

## A PEC Nº 55, DE 2016, E SEUS IMPACTOS SOBRE A FEDERAÇÃO, GASTOS PRIMÁRIOS E ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

*Paulo Springer de Freitas<sup>1</sup>*

### 1 INTRODUÇÃO

Conforme dissemos em outra oportunidade, o Novo Regime Fiscal proposto na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 55, de 2016, (PEC nº 245, de 2016, na origem) impõe um teto para os gastos primários da União, que passam a ter como base os gastos efetivamente ocorridos em 2016, corrigidos pela inflação medida pelo IPCA. Porém alguns gastos não são contabilizados, como transferências para estados e municípios previstas na Constituição Federal (por exemplo, *royalties* pela exploração de petróleo e outros recursos minerais e as cotas-parte do FPE e FPM), despesas com calamidade pública, despesas para realização de eleições ou para capitalizar estatais.

Neste trabalho, iremos aprofundar os impactos da PEC na dimensão das relações federativas. O dilema é entre a provável redução de transferências da União para estados e municípios, e um provável aumento de receitas propiciado pela maior taxa de crescimento da economia<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Consultor Legislativo do Senado. Mestre e Doutor em Economia. Professor do Programa de Mestrado em Economia do Setor Público do Departamento de Economia da UnB. Editor do site Brasil, Economia e Governo. E-mail: [springer@senado.leg.br](mailto:springer@senado.leg.br).

<sup>2</sup> Para o leitor interessado, em trabalho anterior, produzi, em coautoria com Francisco Schertel Mendes um texto que analisava os impactos da PEC nº 55, de 2016, onde explicamos porque o NRF é fundamental para que o Brasil volte a crescer de forma sustentada. O texto está disponível no link: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol49>

## 2 A PEC Nº 55, DE 2016, E AS RELAÇÕES FEDERATIVAS

Registre-se, em primeiro lugar, que a PEC não altera as competências dos entes federativos previstas na Constituição, nem tampouco afeta as seguintes transferências, igualmente previstas na Constituição: compensação financeira pela exploração de petróleo, gás natural, minerais e uso dos recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica (art. 20, § 1º); repartição das receitas tributárias, como do Imposto de Renda e IPI para constituição do FPE, FPM, fundos constitucionais (FNE, FCO e FNO), além da repartição da CIDE (arts. 157 a 159); as cotas estaduais e municipais da contribuição da arrecadação da contribuição social do salário-educação (art. 212, § 6º); transferências referentes ao IOF-Ouro (art. 153, § 5º); repartição dos impostos estaduais e municipais arrecadados pelo Simples Nacional (art. 146); Fundo Constitucional do Distrito Federal (art. 21, *caput*, inciso XIV); além das complementações do Fundeb (art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, incisos V e VII).

O possível impacto financeiro da PEC nº 55, de 2016, sobre estados e municípios é, portanto, sobre as demais transferências da União. Antes de apresentarmos as simulações, iremos discutir a situação de estados e municípios em relação a essas transferências.

A Tabela 1 apresenta a receita dos estados em 2015, extraídos da Execução Orçamentária dos Estados<sup>3</sup>, do Tesouro Nacional. Na tabela, apresentamos as transferências correntes e transferências totais, que correspondem à soma das transferências correntes com as de capital. Ao elaborarmos a tabela, utilizamos a definição da PEC para separar as transferências que não serão afetadas pelo Novo Regime Fiscal (NRF) daquelas que serão (transferências que serão somadas às demais despesas primárias e estarão sujeitas ao teto de correção dado pelos gastos de 2016, corrigidos pelo IPCA).

Para as transferências que não serão afetadas, consideramos a soma das seguintes rubricas: “Participação na Receita da União” e “Transferências da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais”, ambas componentes das Transferências Correntes da União; com a rubrica “Transferências de Recursos da Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB”. Na Tabela 1, essas transferências foram denominadas “transferências fora do NRF”.

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/cartilhas>

Já as transferências que classificamos como afetadas pelo NRF, que, para simplificar, serão denominadas doravante de Transferências NRF, correspondem à soma das demais transferências correntes da União, das “Transferências de Convênios da União e de Suas Entidades” e das transferências de capital da União com as transferências de capital de convênios da União e de suas entidades. Dentre essas transferências, destacam-se as transferências de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) – repasses fundo a fundo, do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE); as transferências financeiras do ICMS – Desoneração – Lei Complementar nº 87, de 1996 (Lei Kandir); as transferências a consórcios públicos; além de transferências de convênios da União para o SUS, para programas de educação, de assistência social, de combate à fome e de saneamento básico.

**Tabela 1:** Dependência dos Estados para com as transferências afetadas pelo Novo Regime Fiscal.

UF	Total Receitas (R\$ bilhões)	Receitas Correntes (R\$ bilhões)	Transferências correntes (R\$ bilhões)			Total Transferências NRF (correntes +capital), em R\$ bilhões	Transferências NRF correntes/receitas correntes	Total transferências NRF/receitas totais
			Total	Fora do NRF	Afetadas pelo NRF			
AC	5,6	5,1	2,9	2,6	0,3	0,3	5,5	5,2
AL	9,2	8,4	3,7	3,4	0,3	0,7	4,0	7,3
AM	15,8	15,0	3,4	2,7	0,7	0,8	4,5	5,1
AP	5,1	4,8	2,9	2,6	0,2	0,2	5,1	4,8
BA	43,7	39,3	10,3	8,4	1,9	2,3	4,9	5,2
CE	24,0	21,1	6,8	6,1	0,7	1,1	3,2	4,4
DF	27,7	27,0	7,9	6,8	1,1	1,1	4,0	4,1
ES	19,4	16,9	3,6	2,8	0,8	0,8	4,7	4,2
GO	27,0	25,1	2,9	2,4	0,5	0,5	2,0	2,0
MA	15,9	14,7	6,8	6,3	0,5	0,5	3,2	3,1
MG	83,4	72,8	6,8	4,4	2,4	2,6	3,3	3,1
MS	16,0	12,0	1,4	1,1	0,3	0,3	2,3	2,1
MT	18,2	16,4	2,5	1,7	0,7	0,8	4,6	4,2
PA	23,8	22,8	6,6	5,9	0,7	0,7	3,0	3,1
PB	11,9	10,9	4,0	3,8	0,3	0,4	2,3	3,3
PE	30,9	27,3	7,4	5,8	1,6	1,9	6,0	6,1
PI	10,0	9,0	3,8	3,4	0,4	0,4	4,3	4,1
PR	43,6	43,1	4,5	2,6	1,9	1,9	4,4	4,4
RJ	79,1	68,9	3,3	1,9	1,4	1,7	2,0	2,2
RN	11,9	11,1	3,8	3,4	0,4	0,4	3,3	3,2
RO	8,3	8,0	2,5	2,2	0,3	0,3	3,6	3,7
RR	3,8	3,6	2,0	1,9	0,1	0,2	2,7	4,8
RS	55,1	45,5	4,0	2,4	1,6	1,6	3,5	3,0
SC	30,8	28,2	2,3	1,3	1,0	1,1	3,6	3,4
SE	9,2	8,5	3,6	3,3	0,3	0,3	3,5	3,3
SP	219,0	184,0	18,0	5,0	13,0	13,3	7,1	6,1
TO	9,1	8,2	3,7	3,4	0,3	0,3	4,1	3,8
<b>TOTAL</b>	<b>857,9</b>	<b>757,5</b>	<b>131,5</b>	<b>97,9</b>	<b>33,6</b>	<b>36,6</b>	<b>4,4</b>	<b>4,3</b>

Fonte: Tesouro Nacional.

Como a Tabela 1 mostra, de um total de receitas correntes da ordem de R\$ 750 bilhões, ou receitas totais da ordem de R\$ 850 bilhões auferidas pelo conjunto dos estados em 2015, cerca de R\$ 35 bilhões correspondem às transferências a serem afetadas pelo NRF. As transferências NRF constituem, assim, cerca de 4,5% das receitas dos estados. Em que pese alguma discrepância entre eles, o percentual máximo foi de 7,3% para Alagoas, quando se considera a relação entre transferências NRF totais e receita total do estado. Para a grande maioria dos estados, o percentual encontrava-se abaixo de 5% de suas receitas. Isso significa que uma eventual redução nas transferências NRF não tende a afetar significativamente as finanças estaduais.

No caso dos municípios, a situação é mais complexa, devido à maior heterogeneidade entre eles. No agregado, em 2015, os municípios tiveram receitas correntes da ordem de R\$ 500 bilhões e receitas totais de R\$ 532 bilhões. Desses montantes, as transferências correntes NRF foram de R\$ 53 bilhões, e totais de R\$ 60 bilhões, o que resulta em participações de 10,8% e 11,4%. Essa, entretanto, é a participação média. A Tabela 2 mostra a distribuição dos percentuais de participação, obtidos a partir da publicação Finanças do Brasil – FINBRA, do Tesouro Nacional. Essa publicação reúne informações contábeis dos municípios que as enviam para o Tesouro. Em 2015, 4957 municípios (88% dos 5.570 municípios existentes em 1º de julho de 2015) enviaram as informações para o Finbra, perfazendo uma população de 184 milhões (90% da população estimada, de 204,5 milhões).

As faixas de percentual referem-se às relações transferências NRF correntes/receitas correntes e transferências NRF totais/receitas totais dos municípios. Por exemplo, em 2017, havia 2796 municípios (56,5% do total) cuja relação transferências NRF totais/receitas totais situava-se entre 10% e 20%. Nesses municípios, residiam 95,3 milhões de habitantes (51,7% do total).

**Tabela 2:** Número de municípios e população residente por faixa de participação das transferências NRF sobre as receitas municipais.

Importância das transferências NRF (faixa %)	Nº de municípios				População (em milhões)			
	Receitas Correntes	%	Receitas Totais	%	Receitas Correntes	%	Receitas totais	%
0% a 5%	431	8,7	183	3,7	20,0	10,8	16,2	8,8
5% a 10%	2168	43,8	1590	32,1	63,8	34,6	56,7	30,7
10% a 20%	2176	44,0	2796	56,5	88,7	48,1	95,3	51,7
20% a 30%	142	2,9	340	6,9	10,6	5,7	14,9	8,1
30% a 50%	19	0,4	27	0,5	1,2	0,7	1,3	0,7
Acima de 50%	11	0,2	11	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1
<b>Total</b>	<b>4947</b>		<b>4947</b>		<b>184,5</b>		<b>184,5</b>	

Fonte: Finbra 2015, Tesouro Nacional.

Se adotarmos como critério que participações inferiores a 10% irão exigir baixo esforço fiscal dos municípios caso caiam os valores das transferências, entre 10% e 20%, esforço médio, e, acima de 20%, esforço elevado, pode-se ver que, entre 40% e 60% dos municípios (e população correspondente) teriam de fazer um esforço fiscal moderado, entre 40% e 50%, um esforço fiscal suave, e menos de 10%, um esforço fiscal mais forte.

Observe-se que, para essa classificação de esforço fiscal, estamos supondo cenários catastróficos, com forte queda no volume de transferências. A PEC nº 55, de 2016, em princípio, não restringe gastos individuais, apenas para gastos agregados. Em 2015, as receitas líquidas da União foram da ordem de R\$ 1 trilhão. Desse total, as transferências NRF para estados e municípios foram pouco inferiores a R\$ 100 bilhões, ou seja, cerca de 10% do total. Sendo assim, embora seja difícil garantir aumentos reais no volume dessas transferências, há espaço para algum tipo de acomodação. Não se deve esquecer que, pelo menos no que se refere à saúde e educação, as transferências da União deverão preservar, no mínimo, seu valor real.

Diante do exposto, pode-se concluir que, a não ser em cenário catastrófico, de forte redução das transferências NRF da União, a totalidade dos estados e entre 40% e 50% dos municípios não necessitarão fazer forte ajuste fiscal para acomodar o menor patamar de recursos. Para entre 40% e 60% dos municípios, o esforço será moderado e, apenas para cerca de 10% dos municípios, o esforço terá de ser grande. Provavelmente, contudo, a redução das transferências NRF não será extrema, o que permitirá aos estados e municípios acomodar eventual queda nas receitas. Adicionalmente, como veremos nas simulações a seguir, a perda das receitas de transferências NRF poderá ser compensada por aumento de outras receitas.

Feita a apresentação da situação atual dos estados e municípios, passemos para as simulações. Fizemos duas simulações. Na primeira, uma simulação contrafactual investigando o que teria ocorrido se a PEC nº 55, de 2016, estivesse em vigor desde 2003. Poderíamos, assim, comparar o resultado efetivamente ocorrido com uma situação hipotética, em que a PEC estivesse em vigor.

A dificuldade de simulações contrafactuais é justamente construir cenários hipotéticos. Recentemente a imprensa tem divulgado vários exercícios de simulação em que se compara a evolução das despesas (não necessariamente de transferências, algumas simulações foram feitas para gastos com saúde, educação ou segurança) efetivamente ocorridas em algum período recente com aquela que teria ocorrido se tivesse sido corrigida somente pela inflação. A ideia por trás desses exercícios é que, com a PEC, o limite dado pelo IPCA, apesar de ser imposto para as despesas agregadas, seria aplicado em cada despesa individual. Trata-se de uma hipótese de trabalho razoável e que, inclusive, adotaremos em nossas simulações.

Entendemos que esse tipo de exercício é interessante e seria adequado se a PEC tratasse somente de uma despesa específica, que não afetasse de forma significativa o agregado dos gastos primários. Como não é o caso, entendemos que comparar a evolução dos gastos com a evolução do IPCA, embora deva fazer parte da simulação, não deve se confundir com essa. Ou seja, a simulação contrafactual deve incorporar outros elementos, notadamente, a evolução do PIB.

Resumidamente, ao mesmo tempo em que a PEC impõe restrições às transferências governamentais, permite que a economia volte a crescer e, com isso, aumente as demais receitas. Para estados e municípios, a questão passa a ser pesar eventual queda nas receitas com transferências com aumento das demais receitas<sup>4</sup>.

Os procedimentos adotados para fazer a simulação estão no Apêndice 1. Os resultados encontram-se nas Tabelas 3 e 4, para estados e municípios, respectivamente.

---

<sup>4</sup> Conforme já colocado, em outro trabalho explicamos por que o NRF irá propiciar maior crescimento da economia. Estamos cientes de que há outras interpretações sobre a relação entre desequilíbrio fiscal e a crise econômica, mas são interpretações com as quais não compactuamos e, portanto, não serão incorporadas na construção de nossos cenários.

**Tabela 3:** Simulação para o período 2003-2016 da arrecadação dos estados com transferências NRF da União e demais receitas caso a PEC nº 55, de 2016, estivesse em vigor desde 2003.

	Crescimento do PIB		Inflação	Valores Ocorridos - Receitas correntes (em R\$ bilhões)			Valores Simulados - Receitas correntes (em R\$ bilhões)			Diferença (valores ocorridos - NRF, em RS bilhões)		
	Ocorrido	Com NRF		Transferências NRF da União	Outras receitas	Total	Transferências NRF da União	Outras receitas	Total	Transferências da União	Outras receitas	Total
2003	1,1	1,1	9,3	9,7	201,4	211,1	9,7	201,4	211,1	-	-	-
2004	5,8	5,8	7,6	14,1	231,4	245,5	10,6	231,4	242,0	3,5	-	3,5
2005	3,2	3,2	5,7	15,3	267,2	282,5	11,4	267,2	278,7	3,9	-	3,9
2006	4,0	4,0	3,1	19,9	290,2	310,2	12,1	290,2	302,3	7,8	-	7,8
2007	6,1	6,1	4,5	19,7	326,6	346,3	12,5	326,6	339,0	7,2	-	7,2
2008	5,1	5,1	5,9	23,4	388,1	411,6	13,0	388,1	401,1	10,4	-	10,4
2009	(0,1)	(0,1)	4,3	26,7	400,3	427,0	13,8	400,3	414,1	12,9	-	12,9
2010	7,5	7,5	5,9	25,8	466,5	492,3	14,4	466,5	480,9	11,4	-	11,4
2011	3,9	4,1	6,5	31,9	521,7	553,6	15,2	522,6	537,8	16,7	(0,9)	15,8
2012	1,9	2,8	5,8	30,8	571,2	602,0	16,2	577,1	593,3	14,6	(5,9)	8,7
2013	3,0	3,5	5,9	30,0	634,4	664,4	17,2	644,0	661,1	12,8	(9,5)	3,3
2014	0,1	1,4	6,4	37,6	682,5	720,1	18,2	701,5	719,7	19,4	(19,1)	0,4
2015	(3,9)	(0,5)	10,7	33,6	723,9	757,5	19,4	769,1	788,4	14,3	(45,1)	(30,9)
2016	(3,3)	(0,4)	7,2	35,4	762,6	798,0	21,4	834,1	855,5	14,0	(71,6)	(57,6)

FONTE: Tesouro Nacional (receitas), IBGE (inflação); dados trabalhados pelo autor.

**Tabela 4:** Simulação para o período 2003-2016 da arrecadação dos municípios com transferências NRF da União e demais receitas caso a PEC nº 55, de 2016, estivesse em vigor desde 2003.

	Crescimento do PIB		Inflação	Valores Ocorridos - Receitas correntes (em R\$ bilhões)			Valores Simulados - Receitas correntes (em R\$ bilhões)			Diferença (valores ocorridos - NRF, em RS bilhões)		
	Ocorrido	Com NRF		Transferências NRF da União	Outras receitas	Total	Transferências NRF da União	Outras receitas	Total	Transferências NRF da União	Outras receitas	Total
2003	1,1	1,1	9,3	12,5	111,3	123,8	12,5	111,3	123,8	-	-	-
2004	5,8	5,8	7,6	16,9	127,7	144,6	13,7	127,7	141,3	3,2	-	3,2
2005	3,2	3,2	5,7	18,5	147,6	166,1	14,7	147,6	162,3	3,8	-	3,8
2006	4,0	4,0	3,1	22,7	169,4	192,1	15,5	169,4	184,9	7,2	-	7,2
2007	6,1	6,1	4,5	24,1	196,5	220,6	16,0	196,5	212,5	8,1	-	8,1
2008	5,1	5,1	5,9	28,9	235,9	264,8	16,7	235,9	252,6	12,2	-	12,2
2009	(0,1)	(0,1)	4,3	33,7	244,5	278,3	17,7	244,5	262,3	16,0	-	16,0
2010	7,5	7,5	5,9	36,9	283,4	320,3	18,5	283,4	301,9	18,4	-	18,4
2011	3,9	4,1	6,5	40,2	330,2	370,4	19,6	330,8	350,4	20,6	(0,9)	20,1
2012	1,9	2,8	5,8	45,5	358,3	403,7	20,9	362,0	382,9	24,6	(5,9)	20,9
2013	3,0	3,5	5,9	50,7	395,7	446,4	22,1	401,7	423,8	28,7	(9,5)	22,7
2014	0,1	1,4	6,4	53,7	415,4	469,1	23,4	427,3	450,7	30,3	(19,1)	18,3
2015	(3,9)	(3,9)	10,7	53,4	442,5	495,9	24,9	470,4	495,2	28,5	(45,1)	0,7
2016	(3,3)	(3,3)	7,2	56,2	466,1	522,4	27,5	510,1	537,7	28,7	(71,6)	(15,3)

FONTE: Tesouro Nacional (receitas), IBGE (inflação); dados trabalhados pelo autor.



As Tabelas 3 e 4 mostram resultados qualitativamente semelhantes para estados e municípios. Em ambos, e consistente com as simulações apresentadas recentemente em outros veículos, as transferências NRF da União caem em decorrência da PEC nº 55, de 2016. No caso dos estados, em vez de R\$ 35 bilhões em 2016, teríamos somente R\$ 21 bilhões, caso o NRF estivesse em vigor desde 2003. Para os municípios, os números seriam R\$ 56 e R\$ 28 bilhões, sem e com NRF, respectivamente. Observe-se que essa diferença está sobreestimada, tendo em vista que, no cenário NRF, o Presidente da República poderia ter enviado projeto de lei alterando os critérios de correção já em 2013, permitindo maior volume de transferências desde então.

Entretanto, como discutimos, o controle das contas públicas permitiria maior crescimento da economia e, conseqüentemente, da arrecadação. Por isso, em que pese a redução das transferências NRF da União, a receita dos estados e municípios tenderiam a crescer mais fortemente com o NRF. No caso dos estados, os benefícios seriam auferidos já em 2015. Para os municípios, em 2016. Os municípios demoram mais a se beneficiar porque dependem mais fortemente das transferências da União. Não é difícil perceber, pela lógica do exercício, que essa diferença se perpetuaria e se aprofundaria ao longo dos anos, na medida em que o diferencial de crescimento do PIB (e, conseqüentemente, das receitas) se manteria no cenário NRF, comparativamente ao cenário atual.

Conclusões similares são obtidas quando fazemos simulações a partir de 2016. Novamente apresentamos os resultados apenas para transferências correntes, mas ele não difere qualitativamente das simulações com transferências totais. Os valores estão expressos em R\$ de 2016, ou seja, são os valores reais, e não nominais. Nessa simulação a distinção foi importante porque supusemos que, no cenário sem reformas, a inflação se estabilizaria em um patamar mais elevado, de 10% ao ano, ao passo que, no cenário NRF, a inflação convergiria para a meta de 4,5% ao ano.

As demais hipóteses são semelhantes às utilizadas nas simulações retrospectivas, para o período 2003-2016. Em especial, no cenário sem reformas supusemos que todas as receitas evoluem de acordo com o crescimento do PIB nominal. Para o cenário com PEC, supusemos que as transferências NRF evoluem de acordo com o IPCA, e as demais receitas seguem o PIB nominal. Observe-se que, assim como no exercício anterior, supusemos que o PIB real cresce mais fortemente no cenário com PEC. Por fim, para simplificar, supusemos que as receitas de 2016 seriam as mesmas de 2015. Isso não altera os resultados qualitativos da simulação.

Os resultados encontram-se nas Tabelas 5 e 6.

**Tabela 5:** Simulação para o período 2016-2026 da arrecadação dos estados com transferências NRF da União e demais receitas no cenário com a PEC nº 55, de 2016, e sem a PEC.

	PIB		Inflação		Receitas correntes - Cenário NRF (R\$ bilhões de 2016)			Receitas correntes - Cenário sem reformas (R\$ bilhões de 2016)			Diferença: Sem reformas - NRF (R\$ bilhões de 2016)		
	NRF	Sem reformas	NRF	Sem Reformas	Transf União	Outras	Total	Transf União	Outras	Total	Transf União	Outras	Total
<b>2016</b>	-3,1	-3,1	7,0	7,5	33,6	723,9	757,5	33,6	723,9	757,5	-	-	-
<b>2017</b>	0,9	-1,1	5,0	10,0	34,3	730,4	764,7	33,2	716,0	749,2	(1,0)	(14,5)	(15,5)
<b>2018</b>	1,8	0,5	4,5	10,0	34,4	743,6	778,0	33,4	719,5	752,9	(1,0)	(24,0)	(25,1)
<b>2019</b>	2,3	1,0	4,5	10,0	34,4	760,7	795,1	33,7	726,7	760,5	(0,7)	(34,0)	(34,6)
<b>2020</b>	2,7	1,0	4,5	10,0	34,4	781,2	815,6	34,1	734,0	768,1	(0,3)	(47,2)	(47,6)
<b>2021</b>	3,0	1,0	4,5	10,0	34,4	804,7	839,1	34,4	741,3	775,8	0,0	(63,3)	(63,3)
<b>2022</b>	3,0	1,0	4,5	10,0	34,4	828,8	863,2	34,8	748,7	783,5	0,3	(80,0)	(79,7)
<b>2023</b>	3,0	1,0	4,5	10,0	34,4	853,7	888,1	35,1	756,2	791,3	0,7	(97,4)	(96,7)
<b>2024</b>	3,0	1,0	4,5	10,0	34,4	879,3	913,7	35,5	763,8	799,3	1,0	(115,5)	(114,4)
<b>2025</b>	3,0	1,0	4,5	10,0	34,4	905,6	940,1	35,8	771,4	807,3	1,4	(134,2)	(132,8)
<b>2026</b>	3,0	1,0	4,5	10,0	34,4	932,8	967,2	36,2	779,1	815,3	1,8	(153,7)	(151,9)

**Tabela 6:** Simulação para o período 2016-2026 da arrecadação dos municípios com transferências NRF da União e demais receitas no cenário com a PEC nº 55, de 2016, e sem a PEC.

	PIB		Inflação		Receitas correntes - Cenário NRF (R\$ bilhões de 2016)			Receitas correntes - Cenário sem reformas (R\$ bilhões de 2016)			Diferença: Sem reformas - NRF (R\$ bilhões de 2016)		
	NRF	Sem reformas	NRF	Sem Reformas	Transf NRF	Outras	Total	Transf União	Outras	Total	Transf União	Outras	Total
2016	-3,1	-3,1	7,0	7,5	53,4	442,5	495,9	53,4	442,5	495,9	-	-	-
2017	0,9	-1,1	5,0	10,0	54,4	446,5	500,9	52,8	437,6	490,5	(1,6)	(8,9)	(10,5)
2018	1,8	0,5	4,5	10,0	54,7	454,5	509,2	53,1	439,8	492,9	(1,6)	(14,7)	(16,3)
2019	2,3	1,0	4,5	10,0	54,7	465,0	519,7	53,6	444,2	497,8	(1,1)	(20,8)	(21,8)
2020	2,7	1,0	4,5	10,0	54,7	477,5	532,2	54,1	448,7	502,8	(0,5)	(28,9)	(29,4)
2021	3,0	1,0	4,5	10,0	54,7	491,9	546,5	54,7	453,2	507,8	0,0	(38,7)	(38,7)
2022	3,0	1,0	4,5	10,0	54,7	506,6	561,3	55,2	457,7	512,9	0,6	(48,9)	(48,4)
2023	3,0	1,0	4,5	10,0	54,7	521,8	576,5	55,8	462,3	518,0	1,1	(59,6)	(58,4)
2024	3,0	1,0	4,5	10,0	54,7	537,5	592,1	56,3	466,9	523,2	1,7	(70,6)	(68,9)
2025	3,0	1,0	4,5	10,0	54,7	553,6	608,3	56,9	471,6	528,5	2,2	(82,0)	(79,8)
2026	3,0	1,0	4,5	10,0	54,7	570,2	624,9	57,5	476,3	533,7	2,8	(93,9)	(91,1)

Os resultados dessas simulações são semelhantes aos da anterior. No caso das transferências NRF, observe-se que há, inicialmente, um ganho real com a PEC, e perda real no cenário sem reformas. Como estamos em processo de redução da inflação, a correção dos gastos pelo IPCA do ano anterior explica os ganhos reais no cenário NRF. Já as perdas no cenário sem reformas decorrem da queda do PIB até 2017.

De qualquer forma, passados esses anos iniciais, a tendência, como seria de se esperar, é de as transferências NRF serem maiores no cenário sem PEC 55. A diferença a favor do cenário sem PEC atinge R\$ 1,8 bilhão para estados, e R\$ 2,8 bilhões para os municípios em 2026.

Contudo, a arrecadação total de estados e municípios aumenta dramaticamente no cenário NRF. Em verdade, os efeitos positivos da PEC já seriam sentidos a partir de 2017 e, em 2026, superariam R\$ 150 bilhões para os estados, e R\$ 90 bilhões para os municípios.

Em resumo, com base nas duas simulações, pode-se concluir que a PEC nº 55, de 2016, se trouxer algum prejuízo, será no curto prazo. Talvez perdessem os administradores atuais e, com uma probabilidade muito baixa, os da próxima legislatura. No médio prazo, certamente, a PEC é vantajosa. Intuitivamente, o que estados e municípios perdem com transferências da União, mais do que compensam com o crescimento das demais receitas. Liquidamente, o ganho para a arrecadação dentro de 10 anos é em torno de 20% de suas atuais receitas.

### 3 CONCLUSÕES

Como vimos, as simulações referentes aos impactos federativos mostram um dilema entre maior aperto no curto prazo, em troca de maiores ganhos no médio e longo prazos.

O principal impacto da PEC sobre as relações da União com estados e municípios deverão ser redução das transferências voluntárias, tendo em vista que as transferências previstas na Constituição não serão afetadas. A diferença no valor dessas transferências a favor do cenário sem PEC atinge R\$ 1,8 bilhão para estados, e R\$ 2,8 bilhões para os municípios em 2026. Contudo, a arrecadação total de estados e municípios aumenta dramaticamente no cenário com Novo Regime Fiscal. Em verdade, os efeitos positivos da PEC já seriam sentidos a partir de 2017 e, em 2026, superariam R\$ 150 bilhões para os estados, e R\$ 90 bilhões para os municípios.

Em resumo, com base nas duas simulações, pode-se concluir que a PEC nº 55, de 2016, se trazer algum prejuízo para os entes subnacionais, será no curto prazo. Talvez perdessem os administradores atuais e, com uma probabilidade muito baixa, os da próxima legislatura. No médio prazo, certamente, a PEC é vantajosa. Intuitivamente, o que estados e municípios perdem com transferências da União, mais do que compensam com o crescimento das demais receitas. Liquidamente, o ganho para a arrecadação dentro de 10 anos é em torno de 20% de suas atuais receitas.

## APÊNDICE 1: PROCEDIMENTOS ADOTADOS PARA SE FAZER A SIMULAÇÃO RETROSPECTIVA DE TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS

A simulação foi construída adotando os seguintes passos e hipóteses:

- i) Obtivemos as séries de transferências NRF ocorridas, bem como das receitas auferidas pelos estados e municípios. Apresentamos a simulação apenas para o caso de receitas correntes, mas os resultados qualitativos não se alteram quando se utilizam as receitas totais.
- ii) Para a série contrafactual, supusemos que as transferências NRF seriam reajustadas de acordo com o IPCA acumulado desde 2003;
- iii) Para as demais receitas correntes, supusemos que elas seguem a variação do PIB nominal, que corresponde à soma (geométrica) do crescimento real do PIB com a inflação média entre o ano em questão e o ano anterior<sup>5</sup>.
  - a. No cenário com NRF, tivemos ainda de adicionar um “choque de arrecadação”, correspondente à diferença entre a arrecadação efetiva de um ano e aquela observada no ano anterior, corrigida pela variação do PIB nominal. A ideia é que a arrecadação deve crescer no mesmo ritmo do PIB, quando isso não ocorre, a diferença seria um choque. O mesmo choque estimado para a série de arrecadação que efetivamente ocorreu foi incorporado na série simulada para o regime NRF<sup>6</sup>;
- iv) Para 2016, não dispomos ainda dos resultados do ano. Supusemos então que foram os mesmos valores de 2015, corrigidos pela variação do PIB nominal, no caso da série efetivamente ocorrida. Para a série NRF, supusemos crescimento igual ao IPCA para as transferências da União, e igual à variação do PIB nominal para as demais receitas.
- v) O problema é estimar o PIB que teria ocorrido caso a PEC estivesse em vigor desde 2003.
  - a. Supusemos que, até 2010, o PIB não teria sido alterado. Essencialmente, nesse período, o governo perseguia uma política de equilíbrio fiscal (ainda que baseado mais fortemente em aumento de receitas do que em contenção de

<sup>5</sup> O PIB corresponde à produção média ocorrida em um ano comparada à produção média ocorrida no ano anterior. Por esse motivo, a inflação mais adequada seria aquela que comparasse os preços médios de um ano com os preços médios do ano anterior, o que pode ser aproximado pela média das inflações dos dois anos.

<sup>6</sup> O Apêndice 2 descreve esse choque em mais detalhes.

despesas) e, em 2009 e 2010, promoveu políticas contracíclicas usuais, diante da crise financeira internacional;

- b. A partir de 2011, contudo, houve a implementação da chamada “Nova Matriz Econômica”, onde o equilíbrio fiscal passou a ser preocupação secundária da política econômica. Supusemos então que, entre 2011 e 2016, com a PEC, o PIB brasileiro teria tido um crescimento mais próximo daquele observado pelo Chile, Colômbia, Peru e México, países com estrutura econômica semelhante à nossa e que possuem maior preocupação com o equilíbrio fiscal. A partir dos dados do *World Economic Outlook* do FMI (para 2016, os valores correspondem às previsões do Fundo), observou-se que, na média, esses países cresceram 3,8% ao ano entre 2011 e 2016, ao passo que o Brasil cresceu apenas 0,3% ao ano. Fizemos, contudo, os seguintes ajustes:
  - i. O crescimento do Brasil teria sido acrescido da metade da diferença entre o crescimento efetivo daquele grupo de países e o nosso. Assim, em 2015, por exemplo, aquele grupo de países cresceu 2,8%, e nós, caímos 3,85%. Com o ajuste, nosso PIB teria caído 0,5% naquele ano;
  - ii. Para fazer uma transição mais suave, supusemos que, em 2011, o ajuste corresponderia somente a 10% da metade da diferença. Em 2012, seria 30%, em 2013 e 2014, 50% da metade da diferença. Somente em 2015 e 2016 é que o ajuste no PIB seria exatamente igual à metade na diferença do crescimento.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal

Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 4

CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefone: +55 61 3303-5879

E-mail: [conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:

[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

FREITAS, P. S. A PEC nº 55, de 2016, e seus Impactos sobre a Federação, Gastos Primários e Endividamento Público. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, novembro/2016 (**Boletim Legislativo nº 57, de 2016**). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 11 de novembro de 2016.