

Anexo IV Metas Fiscais

IV.2 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuído

(Art. 4º, § 2º, inciso V, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

A estimativa da margem de expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuído (DOCCs) é um requisito introduzido pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Segundo os §§ 2º e 3º do art. 17 da LRF, para que se possa criar ou expandir uma DOCC, deve haver redução permanente de despesa ou aumento permanente de receita, sendo o último definido como o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Desse modo, o demonstrativo em questão deve apresentar os aumentos permanentes de receita, conforme definição mencionada, deduzidos das respectivas transferências por repartição de receita. A esse montante líquido é somado o valor da redução permanente de despesa. Por fim, desse total, abate-se o montante dessa margem já comprometido devido ao crescimento vegetativo de DOCC já existentes.

O aumento permanente de receita, como já dito, é definido como aquele proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição (§ 3º do art. 17 da LRF). Considera-se ampliação da base de cálculo, por sua vez, o aumento na base econômica da receita derivado de medidas legislativas ou de mudanças macroeconômicas.

Assim, para estimar o aumento permanente de receita derivado do crescimento real da atividade econômica, consideraram-se os seguintes fatores: a) acréscimo resultante da variação real do Produto Interno Bruto – PIB, estimado em 2,5% para o período em pauta; b) crescimento nas vendas de veículos de 4,51%; c) crescimento do volume de importações de 9,34%; d) crescimento do volume de aplicações financeiras de 9,63%; e) crescimento nas vendas de bebidas de 2,22%; f) outras variáveis com menor impacto no conjunto das receitas. A aplicação desses fatores na arrecadação passada resultou em aumento de R\$ 38,05 bilhões na receita prevista para 2022.

Por sua vez, o efeito legislação teve impacto positivo de R\$ 13,69 bilhões na arrecadação prevista, resultante de alterações normativas na legislação do II, IPI, IR, PIS/PASEP e contribuições do RGPS.

Desse modo, prevê-se o aumento permanente de receita total de R\$ 40,54 bilhões, descontadas as transferências aos entes federados e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

Adicionalmente, foi calculado o aumento de outras despesas permanentes de caráter obrigatório que terão impacto em 2022. Tal aumento é relativo ao crescimento vegetativo dos benefícios previdenciários, do seguro-desemprego, do abono salarial e dos benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, e totaliza R\$ 20,11 bilhões. Assim como em 2021, não haverá impacto, em 2022, da correção real do valor do salário mínimo.

Por outro lado, foi contabilizada também a redução permanente de despesa, o que eleva a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado para 2022. Essa redução permanente de despesa, no montante de R\$ 175,0 milhões, corresponde ao decréscimo vegetativo dos benefícios da renda mensal vitalícia, uma vez que esse tipo de benefício, não tendo mais novas concessões, vai sendo reduzido à medida que os beneficiários vão a óbito.

Importante ressaltar que o aumento nominal do salário mínimo, correspondente à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC acumulada nos últimos doze meses que antecede o pagamento do salário-mínimo, feito de forma a manter o poder de compra do salário em questão, conforme previsto no art. 7º, Inciso IV, da Constituição Federal, não é considerado como aumento permanente de despesa obrigatória. Isso ocorre por analogia à não consideração da inflação como aumento permanente de receita.

Dessa maneira, o saldo da margem de expansão é estimado em, aproximadamente, R\$ 20,60 bilhões, conforme demonstrado no quadro a seguir:

PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
ANEXO DE METAS FISCAIS
**MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE
CARÁTER CONTINUADO - DOCC**

Eventos	Valor Previsto para 2022 (R\$ milhões)
Aumento de Receita Permanente	51.738
I. Crescimento Real da Atividade Econômica	38.047
I.1. Receita Administrada pela RFB	31.715
I.2. Arrecadação Líquida para o RGPS	1.581
I.3. Demais Receitas	4.751
II. Situações descritas no § 3º do art. 17 da LRF*	13.691
II.1. II	(1.091)
II.2. IPI	3.620
II.3. IR	(670)
II.4. PIS/PASEP	(8)
II.5. RGPS	11.841
Deduções da Receita	11.197
Transferências Constitucionais e Legais	9.237
Transferências ao FUNDEB	1.704
Complementação da União ao FUNDEB	256
Saldo Final do Aumento Permanente de Receita	40.541
Redução Permanente de Despesa (II)	175
Margem Bruta (III)= (I) + (II)	40.715
Saldo Utilizado da Margem Bruta (IV)	20.111
Crescimento vegetativo dos gastos sociais	20.111
RGPS	18.161
LOAS/RMV	1.540
Abono e Seguro-Desemprego	411
Margem Líquida de Expansão de DOCC (V)=(III - IV)	20.604

* Elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Cabe ressaltar, conforme preceitua o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF em sua 11ª edição, nas páginas 156 e 157, que o resultado do demonstrativo em tela é tão somente indicativo:

“Sobre a interpretação do demonstrativo em questão, é fundamental esclarecer que o resultado por ele apresentado é meramente indicativo, no seguinte sentido: i) Se o resultado for negativo, interpreta-se como um alerta para a criação de novas DOCC; e ii) Se o resultado for positivo, significa que, provavelmente, há espaço para a criação de novas DOCC. No entanto, não se pode dizer que o valor apresentado é o valor de DOCC que deverá ser reduzido, no caso de sinal negativo, ou poderá ser aumentado, no caso oposto. Isso porque os valores apresentados no quadro que integra o presente

demonstrativo são visões parciais dos valores nominais dos agregados de receitas e despesas, oriundas de uma decomposição teórica desses valores, a fim de que o demonstrativo reflita os conceitos de aumento permanente de receita e redução permanente de despesa, conforme o art. 17 da LRF. Ademais, nem sempre é possível realizar tais decomposições. Desse modo, além de a visão dos valores ser parcial, não se engloba todo o conjunto das receitas primárias e das despesas obrigatórias, mas apenas os mais significativos, dada a referida limitação metodológica”.

Limite à expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado calculado a partir do teto de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – EC 95/2016

Na metodologia apresentada, vigente desde antes do Novo Regime Fiscal – NRF, a indicação da compensação necessária ao aumento das DOCCs poderia ser provida pela demonstração de aumento permanente de receita.

No entanto, o NRF passou a fixar limites para as despesas com impacto primário, criando uma restrição adicional à expansão de DOCCs a ele sujeitas. Sob a EC 95/2016, a identificação de incremento na receita permanente é inócua para sustentar a ampliação dessas despesas.

Portanto, deve-se agregar ao cálculo da margem de expansão das DOCCs, que é um cálculo apenas indicativo, como já comentado, segundo o método já utilizado, outra condição, mais restritiva, voltada às DOCCs sujeitas ao NRF. Essa segunda limitação deve levar em conta a observância e a sustentabilidade do teto das despesas com impacto primário previsto na EC 95/2016.

A existência desse limite de gastos faz com que os aumentos reais de despesas sujeitas ao NRF tenham que ser sempre compensados pela diminuição de outras despesas também sujeitas a esse limite constitucional.

Portanto, caso fosse indicada eventual margem de expansão de DOCCs com base na metodologia anterior, que toma por base o aumento permanente da receita, como foi verificado na atual projeção para o exercício de 2022, a existência de um limite para as despesas com impacto primário, como previsto na EC 95/2016, torna a indicação da existência de tal margem, inócua.

As despesas primárias sujeitas ao NRF, a serem autorizadas no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para 2022, encontrar-se-ão já nos limites fixados conforme a regra estabelecida na EC 95/2016. Dessa forma, a avaliação da possibilidade de expandir DOCCs deve se pautar na possibilidade de redução, em caráter permanente, de outras despesas sujeitas ao referido limite constitucional.

Diante disso, a aprovação de projetos de lei, medidas provisórias e atos normativos na vigência do NRF, que criem ou aumentem DOCCs sujeitas a esse regime, deverá sempre depender de cancelamento compensatório de outra despesa em caráter permanente também sujeita à referida regra.

Conclui-se, assim, que a possibilidade de expansão das DOCCs, durante a vigência do NRF, deve levar em conta, de forma concomitante, duas referências: a primeira, relacionada à demonstração do aumento permanente de receita; e, a segunda, aplicável às DOCCs sujeitas ao teto

de gastos, calculada a partir do limite nominal de correção das despesas com impacto primário sujeitas a esse limitador constitucional, prevalecendo e aplicando-se sempre a mais restritiva.

Ressalte-se, por óbvio, que a segunda condição não se aplica às modalidades de despesas obrigatórias que foram excluídas do NRF, relacionadas no § 6º, do art. 107, do ADCT.