

NOVO REGIME FISCAL: Contexto e Resultados Recentes

João Ricardo Carvalho Lima Santos

Prof.^a Dr. José Oswaldo Cândido Júnior, Dr.

Coletânea de Pós-Graduação, v.5, n.1
Políticas Públicas

JOÃO RICARDO CARVALHO LIMA SANTOS

**NOVO REGIME FISCAL:
Contexto e Resultados Recentes**

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* Avaliação de Políticas Públicas realizado pela Escola Superior do Tribunal de Contas da União como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Dr. José Oswaldo Cândido Júnior

Brasília

2020

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

SANTOS, João Ricardo Carvalho Lima. **Novo Regime Fiscal: Contexto e Resultados Recentes**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília DF.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: João Ricardo Carvalho Lima Santos
Novo Regime Fiscal: Contexto e Resultados Recentes
GRAU/ANO: Especialista/2020

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Joao Ricardo Carvalho Lima Santos
joaorcl@gmail.com

Ficha catalográfica

Santos, João Ricardo Carvalho Lima.

Novo regime fiscal : contexto e resultados recentes / João Ricardo Carvalho Lima Santos. – Brasília : Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 2020.

63 p. -- (Coletânea de Pós-Graduação. Políticas Públicas)

Orientador: Prof. Dr. José Oswaldo Cândido Júnior.

Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Instituto Legislativo Brasileiro, 2020.

1. Orçamento público. 2. Seguridade Social 3. Regime Fiscal. 4. Desequilíbrio Fiscal. I. Título. II. Série.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

JOÃO RICARDO CARVALHO LIMA SANTOS

**NOVO REGIME FISCAL:
Contexto e Resultados Recentes**

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Avaliação de Políticas Públicas realizado pela Escola Superior do Tribunal de Contas da União como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 21 de agosto de 2020.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr. José Oswaldo Cândido Júnior, Dr.

Orientador

IPEA

Prof.^a MSc. Paulo Roberto Simão Bijos

Câmara dos Deputados

À família, esteio em tempos de turbulência.

RESUMO

A Emenda Constitucional nº 95/2016 institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Estabeleceu-se, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias no âmbito dos três Poderes, do MPU e da DPU. Objetivou-se, com essa medida, conter o quadro de grave desequilíbrio fiscal experimentado no início da década de 2010. Recapitula-se, portanto, o referencial teórico que embasou a adoção dessa nova regra fiscal, bem como se detalha as suas características. Analisa-se, por fim, os principais resultados no curso dos seus três primeiros anos de vigência.

Palavras-chave: Regras Fiscais. Novo Regime Fiscal. Desequilíbrio Fiscal.

ABSTRACT

The Constitutional Amendment n° 95/2016 establishes the Novo Regime Fiscal within the scope of the Federal Government Fiscal and Social Security Budgets. Individual limits for primary expenditures have been established for each financial year under the three Powers, the MPU and the DPU. The objective was, with this measure, to contain the situation of severe fiscal imbalance experienced in the beginning of the decade of 2010. Therefore, the theoretical framework that supported the adoption of this type of fiscal rule is recapitulated, as well as details of its characteristics. Finally, the main results are analyzed during its first three years.

Keywords: Fiscal Rules. Expenditure Rule. Fiscal Imbalance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Regras Fiscais (nacionais e supranacionais) no mundo (2015)	16
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Regras Fiscais por tipo de economia (1990 – 2015)	17
Gráfico 2 – Média de Regras fiscais por grupo de Economias (1990 – 2015).....	21
Gráfico 3 – Combinações de tipos de regras fiscais – Em % do total dos países (2015).....	22
Gráfico 4 – Resultado Primário Governo Federal (2010 - 2016).....	30
Gráfico 5 – Dívida Bruta do Governo Geral 2011 – 2016 (% PIB)	30
Gráfico 6 – Receitas e Despesas Primárias da União 2010 – 2016 (Em R\$ bilhões, conforme IPCA maio de 2020).....	31
Gráfico 7 – Cumprimento Limite Global NRF – 2017 a 2019.....	43
Gráfico 8 – Resultado Primário da União – % PIB e Valores Correntes (R\$ bilhões) 2009 a 2019	48
Gráfico 9 – Crescimento real da despesa primária do Governo Central – 2011 a 2019	49
Gráfico 10 – Despesa Primária/PIB – 2009 a 2019.....	50
Gráfico 11 – Despesas Obrigatórias como proporção da Receita Corrente Líquida – 2010 a 2019	51
Gráfico 12 – Evolução Real da Despesa Discricionária União* – Em R\$ bilhões (IPCA Mai/2020)	53

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Propriedades dos diferentes tipos de Regras Fiscais.	20
Quadro 2 – Limites individualizados estabelecidos pela EC 95/2016	34
Quadro 3 – Limites, despesas e compensações – NRF Exercício 2017 (R\$ Milhões).....	44
Quadro 4 – Limites, despesas e compensações – NRF Exercício 2018 (R\$ Milhões).....	45
Quadro 5 – Limites, despesas e compensações – NRF Exercício 2019 (R\$ Milhões).....	47
Quadro 6 – Receitas Acumuladas do Governo Central (2018 e 2019) Valores reais IPCA/dez 2019	49
Quadro 7 – Despesas Primárias Acumuladas do Governo Central (2016 e 2019) % PIB	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BCB Banco Central do Brasil
CD Câmara dos Deputados
CN Congresso Nacional
CF/88 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CNMP Conselho Nacional do Ministério Público
DBGG Dívida Bruta do Governo Geral
DPU Defensoria Pública da União
EC Emenda Constitucional
FMI Fundo Monetário Internacional
IFI Instituição Fiscal Independente
IPCA Índice de Preços ao Consumidor Amplo
LC Lei Complementar
LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF Lei de Responsabilidade Fiscal
MPU Ministério Público da União
NRF Novo Regime Fiscal
PEC Proposta de Emenda Constitucional
PIB Produto Interno Bruto
PLOA Proposta de Lei Orçamentária Anual
PLDO Proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias
RCL Receita Corrente Líquida.
RFB Receita Federal do Brasil
SF Senado Federal
STN Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS	14
2	REGRAS FISCAIS – REFERENCIAL TEÓRICO.....	15
2.1	CONCEITUAÇÃO	15
2.2	TIPOS DE REGRAS FISCAIS	18
2.3	REGRAS FISCAIS NO BRASIL	23
3	NOVO REGIME FISCAL – JUSTIFICATIVA E CARACTERÍSTICAS.....	29
3.1	RAZÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO	29
3.2	CARACTERÍSTICAS.....	33
3.2.1	Aplicabilidade	33
3.2.2	Metodologia.....	35
3.2.3	Exceções ao NRF	38
3.2.4	Descumprimento do NRF.....	39
3.2.5	Casos Especiais: Saúde, Educação e Emendas Parlamentares	41
4	NOVO REGIME FISCAL – RESULTADOS E PROJEÇÕES.....	43
4.1	RESULTADOS RECENTES – O PERÍODO DE 2017 a 2019	43
4.2	PERSPECTIVAS ATUAIS.....	54
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55
	REFERÊNCIAS.....	60

1 INTRODUÇÃO

A adoção de regras fiscais por economias desenvolvidas, emergentes e de baixa renda vem crescendo ao longo dos últimos trinta anos. Atualmente, mais de noventa economias ao redor do mundo as utilizam. A justificativa para a sua implementação consiste no combate ao viés deficitário observado nos países membros do FMI. Busca-se, mediante esse mecanismo, solidificar a cultura de disciplina fiscal, garantir os ganhos decorrentes de reformas estruturais e promover a sustentabilidade da política fiscal a longo prazo.

O Novo Regime Fiscal (NRF) é a mais recente das regras fiscais vigentes no país. Popularmente conhecido como Teto de Gastos, foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016. Trata-se de uma regra fiscal que modula o comportamento da despesa pública por vinte anos. Em suma, impôs-se o crescimento real nulo do agregado das despesas primárias nos primeiros dez anos de sua vigência. Após esse período, abre-se a possibilidade para que o Presidente da República proponha, mediante Projeto de Lei Complementar, a alteração do mecanismo de correção que determina o nível máximo do gasto público a cada ano. O NRF se aplica à União mediante o estabelecimento de limites individualizados para a execução de despesas primárias pelos três Poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo), MPU e DPU.

A sua proposição ocorreu em resposta ao quadro de grave desequilíbrio fiscal observado na década que se iniciou em 2010. À época, a tendência de geração de superávits primários pela União havia sido revertida por consistentes e prolongados déficits fiscais. Como consequência, o endividamento público saltou, aproximadamente, vinte pontos percentuais, entre o início da década e proposição do Teto de Gastos. Agravava a situação o baixo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), que experimentou retração da ordem de 3,5% e 3,3% em 2015 e 2016, respectivamente, aliado à rigidez na composição da despesa pública, visto que as despesas obrigatórias chegaram a representar, em 2016, mais do que 100% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União.

1.1 OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS

Objetiva-se revisitar a literatura que preconiza a adoção de regras fiscais como instrumento de sustentabilidade das finanças públicas, conceituando o mecanismo, identificando quais são seus tipos e associando as respectivas vantagens e desvantagens. Pretende-se, também, verificar quais regras fiscais sujeitam atualmente a condução da política fiscal no país, bem como classificá-las conforme critério disposto pela literatura.

O NRF, foco central desse trabalho, terá uma análise mais detida. Pretende-se detalhar o quadro econômico que justificou a adoção de nova medida de constrição fiscal, bem como destringir os aspectos relativos à aplicabilidade da regra fiscal, à sua metodologia, às restrições impostas no caso de descumprimento, às despesas dispostas como exceções e aos casos especiais em que a Constituição determinou parâmetros mínimos de execução, a saber: saúde, educação e emendas parlamentares individuais.

Será apresentado o acompanhamento do comportamento fiscal da União ao longo dos três primeiros anos de vigência do Teto de Gastos. Pretende-se, assim, descortinar, para além do mero alcance ou não dos limites dispostos pelo NRF, fatores que influenciaram o resultado do agregado da despesa primária. Por fim, haverá uma avaliação crítica quanto à qualidade do ajuste fiscal promovido no país no curso de implementação dessa nova regra fiscal.

Desse modo, esse trabalho almeja trazer um panorama detalhado do comportamento fiscal da União na última década, dado a relevância da ação governamental como vetor de inclusão social mediante políticas públicas que sejam boas e efetivas; e a promoção de um crescimento econômico sustentável, viabilizando um Estado capaz de atuar de forma anticíclica suavizando o ciclo econômico e provendo segurança nos momentos mais extremos, como o que vivenciamos no curso da pandemia de Covid-19.

2 REGRAS FISCAIS – REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CONCEITUAÇÃO

Regras fiscais são definidas como mecanismos que impõem uma restrição duradoura à política fiscal por intermédio de limites numéricos sobre os agregados orçamentários, como, por exemplo, dívida, resultado corrente, gasto ou receita.

Esse instrumento visa, tipicamente, corrigir os incentivos distorcidos e conter as pressões por despesas excessivas, particularmente as que ocorrem em períodos favoráveis, assegurando a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade da dívida pública.

Kopits e Symansky (1998) atribuem o crescente interesse por esses mecanismos à deterioração da *performance* fiscal experimentada, ao longo das décadas de 80 e 90, por parte relevante dos países membros do Fundo Monetário Internacional (FMI). Para os autores, a causa dessa situação consistia no denominado viés deficitário (*deficit bias*).

Esse viés reside na propensão de o governo gastar mais do que a sua capacidade de arrecadar, o qual seria explicado a partir da hipótese de “ilusão fiscal”. Em suma, os cidadãos superestimam os benefícios imediatos decorrentes do gasto público e, ao mesmo tempo, subestimam o custo intertemporal das escolhas do presente.

Cientes dessa falha, políticos tenderiam a tirar proveito das finanças públicas por meio de maiores níveis de gastos sem a respectiva contraparte arrecadatória (BUCHANAN, 1967), ampliando o endividamento do país/região e deteriorando as contas públicas.

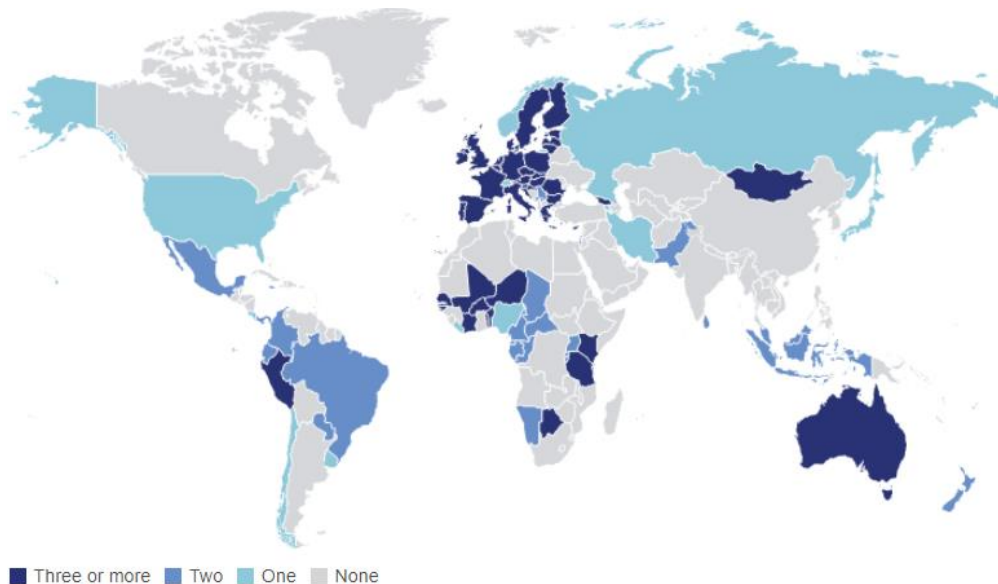
Alesina e Tabellini (1990) agregam à justificativa de existência do viés deficitário razões de natureza político institucional, como o ambiente de acirrada competição política. Essa disputa resultaria num comportamento político estratégico, no qual políticos fariam uso da dívida pública com intuito de inviabilizar e/ou atrapalhar a administração de rivais que logrem êxito nas eleições, minando a escolha política alternativa.

Há, ainda, a justificativa para a persistência do viés deficitário em função da existência de grupos de interesse (*common pool problem*). Nessa hipótese, os diferentes grupos competiriam por gastos que os beneficiem, de modo que os custos estejam rateados entre toda a sociedade (VELASCO, 1997). Esse tipo de jogo, na presença de um governo fraco e sujeito a lobby, pode estabelecer o patamar de gasto público em nível acima do desejável.

Seja qual for a razão, uma série de inovações institucionais, dentre elas as regras fiscais, veem emergindo nas últimas três décadas em todo o mundo com o intuito de mitigar comportamentos fiscais irresponsáveis e dar sustentação a políticas fiscais prudentes e equilibradas.

Schaechter et al. (2012) asseveram que na década de 90 apenas cinco países (Alemanha, Estados Unidos, Indonésia, Japão, Luxemburgo) possuíam alguma regra fiscal que fosse aplicada ao nível de governo central. Já em estudo recente, LLEDDÓ et al. (2017), utilizando base de dados do FMI, estabelecem que, até o final do ano de 2015, mais de noventa países faziam uso de alguma Regra Fiscal. Essas regras podem ser nacionais, subnacionais, ou, até mesmo, supranacionais, como é o exemplo da União Europeia. A figura a seguir ilustra os países que as adotam.

Figura 1 – Regras Fiscais (nacionais e supranacionais) no mundo (2015)

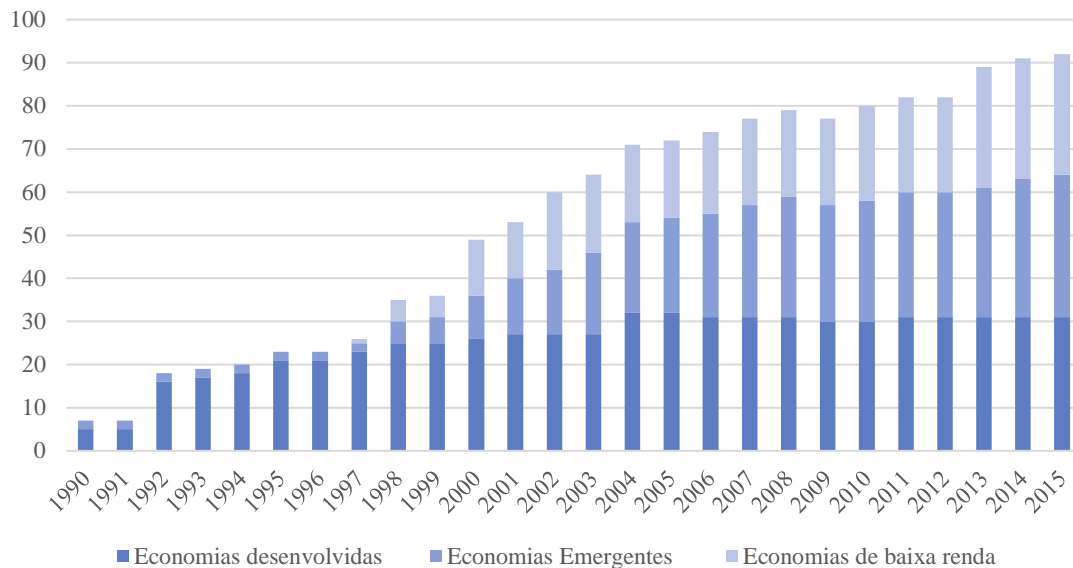


Fonte: Fiscal Rules Dataset, FMI

Observa-se que as nações desenvolvidas foram as primeiras a adotar esse tipo de mecanismo de controle fiscal. Na década de 90, eram praticamente as únicas. No entanto, atualmente¹, representam apenas 34% das economias que fazem uso do artifício. A partir da década de 2000, a maior parte das economias que adotaram regras fiscais foram as emergentes e as de baixa renda, como se observa do Gráfico 1.

¹ A série histórica do FMI possui como último período de aferição o exercício de 2015.

Gráfico 1 – Regras Fiscais por tipo de economia (1990 – 2015)



Fonte: Elaboração própria com base no Fiscal Rules Dataset, FMI

Segundo Caselli et al. (2018), as motivações para a adoção de regras fiscais nas últimas duas décadas diferem entre os grupos de economias. Os autores argumentam que, para as economias desenvolvidas e as de baixa renda, o emprego de regras fiscais supranacionais foi motivado, principalmente, como requisito fiscal para o ingresso/permanência em uniões monetárias (o qual inclui o requisito de prudência fiscal e coordenação de políticas).

Por outro lado, no caso das economias emergentes, as regras fiscais foram, frequentemente, introduzidas em resposta a alguma crise econômica como instrumento de comprometimento de ajuste fiscal; ou para garantir os ganhos decorrentes de reformas estruturais passadas e solidificar a cultura de disciplina fiscal.

Giambiagi e Tinoco (2019, p. 12) trazem como principais características das regras fiscais a sua especificação “em torno da base legal, a cobertura (esfera governamental), abrangência (por tipo de gasto), mecanismos de *enforcement* e monitoramento e formas de punição, entre outras”.

Já Kopits e Symansky (1998) argumentam que um modelo de regra fiscal ideal deveria conter oito características fundamentais: (i) Ser bem definido; (ii) Transparente; (iii) Simples aos olhos do público; (iv) Adequado a determinados objetivos; (v) Consistente com outras po-

líticas macroeconômicas; (vi) Suficientemente flexível para acomodar flutuações cíclicas e choques exógenos; (vii) Crível e efetivo nos meios de implementação (*enforceable*); (viii) Apoiado por políticas que garantam sua sustentação no longo prazo, como reformas estruturais.

No documento *How to Select Fiscal Rules: A Primer*, o FMI adiciona, ainda, as seguintes características:

- Sustentabilidade: A aderência à regra fiscal deve gerar sustentabilidade de longo prazo para a dívida pública;
- Estabilização: O respeito à regra fiscal não deve gerar volatilidade econômica (possivelmente poderá diminuí-la). Todavia, a estabilização econômica requer que a regra permita que os instrumentos necessários para tal possam operar, bem como que despesas discricionárias contracíclicas sejam feitas quando necessárias;
- Simplicidade: A regra deve ser de fácil entendimento pelo público e pelos tomadores de decisão;
- Guia Operacional: Deve ser possível traduzir a regra fiscal em clara orientação no processo orçamentário. Agregados orçamentários alvos de regras fiscais devem estar largamente sobre o controle dos tomadores de decisão;
- Resiliência: A regra fiscal deve estar em vigor por um sustentado período para construir credibilidade, e não deve ser facilmente abandonada após algum choque; e
- Facilidade de monitorar e *enforcement*: O respeito à regra deve ser de fácil verificação, e o desvio dela em relação às metas deve possuir custos associados

Nesse sentido, as regras fiscais devem apoiar, ou pelo menos não impedir, a capacidade de a política fiscal cumprir suas três principais funções: suavizar o ciclo econômico; estimular o crescimento a longo prazo; e promover a inclusão (FMI, 2017).

2.2 TIPOS DE REGRAS FISCAIS

A literatura elenca quatro principais tipos de regras fiscais, as quais diferem entre si a partir do tipo de agregado orçamentário que restringem. Normalmente, classificam-nas como

regras de despesa pública; de dívida pública; de receita pública; e de resultado corrente (primário ou nominal, contábil ou estrutural) ².

A escolha entre elas deve ser feita com base em três fatores: (i) a sua correlação com o objetivo principal almejado, como, por exemplo, a redução da relação dívida/PIB; (ii) o grau de direcionamento operacional aos condutores da política fiscal; (iii) e a facilidade na divulgação de resultados e respectivo controle/monitoramento (Kumar, 2009).

Quanto às características, as regras de despesa estabelecem limites permanentes sobre a despesa pública, a qual pode ser primária ou corrente, e expressa em termos absolutos, em taxas de crescimento, ou, em menor medida, em percentagem do PIB.

Esse tipo de regra possui a vantagem de fornecer orientação de curto prazo para a política fiscal, assim como, normalmente, é simples e fácil de monitorar. No entanto, não é diretamente vinculada ao objetivo da sustentabilidade da dívida, uma vez que não se restringem as receitas públicas, e pode afetar a qualidade do gasto público, dado que, para que se respeite o teto estabelecido, cortes podem ser feitos em despesas que possuam retorno social mais elevado³.

As regras da dívida, por sua vez, estabelecem um limite ou meta explícita para a dívida pública que pode ser em percentagem do PIB, da Receita Corrente Líquida, ou outro agregado econômico. Este tipo de regra é, por definição, a mais eficaz em termos de assegurar a convergência para um objetivo de dívida e é relativamente fácil de comunicar.

No entanto, há uma defasagem para que o nível de endividamento seja afetado pelas medidas fiscais adotadas, não oferecendo, por conseguinte, orientações claras a curto prazo para os elaboradores e executores da política fiscal.

Pode ocorrer, ainda, que fatores que estejam fora do controle da autoridade fiscal afetem o nível de endividamento, como, por exemplo, taxas de juros e câmbio. Ademias, se a dívida estiver muito abaixo do seu limite máximo, tal regra pode não fornecer qualquer orientação vinculativa.

² Schaechter et al. (2012)

³ Giambiagi e Tinoco (2019)

As regras de resultado corrente restringem a variável que influencia diretamente o endividamento, estando, portanto, diretamente relacionadas com a sustentabilidade da dívida pública. Os resultados correntes são, em grande parte, definidos por decisores políticos, o que gera orientação operacional de curto prazo.

No entanto, conforme Giambiagi e Tinoco (2019, p. 14), “o alcance das metas passa a depender de variáveis que estão fora do controle da autoridade fiscal, como a taxa de juros”, no caso do resultado nominal. “Seja como for, a maior desvantagem das regras para o resultado corrente, contudo, são a indução de um comportamento pró-cíclico e a busca por receitas extraordinárias”, de modo a acomodar o crescimento dos gastos públicos.

Utilizadas em menor escala, as regras de receita estabelecem tetos máximos ou pisos mínimos para a arrecadação de receitas públicas. A maior parte dessas regras não estão diretamente relacionadas ao controle da dívida pública, uma vez que não restringem o gasto público. No entanto, assim como regras de despesa, podem afetar diretamente o tamanho do Estado, contendo excessos de tributação. O quadro a seguir ilustra as propriedades dos diferentes tipos de regras fiscais.

Quadro 1 – Propriedades dos diferentes tipos de Regras Fiscais.

Tipo de Regra Fiscal	Vantagens	Desvantagens
Regra de Despesa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Orienta a política fiscal no curto prazo. ▪ Delimita o tamanho do Estado. ▪ Relativamente fácil de comunicar e monitorar. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não é diretamente relacionada com a sustentabilidade da dívida pública, uma vez que não restringe a receita. ▪ Pode levar a distorções na composição do gasto público, com o corte de programas que possuam maior retorno social.
Regra de Dívida	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fácil de comunicar e monitorar. ▪ Relacionada diretamente com a sustentabilidade da dívida pública. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Carece de orientação de curto prazo, uma vez que há defasagem na implementação da política e o alcance de resultados. ▪ Fatores que estejam fora do controle da autoridade fiscal, como política monetária, podem afetar o nível de endividamento.
Regra de Resultado Corrente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diretamente relacionada com a sustentabilidade da dívida pública. ▪ Orienta no curto prazo a política fiscal. ▪ Facilita a comunicação e controle das finanças públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comportamento pró-cíclico e a busca por receitas extraordinárias. ▪ O alcance das metas passa a depender de variáveis que estão fora do controle da autoridade fiscal, como a taxa de juros. ▪ Pode induzir o uso de contabilidade criativa.
Regra de Receita	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Delimita o tamanho do Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não se relaciona diretamente com a sustentabilidade da dívida pública.

	▪ Pode aperfeiçoar a política de arrecadação.	▪ Carece de instrumento de estabilização econômica (pode ser pró-cíclica).
--	---	--

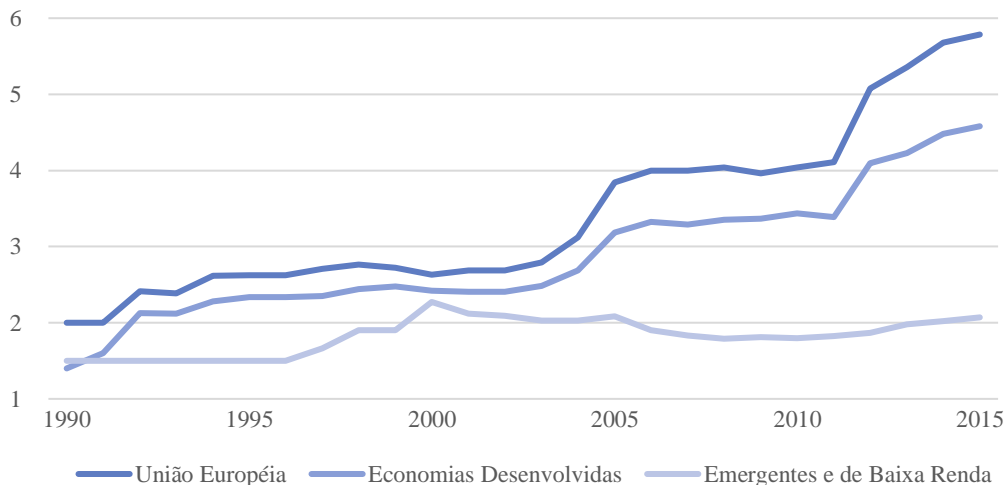
Fonte: Elaboração própria com base em Schaechter et al. (2012) & Giambiagi e Tinoco (2019)

A literatura não traz uma hierarquia, sendo a escolha entre cada tipo de regra condicionada por atributos locais. Todavia, Gobetti (2014) destaca que:

metas de resultado estrutural ou ajustado ao ciclo econômico, seja sobre qual variável fiscal estiverem ancoradas – déficit nominal, superávit primário, poupança pública ou despesa pública –, mas que consigam ser razoavelmente simples e transparentes, com cláusulas de escape bem definidas e aplicadas apenas em situações de comprovada crise econômica grave, são preferíveis a regras “aparentemente” rígidas como as que temos atualmente no Brasil⁴.

O que se nota, por intermédio da base dados do FMI⁵, é que os países têm procurado fazer um uso combinado de tipos de regras fiscais, fixando limites para mais de um agregado da política fiscal. Por exemplo, as economias que compõem a União Europeia e as economias desenvolvidas eram, no exercício de 2015, reguladas por, em média, seis e cinco regras fiscais distintas, respectivamente.

Gráfico 2 – Média de Regras fiscais por grupo de Economias (1990 – 2015)



Fonte: Elaboração própria com base no Fiscal Rules Dataset, FMI.

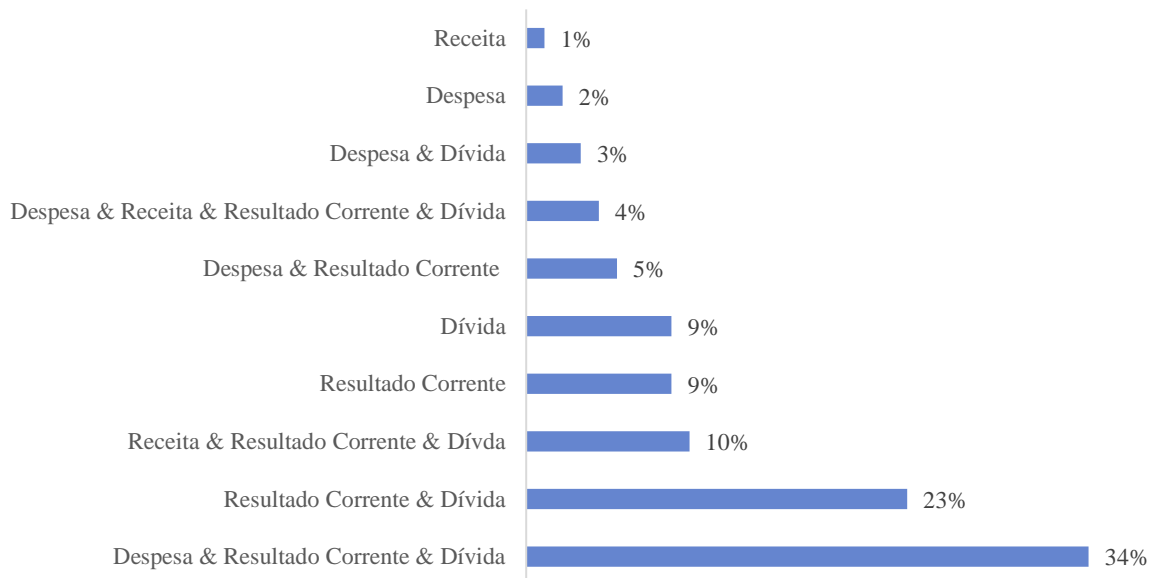
⁴ Embora o cálculo do resultado estrutural dependa de quais as variáveis serão descartadas e dos efeitos ou das elasticidades das variáveis fiscais em relação a outras variáveis econômicas, como a atividade econômica, câmbio ou juros. Nesse sentido, podem se tornar mais difíceis de comunicar ou acompanhar.

⁵ <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>, acessado em 30/06/2020.

Conforme a mesma base de dados, no exercício de 2015, dos países que adotaram regras fiscais, 79% faziam uso de mais de uma regra. A combinação do uso concomitante de regras para as despesas, resultado corrente e dívida foi a mais frequente, presente em, aproximadamente, 34% do universo catalogado pelo FMI. A combinação de regras para resultado corrente em conjunto com regras de dívida também apresentou destaque, presente em, aproximadamente, 23% do universo.

Desse modo, somadas, essas duas combinações respondem por mais da metade do desenho de regras fiscais dos países que as instituíram, de acordo com a consolidação mais atual do FMI.

Gráfico 3 – Combinações de tipos de regras fiscais – Em % do total dos países (2015)



Fonte: Elaboração própria com base no Fiscal Rules Dataset, FMI.

O FMI (2018) destaca que não há um número ótimo de regras a serem utilizadas. No entanto, ressalta que, no uso de múltiplas regras, a cautela é necessária a fim de se evitar riscos de redundância e inconsistência. Assim, o organismo sugere que determinados princípios podem guiar o *framework* fiscal que combine múltiplas regras, quais sejam:

- Regras fiscais não substituem boas políticas públicas: o objetivo principal de uma regra fiscal é mitigar vieses políticos (em particular, o viés deficitário) e

prevenir que o governo use inadequadamente a discricionariedade fiscal. Ademais, não são capazes de atingir os resultados ótimos em todos os períodos fiscais;

- O conjunto de regras não deve ser extensamente determinado: estabelecer muitas variáveis a serem restringidas pode prejudicar a capacidade de o governo atingir seus objetivos (comprometendo a credibilidade do sistema), bem como gerar inconsistências entre as diferentes regras;
- A sobreposição entre regras fiscais deve ser minimizada: a sobreposição ocorre quando duas regras se aplicam amplamente ao mesmo agregado fiscal, restringindo-o, contudo, em diferentes graus. Nessa situação, pode-se cumprir a regra com menor *enforcement*, o que pode ser difícil e abaixo do ótimo desejado. Essa situação pode gerar, ainda, problemas de economia política, dado que as autoridades serão capazes de argumentar que, a despeito de descumprirem determinada regra, cumprem outras. Por exemplo, pode-se imaginar um *framework* fiscal que permita o aumento do déficit público para até 3% do PIB conjugado com outra regra que exija orçamento equilibrado; e
- As regras e os seus resultados devem ser fáceis de comunicar ao público: esse princípio argumenta que se foque em uma ou duas regras fiscais. Muitas regras operacionais podem confundir o público e gerar o risco de desancorar as expectativas fiscais.

2.3 REGRAS FISCAIS NO BRASIL

A Instituição Fiscal Independente (IFI) apurou⁶, em 2018, a existência de onze regras fiscais em vigor no Brasil.

Em relação aos tipos, duas regras de resultado foram identificadas (regra de ouro; e meta de resultado primário), quatro regras de despesa (teto de gastos primários; limites para despesa com pessoal; geração de despesas de caráter continuado obrigatório; e geração de despesa de seguridade social), uma de receita (compensação de renúncias tributárias) e quatro de

⁶ Relatório de Acompanhamento Fiscal/Janeiro 2018 – Tópico Especial: Regras Fiscais no Brasil.

dívida⁷ (limites para a dívida consolidada; para a dívida mobiliária; para as operações de crédito; e para a concessão de garantia em operações de crédito).

De maneira geral, essas regras se aplicam a todos os entes da federação, à exceção do teto de gastos primários, o qual regula apenas as despesas da União. Contudo, não há vedação de que regra de mesma natureza seja instituída por governos locais, como assim fizeram os Estados do Ceará, Piauí e Goiás.

Não se observou padrão normativo para a instituição das regras. Por vezes, foram introduzidas por emendas constitucionais, noutras por leis (sejam ordinárias ou complementares) ou resoluções.

Quanto a vigência, apenas a regra do teto de gastos está limitada temporalmente, tendo seus efeitos exauridos no exercício de 2036. Todavia, há regras que, apesar de previstas, devem ser definidas para terem aplicabilidade, como é o caso dos limites para o montante das dívidas consolidada e mobiliária da União, ainda não instituídos. A seguir, detalha-se sucintamente as características desse conjunto de regras catalogadas pela IFI.

i) *Regras de Resultado*

▪ **Regra de Ouro**

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

Norma definidora: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), art. 167, inciso III.

Abrangência: Todos os entes federados.

⁷ Os conceitos de dívida derivam da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), quais sejam:

Dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.

Dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios.

Operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

Concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada.

- **Meta de Resultado Primário**

Descrição: Fixa a meta de resultado primário (diferença entre receitas e despesas primárias) que o governo do ente federado deverá alcançar no exercício.

Norma definidora: Apesar de a diretriz ser estabelecida pela Lei Complementar (LC) n° 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), art. 4º, § 1º, o valor das metas é definido por lei ordinária, no caso a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Abrangência: Todos os entes federados.

ii) *Regras de Despesa*

- **Teto de Gastos (Novo Regime Fiscal)**

Descrição: Estabelece limites individualizados para as despesas primárias por poder e órgão autônomo da esfera federal. Esse limite deve equivaler ao montante das despesas primárias do exercício anterior corrigido pela inflação do período⁸. Deverá vigorar por vinte exercícios financeiros consecutivos, de 2017 a 2036.

Norma definidora: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/88, art. 107.

Abrangência: Válida apenas para a esfera federal.

- **Geração de despesas da seguridade social**

Descrição: Estabelece que nenhum benefício ou serviço da seguridade social⁹ poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

Norma definidora: CF/88, art. 195 § 5º.

Abrangência: Todos os entes federados.

⁸ Conforme o art. 108 do ADCT da CF/88, o Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites, estabelecendo novo índice ou metodologia de correção das despesas primárias.

⁹ Conforme o art. 194 da CF/88, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

- **Geração de despesas obrigatória**

Descrição: Os atos que criarem ou aumentarem despesas de caráter continuado¹⁰ deverão ser instruídos com a estimativa de impacto orçamentário-financeiro para o exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, assim como demonstrar a origem dos recursos para seu custeio, seja pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Norma definidora: LC 101/00. Art. 17.

Abrangência: Todos os entes federados.

- **Limites de despesa com pessoal**

Descrição: Estabelece que a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder percentuais¹¹ da receita corrente líquida.

Norma definidora: LC 101/00. Art. 19.

Abrangência: Todos os entes federados.

iii) *Regras de Receita*

- **Renúncias de Receitas**

Descrição: A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia¹² de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes.

Norma definidora: LC 101/00. Art. 14.

Abrangência: Todos os entes federados.

¹⁰ Conforme o art. 17, da LC 101/00, serão consideradas despesas obrigatórias de caráter continuado aquelas derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

¹¹ Conforme o art. 19 da LC 101/00, os percentuais equivalem a 60% no caso de Estados e Municípios, e 50% para a União.

¹² Conforme o art. 14, §1º da LC 101/00, a renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

iv) *Regras de Dívida*

▪ **Limites da dívida consolidada**

Descrição: Fixa limites globais para o montante da dívida consolidada¹³ da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Norma definidora: A competência para se estabelecer esse limite é, conforme a CF/88 (art. 52, inciso VI), outorgada ao Senado Federal (SF), o qual, por meio da Resolução SF 40/2001, determinou limites para os Estados (de até 200% da Receita Corrente Líquida) e Municípios (de até 120% da Receita Corrente Líquida), mas não regulamentou, até o momento, o limite para a União.

Abrangência: Todos os entes federados.

▪ **Limites da dívida mobiliária**

Descrição: Estabelece limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária¹⁴ da União, dos Estados e dos Municípios.

Norma definidora: A CF/88 outorgou ao Congresso Nacional a competência de estabelecer o limite de dívida mobiliária da União (art. 48, inciso XIV) e ao SF a competência de estabelecer o limite dos Estados e Municípios (art. 52, inciso IX). Até o momento, a Resolução SF 40/2001 disciplinou apenas o limite da Dívida Consolidada dos Estados e Municípios, alcançando, indiretamente, a Dívida Mobiliária desses entes, dado que a Consolidada é composta das obrigações financeiras decorrentes da emissão de títulos.

Abrangência: Todos os entes federados.

¹³ Conforme a Resolução SF 40/2001, define-se dívida pública consolidada como o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento.

¹⁴ Conforme a Resolução SF 40/2001, define-se dívida pública mobiliária como a dívida pública representada por títulos emitidos pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

- **Limite para operações de crédito**

Descrição: Estabelece limites globais e condições para as operações de crédito¹⁵ externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal.

Norma definidora: A competência para se estabelecer esse limite é, conforme a CF/88 (art. 52, inciso VII), outorgada ao Senado Federal (SF), o qual o instituiu por meio da Resolução SF 48/2007 (União) e 43/2001 (Estados e Municípios). O montante global das operações de crédito realizadas em um exercício financeiro pela União não poderá ser superior a 60% da RCL e, no caso de Estados, Municípios e Distrito Federal, 16%.

Abrangência: Todos os entes federados.

- **Limites para concessão de garantia em operações de crédito**

Descrição: Estabelece limites e condições para a concessão de garantia em operações de crédito externo e interno.

Norma definidora: A competência para se estabelecer esse limite é, conforme a CF/88 (art. 52, inciso VIII), outorgada ao Senado Federal (SF), o qual o estabeleceu por meio da Resolução SF 48/2001. O montante das garantias concedidas pela União não poderá exceder a 60% RCL.

Abrangência: Todos os entes federados.

A despeito de o Brasil possuir um heterogêneo arcabouço de regras fiscais, regulando os mais variados agregados orçamentários, a solidez fiscal não foi alcançada. Isso porque, em muitos casos, as regras são burladas por meio de algum subterfúgio.

Por exemplo, não há padronização no cômputo das despesas com pessoal no âmbito dos Estados e Municípios. A metodologia aprovada por Tribunais de Contas em alguns Estados permite que não se considere como despesas com pessoal algumas rubricas importantes, quais sejam: as despesas com pensionistas, imposto de renda retido na fonte e as despesas com obrigações patronais. A STN, por outro lado, as considera no seu cálculo. Essa divergência enseja

¹⁵ Conforme a Resolução SF 43/2001, constitui operação de crédito os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

apurações de resultado absolutamente distintas, ocasionando dúvidas quanto ao efetivo cumprimento do limite disposto na LRF.

Já no âmbito do Governo Federal, entre 2013 e 2014, muito se discutiu sobre a utilização de “contabilidade criativa” para o atingimento da meta de Resultado Primário. Em suma, a União teria lançado mão de mecanismos como o pagamento de dividendos ao Tesouro por empresas estatais que estavam fora do conceito de setor público; a antecipação de receitas futuras; o adiamento de desembolsos, criando-se restos a pagar; dentre outros. Mais recentemente o governo teve que solicitar a aprovação de elevados créditos extraordinários para descumprir a regra de ouro.

Esse quadro demonstra que, a despeito de as regras fiscais pavimentarem o caminho para disciplina e solidez fiscal, os resultados pretendidos só serão alcançados mediante empenho político em percorrê-lo. Frisa-se que tais regras viabilizam os meios, mas que cabe sobretudo ao executor da política fiscal implementá-la adequadamente.

3 NOVO REGIME FISCAL – JUSTIFICATIVA E CARACTERÍSTICAS

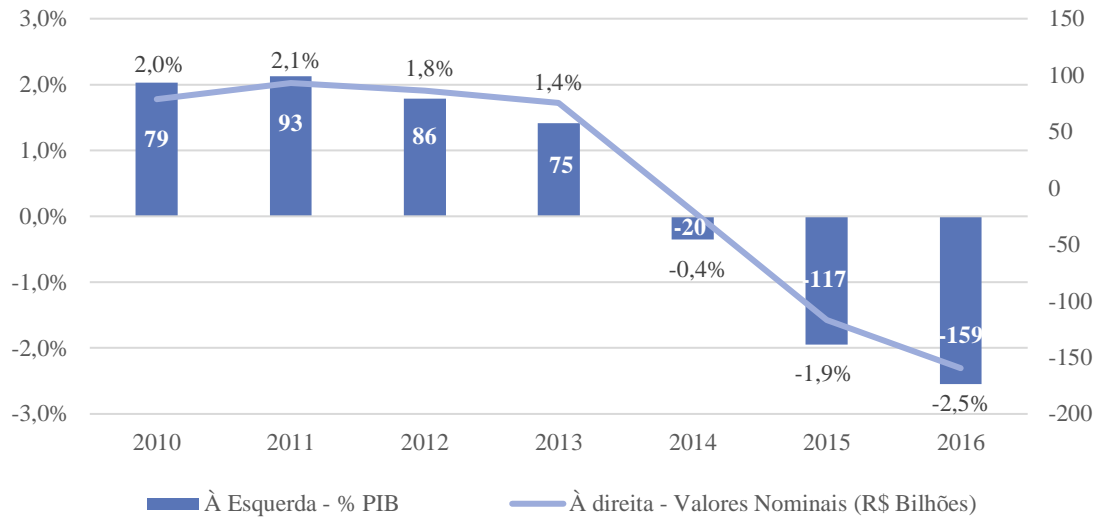
3.1 RAZÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO

Em junho de 2016, o Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n° 241/2016, a qual visava alterar o Ato das Disposições Transitórias (ADCT) a fim de instituir o Novo Regime Fiscal (NRF). Conforme a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) n° 83/2016 MF MPDG, esse instrumento visaria “reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal”.

À época, a equipe econômica apontou como evidências de deterioração das contas públicas, no âmbito da União, os resultados primários experimentados nos anos anteriores e a assunção de obrigações que determinaram um aumento razoável da dívida pública federal.

De fato, observa-se que, desde 2013, a tendência de geração de resultados primários positivos (superávits) havia sido revertida, tendo registrado, em 2016, déficit de R\$ 159 bilhões, em valores nominais, ou - 2,5% do PIB.

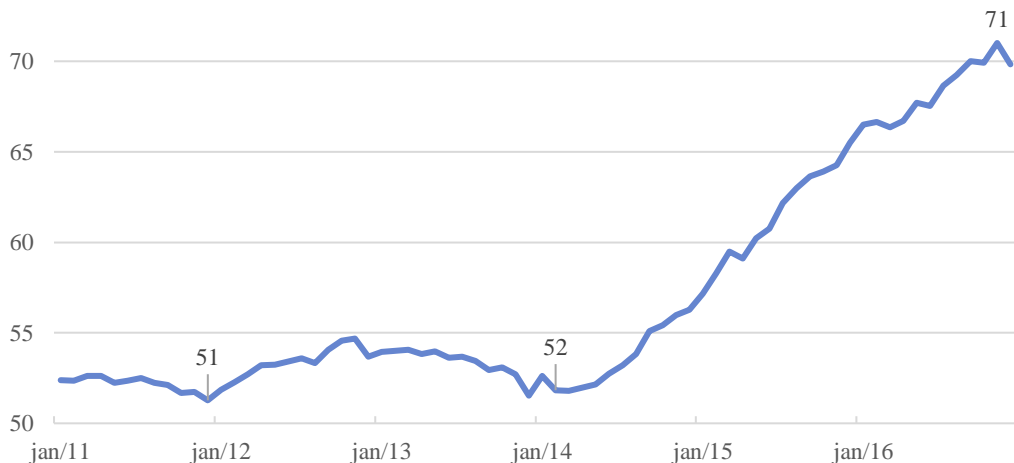
Gráfico 4 – Resultado Primário Governo Federal (2010 - 2016)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

A Dívida Bruta do Governo Geral¹⁶ (DBGG), por sua vez, representava, ao final do exercício de 2010, 52% do PIB. Essa estatística manteve-se estável até o início do exercício de 2014, quando se observou uma rápida aceleração até atingir 68% do PIB, momento no qual a PEC foi encaminhada ao Congresso Nacional. Uma variação de dezesseis pontos percentuais no endividamento do país em apenas dois anos.

Gráfico 5 – Dívida Bruta do Governo Geral 2011 – 2016 (% PIB)



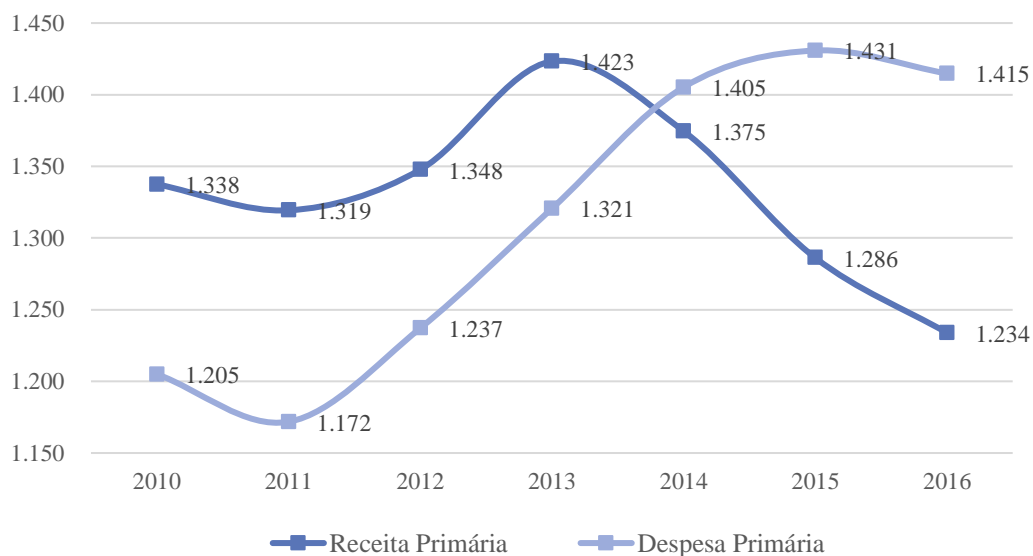
Fonte: Banco Central do Brasil

¹⁶ Conforme o Banco Central do Brasil (BCB), a Dívida Bruta do Governo Geral abrange o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo.

Nota-se, ainda, que, a partir do exercício de 2013, as receitas primárias da União sofreram uma reversão de tendência, começando a apresentar valores decrescentes nos acumulados anuais, ao passo que as despesas primárias continuaram com sua trajetória ascendente, conforme dados¹⁷ corrigidos pelo IPCA de maio de 2020. No período de 2010 a 2016, quando a PEC foi apresentada, enquanto a despesa primária cresceu 17%, a receita primária decresceu 8%, ambos os dados expressos em termos reais.

Importante ressaltar que, a despeito de o Produto Interno Bruto (PIB) ter apresentado taxa de crescimento anual de 7,5% em 2010, observou-se nos anos seguintes um arrefecimento, ao ponto de, em 2014, apresentar crescimento praticamente nulo (0,5%) e, em 2015 e 2016, significativa retração de -3,5% e -3,3%, respectivamente.

Gráfico 6 – Receitas e Despesas Primárias da União 2010 – 2016 (Em R\$ bilhões, conforme IPCA maio de 2020)



Fonte: STN

A interpretação conjunta desses dados demonstra o caráter pró-cíclico da política fiscal brasileira, a qual acentua a volatilidade econômica. Verifica-se que, em períodos de crescimento econômico, elevam-se as tanto as despesas públicas como as receitas públicas, uma vez que o

¹⁷ Dados do Tesouro Nacional disponíveis em <http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/resultado-do-tesouro-nacional/resource/527ccdb1-3059-42f3-bf23-b5e3ab4c6dc6>

aquecimento da economia incrementa a base arrecadatória. Essa dinâmica viabiliza a geração de superávits primários, ainda que não se observe prudência fiscal.

Contudo, em períodos de recessão, as receitas públicas tendem a apresentar significativa retração dada sua sensibilidade ao crescimento do produto nacional. Nesse momento, em que seria necessária a atuação mais incisiva do Estado, de modo a suavizar o ciclo econômico, pode não restar adequada margem fiscal, uma vez que as despesas geradas no período de bonança serão, na maior parte das vezes, rígidas, impondo ajuste fiscal abrupto e/ou em gastos de elevado retorno social que compõem as despesas discricionárias do governo.

Assim, a EMI nº 83/2016 MF MPDG delimita a estabilização da despesa primária como um dos objetivos do NRF. A seleção dessa variável como objeto da constrição fiscal ocorre no contexto de a carga tributária brasileira ser considerada elevada, quando comparada com países semelhantes (emergentes e de renda média), inviabilizando ajustes pelo lado da receita.

Conforme a Receita Federal do Brasil¹⁸, em 2016, época em que a PEC foi apresentada, a carga tributária no país era de, aproximadamente, 32% do PIB, ao passo que em países emergentes e de renda média, conforme o FMI¹⁹, a carga em 2016 era de, aproximadamente, 27%²⁰. Ao longo desses últimos três anos, esses patamares não se alteraram.

O diagnóstico da equipe econômica responsável pela proposição da medida era de que o NRF se tratava de ajuste gradual das finanças públicas, uma vez que a redução da despesa primária ocorreria no montante de 0,5% do PIB por ano:

uma **redução da despesa de aproximadamente 0,5 ponto do PIB ao ano** para, em 10 anos, chegar-se ao necessário ajuste de 5 pontos percentuais do PIB. Ou seja: **saímos, em 2016, de um déficit primário de 2,5% do PIB para chegar, em 2026, com um superávit em torno de 2,5% do PIB** que, junto com o ajuste nas contas dos governos subnacionais, será o necessário para colocar a dívida pública em trajetória cadente como proporção do PIB. **Tendo em vista que a dívida bruta brasileira está em nível muito elevado** (entre os países emergentes e de renda média, somente a Venezuela tem dívida

¹⁸ <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>, acessado em 06/07/2020.

¹⁹ Fiscal Monitor – April 2020 (<https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/06/fiscal-monitor-april-2020>), acessado em 06/07/2020.

²⁰ As economias que possuem patamar de tributação compatível com a brasileira são, conforme mesma base do FMI, as desenvolvidas, as quais coletam, aproximadamente, 36% do PIB em tributos.

superior à brasileira), não basta estabilizar o seu crescimento. **É preciso reduzi-la para valores próximos ao da média dos países emergentes e de renda média que, de acordo com o FMI, está em 48% do PIB** (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018, grifo nosso)

Por fim, aliado a outras medidas fiscais estruturantes, aventava-se que o NRF poderia promover a sustentabilidade fiscal, revertendo o quadro de deterioração experimentado ao longo dos exercícios de 2014 a 2016 com consequências positivas sobre o crescimento, a renda e a redução da pobreza.

3.2 CARACTERÍSTICAS

O NRF é uma norma relativamente simples e inteligível. São essencialmente oito artigos inseridos no ADCT²¹ da CF/88. Seu foco é em apenas um único agregado orçamentário, a despesa primária. A vigência é transitória, restrita a vinte exercícios financeiros, de 2017 a 2036. Em que pese denominar-se como um novo regime, as disposições trazidas pela EC n° 95/2016 não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais preexistentes que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.

A seguir, serão detalhadas as características dessa nova regra fiscal, mediante a seguinte estrutura: Aplicabilidade; Metodologia; Exceções ao NRF; Descumprimento do NRF; Casos Especiais: Saúde, Educação e Emendas Parlamentares.

3.2.1 Aplicabilidade

O NRF impõe restrição às despesas primárias constantes nos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal **no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União**, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (grifo nosso)

²¹ EC 95/2016, Art. 1° *O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114.*

A medida exclui, portanto, o orçamento de investimentos, o qual trata das empresas estatais em que a União detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto. Nota-se, também, que os demais entes federativos, como Estados e Municípios, não estão sujeitos ao Regime²².

O limite é estabelecido para todos os poderes da República, incluindo, ainda, Ministério Público da União (MPU), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e a Defensoria Pública da União (DPU).

Dentre os Poderes, apenas o Executivo Federal possui limite individualizado, mais amplo, que comporta todos os órgãos, entidades, fundos e fundações. No caso dos poderes Judiciário e Legislativo, seus respectivos limites são taxativamente desagregados pelos órgãos orçamentários que os compõem²³.

Aplicam-se, portanto, quinze limites individualizados para a despesa primária no âmbito do NRF. O quadro a seguir detalha-os:

Quadro 2 – Limites individualizados estabelecidos pela EC 95/2016

Poder	Órgão que possui limite individualizado
Poder Executivo	Limite único para todo o poder
Poder Judiciário	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Supremo Tribunal Federal ▪ Superior Tribunal de Justiça ▪ Conselho Nacional de Justiça ▪ Justiça do Trabalho ▪ Justiça Federal ▪ Justiça Militar da União ▪ Justiça Eleitoral ▪ Justiça do Distrito Federal e Territórios
Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Senado Federal ▪ Câmara dos Deputados ▪ Tribunal de Contas da União
Ministério Público da União	Limite único

²² O Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal (Lei Complementar nº 156/2016) estabeleceu a necessidade de limitação pelos entes que aderirem ao programa, por dois exercícios subsequentes à assinatura do termo, do crescimento anual das despesas primárias correntes à variação da inflação (IPCA). Apesar de semelhante, a medida não se trata do NRF.

²³ A despeito de o art. 92 da CF/88 elencar juízes como órgãos do Poder Judiciário, a concepção aqui utilizada de órgão vai ao encontro da definida pela LRF em seu art. 20, § 2º.

Conselho Nacional do Ministério Público	Limite único
Defensoria Pública da União	Limite único

Fonte: Elaboração própria com base no art. 107 do ADCT da CF/88

3.2.2 Metodologia

A metodologia estabelecida pelo NRF consiste na limitação do crescimento real da despesa primária da União, tendo como base o exercício de 2016, pelo período de vinte exercícios financeiros consecutivos.

Para o primeiro exercício de sua vigência, 2017, visando apurar o limite individualizado dos órgãos sujeitos ao NRF, a norma estabeleceu uma regra transitória, arbitrando a correção das despesas primárias em 7,2%.

A apuração das despesas sujeitas à correção foi feita pelo somatório das despesas primárias pagas em 2016, acrescidas dos restos a pagar pagos em 2016 e de outras operações que afetassem o resultado primário²⁴ do mesmo exercício de referência. Nota-se, portanto, que o limite foi estabelecido, essencialmente, pela lógica financeira, seguindo uma ótica de “caixa”.

Para os demais exercícios, o teto de gastos deve ser calculado a partir do valor do limite estabelecido no exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA. A apuração do índice de correção dos preços deve ser feita pelo acumulado de doze meses, o qual deve se encerrar no mês de junho do exercício anterior a que se refere a proposta orçamentária.

Esse corte tem o intuito de viabilizar a Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA), a qual deve ser encaminhada ao Congresso Nacional em até quatro meses antes do exercício financeiro (31 de agosto). A definição desse período traz maior transparência e previsibilidade à aplicação da regra, uma vez que permite a aprovação definitiva do orçamento com índice de conhecimento público, dispensando ajustes posteriores, quando da execução.

²⁴ Conforme Estudo Técnico nº 26/2016 CONOF/CD, *compreendem ajustes metodológicos e contábeis próprios da apuração desse resultado, realizados pelo Tesouro (como diferença entre regime de caixa e de competência) e pelo Banco Central (como despesas extraorçamentárias, a exemplo de “cédulas e moedas”), os quais deduzem, portanto, parte do limite financeiro.*

O instrumento pelo qual se dará transparência aos limites máximos de programação financeira a que cada Poder e/ou órgão estará sujeito será a Mensagem Presidencial que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA). O legislador observou, contudo, que os parâmetros que garantem a autonomia orçamentária e financeira dos Poderes Judiciário, Legislativo, do MPU e da DPU são estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Ciente da multiplicidade de dispositivos legais e na tentativa de conciliá-los e evitar subterfúgios ou artifícios que venham a enfraquecer o teto, a EC n° 95/2016 determinou que os limites relacionados às prerrogativas dos demais Poderes de disporem sobre sua organização e funcionamento previstos na LDO sujeitam-se, também, ao NRF, não devendo excedê-lo.

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

§ 2º **Os limites estabelecidos na forma do inciso IV do caput do art. 51, do inciso XIII do caput do art. 52, do § 1º do art. 99, do § 3º do art. 127 e do § 3º do art. 134 da Constituição Federal não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos deste artigo.**

§ 3º **A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação** compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo. (grifo nosso)

Ademais, o NRF condiciona a aprovação da LOA aos limites publicizados na mensagem de encaminhamento do PLOA, impedindo o Congresso Nacional de reestimá-los ou readequá-los. Veda-se, ainda, quando da execução do orçamento, a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o total da despesa primária autorizada.

§ 4º **As despesas primárias autorizadas** na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo **não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.**

§ 5º **É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado** de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo. (grifo nosso)

Por essa sistemática, caso a peça orçamentária seja aprovada autorizando despesas no exato limite definido pelo NRF e haja, no decorrer da execução do orçamento, a necessidade de abertura de crédito suplementar para o reforço de dotação orçamentária já existente, a respectiva abertura deve ser compensada, necessariamente, pela anulação de despesas de mesma natureza.

Questiona-se, todavia, se a interpretação da norma deva ser literal na ocorrência de uma LOA que fixe despesas primárias em patamar inferior ao limite estabelecido pelo NRF, uma vez que EC n° 95/2016 imputou vedação à abertura de créditos suplementares ou especiais que ampliem o montante total autorizado.

Em tal situação, o Estudo Técnico n° 26/2016 CONOF/CD apregoa que a interpretação deva ser lógico-sistemática e que o montante total autorizado deva ser entendido como o limite estabelecido pelo NRF para o exercício. Nessa hipótese, permitir-se-ia a abertura de créditos até o limite estabelecido pelo teto sem a necessidade de anulação de despesa da mesma natureza, caso as receitas auferidas possibilitem.

A EC n° 95/2016 previu ainda que, nos três primeiros anos de vigência do NRF, o Poder Executivo poderá compensar eventuais excedentes nos limites dos demais poderes mediante redução equivalente de sua despesa primária. Esse montante, contudo, será limitado a 0,25% do limite estabelecido para o Poder Executivo e a sistemática extinta após o terceiro ano de vigência do teto de gastos.

Além de transitória, a compensação depende da discricionariedade do Poder Executivo, uma vez que deve ser expressa no encaminhamento do PLOA e é elemento não passível de alteração pelo Congresso Nacional, quando da tramitação e aprovação do orçamento. Objetivou-se, por essa regra, suavizar a implementação da restrição fiscal nos demais poderes, dado que o Poder Executivo possui limite mais amplo.

Há, também, a possibilidade de compensação de limites entre órgãos de um mesmo Poder, desde que respeitado o limite total do Poder, apurado pela soma dos limites individualizados dos órgãos que o compõe²⁵. Não há restrição temporal para essa cláusula, podendo ser operacionalizada ao longo de todo regime, desde que seja disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por fim, cabe registrar que, após o décimo ano de vigência do NRF, o Presidente da República poderá propor projeto de lei complementar que altere o fator de correção das despesas primárias. Restringe-se, apenas, que seja proposta apenas uma alteração por mandato presidencial.

²⁵ Por exemplo, o Senado Federal pode ceder parte de seu limite para a Câmara dos Deputados permitindo que a câmara baixa execute despesas primárias além das inicialmente previstas, desde que se reduza, em igual montante, o limite máximo de despesas primárias a que esteja sujeito. Essa operação pode ser realizada apenas entre órgãos do mesmo poder e deve ser prevista na LDO.

Essa prerrogativa confere flexibilidade ao regime, limitando o crescimento real da despesa primária da União, em tese, apenas aos dez primeiros exercícios, uma vez que, caso aprovado por Lei Complementar, a qual exige maioria absoluta em ambas as casas de Congresso Nacional, poderá ser imposto, por exemplo, fator de correção como IPCA + 1%.

3.2.3 Exceções ao NRF

Além de o NRF não se aplicar ao Orçamento de Investimentos da União e aos Estados, DF e Municípios, a EC nº 95/2016 abriu outro leque de despesas primárias que não estariam sujeitas às limitações impostas pelo NRF. São elas:

§ 6º **Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos** neste artigo:

I - **transferências constitucionais** estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - **créditos extraordinários** a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

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

IV - despesas com **aumento de capital de empresas estatais não dependentes**. (grifo nosso)

Mediante a lógica de não submeter os Estados e Municípios ao NRF, o inciso I do § 6º do art. 107 do ADCT, CF/88, destaca, taxativamente, que certas despesas da União decorrentes da repartição de recursos com os demais entes da federação não devem ser contabilizadas para efeitos do NRF.

São despesas relacionadas a Fundos de Participação dos Estados e Municípios, Fundo Constitucional do Distrito Federal, royalties decorrentes da exploração de recursos naturais, repartição da arrecadação proveniente do regime tributário diferenciado destinado a micro e pequenas empresas (Simples), repartições com entes da federação que sejam decorrentes do imposto sobre o ouro como ativo financeiro e retenções do Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Propriedade Territorial (ITR).

Excluem-se, também, as transferências realizadas pela União para à manutenção e desenvolvimento da educação básica operacionalizadas pelo FUNDEB.

Os créditos extraordinários²⁶ destinados a prover suporte orçamentário para despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, são outra espécie de despesa não sujeita ao NRF. Trata-se de cláusula de escape que provê flexibilidade à política fiscal em situações extraordinárias. Foi por esse motivo, aliás, que o NRF em nada obstou o excepcional aumento de gastos públicos no contexto de combate à pandemia de Covid-19.

Por fim, a exclusão das despesas com a Justiça Eleitoral deve-se à sua característica sazonal; e às relacionadas ao aumento de capital em empresas estatais não dependentes, à necessidade, não recorrente, de se fazer aportes com intuito de se manter a posição majoritária da União como acionista²⁷.

3.2.4 Descumprimento do NRF

O NRF impõe um conjunto de vedações ao Poderes da República como consequência ao descumprimento dos limites anuais individualizadas das despesas primárias. O art. 109 do ADCT da CF/88 elenca-as:

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

I - **concessão**, a qualquer título, **de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares**, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

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

²⁶ Por meio desse instrumento que o governo federal tem dado suporte, pelo menos até junho de 2020, às ações destinadas a combater a pandemia de Covid – 19 sem desrespeitar os limites impostos pelo NRF.

²⁷ Estudo Técnico nº 26/2016 CONOF/CD

- III - **alteração de estrutura de carreira** que implique aumento de despesa;
- IV - **admissão ou 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 ou vitalícios**;
- V - **realização de concurso público**, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;
- VI - **criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza** em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;
- VII - **criação de despesa obrigatória**; e
- VIII - **adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação**, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.
- § 1º **As vedações previstas nos incisos I, III e VI do caput, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos** elencados nos incisos II, III e IV do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, **aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.** (grifo nosso)

Nota-se que as vedações se relacionam, precipuamente, com a geração e/ou aumento de despesas de caráter obrigatório, que são aquelas que decorrem de legislação e acarretam maior rigidez e inércia das despesas públicas. A aplicabilidade das vedações pode ser restrita ao órgão que descumprir o seu respectivo limite individualizado, pode transbordar do órgão descumpridor para os demais do mesmo poder, pode ser específica para o Poder Executivo e pode ser geral, para todos os poderes.

Em relação às vedações que se restringem ao órgão descumpridor do limite individualizado de despesa primária, observa-se o impedimento a criação de cargo, emprego ou função, bem como a admissão ou contratação de pessoal. Ressalva-se, contudo, no intuito de viabilizar a rotina operacional do órgão, as reposições de cargos de chefia e direção que não acarretem aumento de despesa e as vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios. Concurso seriam permitidos, portanto, apenas para essa última hipótese.

Esse órgão ficará também impedido de criar nova despesa obrigatória, admitindo-se, todavia, o reajuste da despesa obrigatória já existente, desde que não se exceda a variação da inflação. No caso de o Poder Executivo ser o descumpridor do limite, reajustes ao salário mínimo devem ficar condicionados à preservação do poder aquisitivo.

Dentre as vedações que transbordam do órgão descumpridor do limite individualizado para o Poder a qual pertence, situação aplicável, essencialmente, ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário, nota-se a vedação a concessão de aumento, reajuste ou adequação da remuneração; alteração a estrutura de carreira que implique aumento de despesa; a criação ou majoração de auxílios e benefícios, que compõem grande parte das denominadas verbas indenizatórias

Caso seja o Poder Executivo que descumpra o limite individualizado de despesas primárias, veda-se, complementarmente às disposições já elencadas, a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de despesas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções²⁸. Outrossim, veda-se a concessão ou ampliação de benefício de natureza tributária.

Independente do órgão ou poder que descumpra o limite individualizado de despesa primária, na ocorrência de desrespeito ao NRF, todos ficarão impedidos de conceder a revisão geral da remuneração de seus servidores, garantia prevista constitucionalmente.

Por fim, é preciso destacar que as vedações impostas pela EC nº 95/2016 não são preventivas, mas somente são acionadas quando o teto dos gastos é descumprido, o que pode denotar uma imperfeição da regra.

3.2.5 Casos Especiais: Saúde, Educação e Emendas Parlamentares

A EC nº 95/2016 disciplinou de forma específica as aplicações mínimas no âmbito da saúde, educação e emendas individuais ao PLOA. Trouxe taxativamente que:

Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as **aplicações mínimas** em ações e serviços públicos de **saúde** e em **manutenção e desenvolvimento do ensino** equivalerão:

I - no **exercício de 2017**, às aplicações mínimas **calculadas nos termos** do inciso I do § 2º do **art. 198** e do caput do **art. 212**, da **Constituição Federal**;

e

²⁸ Art. 109, §2º, incisos I e II, do ADCT, da CF/88

II - nos **exercícios posteriores**, aos **valores** calculados para as aplicações mínimas do **exercício imediatamente anterior**, **corrigidos** na forma estabelecida pelo inciso **II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.**"

Art. 111. A partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (grifo nosso)

Trata-se de casos especiais pois a CF/88 disciplinou as respectivas aplicações mínimas dessas despesas. Desse modo, para a saúde, no caso da União, a CF/88 (art. 198, § 2º, I) definiu como mínimo a ser aplicado o montante de 15% da Receita Corrente Líquida²⁹ (RCL). No caso da educação (art. 212), em 18% da receita resultante da arrecadação de impostos, devendo ela ser líquida de transferências.

O NRF dispõe que, no seu primeiro ano de vigência, os limites mínimos dessas despesas devem seguir os preceitos constitucionais, mas, nos demais exercícios, até 2036³⁰, a EC nº 95/2016 afasta, transitoriamente, essa vinculação e estabelece nova forma de cálculo, tendo o IPCA como parâmetro de correção a ser aplicado.

Essa desassociação tem o condão de dispensar o Governo Federal de executar de gastos públicos nesses elementos de despesa que sejam além do crescimento nominal, caso a receita pública apresente crescimento acima da inflação. Ressalte-se que a norma desobriga, mas não impede que o governo imponha um crescimento real nesses vetores de satisfação social, desde que seja compensado pela redução em outros tipos de gastos de modo a atender o limite total estabelecido das despesas primárias.

Por fim, noutra ótica, a EC nº 95/2016 garantiria a não redução, em termos reais, dos montantes aplicados em saúde e educação, uma vez que, hipoteticamente, seus limites poderiam ser reduzidos a fim de serem utilizados para comportar o crescimento de outras despesas que

²⁹ Conforme a LC 101/2000, a Receita Corrente Líquida constitui-se do somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos de transferências constitucionais (Fundos de participação de Estados e Municípios) e contribuições de servidores para o RPPS.

³⁰ Na seção 3.2.2 Metodologia, pontuou-se que o Presidente da República poderá propor projeto de lei complementar que altere o fator de correção das despesas primárias após o décimo ano de vigência do NRF. A eventual alteração de metodologia aplicar-se-á ao teto estabelecido, não abrangendo, contudo, o fator de correção definido pelo art. 110 do ADCT da CF/88.

estejam igualmente submetidas ao NRF. O que há no caso da saúde e educação, portanto, são limites mínimos (“pisos”) e não limites máximos de gastos.

No caso de emendas parlamentares individuais ao PLOA, ao contrário, a Constituição prevê o limite máximo de 1,2% da RCL (art. 166, § 9º). Por força do art. 112, esse limite máximo é atualizado pela inflação, nos mesmos termos do teto de gastos.

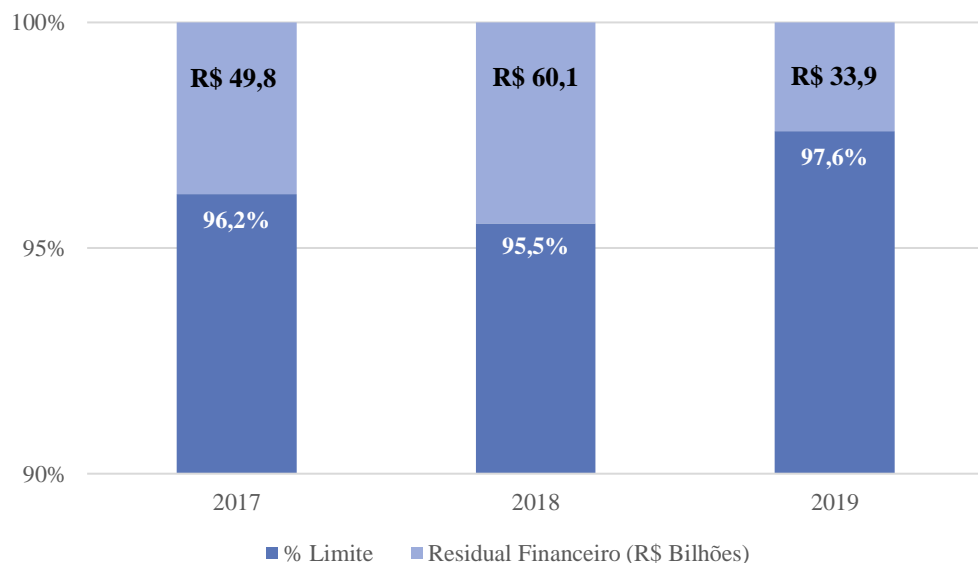
4 NOVO REGIME FISCAL – RESULTADOS E PROJEÇÕES

4.1 RESULTADOS RECENTES – O PERÍODO DE 2017 a 2019

i) *Compromisso com o limite*

Ao longo dos três primeiros exercícios de vigência (2017 a 2019), os quinze limites estabelecidos pelo NRF têm sido obedecidos. Entretanto, nesse período, o cumprimento do limite individualizado por alguns dos órgãos autônomos do Poder Judiciário, do MPU e da DPU só foi possível por conta do advento da compensação pelo Executivo (art. 107, § 7º, do ADCT), artifício que possui limitação temporal de aplicação, qual seja, o exercício de 2019.

Gráfico 7 – Cumprimento Limite Global NRF – 2017 a 2019



Fonte: Elaboração própria – Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais (STN)

Em seu primeiro ano de vigência (2017), conforme determinado pela EC nº 95/2016, o teto de gastos foi estabelecido a partir das despesas primárias pagas em 2016 corrigidas pelo percentual de 7,2%. Definiu-se, então, em 2017, um teto de gastos no valor de R\$ 1.308,6 bilhões.

O montante de despesas executadas no período de 2017 foi de R\$ 1.258,9 bilhões, o que correspondeu a 96,2% do limite global. Pelo fato de a EC ter sido promulgada apenas em dezembro de 2016, a LOA de 2017 aprovou para os Poderes Legislativo, Judiciário, MPU e DPU limites superiores aos determinados pelo NRF. Esse excesso, todavia, não ultrapassava o montante de 0,25% passível de compensação do limite do Poder Executivo, o qual também não fora previsto no PLOA 2017, em função, igualmente, do descompasso temporal da elaboração/aprovação das normas.

Ainda que a compensação do Poder Executivo não tivesse sido prevista, a dotação orçamentária aprovada na LOA de 2017 que excedia o limite determinado pelo NRF foi entendida como tal, uma vez que a dotação do Poder Executivo estava aquém do seu limite individualizado e a dos demais Poderes não excedia o montante de 0,25% da do Poder Executivo. O quadro a seguir detalha os resultados no exercício de 2017.

Quadro 3 – Limites, despesas e compensações – NRF Exercício 2017 (R\$ Milhões)

Poder	Limites NRF	Compensado	Limite - Valor máximo de programação	Despesa Executada	% do Limite	% do Limite com compensação
Executivo	1.252.376	-2.452	1.243.122	1.202.798	96%	97%
Legislativo	11.309	244	11.553	10.851	96%	94%
Judiciário	38.613	1.909	40.471	38.715	100%	96%
DPU	493	70	563	525	106%	93%
MPU	5.831	228	6.059	5.957	102%	98%
Total	1.308.622		1.301.769	1.258.845	96,2%	96,7%

Fonte: Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – 3º Quadrimestre de 2017 – STN

Nota-se que a DPU chegaria a exceder seu limite em 6% caso não houvesse o mecanismo da compensação. O MPU, por sua vez, em 2%. No âmbito do Poder Judiciário, destacaram-se a Justiça do Trabalho e a Justiça Federal, as quais, em conjunto, excederam seus limites individualizados sem compensação em R\$ 600 milhões (valores correntes). Todos esses excessos foram absorvidos pela redução de limites e despesas do Poder Executivo e, no cômputo final, foram considerados cumpridos os limites individualizados.

Ressalta-se, ainda, que o exercício de 2017 obedeceu a regra específica, qual seja, do fator de correção em 7,2%, enquanto a inflação apurada no período pelo IPCA foi de 2,95%.

Esse descompasso implicou o deslocamento para cima, em termos reais, do próprio teto (GIAMBIAGI, 2018). A despesa primária paga, por sua vez, manteve-se relativamente estável em termos reais, viabilizando, desse modo, a margem de quase R\$ 50 bilhões no atingimento do teto pela União.

Quanto ao exercício de 2018, aplicou-se a correção de 3,0% ao limite estabelecido no exercício de 2017, o que resultou num teto de gastos no valor de R\$ 1.347,9 bilhões para a União. O índice foi apurado pelo IPCA acumulado no período de julho de 2016 a junho de 2017. Já as despesas primárias pagas foram da ordem de R\$ 1.287,8 bilhões, ou 95,5% do teto.

O Poder Executivo continuou a compensar excessos de despesas do Poder Judiciário, do MPU e da DPU. Porém, nesse exercício, elas ocorreram em menor grau. Em comportamento oposto, a Justiça do Trabalho necessitou ter seu limite compensado em aproximadamente um bilhão (R\$ 985 milhões), cerca de 47% do montante total que o PLOA 2018 autorizou o Poder Executivo a compensar os demais Poderes, R\$ 2,1 bilhões. O quadro a seguir detalha os resultados no exercício de 2018.

Quadro 4 – Limites, despesas e compensações – NRF Exercício 2018 (R\$ Milhões)

Poder	Limites NRF	Compensado	Limite - Valor máximo de programação	Despesa Executada	% do Limite	% do Limite com compensação
Executivo	1.2899.47	-2.104	1.287.843	1.229.251	95%	95%
Legislativo	11.649	248	11.896	11.150	96%	94%
Judiciário	39.772	1.749	41520	40.789	103%	98%
DPU	508	44	552	516	102%	93%
MPU	6.006	64	6.070	6.055	101%	100%
Total	1.347.880		1.301.769	1.287.761	95,5%	95,5%

Fonte: Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – 3º Quadrimestre de 2018 – STN

Relevante destacar que, no exercício de 2018, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) promoveu importante alteração na metodologia de apuração das despesas pagas³¹. Como consequência, excluíram-se do cômputo do limite da União R\$ 34 bilhões, o que resultou na margem de R\$ 60 bilhões para o atingimento do teto. Todavia, ainda que esse ajuste não tivesse

³¹ Essa alteração decorre da implantação do Sistema de Gestão Financeira (SIGEFI), o qual visa subsidiar a programação e a execução orçamentária e financeira da União e que possui a premissa de que as OB's emitidas no Siafi somente serão geradas após as assinadas pelo Gestor Financeiro e Ordenador de Despesa, com o envio dos recursos financeiros ao agente financeiro no mesmo dia. O documento Panorama Fiscal Brasileiro, de dezembro de 2018, detalha a implementação da medida. Disponível em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/panorama-fiscal-brasileiro.pdf/view>, acesso em 04/08/2020.

sido efetuado, e se esse montante fosse considerado como despesa paga do exercício de 2018, a União teria cumprido seu limite com uma margem de R\$ 26 bilhões.

Em suma, a alteração metodológica se deu por conta da divergência de métodos para o acompanhamento do resultado primário da União e da apuração das despesas pagas para fins de contabilização do Teto de Gastos. Conforme a IFI³², a contabilização da despesa paga, variável que apura o resultado no âmbito do NRF, ocorria mediante a emissão de Ordem Bancária (OB), ao passo que o critério adotado na metodologia de apuração do resultado primário da União contabilizava despesas mediante o “pagamento efetivo”, o qual ocorria apenas no momento do saque de recursos na conta única da União.

Metaforicamente, conforme posto pela IFI, a emissão da OB seria comparada à “assinatura de um cheque”, enquanto o pagamento efetivo seria comparado à sua respectiva “compensação numa agência bancária”. Natural, portanto, que ocorra descompasso entre a contabilização dos dois métodos, dado que pode haver lapso temporal entre a emissão da OB e o seu respectivo saque.

A alteração promovida pela STN visou a convergência dos dois conceitos e a eliminação de distorções que ocorriam entre a apuração do resultado primário da União e a apuração do resultado do NRF. No entanto, o ajuste foi feito em dezembro de 2018, o que fez com que as OB's que seriam emitidas nesse mês fossem postergadas para o mês subsequente, qual seja, janeiro de 2019 – outro exercício financeiro.

Devido a esse ajuste responder por mais da metade da folga fiscal no atingimento do teto de gastos no exercício de 2018, ressalva-se quanto a um possível subdimensionamento da despesa paga no período. Todavia, conforme explanado anteriormente, mesmo na hipótese de que as OB's não tivessem sido postergadas, a União continuaria a cumprir, com folga, seu teto em 2018.

Para o exercício de 2019, atualizou-se o limite estabelecido no exercício de 2018 em 4,39%, o que resultou num teto para a execução de despesas primárias de R\$ 1.407,2 bilhões. Ao longo do exercício, a STN apurou que a União executou despesas englobadas nesse limite na ordem de R\$ 1.373,3 bilhões, ou 97,6% do limite total.

Esse foi o último exercício que a EC n° 95/2016 autorizou o Poder Executivo a compensar os limites individualizados dos demais Poderes. O PLOA previu, então, um montante a

³² Relatório de Acompanhamento Fiscal – Fevereiro de 2019

ser compensado na ordem de R\$ 3.362,6 milhões, valor próximo ao máximo permitido, de R\$ 3.366,4 milhões. O quadro a seguir detalha os resultados consolidados por Poder.

Quadro 5 – Limites, despesas e compensações – NRF Exercício 2019 (R\$ Milhões)

Poder	Limites NRF	Compensado	Limite - Valor máximo de programação	Despesa Executada	% do Limite	% do Limite com compensação
Executivo	1.346.576	-3.363	1.343.213	1.310.508	97%	98%
Legislativo	12.160	259	12.419	11.851	97%	95%
Judiciário	41.517	2.929	44.447	43.881	106%	99%
DPU	530	46	576	529	100%	92%
MPU	6.391	129	6.519	6.481	101%	99%
Total	1.407.174		1.407.174	1.373.251	97,6%	97,6%

Fonte: Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – 3º Quadrimestre de 2019 – STN

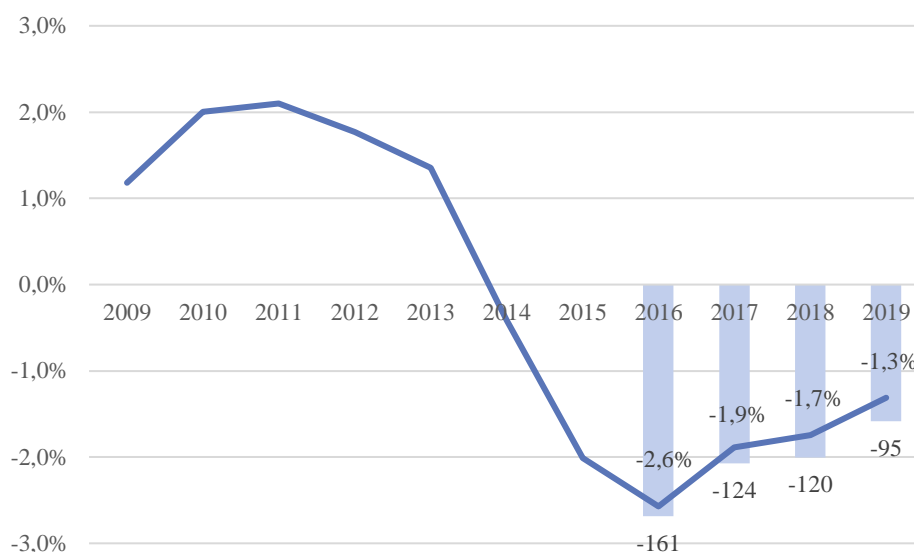
Assim como nos exercícios anteriores, o Judiciário foi o Poder que mais necessitou que o Executivo compensasse seus limites, especialmente a Justiça do Trabalho, que, no exercício de 2019, fez uso de R\$1,7 bilhão do limite de compensação. Destaca-se, ainda, que, mesmo com o mecanismo da compensação, os resultados do Judiciário e MPU estão próximos dos seus limites máximos.

Por fim, verificou-se que, ao final do exercício de 2019, o Poder Executivo aumentou o capital da União em três empresas estatais. Esse aporte totalizou R\$ 10,1 bilhões – Emgepron (R\$ 7,6 bilhões), Infraero (R\$ 1,5 bilhão) e Telebrás (R\$ 1 bilhão). Registra-se, ainda, que, em linha com a Emenda Constitucional nº 102/2019, a União transferiu à Petrobras R\$ 34,4 bilhões a título de compensação do leilão da cessão onerosa. Contudo, a despeito de esses fatos fiscais terem afetado o resultado primário da União, a capitalização de empresas estatais e a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa constituem exceções previstas ao NRF, não entrando, portanto, no cômputo das despesas sujeitas ao teto de gastos.

ii) *Qualidade do Ajuste: Resultados Fiscais – 2017 a 2019*

Ao longo dos exercícios de 2017 a 2019, o Resultado Primário da União apresentou sensível melhora. O déficit primário apurado no ano de promulgação da EC nº 95/2016 foi de R\$ 161 bilhões, enquanto no ano de 2019 foi de R\$ 95 bilhões, ambos em valores correntes. Relativamente ao PIB, o déficit de 2016 representou -2,6%, ao passo que em 2019 -1,3%.

Gráfico 8 – Resultado Primário da União – % PIB e Valores Correntes (R\$ bilhões) 2009 a 2019



Fonte: Elaboração própria – Resultado do Tesouro Nacional – Maio 2020

Essa aparente melhora do resultado fiscal é explicada, em parte, pela retomada do crescimento das receitas públicas. Conforme o Resultado do Tesouro Nacional (RTN), a receita líquida da União cresceu 5,6% em termos reais no exercício de 2019. Nos exercícios de 2018 e 2017, o crescimento foi da ordem de 2,5%, aproximadamente.

Contudo, especialmente no exercício de 2019, concorreu para esse resultado a ocorrência de receitas não administradas, extraordinárias, como as provenientes da cessão onerosa do pré-sal que adicionou aos cofres públicos R\$ 70 bilhões; e nova política de dividendos e participações da União, que adicionou ao caixa R\$ 13 bilhões. Sem essas receitas extraordinária, a receita líquida teria crescido 1,1% conforme a IFI³³.

³³ Relatório de Acompanhamento Fiscal – Fevereiro 2020

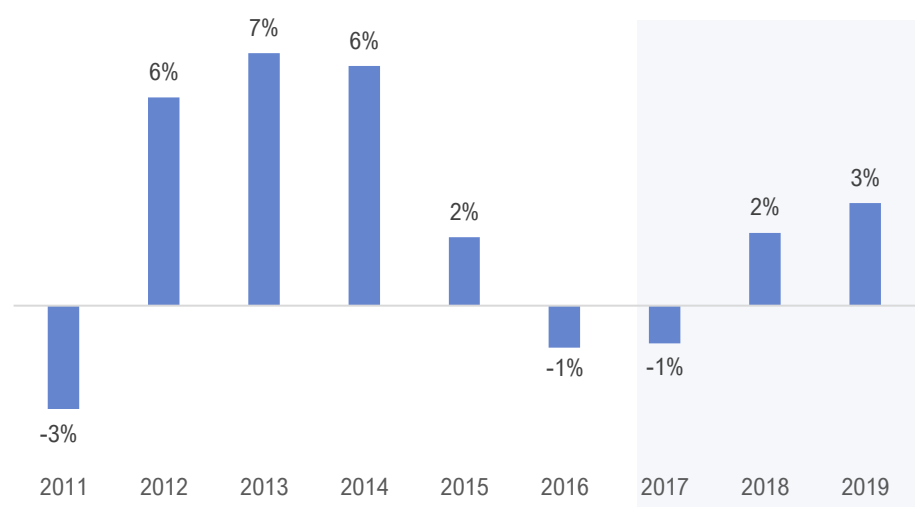
Quadro 6 – Receitas Acumuladas do Governo Central (2018 e 2019) Valores reais IPCA/dez
2019

Tipos de Receita	2018	2019	Diferença (2019 – 2018)	% Variação real (IPCA)
I – Receita Total	1.571.367,0	1.666.921,5	95.554,5	6,1%
I.a – Receitas Administradas pela RFB	958.793,9	965.956,4	7.162,5	0,7%
I.b – Arrecadação líquida para o RGPS	413.711,6	421.344,6	7.633,0	1,8%
I.c – Receitas não administradas pela RFB	198.876,3	279.669,2	80.792,9	40,6%
II – Transferências por repartição de Receita	271.812,4	293.979,1	22.166,6	8,2%
III – Receita Líquida (I-II)	1.299.554,6	1.372.942,4	73.387,8	5,6%

Fonte: Resultado do Tesouro Nacional – Dezembro/2019

Se por um lado a receita líquida da União apresentou comportamento positivo decorrente de fatores não recorrentes, as despesas públicas seguiram numa trajetória de aceleração, apresentado crescimento real da ordem de 3% em 2019 quando comparadas às de 2018, que já haviam apresentado um crescimento real de 2% relativo ao primeiro ano de vigência do NRF. A valer, desde a implementação do teto de gastos, as despesas primárias apresentaram retração apenas no seu primeiro ano de vigência.

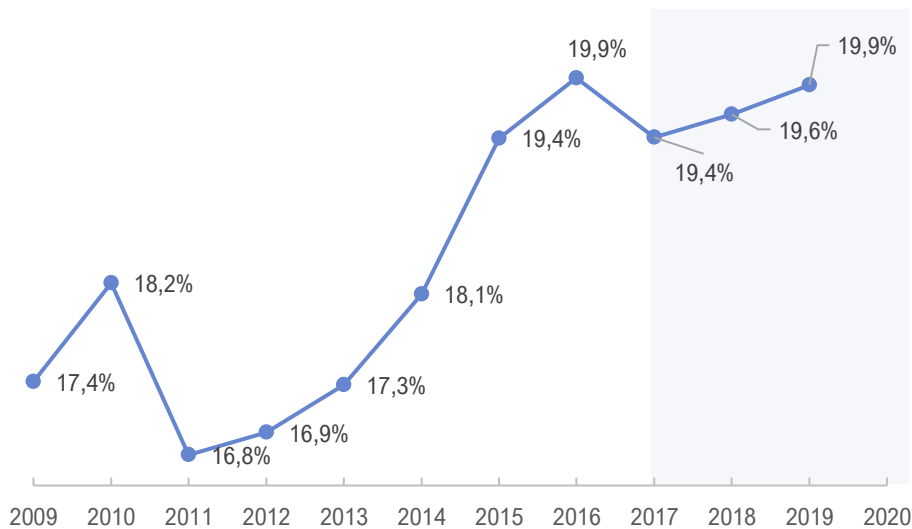
Gráfico 9 – Crescimento real da despesa primária do Governo Central – 2011 a 2019



Fonte: Elaboração própria – Resultado do Tesouro Nacional – Maio 2020

A análise da proporção das despesas primárias em relação ao PIB evidencia a persistência do comportamento desse agregado orçamentário em patamares elevados, quando se observa série histórica dos últimos dez anos. Nota-se que, a despeito da presença de Regra Fiscal que limite a execução de despesa, sua proporção em relação ao PIB apresenta tendência de expansão ao longo dos primeiros três anos de vigência do NRF. Com efeito, a relação despesa primária/PIB de 2019 é a uma das maiores nos últimos dez anos, similar à notada em 2016, quando da implementação do NRF. De todo modo, registra-se que, ao menos como proporção do PIB, a despesa primária federal parou de crescer desde o advento do NRF.

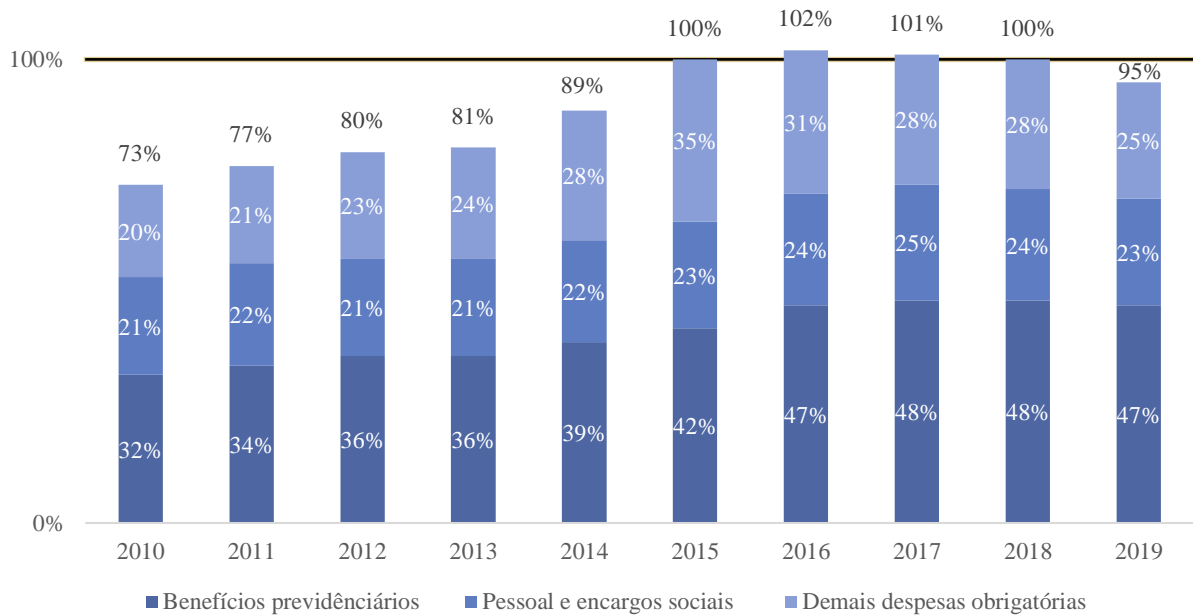
Gráfico 10 – Despesa Primária/PIB – 2009 a 2019



Fonte: Elaboração própria – Resultado do Tesouro Nacional – Maio 2020

Esse comportamento pode ser explicado pelo grau de rigidez do orçamento da União, composto sobretudo por despesas de caráter obrigatório, as quais possuem característica inercial e que não estão sob amplo controle dos responsáveis pela política fiscal. Na maior parte das vezes, a alteração do curso dessas despesas envolve adequações legislativas nem sempre consensuais, dado que se discute a profundidade do contrato social estabelecido no Brasil, como foi o caso, por exemplo, da reforma da previdência aprovada no exercício de 2020, a qual demandou extenso período de discussão para o alcance da maturidade de qual grau de ajuste deveria ser aplicado.

Gráfico 11 – Despesas Obrigatórias como proporção da Receita Corrente Líquida – 2010 a 2019



Fonte: Elaboração própria – Resultado do Tesouro Nacional – Dezembro 2019

Verifica-se, pelo Gráfico 11, que, em 2015, o conjunto de despesas obrigatórias alcançou 100% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União e em 2016 e 2017 a ultrapassou. Respondem pela maior parcela desse grupo de despesas obrigatórias as relacionadas a benefícios previdenciário e pessoal e encargos sociais. Mister ressaltar que o melhor resultado no exercício de 2019 foi, como explanado anteriormente, fruto da ocorrência de receita extraordinária, a cessão onerosa.

Em análise, a STN³⁴ assevera que, para o retorno ao melhor patamar, em 2010, seria necessário a redução das despesas obrigatórias da ordem de R\$ 284 bilhões, algo em torno de 3,9% do PIB, ou uma elevação da RCL de R\$ 384 bilhões, aproximadamente 5,3% do PIB, ou mesmo uma combinação de ambas as variáveis fiscais.

A dimensão desses números ilustra o desafio do ajuste fiscal a ser imposto nas finanças da União, dado que o avanço das despesas obrigatórias comprime a capacidade de a União executar investimentos e implementar políticas públicas pelos gastos discricionários.

³⁴ Resultado do Tesouro Nacional – Dezembro 2019

Quadro 7 – Despesas Primárias Acumuladas do Governo Central (2016 e 2019) % PIB

Tipos de Despesas	2016	2019	Variação Pontos Percentuais
I – Despesa Obrigatória	15,61%	15,63%	0,02
I.a – Benefícios Previdenciários	8,10%	8,63%	0,53
I.b – Pessoal e Encargos Sociais	4,11%	4,31%	0,20
I.c – Outras despesas obrigatórias	3,40%	2,69%	- 0,71
II – Despesas sujeitas à programação orçamentárias	4,32%	4,23%	- 0,09
II.a – Obrigatórias com controle de fluxo	2,06%	1,97%	- 0,09
II.b – Discricionárias	2,25%	2,26%	0,01
III – Despesa Primária Total (I+II)	19,93%	19,86%	- 0,07

Fonte: Resultado do Tesouro Nacional – Dezembro/2019

O Quadro 7 compara as despesas primárias pagas em 2016 com as executadas em 2019 como proporção do PIB nos respectivos períodos. Nota-se que, desde o início do NRF, não houve alteração estrutural nos componentes dos gastos públicos. Pelo contrário, as despesas obrigatórias continuaram a se expandir (0,02 p.p.). Apesar da melhora de comportamento do componente *Outras despesas obrigatórias* (-0,71 p.p.), esse resultado foi mais do que compensado pelo crescimento com despesas relativas a *Benefícios Previdenciários* (0,53 p.p.) e com *Pessoal e Encargos Sociais* (0,20 p.p.).

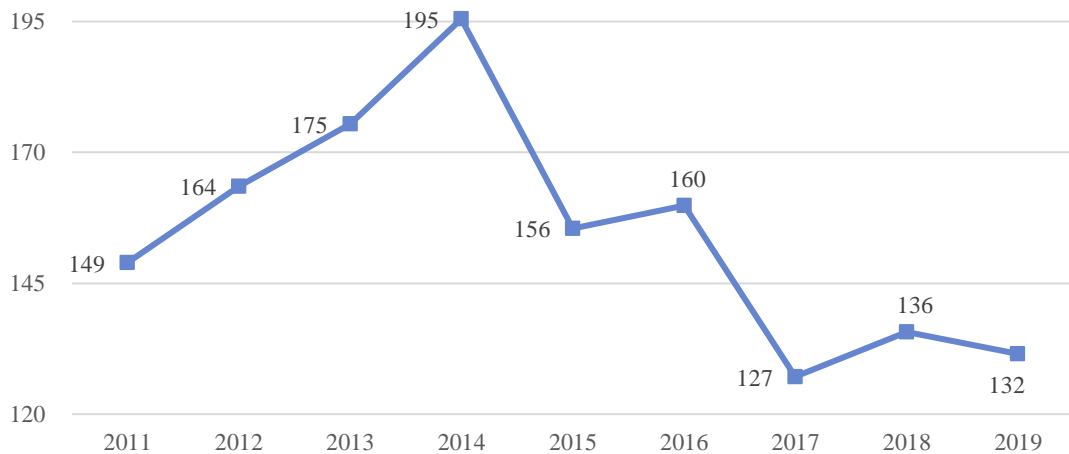
A STN atribuiu o crescimento da despesa com *Benefícios Previdenciários* ao aumento no valor pago com sentenças judiciais e precatórios e ao aumento no número médio de benefícios emitidos. Os reajustes de diversas categorias do serviço público respondem pela elevação do componente *Pessoal e Encargos Sociais*. As *Outras despesas obrigatórias* se retraíram por conta de ajustes no âmbito do abono salarial; compensação ao RGPS pela desoneração da folha; Lei Kandir; subsídios e subvenções; FIES. No âmbito das despesas *Obrigatórias com controle de fluxo*, o componente Saúde foi o que sofreu maior retração, -0,08 pontos percentuais.

Nota-se uma aparente estabilidade no gasto discricionário da União, o qual oscilou positivamente 0,01 ponto percentual. No entanto, esse resultado deve ser visto com cautela, dado que contabiliza o repasse de R\$ 34,4 bilhões (21% do montante do gasto discricionário) feito à Petrobras em dezembro de 2019 consequente do contrato de cessão onerosa.

Descontado esse fator atípico, proveniente de uma situação extraordinária, a despesa primária teria decrescido 0,5 pontos percentuais em 2019 como proporção do PIB quando comparada à de 2016. Nessa linha, adequando o total de despesas à essa situação, verificar-se-ia que,

em 2019, o gasto primário seria de, aproximadamente, 19,36% do PIB, uma retração de 0,56 pontos percentuais quando comparado a 2016. Importante ressaltar que esse ajuste aplicar-se-ia quase que integralmente no âmbito das despesas discricionários, aquelas que viabilizam investimentos a serem realizados pela União. Com efeito, é o comportamento que se observa nas despesas do governo central com investimentos³⁵, as quais corresponderam a 1,04% do PIB em 2016, ao passo que em 2019 a apenas 0,78%. Uma redução de 0,26 p.p e um dos menores níveis nos últimos dez anos.

Gráfico 12 – Evolução Real da Despesa Discricionária União* – Em R\$ bilhões (IPCA Mai/2020)



*Desconsidera em 2019 os valores aportados à Petrobras como compensação à cessão onerosa do Pré-Sal
Fonte: Resultado do Tesouro Nacional – Mai/2020.

A interpretação dos dados do Resultado do Tesouro Nacional leva a crer, portanto, que o controle da expansão do gasto público feito no Brasil é, em grande medida, promovido pela constrição do gasto discricionário. A rigor, desconsiderando o aporte extraordinário à Petrobras, os patamares atuais são inferiores aos observados em 2011, como se nota no Gráfico 12. Demonstra-se, assim, a baixa qualidade do ajuste fiscal, em que se nota a ausência de medidas estruturantes e um padrão que pode ser insuficiente para que o Teto de Gastos seja cumprido pelo período restante em que vigorará. Isso porque o Teto de Gastos públicos não é uma medida,

³⁵ Resultado do Tesouro Nacional – Dezembro 2019

autoaplicável, pois depende de adoção de políticas ou novas leis que contenham o crescimento dos gastos obrigatórios e reduza o grau de rigidez do orçamento público.

Nada obstante, registra-se que passos já foram dados nesse sentido. Em particular, cita-se a aprovação da reforma da previdência, consubstanciada na Emenda Constitucional nº 103, de 2019. Segundo a IFI, essa reforma tende a promover uma economia de R\$ 630,0 bilhões nos dez primeiros anos de sua vigência. Como visto, contudo, o controle de despesas obrigatórias requer uma atuação mais ampla.

4.2 PERSPECTIVAS ATUAIS

Para o exercício de 2020, definiu-se como limite das despesas primárias no âmbito do NRF o montante de R\$ 1.454,9 bilhões. Corrigiu-se o teto estabelecido para o exercício de 2019 em 3,37%. Até o mês de maio, conforme painel do Teto dos Gastos³⁶, foram realizados pagamentos da ordem de, aproximadamente, R\$ 564,2 milhões, ou 38,78%. Esse valor não leva em conta as ações destinadas ao enfrentamento da pandemia ocasionada pelo surto de Covid-19, pois as dotações orçamentárias têm sido incrementadas por meio de créditos extraordinários.

A EC nº 95/2016 previu taxativamente que essa espécie de complementação orçamentária não deveria ser computada como despesa sujeita ao teto de gastos, uma vez que a finalidade do crédito tem natureza emergencial e urgente. Com efeito, os gastos para o enfrentamento dessa situação excepcional não se sujeitam às principais regras fiscais, uma vez que o Congresso Nacional decretou Calamidade Pública³⁷ suspendendo a meta de resultado primário da União e a EC nº 106/2020 dispensou o cumprimento da regra de ouro enquanto perdurar a calamidade.

Até o momento, não é possível avaliar se os gastos gerados no âmbito do enfrentamento da pandemia serão transbordados para os exercícios seguintes e se as medidas transitórias de transferência de renda serão transformadas em medidas permanentes. De todo modo, como observa o projeto de LDO para o exercício de 2021, a calamidade pública afeta a situação fiscal no curto prazo, com implicações no aumento do endividamento e nas receitas públicas para os exercícios seguintes, uma vez que o crescimento econômico ocorrerá sobre uma base tributária menos favorável.

³⁶ <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-do-teto-de-gastos>, acessado em 21/07/2020.

³⁷ Decreto Legislativo nº 6 de 2020

O desdobramento de um ritmo de atividade econômica mais lento do que o esperado com um elevado nível de desemprego resulta em maiores pressões por gastos públicos que ampliem a rede de proteção social. Nessa hipótese, o NRF prescreve que a expansão real de despesas obrigatórias seja compensada pela redução real de despesas da mesma natureza ou por novas restrições à despesa primária, que já se encontra, atualmente, em níveis bastante comprimidos.

A valer, dado o crescimento vegetativo das despesas obrigatórias, o PLDO projeta um nível de despesa discricionária de R\$ 61 bilhões, a preços constantes, para o exercício de 2023. Patamar que não representa sequer 50% do observado em 2019. Expõe-se, então, o risco de o teto ser rompido num futuro recente. De fato, as previsões da IFI apontam para que já no exercício de 2021 não haja margem fiscal suficiente que assegure o pleno funcionamento da União, implicando a necessidade de rompimento do limite estabelecido pelo NRF.

A premência de reformas estruturais, então, acentua-se, para que se garanta a sustentabilidade fiscal no médio e longo prazo. O PLDO 2021 elenca a reforma tributária; a desmobilização de ativos; o aumento da liberalização comercial; e a reforma administrativa como elementos capazes de dinamizar a economia, traduzindo-se em aumentos de receitas e/ou redução de despesas públicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário macroeconômico experimentado pelo Brasil na última década é marcado pelo baixo crescimento do produto interno e pela deterioração da situação fiscal da União. Em termos reais, o PIB do exercício de 2019 equivaleria ao auferido no exercício de 2012³⁸. Por sua vez, o resultado primário da União, desde o exercício de 2014, apresenta valores negativos, com déficits fiscais que chegaram a equivaler a 2,6% do PIB, como verificado no exercício de 2016. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) atingiu 79% do PIB em agosto de 2019, uma aceleração de 27 pontos percentuais quando comparado ao valor de janeiro de 2011.

Frente a esse quadro adverso, com intuito de implementar uma medida fiscal saneadora das contas públicas e promover a cultura da disciplina fiscal, o Poder Executivo apresentou ao

³⁸ Conforme série *PIB em R\$ do último ano* do BCB (código 1208), disponível em <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>

Congresso Nacional em 2016 a proposta de um Novo Regime Fiscal. A medida consistia no estabelecimento de uma regra fiscal que disciplinasse o comportamento da despesa primária pelo horizonte de vinte anos, de 2017 a 2036, o que resultou na Emenda Constitucional nº 95/2016.

Trata-se de uma disposição simples e inteligível. Em suma, estabeleceu-se limites para a execução de despesas primárias nos três poderes da União, no MPU e na DPU. No âmbito do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e do MPU, foram atribuídos limites individuais aos seus órgãos autônomos (CNMP no caso do MPU). Totalizaram-se, assim, quinze limites para a execução da despesa primária.

Pelo menos ao longo dos dez primeiros anos de vigência, a correção desse limite deve ser feita pelo IPCA, apurado no acumulado de doze meses encerrado em junho do exercício anterior. Após esse período, o Presidente da República poderá propor novo índice ou metodologia, limitado a uma alteração por mandato presidencial, e desde que a alteração seja aprovada por Lei Complementar.

Em função de o NRF não se aplicar a estados e municípios, as transferências decorrentes da repartição de recursos foram excetuadas de limites, assim como as relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino operacionalizadas pelo Fundeb. As capitalizações da União em empresas públicas também foram dispostas como exceções. E, por fim, de modo a resguardar à União, a Emenda Constitucional nº 95/2016 ofereceu uma margem de operação fiscal no curso de eventos imprevisíveis. Assim os créditos extraordinários destinados, por exemplo, para o enfrentamento de calamidade pública, foram também excetuados de limites.

Caso os limites de despesa sejam descumpridos, os mecanismos de ajuste do NRF concentram-se, precipuamente, no controle e geração de despesas obrigatórias. Veda-se a criação de cargo, emprego ou função, aumento de remuneração e a geração de nova despesa obrigatória. No caso de o Poder Executivo ser o descumpridor do limite, veda-se, adicionalmente, a expansão de linhas de financiamento que impliquem a ampliação da despesa com subsídios e subvenções.

Vale notar que o NRF afastou, pelo menos no curso de sua vigência, as vinculações constitucionais relacionadas à aplicação de recursos na Saúde, a qual é disposta no valor mínimo de 15% da RCL; à aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, cujo mínimo seria 18% da receita resultante da arrecadação de impostos, líquida de transferências; e a execução de emendas parlamentares individuais ao PLOA em 1,2% da RCL. Todos esses três tipos

de despesas devem ser corrigidos pelo IPCA pelo período que o NRF vigorar. Importante ressaltar que a prerrogativa de o Presidente da República alterar a metodologia de revisão dos limites individualizados do NRF não alcança essas despesas.

Atualmente, o NRF passou por três exercícios financeiros completos. Em todos eles os limites para as despesas primárias foram cumpridos por todos os Poderes. Em média, atingiu-se 96% do limite nesse período. Contudo, cabe ponderar alguns fatores que condicionaram esse resultado.

O primeiro é de que ao longo desses três exercícios houve compensação pelo Poder Executivo de limites dos demais Poderes. O NRF previu essa possibilidade de modo a tornar a implementação da constrição fiscal mais suave, porém restrita temporalmente ao período de 2017 a 2019 e limitada ao montante de 0,25% do limite individualizado do Poder Executivo. A Justiça do Trabalho foi o órgão autônomo com limite individualizado que se destacou no uso dessa complementação. Necessitou de montantes próximos à metade da complementação que havia sido destinada ao Poder Judiciário como um todo. Salienta-se, ainda, que no último exercício em que seria possível o Poder Executivo complementar limites dos demais Poderes, o Poder Judiciário e o MPU executaram despesas que englobaram quase a totalidade do gasto que lhes era permitido.

Alguns fatos fiscais ocorridos nos exercícios de 2018 e 2019 merecem destaque. Em 2018, houve alteração na metodologia de apuração dos resultados no âmbito do NRF. O intuito foi harmonizar a apuração dos dados dessa regra fiscal com a apuração que é realizada para verificação do resultado primário da União. Em suma, enquanto o NRF era apurado pela emissão da OB, o resultado primário era apurado pelo respectivo pagamento.

Esse descompasso trazia divergência entre as duas regras fiscais, sendo positiva a alteração metodológica. Contudo, por ter sido implementada em dezembro de 2018, as OB's que seriam emitidas nesse mês foram postergadas para o mês seguinte, que teve lugar em outro exercício financeiro – janeiro de 2019. Esse fato representou R\$ 34 bilhões, que responde por 53% da margem fiscal de R\$ 60 bilhões que a União obteve no exercício. Considera-se, nesse sentido, que o resultado da despesa primária em 2018 pode estar subdimensionado. Mister ressaltar, todavia, que, caso a medida não tivesse sido implementada ao final do exercício financeiro, a União ainda teria margem fiscal da ordem de R\$ 26 bilhões.

Quanto ao exercício de 2019, é relevante ponderar que a União realizou a capitalização de três empresas estatais (Emgepron, Infraero e Telebrás) no montante de R\$ 10 bilhões e restituiu à Petrobras, a título de compensação pela cessão onerosa do Pré-sal, outros R\$ 34,4 bilhões. Apesar de esse gasto afetar o resultado primário da União, esse tipo de despesa foi prevista como exceção ao NRF, não afetando, por conseguinte, o atingimento do teto de gastos.

Em relação ao comportamento do resultado primário da União no período de vigência do NRF, verificou-se uma redução do déficit público tanto em termo nominais quanto em termos percentuais ao PIB. Contudo, os dados devem ser interpretados com cautela. O exercício de 2019 foi marcado pelo excepcional aumento de receitas não administradas pela RFB, decorrente da cessão onerosa do Pré-sal. O que se observou, assim, por conta desse fato, foi o crescimento da receita líquida da União em 5,6% em termos reais. Isso condicionou a performance do resultado primário no exercício de 2019, o qual foi o melhor resultado (-1,3% do PIB) desde que o país voltou a apresentar déficits fiscais em 2014.

Paradoxalmente, o comportamento da despesa pública na vigência do NRF é marcado pela aceleração. De fato, em 2017, primeiro ano de vigência do NRF, a despesa primária sofreu uma contração de -1% em termos reais, retraindo-se ao patamar de 19,4% do PIB frente a 19,9% verificado no exercício anterior, em 2016. Contudo, nos dois exercícios subsequentes (2018 e 2019), nota-se crescimentos da ordem de 2% e 3% em termos reais, respectivamente. Nesse sentido, a proporção da despesa primária em relação ao PIB atingiu 19,6% em 2018 e 19,9% em 2019. De toda sorte, o nível observado em 2019 é o mesmo de 2016 (19,9% do PIB), que modo que ao menos como proporção do PIB a despesa primária federal parou de crescer.

Quanto ao resultado primário de 2018, é importante observar que no curso do seu primeiro exercício de vigência, o NRF estabeleceu que a correção das despesas primárias deveria ser feita pelo percentual de 7,2%. Ocorre que, no exercício de 2017, a inflação apurada foi de apenas 2,95%, o que ocasionou o deslocamento, em termos reais, do Teto de Gastos, abrindo espaço, por consequência, para o crescimento das despesas públicas.

Já o exercício de 2019, como disposto anteriormente, foi marcado fiscalmente pela arrecadação atípica da cessão onerosa do Pré-sal. Desconsiderando esse fator não recorrente, observar-se-ia uma despesa primária da ordem de 19,36% do PIB, uma redução de 0,56 pontos percentuais em relação ao observado em 2016, sendo que o ajuste nas despesas discricionárias responderia por quase a totalidade por dessa diferença (0,49 p.p.), conforme a IFI.

Nesse sentido, comparando o exercício de 2016, ano de promulgação da EC nº 95/2019, ao de 2019, último exercício completo que o NRF vigorou até a data atual, verifica-

se que a proporção de despesas obrigatórias em relação ao PIB manteve-se estável, tendo os avanços obtidos na redução de componentes do campo *outras despesas obrigatórias* sendo compensados pelo crescimento vegetativo das despesas com benefícios previdenciários e pessoal e encargos sociais. Com efeito, o ajuste fiscal na União tem sido implementado pela constrição do gasto discricionário, o qual está abaixo do verificado, por exemplo, no exercício de 2011, em termos reais.

Cabe observar que a regra do teto dos gastos propôs um ajuste gradual para contenção do crescimento das despesas e por si só não se constitui uma regra autoaplicável, dependendo da adoção de medidas estruturais que restrinjam o crescimento das despesas obrigatórias e reduzam a rigidez orçamentária. Nesse sentido, contribuiu a aprovação da reforma da previdência que busca desacelerar o crescimento dos gastos com inativos e pensionistas, tanto do regime geral, como do regime próprio da Previdência.

Nesse sentido, a aplicação da regra do teto dos gastos nos últimos três anos demonstrou a baixa qualidade do ajuste fiscal promovido no país, que depende de receitas incertas e dos gastos que o Poder Executivo possui alguma margem de manobra para a satisfação social. Mediante essa situação, a IFI já prevê que no exercício de 2021 a União não conseguirá cumprir seu teto de gastos, dado que a dotação orçamentária para a execução de despesas discricionárias será insuficiente para arcar com o mínimo funcionamento da máquina pública.

Nota-se, assim, a urgência na implementação de reformas estruturais que sejam capazes de alterar a trajetória da despesa obrigatória, bem como dinamizar a economia promovendo aumento das receitas públicas. Igualmente premente é a discussão acerca dos efeitos distributivos do gasto público. Essencialmente, a avaliação de sua qualidade, já que, no Brasil, o seu volume é compatível com o de países riscos da OCDE. Como disposto pela STN, não há gasto público certo ou errado. Mas há, sim, gastos que trazem maior retorno social. O seu debate, como valor democrático é, portanto, essencial.

REFERÊNCIAS

ALESINA, A., TABELLINI, G. **A positive theory of fiscal deficits and government debt.** The Review of Economic Studies, v. 57, n. 3, p. 403-414, jul. 1990.

BOVA, E., et al. **Fiscal Rules at a Glance.** Fundo Monetário Internacional (FMI), 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016a.

_____. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. **Estudo Técnico nº 26/2016. Novo Regime Fiscal - Emenda Constitucional 95/2016 Comentada.** Brasília: CONOF, 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et26-2016-novo-regime-fiscal-emenda-constitucional-95-2016-comentada>. Acesso em 04 agosto de 2020

_____. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. **Estudo Técnico nº 10/2017. Novo Regime Fiscal: inobservância de limites e aplicabilidade de vedações.** Brasília: CONOF, 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et-25-2018-projecoes-orcamentarias-cenarios-para-2019-2023-no-contexto-de-tetos-de-gastos>. Acesso em 04 agosto de 2020

_____. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. **Estudo Técnico nº 25/2018. Projeções Orçamentárias: Cenários para 2019-2023 no Contexto de Tetos de Gastos.** Brasília: CONOF, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et-25-2018-projecoes-orcamentarias-cenarios-para-2019-2023-no-contexto-de-tetos-de-gastos>. Acesso em 04 agosto de 2020

_____. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. **Estudo Técnico nº 24/2019. Teto de Gastos: balanço dos dois primeiros anos de vigência do Novo Regime Fiscal (2017 – 2018).** Brasília: CONOF, 2019. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/Balanode2anosdoTetodeGastos_20190508.pdf. Acesso em 04 agosto de 2020

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Presidência da República, 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 04 agosto de 2020.

_____. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019.** Brasília: STN, 2019. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/30407:981194:inline:9731352684720>. Acesso em 04 agosto de 2020

_____. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim Resultado do Tesouro Nacional – Maio de 2020**. Brasília: STN, 2020. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn/2020/5>. Acesso em 04 agosto de 2020

_____. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim Resultado do Tesouro Nacional – Dezembro de 2020**. Brasília: STN, 2020. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn/2019/12?ano_selecionado=2019. Acesso em 04 agosto de 2020

_____. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – 3º Quadrimestre de 2017**. Brasília: STN, 2018. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-do-cumprimento-das-metas-fiscais/2017/29?ano_selecionado=2017. Acesso em 04 agosto de 2020

_____. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – 3º Quadrimestre de 2018**. Brasília: STN, 2019. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-do-cumprimento-das-metas-fiscais/2018/29?ano_selecionado=2018. Acesso em 04 agosto de 2020

_____. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – 3º Quadrimestre de 2019**. Brasília: STN, 2020. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-do-cumprimento-das-metas-fiscais/2019/29?ano_selecionado=2019. Acesso em 04 agosto de 2020

_____. Ministério da Fazenda. **Panorama Fiscal Brasileiro**. Brasília: MF, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/panorama-fiscal-brasileiro.pdf/view>. Acesso em 04 agosto de 2020

_____. Ministério da Fazenda. **Teto de Gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país**. Brasília: MF, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/teto-de-gastos-o-gradual-ajuste-para-o-crescimento-do-pais.pdf>. Acesso em junho de 2020

_____. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. **Orçamento em discussão. Breve análise sobre a PEC 241/2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal**. Brasília: CONORF, 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-26-2016-breve-analise-sobre-a-pec-241-2016-que-altera-o-ato-das-disposicoes-constitucionais-transitorias-para-instituir-o-novo-regime-fiscal>. Acesso em 04 agosto de 2020

_____. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. **Impactos fiscais consolidados da PEC da Reforma da Previdência**. Comentários da IFI, n. 3, 24 out. 2019. Brasília, DF: Instituição Fiscal Independente, 2019m. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/comentarios-da-ifi>. Acesso em: 22 mar. 2020

_____. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal – Janeiro de 2018. Tópico Especial: Regras Fiscais no Brasil**. Brasília: IFI, 2018. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/536464/RAF12_JAN2018_pt06.pdf. Acesso em 04 agosto de 2020

_____. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal – Fevereiro de 2018**. Brasília: IFI, 2018. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/538087/RAF_13_2018.pdf. Acesso em 04 agosto de 2020

_____. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. **Nota Técnica nº 21. A importância da Emenda Constitucional nº 95/2016**. Brasília: IFI, 2018. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/546293/NT21_2018.pdf. Acesso em 04 agosto de 2020

_____. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal – Fevereiro de 2019**. Brasília: IFI, 2019. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553568/RAF25_FEV2019.pdf. Acesso em 04 agosto de 2020

_____. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal – Fevereiro de 2020**. Brasília: IFI, 2020. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/568874/RAF37_FEV2020.pdf. Acesso em 04 agosto de 2020

_____. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal – Junho de 2020**. Brasília: IFI, 2020. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573177/RAF41_JUN2020.pdf?sequence=20. Acesso em 04 agosto de 2020

CASELLI, F. et al. **Second-Generation Fiscal Rules : Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability**. Fundo Monetário Internacional (FMI), 2018.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **How to select fiscal rules : a primer**. Fiscal Affairs Department, 2017.

GOBETTI, S. **Regras fiscais no Brasil e na Europa: um estudo comparativo e propositivo**. Ipea, 2014. (Texto para Discussão 2.018)

KUMAR, M. et al. **Fiscal rules: anchoring expectations for sustainable public finances**. Fundo Monetário Internacional (FMI), 2009

KOPITS, G.; SYMANSKY, S. **Fiscal policy rules**. IMF Occasional Paper 162. Fundo

Monetário Internacional (FMI), 1998.

LLEDDÓ, V. et al. **Fiscal Rules at a Glance**. IMF Working Paper. Washington: Fundo Monetário Internacional (FMI), 2017.

SCHAECHTER, A. et al. **Fiscal rules in response to the crisis - toward the “next-generation” rules. A new dataset**. Fundo Monetário Internacional (FMI), 2012

VELASCO, A. **A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms**. National Bureau of Economic Research, Dec. 1997.