

026

ORÇAMENTO EM DISCUSSÃO

**Breve análise sobre a PEC 241/2016, que altera o
Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
para instituir o Novo Regime Fiscal**

Daniel Veloso Couri
Paulo Roberto Simão Bijos

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

SENADO
FEDERAL



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF
Conselho Editorial

Diretor do Conselho Editorial

Luiz Fernando de Mello Perezino

Coordenadores

João Henrique Pederiva

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Membros do Conselho

Diego Prandino Alves

Flávio Diogo Luz

Lívio Botelho Dantas

Marcel Pereira

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Renan Bezerra Milfont

Rudinei Baumbach

Endereço

Senado Federal, Ala Filinto Müller, Gabinete 9 – Brasília, DF, Brasil–CEP 70.165-900

Telefone: +55 (61) 3303-3318

Página da internet

<http://www12.senado.gov.br/senado/institucional/orgaosenado?codorgao=1340>

Email: conselho.editorial@senado.leg.br

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamentos do Senado Federal. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito do Senado Federal. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus Autores, não representando necessariamente a opinião do Senado Federal ou de suas Comissões.

**Breve análise sobre a PEC 241/2016, que altera o Ato das Disposições
Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal**

Daniel Veloso Couri*

Paulo Roberto Simão Bijos*

2016

RESUMO

A PEC 241/2016, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, institui o denominado “Novo Regime Fiscal” (NRF). O objetivo nuclear do NRF é o controle do ritmo de aumento de despesas, não se tratando, portanto, de uma proposta de “cortes” de despesas, mas do estabelecimento de uma regra geral que defina limites para o aumento de despesas em termos globais. Embora não represente panaceia fiscal, a PEC do NRF pode vir a ser um importante passo na direção do equilíbrio sustentável das contas públicas. O regime atual, ancorado apenas em metas de resultado, não se mostrou capaz de conter o crescimento da despesa pública no âmbito da União. Como resultado, a queda recente da receita tem sido acompanhada da deterioração dos resultados fiscais e da elevação do endividamento público. Para que o NRF tenha maior eficácia, é importante que se flexibilizem regras específicas de vinculação de despesa, tal como previsto na proposta para as áreas de saúde e educação, sob pena de se agravar ainda mais a rigidez do orçamento. O efeito esperado do novo regime é a redução da despesa primária da União em percentual do PIB, de forma permitir que, em momentos de maior crescimento, seja gerado espaço fiscal suficiente para que, em momentos de recessão, a política fiscal possa ser utilizada para estimular a economia sem que se comprometa a sustentabilidade fiscal. Nos próximos anos, porém, o desempenho fiscal da União ainda pode ser bastante negativo e é fundamental que, em adição ao limite global das despesas primárias, sejam fixadas metas de resultado primário capazes de promover um retorno mais rápido ao equilíbrio fiscal. Quanto a possíveis aprimoramentos legislativos para a PEC 241/2016, deve-se discutir a conveniência de se criar regra específica de retificação do orçamento no caso de os limites durante a execução se mostrarem superiores às dotações aprovadas. Em acréscimo, cabe discutir se, em face do NRF, subsiste a possibilidade de reestimativa de receitas com base em projeção de inflação feita pelo Poder Legislativo ou, ainda, se tal reestimativa poderia ter o condão de autorizar, na LOA, despesas primárias em montante superior ao limite considerado na elaboração da proposta orçamentária.

Palavras-Chave: ajuste fiscal, despesas primárias, sustentabilidade fiscal, dívida pública.

Sumário

1- Introdução.....	6
2- Relevância da matéria.....	6
3- Descrição sumária da PEC.....	9
3.1- Reforma Constitucional.....	9
3.2- Objeto.....	9
3.3- Alcance federativo.....	9
3.4- Limites globais individualizados de despesas.....	9
3.5- Exceções aos limites globais.....	10
3.6- Sanção no caso de descumprimento dos limites.....	11
3.7- Mínimos constitucionais de saúde e educação.....	11
3.8- Vigência e possibilidade de revisão da regra de indexação.....	12
4- A Lógica da PEC.....	12
5- Impacto da PEC sobre o desempenho fiscal da União.....	14
6- Possíveis questões a serem enfrentadas durante a tramitação da PEC 241/2016.....	16
6.1- Índice de inflação considerado na elaboração e aprovação do Orçamento.....	16
6.2- Reestimativa de receitas pelo Poder Legislativo.....	16
7- Conclusão.....	17

Breve análise sobre a PEC 241/2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal

Daniel Veloso Couri
Paulo Roberto Simão Bijos

1- Introdução

Em 15/6/2016 foi protocolada na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241/2016, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, com vistas à instituição do denominado “Novo Regime Fiscal”.

Para contribuir com a compreensão inicial da medida proposta, é examinada nesta nota, preliminarmente, a relevância da matéria para a restauração do equilíbrio das contas públicas. São descritos, em seguida, os principais dispositivos da PEC 241/2016, centrada no controle das despesas governamentais. Passa-se então a algumas considerações sobre a lógica da proposta e seu impacto esperado sobre o desempenho fiscal da União. Por fim, são colocadas algumas questões que podem ser discutidas durante a tramitação da proposta com vistas a eventuais aprimoramentos da peça legislativa.

2- Relevância da matéria

A proposta de um Novo Regime Fiscal (NRF) representa matéria oportuna para o atual contexto econômico, em que se buscam saídas efetivas para superação da crise fiscal e para a retomada do crescimento do PIB. Essas saídas, é consenso entre analistas de finanças públicas, não se constroem mediante meros “ajustes fiscais”. São necessárias reformas fiscais, de maior profundidade.

Por seu caráter estruturante, ainda que de horizonte definido, a PEC 241/2016 pode representar um importante passo na direção da restauração do equilíbrio das contas públicas.

Vale sublinhar que a proposta de regra fiscal contida na PEC 241/2016, centrada no controle da despesa, tem em mira a sustentabilidade da dívida pública. A evolução recente do endividamento público brasileiro, afinal, trouxe novamente à baila o debate acerca da solvência fiscal do país, em certa medida adormecido na primeira década do século.

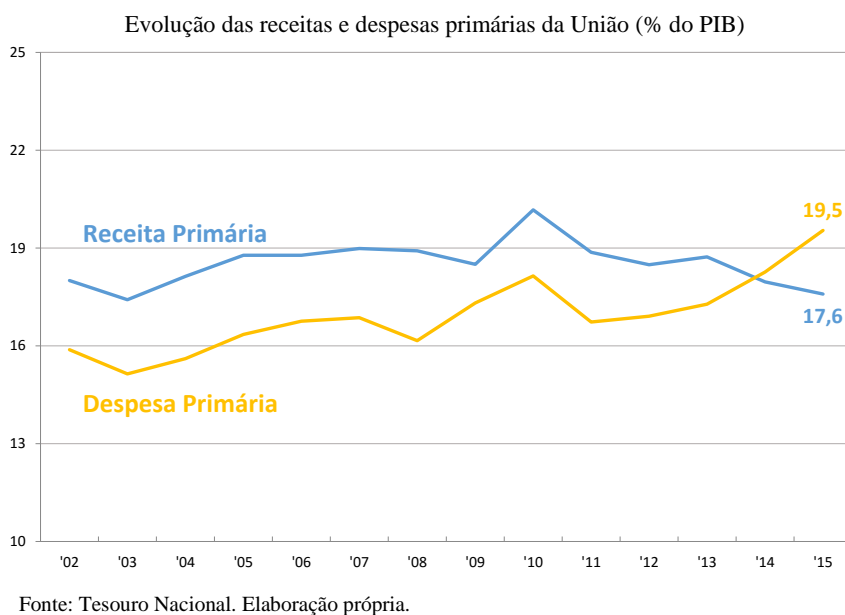
Nesse período pré-crise, com efeito, tanto o governo federal quanto os governos subnacionais foram capazes de acumular sucessivos superávits primários e, como resultado, reduzir a dívida pública do governo geral em proporção do PIB. Tal movimento ocorreu mesmo a despeito de dois fatores historicamente presentes na dinâmica das finanças públicas do país:

as elevadas taxas de juros pagas sobre o estoque da dívida pública e o crescimento persistente das despesas primárias.

Dessa forma, a geração de superávits primários, no período, não decorreu do controle da despesa. Ao contrário, se deu em função do crescimento da receita pública (impulsionada pela expansão da atividade econômica), a qual comportou, ao mesmo tempo, aumento de despesas e geração de superávits primários.

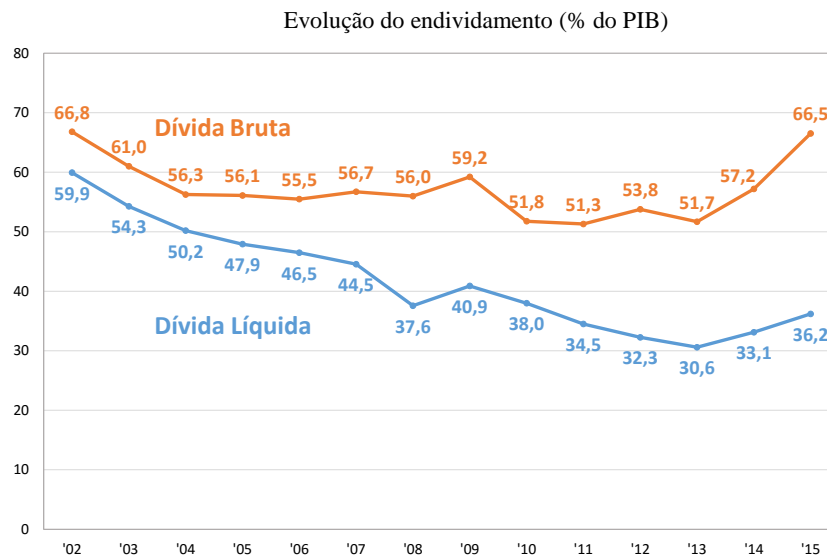
Essa estratégia, contudo, não se sustentaria no longo prazo. Com o esgotamento do ciclo de crescimento econômico, em especial a partir de 2011, descortinou-se a fragilidade do aparente rigor fiscal observado no período anterior. Em 2014, pela primeira vez desde o começo da série histórica do Tesouro Nacional iniciada em 1997, as despesas primárias da União superaram as receitas primárias e, em 2015, o déficit primário chegou a quase 2% do PIB.

O gráfico a seguir compara receitas e despesas primárias da União, tomadas em percentual do PIB, para o período de 2002 a 2015.



Com “o efeito tesoura” iniciado em 2014, quando se passa a ter desempenho primário negativo, e em face da persistência das altas taxas de juros, a dívida pública reverteu a trajetória de queda e passou a crescer de forma acelerada, atingindo rapidamente os patamares observados no início da década passada.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da dívida bruta do governo geral (que abrange os governos federal, estadual e municipal) e da dívida líquida do setor público (que acrescenta Banco Central e empresas estatais), no período de 2002 a 2015.



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Como se observa, há uma inflexão em 2013. Deste ponto em diante a dívida inicia uma trajetória ascendente expressiva, cujos principais fatores condicionantes foram a deterioração do resultado primário em 2014 e 2015 e os elevados encargos com juros, que, combinados, levaram a um déficit nominal em 2015 da ordem de 10% do PIB, o pior valor da série histórica. Essa ascensão do endividamento se observa tanto em termos de dívida bruta (indicador relevante para comparação internacional), quanto em termos da dívida líquida (indicador de endividamento oficialmente adotado pelo Banco Central do Brasil para efeito de acompanhamento do resultado primário).

Cabe apontar, em linhas gerais, alguns dos desafios fiscais decorrentes da trajetória recente da dívida. Um deles, de efeito mais imediato, é a reação dos mercados, que reconhecem a elevação do endividamento e cobram maiores taxas de juros para financiar a dívida pública. Diga-se de passagem, os juros crescentes exigidos para financiamento da dívida soberana é um dos principais fatores por trás da crise fiscal vivenciada por alguns países da Europa no rescaldo da crise financeira de 2008-2009.

Em acréscimo a essa reação mais imediata, há também fatores estruturais que, numa perspectiva de longo prazo, pressionarão o nível de endividamento independentemente da conjuntura atual. O principal deles é aquele imposto pela mudança demográfica à qual o Brasil se sujeitará nos próximos anos. O envelhecimento da população deve levar a um aumento significativo nas despesas públicas, em especial as relativas a previdência social e saúde pública. Diante disso, seria desejável que níveis de endividamento mais moderados pudessem contribuir para que se amortecessem as pressões futuras sobre os gastos públicos.

Revela-se pertinente e oportuna, portanto, uma regra fiscal que limite, por tempo determinado, o crescimento da despesa primária da União. Como observado, os superávits

primários gerados na década seguinte à LRF não representaram esforço fiscal propriamente dito, dado que não estiveram ancorados na redução e racionalização da despesa pública, mas no aumento mais que compensatório da arrecadação durante o ciclo de crescimento da economia.

Para que um eventual novo ciclo de crescimento possa ser aproveitado de modo mais consistente, a gestão fiscal deve se dar sob um ambiente capaz de gerar a economia necessária para o enfrentamento dos desafios fiscais de longo prazo do país.

3- Descrição sumária da PEC

Os tópicos adiante resumem os principais contornos da medida proposta.

3.1- Reforma Constitucional

Por conter regras de duração limitada no tempo, a PEC propõe reforma do texto constante do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, mediante acréscimo de 5 artigos (101 a 105).

3.2- Objeto

A PEC visa ao equilíbrio das contas públicas mediante controle do ritmo de aumento de despesas. Não se trata, portanto, de uma proposta de “cortes” de determinadas despesas, mas sim do estabelecimento de uma regra geral que defina limites para o aumento de despesas em termos globais.

3.3- Alcance federativo

A PEC se aplica à União e não alcança, portanto, Estados, Distrito Federal e Municípios. Também estão excluídas da regra fiscal as transferências da União aos demais entes por repartição de receita. Essas transferências, embora sejam consideradas, do ponto de vista orçamentário, como despesas da União, a rigor representam receitas próprias dos demais entes. São deduzidas, portanto, da receita total arrecadada em nível federal e têm efeito fiscal nulo na apuração do resultado primário.

Cumprir observar, todavia, que, como contrapartida ao acordo de renegociação das dívidas estaduais junto à União, anunciado em 20/6/2016, os Estados deverão aderir à regra de limitação do crescimento da despesa proposta na PEC 241/2016.

3.4- Limites globais individualizados de despesas

A PEC fixa limites de despesa globais, mas não para a União como um todo. Os limites serão fixados de forma individualizada para Poderes e Órgãos autônomos integrantes dos

Orçamentos da União¹: (i) Poder Executivo, (ii) Poder Legislativo, inclusive Tribunal de Contas da União; (iii) Poder Judiciário; (iv) Ministério Público da União; e (v) Defensoria Pública da União.

Nos termos propostos, o limite para o exercício de 2017 equivalerá à despesa primária paga no exercício de 2016, corrigida pela variação do IPCA apurada entre janeiro e dezembro deste ano. Para os exercícios seguintes, o teto consistirá no valor do limite do exercício anterior, corrigido pela inflação do período anterior.

Uma distinção importante e que pode gerar alguma dúvida durante a tramitação da proposta é que, pela regra, a definição dos limites para os exercícios posteriores a 2017 independe da despesa efetivamente paga no exercício anterior. Isso porque a base para correção é o valor do limite do ano anterior e não o valor da despesa paga.

Vale observar, em acréscimo, que, como a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) ocorre no exercício anterior ao que se referem, o índice que será aplicado para efeito de definição do limite da despesa primária ainda não será conhecido. Quanto a isso, a PEC prevê que seja considerada, na elaboração e aprovação da LDO e da LOA, as estimativas propostas pelo Poder Executivo e suas atualizações. Durante a execução, quando conhecida a inflação do período anterior, ajustam-se os limites individuais.

No que tange à individualização dos limites no âmbito do Poder Judiciário, deve-se mencionar que, pela proposta, a regra deverá ser seguida em cada um dos órgãos com autonomia orçamentária e financeira. Isso equivaleria, portanto, a mais de sessenta limites individuais (a exemplo do controle já exercido em relação às despesas com pessoal desses órgãos, por força da LRF).

3.5- Exceções aos limites globais

Pela PEC 241/2016, não se incluem no limite:

- (i) transferências da União aos demais entes por repartição de receita (conforme comentado no item 3.3, essas despesas representam, a rigor, deduções da receita total);
- (ii) créditos extraordinários;
- (iii) despesas com a realização de eleições pela justiça eleitoral;

¹ Mais especificamente dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

(iv) outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receitas vinculadas; e

(v) despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

3.6- Sanção no caso de descumprimento dos limites

O NRF prevê que, no caso de descumprimento do limite, aplicam-se, no exercício seguinte, ao Poder ou ao órgão que o tenha descumprido, as seguintes vedações:

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

(ii) criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

(iii) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

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

(v) realização de concurso público.

No caso de descumprimento do limite por parte do Poder Executivo, além das vedações anteriores, aplicam-se as seguintes sanções:

(i) a despesa nominal com subsídios e subvenções econômicas não poderá superar aquela realizada no exercício anterior; e

(ii) fica vedada a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

3.7- Mínimos constitucionais de saúde e educação

A partir de 2017, nos termos propostos, os mínimos da Saúde e da Educação também passariam a ser corrigidos pelo IPCA.

Neste ponto, vale observar que, diferentemente da regra para o total das despesas primárias, a regra endereçada a saúde e educação se refere a volume mínimo de gasto, e não a teto de despesas. A definição mais exata do volume de recursos destinados a essas áreas continuará a ser uma prerrogativa do Congresso Nacional quando da tramitação do Orçamento, podendo, inclusive, haver aumentos reais na alocação dos recursos.

A relativa flexibilização na definição dos gastos com saúde e educação proposta no âmbito do NRF é de fundamental importância para a plena eficácia dos limites globais de execução da despesa primária. Do contrário, a coexistência de uma regra geral que impeça o crescimento real do total das despesas com regras específicas que acarretem aumentos de despesas acima da inflação tenderia a aprofundar a rigidez orçamentária atualmente existente.

Diga-se, em reforço, que a escolha por aumento de gastos sociais relacionados a saúde e educação deve ser derivada da discussão periódica sobre as prioridades alocativas da sociedade e levar em consideração as restrições fiscais de momento. Nisso a nova regra difere do modelo vigente, que prevê regras rígidas de evolução da despesa.

3.8- Vigência e possibilidade de revisão da regra de indexação

A PEC propõe que o Novo Regime Fiscal vigore por 20 (vinte) anos, de 2017 a 2037. A partir do 10º exercício de vigência da emenda, ou seja, de 2026 em diante, os limites poderiam ser alterados por meio de projeto de lei de iniciativa do Presidente da República, vedada a edição de medida provisória.

Trata-se de importante mecanismo para compatibilizar o rigor necessário da regra constitucional com a possibilidade de correção de rumos, num horizonte de tempo suficiente para que se verifique se a medida teve a eficácia inicialmente planejada.

4- A Lógica da PEC

A lógica da PEC reside no controle do ritmo de aumento das despesas. Nos termos propostos, a elevação da despesa estaria limitada à taxa de inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. Desse modo, a despesa poderia crescer em termos nominais², mas não em termos reais.

Passaria a ser controlado, como visto, o ritmo de crescimento global das despesas da União, de forma individualizada para Poderes e Órgãos autônomos. Cabe, contudo, um esclarecimento.

De modo mais específico, a PEC passaria a controlar as despesas “primárias” da União. Do ponto de vista fiscal, as despesas públicas comportam duas espécies: há as despesas “primárias” (ou não financeiras) e as “financeiras”. As despesas primárias, *grosso modo*, são as que têm o efeito de elevar o endividamento público medido em termos líquidos. Ou seja, quando há um gasto com despesa primária, há aumento da dívida líquida do setor público. É que quando

² Eventualmente, o Ministro da Fazenda Henrique Meirelles se refere a essa lógica com o uso do termo “nominalismo”.

essas despesas ocorrem não há, em contrapartida, redução de outras obrigações ou aumento de direitos de natureza financeira. Daí a importância de controlar essas despesas.

Trata-se, em essência, de uma sistemática de crescimento real zero da despesa primária da União. Dito dessa forma, revela-se uma qualidade da nova regra, que é a simplicidade, sendo de apreensão direta pelos diversos agentes econômicos. Nesse aspecto, se soma à demais regras disciplinadoras da gestão fiscal que, a despeito de sua importância, muitas vezes trazem consigo o hermetismo da matéria fiscal-orçamentária.

Diz-se que determinada despesa cresce em termos nominais quando há aumento de seu valor sem que se considere o efeito da inflação. De modo exemplificativo, se o gasto realizado com certa despesa fosse de R\$ 100 mil em 2014 e se elevasse para R\$ 110 mil em 2015, em termos nominais o aumento verificado, de um ano para o outro, seria de R\$ 10 mil, ou 10%.

Supondo-se, porém, que a inflação em 2015 fosse de 10%, seria possível dizer que a despesa hipotética de 2014, atualizada pela inflação, equivaleria a R\$ 110 mil ao final de 2015. Nesse caso, quando se considera o efeito da inflação, fala-se em termos “reais”. Por essa ótica, o crescimento real da despesa, no exemplo, seria nulo. Ou seja, em termos reais o crescimento teria sido de R\$ 0 ou de 0%.

O raciocínio aplicado às duas abordagens pode ser resumido tal como segue.

Em termos nominais:

- A. Despesa em 2014 = R\$ 100
- B. Despesa em 2015 = R\$ 110
- C. **Crescimento Nominal** da Despesa $(B - A) = R\$ 110 - R\$ 100 = R\$ 10$

Em termos reais:

- A1. Despesa em 2014 = R\$ 100
- A2. Despesa de 2014 (atualizada pela inflação) = R\$ 110
- B. Despesa em 2015 = R\$ 110
- C. **Crescimento Real** da Despesa $(B - A2) = R\$ 110 - R\$ 110 = R\$ 0$

Uma consequência prática importante dessa sistemática é que, em condições normais, isto é, sempre que houver crescimento real do PIB, a despesa primária, ao longo do tempo, tende a ser reduzida como proporção do PIB. Utilizando os dados do exercício anterior e supondo que o crescimento real do PIB, em 2015, tenha sido de 5%, o resultado seria o seguinte:

Despesa de 2014 em percentual do PIB:

A. Despesa em 2014 = R\$ 100

B. PIB em 2014 = R\$ 1.000

C. Despesa em 2014 em percentual do PIB (A/B) = 10%Despesa de 2015 em percentual do PIB:

A. Despesa em 2015 = R\$ 110

B. PIB em 2015 = R\$ 1.155 (inflação de 10% mais crescimento real de 5%)

C. Despesa em 2015 em percentual do PIB (A/B) = 9,5%

Esse simples exercício hipotético é importante para que se compreenda a lógica contida no NRF. A regra não impede o crescimento da despesa primária, apenas impõe um limite a esse crescimento, o qual seria dado pelo limite do ano anterior corrigido pela inflação também do ano anterior. Em outras palavras, controla o crescimento real da despesa ao longo do tempo.

Desse modo, se houver crescimento real da economia em determinado período, a tendência é que haja uma redução da despesa primária em percentual do PIB. Em adição, deverá haver um aumento da receita primária em percentual do PIB, tendo em vista que as receitas primárias (em especial a arrecadação tributária) tendem a responder de forma mais do que proporcional ao crescimento da atividade econômica. Como resultado, espera-se que, em momentos de crescimento, o país gere espaço fiscal suficiente para que, em momentos de recessão, a política fiscal possa ser utilizada para estimular a economia.

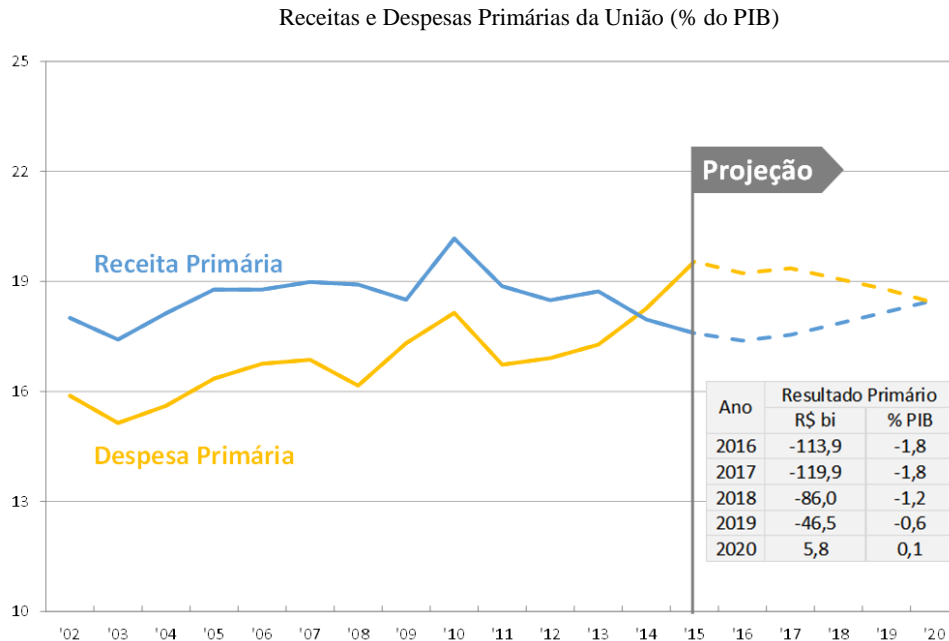
Tal efeito, se de fato observado, daria ao NRF uma natureza anticíclica: em momentos de expansão, geraria poupança e manteria o endividamento em níveis moderados; em momentos de recessão, permitiria a geração de déficits primários (ou menores superávits) sem que se comprometesse a sustentabilidade fiscal do país.

5- Impacto da PEC sobre o desempenho fiscal da União

Como observado no tópico inicial, a regra fiscal baseada apenas no estabelecimento de metas de resultado entre receitas e despesas não foi suficiente para garantir a geração de espaço fiscal no período de crescimento elevado que se verificou entre os anos de 2004 e 2011 (com uma rápida interrupção em 2009 devida à crise financeira de 2008-2009).

Foge ao escopo da presente nota, contudo, discorrer sobre a política fiscal ou as causas do crescimento observado na despesa primária desde a edição da LRF. Importa, de todo modo,

como exercício prospectivo, avaliar o impacto da nova âncora fiscal sobre o resultado primário da União. Para tanto, foram feitas projeções para receitas e despesas primárias federais para o período de 2016 a 2020³. Por prudência, as projeções consideram que as despesas primárias teriam crescimento igual ao da inflação, ou seja, corresponderiam exatamente ao teto imposto pela regra fiscal. O resultado é apresentado no gráfico a seguir.



Fonte: Tesouro Nacional (dados realizados), Expectativas do mercado divulgadas pelo Bacen (para projeções de crescimento real do PIB e IPCA) e Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do Poder Executivo de maio de 2016 (para receitas, despesas e PIB nominal de 2016). Elaboração própria.

Como se observa, numa perspectiva de médio prazo, o impacto da PEC pode ser consideravelmente positivo.

No curto prazo, porém, o desempenho fiscal da União ainda seria bastante negativo. Se for adotada exclusivamente a nova âncora fiscal a partir de 2017, colocando-se em segundo plano a meta de resultado primário prevista na LRF (e fixada na LDO), até 2020 a União teria que conviver com déficits primários, ainda que decrescentes. Isso porque parte-se de um patamar de despesa já muito elevado relativamente à receita disponível.

É fundamental, portanto, que, em adição ao limite global das despesas primárias, sejam fixadas, no curto prazo, metas de resultado primário capazes de promover um retorno mais rápido ao equilíbrio fiscal. No médio prazo, em um contexto de crescimento do PIB e

³ Notas metodológicas: (i) para 2016, as projeções de receitas e despesas primárias, bem como o valor do PIB nominal, foram extraídos do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias de maio de 2016, elaborado pelo Poder Executivo. A partir de 2017, os valores foram calculados levando em consideração as expectativas do mercado para crescimento real do PIB e inflação (IPCA), divulgadas pelo Banco Central (mediana das expectativas de 24/6/2016). Em relação às receitas primárias, utilizou-se a elasticidade da receita primária em relação ao PIB observada no período de 2003 a 2015.

consequente elevação da arrecadação, o limite global seria importante para conter a pressão sobre a despesa pública, pois, como observado no tópico inaugural, a definição de metas de resultado, por si só, não se mostrou suficiente para controlar a elevação da despesa no caso brasileiro.

6- Possíveis questões a serem enfrentadas durante a tramitação da PEC 241/2016

Embora se reconheça o caráter meritório da proposta, algumas questões podem ser objeto de discussão durante a tramitação do NRF e, eventualmente, gerar aprimoramentos na proposição original.

6.1- Índice de inflação considerado na elaboração e aprovação do Orçamento

Nos termos propostos, no momento da elaboração e aprovação da LDO e da LOA, será considerada a estimativa de inflação feita pelo Poder Executivo. Em janeiro seguinte, quando já conhecida a inflação do ano anterior, ajustam-se os limites de despesa de cada Poder ou órgão autônomo.

Ocorre que, caso (1) a inflação tenha sido superior àquela utilizada na elaboração e aprovação da proposta orçamentária e (2) a despesa da LOA tenha sido aprovada de forma compatível com os limites globais, então os limites para a execução serão superiores às dotações aprovadas. O Poder ou órgão, nessa situação, caso necessite realizar despesa em nível superior ao aprovado, e considerando que tal aumento seja compatível com a meta de resultado primário, poderá propor um crédito adicional ou executar eventuais restos a pagar.

No primeiro caso, relativo à abertura de créditos adicionais, pode ser conveniente que se crie uma regra específica de retificação do orçamento, a figurar na própria PEC ou no texto da lei orçamentária, para contemplar a hipótese de limite de execução superior à dotação aprovada para os Poderes e órgãos autônomos.

6.2- Reestimativa de receitas pelo Poder Legislativo

De acordo com a Constituição, existe a possibilidade de o Congresso Nacional reestimar as receitas constantes da proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, desde que tal reestimativa esteja relacionada a erros ou omissões. Esses erros ou omissões se referem muitas vezes aos parâmetros macroeconômicos utilizados na elaboração da proposta orçamentária, dentre os quais a inflação. Nos últimos anos, em virtude dessa prerrogativa constitucional, tem sido comum a receita aprovada no Congresso ser superior à constante da proposta apresentada pelo Poder Executivo. O aumento na previsão da receita pelo Poder

Legislativo, por sua vez, tem permitido acréscimos na despesa autorizada sem que se comprometa a meta de resultado primário prevista na LDO.

Considerando, mais uma vez, que pelo NRF a elaboração e aprovação da LDO e da LOA levarão em conta a estimativa de inflação proposta pelo Poder Executivo e suas atualizações, pode-se trazer à discussão: (i) a possibilidade de reestimativa de receitas com base em projeção de inflação feita pelo Poder Legislativo; e (ii) a possibilidade de que as despesas primárias aprovadas na lei orçamentária sejam superiores ao limite imposto para efeito de elaboração da proposta orçamentária, em virtude de eventual reestimativa para maior de receita, por parte do Poder Legislativo.

7- Conclusão

Embora não represente panaceia fiscal, a PEC do NRF pode vir a ser um importante passo na direção do equilíbrio sustentável das contas públicas. Como observado, o regime atual, ancorado apenas em metas de resultado anualmente definidas, não se mostrou capaz de conter o crescimento da despesa pública no âmbito da União. Como resultado, a queda recente da receita tem sido acompanhada da deterioração dos resultados fiscais e da elevação do endividamento público.

O objetivo nuclear do NRF é o controle do ritmo de aumento de despesas, não se tratando, portanto, de uma proposta de “cortes” de despesas, mas do estabelecimento de uma regra geral que defina limites para o aumento de despesas em termos globais. Para que a regra geral tenha maior eficácia, é importante que se flexibilizem regras específicas de vinculação de despesa, tal como previsto na proposta para as áreas de saúde e educação, sob pena de se agravar ainda mais a rigidez do orçamento.

Embora não impeça o crescimento da despesa primária, espera-se que, em momentos de crescimento da economia, a despesa primária da União caia em percentual do PIB, enquanto a receita primária tenderia a ter aumentos mais expressivos. Tal configuração permitiria que se gerasse espaço fiscal suficiente para que, em momentos de recessão, a política fiscal pudesse ser utilizada para estimular a economia sem que se comprometesse a sustentabilidade fiscal.

Nos próximos anos, porém, o desempenho fiscal da União ainda pode ser bastante negativo e é fundamental que, em adição ao limite global das despesas primárias, sejam fixadas metas de resultado primário capazes de promover um retorno mais rápido ao equilíbrio fiscal.

Por derradeiro, devem-se pontuar algumas questões que poderão ser objeto de discussão durante a tramitação da proposta. Uma delas se relaciona à ampliação dos limites durante a

execução orçamentária, em virtude de uma inflação observada superior à utilizada na elaboração do orçamento. Pode ser conveniente que se crie regra específica de retificação do orçamento que regule tal hipótese.

Outra questão envolve a prerrogativa do Poder Legislativo quanto à reestimativa de receitas, em razão de erros ou omissões na proposta orçamentária. Nesse aspecto, cabe discutir se, em face do NRF, subsiste a possibilidade de reestimativa de receitas com base em projeção de inflação feita pelo Poder Legislativo ou, em acréscimo, se tal reestimativa poderia ter o condão de autorizar, na LOA, despesas primárias em montante superior ao limite considerado na elaboração da proposta orçamentária.