

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016: NOVO REGIME FISCAL - TETO DE GASTOS

Alan Coaglio Silva Menezes
Carlos André da Silva Prado
David Siqueira Fonseca
Elaine Cristina da Silva Vasconcelos
Pedro Henrique da Costa Leite¹

1. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016: RAZÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO

A EC nº 95/2016 (Teto de Gastos), fruto das PEC's nº 241 e 55, inseriu vários dispositivos na carta Constitucional, criando um regime fiscal com um limite para os gastos públicos federais para um período de 20 anos. Sua vigência vai até 2036, sendo que qualquer mudança só poderá ser feita a partir do 10º ano de vigência, restrito exclusivamente à atualização pelo IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do IBGE.

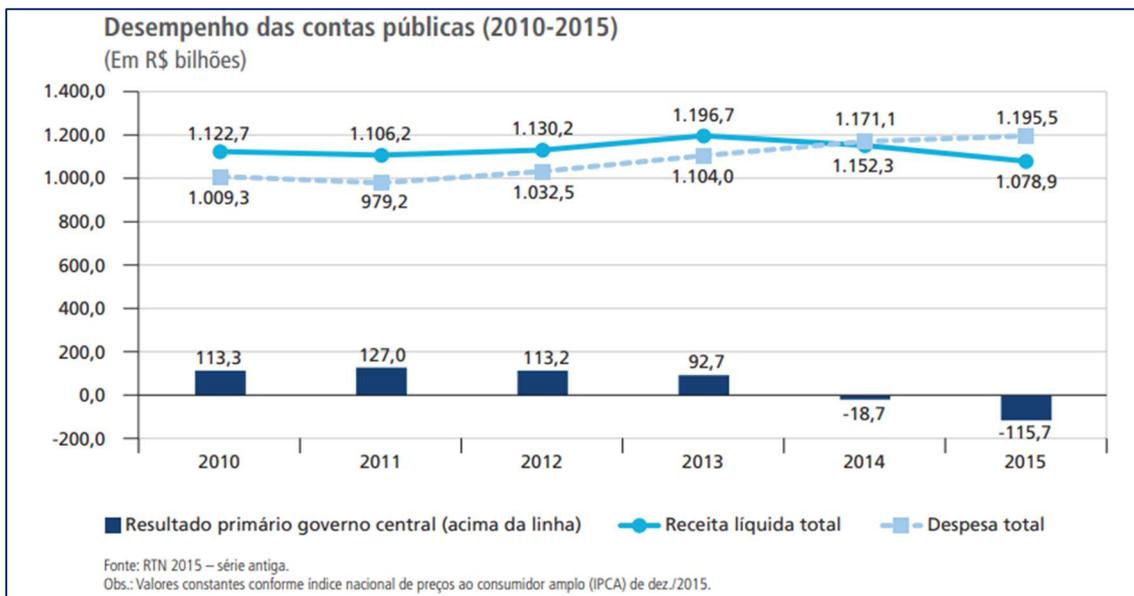
O contexto de instituição ocorreu a partir de dois movimentos. Primeiro, pela elevação constante da despesa primária entre 2010 e 2015. Segundo, pela desaceleração de crescimento real da receita entre 2010 e 2013, seguida por uma queda real entre 2013 e 2015.

Assim, houve um diagnóstico de que o desequilíbrio fiscal brasileiro e a trajetória ascendente de endividamento público decorriam do crescimento de gastos públicos acima da inflação. Os gastos cresceram 6% em termos reais ao ano entre 1997 e 2016 e registraram-se déficits primários a partir de 2014: 0,4%; 2015: 2,0% e 2016: 2,6% (em proporção do PIB).

Dessa forma, saímos de um superávit primário de R\$ 127 bilhões em 2011 para um déficit primário de R\$ 115,7 bilhões em 2015. Ademais, pela ótica orçamentária, cerca

¹ Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

de 93,2% dos gastos são obrigatórios, ou seja, não contingenciáveis, e os outros 6,8% restante, se cortados, poderia levar a uma paralização das obras de infraestruturas fundamentais para fomento da econômica.



2. CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS

O Novo Regime Fiscal (NRF), conhecido como teto de gastos, está disciplinado nos artigos 106 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e estabelece limites individualizados para as despesas primárias para cada um dos Poderes e órgãos autônomos da União. As vedações para quem descumprir o teto estão descritas no artigo 109 e contemplam a 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 de militares, criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa, alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa, entre outros, vedações também ampliadas posteriormente.

Foi estabelecido como exceções ao teto de gastos as transferências intergovernamentais com amparo constitucional, os créditos extraordinários, as despesas com eleições e os aumentos de capital de empresas estatais não dependentes. Além disso, saúde e educação tiveram tratamento diferenciado. A saúde tem 15% da receita corrente líquida e a educação 18% da arrecadação de impostos.

Contudo, a partir de 2019, foram aprovadas despesas excepcionais ao teto, intituladas de “fura teto”, a exemplo das seguintes emendas constitucionais:

- a) PEC 102/19 – Cessão Onerosa (R\$ 46,1 bilhões)
 - i. excluiu do teto de gastos do Governo Federal as transferências para os entes subnacionais de parcela do montante arrecadado com a cessão onerosa, para a Petrobrás, de atividade de pesquisa e lavra de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos.
- b) PEC 109/21 – Emergencial (R\$ 44 Bilhões)
 - i. excluiu do teto de gastos do Governo Federal as despesas referentes ao pagamento, em 2021, de auxílio emergencial;
- c) PEC 113/21 e 114/21 – Precatórios (R\$ 81,7 Bilhões)
 - i. alterou o período de apuração do fator de correção dos tetos individualizados (substituiu-se o IPCA acumulado nos dozes meses completados em junho de cada exercício pelo IPCA acumulado até dezembro);
 - ii. criou, no âmbito da União, novo regime de pagamento de precatórios com duração até 2026, excluindo do teto de gastos diversas modalidades de precatórios.
- d) PEC 123/22 – Kamikaze (41,25 Bilhões)
 - i. excluiu do teto de gastos as despesas destinadas ao enfrentamento da elevação dos preços dos combustíveis.

3. RESULTADOS ALCANÇADOS

De acordo com resultados apresentados por Santos (2020), ao longo dos três primeiros exercícios de vigência (2017 a 2019), os limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal (NRF) foram obedecidos.

No primeiro ano de vigência, de acordo com a EC nº 95/2016, o teto de gastos foi estabelecido a partir das despesas primárias (pagamento de pessoal, previdência, manutenção, investimentos, entre outros) pagas em 2016, corrigidas pelo percentual de 7,2%.

Cabe ressaltar que, 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.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016: NOVO REGIME FISCAL - TETO DE GASTOS

Dessa forma, ficou estabelecido, em 2017, um teto de gastos no valor de R\$ 1.308,6 bilhões, apresentando despesas de R\$ 1.258,9 bilhões, correspondendo a 96,2% do limite global. O Quadro 1 detalha os resultados no exercício de 2017.

Quadro 1 – 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 2018 – STN

Ao analisarmos os percentuais do limite, nota-se que a DPU excederia seu limite em 6% e o MPU em 2% caso não houvesse o mecanismo da compensação. Todos esses excessos foram absorvidos pela redução de limites e despesas do Poder Executivo e, na avaliação final, foram considerados cumpridos os limites individualizados.

Santos (2020) ressalta que o exercício de 2017 obedeceu a regra específica 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.

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.

Ainda de acordo com Santos (2020), o Poder Executivo continuou a compensar excessos de despesas do Poder Judiciário, do MPU e da DPU. Contudo, 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, cerca de R\$ 2,1 bilhões. O Quadro 2 detalha os resultados apurados no exercício de 2018.

Quadro 2 – 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

Por fim, para o exercício de 2019, atualizou-se o limite estabelecido no exercício de 2018 em 4,39%, o que resultou em um 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.

Segundo Santos (2020), esse foi o último exercício que a EC nº 95/2016 autorizou o Poder Executivo a compensar os limites individualizados dos demais Poderes. O PLOA previu, então, um montante a ser compensado na ordem de R\$ 3.362,6 milhões, valor próximo ao máximo permitido, de R\$ 3.366,4 milhões. O Quadro 3 detalha os resultados consolidados por Poder.

Quadro 3 – Limites, despesas e compensações – NRF Exercício 2019 (R\$ Milhões)

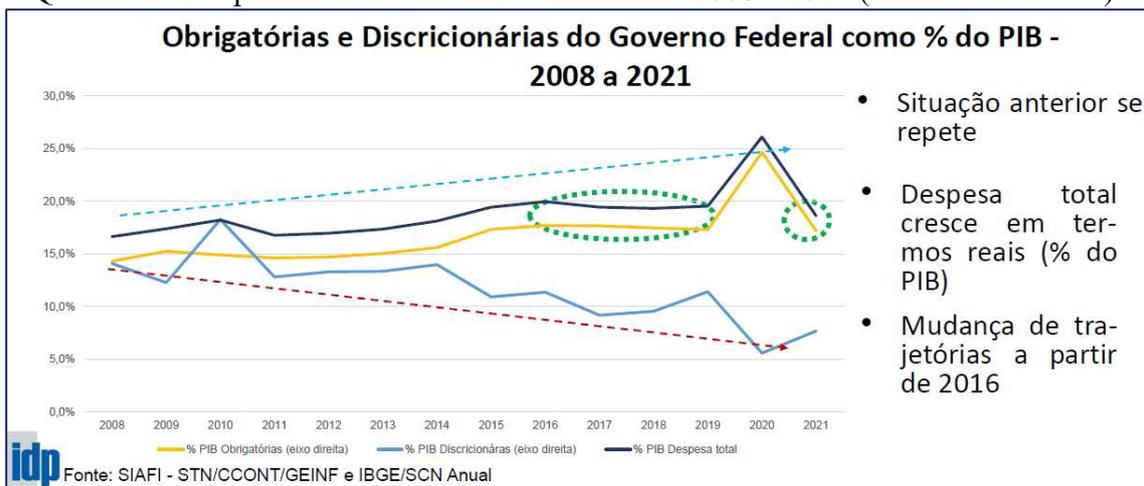
Poder	Limites NRF	Compensado	Limite - Valor máximo de programação	Despesa Executada	% do Limite	% do Limite com compensação
Executivo	1.346.576	-3.363	1.343.213	1.310.508	97%	98%
Legislativo	12.160	259	12.419	11.851	97%	95%
Judiciário	41.517	2.929	44.447	43.881	106%	99%
DPU	530	46	576	529	100%	92%
MPU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

Ao analisarmos os percentuais do limite, percebe-se que o Judiciário foi o Poder que mais necessitou compensações pelo Executivo. Santos (2020) destaca que a Justiça do Trabalho fez uso de aproximadamente R\$ 1,7 bilhão do limite de compensação. Além disso, cabe observar que a DPU e o MPU ficaram próximos de seus limites máximos, 100% e 101%, respectivamente.

O Quadro 4 demonstra a estagnação das despesas obrigatórias e discricionárias como proporção do PIB entre os exercícios de 2016 a 2019.

Quadro 4 – Despesas como % do PIB – Exercícios 2008 a 2021 (Percentual do PIB)



Fonte: Material da Disciplina Finanças Públicas no Brasil (IDP), Professor Dr. Carlos Eduardo Gasparini

Entretanto, com as pressões populistas e a pandemia global (COVID-19), houve um aumento abrupto das despesas obrigatórias, pressionando fortemente pela redução da parcela discricionária das despesas.

4. ANÁLISE CRÍTICA E PERSPECTIVAS

Como postulam Giambiagi e Tinoco (2019), regra fiscal é definida como mecanismo que introduz, por certo período (médio ou longo prazo), metas ou limites quantitativos para alguma das principais variáveis fiscais (dívida, resultado corrente, gasto, receita), de forma a conter o “viés deficitário”, o qual é explicado por uma série de fatores que fogem do escopo deste trabalho. É consenso que não há arcabouço fiscal perfeito e que todas as regras têm vantagens e desvantagens.

Um dos balizadores bastante utilizados pela IFI – Instituição Fiscal Independente (2018) para a análise das Finanças Públicas de forma bastante ampla é a equação de sustentabilidade da dívida, explicitada por Carlin & Soskice (2006):

$$\Delta D = p + (r - \gamma) \times D, \text{ em que:}$$

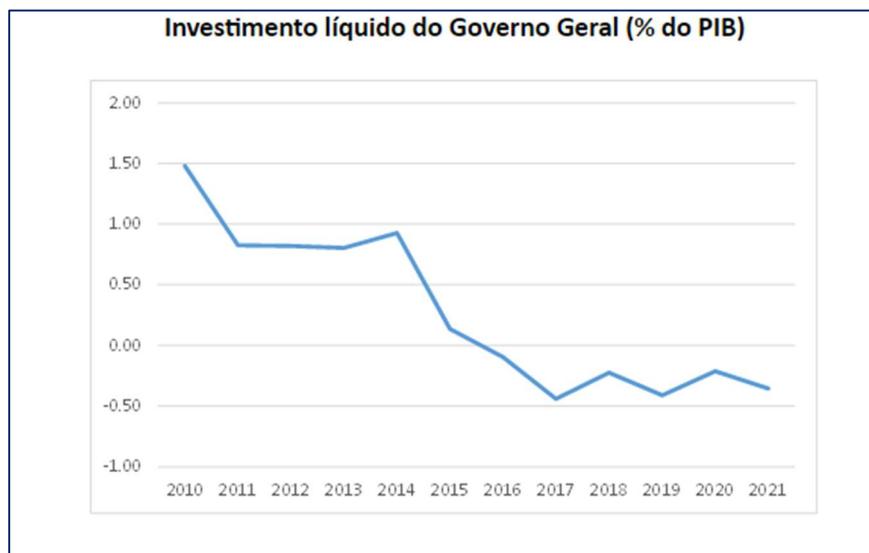
ΔD = variação da dívida bruta em p.p. do PIB
 p = déficit primário em % do PIB
 r = taxa real de juros em %
 γ = taxa de crescimento real do PIB em %
 D = nível de endividamento bruto em % do PIB

À luz desta equação, constata-se que o (NRF), da forma como está configurado atualmente, a despeito de ser relativamente simples, contracíclico e transparente, pode não ser aderente à sustentabilidade da dívida, pois desconsidera a importância da receita,

ou seja, controla apenas parcialmente a variável p e pode ter repercussão negativa na variável γ , na medida em que, dada a rigidez orçamentária, pode piorar a qualidade dos gastos e expulsar os investimentos públicos.

Giambiagi e Tinoco (2019), ressaltam que a literatura sobre regras fiscais sugere que, especialmente em países emergentes, regras com enfoque nas despesas tendem a provocar uma redução dos investimentos públicos, que são essenciais em contexto de desenvolvimento relativo menor.

O gráfico abaixo, elaborado por Manoel Pires em artigo publicado no Observatório de Política Fiscal (Investimentos Públicos: 1947 – 2021), corrobora a literatura citada e constata a redução abrupta dos investimentos públicos.



Giambiagi e Tinoco (2019) partem do diagnóstico de que, a despeito das deficiências, o (NRF) deve ser ajustado e mantido. A principal alteração proposta seria a criação do mecanismo do teto duplo, dos quais um seria aferido pela despesa total e o outro pela despesa corrente nos mesmos moldes do vigente.

O objetivo desta segregação seria proporcionar certa flexibilidade no teto de despesa total de forma a acomodar variações reais positivas a serem cotejadas pela perspectiva de crescimento do investimento público. Segundo os autores, esse mecanismo debelaria a contração progressiva dos investimentos públicos e evitaria, de forma simultânea, a criação de subterfúgios para enquadrar despesas diversas na rubrica de Investimentos.

Não obstante a proposta dos autores apontar na direção de uma abordagem de suma importância, ela omite a questão fundamental da receita, a qual deverá estar presente em pesquisas e debates acerca do tema.

Assim, não nos parece de bom alvitre a limitação dos gastos por meio de dispositivos constitucionais, para o problema progressivo do déficit primário brasileiro sem o alinhamento de outras medidas como a reforma tributária, previdenciária e administrativa, pois, sem elas, poderemos ficar sem o impulso econômico necessário para própria manutenção e operacionalização do Estado.