 109/21);
- b) postergação do prazo de pagamento dos precatórios em atraso dos estados e municípios de 31 de dezembro de 2024 para 31 de dezembro de 2029 e extinção da exigência de disponibilização pela União de linha especial de crédito para que esses entes paguem precatórios atrasados (alteração do caput e revogação do § 4º do artigo 101 do ADCT e artigo 6º da EC 109/21);
- c) inclusão das despesas com inativos e pensionistas para fins de verificação do limite de despesa de pessoal das câmaras municipais, com vigência apenas na próxima legislatura municipal (alteração do caput do artigo 29-A e artigo 7º da EC 109/21);
- d) inclusão das despesas com pensionistas para fins de verificação do cumprimento dos limites máximos de despesas com pessoal dos entes federados estabelecidos em lei complementar (alteração do caput do artigo 169);
- e) vedação do repasse dos duodécimos a fundos e devolução da sobra ao caixa único do Tesouro do respectivo ente ou, alternativamente, desconto das sobras dos repasses do exercício seguinte (inclusão dos §§ 1º e 2º no artigo 168);
- f) vedação de criação de fundos públicos quando os objetivos perseguidos puderem ser alcançados por vinculação de receita orçamentária específica ou execução de dotação orçamentária; e
- g) autorização para que os superávits financeiros das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo dos três níveis de governo, com as exceções previstas, por dois exercícios, sejam utilizados para amortizar a dívida ou livremente, na ausência de passivo (artigo 5º da EC 109/21).

Dispositivo com regra para o contingenciamento de despesas nos Poderes Legislativo e Executivo foi retirado.

Vale observar, por fim, que esses três últimos itens correspondem ao que restou de comandos de maior alcance previstos em redações apresentadas durante a tramitação da PEC Emergencial. Em relação ao item “e”, relativo aos Poderes Legislativo e Judiciário, havia também previsão para que o contingenciamento de despesas fosse feito na mesma proporção do observado nas despesas do Poder Executivo. A norma serviria para distribuir os custos do ajuste de modo mais equânime entre os poderes, além de propiciar melhor alocação dos recursos públicos em usos alternativos.

A PEC dos Fundos e a PEC do Pacto Federativo podem ser abandonadas. Já os itens “f” e “g” dizem respeito aos fundos públicos. Assim como a PEC do Pacto Federativo, a PEC dos Fundos iniciou a tramitação no Senado Federal juntamente com a PEC Emergencial. A menos que a tramitação daquelas duas propostas siga adiante, mesmo com a promulgação da EC 109/21, cenário pouco provável, alguns importantes dispositivos contidos originalmente nas três PECs serão perdidos.

O aproveitamento do texto da PEC dos Fundos na EC 109/21 foi reduzido. A redação original da PEC dos Fundos, por exemplo, previa desvinculação de amplo alcance das fontes de receitas dos fundos públicos nos três níveis de governo. Restou uma diretriz a ser considerada na avaliação da criação de fundos e a liberação do uso do superávit financeiro das fontes de parte dos fundos por dois exercícios ou durante a calamidade pública, no caso da União.

A desvinculação de receitas não foi tratada pela EC 109/21. O tratamento do tema da desvinculação da receita, vale dizer, foi totalmente suprimido na fase final de aprovação da PEC Emergencial na Câmara. Vedava-se a vinculação de receita pública a fundo, órgão ou despesa. Mas foram tantas as exceções introduzidas ou demandadas durante a tramitação, que a permanência do comando no texto final ficou inviável, levando à sua supressão.

A previsão de vinculação de receita conjunta para as áreas da saúde e educação também não prevaleceu. É oportuno lembrar que a versão inicial da PEC Emergencial optava pela existência de limite mínimo conjunto para as áreas de saúde e educação. Assim, no caso dos estados e municípios, a vinculação conjunta seria de 37% e 40% das receitas com impostos, respectivamente, conferindo aos entes flexibilidade para ajustar a alocação entre as áreas conforme a demanda por serviços dada pela composição etária da população. Essa opção não prevaleceu, assim como a ampla desvinculação de receitas de impostos às áreas de saúde e educação que constou em etapas anteriores da tramitação no Senado Federal.

2.2.5 Novo auxílio emergencial

Auxílio Emergencial 2021 (AE2021) será pago a partir de abril. O programa, que já havia sido autorizado pela EC 109/2021, foi instituído pela Medida Provisória nº 1.039¹⁰, de 18 de março de 2021. Conforme notícia veiculada na página oficial do governo, os pagamentos serão iniciados em abril, cobrindo aproximadamente 45,6 milhões de famílias, com um benefício médio de R\$ 241,23 mensais.¹¹ São aproximadamente o mesmo quantitativo e o mesmo benefício médio considerados no cenário-base da IFI publicado no RAF de fevereiro. No nosso cenário-base, a despesa em quatro meses seria de R\$ 45 bilhões.

Existem diferenças em relação às edições do auxílio em 2020. Confira o quadro comparativo (Tabela 11) entre a MP 1.039/2021 e a MP 1.000/2020 (referente ao auxílio emergencial residual, pago nos últimos meses de 2020). Uma das diferenças é que, desta vez, o auxílio será limitado a um beneficiário por família (artigo 2º), sendo que o limite era de duas cotas por família no caso do auxílio residual. Apesar disso, o valor do novo benefício varia entre R\$ 150, R\$ 250 e R\$ 375, dependendo da composição familiar. A IFI publicará estimativas de despesa em breve, considerando esta heterogeneidade, e levando em conta detalhes do programa que deverão constar de ato do Poder Executivo, conforme previsto pelo artigo 13 da MP 1.039.

Auxílio emergencial de 2021 atenderá um subconjunto dos beneficiários de 2020. Segundo o artigo 1º da MP 1.039, o benefício cobrirá apenas aqueles que, em dezembro de 2020, eram elegíveis às edições anteriores do auxílio, e que atendam aos demais requisitos da MP, como não possuir vínculo de emprego formal ativo. Assim, o programa estabelece, por lei, uma quantidade máxima de beneficiários, que em dezembro era de 55,2 milhões de pessoas.¹² Muito embora a MP também deixe aberta a possibilidade de reavaliação de cadastros feitos na ocasião da primeira edição do auxílio, em 2020 (Lei 13.982/2020), uma nova rodada de cadastramento fica descartada.

¹⁰ Disponível em: <https://bit.ly/3lDaPHI>

¹¹ Disponível em: <https://bit.ly/3eZQYkG>

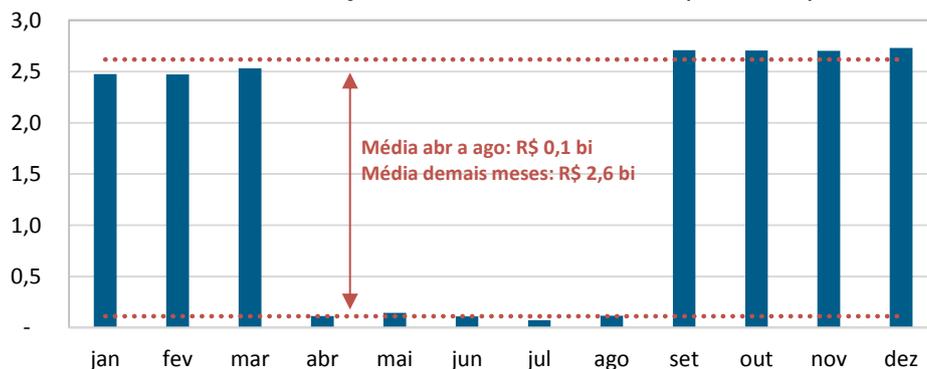
¹² Conforme dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI): <https://bit.ly/3tCO5KQ>

Parte do gasto previsto para o Bolsa Família migrará para o auxílio emergencial. A MP 1039/2021 estabelece que, nas situações em que for mais vantajoso, o auxílio emergencial substituirá o benefício do Bolsa Família, ainda que haja um único beneficiário no grupo familiar (artigo 5º). No plano orçamentário, isso quer dizer que parte do gasto previsto na dotação do Bolsa Família migraria para a dotação do auxílio emergencial. Essa foi a sistemática adotada na primeira versão do auxílio emergencial, que vigorou até agosto de 2020 (Lei nº 13.982/2020). Na segunda versão, o chamado auxílio residual, pago entre setembro e dezembro, apenas a parcela do auxílio que excedia o benefício do bolsa família era contabilizada na dotação do auxílio emergencial (MP nº 1000/2020).

A migração do gasto do Bolsa Família para o auxílio emergencial gera uma folga no teto de gastos. A contabilização do auxílio emergencial importa para fins de cumprimento do teto de gastos. Isso porque, como os gastos do bolsa família estão sujeitos à regra, sua substituição pelo auxílio emergencial - ao invés da simples complementação pelo que excede o benefício do Bolsa - naturalmente reduz a previsão de gastos submetidos ao limite. Em outras palavras, cria-se uma folga no teto de gastos, no valor que passar a ser pago à conta do auxílio emergencial.

Em 2020, a folga no teto por conta da migração do Bolsa Família para o auxílio foi de cerca de R\$ 12,5 bilhões. A discussão em torno da folga no teto de gastos provocada pela não utilização ou cancelamento de dotações já aconteceu no ano passado. No RAF de outubro¹³, mostramos que a instituição do auxílio emergencial reduziu o gasto mensal do Bolsa Família de R\$ 2,5 bilhões, de janeiro a março, para cerca de R\$ 100 milhões, de abril a agosto (Gráfico 17). No restante do ano, o gasto mensal no programa subiu para R\$ 2,7 bilhões. A diferença entre o gasto mensal médio em meses típicos e atípicos de 2020 ficou em R\$ 2,5 bilhões. Portanto, cerca de R\$ 12,5 bilhões em gastos do Bolsa Família sujeitos ao teto foram realizados por meio de créditos extraordinários, que são excluídos da regra.

GRÁFICO 17. EXECUÇÃO DO BOLSA FAMÍLIA EM 2020 (R\$ BILHÕES)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

O TCU chegou a analisar o assunto em 2020. No Acórdão 2026/2020-Plenário, o TCU recomendou que eventual utilização da economia de recursos no Bolsa Família durante o pagamento do auxílio emergencial: a) fosse direcionada exclusivamente a despesas com o enfrentamento da pandemia e de seus efeitos sociais e econômicos; e b) tivesse a mesma classificação funcional da dotação substituída, ou seja, fosse aplicada na mesma área do programa. Posteriormente, o Acórdão 2710/2020-Plenário possibilitou que esse espaço fiscal fosse utilizado para o custeio de despesas com o pagamento de abono salarial e seguro-desemprego.

¹³ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/578343/RAF45_OUT2020.pdf.

Por fim, não está descartada a prorrogação do Auxílio Emergencial 2021. A MP 1.039, em seu artigo 15, estabelece que o "período de quatro meses (...) poderá ser prorrogado por ato do Poder Executivo federal, observada a disponibilidade orçamentária e financeira".

TABELA 11. QUADRO COMPARATIVO ENTRE AS MEDIDAS PROVISÓRIAS NºS 1.000/2020 E 1.039/2021

MPV 1.000/2020	MPV 1.039/2021	Comentário
Art. 1º Fica instituído, até 31 de dezembro de 2020, o auxílio emergencial residual a ser pago em até quatro parcelas mensais no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) ao trabalhador beneficiário do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020 , a contar da data de publicação desta Medida Provisória.	Art. 1º Fica instituído o Auxílio Emergencial 2021, a ser pago em quatro parcelas mensais, a partir da data de publicação desta Medida Provisória, no valor de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) aos trabalhadores beneficiários do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020 e do auxílio emergencial residual de que trata a Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020 , elegíveis no mês de dezembro de 2020.	Alteração do valor, de R\$ 300 para R\$ 250, e especificação de que o novo auxílio estará restrito ao público que era elegível, em dezembro de 2020, ao antigo auxílio emergencial residual.
§ 1º A parcela do auxílio emergencial residual de que trata o caput será paga, independentemente de requerimento, de forma subsequente à última parcela recebida do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020 , desde que o beneficiário atenda aos requisitos estabelecidos nesta Medida Provisória.	§ 1º As parcelas do Auxílio Emergencial 2021 serão pagas independentemente de requerimento, desde que o beneficiário atenda aos requisitos estabelecidos nesta Medida Provisória.	
§ 2º O auxílio emergencial residual será devido até 31 de dezembro de 2020, independentemente do número de parcelas recebidas.		Para o novo auxílio, não impõe data limite para o encerramento dos pagamentos do programa.
§ 3º O auxílio emergencial residual não será devido ao trabalhador beneficiário que:	§ 2º O Auxílio Emergencial 2021 não será devido ao trabalhador beneficiário indicado no caput que:	
I - tenha vínculo de emprego formal ativo adquirido após o recebimento do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020 ;	I - tenha vínculo de emprego formal ativo;	
II - tenha obtido benefício <u>previdenciário ou assistencial</u> ou benefício do seguro-desemprego ou de programa de <u>transferência de renda federal</u> após o recebimento do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982 ,	II - esteja recebendo recursos financeiros provenientes de <u>benefício previdenciário, assistencial ou trabalhista</u> ou de <u>programa de transferência de renda federal</u> , ressalvados o <u>abono-salarial</u> , regulado pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990 , e os benefícios do Programa Bolsa	Sob o novo auxílio, é permitido que o beneficiário também esteja recebendo o abono salarial, ao contrário da regra anterior.

MPV 1.000/2020	MPV 1.039/2021	Comentário
de 2020 , ressalvados os benefícios do Programa Bolsa Família;	Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 ;	
III - aufera renda familiar mensal per capita acima de meio salário-mínimo e renda familiar mensal total acima de três salários mínimos;	III - aufera renda familiar mensal per capita acima de meio salário-mínimo; IV - seja membro de família que aufera renda mensal total acima de três salários mínimos;	Especificações divididas em dois incisos.
IV - seja residente no exterior;	V - seja residente no exterior, na forma definida em regulamento;	Passa a apontar explicitamente para o regulamento, no caso de residência no exterior.
V - no ano de 2019, tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos);	VI - no ano de 2019, tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos);	Sem mudança.
VI - tenha, em 31 de dezembro de 2019, a posse ou a propriedade de bens ou direitos, incluída a terra nua, de valor total superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais);	VII - tenha, em 31 de dezembro de 2019, a posse ou a propriedade de bens ou direitos, inclusive a terra nua, de valor total superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais);	
VII - no ano de 2019, tenha recebido rendimentos isentos, não tributáveis ou tributados exclusivamente na fonte, cuja soma tenha sido superior a R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais);	VIII - no ano de 2019, tenha recebido rendimentos isentos, não tributáveis ou tributados exclusivamente na fonte, cuja soma tenha sido superior a R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais);	
VIII - tenha sido incluído, no ano de 2019, como dependente de declarante do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física enquadrado nas hipóteses previstas nos incisos V, VI ou VII, na condição de:	IX - tenha sido incluído, no ano de 2019, como dependente de declarante do Imposto sobre a Renda de Pessoa Física enquadrado nas hipóteses previstas nos incisos VI, VII ou VIII, na condição de:	
a) cônjuge;	a) cônjuge;	
b) companheiro com o qual o contribuinte tenha filho ou com o qual conviva há mais de cinco anos; ou	b) companheiro com o qual o contribuinte tenha filho ou com o qual conviva há mais de cinco anos; ou	

MPV 1.000/2020	MPV 1.039/2021	Comentário
c) filho ou enteado:	c) filho ou enteado:	
1. com menos de vinte e um anos de idade; ou	1. com menos de vinte e um anos de idade; ou	
2. com menos de vinte e quatro anos de idade que esteja matriculado em estabelecimento de ensino superior ou de ensino técnico de nível médio;	2. com menos de vinte e quatro anos de idade que esteja matriculado em estabelecimento de ensino superior ou de ensino técnico de nível médio;	
IX - esteja preso em regime fechado;	X - esteja preso em regime fechado ou tenha seu número no Cadastro de Pessoas Físicas -CPF vinculado, como instituidor, à concessão de auxílio-reclusão de que trata o art. 80 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 ;	Na nova MP, também se consideram registros como instituidor de auxílio-reclusão.
X - tenha menos de dezoito anos de idade, exceto no caso de mães adolescentes; e	XI - tenha menos de dezoito anos de idade, exceto no caso de mães adolescentes;	Sem mudança
XI - possua indicativo de óbito nas bases de dados do Governo federal, na forma do regulamento.	XII - possua indicativo de óbito nas bases de dados do Governo federal ou tenha seu CPF vinculado, como instituidor, à concessão de pensão por morte de qualquer natureza;	Na nova MP, também se consideram registros como instituidor de pensão por morte.
	XIII - esteja com o auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020 , ou o auxílio emergencial residual de que trata a Medida Provisória nº 1.000, de 2020, cancelado no momento da avaliação da elegibilidade para o Auxílio Emergencial 2021;	Cidadãos com auxílios anteriores cancelados não são elegíveis ao novo auxílio.
	XIV - não tenha movimentado os valores relativos ao auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020 , disponibilizados na conta contábil de que trata o inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004 , ou na poupança digital aberta, conforme definido em regulamento; e	Cidadãos que não movimentaram os valores recebidos a título de auxílio anterior não são elegíveis ao novo auxílio.

MPV 1.000/2020	MPV 1.039/2021	Comentário
	XV - seja estagiário, residente médico ou residente multiprofissional, beneficiário de bolsa de estudo da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, de bolsas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq ou de outras bolsas de estudo concedidas por órgão público municipal, estadual, distrital ou federal.	Especifica que estagiários, bolsistas, médicos residentes e residentes multiprofissionais não são elegíveis ao novo auxílio.
§ 4º Os critérios de que tratam os incisos I e II do § 3º poderão ser verificados mensalmente, a partir da data de concessão do auxílio emergencial residual.	§ 3º Para fins da verificação do não enquadramento nas hipóteses previstas no § 2º, serão utilizadas as informações mais recentes disponíveis nas bases de dados governamentais no momento do processamento, conforme disposto em ato do Ministro de Estado da Cidadania.	A nova MP traz maior detalhamento dos procedimentos de revisão recorrente da elegibilidade.
	§ 4º O cidadão que tenha sido considerado elegível na verificação de que trata o § 3º terá sua elegibilidade automaticamente revisada nos meses subsequentes por meio da confirmação do não enquadramento nas hipóteses previstas nos incisos I, II, X e XII do § 2º.	
	§ 5º Para fins de verificação do critério de que trata o inciso X do § 2º, na ausência de dados sobre o regime prisional, presume-se o regime fechado.	
§ 5º É obrigatória a inscrição do trabalhador no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF para o pagamento do auxílio emergencial residual e sua situação deverá estar regularizada junto à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia para o efetivo crédito do referido auxílio, exceto no caso de trabalhadores integrantes de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	§ 6º É obrigatória a inscrição do beneficiário no CPF para o pagamento do Auxílio Emergencial 2021, e sua situação deverá estar regularizada junto à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia para o efetivo crédito do referido auxílio, exceto no caso de trabalhadores integrantes de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, de que trata o Lei nº 10.836, de 2004 .	Sem mudança.

MPV 1.000/2020	MPV 1.039/2021	Comentário
	§ 7º Para fins de verificação do critério de que trata o inciso XV do § 2º, serão utilizadas as bases de dados que estiverem disponibilizadas para a empresa pública federal de processamento de dados responsável por conferir os critérios de elegibilidade para percepção do benefício de que trata esta Medida Provisória.	Nova MP traz maior detalhamento dos procedimentos de revisão recorrente da elegibilidade. Para verificação do critério de elegibilidade constante do inciso XV (não ser estagiário, bolsista, etc.), consideram-se apenas as bases de dados disponíveis para a empresa verificadora.
	§ 8º Para fins de verificação do critério de que trata o inciso XIV do § 2º, serão utilizadas as bases de dados que estiverem disponibilizadas para a instituição financeira federal responsável pela operacionalização do benefício.	Para verificação do critério de elegibilidade constante do inciso XIV (movimentação de conta), consideram-se apenas as bases de dados disponíveis para a instituição financeira.
Art. 2º O recebimento do auxílio emergencial residual está limitado a duas cotas por família.	Art. 2º O recebimento do Auxílio Emergencial 2021 está limitado a um beneficiário por família.	Nova MP restringe a quantidade de beneficiários por família a apenas uma pessoa.
§ 1º A mulher provedora de família monoparental receberá duas cotas do auxílio emergencial residual.	§ 1º A mulher provedora de família monoparental receberá, mensalmente, R\$ 375,00 (trezentos e setenta e cinco reais) a título do Auxílio Emergencial 2021.	Considera um valor definido de R\$ 375, ao invés de cotas, para a mulher chefe de família monoparental.
	§ 2º Na hipótese de família unipessoal, o valor do benefício será de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) mensais.	Família unipessoal recebe R\$ 150.
§ 2º Quando se tratar de família monoparental feminina, o auxílio emergencial residual será concedido exclusivamente à chefe de família, após o pagamento da última parcela do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020 , ainda que haja outra pessoa elegível no grupo familiar.		Na nova MP, dispositivo anterior é retirado, tendo-se em vista que apenas uma pessoa receberá o benefício por família.

MPV 1.000/2020	MPV 1.039/2021	Comentário
§ 3º Não será permitida a cumulação simultânea do auxílio emergencial residual de que trata esta Medida Provisória com qualquer outro auxílio emergencial federal.	§ 3º Não será permitida a cumulação simultânea do Auxílio Emergencial 2021 com qualquer outro auxílio emergencial federal, ressalvado o recebimento do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020 , e do auxílio emergencial residual de que trata a Medida Provisória nº 1.000, de 2020 , em razão de decisão judicial ou de contestação extrajudicial realizada no âmbito da Defensoria Pública da União e homologada pelo Ministério da Cidadania.	Passa a haver uma ressalva para a cumulação de auxílios emergenciais federais.
§ 4º É permitido o recebimento de um auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020 , e um auxílio emergencial residual por membros elegíveis distintos de um mesmo grupo familiar, observado o §2º do caput.		Dispositivo deixa de ser pertinente, tendo-se em vista a restrição do auxílio a um único beneficiário por família.
Art. 3º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, a caracterização de renda e dos grupos familiares será feita com base:	Art. 3º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, a caracterização dos grupos familiares será feita com base:	Retira a “renda” do <i>caput</i> , que passa a ser tratada no artigo 4º.
I - nas declarações fornecidas por ocasião do requerimento do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020 ; ou	I - nas declarações fornecidas por ocasião do requerimento do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020 ; ou	Sem alteração.
II - nas informações registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, em 2 de abril de 2020, para os beneficiários do Programa Bolsa Família e cidadãos cadastrados no CadÚnico que tiveram a concessão automática do referido auxílio emergencial.	II - nas informações registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, em 2 de abril de 2020, para os beneficiários do Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 2004 , e cidadãos cadastrados no CadÚnico que tiveram concessão automática do referido auxílio emergencial.	Sem alteração.
	Art. 4º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, a caracterização da renda será feita com base nas declarações fornecidas por ocasião do requerimento do	Para a caracterização da renda, a nova MP passa a incluir bases de dados oficiais, para além das declarações de

MPV 1.000/2020	MPV 1.039/2021	Comentário
	auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020 , e nas bases de dados oficiais.	renda feitas pelos cidadãos na ocasião da primeira versão do auxílio.
Art. 4º O valor do auxílio emergencial residual devido à família beneficiária do Programa Bolsa Família será calculado pela diferença entre o valor total previsto para a família a título do auxílio emergencial residual e o valor previsto para a família na soma dos benefícios financeiros de que tratam os incisos I a IV do caput do art. 2º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 .	Art. 5º Nas situações em que for mais vantajoso, o Auxílio Emergencial 2021 substituirá, temporariamente e de ofício, o benefício do Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 2004, ainda que haja um único beneficiário no grupo familiar.	Mudança na forma de contabilizar a despesa com o auxílio no orçamento. Sob a nova MP, parte do gasto previsto na dotação do Bolsa Família migrará para a dotação do auxílio emergencial.
§ 1º Na hipótese de o valor da soma dos benefícios financeiros percebidos pela família beneficiária do Programa Bolsa Família ser igual ou maior do que o valor do auxílio emergencial residual a ser pago, serão pagos apenas os benefícios do Programa Bolsa Família.		A migração do gasto do Bolsa Família para o auxílio emergencial gera uma folga no teto de gastos. Para mais detalhes, veja a explicação sobre o novo auxílio no texto principal do RAF.
§ 2º A regra do caput não será aplicada na hipótese de um dos membros da família beneficiária do Programa Bolsa Família ainda receber parcela do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020 , hipótese em que os benefícios do Programa Bolsa Família permanecerão suspensos e o valor do auxílio emergencial residual será de R\$ 300,00 (trezentos reais) para o titular que lhe fizer jus ou de R\$ 600,00 (seiscentos reais) para a mulher provedora de família monoparental.		
Art. 5º São considerados empregados formais, para fins do disposto nesta Medida Provisória, os empregados remunerados com contrato de trabalho formalizado nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 , e todos os agentes públicos, independentemente da relação jurídica, incluídos os ocupantes de cargo ou função	Art. 6º São considerados empregados formais, para fins do disposto nesta Medida Provisória, os empregados remunerados com contrato de trabalho formalizado nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 , e todos os agentes públicos, independentemente da relação jurídica, incluídos os ocupantes de cargo ou função	Sem alteração.

MPV 1.000/2020	MPV 1.039/2021	Comentário
temporários ou de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração e os titulares de mandato eletivo.	temporários ou de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração e os titulares de mandato eletivo.	
Parágrafo único. Não são considerados empregados formais, para fins do disposto no caput, os empregados que deixaram de receber remuneração há três meses ou mais, ainda que possuam contrato de trabalho formalizado nos termos do disposto na Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943 .	Parágrafo único. Não são considerados empregados formais, para fins do disposto no caput, os empregados que deixaram de receber remuneração há três meses ou mais, ainda que possuam contrato de trabalho formalizado nos termos do disposto na Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943 .	
Art. 6º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, a renda familiar é a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou que tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio.	Art. 7º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, a renda familiar é a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou que tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio.	Sem alteração.
§1º Não serão incluídos no cálculo da renda familiar mensal, para fins do disposto neste artigo, os rendimentos percebidos de programas de transferência de renda federal previstos na Lei nº 10.836, de 2004 , e o auxílio de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020 .	§ 1º Não serão incluídos no cálculo da renda familiar mensal, para fins do disposto neste artigo, os rendimentos percebidos de programas de transferência de renda federal previstos na Lei nº 10.836, de 2004 , do auxílio de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020 , do auxílio emergencial residual de que trata a Medida Provisória nº 1.000, de 2020 , e do abono-salarial , regulado pela Lei nº 7.998, de 1990 .	Deixa de considerar, no cálculo da renda familiar para fins de elegibilidade, o auxílio emergencial residual e o abono-salarial .
§ 2º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, a renda familiar per capita é a razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos na família.	§ 2º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, a renda familiar per capita é a razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos na família.	Sem alteração.
Art. 7º O auxílio emergencial residual será, preferencialmente, operacionalizado e pago pelos	Art. 8º O Auxílio Emergencial 2021 será, preferencialmente, operacionalizado e pago pelos	Sem alteração.

MPV 1.000/2020	MPV 1.039/2021	Comentário
mesmos meios e mecanismos utilizados para o pagamento do auxílio de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020.	mesmos meios e mecanismos utilizados para o pagamento do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020.	
§ 1º Fica vedado à instituição financeira efetuar descontos ou compensações que impliquem a redução do valor do <u>auxílio emergencial residual</u> , a pretexto de recompor saldos negativos ou de saldar dívidas preexistentes do beneficiário, sendo válido o mesmo critério para qualquer tipo de conta bancária em que houver opção de transferência pelo beneficiário.	§ 1º Fica vedado à instituição financeira federal efetuar descontos ou compensações que impliquem a redução do valor do <u>Auxílio Emergencial 2021</u> , a pretexto de recompor saldos negativos ou de saldar dívidas preexistentes do beneficiário, sendo válido o mesmo critério para qualquer tipo de conta bancária em que houver opção de transferência pelo beneficiário.	Especifica a instituição financeira como sendo federal.
§ 2º A instituição responsável pela operacionalização do pagamento fica autorizada a repassar, semanalmente, a órgãos e entidades públicas federais, os dados e as informações relativos aos pagamentos realizados e os relativos à viabilização dos pagamentos e à operação do auxílio emergencial residual, inclusive o número da conta bancária, o número de inscrição no CPF e o Número de Identificação Social, observado o sigilo bancário.	§ 2º A instituição financeira federal responsável pela operacionalização do pagamento fica autorizada a repassar, semanalmente, a órgãos e entidades públicas federais, os dados e as informações relativos aos pagamentos realizados e os relativos à viabilização dos pagamentos e à operação do Auxílio Emergencial 2021, inclusive o número da conta bancária, o número de inscrição no CPF e o Número de Identificação Social, observado o sigilo bancário.	Especifica a instituição responsável como sendo federal.
§ 3º Fica dispensada a licitação para a nova contratação das empresas contratadas para a execução e o pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2020 , para a finalidade prevista no caput.	§ 3º Fica dispensada a licitação para a nova contratação das empresas contratadas para a execução e o pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2020 , para a finalidade prevista no caput.	Sem alteração.
§ 4º A transferência de recursos à instituição pagadora para o pagamento do auxílio emergencial residual deverá ocorrer até 30 de dezembro de 2020.		
§ 5º Os pagamentos do auxílio emergencial residual poderão ser realizados por meio de conta do tipo poupança social digital, cuja abertura poderá se dar de	§ 4º Os pagamentos do Auxílio Emergencial 2021 poderão ser realizados por meio de conta do tipo poupança social digital, cuja abertura poderá se dar de forma automática	Especificação de que a instituição responsável é federal.

MPV 1.000/2020	MPV 1.039/2021	Comentário
forma automática em nome do titular do benefício, conforme definido em instrumento contratual entre o Poder Executivo federal e a instituição responsável pela operacionalização do pagamento.	em nome do titular do benefício, conforme definido em instrumento contratual entre o Poder Executivo federal e a instituição financeira federal responsável pela operacionalização do pagamento.	
	§ 5º Aplica-se o disposto no inciso IV do § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001 , na hipótese de o beneficiário em cujo nome foi aberta a conta do tipo poupança social digital negar a sua titularidade, situação na qual as respectivas operações serão comunicadas às autoridades competentes.	Nova previsão legal, possivelmente para orientar apuração da prática de ilícitos em caso de abertura indevida de conta.
Art. 8º Os órgãos públicos federais disponibilizarão as informações necessárias à verificação da manutenção dos requisitos para concessão do auxílio emergencial residual constantes das bases de dados de que sejam detentores, observadas as disposições da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 .	Art. 9º Os órgãos públicos federais disponibilizarão as informações necessárias à verificação mensal dos requisitos para concessão do Auxílio Emergencial 2021 constantes das bases de dados de que sejam detentores, observadas as disposições da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 .	A nova MP menciona explicitamente que a verificação de elegibilidade ocorrerá todos os meses.
	Parágrafo único. Fica autorizado o compartilhamento de dados pessoais contidos em bancos de dados geridos <u>por órgãos e entidades públicas e por entidades privadas com a empresa pública federal de processamento de dados</u> responsável por verificar os critérios de elegibilidade para percepção do benefício de que trata esta Medida Provisória.	Autoriza o compartilhamento de dados pessoais em bancos de dados de entidades públicas e privadas com a empresa pública responsável por verificar a elegibilidade.
Art. 9º Os recursos não sacados das poupanças sociais digitais abertas e não movimentados no prazo definido em regulamento retornarão para a conta única do Tesouro Nacional.	Art. 10. Os recursos não sacados da conta contábil de que trata o inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004 , e das poupanças sociais digitais abertas e não movimentados no prazo definido em regulamento retornarão para a conta única do Tesouro Nacional.	Passa a incluir a conta contábil referente ao Bolsa Família na verificação de saque e movimento. Na ausência de saque e movimento, os recursos retornarão para o Tesouro Nacional.

MPV 1.000/2020	MPV 1.039/2021	Comentário
	Art. 11. Ficam autorizados a contratar pessoal por tempo determinado, nos termos do disposto na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993 , para atuar em questões relacionadas ao Auxílio Emergencial 2021:	Autorização de contratação de pessoal por tempo determinado para tarefas relativas ao auxílio, na AGU e no Ministério da Cidadania.
	I - o Ministério da Cidadania, para as atividades relativas ao processamento, à análise, ao pagamento e à prestação de contas; e	
	II - a Advocacia-Geral da União, para as atividades relativas a apoio para triagem e tratamento de processos judiciais.	
	Parágrafo único. A contratação de pessoal, nos termos do disposto no caput:	Especificações para os contratos por tempo determinado.
	I - poderá ser efetivada por meio de análise de currículo;	
	II - será realizada pelo prazo máximo de um ano, admitida a prorrogação, desde que o prazo total não exceda a dois anos; e	
	III - ficará condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira.	
	Art. 12. Na contratação dos serviços necessários à operacionalização do Auxílio Emergencial 2021, de que trata esta Medida Provisória, serão dispensados os estudos técnicos preliminares e será adotado projeto básico simplificado.	Diminuição de exigências para contratação de serviços necessários à operacionalização do auxílio.
	§ 1º O projeto básico simplificado de que trata o caput, conterá:	

MPV 1.000/2020	MPV 1.039/2021	Comentário
	<p>I - declaração do objeto;</p> <p>II - fundamentação simplificada da contratação;</p> <p>III - descrição resumida da solução apresentada;</p> <p>IV - requisitos da contratação;</p> <p>V - justificativa de preço; e</p> <p>VI - adequação orçamentária.</p>	
	<p>§ 2º A vigência dos contratos administrativos de que trata o caput será de seis meses, prorrogável por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de pagamento do Auxílio Emergencial 2021, de que trata esta Medida Provisória.</p>	
<p>Art. 10. Ato do Poder Executivo federal regulamentará o auxílio emergencial residual de que trata esta Medida Provisória.</p>	<p>Art. 13. Ato do Poder Executivo federal regulamentará o Auxílio Emergencial 2021, de que trata esta Medida Provisória.</p>	<p>Sem alteração.</p>
	<p>Art. 14. Prescreve em um ano, contado da data de publicação desta Medida Provisória, a pretensão contra quaisquer atos relativos ao processamento:</p> <p>I - do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020;</p> <p>II - do auxílio emergencial residual de que trata a Medida Provisória nº 1.000, de 2020; e</p> <p>III - do Auxílio Emergencial 2021.</p>	<p>Prescrição de pretensão contra atos relativos ao processamento dos auxílios.</p>
	<p>Art. 15. O período de quatro meses de que trata o art. 1º poderá ser prorrogado por ato do Poder Executivo</p>	<p>Se houver disponibilidade orçamentária e financeira, o Executivo pode estender o auxílio por mais tempo, além dos quatro meses.</p>

MPV 1.000/2020	MPV 1.039/2021	Comentário
	federal, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.	
	Art. 16. Ato do Poder Executivo federal poderá dispor sobre a reavaliação dos pedidos de auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020 .	Ato poderá dispor sobre a reavaliação dos pedidos referentes à primeira edição do auxílio, ocorrida em 2020.
	Art. 17. Os agentes públicos ocupantes de cargo efetivo, de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, de cargo ou função temporária e de emprego público e os titulares de mandato eletivo que solicitarem ou receberem auxílio emergencial praticam ato de improbidade administrativa, na forma do disposto no art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 .	Agente público que solicitar auxílio incorrerá em improbidade administrativa.
	<p>Art. 18. Constatada irregularidade que ocasione o pagamento indevido dos auxílios emergenciais de que tratam a Lei nº 13.982, de 2020, a Medida Provisória nº 1.000, de 2020, e esta Medida Provisória, caberá ao Ministério da Cidadania:</p> <p>I - cancelar os benefícios irregulares; e</p> <p>II - notificar o trabalhador para restituição voluntária dos valores recebidos indevidamente, por meio de Guia de Recolhimento da União emitida por sistema próprio de devolução do auxílio.</p> <p>§ 1º Caso o trabalhador não restitua os valores voluntariamente, será observado rito próprio de constituição de crédito da União.</p>	Especifica formas de restituição do auxílio recebido indevidamente.

MPV 1.000/2020	MPV 1.039/2021	Comentário
	<p>§ 2º Os valores dos auxílios emergenciais de que tratam a Lei nº 13.982, de 2020, a Medida Provisória nº 1.000, de 2020, e esta Medida Provisória cumulados indevidamente com benefícios previdenciários serão descontados dos benefícios que o trabalhador venha a receber da Previdência Social, observado o disposto na Lei nº 8.213, de 1991, e o disposto em ato conjunto do Ministro de Estado da Cidadania e do Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social.</p>	
<p>Art. 11. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.</p>	<p>Art. 19. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.</p>	

2.2.6 Avaliação de impacto da Medida Provisória nº 1.034, de 2021

Medida Provisória nº 1.034/2021 pretende criar medidas compensatórias à redução de tributos incidentes sobre o óleo diesel e o gás de cozinha. O objetivo da presente seção é apresentar uma avaliação de impacto da Medida Provisória (MP) nº 1.034, de 1º de março de 2021. A proposta visa criar medidas compensatórias ao anúncio feito pelo Presidente da República, no fim de fevereiro, de eliminar os tributos federais incidentes sobre o óleo diesel e o gás de cozinha, por dois meses (março e abril).

MP 1.034 aumenta tributos, reduz isenções e revoga regime tributário especial. Para isso, a referida MP (i) altera a legislação vigente para aumentar a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL) das empresas do sistema financeiro; (ii) revisa regras para concessão de isenção do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) para pessoas com deficiência física (PCDs); e (iii) revoga o Regime Especial da Indústria Química (Reiq), que prevê alíquotas reduzidas de recolhimento para o PIS/PASEP, Cofins, PIS/PASEP-Importação e Cofins-Importação em operações com nafta e outros produtos utilizados como insumos na indústria petroquímica.

O art. 1º da MP 1.034/2021 altera a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, para elevar, até 31 de dezembro de 2021, a CSLL devida pelas empresas do setor financeiro. Empresas de seguros privados, de capitalização, cooperativas de crédito, entre outras, passarão a recolher alíquota de CSLL de 20% no período em questão, voltando a contribuir com 15%, a partir de 1º de janeiro de 2022. Os bancos de qualquer espécie, por sua vez, passarão a pagar CSLL de 25%, até 31 de dezembro de 2021, voltando a recolher 20%, a partir de 1º de janeiro de 2022.

O art. 2º da MP limita, até 31 de dezembro de 2021, a R\$ 70 mil a isenção de IPI concedida a PCDs na aquisição de veículos novos. Ou seja, as situações em que o valor do carro seja superior a R\$ 70 mil não oferecerão a possibilidade de isenção de IPI.

Por fim, o art. 3º da MP 1.034, além de revogar o Reiq, institui, até 31 de dezembro de 2025, crédito presumido de PIS/Cofins para o importador ou o fabricante de produtos destinados ao uso em hospitais, clínicas, consultórios médicos, e campanhas de vacinação, a ser apurado por meio de alíquota de 0,65%, para o PIS, e de 3%, para a Cofins, sobre o custo de aquisição dos insumos derivados da indústria petroquímica anteriormente beneficiados pelo Reiq.

Perda de arrecadação com eliminação de tributos sobre diesel e gás de cozinha seria da ordem de R\$ 3,7 bilhões. Descrito o conteúdo da MP 1.034, passa-se à avaliação do impacto dessas medidas compensatórias. De acordo com matéria publicada no Valor Econômico, em 2 de março passado¹⁴, a redução dos tributos federais sobre o óleo diesel e o gás de cozinha gerariam perda de arrecadação de R\$ 3,7 bilhões (R\$ 3,0 bilhões do óleo diesel e R\$ 674,68 milhões do gás de cozinha), em 2021. As medidas compensatórias gerariam um ganho na arrecadação em igual magnitude.

Exercício feito pela IFI prevê que ganho de arrecadação com medidas previstas na MP 1.034 seja da ordem de R\$ 4,0 bilhões. De acordo com os cálculos feitos pela IFI, as medidas compensatórias previstas na MP 1.034 podem gerar entre R\$ 3,5 bilhões e R\$ 4,0 bilhões em ganhos de arrecadação, em 2021, o que compensaria a perda prevista na arrecadação com a desoneração de tributos federais sobre o óleo diesel e o gás de cozinha. A Tabela 12 apresenta os cálculos realizados pela IFI.

¹⁴ Link para a reportagem: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/03/02/mp-eleva-csll-de-bancos-de-20percent-para-25percent-ate-31-de-dezembro-de-2021.ghtml>.

TABELA 12. AVALIAÇÃO DE IMPACTO DA MP 1.034/2021 (R\$ MILHÕES)

	Recolhimentos de CSLL	Recolhimento IPI	Fim do Reiq	Total
2017			394,29	
2019	23.449,58	4.006,97		
2021	26.715,56	4.434,98		
Dif. 2021-2017 (1)			394,29	
Dif. 2021-2019 (2)	3.265,98	428,01		
(1)+(2)				4.088,3

Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração: IFI.

Cálculos foram feitos considerando que a base tributável não se alterou entre 2019 e 2021. Para os arts. 1º e 2º da MP 1.034/2021, os cálculos consideram informações divulgadas pela Receita Federal do Brasil referentes à arrecadação por divisão econômica (CNAE)¹⁵. A planilha contém informações referentes às receitas do governo federal desagregada por tributos e setores de divisão econômica, para o período entre 2011 e 2019. A primeira premissa considerada foi que a base tributável se manteve inalterada entre 2019 e 2021.

Em relação ao aumento do percentual de recolhimento de CSLL sobre as empresas do setor financeiro, foram aplicadas as novas alíquotas sobre o montante arrecadado de R\$ 23,45 bilhões, em 2019. Foi preciso levar em consideração, ainda, que a vigência das novas alíquotas de CSLL se darão a partir de 1º de julho de 2021, 120 dias após a promulgação da MP 1.034. O exercício sugere que, mantida a base tributável de 2019, serão arrecadados, em 2021, R\$ 26,71 bilhões a título de CSLL pelas empresas do setor financeiro, R\$ 3,2 bilhões a mais do que em 2019.

Para a isenção do IPI sobre veículos novos adquiridos por PCDs, o cálculo levou em consideração informações divulgadas pela Fenabreve e da Associação Brasileira da Indústria, Comércio e Serviços de Tecnologia Assistiva (Abridef). De acordo com essa associação, teriam sido comercializados em torno de 300 mil veículos para PCDs, em 2019, no Brasil. O exercício sugere que, mantida a base tributável de IPI proveniente da fabricação de veículos automotores, de 2019, a receita com o fim da isenção subiria de R\$ 4,0 bilhões para R\$ 4,4 bilhões, em 2021, um ganho de R\$ 428 milhões.

Por fim, em relação ao fim do Reiq, de acordo com a edição de março de 2020 do Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT) da Receita Federal do Brasil, o gasto tributário total da indústria petroquímica foi de R\$ 394.291,7 milhões, em 2017. A eliminação desse programa resultaria em ganho de arrecadação de mesmo montante. No exercício, foi desconsiderada a previsão de alíquotas reduzidas, até dezembro de 2025, nas situações mencionadas acima.

Ganho de arrecadação estimado é de R\$ 4,0 bilhões com medidas contidas na MP 1.034. Portanto, de acordo com os cálculos realizados para avaliar o impacto das medidas previstas na MP 1.034/2021, o ganho de arrecadação do governo seria da ordem de R\$ 4,0 bilhões, em 2021, o que compensaria a perda prevista com a desoneração de tributos federais sobre o óleo diesel e o gás de cozinha. Naturalmente, a extensão dessa desoneração pode suscitar a necessidade de novas medidas de compensação por parte da Receita Federal.

¹⁵ <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-por-divisao-economica-da-cnae>.