

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico

n.º 12/2016

IMPACTOS DO “NOVO REGIME FISCAL” - SUBSÍDIOS À ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO - PEC Nº 241/2016

Agosto de 2016

Endereço na Internet: <http://www.camara.leg.br>

e-mail: conof@camara.leg.br

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus Autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados, suas comissões ou membros.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

SUMÁRIO

I. SUMÁRIO EXECUTIVO E PRINCIPAIS CONCLUSÕES	3
II. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	8
III. VISÃO GERAL DO NOVO REGIME FISCAL	10
III.1. Vigência e Alcance	10
III.2. Limites individualizados para as despesas primárias	12
III.3. Despesas excluídas dos limites	14
III.4. Descumprimento dos Limites – Sanções	16
IV. EXAME TÉCNICO DE TÓPICOS ESPECÍFICOS	18
IV.1. Aspectos Econômicos e Fiscais	18
IV.2. Impacto da PEC nos Agregados de Despesas sob a Legislação Vigente	23
IV.3. A PEC, os Demais Poderes e o MPU/DPU	32
IV.4. Impactos da alteração do piso nas áreas da Educação e Saúde	33
IV.4.1. Simulação na área de Educação	36
IV.4.2. Simulação na área da Saúde	43
IV.5. Impactos sobre as despesas com pessoal	49
IV.6. Evolução dos Benefícios Previdenciários e Assistenciais em face da Legislação Vigente	54
Anexo – Receita e Despesa Primária do Governo Central	59



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

I. SUMÁRIO EXECUTIVO E PRINCIPAIS CONCLUSÕES

1. **A presente situação das contas públicas é grave.** Teremos em 2017 o terceiro déficit primário consecutivo, conforme já previsto no projeto de lei de diretrizes orçamentárias - PLDO. Chegou-se em pouco tempo a uma dívida excepcionalmente elevada, que afeta a confiança dos investidores e pressiona a taxa de juros. Esse desajuste é atribuído ao **aumento descontrolado das despesas ao longo de vários anos**, que se acelerou recentemente. Esse aumento, em período recessivo e de queda da arrecadação, tornou o ajuste fiscal inadiável.

2. A fim de mudar esse quadro, a Proposta de Emenda à Constituição - PEC 241/2016 pretende instituir o “novo regime fiscal” por 20 anos e **limitar o crescimento da despesa primária** federal pelo menos pelos próximos 10 exercícios a partir de 2017 à variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA do ano anterior. Não haveria crescimento real da despesa primária no período.

3. Por se tratar de regra temporária e alterar dispositivos constitucionais em matéria orçamentária e fiscal, a PEC acrescenta artigos (101 a 105) ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. O “**método de correção**” anual dos limites da despesa poderá ser alterado mediante projeto de lei ordinária de iniciativa exclusiva do Presidente da República, mas apenas para vigorar a partir do 10º exercício de vigência do novo regime. Do modo como se encontra, se a PEC vigorar a partir de 2017, a alteração do método de correção somente poderá ter vigência a partir do décimo exercício (2026, último ano de mandato presidencial).

4. Segundo o art. 102, o **limite da despesa primária será individualizado** (segregado) para os seguintes Poderes e órgãos: (i) Executivo; (ii) Judiciário; (iii) Legislativo, nele incluído o Tribunal de Contas da União; (iv) Ministério Público da União; e (v) Defensoria Pública da União. Portanto, restringe-se ao âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social.

5. A base de cálculo dos limites individualizados, na vigência do novo regime fiscal, será o **montante apurado dos pagamentos no exercício de 2016**. Os limites para o exercício de 2017 serão dados pela correção da despesa realizada em 2016, pela variação do IPCA no próprio ano de 2016. Os limites individualizados de despesa primária para o exercício de 2018 serão os valores dos limites referentes a 2017, corrigidos pela variação do IPCA de 2017, e assim por diante.

6. **Os limites da PEC aplicam-se à lei de diretrizes Orçamentárias - LDO e à lei orçamentária anual - LOA.** A elaboração e a aprovação da LDO 2018 usará como variação do IPCA a estimativa proposta pelo Poder Executivo, e a elaboração e aprovação da respectiva LOA, as atualizações dessa estimativa. Para fins de verificação do cumprimento da regra, a execução da despesa deve considerar o IPCA efetivamente observado no exercício anterior.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

7. Pelo art. 102, § 6º, no cálculo dos limites são **excluídas as seguintes despesas**: (i) transferências constitucionais, por participação ou partilha de receita; (ii) outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receita vinculada; (iii) créditos extraordinários; (iv) despesas com a realização de eleições pela justiça eleitoral; e (v) despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

8. O art. 103 prevê **vedações que se aplicam no caso de descumprimento de limites** por Poderes ou órgãos. O ajuste recai na gestão do respectivo pessoal, sustando-se, no exercício seguinte, todas as iniciativas que gerem a expansão dessa despesa (desde reajustes salariais à realização de concurso público). Se o descumprimento do limite ocorre no âmbito do Poder Executivo, também fica vedado o aumento de subsídios e subvenções, bem como a concessão ou ampliação da renúncia de receitas.

9. A PEC suspende as atuais regras de fixação das aplicações mínimas de recursos nas áreas de saúde e educação, vinculadas à receita, como consta dos arts. 198 e 212 da Constituição. Em seu lugar, passa a garantir aplicação mínima tendo como referência os respectivos **pisos de 2016**, devidamente corrigidos pelo IPCA nos anos seguintes.

10. De acordo com o art. 105 do ADCT, as “vedações introduzidas pelo Novo Regime Fiscal não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário”. Pretende-se salvaguardar o erário, evitando-se a formação de passivos fiscais futuros.

11. A regra da PEC, no caso de crescimento real, faz com que as **despesas primárias se reduzam como proporção do Produto Interno Bruto - PIB**, contribuindo por esse lado positivamente para o saldo primário e para a contenção do crescimento da dívida.

12. A PEC é formulada em meio à crise. Ainda que seja eficaz para contribuir para a reversão da trajetória atual da dívida pública, a **duração do regime fiscal parece excessiva**, especialmente se o País voltar a crescer. A expansão dos serviços públicos no período de ajuste, em particular, pode ser insuficiente frente ao aumento da demanda.

13. A mudança do "método de correção" prevista para o décimo ano não é obrigatória e a iniciativa de projeto de lei com essa finalidade é exclusiva do Executivo. Soluções intermediárias poderiam contribuir para o aperfeiçoamento da PEC, envolvendo alguma redução de prazo ou a possibilidade de **progressão do método**, sempre que satisfeitas algumas condições fiscais suficientemente sólidas para assegurar trajetória decrescente da dívida pública.

14. A mudança prevista no Novo Regime Fiscal ocorrerá uma única vez para vigorar a partir do décimo exercício. Ademais, **restringe-se ao método de correção dos limites**, e não ao regime em si. A revisão não é obrigatória, sendo que a iniciativa de encaminhamento de projeto de lei é exclusiva do Executivo.

15. A definição trazida no texto da PEC que institui um "**novo**" regime fiscal pode gerar dúvidas em relação à validade das disposições do atual conjunto de princípios e normas sobre a matéria. Neste sentido, deve-se esclarecer que as disposições da PEC não afastam a necessidade



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

de observância de outras regras fiscais previstas na legislação atual (a exemplo do regime de metas fiscais da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e constantes da LDO, o cumprimento da regra de ouro, etc.).

16. A PEC altera a regra de fixação das aplicações mínimas de recursos nas áreas de saúde e educação. As projeções para avaliar o **impacto da PEC nos pisos da saúde e educação** mostram que as diferenças entre os mínimos atuais e os propostos podem se ampliar no futuro, com a retomada do crescimento econômico. O governo argumenta que a PEC estabelece valores mínimos, nada impedindo alocações superiores, como está ocorrendo em 2016. Ademais, questiona a comparação de cenários fiscais, com e sem a PEC, na medida em que, na ausência da PEC 241/16, PIB e receitas cresceriam menos, com prejuízo para o conjunto do País.

17. Registre-se o debate jurídico acerca da convivência dos ditames do ajuste fiscal com a necessidade de o Estado prover recursos para despesas atinentes à concretização dos direitos sociais fundamentais da Constituição. Diante dessa percepção, e dado o longo período de vigência da PEC, poderia ser considerada a possibilidade de, estabilizado o quadro fiscal ou no momento de revisão do “método de correção”, serem efetuados ajustes nos pisos que considerem de algum modo o aumento da demanda populacional.

18. A PEC não determina como os **limites do Legislativo e do Judiciário devem ser repartidos**, respectivamente, entre as Casas do Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União, e entre os tribunais referidos no art. 92 da Constituição. Pode-se entender implicitamente que a PEC deixou para a LDO estabelecer critério para o rateio dos limites. Porém, para maior segurança, sugere-se esclarecer como isso se fará.

19. Os incisos do art. 103 do ADCT não esgotam o universo das despesas que podem ser reduzidas, descumprido o limite no exercício anterior. Se não houver um esforço na contenção de tais despesas, os limites máximos podem ser ultrapassados já nos primeiros anos. Deve-se esclarecer que as medidas da PEC não afastam a necessidade de adotar outras necessárias à recondução dos limites.

20. Na ausência do novo regime fiscal, as despesas primárias continuariam a crescer por conta da trajetória exponencial das despesas obrigatórias nos últimos anos. Uma primeira consequência da fixação de um teto seria o encolhimento insustentável da parcela discricionária dos gastos. Portanto, a viabilidade dos limites globais propostos pela PEC depende de **mudanças na legislação permanente** das despesas obrigatórias (gasto legislado). Não somente em relação àquelas já disciplinadas pela PEC - vedação a novos aumentos de pessoal e encargos sociais e de subsídios e benefícios de natureza tributária, apenas no caso de descumprimento dos limites; e fixação temporária para aplicações mínimas na saúde e educação - mas também em relação às demais despesas obrigatórias, em especial aquela voltada aos benefícios previdenciários e assistenciais.

21. O **descumprimento do limite financeiro pelo Executivo** tem repercussão mais ampla se comparado com o dos demais Poderes e órgãos com autonomia. Quando o descumprimento



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

ocorre nesses últimos, as vedações ou medidas de recondução limitam-se ao âmbito da gestão de pessoal. No entanto, no caso de excesso de gastos pelo Executivo, veda-se adicionalmente a ampliação de subsídios e subvenções; e também a concessão ou ampliação de renúncia de receitas. Ressalte-se, por outro lado, que essas restrições impactam a atividade do Legislativo, que não poderá aprovar legislação que se oponha às proibições.

22. Ainda em relação às renúncias de receitas, a PEC apenas veda novas concessões e ampliações. Aparentemente, o cenário atual requer mais do que limitar sua ampliação, mas uma **revisão geral de todas as renúncias** que venham a ser caracterizadas como tratamento diferenciado ou privilegiado, e que se perpetuam pela inércia da legislação. A propósito, os desajustes fiscais decorrem de uma combinação de receitas e despesas, e não apenas do gasto.

23. Na elaboração da LDO e da LOA os limites financeiros são fixados com base no **IPCA estimado** (art. 102, § 5º, I), exceto em 2017, em que o valor dependerá da efetiva execução em 2016. Quando da execução do orçamento, poderá haver necessidade de se promover ajustes no valor autorizado na LOA, para refletir o IPCA efetivamente verificado no exercício anterior. A necessidade desses ajustes pode ser eliminada se for utilizado na elaboração da LOA o IPCA para um período já apurado.

24. A PEC tem **repercussões significativas na elaboração e na execução da lei orçamentária**, mormente considerando que o novo regime coexistirá com o antigo:

24.1. Quanto à elaboração da LOA, deixa de valer o processo pelo qual estima-se a receita disponível para depois fixar a despesa, após considerar resultado primário previamente estabelecido na LDO. Com o novo regime: a) a despesa estará predefinida pelos próximos 20 anos, a menos do índice de correção a ser aplicado; b) a estimativa de receita importa não apenas para o alcance do resultado primário, como também para eventual corte adicional da despesa corrigida, caso a receita se revele insuficiente;

24.2. Quanto à execução do orçamento, as despesas discricionárias estarão sujeitas a dois limites simultâneos: a) o de empenho e pagamento (art. 9º da LRF) decorrente da obrigação de atingir as metas de resultado fiscal fixadas na LDO; e b) o de pagamento anual da despesa primária trazido pela PEC, que inclui despesas discricionárias e obrigatórias. Decretos de limitação de empenho e pagamento poderão derivar tanto da frustração de receitas, como da subestimativa da despesa obrigatória, independentemente do nível da arrecadação. Ou seja, contingenciamentos podem ser necessários não apenas para atender o item “a”, mas também para o item “b”. O quadro sugere que a legislação regente das despesas obrigatórias terá que ser revista para impedir, no período do regime proposto pela PEC, redução excessiva das despesas discricionárias, o que poderá prejudicar o funcionamento dos serviços públicos e os planos de investimento da União.

Não apenas os créditos originais da LOA, mas também os créditos suplementares e especiais devem ser compatíveis com o limite de despesa primária fixado pela PEC. Dessa forma, novos créditos para despesas primárias somente poderão ser abertos se compensados por anulação de despesas equivalente (remanejamento). A PEC não disciplina a reabertura de créditos especiais prevista no § 2º do art. 167 da Constituição. Somente os **créditos extraordinários** encontram-se fora dos limites das despesas primárias do novo regime, atentando-se, no entanto, que os mesmos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

somente podem ser abertos diante de situações fáticas imprevisíveis e urgentes, tais como guerra, comoção interna e calamidade pública, e que, se provocado, pode o STF fazer o controle de constitucionalidade de medida provisória que abre crédito extraordinário (vide ADI 4.048-DF).

25. A PEC fixa limites de gastos por Poder e órgãos autônomos em termos de valor pago, o que inclui os restos a pagar. A adoção desse paradigma, ao invés de limitar o valor empenhado, tende a fazer com que a gestão privilegie o caixa. O saldo do limite não utilizado em determinado exercício não pode ser aproveitado, e tampouco prejudica, aquele previsto para o exercício seguinte.

26. Dentre as vedações, o inciso I do art. 103 do ADCT impede a concessão de aumentos ou reajustes remuneratórios dos **servidores, civis e militares**, mas não faz referências aos demais agentes públicos, inclusive **membros de Poder ou órgão autônomo**, que recebem suas remunerações por intermédio de subsídio.

27. A PEC não desvincula a obrigatoriedade de execução das **emendas individuais** que, nos termos do § 11 do art. 166, é de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

28. A exclusão do Novo Regime Fiscal das "**outras transferências obrigatórias** derivadas de lei que sejam apuradas em função de receita vinculada" tem redação imprecisa, fazendo-se necessário seu aperfeiçoamento, evitando-se interpretações ampliativas. Nesse sentido, os casos concretos dessas transferências que transitam pelo orçamento deveriam compor um rol taxativo, ou restritas àquelas vigentes até a data da promulgação da PEC.

29. A PEC veda, em caso de descumprimento do limite, a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, exceto as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos, sem alcançar os membros dos Poderes ou de órgãos autônomos. Diante disso, a **proibição da realização de concurso público**, como consta do inciso V do art. 103, não pode ser absoluta. Há a necessidade de se ressaltar o inciso IV na redação do inciso V e ampliar o alcance das recomposições aos cargos vitalícios.

30. A PEC não prevê a inclusão dos **demais entes da federação** no Novo Regime Fiscal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

II. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente trabalho atende solicitação de diversos parlamentares a esta Consultoria e contempla subsídios à apreciação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241/2016, apresentada pelo Poder Executivo, que “altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal”. O Estudo contempla a análise do mecanismo fiscal proposto pela PEC e o reflexo potencial das disposições na evolução de determinados agregados de despesas, em especial com pessoal e encargos sociais, saúde e educação.

O Excelentíssimo Senhor Vice-Presidente da República, no exercício do cargo de Presidente da República, encaminhou ao Congresso Nacional a PEC nº 241/2016, justificada pela EMI nº 00083/2016-MF-MPDG, diante da necessidade de restabelecer a sustentabilidade da dívida pública, ao que propõe limitar o crescimento das despesas primárias acima da inflação. O teto serviria para eliminar e inverter a tendência de crescimento do gasto público, em percentual do PIB, assinalando-se que, no período 1997-2015, verificou-se crescimento médio das despesas primárias de 5,8% ao ano acima da inflação.

O governo classifica como grave a situação fiscal, dado o risco da dívida pública. A principal causa diagnosticada encontra-se na evolução acelerada da despesa que atingiu níveis superiores à capacidade de arrecadação da União. A fim de mudar esse cenário, pretende limitar o crescimento da despesa primária à inflação anual medida pelo IPCA. Com a medida, espera preservar o investimento público em períodos de crise, o que pode contribuir para suavizar os efeitos da queda do PIB, aspecto que revela o potencial anticíclico do regime fiscal proposto.

A PEC, em suma, altera o ADCT para inserir os artigos 101 a 105, com o seguinte conteúdo básico:

- a) **Art. 101:** institui o Novo Regime Fiscal e fixa prazo de validade;
- b) **Art. 102,** caput: fixa limite despesa primária por exercício e por Poder/órgão;
 - § 1º: abrangência – orçamento fiscal e seguridade social;
 - § 2º: limites dos demais Poderes/órgãos na lei de diretrizes orçamentárias – LDO não poderão ser superiores aos fixados no novo regime;
 - § 3º: método de correção (base 2016 + IPCA);
 - § 4º: limites do § 3º constarão da LDO;
 - § 5º: IPCA (estimado na LDO/LOA e verificado na execução);
 - § 6º: Despesas excluídas do limite;
 - § 7º: Possibilidade de revisão do método de correção – PL;
 - § 8º: Definição da “despesa primária total”.
- c) **Art. 103:** caput: hipótese de descumprimento do limite, medidas:
 - Incisos I a V – vedações aplicáveis a todos os Poderes/Órgãos;
 - Parágrafo único – vedações adicionais ao Executivo



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

- d) **Art. 104:** fixa nova forma de cálculo dos mínimos constitucionais de saúde e educação, no prazo de vigência da PEC;
- e) **Art. 105:** trata do afastamento da legislação ordinária relacionada a aumento de despesas com pessoal, no caso de aplicação das medidas do art. 103.

O Estudo é dividido em duas partes. Na primeira examina-se o regime proposto pela PEC do ponto de vista geral. Na segunda, são abordados tópicos específicos, mostrando-se algumas projeções que atendem às solicitações de trabalho a essa Consultoria, e que comparam cenários sem e com o regime fiscal da PEC¹.

Em relação à **tramitação da PEC nº 241 de 2016**, no âmbito do Legislativo, assinala-se que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC já aprovou a **admissibilidade e constitucionalidade** da proposta, no dia 09/08/2016². A CCJC concluiu tratar-se de um regime fiscal excepcional e transitório, voltado ao enfrentamento da presente deterioração das contas públicas. Assentou também aquele colegiado não existir violação do princípio de separação de poderes, porque cada Poder e Órgão mantém sua autonomia administrativa, orçamentária e financeira, sendo que os limites foram estabelecidos com critérios isonômicos. Ressaltou ainda o parecer aprovado que a PEC não altera de forma permanente, mas apenas transitória, o sistema de vinculação de receitas a despesas com saúde e educação. Foram apresentados votos em separado³.

Foi instalada a Comissão Especial para análise do mérito da proposta em 11/08/2016. A comissão especial terá o prazo de até 40 sessões do Plenário para proferir parecer. O prazo para a apresentação de emendas é de 10 sessões a partir de 12/08/2016, com previsão de encerramento em 31/08/2016. Nesse intervalo deverão ser realizadas audiências públicas para a discussão da proposta. Transcorrido o prazo de emendas, o Relator poderá apresentar o relatório a ser discutido e votado na Comissão.

Se aprovada na Comissão, a PEC será votada pelo Plenário da Câmara dos Deputados em dois turnos, com intervalo de cinco sessões entre uma e outra votação. Sendo que, para sua aprovação, serão necessários pelo menos 308 votos (3/5 ou 60 % dos deputados) em cada uma das votações.

Após deliberação do plenário da Câmara dos Deputados, a proposta será encaminhada ao Senado Federal, que deverá votar a proposta, também em 2 (dois) turnos e com o mesmo quórum. Se houver mudanças do texto no Senado, a proposta deverá retornar à Câmara dos Deputados, sujeitando-se aos mesmos turnos e quórum da primeira discussão.

¹ Cumpre salientar que autoridades do governo alertam sobre a dificuldade de se comparar cenários que mostram a diferença entre a aplicação da correção da PEC com o atual. Isso porque, sem a PEC 241, com o agravamento da crise, o PIB e as receitas ficariam menores.

² Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>. Acesso em 21 ago 2016.

³ Alega-se, em suma, que os pisos constitucionais não poderiam ser atingidos de forma drástica, pois representam direitos e garantias individuais, sendo que os pisos e os valores *per capita* representam critérios mínimos específicos de proteção na saúde e na educação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

III. VISÃO GERAL DO NOVO REGIME FISCAL

III.1. Vigência e Alcance

Denominada “Novo Regime Fiscal”, a proposta somente é válida para União e órgãos federais com autonomia orçamentária e financeira, e vigorará a partir de 2017 até o exercício de 2036, com duração de vinte anos, com possibilidade de revisão a partir do décimo ano de vigência, nos seguintes termos:

Art. 101. Fica instituído, para todos os Poderes da **União** e os órgãos federais com autonomia administrativa e financeira integrantes dos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, o **Novo Regime Fiscal**, que vigorará por **vinte exercícios financeiros**, nos termos dos art. 102 a art. 105 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (grifo é nosso)

(...)

“Art. 102 (...)

§ 7º O Presidente da República **poderá** propor ao Congresso Nacional, por meio de projeto de lei, vedada a adoção de Medida Provisória, alteração no **método de correção** dos limites a que se refere este artigo, para vigorar a partir do décimo exercício de vigência da Emenda Constitucional que instituiu o Novo Regime Fiscal. (grifo é nosso)

O regime alcança apenas as despesas primárias no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social. O governo adota, como estratégia central para conter o déficit e a dívida, o controle duradouro da despesa pública, na medida em que considera que a carga tributária já se encontra bastante elevada, e que o controle de despesa melhora a qualidade do gasto.

Em relação à vigência, o governo alega que o prazo de 20 anos é suficientemente longo para garantir o bom funcionamento do regime, sendo que trabalha com a hipótese de estabilizar os gastos, para depois reduzi-los, assinalando que a despesa pública no Brasil cresceu quase 6% acima da inflação, em termos médios, no período de 1997 a 2015. Ademais, argumenta que a medida possibilita menores taxas de juros⁴ na negociação dos títulos públicos, o que permitirá a redução das despesas financeiras, fundamental para a recuperação da confiança do investidor e do consumidor.

A despeito desse propósito, o termo final fixado para o Novo Regime Fiscal (20 anos) parece excessivo, diante da realidade econômica e social, considerando-se que o ajuste toma como base a despesa pública em um exercício - 2016 - relativamente atípico no ciclo de crescimento do Brasil, com grande queda do PIB e da arrecadação, fato que aumenta o grau de incerteza. De outra parte, é verdade que a tendência atual de elevação da despesa combinada

⁴ Conforme autoridades do governo, os juros não são a causa do déficit público, mas a consequência. Os déficits primários pressionam a taxa de juros. Portanto, a redução do endividamento levará à queda das despesas com juros e encargos da dívida pública.



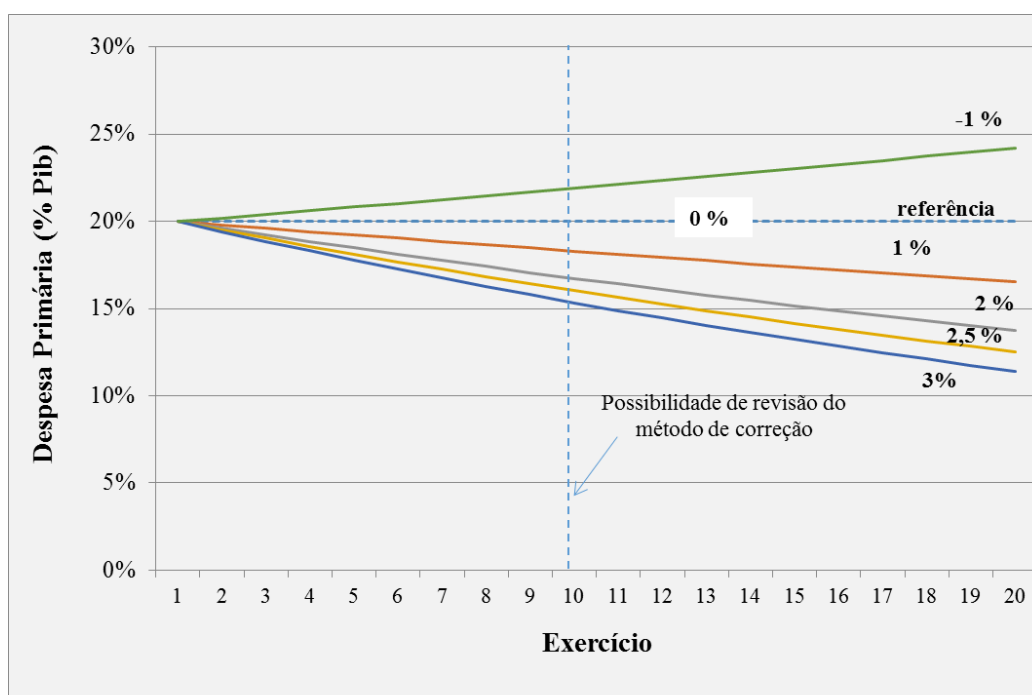
CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

com a grande queda do PIB e os déficits primários exigem alterações que requerem tempo razoável para produzir efeitos.

O governo espera, com a PEC, queda gradual e persistente da despesa primária/PIB. Um primeiro ensaio simplificado e atemporal, conforme no Gráfico seguinte, indica que, para diferentes hipóteses de crescimento médio do PIB (0 %, 1 %, 2 %, 2,5% e 3 %), a tendência de redução da participação da despesa primária, em % do PIB, tomando-se como premissa, no exercício de referência (ano 1), uma despesa primária equivalente a 19 % do PIB. O ensaio reforça o que o governo espera⁵, ou seja, uma trajetória decrescente da despesa primária em percentual do PIB. Por outro lado, a persistência do cenário de baixo crescimento econômico faz com que a participação da despesa em relação ao PIB continue crescendo (como ilustrado na hipótese de crescimento de menos 1 %).

Gráfico 1 – Tendência da Despesa Primária (em % PIB) x taxa crescimento



Elaboração: CONOF/CD.

Assim, o modelo apresentado, ainda que preserve a correção pela inflação, não permite ampliação real da despesa, independentemente do crescimento da economia e da melhoria das contas públicas. O congelamento da despesa em termos reais faz com que a mesma ocupe fatias decrescentes do PIB. De outro lado, autoridades do governo esperam que o esforço

⁵ Conforme o governo, se a regra da PEC estivesse valendo desde 2005, a despesa primária em 2015 teria sido quase a metade do atual montante. Fonte: Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacaoaudiencia?id=8416>> Acesso em 16 ago 2016.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

fiscal do setor público, diante da atual recessão, será mais do que recompensado porque criará condições⁶ para a retomada do investimento e do crescimento econômico do País.

Deve-se salientar que a PEC prevê a possibilidade de alteração a partir no décimo exercício de vigência da Emenda Constitucional. Ressalte-se, no entanto, que a mudança restringe-se ao “método de correção”, e não ao regime em si. Ademais, a revisão não é obrigatória, sendo de iniciativa exclusiva do Executivo.

Ao se prever alteração do texto constitucional por meio de lei ordinária, depois de 10 anos de vigência da PEC, a matéria (método de correção) pode deixar de ter estatura constitucional, caso aprovado o projeto.

Além disso, a definição trazida no texto da PEC que institui um “novo” regime fiscal pode gerar dúvidas em relação à validade das disposições do atual regime. A legislação vigente, com destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece várias medidas voltadas à disciplina fiscal, a exemplo: da fixação de metas de resultado fiscal na LDO, da elaboração e execução do orçamento de forma compatível com as metas fiscais; da obrigatoriedade da avaliação de receitas e despesas durante a execução, com a fixação de cronograma e de limites de empenho e pagamento compatíveis com a obtenção da meta. Assim, é preciso esclarecer que a PEC não afasta a necessidade de observância dos limites e das regras fiscais previstas na legislação existente⁷.

Registre-se ainda que foi noticiado que os Estados e o Distrito Federal⁸, que vêm se deparando com crise fiscal similar, também poderiam vir a ser incluídos na referida PEC, no bojo da renegociação da dívida com a União.

III.2 Limites individualizados para as despesas primárias

Conforme disposto no art. 102 do ADCT, com redação dada pela PEC, o limite da despesa primária será individualizado por Poder e por órgãos com autonomia orçamentária e financeira. A base de cálculo será dada pelo montante pago no exercício no exercício de 2016. A definição do valor corresponderá ao produto da base de cálculo pela variação acumulada entre janeiro e dezembro da inflação medida pelo IPCA.

⁶ Especialmente do investimento privado, incentivado pela redução sustentada da taxa de juros de equilíbrio da economia e a recuperação da confiança na estabilidade da dívida pública. Paralelamente, assinala que o impacto dos gastos públicos na atividade econômica estaria perdendo importância como fator de estímulo. Disponível em: < <http://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacaoaudiencia?id=8416>>. Acesso em 16 ago. 2016

⁷ De acordo com as declarações do governo, os instrumentos de controle fiscal existente continuam válidos. Ademais, além do controle da despesa, a busca de resultados fiscais exigirá medidas de caráter administrativo e gerencial, inclusive com a venda de ativos e a revisão das renúncias fiscais.

⁸ Conforme o PLP 257, de 2016, os Estados que assinaram ajuste com o governo devem controlar o aumento da despesa primária pela inflação, para os próximos dois anos.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

Art. 102. Será fixado, para cada exercício, **limite individualizado** para a despesa primária total do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. (grifo é nosso)

...

§ 3º Cada um dos limites a que se refere o caput equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária **realizada no exercício de 2016**, conforme disposto no § 8º, corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de janeiro a dezembro de 2016; e

II - nos exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA, publicado pelo IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de janeiro a dezembro do exercício imediatamente anterior. (grifo é nosso)

Assim sendo, a despesa primária total não poderá ter crescimento real a partir de 2017 e será reajustada com base na inflação oficial (IPCA) do ano anterior. Para tanto, foram estabelecidos limites individualizados para a despesa primária por Poder e para os órgãos com autonomia orçamentária e financeira. Observe-se que a base que define os limites máximos dos exercícios futuros é fixa - despesa paga no exercício de 2016 - e não móvel (despesa paga no exercício anterior).

Para efeito de elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU e da DPU, os limites constarão das LDOs dos respectivos exercícios (art. 102, § 4º da PEC), e não poderão ser superiores aos fixados nos termos da PEC. A variação do IPCA para determinado exercício, enquanto não apurada em definitivo, será aquela estimada pelo Executivo (art. 102, § 5º), que constará do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e do projeto de lei orçamentária. A PEC não determina como o limite do Legislativo e do Judiciário deve ser repartido, respectivamente, entre as Casas do Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União, e entre os tribunais referidos no art. 92 da Constituição, aos moldes do disposto na LRF como critério de divisão de limites para as despesas com pessoal e encargos sociais. Portanto, a questão deve ser esclarecida, ou por meio da lei de diretrizes orçamentárias ou outro mecanismo.

Como os limites financeiros considerados na elaboração da LDO e na LOA são estimados (art. 102, § 5º, I), quando da execução do orçamento, haverá necessidade de se promover os devidos ajustes, com base no IPCA verificado no exercício anterior. Assim, se o limite para a execução das despesas primárias, a ser conhecido no início do exercício, quando divulgado o IPCA do ano anterior, for mais restritivo (menor) do que aquele estimado inicialmente, deverá ser feita redução na despesa primária. Essa conciliação pode ser feita cancelando-se valores autorizados, ou diretamente pelos decretos de programação orçamentária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

e financeira, que atuam sobre os limites de empenho e pagamento. Esse tema deverá ser melhor regulado.

Ressalte-se que a verificação do cumprimento do limite fixado na PEC será feita com base nos pagamentos no exercício, incluídos os restos a pagar pagos e demais despesas que afetam o resultado primário nos termos do art. 102, § 8º.

Portanto, a PEC nº 241/2016 estabelece os limites durante sua vigência, por Poder e órgão com autonomia orçamentária e financeira, da seguinte forma:

- a) Apuração da despesa paga no exercício de 2016 (art. 102, § 3º, I);
- b) Para 2017, o limite de pagamento das despesas primárias será fixado como sendo aquele correspondente à despesa paga em 2016 corrigida pelo IPCA;
- c) Nos exercícios seguintes, 2018 em diante, o limite continua a ter como base o valor pago em 2016 – e não a despesa paga em 2017 -, corrigido pela variação acumulada do IPCA; ou seja, os níveis de gasto de 2016 se perpetuam durante o período de vigência da PEC.
- d) A LDO, bem como a elaboração e a execução da LOA de 2018 em diante, deverão observar os limites definidos pela PEC. A elaboração e aprovação das leis orçamentárias levará em conta o índice de atualização informado pelo Poder Executivo. A execução da despesa, contudo, deverá considerar o IPCA efetivamente observado no exercício anterior, efetuando-se os devidos ajustes nos limites de cada Poder ou Órgão nos primeiros meses do exercício seguinte.

III.3. Despesas excluídas dos limites

De acordo com o art. 102, § 6º, do ADCT, com redação dada pela PEC, no cálculo do limite, são excluídas as seguintes despesas primárias:

- a) transferências constitucionais;
- b) outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receita vinculada;
- c) créditos extraordinários;
- d) despesas com realização de eleições pela justiça eleitoral⁹;
- e) despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

As transferências constitucionais abrangem aquelas determinadas por comandos da Carta Magna, que podem estar condicionadas ou não à edição de lei. São elas:

- a) a repartição de receitas tributárias, nos termos dos arts. 157 a 159 da Lei Fundamental;

⁹ Segundo o governo, não incluem as despesas regulares e não sazonais, como é o caso do Fundo Partidário.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

b) a compensação financeira para os estados, municípios, Distrito Federal e órgãos da administração direta da União pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira dessa exploração, instituída pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989;

c) o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), instituído pela Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002;

d) as cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação (Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996);

e) a complementação da União ao FUNDEB.

A maior parte dos recursos envolvidos no financiamento dessas despesas apenas transita pelo orçamento da União, na medida em que pertencem a outros entes da Federação, como consta da Constituição. Tanto que esses valores, nos demonstrativos de apuração do resultado primário, são deduzidos na apuração da receita primária da União.

Justifica-se, também, a exclusão de despesas derivadas de créditos extraordinários, aquelas com realização de eleições pela justiça eleitoral e as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes em razão da eventualidade e sazonalidade. Destaca-se que, no caso dos créditos extraordinários, pode-se atribuir o atributo da excepcionalidade, uma vez que sua edição depende de situações fáticas imprevisíveis e de extrema gravidade, como guerra, comoção interna ou calamidade pública, que demandem a ação imediata do Estado a fim de minimizar as consequências. Observe-se que o atendimento dos requisitos constitucionais para abertura de créditos extraordinários tem sido interpretado de forma estrita no âmbito do STF¹⁰.

Quanto às “outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receita vinculada”, a redação não é precisa quanto ao seu alcance, devendo ser aperfeiçoada. De acordo com o Executivo, trata-se de despesas que apenas transitam pelo orçamento da União, como é o caso da multa de 10% sobre demissões sem justa causa, arrecadada pela União e repassada ao FGTS, ou a compensação paga à previdência social por desoneração da contribuição previdenciária.

A abrangência das expressões “transferências obrigatórias” e “receitas vinculadas” pode levar a que a norma seja interpretada de forma ampliativa, ainda que a intenção tenha sido a de excluir apenas categorias específicas. Deve-se ainda esclarecer se a exceção se limita ou não às transferências vigentes na data de promulgação da PEC, para que a hipótese não venha a se transformar em válvula de escape ao Novo Regime Fiscal.

¹⁰ ADI 4.048-DF.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

III.4. Descumprimento dos Limites – Sanções

O art. 103 do ADCT constante da PEC determina as medidas que o ente deve adotar no caso de descumprimento do limite. Se o Poder ou órgão com autonomia orçamentária e financeira descumprir o limite, o ajuste subsequente recai principalmente na possibilidade de expandir gastos com pessoal. Em caso de descumprimento do limite, o poder ou órgão autônomo que o extrapolar ficará proibido no exercício seguinte, nos termos do art. 103, caput, incisos I a V:

“I - à concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de servidores públicos, inclusive do previsto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição, exceto os derivados de sentença judicial ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor da Emenda Constitucional que instituiu o Novo Regime Fiscal;

II - à criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - à alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - à admissão ou à contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos; e

V - à realização de concurso público.”

Se o descumprimento ocorre no âmbito do Poder Executivo, além das medidas na área de pessoal, ficariam também vedados o crescimento das despesas com subsídios e subvenções, bem como a concessão ou ampliação da renúncia de receita¹¹(art. 103, P.U. único):

“I - a despesa nominal com subsídios e subvenções econômicas não poderá superar aquela realizada no exercício anterior; e

II - fica vedada a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.”

No inciso I, veda-se a concessão de aumentos ou reajustes a todos os servidores, havendo a necessidade de estender tal vedação a qualquer agente público, inclusive membros de Poder ou órgão autônomo que recebem suas remunerações por intermédio de subsídio.

Observe-se que foram ressalvadas no inciso IV “as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos”, o que inclui as reposições não onerosas, bem assim aquelas onerosas que decorrem da necessidade de suprir as vacâncias de cargos efetivos. Nesse caso, a proibição da realização de concurso público, como consta do inciso V, não pode ser absoluta, o que indica a necessidade de se ressaltar o inciso IV na redação do inciso V.

¹¹Ocorre que o Legislativo também tem iniciativa na criação desses mesmos benefícios. Mais importante que isso, renúncia de receita não é despesa, e não está sujeita ao limite. Para desfazer a confusão, já que a despesa está em seu novo limite, o novo regime deveria contemplar a proibição, por 9 anos, da criação desses benefícios, a menos que comprovadamente fosse compensada pela extinção de outro vigente.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

Os incisos do caput do art. 103 do ADCT são endereçados exclusivamente à gestão de pessoal, o que não esgota o universo das despesas que podem ser reduzidas, diretamente no orçamento, ou que exigem mudanças na legislação. Especialmente em relação ao Executivo, se não houver um processo de contenção do aumento das demais despesas, os limites máximos serão ultrapassados já no primeiro ano (2017), o que levará às medidas de ajustes no segundo exercício (2018).

Nesse sentido, o texto deve ser aperfeiçoado, deixando-se claro que as limitações devem ocorrer sem prejuízo da adoção de outras medidas necessárias à recondução dos limites.

As vedações do art. 103 da PEC, aplicáveis no caso de descumprimento do limite, não se confundem com as exclusões do § 6º do art. 102, utilizadas apenas para fins de cálculo dos limites.

Dirigida apenas para o Executivo, o congelamento nominal das despesas com subsídios e subvenções econômicas decorre do grande crescimento dessa categoria nos últimos anos. Também fica vedada a concessão ou ampliação de renúncia, outra medida importante.

Para prevenir questionamentos judiciais diante da repercussão das vedações do art. 103, com ênfase na área de pessoal, o governo inseriu dispositivo informando que “as vedações introduzidas pelo Novo Regime Fiscal não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o Erário”. O objetivo é evitar passivos decorrentes de eventual suspensão de reajustes futuros em decorrência das vedações (e dos limites).

Deve-se observar que as vedações previstas na PEC nº 241/2016 não afastam a aplicação das sanções decorrentes da LRF, no caso de descumprimento de limites prudenciais e máximos de despesas com pessoal. Adicionalmente, como a PEC 241 estabelece limites máximos de gastos que devem ser observados pela LDO e pela LOA, entende-se que permanecem mantidos os atuais instrumentos de controle das despesas discricionárias com vistas à obtenção das metas de resultado fiscal, como consta da LRF.

Em relação aos benefícios e renúncias tributárias, observe-se que a PEC apenas veda *novas* concessões e ampliações. Aparentemente, o cenário atual requer mais do que limitar a ampliação, mas efetuar uma revisão geral de todas as renúncias que venham a ser caracterizadas como tratamento diferenciado ou privilegiado, e que se perpetuam pela inércia da legislação.

A propósito, observe-se que os desajustes fiscais decorrem de uma combinação de receitas e despesas, e não apenas do gasto. E que o formato da PEC isola do debate o exame da carga e da política tributária.

Como visto, o objetivo da PEC é centrado na política fiscal de contenção das despesas primárias, limitando-se às sanções citadas. Nesse sentido, a PEC não veio acompanhada de propostas adicionais de alteração na legislação penal ordinária que tipifica crimes fiscais.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

IV. EXAME TÉCNICO DE TÓPICOS ESPECÍFICOS

Com o propósito de compreender os efeitos da PEC nº 241/16 sobre a elaboração e execução orçamentária e financeira, foram feitas análises comparativas entre a situação observada no passado e outra correspondente àquela em que as normas da proposição estivessem em vigor, mantido tudo o mais constante. Também, foram feitas projeções de receitas e despesas no período que se estende de 2016 a 2025. Nesse estudo, levaram-se em conta estes parâmetros a seguir, além de outros específicos de cada exame.

Tabela 1 - Parâmetros e indicadores macroeconômicos selecionados, 2001-2025 (cenário de referência)

Variação %	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PIB real	7,53	3,91	1,92	3,01	0,1	-3,85	-3,44	1	2	2	2	2,25	2,25	2,5	2,75	3
Deflator do PIB	8,42	8,32	7,82	7,39	6,86	7,97	8,73
IPCA acum no ano	5,91	6,5	5,84	5,91	6,41	10,67	7,29	5,5	5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
IPCA médio	5,04	6,6	5,43	6,37	6,04	9,03	8,91	5,55	4,75	4,51	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
INPC acum no ano	6,47	6,08	6,2	5,56	6,23	11,28	7,56	5,55	5,3	4,7	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Selic fim de período	10,67	10,9	7,3	9,9	11,65	14,15	13,25	11	10,5	10	10	10	9,5	9,5	9,5	9,5
Selic acum/(média 2016 em diante)	9,77	11,67	8,46	8,21	10,9	13,26	14,03	11,67	10,75	10,25	10	10	9,5	9,5	9,5	9,5
Selic real/juros reais (% do PIB)	3,64	4,85	2,48	2,17	4,22	2,34	6,28	5,85	5,48	5,5	5,26	5,26	4,78	4,78	4,78	4,78
Receita primária gov central (1)	18,33	18,95	18,54	18,64	17,72	17,27	17,22									
Superávit primário gov central	2,03	2,13	1,79	1,42	-0,36	-1,98										
Superávit primário setor público	2,62	2,94	2,18	1,72	-0,57	-1,88	-2,25	-1,5	-0,5	0,5	1					
Resultado nominal setor público	-2,41	-2,47	-2,27	-2,96	-6,05	-10,38	-9,05	-8,5	-7,73	-6	-5,25					
Dívida líquida setor público	37,98	34,49	32,25	30,59	33,11	36,19	43,7	47,95	50,35	52,35	53					
Dívida bruta setor público	51,77	51,3	53,77	51,69	57,19	66,52	74,35	79								

Fontes: Banco Central (Indicadores econômicos; Taxa Selic: dados diários, fatores acumulados; Expectativas de mercado – séries históricas, em 24/6 - 2016-2020); Avaliação extemporânea de maio/16; Prisma fiscal, maio/16; cálculos e hipóteses dos autores.

(1) Receita primária exclui venda de barris à Petrobras (2010), compensação por desoneração ao RGPS e fundos constitucionais.

IV.1. Aspectos Econômicos e Fiscais

O crescimento das despesas primárias federais (todos os poderes) tem sido rápido. Representaram 14% do PIB em 1997. No período 2005-2010 oscilaram entre 16,2% do PIB e 17,3% do PIB (em 2009, na crise). Destaca-se o crescimento de benefícios previdenciários, e, em especial, outras despesas obrigatórias, sem pessoal, que inclui benefícios assistenciais e subsídios e subvenções.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

Tabela 2 – Despesas Primárias – 1997-2016⁽¹⁾

Discriminação	1997	2010	2011	2012	2013	2014	2015		2016 ⁽²⁾	
	% PIB						R\$ Bilhões	% PIB	R\$ Bilhões	% PIB
DESPESA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS	14,0%	17,0%	16,7%	16,9%	17,1%	17,9%	1.133,3	19,1%	1.229,4	19,8%
1 Benefícios Previdenciários	4,9%	6,6%	6,4%	6,6%	6,7%	6,9%	436,1	7,4%	503,3	8,1%
2 Pessoal e Encargos Sociais	4,5%	4,3%	4,1%	3,9%	3,9%	3,9%	238,5	4,0%	258,8	4,2%
3 Outras Despesas Obrigatórias	0,9%	2,1%	2,1%	2,1%	2,2%	2,4%	205,4	3,5%	186,6	3,0%
4 Despesas Discricionárias ⁽⁴⁾	3,6%	4,1%	4,1%	4,3%	4,3%	4,7%	253,3	4,3%	280,7	4,5%
4.1 Discricionárias Executivos	3,6%	5,0%	3,9%	4,1%	4,1%	4,5%	241,5	4,1%	268,7	4,3%
4.2 Discricionárias LEJU/MPU	-	0,0%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	11,8	0,2%	12,1	0,2%
Memória:⁽⁵⁾										
DESPESA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS	14,0%	17,0%	16,7%	16,9%	17,3%	18,3%	1.158,7	19,5%	1.248,3	20,1%
Outras Despesas Obrigatórias	0,9%	2,1%	2,1%	2,1%	2,4%	2,7%	230,8	3,9%	205,5	3,3%
Compensação ao Fundo do RGPS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,3%	25,4	0,4%	18,9	0,3%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

(1) Apuradas pelo conceito de "pagamento efetivo", que corresponde ao valor do saque efetuado na Conta Única.

(2) Corresponde à Avaliação de Receitas e Despesas do 2º Bimestre/2016 e inclui nas despesas reserva para compensar déficit com renegociação da dívida de estados e

(3) Exclui despesas com compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) em função da desoneração da folha de pagamentos, conforme previsto na Lei nº 12.715/2012 (em 2016, equivalente a 0,3% do PIB).

(4) Inclui em 2016, 0,29% do PIB de reserva para renegociação das dívidas estaduais. Exclui, em 2010, a capitalização da Petrobras.

(5) Inclui em despesa líquida e em despesas obrigatórias compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Tomando-se apenas dados mais recentes, quando o desequilíbrio fiscal se aprofundou, as despesas passaram de 16,7% do PIB em 2011 para 18,5% do PIB em 2014-2015 (redistribuída entre os dois exercícios a quitação de passivos acumulados até 2014 objeto de acórdão do TCU), e caminham para 19,5% do PIB em 2016 (sem reserva para compensar renegociação da dívida dos estados, estimada em R\$ 18,1 bilhões).

No período 2011-2015, a receita líquida, por sua vez, caiu de 19% do PIB a 17,2% do PIB, esperando-se 17,1% do PIB em 2016 (ainda sem receitas de repatriação/regularização de patrimônio no exterior). A aceleração recente das despesas, em período recessivo e de queda da arrecadação, tornou o ajuste fiscal urgente e inadiável.

O Novo Regime Fiscal tem o propósito de reduzir o crescimento da dívida pública, sem aumento da carga tributária, apostando na contenção e redução de gastos públicos para os próximos vinte anos, mesmo com a ocorrência de resultados fiscais crescentes, quando a economia melhorar. Isso pode levar, no futuro, ao impasse do modelo, considerando-se a provável necessidade de se recuperar parte dos serviços congelados em termos nominais e de atender as novas demandas, com o número crescente de beneficiários das políticas públicas.

É verdade que o § 7º do art. 102 prevê, por iniciativa exclusiva do Presidente da República, a possibilidade de alteração no método de correção dos limites a partir do décimo exercício de vigência da Emenda Constitucional. No entanto, o mero decurso do prazo talvez não seja o único elemento, ou o fator mais adequado para desencadear a revisão da regra. Nesse sentido, poder-se-ia prever, paralelamente, condições que funcionassem como um incentivo à melhoria das contas públicas. Por exemplo, se e enquanto a dívida bruta e/ou os resultados fiscais, devidamente definidos, atingissem níveis satisfatórios, o método de fixação dos limites



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

para a despesa primária poderia levar em conta determinada proporção do crescimento econômico.

Adicionalmente, o dispositivo constitucional deveria amparar e ser combinado com alteração da LRF que impedisse que a gestão das contas públicas, quando a economia entrasse em baixa, fosse a causa de novos episódios de crise institucional e política. Caberia uma regra anticíclica clara, que, de um lado, levasse em conta o ritmo de atividade, e de outro, o restabelecimento do equilíbrio num dado horizonte. Em períodos como o atual, com queda real do PIB e das receitas, o mecanismo de correção das despesas pela inflação acirra o desequilíbrio fiscal.

Deve-se ter em mente que o exercício de 2016, ano base para as projeções nos próximos anos, é *sui generis*. Combinam-se nesse exercício a queda real do PIB e da arrecadação das receitas pública com a fixação de meta de resultado fiscal bastante negativa, o que contribuiu para manter a despesa primária em um valor relativamente elevado. Esse fato pode induzir um esforço fiscal menor do que aquele estritamente necessário e um tempo de ajuste mais longo para se retornar ao equilíbrio. Deve-se reconhecer, por outro lado, que a menor amplitude do ajuste permite lidar melhor com as pressões por mais gastos na área social, equacionamento que sempre demanda grande esforço político e legislativo.

As simulações a seguir apresentadas tentam responder, a partir dos dados e legislação existentes, a algumas indagações quanto à eficácia do novo método de controle fiscal:

- a) Qual o ajuste esperado pela indexação das despesas primárias, e em qual horizonte;
- b) Qual seria a situação atual se esse mecanismo de ajuste tivesse sido adotado anos atrás, avaliando-se o impacto na despesa realizada; e
- c) Qual a tendência de evolução dos diversos grandes grupos de despesas, dentro do teto nominal, resposta que exige maior investigação dos dados.

O aproveitamento do aumento nominal do teto primário a cada exercício, o que pode acontecer de 2020 em diante, quando inteiramente repercutidos os aumentos salariais aprovados em 2016, dependerá, em última instância, de decisão do Congresso Nacional acerca dessa margem orçamentária.

A regra da PEC tende a fazer com que as despesas primárias caiam em termos reais (em relação ao PIB), e a que resultados positivos (para 2016 espera-se déficit primário do setor público de 2,6% do PIB) comecem a aparecer. A velocidade dessa queda dependerá do ritmo de crescimento econômico esperado. O superávit dependerá da recuperação das receitas. E a redução da dívida, por sua vez, dependerá da evolução do superávit, do crescimento do PIB, da taxa real de juros e da relação entre o IPCA e o deflator do PIB.

Nas duas primeiras simulações, fica claro que será inevitável aporte de novas receitas para que a dívida tenha comportamento tolerável nos próximos 10 anos. Igualmente, os cenários não contemplam o surgimento de novos passivos.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

Em cenário cauteloso, traçado a partir dos prognósticos apurados pela pesquisa Focus e pelo Prisma mensal, e ainda se tendo em conta hipótese tímida de comportamento da receita líquida, ter-se-ia déficit do governo central até 2020 (vide **Tabela 3** - cenário de referência). A dívida federal bruta chegaria acima de 90% do PIB em 2022, assim permanecendo pelo menos até 2025, quando começaria a cair muito suavemente. A despesa primária contribuiria com 3 pontos de percentagem (70%) de um ajuste de 4,3% do PIB. A dívida estaria em 2025 mais de 28 p. p. do PIB acima da verificada em 2015.

Com hipóteses ainda sensatas, porém bem mais otimistas – juros reais menores, crescimento potencial mais alto (vide cenário alternativo da **Tabela 3** - cenário alternativo) –, surgiria pequeno superávit já em 2020, e a dívida chegaria ao topo em 2021 (mais de 80% do PIB). A despesa primária contribuiria com 3,5 pontos de percentagem (quase 70%) de um ajuste de pouco mais de 5% do PIB. A dívida bruta estaria em 2025 quase 14 p. p. do PIB acima da de 2015, bem menor, portanto, do que aquela estimada no cenário de referência.

Tabela 3 – Cenários Prospectivos – Evolução de Variáveis Fiscais

Variações em relação ao PIB, 2015-2025 (Cenário de Referência)

Discriminação ⁽¹⁾	(% do PIB)											
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2025-2015
Despesa Sujeita a Teto	18,3%	18,9%	19,1%	18,8%	18,5%	18,1%	17,7%	17,3%	16,9%	16,5%	16,0%	-2,4%
Demais	84,6%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	-23,3%
Despesa Total Acima da Linha	19,2%	19,5%	19,7%	19,4%	19,1%	18,7%	18,3%	18,0%	17,5%	17,1%	16,6%	-2,6%
Receita Primária Líquida	17,2%	17,1%	17,5%	17,8%	17,9%	18,0%	18,1%	18,2%	18,3%	18,4%	18,5%	1,3%
Superávit Gov Central	-2,0%	-2,5%	-2,2%	-1,6%	-1,2%	-0,8%	-0,3%	0,2%	0,8%	1,3%	1,9%	3,9%
Dívida Bruta Gov Federal	62,3%	71,0%	76,6%	80,8%	84,8%	88,3%	91,2%	93,3%	94,6%	95,1%	94,9%	32,6%
IPCA _{t-1} /Deflador do PIB _t (IPCA _{t-1} /IPCA _t)	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	-
Juros reais (%)	2,3%	6,3%	5,8%	5,5%	5,5%	5,3%	5,3%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	-
PIB (Crescimento %)	-3,8%	-3,4%	1,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,3%	2,3%	2,5%	2,8%	3,0%	-

Fonte: Tesouro Nacional, parâmetros e hipóteses dos autores.

(1) Receita e despesa excluem compensação ao RGPS. Em 2015: não considera discrepância estatística no superávit; e exclui da despesa de 2016 R\$ 18,1 bilhões supostamente referentes à renegociação das dívidas subnacionais. Variações da dívida bruta não incluem resultados de ações extraordinárias, como, p. ex., a amortização de empréstimo do Tesouro pelo BNDES.

Variações em relação ao PIB, 2015-2025 (Cenário alternativo)

Discriminação ⁽¹⁾	(% do PIB)											
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2025-2015
Despesa Sujeita a Teto	18,3%	18,9%	19,0%	18,7%	18,3%	17,9%	17,4%	16,9%	16,4%	16,0%	15,5%	-2,9%
Demais	84,6%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	-23,3%
Despesa Total Acima da Linha	19,2%	19,5%	19,6%	19,3%	18,9%	18,5%	18,0%	17,5%	17,0%	16,6%	16,1%	-3,1%
Receita Primária Líquida	17,2%	17,1%	17,8%	18,3%	18,4%	18,5%	18,6%	18,7%	18,8%	18,8%	18,8%	1,5%
Superávit Gov Central	-2,0%	-2,5%	-1,8%	-1,0%	-0,6%	0,0%	0,5%	1,1%	1,7%	2,2%	2,7%	4,6%
Dívida Bruta Gov Federal	62,3%	70,7%	75,3%	78,6%	80,7%	82,2%	83,3%	83,4%	82,9%	81,9%	80,4%	18,1%
IPCA _{t-1} /Deflador do PIB _t (IPCA _{t-1} /IPCA _t)	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	-
Juros reais (%)	2,3%	6,3%	5,5%	5,0%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	-
PIB (Crescimento %)	-3,8%	-3,0%	1,5%	2,0%	2,5%	2,5%	2,5%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	-

Fonte: Tesouro Nacional, parâmetros e hipóteses dos autores.

(1) Receita e despesa excluem compensação ao RGPS. Em 2015: não considera discrepância estatística no superávit; e exclui da despesa de 2016 R\$ 18,1 bilhões supostamente referentes à renegociação das dívidas subnacionais. Variações da dívida bruta não incluem resultados de ações extraordinárias, como, p. ex., a amortização de empréstimo do Tesouro pelo BNDES.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

A **Tabela 4** simula a aplicação da regra da PEC nº 241/2016 se o Novo Regime Fiscal tivesse sido aprovado em 2011 e aplicado a partir de 2012. Se regra de tal natureza tivesse sido aprovada em 2011 e aplicada em 2012, tendo em conta a recessão, não teria impedido que despesas primárias tivessem crescido em 2015 e 2016. Entretanto, teríamos apurado superávits primários de bom tamanho em 2014 e 2015, e resultado positivo mesmo em 2016 (estimado). Nove anos mais tarde (em 2020) estar-se-ia economizando pouco mais que o equivalente a 1,1% do PIB em despesas primárias federais, relativamente a 2011. Em comparação com o que de fato vem ocorrendo até 2016 (quando deve atingir cerca de 19,5 % do PIB), a aplicação da regra da PEC teria sido boa para as contas federais, uma vez em 2016 a despesa primária seria da ordem de apenas 16 % do PIB.

Tabela 4 – Hipótese de Aplicação da PEC 241/2016 desde 2012

Discriminação	(% do PIB)											2020/
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2011
Despesa Sujeita a Teto ⁽¹⁾	16,5%	16,2%	15,7%	15,0%	14,9%	15,2%	16,1%	16,2%	15,9%	15,7%	15,4%	80,7%
Demais (Observado até 2016)	57,8%	52,4%	49,4%	50,1%	50,5%	84,6%	61,3%	61,0%	61,0%	61,0%	61,0%	-8,6%
Despesa Total	17,0%	16,7%	16,2%	15,5%	15,4%	16,1%	16,7%	16,8%	16,6%	16,3%	16,0%	72,2%
Receita Primária Líquida ⁽²⁾	18,2%	18,9%	18,5%	18,6%	17,6%	17,2%	17,1%	17,5%	17,8%	17,9%	18,0%	-90,4%
Superávit Gov Central ⁽³⁾	1,2%	2,1%	2,2%	3,0%	2,3%	1,1%	0,4%	0,7%	1,2%	1,5%	2,0%	18,2%
Memória:												
IPCA _{t-1} /Deflator do PIB _t	-	0,98	0,99	0,99	0,99	0,99	1,02	1,02	1,00	1,00	1,00	-
PIB (Índice)	1,075	1,039	1,019	1,030	1,001	0,962	0,966	1,010	1,020	1,020	1,020	-

Fonte: Tesouro Nacional, parâmetros e hipóteses dos autores.

(1) Exclui a despesa do Tesouro com a capitalização da Petrobras.

(2) Realizada/reprogramada até 2016. Daí em diante, cenário de referência. Exclui a receita do Tesouro com venda de barris de petróleo do Pré-sal em 2010.

(3) Acima da linha, i.e., desconsidera discrepância estatística em relação ao resultado apurado pelo Banco Central. Não inclui em 2010 operações com barris de petróleo.

A **Tabela 5** a seguir mostra qual teria sido a economia de despesas primárias, em R\$ bilhões correntes, se a regra da PEC nº 241/2016 tivesse sido aplicada desde 2012. Entre 2012 e 2016 a economia teria sido de cerca de R\$ 640 bilhões de reais; para fins de comparação, o crédito do Tesouro junto ao BNDES ao fim de maio, corrigido, era de pouco mais de R\$ 500 bilhões. As despesas em 2016 seriam inferiores ao programado em R\$ 195 bilhões, e o déficit autorizado pela LDO para a União, de 2,75% do PIB, se transformaria em pequeno superávit. Em nenhum exercício do período teria havido déficit primário. Ademais, a economia teria permitido reduzir os montantes atuais da dívida pública, sendo que o melhor cenário fiscal se traduziria, presumivelmente, em menores taxas e despesas com juros.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

Tabela 5 -Aplicação da regra da PEC desde 2012 - Economia de Recursos

Valores em bilhões de reais.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2012-2016
Situação Observada 2010-2015/Reprogramado 2016								
Despesa Sujeita a Teto	639,7	708,8	787,1	882,9	991,9	1.083,3	1.191,5	4.936,8
Demais	22,4	22,9	23,7	26,6	28,7	50,0	38,0	167,0
Despesa Total Observada (a)	662,1	731,7	810,8	909,6	1.020,7	1.133,3	1.229,4	5.103,8
Receita Primária Líquida Realizada (1)	709,0	825,2	886,7	986,6	1.003,5	1.017,7	1.059,0	4.953,4
Superávit Gov Central Realizado(2)	46,9	93,5	75,9	77,0	(17,2)	(115,6)	(170,5)	(150,4)
Situação Simulada (Observado até 2011)								
Despesa Sujeita a Teto	639,7	708,8	754,9	798,9	846,2	900,4	996,5	4.296,8
Demais	22,4	22,9	23,7	26,6	28,7	50,0	38,0	167,0
Despesa Total Simulada (b)	662,1	731,7	778,6	825,6	874,9	950,3	1.034,5	4.463,9
Receita Primária Líquida Realizada (1)	709,0	825,2	886,7	986,6	1.003,5	1.017,7	1.059,0	4.953,4
Superávit Gov Central Simulado(2)	46,9	93,5	108,1	161,0	128,6	67,4	24,5	489,5
Economia na Despesa (a - b)	-	-	32,3	84,0	145,8	182,9	195,0	640,0
IPCA (Índice)	1,059	1,065	1,058	1,059	1,064	1,107	1,073	
Produto Interno Bruto (R\$ Bilhões)	3.885,8	4.373,7	4.805,9	5.316,5	5.687,3	5.904,3	6.198,9	
PIB (Índice)	1,075	1,039	1,019	1,030	1,001	0,962	0,966	

Fonte: Tesouro Nacional, parâmetros e hipóteses dos autores.

(1) Realizada/reprogramada até 2016. Daí em diante cenário de referência. Exclui a receita do Tesouro com venda de barris de petróleo do Pré-sal em 2010.

(2) Acima da linha, i.e., desconsidera discrepância estatística em relação ao resultado apurado pelo Banco Central.

IV.2. Impacto da PEC nos Agregados de Despesas sob a Legislação Vigente

Uma leitura dos dados da execução orçamentária e financeira da despesa primária do Tesouro Nacional, consideradas as principais exclusões previstas pela PEC, permite-nos vislumbrar quatro grandes agregados de despesa: pessoal e encargos sociais; despesas discricionárias; regime geral de previdência social (RGPS); e demais despesas obrigatórias.

O **Gráfico 2** a seguir demonstra como os principais agregados da despesa primária da União evoluíram no período 1997-2015¹², em R\$ bilhões a preços constantes de 2015:

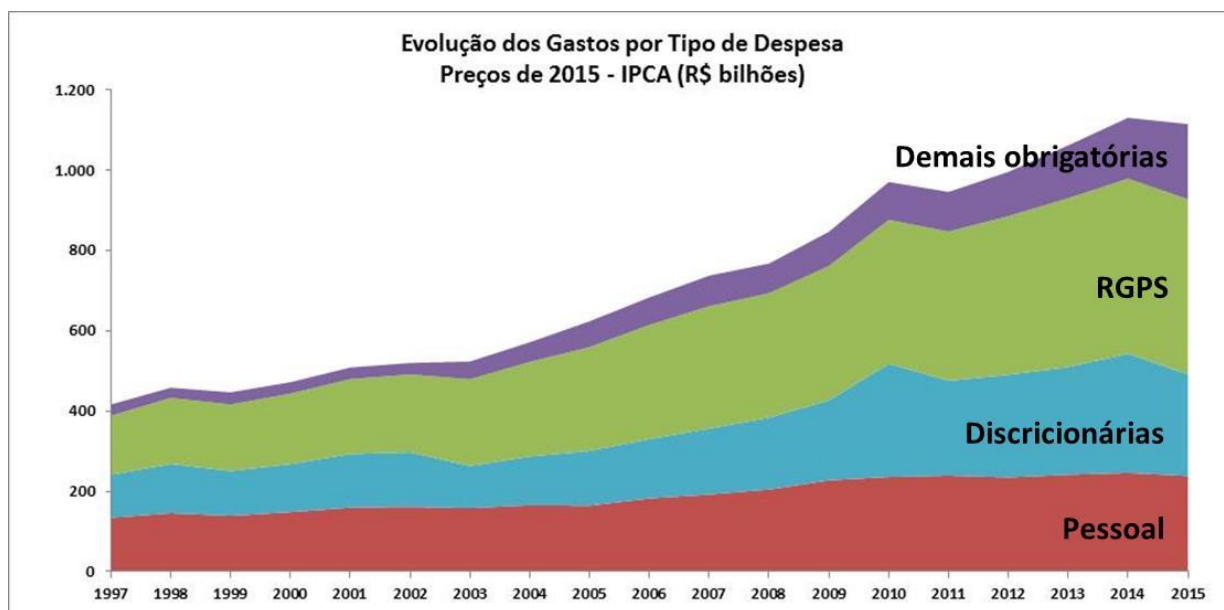
¹² Vide Anexo ao presente Estudo - Receitas e Despesas Primárias do Governo Central de 1997-2015



CÂMARA DOS DEPUTADOS

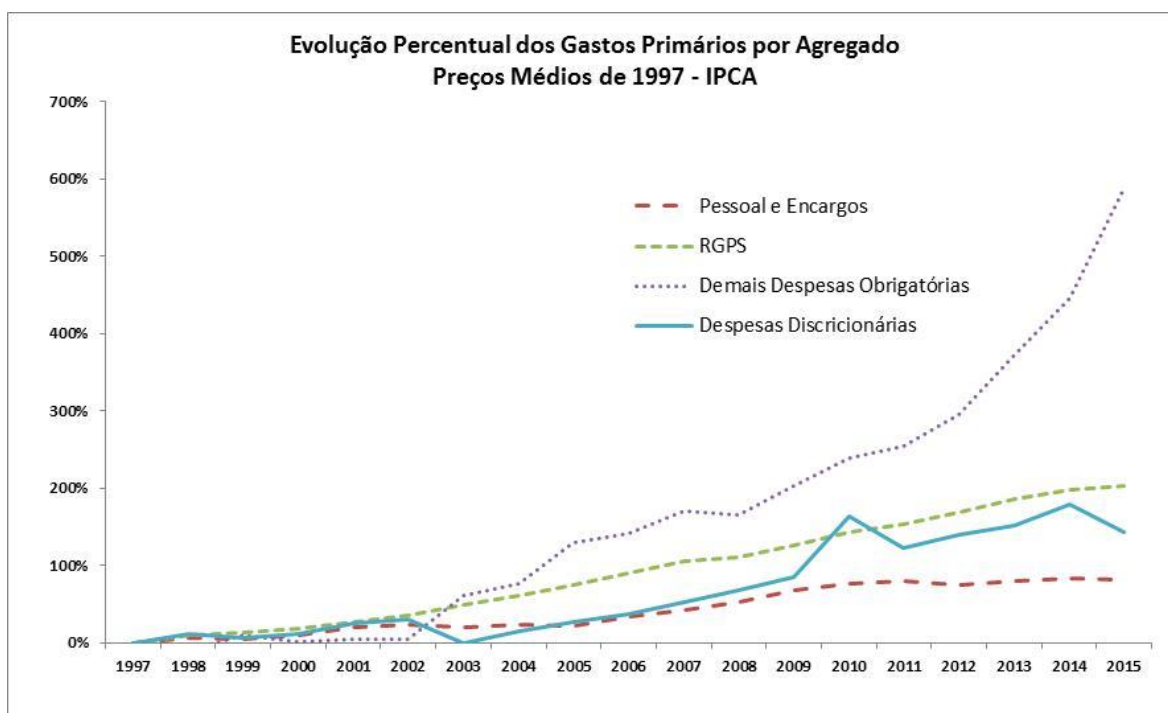
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

Gráfico 2 – Evolução dos Gastos Primários Federais – Principais Agregados



Como pode ser observado, todas as despesas crescem em termos reais, destacando-se o caso do RGPS e das demais obrigatórias. Tomando por referência o ano de 1997, o **Gráfico 3** seguinte mostra os percentuais de crescimento de cada um dos agregados.

Gráfico 3 – Evolução Percentual dos Gastos Federais – Principais Agregados





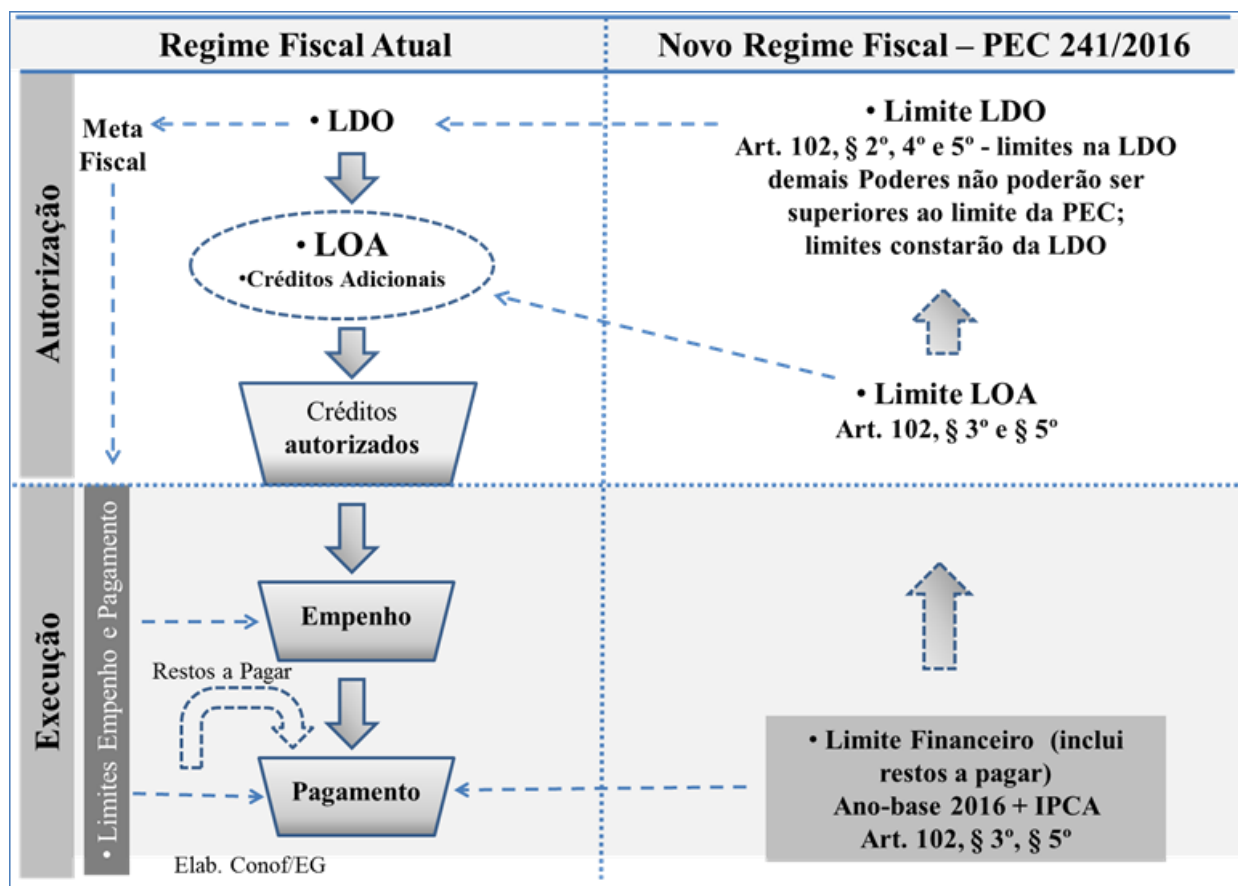
CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

A PEC 241 poderá ter repercussões significativas na elaboração e execução dos orçamentos. Isso porque o tamanho do orçamento passa a ser determinado, precipuamente, pelo volume de gastos efetuados em 2016 e não mais pela estimativa de receitas para o exercício de vigência da lei orçamentária. Ademais, a maior parte das despesas obrigatórias tem crescido, e continuarão a crescer em termos reais, mantida a atual legislação, exigindo maior restrição das demais despesas, bem como decisões relevantes na escolha das políticas públicas.

A Figura seguinte ilustra como o Novo Regime Fiscal interfere nas etapas do processo orçamentário, uma vez que os limites financeiros calculados com base no valor pago (inclui restos a pagar) em 2016, devidamente corrigidos pelo IPCA, passarão a gerir a elaboração da LDO, bem assim a elaboração e execução orçamentária e financeira dos orçamentos.

Figura – Regime Fiscal Atual x Novo Regime Fiscal



Observe-se ainda que, enquanto despesas discricionárias são passíveis de controle na autorização e na execução do orçamento, o mesmo não ocorre nas despesas obrigatórias. Nesse caso, a obrigatoriedade de execução deriva da legislação criadora. A origem do vínculo estatal se dá na legislação, e não propriamente no orçamento.

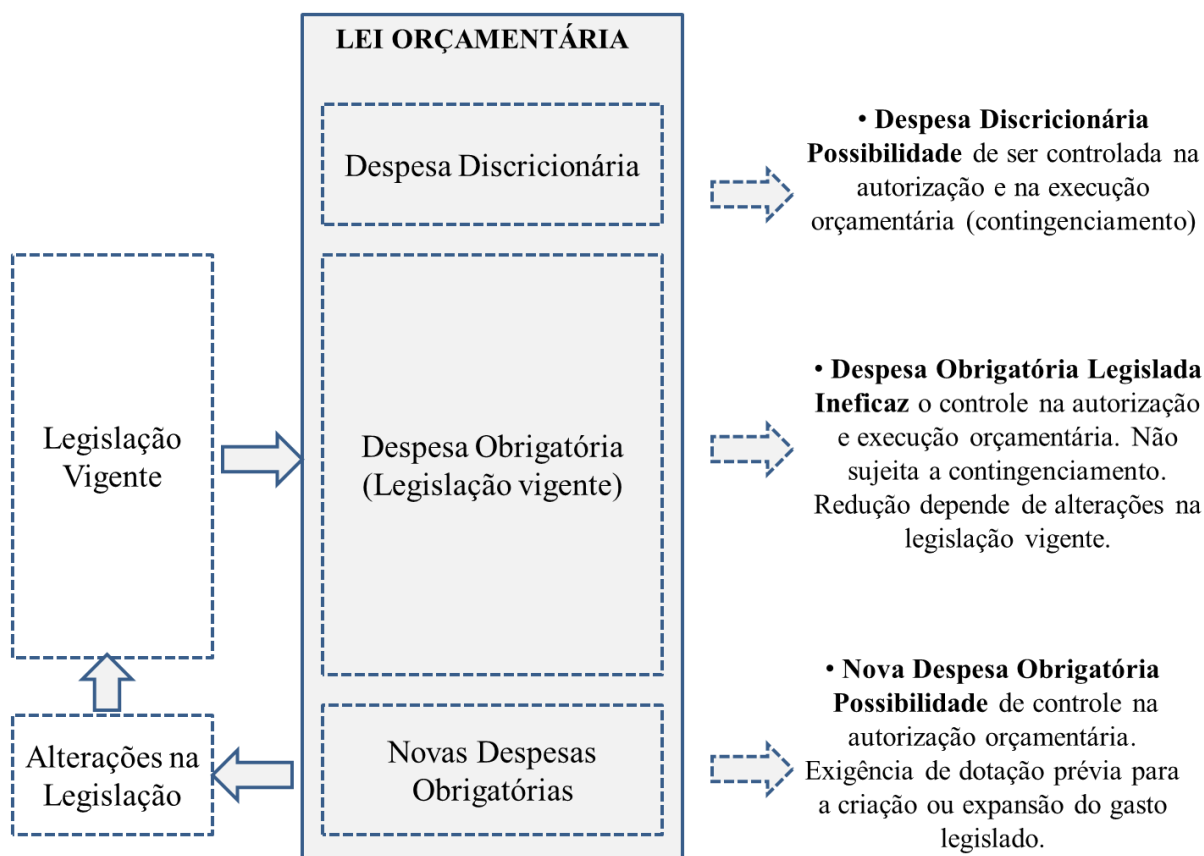


CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

De outra parte, já existem mecanismos na Constituição e na LRF que permitem o controle prévio, via orçamento, do gasto obrigatório, mas apenas das “novas despesas obrigatórias”, como ilustrado na Figura seguinte. Isso se torna possível ao se cumprir a exigência de se comprovar a prévia adequação orçamentária e financeira (existência de prévia dotação orçamentária ou fonte de custeio) como condição de admissibilidade de nova legislação (que cria ou expande despesa obrigatória arts. 167, II, 1169, § 1º e 195, § 5º da CF, arts 16 e 17 da LRF). Observe-se que a eficácia desse tipo de controle exige projeções fidedignas e realistas das disponibilidades orçamentárias e o cumprimento da disciplina fiscal pelos Poderes.

Figura – Eficácia do Controle das Despesas no Processo Legislativo-Orçamentário





CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

A fim de verificar o comportamento das despesas ao longo dos exercícios, mantida a legislação atual, projetaram-se os limites das despesas primárias dos anos subsequentes, nos termos propostos pela PEC. A base foi construída a partir das dotações autorizadas no exercício de 2016. A Tabela 6 apresenta os parâmetros de atualização da base de cálculo e para as projeções.

Tabela 6 – Parâmetros para atualização da base

Parâmetros	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
IPCA acumulado	7,29%	5,50%	5,00%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%
Pessoal e Encargos	9,00%	9,00%	9,00%	9,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
RGPS	13,93%	13,14%	9,52%	9,39%	8,94%	7,80%	8,62%	8,57%	8,48%	7,42%
LOAS	7,72%	14,37%	8,14%	8,71%	9,53%	7,96%	7,96%	8,23%	8,23%	8,49%

A estimativa do IPCA tomou como base para os próximos três anos os dados do Boletim Focus de 24/06/2016, e, nos anos subsequentes, o valor de 4,5% a.a.. Para as despesas com pessoal e encargos, foram considerados os reajustes da remuneração do servidor recentemente aprovados, em média de 6,0% a.a. até 2019, e crescimento vegetativo de 3,0% a.a.. No caso dos benefícios previdenciários, levou-se em conta a variação de despesa constante do anexo IV.6 do PLDO 2017, que trata das projeções atuariais do RGPS. Quanto aos benefícios da LOAS, foram considerados dos dados constantes do anexo IV.9 do PLDO 2017, até o exercício de 2019. A partir daí, a evolução das despesas foi estimada com base na variação média dos benefícios entre 2016 e 2019.

Para a apuração da despesa no ano-base de 2016 utilizada no cálculo dos limites, foram excluídas aquelas indicadas no § 6º do art. 102 do ADCT¹³, com redação dada pela PEC 241/16, exceto quanto às despesas com realização de eleições pela justiça eleitoral e aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Com esses pressupostos e para efeito de simulação do efeito das regras da PEC 241/16, mantida a legislação vigente, chegou-se à tendência da distribuição de recursos mostrada na Tabela 7 a seguir.

¹³ Nessa simulação foram deduzidas as seguintes despesas: transferências constitucionais por repartição de receita; a compensação financeira para os estados, municípios, Distrito Federal e órgãos da administração direta da União pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva; contribuições sociais para complemento da atualização monetária em contas vinculadas do FGTS; créditos extraordinários; complementação da União ao FUNDEB; as cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação; Fundo Constitucional do Distrito Federal.

1

Tabela 7 - Limites estabelecidos por poder e por órgão para os orçamentos fiscal e da seguridade social

Itens	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Despesas Primárias Limitadas ao Teto	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
I. Poder Executivo	95,76%	95,76%	95,76%	95,76%	95,76%	95,76%	95,76%	95,76%	95,76%	95,76%
1. Pessoal e Encargos	17,84%	18,12%	18,72%	19,43%	19,16%	18,88%	18,61%	18,34%	18,08%	17,82%
2. Benefícios do RGPS	41,37%	43,63%	45,29%	47,18%	49,19%	50,74%	52,74%	54,80%	56,88%	58,47%
3. LOAS (BPC/RMV)	3,87%	4,12%	4,22%	4,37%	4,58%	4,73%	4,89%	5,07%	5,25%	5,45%
4. Demais obrigatórias e discricionárias	32,69%	29,89%	27,52%	24,77%	22,83%	21,40%	19,51%	17,55%	15,55%	14,02%
II. Poder Legislativo	0,89%	0,89%	0,89%	0,89%	0,89%	0,89%	0,89%	0,89%	0,89%	0,89%
1. Pessoal e Encargos	0,73%	0,74%	0,77%	0,80%	0,78%	0,77%	0,76%	0,75%	0,74%	0,73%
2. Demais obrigatórias e discricionárias	0,16%	0,14%	0,12%	0,09%	0,10%	0,11%	0,12%	0,13%	0,15%	0,16%
III. Poder Judiciário	2,88%	2,88%	2,88%	2,88%	2,88%	2,88%	2,88%	2,88%	2,88%	2,88%
1. Pessoal e Encargos	2,24%	2,28%	2,35%	2,44%	2,41%	2,37%	2,34%	2,31%	2,27%	2,24%
2. Demais obrigatórias e discricionárias	0,64%	0,60%	0,53%	0,44%	0,47%	0,51%	0,54%	0,57%	0,61%	0,64%
IV. Ministério Público da União	0,43%	0,43%	0,43%	0,43%	0,43%	0,43%	0,43%	0,43%	0,43%	0,43%
1. Pessoal e Encargos	0,32%	0,33%	0,34%	0,35%	0,34%	0,34%	0,33%	0,33%	0,32%	0,32%
2. Demais obrigatórias e discricionárias	0,11%	0,11%	0,10%	0,08%	0,09%	0,09%	0,10%	0,10%	0,11%	0,11%
V. Defensoria Pública da União	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%
1. Pessoal e Encargos	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
2. Demais obrigatórias e discricionárias	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%

Fonte: Siga Brasil, em 11 de agosto de 2016.

Elaboração: CONOF/CD.

Obs.: Os valores indicados para as despesas não são limites, mas expectativas de gastos que devem estar contidos nos limites de cada Poder e órgão. Foram inseridos para demonstrar o efeito sobre as outras despesas.

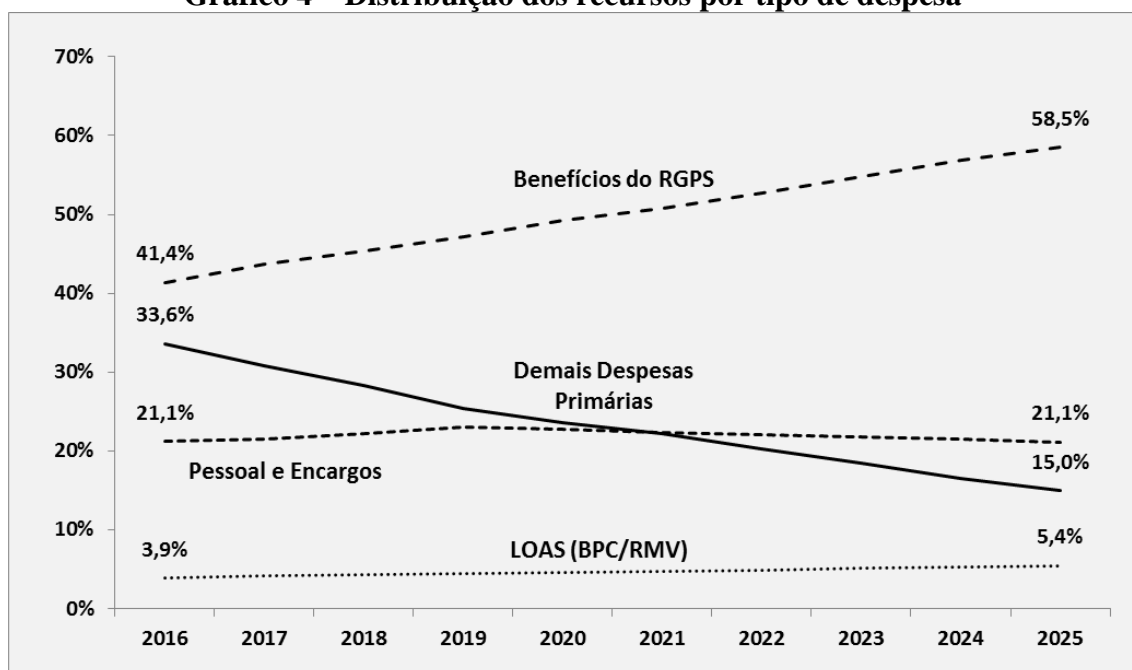
2

A **Tabela 7** mostra, em termos relativos, os limites de cada Poder e órgão em relação ao conjunto das despesas primárias que compõem os orçamentos fiscal e da seguridade social da União. Adicionalmente, dentro de cada Poder e órgão, foi indicada, para alguns agregados de despesas, a expectativa de sua evolução, mantida a atual legislação. Como os benefícios previdenciários e assistenciais crescem mais que proporcionalmente do que o valor do limite do Executivo, as mesmas tendem a provocar redução acentuada das demais despesas.

Vale destacar, em relação às despesas com benefícios previdenciários e assistenciais, que a Constituição assegura a preservação do poder aquisitivo dos mesmos¹⁴. Além disso, independentemente desse reajuste, tais despesas sofrem aumentos ano após ano em função do crescimento vegetativo. Por conseguinte, a tendência é a de que o aumento desses gastos seja superior ao da inflação medida pelo IPCA, se mantida a atual legislação.

O **Gráfico 4** a seguir ilustra a pressão exercida pelas despesas previdenciárias e assistenciais sobre as demais, se não forem contidas. Enquanto as despesas com pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais aumentam sua participação na composição dos orçamentos da União, as demais despesas primárias teriam que caminhar na direção inversa.

Gráfico 4 – Distribuição dos recursos por tipo de despesa



Fonte: Siga Brasil e PLDO 2017.
Elaboração: CONOF/CD

As “demais despesas primárias” indicadas no gráfico compõem-se de despesas discricionárias e também de outras obrigatórias. Incluem-se nas mesmas aquelas destinadas às áreas de saúde e educação, que têm montante mínimo constitucional. Também concorrerão nessa fatia do orçamento, o conjunto de gastos relevantes, tais como bolsa-família, seguro desemprego, abono salarial, apoio financeiro aos municípios, investimentos em infraestrutura e programações decorrentes de emendas individuais.

¹⁴CF/88, art.201, § 4º; e art.7º, IV, c/c art.203, V.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

Por se tratar de despesas destinadas às políticas públicas de interesse da sociedade, seu encolhimento poderá se deparar com resistências de segmentos prejudicados, o que sinaliza grande esforço político de negociação na alocação de recursos.

Vale lembrar que, desde a redemocratização do país, a União sofre pressões sociais para o atendimento de suas demandas. E que, ao longo do tempo, foram estabelecidas regras de garantia com forte cunho social, a exemplo das aplicações mínimas em áreas protegidas e dos ganhos reais do salário mínimo. Para suportar o aumento dos gastos recorria-se, quando necessário, à emissão de moeda, até 1994, e depois, à elevação da carga tributária.

As medidas com vistas ao equilíbrio fiscal, a exemplo da LRF, só foram implementadas depois de momentos de crise, mesmo assim com a oposição de alguns setores.

Mesmo na vigência dessa lei complementar, observou-se, nos últimos anos, a fragilização da disciplina e prudência fiscais em todos os entes da federação, tornando-se comum a adoção de interpretações (“contabilidade criativa”¹⁵) que permitiram ampliar a despesa pública a despeito de previsão legal contrária.

A PEC 241/16 carrega a intenção de enfrentar essas dificuldades e romper paradigmas na gestão fiscal, com foco na despesa pública. O momento é oportuno, pois o cenário econômico e fiscal reduziu a margem para aumento de tributos, já que a carga tributária se encontra em patamar considerado elevado.

O **Gráfico 5** a seguir possibilita afirmar que o montante de receitas primárias tem se mostrado inferior ao das despesas primárias desde 2014, e continua assim no corrente exercício. Até junho de 2016 arrecadou-se R\$ 540,0 bilhões, deduzidas as transferências constitucionais, contra um montante de despesas primárias da ordem de R\$ 572,5 bilhões. Déficits primários, a exemplo do ocorrido no 1º semestre de 2016, fazem com que a União tenha que emitir maior quantidade de títulos, para além daqueles necessários ao refinanciamento da dívida, além de precisar oferecer juros maiores aos credores.

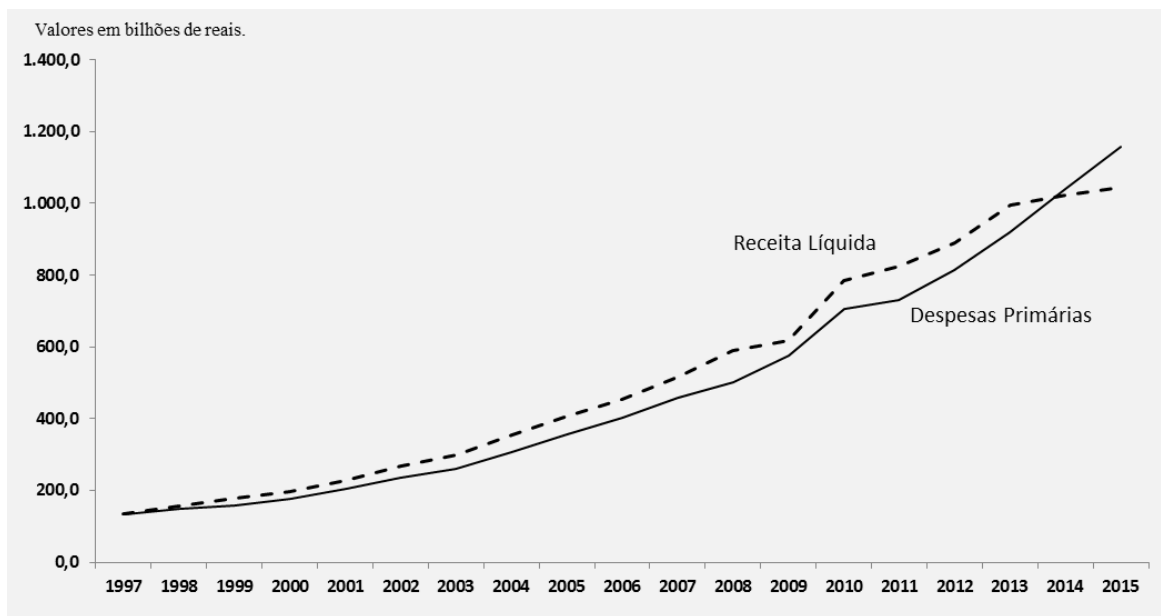
¹⁵ A exemplo da desconsideração das despesas com inativos e pensionistas nos limites com pessoal, do descumprimento dos requisitos para aumento de despesa obrigatória (e na concessão de renúncia de receita), e da utilização indevida dos bancos públicos, estatais e fundos de pensão.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

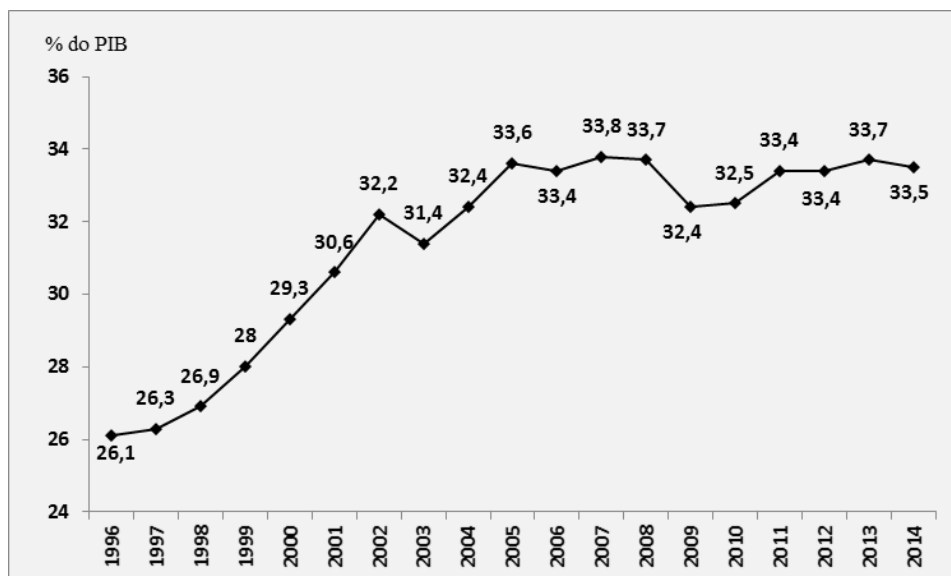
Gráfico 5 - Receitas Primárias vs. Despesas Primárias



Fonte: STN.
Elaboração: CONOF/CD.

Observe-se no **Gráfico 6** que a carga tributária no final da década de 90 estava abaixo de 28,0% do PIB; atualmente, encontra-se acima de 35,0% do PIB, o que sinaliza para a dificuldade de se aumentar tributos.

Gráfico 6 – Carga Tributária



Fonte: ASSEC/Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
Elaboração: CONOF.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

Diante desse cenário, e consideradas as premissas da PEC, o controle da despesa primária por Poder e órgão é uma medida importante do ponto de vista fiscal, mas não suficiente. Se não acompanhada de outras iniciativas, especialmente daquelas destinadas ao controle das demais despesas obrigatórias, levará a um impasse, por pressionar demasiadamente um conjunto de despesas primárias relevantes ao funcionamento do Estado.

As primeiras despesas atingidas pelos limites serão as discricionárias. Uma parcela dessas é representada por gastos com custeio das unidades administrativas. Em função dos elevados contingenciamentos nos últimos anos, esses itens já se encontram em níveis relativamente baixos. Outra parcela das despesas discricionárias é representada por um conjunto de programas e ações finalísticas destinados à entrega direta de bens e serviços pelo estado à sociedade, em especial os investimentos públicos.

Portanto, a PEC deve ser acompanhada de outras medidas que possibilitem a recuperação econômica e o ajuste fiscal de maneira mais duradoura, valendo-se não apenas das limitações na gestão de pessoal. As reformas administrativa, tributária e previdenciária¹⁶ devem ser pensadas de forma integrada para viabilizar a ação do Estado sem desorganizar as contas públicas.

De acordo com o governo, a aprovação das reformas poderá transformar o cenário atual em um ambiente favorável ao investimento pelo setor privado, com a queda na taxa de juros e a conseqüente retomada do crescimento da economia, essencial para o sucesso do novo regime.

IV.3. A PEC, os Demais Poderes e o MPU/DPU

A PEC estabelece limite individualizado para as despesas primárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público e da Defensoria Pública. A Constituição de 1988, para assegurar a autonomia orçamentária e financeira dos demais Poderes e MP/DP, criou salvaguardas de modo que os mesmos não viessem a se tornar dependentes do Executivo, que tem o poder de iniciativa em matéria orçamentária, além de responsável pelo Tesouro Nacional. De outro lado, essa autonomia não poderia representar direito ilimitado aos meios financeiros do estado, razão pela qual a Constituição atribuiu à LDO relevante papel na definição dos parâmetros e diretrizes para a elaboração das leis orçamentárias desses órgãos.

Observe-se que, aprovado o orçamento para os Poderes Legislativo e Judiciário, e para o Ministério Público e a Defensoria Pública, os recursos financeiros correspondentes às respectivas dotações devem obrigatoriamente ser entregues aos mesmos até o dia 20 de cada mês, em duodécimos (art. 168 da Constituição).

¹⁶ Quanto à reforma da previdência, deve-se atentar, especialmente, sobre as distorções que existem no sistema e a mudança demográfica que se verifica na população brasileira, a fim de observar o equilíbrio financeiro e atuarial.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

A PEC nº 241/2016, ao fixar limite individualizado de gastos para os demais Poderes e órgãos com autonomia financeira e orçamentária, procurou harmonizar essa disposição com o já estabelecido na Constituição. Nesse sentido, o § 2º do art. 102 do ADCT, com a redação dada pela PEC, estabelece que os limites e parâmetros que vierem a ser estipulados nas futuras LDOs, na forma do art. 51, caput, inciso IV (Câmara dos Deputados), do art. 52, caput, inciso XIII (Senado Federal), do art. 99, § 1º (Poder Judiciário), do art. 127, § 3º (Ministério Público), e do art. 134, § 3º (Defensoria Pública), todos da Constituição, não poderão ser superiores aos fixados nos termos previstos neste artigo.

No que tange à preservação do equilíbrio dos Poderes, o ajuste fiscal proposto atinge todos os Poderes e órgãos de forma isonômica, sendo que as diferenciações atribuídas ao Executivo são justificáveis.

De outro lado, algumas críticas são feitas quanto à possibilidade de que os limites para os demais Poderes possam prejudicar funções voltadas diretamente aos objetivos da União. O orçamento é o meio pelo qual os recursos são alocados para permitir o funcionamento dos órgãos e a prestação de serviços públicos à sociedade, buscando atingir os objetivos da União. A definição *a priori* de limites orçamentários a serem observados nas LDOs, de forma individualizada, privilegia a atuação segmentada dos Poderes em detrimento de um planejamento compartilhado.

Como se viu, a Constituição já estabelece que cada uma das Instituições em comento deve balizar sua proposta orçamentária de acordo com os limites fixados conjuntamente na lei de diretrizes orçamentárias, o que envolve um processo de planejamento e negociação, permitindo-se avaliações, controles e ajustes de rumo.

Se cada Poder e órgãos com autonomia orçamentária e financeira tiver seus recursos pré-fixados, a elaboração dos respectivos orçamentos tenderá a ser fixada com ênfase nos interesses institucionais, e não na convergência com os objetivos da União. Isso significa, em termos orçamentários, que Poderes e Órgãos podem se colocar acima da própria União, cujo orçamento seria a adjunção de 5 (cinco) orçamentos públicos.

IV.4. Impactos da alteração do piso nas áreas da Educação e Saúde

A adoção da PEC tem como premissa, como já foi dito, o fato de que a trajetória da despesa pública no País é insustentável, o que pode ser constatado a partir do exame da evolução da dívida bruta e dos déficits primários. Com base nisso, prevê um teto para a despesa primária total, por Poder e Órgão com autonomia, tendo como referência os valores pagos em 2016 corrigidos pelo IPCA.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

No caso das despesas nas áreas de educação e saúde, a PEC, adicionalmente, procura conciliar a necessidade de fixação de tetos globais para a despesa primária com a existência de mínimos constitucionais em áreas protegidas.

Com esse propósito, no seu período de vigência, ao mesmo tempo: a) suspende o atual mecanismo de fixação das aplicações mínimas de recursos nessas áreas, como consta dos arts.198 e 212 da Constituição; e, b) passa a garantir a aplicação mínima em valores considerados compatíveis com o presente cenário fiscal, ou seja, adotando como referência os pisos de 2016, devidamente corrigidos pelo IPCA nos anos seguintes.

De acordo com o governo, a mudança da regra não impede a alocação de recursos adicionais ao piso assim definido. Ademais, em termos reais, o novo mecanismo permite manter os montantes mínimos de saúde e educação mesmo em períodos de crise econômica e queda de receita.

Conforme a Exposição de Motivos da PEC, a alteração proposta se justifica pela necessidade de se evitar que, nos momentos de forte expansão econômica, seja obrigatório o aumento de gastos nessas áreas e, quando da reversão do ciclo econômico, tenha que se desacelerar. Segundo o governo, a vinculação aumenta os problemas fiscais e é fonte de ineficiência na aplicação de recursos públicos. Além do que a PEC não impediria que o Congresso Nacional definisse montantes superiores ao novo piso da saúde e educação, observado o limite global da despesa.

A PEC 241 afasta a vinculação dos gastos de saúde e educação com o crescimento da receita. De acordo com as regras vigentes, o valor mínimo que deve ser aplicado em saúde, no ano de 2016, corresponde a 13,2% da receita corrente líquida do respectivo exercício. Essa alíquota é aumentada ao longo dos anos até atingir 15% em 2020, que permanecerá para os exercícios seguintes nos termos do art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e do art. 198, I, da Constituição Federal. Para a educação, o montante mínimo equivale a 18% da receita de impostos, conforme art. 212 da Lei Fundamental.

A PEC utiliza como base de cálculo o montante mínimo calculado para a área de saúde e educação no exercício de 2016, conforme as normas em vigor. O novo mínimo assim definido passa a ser corrigido anualmente pelo IPCA acumulado entre janeiro e dezembro do exercício imediatamente anterior.

Em atendimento às solicitações de trabalho são apresentadas simulações para mostrar como teria sido a evolução dos pisos se o método de correção da PEC 241 estivesse vigente desde 2010 até o presente exercício. Saliente-se que a União tem aplicado valores superiores ao mínimo constitucional na área de educação. Na área da saúde, a União tem



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

aplicado apenas os valores mínimos, ressalvado o exercício de 2016, primeiro ano de vigência da apuração do piso com base na apuração da receita corrente líquida (EC nº 86/2015).

Paralelamente, são mostradas também projeções para avaliar o impacto na alteração das aplicações mínimas, dentro de certas premissas, no período de 2016 a 2025. Tanto no caso da educação como na saúde, como será exposto, as diferenças entre os mínimos constitucionais e os propostos pela PEC podem se ampliar com a retomada do crescimento econômico.

Cumprе salientar que autoridades do governo alertam¹⁷ que não se pode comparar cenários, retrospectivos ou prospectivos, que mostram a diferença entre a aplicação do método da PEC com aquele ocorrido ou sua tendência. Isso porque tanto o PIB como as receitas que servem de base de cálculo para os pisos teriam crescido, ou crescerão de forma desigual. Ou seja, sem a PEC 241, o menor crescimento econômico faz com que o PIB e as receitas fiquem menores.

O parecer de admissibilidade e constitucionalidade da PEC 241/2016, aprovado na CCJC da Câmara dos Deputados¹⁸, foi no sentido de que a PEC continua mantendo, no texto permanente da Constituição, o atual sistema de vinculação de receitas a despesas com saúde e educação. Sendo que, na alteração transitória promovida, continuaria existindo a aplicação mínima, porém em montantes compatíveis com o atual cenário fiscal. E que não haveria prejuízo à continuidade do serviço público, se considerado que, sem a PEC, perduraria o cenário de crise e de queda de receita pública.

Ainda na CCJC, registre-se o debate jurídico acerca da convivência dos ditames do ajuste fiscal com a necessidade de o Estado manter o atendimento de despesas relacionadas à concretização dos direitos sociais da Constituição. O chamado princípio do não retrocesso¹⁹ limitaria a liberdade de se alterar, de forma significativa, a legislação protetiva de direitos sociais, antes de exauridos todos os outros meios ao alcance do Estado. Diante dessa percepção, e dado o longo período de vigência da PEC, pode ser considerada a possibilidade

¹⁷ CAE-SF. Debate sobre a PEC 241/2016. Disponível em:

<http://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacaoaudiencia?id=8416>

¹⁸ Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1479001&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+241/2016. Acesso em 21 ago 2016.

¹⁹ Nas discussões sobre a admissibilidade da PEC 241, de 2016, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, da Câmara dos Deputados, foram apresentados votos em separado dos Deputados Chico Alencar (PSOL-RJ) e Ivan Valente (PSOL-SP). Alega-se, em suma, que os pisos constitucionais não poderiam ser atingidos como feito pela PEC, pois representam direitos e garantias individuais. O voto em separado dos Deputados Daniel Almeida (PCdoB-BA) e Rubens Pereira Júnior (PCdoB-MA), critica a vedação ao aumento real de recursos nos serviços públicos em geral, sendo que a PEC não poderia alterar de forma radical os critérios mínimos específicos de proteção na saúde e educação, nem reduzir a aplicação *per capita* desses recursos.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

de, adotadas as medidas de emergência e estabilizado o quadro fiscal, serem permitidos ajustes nos pisos que levem em conta, por exemplo, o aumento da demanda populacional.

IV.4.1. Simulação na área de Educação

O art. 212 da Constituição determina que, anualmente, a União aplique em despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)²⁰, no mínimo 18% da receita líquida de transferências (receita de impostos deduzida de transferências constitucionais a Estados e Municípios).

Para verificação do cumprimento do referido limite constitucional de gasto mínimo com educação pela União, o Tesouro Nacional elabora e publica, no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal (RREO), demonstrativo das receitas e despesas com MDE, em conformidade com o art. 72 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB.

A averiguação do cumprimento do mínimo se faz em relação às despesas liquidadas, com acréscimo, ao final do exercício, do montante inscrito em restos a pagar não-processados²¹, com base em informações realizadas e registradas no SIAFI pelos órgãos e entidades da Administração Pública.

A **Tabela 8** a seguir apresenta os gastos com MDE – tanto pela aplicação mínima de 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI) quanto pela aplicação que efetivamente vem ocorrendo – em comparação à metodologia prevista pela PEC, caso a regra tivesse sido aplicada desde 2010 com vigência a partir de 2011.

²⁰ A LDB, Lei nº 9.394/96, considera, em seu art. 70, como de manutenção e desenvolvimento do ensino, as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

²¹ Restos a pagar não-processados são despesas empenhadas, que, embora não tenham alcançado a fase da liquidação, são consideradas gastos do exercício financeiro do empenho por força de dispositivo legal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

Tabela 8 - MDE - Piso CF x PEC 241/16 - Simulação 2010 a 2016

Valores em bilhões de reais.

Ano	Receita Líq. de Impostos (RLI)	Piso Atual (18% da RLI) (a)	Piso PEC (IPCA) (b)	Diferença Piso (PEC e CF/18%) (c=b-a)	Aplicação em MDE (executado) (d)
2010 ⁽¹⁾	173,5	31,2	31,2	-	33,7
2011	205,5	37,0	33,0	-4,0	39,8
2012	218,8	39,4	35,2	-4,2	56,0
2013	239,1	43,0	37,2	-5,8	53,9
2014	245,5	44,2	39,4	-4,8	56,8
2015	258,6	46,5	42,0	-4,5	59,4
2016 ⁽²⁾	259,7	46,7	46,5	-0,2	59,7

Elaboração: CONOF/CD em 30-jun-2016

Fonte: Tesouro Nacional - Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de 2010 a 2015.

Estatísticas consolidadas /mediana junho/2016)

PIB real: BACEN e CONOF/CD

(1) RIL em 2010 foi acrescida da dedução da DRU (R\$ 14,0 bi) para permitir comparação equânime com os demais exercícios, uma vez que, a partir de 2011, a DRU deixou de incidir sobre recursos destinados à educação. Por conseguinte, também foram ajustados os valores da aplicação mínima (18% sobre a RLI sem a DRU) e a aplicação em MDE executada na mesma proporção constante do RRE (19,4 % da RLI sem a DRU).

(2) RLI estimada para 2016 com base no decreto de limitação de empenho (Decreto nº 8.784 de 7/6/2016). Já a estimativa do MDE executado em 2016 foi de 23% da RLI, com base na média dos 2 últimos exercícios.

Da análise da **Tabela 8** anterior, observa-se que o critério de correção da PEC 241 aplicado desde 2010 implicaria piso menor para a educação. A Tabela mostra também que as aplicações na educação, no período em análise, superaram o valor mínimo.

Os valores mínimos definidos pela PEC tornar-se-iam vantajosos apenas diante de um cenário de queda real da arrecadação de impostos.

A **Tabela 9** seguinte apresenta a projeção dos valores correspondentes ao piso constitucional de 18 % da Receita Líquida de Impostos - RLI para a Educação (piso atual) com aquele proposto pela PEC 241/2016. A RLI foi estimada para 2016 com base no decreto de limitação de empenho (Decreto nº 8.784 de 7/6/2016). Para os demais exercícios, a receita foi estimada com base na variação projetada do PIB real e do IPCA.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

Tabela 9 - MDE x PEC 241/16 - Projeção 2016 a 2025

Valores em bilhões de reais.

Ano	Receita Líq. de Impostos (RLI) ⁽¹⁾	Piso CF (18% da RLI) (a)	Piso PEC (b)	Diferença Pisos (c=b-a)
2016	259,7	46,7	46,7	
2017	276,7	49,8	50,2	0,4
2018	296,4	53,3	52,9	-0,4
2019	315,9	56,9	55,6	-1,3
2020	336,7	60,6	58,1	-2,5
2021	359,8	64,8	60,7	-4,1
2022	384,4	69,2	63,4	-5,8
2023	411,8	74,1	66,3	-7,8
2024	442,1	79,6	69,2	-10,4
2025	475,9	85,7	72,4	-13,3

Elaboração: CONOF/CD

Fonte: Projeção 2017 a 2025 variação PIB real e IPCA. IPCA Expectativa mercado séries históricas-Bacen; PIB real e IPCA (projeção): Relatório Focus-Bacen (até 2020) e Conof/CD com base Focus-Bacen (2012 a 2025).

(1) RLI estimada para 2016 com base no decreto de limitação de empenho (Decreto nº 8.784 de 7/6/2016). Para os demais exercícios, estimou-se pela variação projetada do PIB real e inflação pelo IPCA.

A projeção mostra que, para 2017, não se vislumbra redução do piso na aplicação em despesas de MDE, tendo em vista a tendência de queda da receita. Entretanto, a partir de 2018, caso a economia se recupere, já começaria a haver redução relativa do piso destinado à educação, diferença que cresce nos exercícios seguintes.

Portanto, de acordo com as premissas adotadas, a aplicação do art. 104 do ADCT, proposto pela PEC 241/2016, tenderia a reduzir o piso da União destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Saliente-se, no entanto, que a União tem aplicado valores superiores ao mínimo constitucional. Tal realidade decorre de política de Estado estabelecida pela Constituição que assegura a educação como direito social, a ser ofertado pelo Poder Público de forma obrigatória e gratuita.

As projeções indicam que o impacto na alteração das aplicações mínimas em manutenção e desenvolvimento do ensino, de 18% da receita líquida de impostos para correção pelo IPCA a partir de 2016 (art. 104 da PEC), pode não representar significativa redução nos valores mínimos referenciais. Em valores reais, deflacionados e relativos a 2016, as aplicações mínimas estariam reduzidas em R\$ 32,2 bilhões ao longo dos próximos 10 anos, ou cerca de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

R\$ 3,2 bilhões anuais para a União, o que não aponta impacto relevante do regime fiscal proposto. As diferenças, no entanto, podem se ampliar com a retomada do crescimento econômico, cenário no qual não se justificaria redução nos mínimos de aplicação em detrimento dos retornos sociais e econômicos advindos de maiores investimentos em educação.

Deve-se salientar, no entanto, que a área de educação pode sofrer perda maior se considerarmos a dificuldade de se manter a tendência histórica de aplicações acima do mínimo constitucional, frente à necessidade de se limitar a despesa primária total. Ocorre que, diante da crise fiscal, cresce a dificuldade de se praticar valores superiores ao piso, e isso poderá ocorrer independentemente da aprovação da PEC.

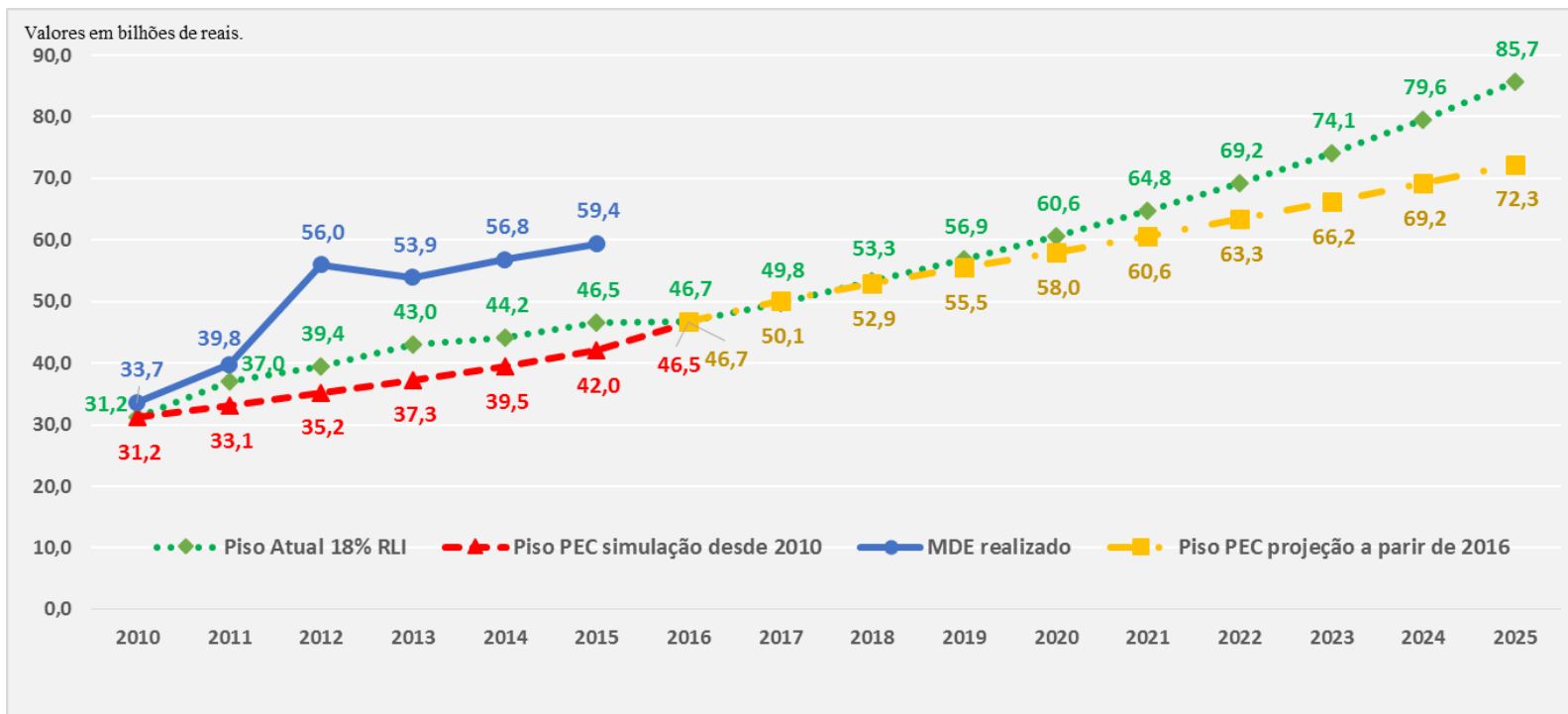
De outro lado, ainda que se possa justificar a redução temporária do ritmo de crescimento das despesas com o piso da educação, em prol do ajuste das finanças públicas, é forçoso reconhecer que o prazo de vinte anos proposto pela PEC parece longo demais. Nesse sentido, em havendo recuperação da economia e da receita, a PEC poderia conter mecanismo a fim de permitir maior rapidez no aproveitamento desse ganho com as políticas educacionais previstas na Constituição e no Plano Nacional da Educação (PNE 2014-2024)²².

Com base nas tabelas apresentadas, os gráficos 7 e 8 seguintes ilustram a evolução do piso da educação em valores correntes, caso a regra da PEC estivesse vigente desde 2010.

Consideradas as premissas adotadas, o piso atual de 18% da RLI mostra-se superior ao da regra da PEC, exceto no período 2016 a 2018, onde praticamente se equivalem. No entanto, no caso de crescimento real da receita nos anos seguintes, aumenta a diferença entre o piso atual e aquele proposto.

²² Em um contexto de necessidade de expansão de gastos em educação e, nos termos do art. 214 da Constituição, a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, estabeleceu o Plano Nacional de Educação 2014-2024, que definiu meta de ampliação dos investimentos públicos em educação em 7% do PIB até o quinto ano de sua vigência e em 10% do PIB até o final do decênio em referência. Os limites estabelecidos são balizadores macroeconômicos para o cumprimento das demais 19 metas prescritas no Plano, voltadas à universalização do ensino, ao acesso à educação profissional e ao ensino superior, ao aumento da escolaridade e da qualificação profissional, à erradicação do analfabetismo e à formação e valorização dos profissionais da educação. Como mecanismo de financiamento foi criado o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), parâmetro para todas as etapas e modalidades da educação básica, que será complementado com recursos financeiros da União a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQ. Em conformidade com o Plano Nacional de Educação, o Plano Plurianual 2016-2019 estabeleceu metas intermediárias para a União, a serem obtidas no quadriênio, alinhadas com as metas decenais previstas no PNE.

Gráfico 7 - MDE - Valores aplicados e pisos constitucionais (valores correntes)



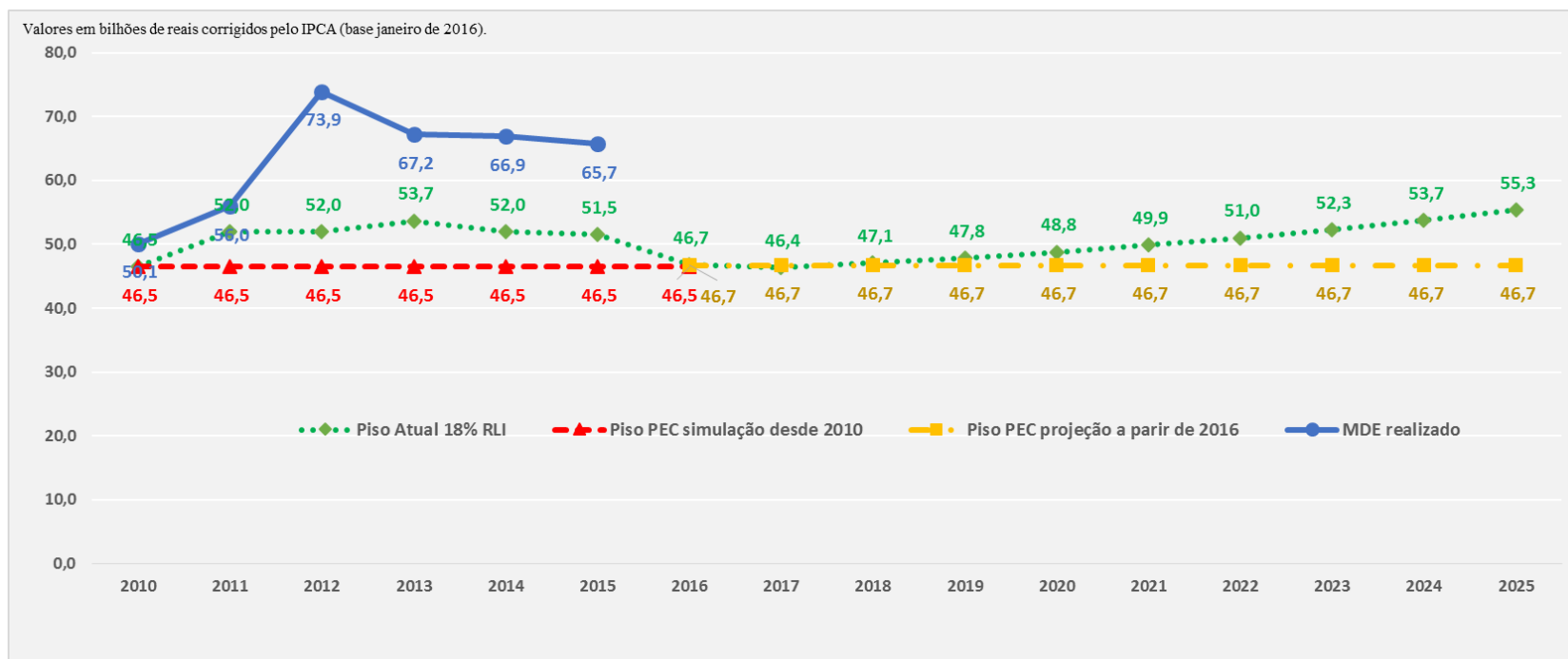
Fonte: Tesouro Nacional - Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de 2010 a 2015.

Elaboração: CONOF/CD.

Obs.: Até junho de 2016 foram aplicados R\$ 29,0 bilhões no MDE.

O **Gráfico 8** seguinte apresenta a evolução dos pisos em valores constantes (2016), o que permite melhor comparação. Como visto, as diferenças tornam-se maiores na medida em que o tempo passa. A aplicação da PEC faz com que as despesas se mantenham constantes, em termos reais. A aplicação do método de correção da PEC desde 2010, em relação à regra atual, mostra que o novo método revela-se vantajoso em períodos de baixo crescimento e perda de receita. Se houver crescimento a partir de 2018, como mostrado na simulação, aumenta a diferença entre o piso atual e aquele previsto pela PEC.

Gráfico 8 - MDE - Valores aplicados e pisos constitucionais - valores corrigidos pelo IPCA (base janeiro de 2016)



Fonte: Tesouro Nacional - Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de 2010 a 2015.
 Elaboração: CONOF/CD.
 Obs.: Até junho de 2016 foram aplicados R\$ 29,0 bilhões no MDE.

IV.4.2. Simulação na área da Saúde

Até a promulgação da recente Emenda Constitucional do Orçamento Impositivo (EC nº 86, de 2015), o valor mínimo de aplicação anual em saúde era apurado a partir do “*empenhado no exercício financeiro anterior acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual*” (regra prevista no art. 77 do ADCT e no art. 5º da LC nº 141, de 2012). Tal regra foi revogada pela citada emenda que impôs novo modelo de apuração.

O novo regramento passou a vigor no ano em curso (2016) e determinou que o mínimo federal fosse apurado a partir da “receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15%” (cf. nova redação do art. 198, §2º, I, da Constituição). A EC nº 86, de 2015, contudo, concedeu até cinco anos para que a União alcançasse progressivamente uma aplicação equivalente a 15% da RCL.

Art. 2º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal será **cumprido progressivamente**, garantidos, no mínimo:

I - 13,2% (treze inteiros e dois décimos por cento) da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

II - 13,7% (treze inteiros e sete décimos por cento) da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

III - 14,1% (quatorze inteiros e um décimo por cento) da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

IV - 14,5% (quatorze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

V - 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.” (grifo nosso)

A PEC nº 241, de 2016, propõe nova alteração na regra de apuração do piso federal de aplicação em saúde. No novo modelo, a partir de 2017, as aplicações mínimas corresponderiam ao mínimo aplicado no exercício anterior corrigido pelo IPCA do ano anterior. Portanto, fixa o primeiro montante apurado como aplicação mínima segundo a EC nº 86, de 2015 (13,2% da receita corrente líquida) como base para cálculo do piso da saúde para o período de vigência do Novo Regime Fiscal.

Simulação Ano Base 2010

A título de exemplo, simulamos na Tabela 10 os valores dos pisos a partir de 2010 segundo: “a regra de apuração da época” e “o modelo proposto na PEC 241 a partir de 2010 (ano base 2010)”. Como se pode verificar, caso a referida PEC houvesse sido adotada em 2010, teria sido garantido montante de recursos bastante inferior ao que foi efetivamente aplicado no período.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

Tabela 10 –Diferenças no piso da saúde com a vigência da PEC em 2010
(RCL de 2016=R\$ 639,8 bilhões)

Valores em bilhões de reais.

Ano	RCL	ASPS (segundo legislação vigente)		ASPS (estimativa de aplicação em ASPS caso a regra constante da PEC houvesse sido adotada em 2010 para aplicação a partir de 2011)		Diferença (A-B)
		ASPS (A) ⁽¹⁾	% da RCL	ASPS (B)	% da RCL	
2010	499,9	62,0	12,4%	62,0	12,4%	0,0
2011	558,7	72,3	12,9%	65,6	11,7%	-6,7
2012	616,9	78,2	12,7%	69,9	11,3%	-8,3
2013	656,1	83,1	12,7%	74,0	11,3%	-9,1
2014	641,6	91,9	14,3%	78,3	12,2%	-13,6
2015	674,5	100,1	14,8%	83,4	12,4%	-16,7
2016 ^{(2); (3)}	639,8	84,5	13,2%	92,3	13,8%	7,8

Fonte: Siga Brasil/Siafi.

(1) Valores empenhados em ASPS de 2010 a 2015: apurados segundo a regra do art. 77 do ADCT e do art. 5º da LC 141, de 2012, e valor mínimo de aplicação calculado segundo a EC nº 86, de 2015 (13,2% da

(2) Valor da RCL para 2016 estimado pela CONOF/CD de R\$ 639,8 bilhões.

(3) O primeiro exercício de aplicação da EC nº 86, de 2015, ocorre em 2016 com a fixação de 13,2% da receita corrente líquida como parâmetro de apuração do mínimo da saúde.

É importante destacar que o novo modelo importa valor de piso superior ao apurado segundo a regra vigente no ano em curso (2016). Entretanto, se trata do primeiro exercício em que a apuração do piso será promovida com base na EC nº 86, de 2016; ou seja, em que terá a aplicação mínima corresponderá a 13,2% da receita corrente líquida (RCL)²³.

Simulação Ano Base 2016

Por sua vez, com a aprovação da PEC 241 em 2016, e sua incidência a partir de 2017, a apuração do piso da saúde passará a tomar o percentual mínimo de 13,2% constante da regra de transição da EC nº 86, de 2015, como base de apuração do piso para todo o período de vigência do Novo Regime.

Nas tabelas III e IV, são apresentadas as estimativas do Setor em relação aos pisos para os exercícios de 2017 a 2025 a partir da incidência da citada regra.

²³ Para o cálculo da aplicação de 2016, a RCL considerada é de R\$ 639,8 bilhões



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

Tabela 11 - Diferenças no piso do Setor com a Incidência da PEC a partir de 2017
(RCL de 2016=R\$ 639,8 bilhões)

Valores em bilhões de reais.

Ano	RCL ^{(2); (3)}	ASPS (segundo legislação vigente)		ASPS (estimativa de aplicação em ASPs com a vigência da PEC em 2016 e a aplicação a partir de 2017)		Diferenças
		ASPS ⁽¹⁾	% da RCL	ASPS pelo IPCA	% da RCL	
2016	639,8	84,5	13,2%	84,5	13,2%	0,0
2017	681,8	93,4	13,7%	90,6	13,3%	-2,8
2018	730,2	103,0	14,1%	95,6	13,1%	-7,4
2019	857,3	124,3	14,5%	100,4	11,7%	-23,9
2020	913,8	137,1	15,0%	104,9	11,5%	-32,2
2021	976,5	146,5	15,0%	109,6	11,2%	-36,9
2022	1043,4	156,5	15,0%	114,5	11,0%	-42,0
2023	1117,6	167,6	15,0%	119,7	10,7%	-47,9
2024	1200,0	180,0	15,0%	125,1	10,4%	-54,9
2025	1291,6	193,7	15,0%	130,7	10,1%	-63,0

Fonte: Siga Brasil/Siafi.

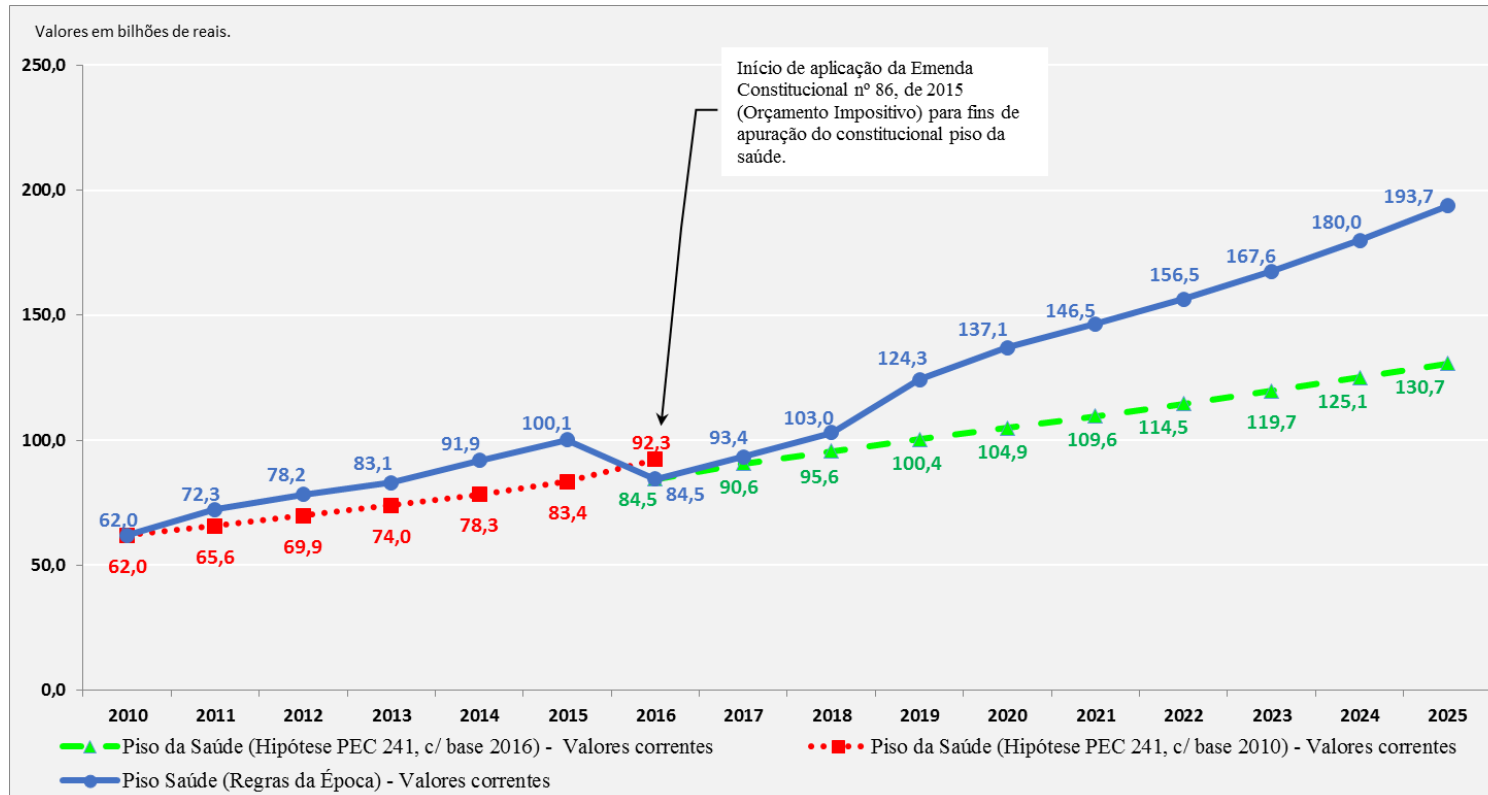
(1) Valor mínimo apurado segundo a EC nº 86, de 2015.

(2) Valor da RCL para 2016 estimado pela CONOF/CD de R\$ 639,8 bilhões;

(3) Valor da RCL entre 2017 a 2025: projeções a partir do IPCA e do crescimento do PIB, conforme parâmetros da presente Nota Técnica, com fatores de ajuste (de 2017 a 2018: 0,1024 e de 2019 a 2025: 0,1128).

O **Gráfico 9** apresenta a efetiva evolução do piso da saúde a partir de 2010 e os valores de piso caso a regra da PEC estivesse vigente a partir de 2011 (ano base 2010), bem como a perspectiva de vigência a partir de 2017 (ano base 2016).

Gráfico 9 - Aplicação Mínima em Saúde - "Regras Vigentes à Época" X "Regras Previstas na PEC 241/2016"
Valores Correntes



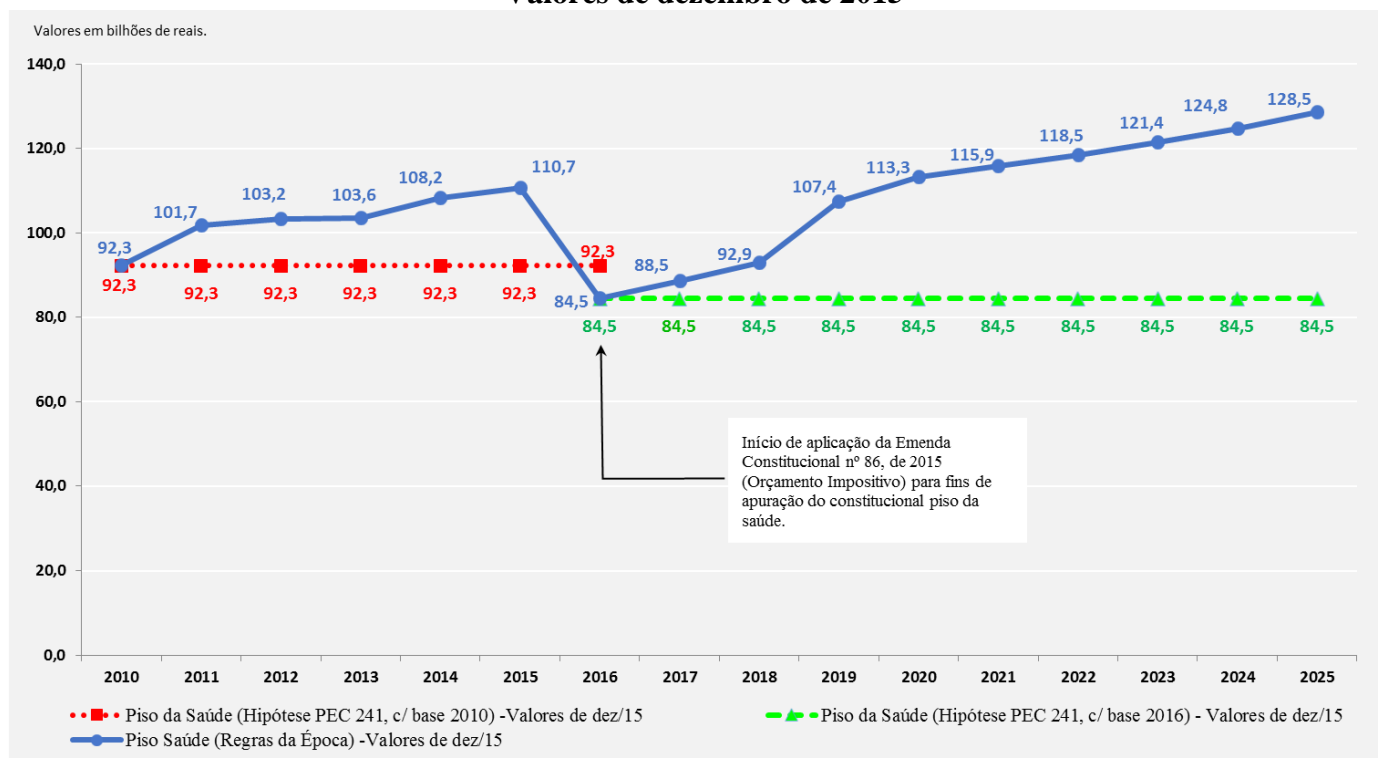
Fonte: Siga Brasil/Siafi.

Como se percebe, o declínio do piso de saúde apurado segundo as regras vigentes ocorre justamente em 2016, com o início de vigência do Orçamento Impositivo. Coincidentemente tal exercício é base para a fixação da nova regra proposta pela PEC nº241, de 2016.

No **Gráfico 10**, foram apresentados os dados do gráfico anterior ajustados a valores constantes de dezembro de 2015.

Gráfico 10 - Aplicação Mínima em Saúde - "Regras Vigentes à Época" X "Regras Previstas na PEC 241/2016"

Valores de dezembro de 2015



Fonte: Siga Brasil/Siafi e IPCA/IBGE.

IV.5. Impactos sobre as despesas com pessoal

Como já visto, de acordo com a PEC 241/2016, por vinte exercícios financeiros, o limite anual da despesa primária total de cada Poder, MPU e DPU não poderá ser superior ao somatório das despesas que afetam o resultado primário no exercício, incluídos os restos a pagar referentes às despesas primárias, corrigido pela variação do IPCA publicado pelo IBGE para o período de janeiro a dezembro do exercício anterior.

A limitação de gastos proposta pela PEC alcança todas as despesas primárias de cada Poder e órgão autônomo da União, o que demandará de cada um deles a escolha da adequada calibragem que melhor atenda às respectivas necessidades entre os diversos grupos de natureza de despesa (pessoal, custeio, investimentos e inversões financeiras).

Caso o limite com a despesa primária não seja cumprido, a PEC prevê uma série de **vedações e sanções** aplicáveis aos respectivos Poderes e órgãos com autonomia orçamentaria e financeira, com destaque para as despesas com pessoal, ainda que a extrapolação do limite decorra de aumento de gastos em outros grupos de natureza de despesa.

A folha de pagamentos é um dos principais itens da despesa primária nas três esferas de governo no Brasil, sendo conhecido o histórico de descontrole na administração pública na gestão dos recursos humanos.

De acordo com o art. 103 do ADCT, inserido pela PEC, em havendo descumprimento dos limites máximos com despesas primárias, o Poder ou órgão que descumpriu o limite fica sujeito às seguintes vedações:

1. concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de servidores públicos, inclusive do previsto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição, exceto os derivados de sentença judicial ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor da Emenda Constitucional que instituiu o Novo Regime Fiscal;
2. criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
3. alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
4. admissão ou à contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos; e
5. realização de concurso público.

Observe-se que a ressalva prevista para reposições de vacâncias de cargos efetivos (item 4) pode levar a interpretação de que os membros com cargos vitalícios ficariam foras da ressalva. Ademais, para recompor cargos efetivos vagos não se pode proibir a realização de concurso público.

Outro dispositivo da PEC (art. 102, § 6º do ADCT), exclui algumas despesas do limite, que, eventualmente, podem destinar-se a pessoal e encargos sociais, quais sejam, as



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

despesas com o Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF, aquelas destinadas à realização de eleições pela justiça eleitoral e as decorrentes de medidas provisórias.

No caso do FCDF, em especial, a maior parte de suas despesas (manutenção da segurança pública do DF, assistência financeira para execução de serviços públicos) são relativas à pessoal. As transferências ao FCDF constituem-se, de acordo com o art. 21, inciso XIV, da Constituição, em despesas da União. Como tais despesas são corrigidas pela variação da RCL da União (art. 2º da Lei nº 10.633/2002), a exceção comportaria crescimento de gastos além da variação do IPCA do ano anterior, o que segue uma lógica diferente da prevista para o controle das demais despesas primárias, na medida em que o aumento das despesas do FCDF pode se dar acima da inflação.

A exclusão desses gastos do limite permite que o FCDF fique longe do alcance das vedações e sanções previstas no art. 103 do ADCT. Deve ser observado, por outro lado, que o aumento de gastos com pessoal custeados pelo FCDF, ainda que não se submeta às restrições da PEC nº 241/2016, continua tendo que observar as prescrições do art. 169, § 1º, da Constituição, que exige autorização específica nas Leis de Diretrizes Orçamentárias da União e a existência de dotação prévia.

Registre-se que não fica claro se as vedações e sanções, aplicáveis no caso de descumprimento dos limites por Poder e órgão, alcançariam as despesas com pessoal no âmbito da realização de eleições e aquelas autorizadas por medida provisória.

Os dados da tabela abaixo refletem a evolução das despesas com pessoal que afetaram o resultado primário nos exercícios de 2011 a 2015, incluídos os restos a pagar pagos, conforme metodologia constante da PEC 241/2016²⁴.

Tabela 12 – Despesas Primárias da União com Pessoal

Valores em bilhões de reais.

Ano	Pago ⁽¹⁾	Varição % em relação ao ano anterior	IPCA	% PIB	% RCL
2011	183,0	7,2%	6,5%	4,2%	32,8%
2012	190,6	4,2%	5,8%	4,0%	30,9%
2013	205,8	8,0%	5,9%	3,9%	31,4%
2014	222,9	8,3%	6,4%	3,9%	34,7%
2015	239,0	7,2%	10,7%	4,1%	35,4%

Fonte: Siga Brasil/Siafi.

(1) Valores pagos, inclusive Restos a Pagar pagos.

²⁴ Assim, não foram computadas as despesas financeiras relativas à contribuição patronal do servidor, uma vez que não afetam o cálculo do resultado primário acima da linha.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

Como se pode constatar, as despesas com pessoal da União (ativos, inativos e pensionistas) cresceram em ritmo superior à inflação medida pelo IPCA nos últimos cinco anos (2011 a 2015), à exceção dos anos de 2012 e 2015, o que poderia justificar a oportunidade de adoção da medida proposta pela PEC 241/2016.

Em comparação com o PIB, as despesas com pessoal da União têm girado em torno de 4% do PIB no período de 2011 a 2015. Em relação à RCL da União, houve substancial redução de 32,76% em 2011 para 30,9% em 2012, com forte crescimento desde então até 2015, quando tais despesas chegaram ao patamar de 35,43% da RCL. Ressalte-se que o limite de despesa com pessoal para a União é relativamente elevado, 50% da RCL, nos termos do art. 19, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Adotada a PEC e considerando-se o crescimento real da economia, as despesas com pessoal tenderiam a cair como proporção do PIB e da RCL da União.

Interessante destacar que, caso o aumento das despesas com pessoal já estivesse sendo definido de acordo com o método de correção da PEC desde 2011, a economia de recursos ao final desses cinco anos teria sido da ordem de R\$ 9,3 bilhões, como mostra a **Tabela 13** a seguir:

Tabela 13 - Despesas Primárias com Pessoal
Simulação caso a PEC estivesse em vigor desde 2011

Valores em bilhões de reais.

Ano	Pago ⁽¹⁾	IPCA	Limite a partir de 2011
2010	170,7	5,9%	-
2011	183,0	6,5%	180,8
2012	190,6	5,8%	192,6
2013	205,8	5,9%	203,8
2014	222,9	6,4%	215,9
2015	239,0	10,7%	229,7

Fonte: Siga Brasil/Siafi.

(1) Valores pagos, inclusive Restos a Pagar pagos.

Independentemente da PEC, o controle do crescimento das despesas com pessoal pode ser viabilizado pelos instrumentos de planejamento e orçamento previstos na Constituição, mecanismo que já vem sendo adotado pelo governo federal. Pelo disposto no art. 169, § 1º, da Constituição Federal, a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas se: (i) houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; e (ii) houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.

Na União, as LDOs têm limitado as autorizações de aumentos, a criação de cargos e alterações de estrutura de carreiras até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo discriminativo específico da Lei Orçamentária, cujos valores devem constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da LRF.

Esse mecanismo tem permitido que os aumentos com pessoal sejam discutidos e negociados a cada lei orçamentária. Observe-se que os montantes e quantidades arrolados no referido anexo da lei orçamentária encontram-se basicamente sob controle do Poder Executivo, que detém a iniciativa privativa para o respectivo projeto de lei, e do Poder Legislativo, a quem cabe examinar tanto o projeto de lei orçamentária como os projetos de lei específica.

Importa ressaltar que tramitam no Congresso Nacional projetos de lei de reajuste de remuneração de agentes públicos acordados com o Poder Executivo, os quais podem acarretar aumentos diferenciados das despesas com pessoal nos exercícios de 2016 a 2019²⁵. Essas diferenças sinalizam a necessidade de se promover alguns ajustes na distribuição do limite de gastos entre os Poderes.

É importante observar que a Constituição Federal assegura autonomia administrativa e financeira à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo, e aos Tribunais, no âmbito do Poder Judiciário, todos de acordo com os limites e parâmetros estipulados na lei de diretrizes orçamentárias. Nesse sentido, a PEC (art. 102, § 2º ADCT) determina que os limites das LDOs não poderão ser superiores aos fixados com o teto.

Ainda que a PEC não preveja limites específicos nem correção pelo IPCA das despesas com pessoal, comparou-se a tendência na evolução dessas despesas, no período de 2016 a 2025, mantida a legislação vigente, com sua correção apenas pela inflação.

²⁵ A título de exemplo, o Projeto de Lei nº 4.255/2015 altera o soldo e o escalonamento vertical dos militares das Forças Armadas, constantes da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, concedendo em média reajustes de 5,5% em 2016; 6,59% em 2017; 6,72% em 2018 e 6,28% em 2019, conforme justificativa constante da proposta. Já o Projeto de Lei nº 2742/2015 reajusta a remuneração dos servidores da Câmara dos Deputados, prevendo 5,5% em 2016; 5% em 2017; 4,8% em 2018; e 4,5% em 2019. E o Projeto de Lei nº 2.743/2015 foi aprovado na Câmara dos Deputados com reajuste médio de 7% ao ano para os servidores do Tribunal de Contas da União no mesmo período. Esses PLs e outros foram aprovados na Câmara dos Deputados em Sessão do dia 1º de junho passado. É importante observar nesses exemplos que enquanto o PL nº 2.742/2015 prevê reajuste de 21,32% para os servidores da Câmara dos Deputados no período de 2016 a 2019, o PL nº 2.743/2015 foi aprovado com previsão de reajuste de 31,32% para os servidores do Tribunal de Contas da União no mesmo período.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

Para efeito dessa simulação, adotaram-se algumas premissas. No período de 2016 a 2019, foi considerado aumento médio de 6% ao ano para o atendimento dos aumentos com pessoal no período em função dos PLs aprovados ou em fase de aprovação, acrescido de 3% de crescimento vegetativo (progressões funcionais, adicionais de qualificação ou de especialização, abono de permanência, reposição de servidores que se aposentam ou falecem).

Tabela 14 - Simulação das Despesas com Pessoal 2016-2026

Valores em bilhões de reais.

Ano	Projeção Pessoal ⁽¹⁾ (a)	IPCA	Despesa 2016 mais IPCA (b)	Excesso c = (a) - (b)
2016	260,5	7,3%		
2017	283,9	5,5%	279,5	4,5
2018	309,5	5,0%	294,8	14,6
2019	337,3	4,5%	309,6	27,7
2020	347,4	4,5%	323,5	23,9
2021	357,9	4,5%	338,1	19,8
2022	368,6	4,5%	353,3	15,3
2023	379,7	4,5%	369,2	10,5
2024	391,1	4,5%	385,8	5,3
2025	402,8	4,5%	403,1	-0,4
2026	414,9	4,5%	421,3	-6,4

(1) Até 2019, considera, além do crescimento vegetativo de 3 % a.a., o efeito de Leis e PLs que concederam aumento médio de 6 % a.a. Nos exercícios de 2020 a 2026, considera apenas crescimento vegetativo.

Nesses termos, tendo em conta que os valores pagos em 2015, inclusive restos a pagar, foram de R\$ 238.968,5 milhões, o montante esperado para 2016 seria de R\$ 260.475,7 computados os reajustes aprovados ou constantes de PLs em tramitação no Congresso Nacional (média de 6%), além do crescimento vegetativo de 3%. Em 2017, podem ser esperados os mesmos 9% de aumento nas despesas com pessoal, o que poderia elevar os gastos para R\$ 283.918,5 milhões, enquanto o limite previsto na PEC 241/2016 (inflação do ano anterior – 7%), aplicável às despesas com pessoal, seria de R\$ 279.464,4 milhões. O excesso de R\$ 4.454,1 milhões poderia levar às seguintes hipóteses, caso a PEC 241/2016 fosse aplicada em 2017: a) redução do limite de gastos primários em custeio, investimentos e inversões financeiras; ou b) contenção no crescimento das despesas com pessoal.

O excesso do limite previsto na PEC, aplicável a pessoal, também ocorreria no período de 2018 a 2024, mesmo levando-se em conta que os reajustes em tramitação no



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

Congresso Nacional estejam previstos para ocorrer até 2019, a partir de quando a simulação considera apenas o crescimento vegetativo das despesas com pessoal em 3% ao ano. Portanto, aprovada a PEC neste exercício, a simulação demonstra que somente a partir de 2025 haveria espaço para aumento das despesas com pessoal acima do crescimento vegetativo.

Pode-se antever incompatibilidade entre o limite previsto no art. 102, § 3º (limites a serem observados no pagamento, e no orçamento), e a exceção constante do art. 103, inciso I, que trata das vedações, no caso de descumprimento do limite, de aumentos de pessoal derivados de sentença judicial ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor da Emenda Constitucional que instituiu o Novo Regime Fiscal.

O limite previsto na PEC pode não ser suficiente para atender os aumentos *já concedidos*. Ao se elaborar a lei orçamentária e promover sua execução com esse limite (subestimado), pode ocorrer a hipótese de tornarem insuficientes para cumprir as leis que concederam reajustes antes da publicação da PEC. A possibilidade de ocorrência de tal situação indica a necessidade de ajuste no texto da PEC, a fim de garantir não apenas a possibilidade do reajuste (ressalva do art. 103, I), mas também o montante necessário ao seu pagamento (e autorização orçamentária, limitados pelo art. 102, § 3º).

IV.6. Evolução dos Benefícios Previdenciários e Assistenciais em face da Legislação Vigente

Como foi apresentado, o crescimento acima da inflação dos gastos na área de previdência e assistência tendem a pressionar as demais despesas²⁶. Ou seja, todo crescimento acima da inflação dos benefícios previdenciários e assistenciais terá que ser debitado do conjunto dos demais agregados de despesa. Daí a importância de se avaliar a evolução desses montantes, assinalando-se que a PEC 241 de 2016 não propõe mudanças na correção dos benefícios.

A presente análise compara a tendência de crescimento das despesas obrigatórias das áreas de previdência, trabalho e assistência social²⁷, mantida a legislação vigente, com a que adviria da hipótese de aplicação do método de correção do Novo Regime Fiscal.

Não foram incluídas nesta análise as despesas com o programa Bolsa-família, visto que a Lei nº 10.836/2004, que regulamenta este programa estabelece que o Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes. Como a PEC fixa limite por

²⁶ De acordo com o governo, de 1991 a 2015, 65% do crescimento da despesa primária do governo federal como % do PIB decorreu de programas de transferência de renda (INSS, LOAS/BPC, seguro desemprego, abono salarial e bolsa família). Fonte: Apresentação CAE. Disponível em: <

<http://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacaoaudiencia?id=8416>>. Acesso em 16 ago 2016

²⁷ Benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), seguro-desemprego, abono salarial do PIS/PASEP e Benefícios de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/LOAS).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

Poder e órgão autônomo, e não propriamente para programas específicos, o Bolsa-Família, assim como outras despesas obrigatórias sujeitas a controle de fluxo financeiro, pode sofrer, de modo reflexo, os efeitos do novo regime.

As despesas obrigatórias com benefícios do RGPS, em função do envelhecimento da população, vêm apresentando um crescimento vegetativo acima de 3% ao ano. Além disso, 61,7% desses benefícios equivalem ao piso previdenciário, que é o salário-mínimo. De acordo com a Lei nº 13.152/2015, até 2019, o salário-mínimo será reajustado ao menos pela inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). E, se em 2017 tivermos crescimento real do Produto Interno Produto (PIB), este percentual será acrescido ao salário-mínimo em 2019.

Deve-se também levar em conta que o cálculo dos benefícios concedidos é feito pela média das 80% maiores contribuições. Como houve crescimento substancial do salário médio nas duas últimas décadas, os benefícios a serem concedidos nos próximos anos devem ter um valor médio superior aos existentes.

No caso específico de 2015, com a greve do INSS, houve um represamento na concessão de novos benefícios, o que reduziu o aumento nos gastos. Ademais, no ano de 2014, o IPCA (índice utilizado pela PEC 241) foi 0,18% maior que o INPC (índice utilizado para atualização dos benefícios previdenciários).

A Tabela 15 apresenta a evolução das despesas do RGPS de 2010 a 2016, comparando-se com a hipótese de aplicação, a partir de 2010, do método de correção da PEC.

**Tabela 15 - RGPS - Despesas realizadas x método correção PEC 241/16
Simulação 2010 a 2016**

Valores em bilhões de reais.

Ano	Despesas		Diferença no ano c = a - b	Diferença em % PIB
	Despesas Realizadas (a)	2010 corrigidas pelo IPCA (b)		
2010	254,9	-	-	-
2011	281,4	271,4	10,0	0,2%
2012	316,6	287,3	29,3	0,6%
2013	357,0	304,3	52,8	1,0%
2014	394,2	323,8	70,4	1,2%
2015	436,1	358,3	77,8	1,3%
2016	496,8	384,1	112,8	1,8%

Fonte: Siafi ; IPCA: IBGE (2010 a 2015). Projeção: Relatório Focus-Bacen e PLDO 2017

Elaboração: CONOF/CD em jun/2016



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

A **Tabela 16** mostra a tendência de crescimento do RGPS acima da inflação nos próximos anos, comprimindo substancialmente os demais gastos, a menos que sejam feitas as reformas necessárias. Conforme Estudo Técnico Conjunto nº 3/2015 (CONOF/CD-CONORF/SF), contribuiria para atenuar o crescimento das despesas previdenciárias, dentre outras iniciativas, um amplo programa de melhoria da qualidade dos gastos previdenciários, como o aumento da eficiência da perícia médica, a revitalização da reabilitação profissional, a redução das perdas de ações judiciais e o combate às fraudes.

**Tabela 16 - RGPS - Despesas previstas x método correção PEC 241/16
Projeção 2016 a 2025**

Valores em bilhões de reais.

Ano	Despesas		Diferença no ano c = a - b	Diferença em % PIB
	Despesas Realizadas (a)	2010 corrigidas pelo IPCA (b)		
2016	496,8	496,8	0,0	
2017	562,1	522,9	39,2	0,6%
2018	615,7	540,3	75,4	0,7%
2019	673,5	560,7	112,7	1,0%
2020	733,6	581,8	151,9	1,3%
2021	790,9	605,9	184,9	1,6%
2022	859,1	635,9	223,2	2,0%
2023	932,7	667,1	265,6	2,4%
2024	1.011,8	699,2	312,6	2,8%
2025	1.086,9	725,7	361,2	3,0%

Fonte: PIB real e IPCA: CONOF/CD com base no Relatório Focus-Bacen

Elaboração: CONOF/CD em jun/2016

Despesas do RGPS: Projeção do Governo Federal na LDO 2017

Da mesma forma que o RGPS, as despesas com benefícios de prestação continuada - BPC/LOAS, seguro-desemprego e com o abono salarial cresceram substancialmente nos últimos anos. O ano de 2015 foi um ponto fora da curva tendo em vista que a Lei nº 13.134/2015 fez importantes mudanças que levaram a uma redução nas despesas com o seguro-desemprego e o abono salarial do PIS/PASEP. Todavia, a maior redução ocorreu no abono devido ao adiamento no respectivo calendário de pagamento referente ao ano base 2014, que foi em parte repassado de 2015 para 2016.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

Tabela 17 - BPC/LOAS, seguro desemprego e abono salarial
Despesas realizadas x método correção PEC 241/16
Simulação 2010 a 2016

Valores em bilhões de reais.

Ano	Despesas Realizadas			Despesa Total Corrigida pela IPCA – Base	Diferença no ano	Diferença em percentual do PIB
	BPC / LOAS	Seguro-desemprego	Abono Salarial			
2010	22,2	20,4	9,0	51,7	-	-
2011	24,9	23,8	10,4	55,1	4,0	0,1%
2012	29,2	27,3	12,3	62,1	6,7	0,1%
2013	33,5	31,7	13,5	65,7	12,9	0,2%
2014	37,7	35,8	16,7	70,0	20,2	0,4%
2015	41,8	38,1	10,1	77,4	12,6	0,2%
2016	45,0	41,1	17,5	83,0	20,6	0,3%

Fonte: Siafi ; IPCA: IBGE (2010 a 2015). Projeção: Relatório Focus-Bacen e PLDO 2017

Elaboração: CONOF/CD em jun/2016

As despesas com benefícios do BPC/LOAS, tal qual acontecerá com o RGPS, devem crescer em valores reais nos próximos anos em função do envelhecimento da população, como pode ser visto na tabela seguinte. Em função de ainda estar-se com “bônus demográfico” até 2025, ou seja, com aumento do número de pessoas no mercado de trabalho, e em função da alta rotatividade, haverá aumento nos gastos com o seguro-desemprego. Isso, somado ao aumento real do salário-mínimo, deve levar a um crescimento dos gastos com o abono salarial. A regulamentação da contribuição para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) sobre a rotatividade no mercado poderia contribuir para conter o aumento dos gastos com seguro-desemprego. Uma integração entre o BPC/LOAS e os benefícios do RGPS, no âmbito de uma reforma previdenciária pode representar um instrumento eficaz para, ao mesmo tempo, retirar incentivos à informalidade e conter o crescimento de gastos com o BPC.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

**Tabela 18 - BPC/LOAS, seguro desemprego e abono salarial
Despesas previstas x método correção PEC 241/16
Projeção 2016 a 2025**

Valores em bilhões de reais.

Ano	Despesas Realizadas (a)			Total	Despesas corrigidas pelo IPCA (b)	Diferença c = a-b	Diferença em percentual do PIB
	BPC / LOAS	Seguro-desemprego	Abono Salarial				
2016	45,0	41,1	17,5	103,6	-	-	
2017	51,5	44,1	16,9	112,5	104,7	7,8	0,13%
2018	55,7	48,4	16,9	121,0	106,2	14,8	0,04%
2019	60,5	53,6	18,2	132,3	110,2	22,1	0,10%
2020	66,3	59,2	19,5	145,0	115,0	30,0	0,17%
2021	71,6	64,6	20,6	156,7	120,1	36,6	0,24%
2022	77,3	70,3	21,7	169,3	125,3	44,0	0,31%
2023	83,6	76,7	22,9	183,2	131,0	52,2	0,39%
2024	90,5	83,5	24,2	198,2	137,0	61,3	0,46%
2025	98,2	91,0	25,5	214,8	143,4	71,4	0,53%

Fonte: PIB real e IPCA: CONOF/CD com base no Relatório Focus-Bacen

Elaboração: CONOF/CD em jun/2016

Despesas do RGPS: Projeção do Governo Federal na LDO 2017 e CONOF/CD

Portanto, aprovada a PEC 241 de 2016, o aumento dos gastos obrigatórios das áreas de previdência, trabalho e assistência social pressionará bastante as demais despesas. No ano de 2017, pelas projeções atuais deveria haver um corte em outras áreas de R\$ 47 bilhões. Em 2025, esse montante chegaria a R\$ 432,6 bilhões, em valores correntes.

Na hipótese de não haver nenhuma reforma na legislação, nem a implementação de um amplo e eficaz plano de racionalização do gasto previdenciário e redução da rotatividade no mercado de trabalho, as projeções indicam que tais áreas tendem a ocupar parcelas crescentes da despesa pública em relação ao PIB. Sendo que a participação das mesmas no PIB, em 2025, será 3,57 pontos percentuais superior à ocupada em 2016.

Publica-se.

Ricardo Alberto Volpe

Diretor da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira²⁸

²⁸ **Autores:** Cláudio Riyudi Tanno, Elisangela Moreira da Silva Batista, Eugênio Greggianin, José Fernando Cosentino Tavares, Leonardo José Rolim Guimarães, Márcia Rodrigues Moura, Marcos Rogério R. Mendlovitz, Maria Emília Miranda Pureza, Mário Luis Gurgel de Souza, Mauro A. Orrego Costa e Silva, Paulo Bijos, Ricardo A. Volpe, Salvador Roque Batista Júnior, Túlio Cambraia, Wagner Primo Figueiredo Júnior.

Colaboradores: Arthur Falcão Freire Kronenberger, Denise Pereira do Nascimento, Simplicio Luiz Leandro dos Santos.

Anexo – Receita e Despesa Primária do Governo Central

2007 a 2015 – valores históricos

Itens	R\$ Milhões																		
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Receita Bruta	159.012,4	183.516,2	209.383,5	235.051,9	270.441,2	320.056,5	356.131,5	418.993,3	487.822,1	542.810,0	618.352,1	715.615,9	738.124,9	918.531,4	988.270,1	1.059.889,4	1.178.983,2	1.221.474,1	1.247.789,3
Transferências Constitucionais	24.243,6	27.156,3	30.539,4	36.697,7	43.060,9	52.018,2	56.929,1	64.041,2	80.223,5	90.323,4	101.916,7	127.359,0	121.546,6	134.686,9	163.035,7	171.394,4	183.395,0	199.961,5	204.684,3
Receita Líquida	134.768,8	156.359,9	178.844,1	198.354,3	227.380,3	268.038,3	299.202,4	354.952,1	407.598,5	452.486,6	516.435,4	588.256,9	616.578,4	783.844,5	825.234,4	888.495,0	995.588,3	1.021.512,6	1.043.105,1
Despesas Primárias	132.968,0	148.782,9	158.679,8	177.372,1	205.643,2	236.461,1	260.122,4	305.610,7	354.925,4	403.738,4	458.785,0	502.574,5	577.142,0	705.071,6	731.710,8	812.632,4	918.594,7	1.038.723,3	1.158.700,9
Deduções	0,0	0,0	675,1	505,6	451,9	431,4	335,9	485,0	2.955,6	6.043,8	10.426,3	8.327,4	8.404,0	14.498,1	15.045,4	14.001,7	16.773,8	17.012,4	43.448,5
FCDF	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	385,6	402,4	459,5	474,0	527,4	545,2	679,6	865,7	1.119,2	1.217,0	7.059,8
FGTS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	900,0	16.943,7
Complementação ao FUNDEB	0,0	0,0	675,1	505,6	451,9	431,4	335,9	485,0	434,3	320,3	2.018,6	3.174,3	5.070,2	5.353,3	9.328,9	10.372,2	9.272,2	10.859,5	13.287,7
Créditos Extraordinários	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.135,7	5.321,2	7.948,1	4.679,1	2.806,4	8.599,6	5.036,8	2.763,7	6.382,4	4.035,9	6.157,3
Despesas Primárias Limitadas pela PEC 241	132.968,0	148.782,9	157.329,7	176.360,8	204.739,3	235.598,3	259.450,6	304.640,7	349.014,3	391.650,8	437.932,5	485.919,7	560.333,9	676.075,4	701.620,1	784.629,1	885.047,0	1.004.698,4	1.071.803,9
Pessoal e Encargos	42.849,0	47.298,0	49.192,9	55.629,8	64.380,5	73.305,4	78.593,7	88.350,8	92.783,7	106.191,8	116.892,8	131.871,6	152.832,4	167.728,4	181.412,8	188.394,5	205.152,9	222.375,4	238.499,0
RGPS	47.050,5	53.375,7	58.540,0	65.787,1	75.328,1	88.026,7	107.134,8	125.750,8	146.010,1	165.585,3	185.293,4	199.562,0	224.876,4	254.858,6	281.438,2	316.589,5	357.003,1	394.201,2	436.090,1
Demais Despesas Obrigatórias	8.925,9	8.292,5	10.755,4	10.667,8	11.666,9	12.947,4	21.961,4	26.094,6	36.252,8	39.861,6	46.343,0	47.639,2	57.318,0	67.233,4	74.804,4	88.591,9	111.833,8	137.073,8	187.376,8
Despesas Discricionárias	34.142,6	39.816,8	39.516,5	44.781,8	53.815,7	61.750,3	52.096,6	64.929,5	76.923,2	86.055,8	99.829,6	115.174,3	133.711,2	200.753,2	179.010,1	205.054,9	227.831,1	268.060,4	253.286,5

Fonte: STN. Elaboração CONOF/CD

Obs: A linha "Despesas Primárias Limitadas pela PEC 241" representa os valores já deduzidos (base de cálculo) indicada na proposta encaminhada pelo Executivo para estabelecimento dos limites, exclusive as com pleitos eleitorais.