

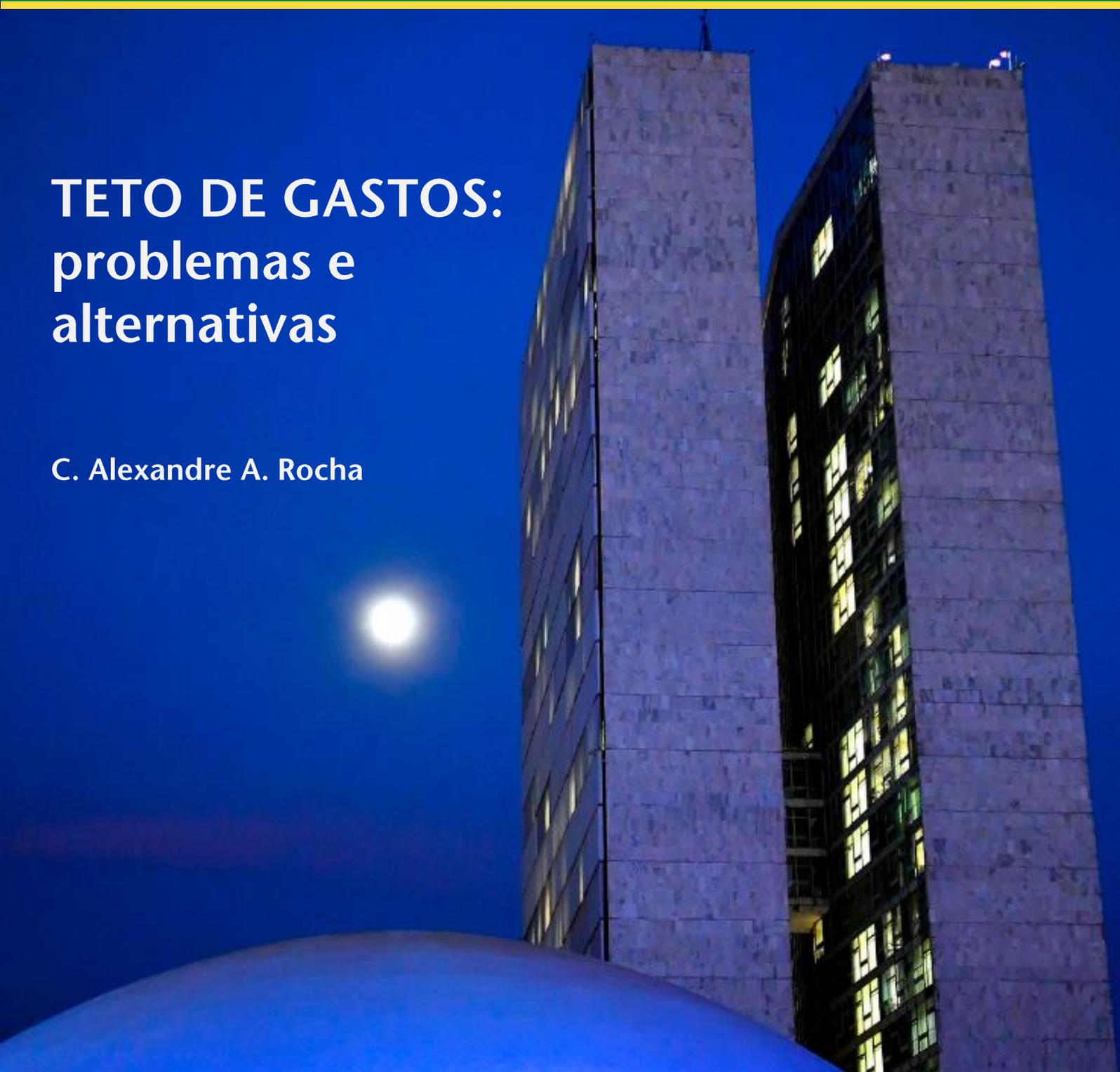
# Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa

# 311

## TETO DE GASTOS: problemas e alternativas

C. Alexandre A. Rocha



SENADO  
FEDERAL





## TETO DE GASTOS: problemas e alternativas

C. Alexandre A. Rocha<sup>1, 2</sup>

<sup>1</sup> Consultor Legislativo do Senado Federal, do Núcleo de Economia, área de Políticas Econômicas, Dívidas Públicas e Sistema Financeiro. E-mail: [alexroch@senado.leg.br](mailto:alexroch@senado.leg.br)

<sup>2</sup> O autor agradece a revisão do Consultor Legislativo Paulo Springer de Freitas. Naturalmente, os erros e omissões remanescentes permanecem sendo de sua inteira responsabilidade.

## SENADO FEDERAL

### DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

### SECRETARIA GERAL DA MESA

Gustavo A. Sabóia Vieira – Secretário Geral

### CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

### NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

### CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

Foto da Capa: Waldemir Barreto / Agência Senado

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:

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

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

ISSN 1983-0645

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:

ROCHA, C. A. A. **Teto de Gastos: problemas e alternativas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Agosto 2022 (Texto para Discussão nº 311). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em: 30 ago.2022.

## **TETO DE GASTOS: PROBLEMAS E ALTERNATIVAS<sup>1</sup>**

### **RESUMO**

Os tetos para os gastos primários dos Poderes e órgãos autônomos da União foram introduzidos em 2016, no bojo do Novo Regime Fiscal. Desde então foram apresentadas pelo menos 21 Propostas de Emendas à Constituição flexibilizando ou extinguido o novo regime. Com efeito, de 2019 a 2022 foram aprovadas cinco mudanças substantivas no teto de gastos, o que levou vários especialistas em políticas públicas a julgá-lo superado e a propor substituições ou adaptações variadas. O presente trabalho pretende consolidar todos esses desdobramentos, assim como os consequentes desafios para os agentes públicos, especialmente no que tange a um eventual ajuste pelo lado da receita.

**PALAVRAS-CHAVE:** ajuste fiscal, finanças públicas, regras fiscais.

---

<sup>1</sup> Este boletim teve como ponto de partida uma solicitação de trabalho à Consultoria Legislativa do Senado Federal.



## **SUMÁRIO**

INTRODUÇÃO.....	1
1 OS LIMITES PARA AS DESPESAS PRIMÁRIAS.....	1
2 AS FLEXIBILIZAÇÕES APROVADAS .....	2
3 CRÍTICAS ÀS FLEXIBILIZAÇÕES APROVADAS.....	5
4 AS PROPOSTAS DE FLEXIBILIZAÇÃO DE ESPECIALISTAS.....	6
5 AS PROPOSTAS LEGISLATIVAS DE FRAGILIZAÇÃO.....	8
6 O AJUSTE PELO LADO DA RECEITA .....	10
CONCLUSÃO.....	14



## **INTRODUÇÃO**

O teto para os gastos primários do setor público federal foi introduzido em 2016. Desde então foram apresentadas e aprovadas várias propostas flexibilizando-o. O presente trabalho consolida as mudanças discutidas e introduzidas, bem como aponta alguns dos desafios que precisarão ser enfrentados para que o regime fiscal ganhe credibilidade e as contas públicas sejam reequilibradas.

O boletim está dividido em seis seções: *(i)* a apresentação dos limites para as despesas primárias; *(ii)* as flexibilizações aprovadas desde a sua introdução; *(iii)* as principais críticas às flexibilizações implementadas; *(iv)* as propostas de novas flexibilizações concebidas por especialistas em finanças públicas; *(v)* as propostas de flexibilização apresentadas pelos parlamentares; *(vi)* os desafios inerentes a um ajuste pelo lado da receita. Ao fim, uma breve conclusão.

### **1 OS LIMITES PARA AS DESPESAS PRIMÁRIAS**

Os tetos de gastos integram o Novo Regime Fiscal (NRF), introduzido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016. Com duração prevista até 2036, o NRF prevê tetos para as despesas primárias de cada um dos Poderes e órgãos autônomos da União. Os tetos individualizados têm como base os montantes pagos em 2017 corrigidos, anualmente, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Foram excluídas dos tetos as transferências intergovernamentais com amparo constitucional, os créditos extraordinários, as despesas com eleições e os aumentos de capital de empresas estatais não dependentes.

O Poder ou órgão autônomo que descumpra o respectivo teto não poderia criar novas despesas obrigatórias, entre outras vedações. O Poder Executivo, em particular, estaria impedido *(i)* de criar ou expandir linhas de financiamento/refinanciamento que gerassem aumentos nas despesas com subsídios e subvenções, e *(ii)* de conceder ou ampliar benefícios tributários.

A esse respeito, o NRF, em sua versão original, continha uma inconsistência lógica. Como a programação orçamentária precisa observar, na sua concepção e execução, os tetos individualizados, os tetos em questão não podiam, do ponto de vista operacional, ser descumpridos, tornando supérfluas as sanções previstas.

Especificamente no que tange aos gastos mínimos com educação e saúde, o novo regime substituiu as vinculações a montantes arrecadados por pisos correspondentes às aplicações mínimas devidas em 2017 corrigidas, anualmente, pelo IPCA.<sup>2</sup> Procedimento similar foi adotado para as emendas parlamentares individuais e de bancada<sup>3</sup>.

Destaque-se que o novo regime tem caráter anticíclico. Acumulam-se recursos (ou diminui-se a pressão por novos passivos) durante a fase favorável do ciclo econômico e preservam-se os gastos, em termos reais, durante a fase desfavorável. O seu pleno funcionamento permitiria que o atual déficit primário estrutural fosse substituído, futuramente, por um superávit capaz de estabilizar ou mesmo reduzir a razão entre a dívida pública e o produto interno bruto (PIB). Trata-se, portanto, de uma estratégia de ajuste fiscal diferida ao longo do tempo centrada na contenção dos gastos primários. Ou seja, o teto de gastos precisa desempenhar, para que seja efetivo, o papel de uma poupança precaucional. Na ausência da poupança, porém, o teto perde a sua razão de ser. É o que apontam as sucessivas flexibilizações das suas regras aprovadas no último triênio.

## **2 AS FLEXIBILIZAÇÕES APROVADAS**

O novo regime sofreu cinco alterações substantivas desde a sua introdução, quais sejam:

- a) a Emenda Constitucional nº 102, de 2019, 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;

---

<sup>2</sup> Frise-se que os valores apurados continuam funcionando como pisos para os gastos nas duas áreas. O NRF apenas requer que eventuais acréscimos sejam compensados por meio de cortes em outras despesas.

<sup>3</sup> Para estas últimas, o exercício-base é 2021.

- b) a Emenda Constitucional nº 109, de 2021 (“PEC Emergencial”):
- i. estipulou que sofrerão sanções o Poder ou órgão autônomo cujas despesas primárias obrigatórias representem mais de 95% da despesa primária total, corrigindo a inconsistência observada na versão original do NRF;
  - ii. excluiu do teto de gastos do Governo Federal as despesas referentes ao pagamento, em 2021, de auxílio emergencial, no montante de até R\$ 44 bilhões;
- c) a Emenda Constitucional nº 113, de 2021 (1ª “PEC dos Precatórios”):
- 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. limitou a até R\$ 15 bilhões o aumento do teto de gastos em 2021 resultante da introdução do novo período de apuração do fator de correção;
- d) a Emenda Constitucional nº 114, de 2021 (2ª “PEC dos Precatórios”):
- i. criou, no âmbito da União, novo regime de pagamento de precatórios, com duração até 2026, com as seguintes características:
    - fixação de teto correspondente à correção anual pelo IPCA do valor pago em 2017;
    - destinação da diferença entre os valores devidos e pagos a programas de renda básica e à seguridade social;
    - exclusão do teto de gastos dos pagamentos de precatórios:
      - ⇒ efetuados mediante a quitação de débitos na dívida ativa, a compra de imóveis públicos, o pagamento de outorga de serviços públicos ou a compra de direitos, inclusive no caso de contratos de partilha de petróleo;
      - ⇒ parcelados por representarem mais de 15% do valor total dos precatórios apresentados;
      - ⇒ custeados com valores de sentenças transitadas em julgado devidos à pessoa jurídica de direito público;
      - ⇒ efetuados mediante acordo, com renúncia de 40% do valor do crédito;
      - ⇒ decorrentes de complementações devidas pela União, em três parcelas anuais, para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef);

- ii. vinculou o aumento do teto de gastos em 2022 resultante da introdução do novo período de apuração do fator de correção a despesas com assistência social, programas de combate à pobreza, previdência e saúde;
- e) a Emenda Constitucional nº 123, de 2022 (“PEC Kamikaze”) excluiu do teto de gastos as despesas destinadas ao enfrentamento da elevação dos preços dos combustíveis, no valor de R\$ 41,25 bilhões, assim distribuídos:
- i. até R\$ 26 bilhões para o Programa “Auxílio Brasil”;
  - ii. até R\$ 1,05 bilhão para o Auxílio Gás;
  - iii. até R\$ 5,4 bilhões para os transportadores autônomos de carga;
  - iv. até R\$ 2,5 bilhões para os entes subnacionais que contam com serviços de transporte público;
  - v. até R\$ 3,8 bilhões para os entes subnacionais que outorguem créditos tributários referentes ao ICMS para os produtores e distribuidores de etanol;
  - vi. até R\$ 2 bilhões para os motoristas de táxi;
  - vii. até R\$ 500 milhões para o Programa “Alimenta Brasil”.

Outra norma que elevou o comprometimento de receitas do Governo Federal sem corte equivalente em outras despesas foi a Emenda Constitucional nº 108, de 2020, que aumentou a complementação da União para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ao final do período de transição de seis anos, de 10% para 23% do montante devido pelos entes subnacionais. Como se trata de transferência intergovernamental com amparo constitucional, o novo aporte já estava excluído do teto de gastos, mas houve uma violação do objetivo do NRF, qual seja: conter os gastos federais primários até que a relação entre a dívida pública e o PIB voltasse a patamares compatíveis com o nosso nível de desenvolvimento econômico.

Além disso, o relatório “Considerações sobre o Teto de Gastos da União”, da Instituição Fiscal Independente (IFI), lista outras flexibilizações do NRF implementadas ou tentadas pelo próprio Governo Federal.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/575583>>. Acesso em: 16 ago. 2022.

### 3 CRÍTICAS ÀS FLEXIBILIZAÇÕES APROVADAS

Em face de tantas alterações, vários especialistas argumentam que o novo regime perdeu a capacidade de balizar as expectativas dos agentes econômicos sobre o comportamento do resultado primário e da dívida do Governo Federal nos próximos exercícios. O ex-Ministro Delfim Netto, p. ex., sustentou, ainda em outubro de 2021, que o teto de gastos é um *artefato de comprometimento com uma trajetória futura* das finanças públicas federais. O seu esvaziamento implicava perder a *baliza para avaliar a (in)sustentabilidade da dívida pública*.<sup>5</sup>

Mais recentemente, Cecília Machado, professora da FGV-RJ, argumentou que *o ativismo fiscal via emendas à Constituição* representava *o fim da possibilidade de suavizar e diferir temporalmente novos ajustes fiscais que se façam necessários*.<sup>6</sup>

Samuel Pessôa, pesquisador da FGV-RJ, por sua vez, alerta que *a flexibilização do teto dos gastos precisa ser precedida da construção de uma situação fiscal estruturalmente solvente*. O caminho para isso, na falta de um ajuste pelo lado da despesa, seria *convencer a sociedade a entregar mais imposto ao Estado*.<sup>7</sup>

À luz dessas considerações, a prioridade do ponto de vista da preservação do acesso do Governo Federal ao mercado de crédito a um custo suportável pela sociedade brasileira passa menos por uma reformulação do teto de gastos, com ou sem novas flexibilizações, e mais por sua substituição por uma nova âncora fiscal que seja crível por parte dos emprestadores domésticos e estrangeiros.

---

<sup>5</sup> Vide: < <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/antoniodelfim/2021/10/sem-teto-a-casa-cai.shtml> >. Acesso em: 16 ago.2022.

<sup>6</sup> Vide: < <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/cecilia-machado/2022/07/sem-mais-promessas.shtml> >. Acesso em: 16 ago.2022.

<sup>7</sup> Vide: < <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2022/06/a-esquerda-e-o-teto-de-gastos.shtml> >. Acesso em: 16ago.2022.

#### 4 AS PROPOSTAS DE FLEXIBILIZAÇÃO DE ESPECIALISTAS

No contexto da campanha eleitoral em curso, surgiram algumas sugestões de substituição do NRF. Em janeiro, a jornalista Adriana Fernandes retomou proposta que circulou há dez anos sobre a adoção de metas estruturais de resultado primário.<sup>8</sup> Por esse critério, o Governo Federal almejaria um superávit que desconsiderasse as receitas e despesas não recorrentes, como as decorrentes de privatizações, e descontasse os efeitos do ciclo econômico – ou seja, o resultado corrente (não estrutural) seria menor na fase recessiva e maior na fase expansionista. A proposta, contudo, esbarra em problemas metodológicos de difícil solução. Afinal, inexistente definição amplamente aceita do que seja “não recorrente” e “cíclico”, em especial no contexto brasileiro. Seria preciso determinar, p. ex., a que taxa a economia brasileira poderia crescer sem que os níveis de preço e de emprego fossem pressionados excessivamente. A resposta a essa pergunta, sob certas premissas, pode não ser politicamente aceitável ou socialmente desejável. Ademais, mesmo que se adotassem definições conservadoras no primeiro momento, é incerto que esse rigor perdurasse em um contexto de estresse, como acabou ocorrendo com o NRF e, antes dele, com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000).

Em fevereiro, Felipe Salto, então Diretor da IFI, propôs que o teto de gasto em cada exercício fosse fixado tendo como base a receita estimada e o superávit primário requerido para uma dada razão entre a dívida pública e o PIB.<sup>9</sup> A meta-chave passaria a ser essa razão. A nova sistemática permitiria que o ajuste fiscal combinasse uma contenção dos gastos públicos com uma elevação da receita disponível, diferentemente do que ocorre atualmente. A dúvida, entretanto, é se esse grau de discricionariedade proporcionaria uma trajetória de reequilíbrio das contas públicas que fosse considerada crível pelos credores, especialmente em situações de crise econômica. Seria preciso responder, p. ex., como a meta seria ajustada se as receitas ficassem aquém do esperado. A simples preservação da programação orçamentária original

---

<sup>8</sup> Vide: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,adriana-fernandes-eleicao-presidencial-2022-debate-economico-responsabilidade-fiscal,70003949040>>. Acesso em: 16 ago. 2022.

<sup>9</sup> Vide: <<https://opiniao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,teto-de-gastos-20,70003978979>>. Acesso em: 16 ago. 2022.

estimularia a manipulação das estimativas e não garantiria a convergência da dívida pública para o patamar desejado.

O recém-publicado documento “Contribuições para um Governo Democrático e Progressista”, subscrito por seis especialistas em políticas públicas,<sup>10</sup> a seu tempo, afirma que o Brasil precisará amadurecer um novo regime fiscal. Essa revisão, todavia, *é complexa e precisa ir além da alteração das regras fiscais, devendo contemplar também a reformulação das regras orçamentárias e a redução da rigidez dos gastos, que prejudicam a gestão racional das finanças públicas e do próprio federalismo fiscal*. Enquanto isso não ocorrer, os autores propõem tão somente um programa especial de gastos públicos, limitado a 1% do PIB (R\$ 87 bilhões, em valores de 2021), que não seria computado no teto. O trabalho, porém, não contém qualquer simulação de como a dívida pública evoluiria enquanto o novo programa vigorasse. Sem isso, é impossível avaliar como seriam impactados os juros e os prazos das obrigações financeiras do Governo Federal.

Já o ex-Ministro Nelson Barbosa julga que o programa proposto pelos seis especialistas poderá demandar despesas de pelo menos 2% do PIB (R\$ 174 bilhões, em valores de 2021). Permanece pendente, contudo, uma análise de como as contas públicas seriam afetadas no médio e no longo prazo. Além disso, ele propõe, como regra fiscal, a fixação de uma meta de crescimento real para o gasto primário. Assim, o resultado primário flutuaria de acordo com a evolução da receita efetiva. Ele sustenta que essa regra *melhoraria a execução do gasto (acabando com contingenciamento), tornaria o déficit primário automaticamente anticíclico e, mais importante, poderia ser calibrada ano a ano de acordo com a evolução do resultado primário, com ajustes graduais caso o resultado efetivo desvie muito da expectativa do governo*.<sup>11</sup> Também aqui não está claro como os credores reagiriam diante desse grau de discricionariedade por parte dos agentes públicos.

---

<sup>10</sup> Disponível em: <<https://sbdp.org.br/publication/contribuicoes-para-um-governo-democratico-e-progressista-agosto-de-2022/>>. Acesso em: 16 ago. 2022.

<sup>11</sup> Vide: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nelson-barbosa/2022/08/sugestao-para-a-nova-regra-fiscal.shtml>>. Acesso em: 16 ago. 2022.

Cabe ainda mencionar que o atual Governo, segundo o noticiário,<sup>12</sup> estuda propor uma meta para a dívida pública, incluindo bandas de flutuação. Como proposto por Felipe Salto, o ajuste fiscal poderia combinar uma contenção dos gastos públicos com uma elevação da receita disponível, seja por meio de receitas recorrentes (p. ex., tributos) ou de receitas extraordinárias (p. ex., privatizações). A desvantagem em relação ao teto de gastos é o seu caráter pró-cíclico, uma vez que a razão entre a dívida pública e o PIB piora nos períodos recessivos, justamente quando aumentam as demandas por políticas públicas de caráter compensatório.

Concluindo a revisão das sugestões apresentadas no decorrer do ciclo eleitoral em curso, a única proposta que defendeu o teto de gastos na sua forma atual foi o documento “Desenvolvimento Inclusivo, Sustentável e Ético”, subscrito por três renomados economistas.<sup>13</sup> Os autores afirmam que *a existência de uma regra fiscal forte, como o Teto de Gastos, impõe que as melhores escolhas sejam feitas, favorecendo maior racionalidade nas escolhas e na hierarquização de objetivos, priorizando o que de fato é mais importante para o bem comum, e aumentando a qualidade do gasto público.* Passa-se ao largo, evidentemente, da perda de credibilidade já incorrida por força das flexibilizações implementadas.

## 5 AS PROPOSTAS LEGISLATIVAS DE FRAGILIZAÇÃO

No âmbito do Congresso Nacional, parlamentares das duas Casas apresentaram ao menos 21 Propostas de Emendas à Constituição (PECs) flexibilizando ou extinguindo o teto de gastos, conforme o quadro a seguir:

### PECs FLEXIBILIZADORAS OU REVOGADORAS DO NRF

PEC	EMENTA
<b>SENADO FEDERAL</b>	
44/2021	Excepcionaliza do teto de gastos as despesas com precatórios referentes a gastos já excluídos do teto.
36/2020	Revoga o teto de gastos a partir de 2023 e, em 2021 e 2022, excepcionaliza do teto de gastos (i) o aumento nas despesas com investimentos até que alcancem 1% do PIB, (ii) as compensações por gastos com educação e saúde abaixo do piso constitucional em 2020, corrigidas pelo IPCA, (iii) o auxílio emergencial, a ser pago até que o nível de emprego retorne ao patamar médio de 2019, e (iv) o fundo garantidor do Pronampe.

<sup>12</sup> Vide: < <https://www.estadao.com.br/economia/nova-ancora-fiscal/>>. Acesso em: 16 ago.2022.

<sup>13</sup> Affonso Pastore, Cristina Pinotti e Renato Fragelli (documento não mais disponível para consulta *online*).

<b>PEC</b>	<b>EMENTA</b>
17/2020	Suspende o teto de gastos até 31 de dezembro de 2022.
198/2019	Excepcionaliza do teto de gastos as despesas da Suframa custeadas com recursos de taxas e multas decorrentes do exercício do poder de polícia e de multas provenientes de processos judiciais.
182/2019	Excepcionaliza do teto de gastos as despesas com os benefícios do regime geral de previdência social.
173/2019	Excepcionaliza do teto de gastos as despesas custeadas com o salário-educação.
131/2019	Excepcionaliza do teto de gastos as despesas com investimentos até o limite de 1,5% do PIB.
122/2019	Eleva para 18% da receita corrente líquida (RCL) as despesas mínimas com saúde e excepcionaliza do teto de gastos os dispêndios correspondentes.
83/2019	Excepcionaliza do teto de gastos as despesas mínimas com saúde.
78/2019	Destina aos entes subnacionais parcela do bônus de assinatura devido pela exploração e produção de petróleo e gás natural e excepcionaliza do teto de gastos os repasses correspondentes.
54/2019	Revoga o teto de gastos.
40/2019	Excepcionaliza do teto de gastos as despesas com investimentos.
39/2019	Vincula as receitas advindas da exploração de petróleo às áreas de educação e saúde e excepcionaliza do teto de gastos as despesas correspondentes.
14/2018	Excepcionaliza do teto de gastos as despesas com assistência social, ciência e tecnologia, educação, gestão ambiental, saneamento, saúde e segurança pública.
12/2018	Excepcionaliza do teto de gastos as despesas custeadas mediante captação própria.
40/2017	Excepcionaliza do teto de gastos as despesas com educação custeadas com recursos decorrentes da exploração de petróleo, gás natural, recursos hídricos e minerais.
<b>CÂMARA DOS DEPUTADOS</b>	
116/2019	Fixa limite para o pagamento da dívida pública.
439/2018	Revoga o teto de gastos.
422/2018	Excepcionaliza do teto de gastos as despesas com assistência social.
373/2017	Excepcionaliza do teto de gastos as despesas com educação, saúde e segurança pública.
370/2017	Revoga o teto de gastos.

Fonte: Serviço de Apoio Técnico da Consultoria Legislativa, em 15/08/2022.

Especificamente acerca da PEC nº 116, de 2019, embora o seu objetivo seja instituir um novo limite (no caso, para o pagamento da dívida pública), tem-se que uma limitação que desconsiderasse os contratos firmados equivaleria a uma renegociação unilateral, o que prejudicaria o acesso da União ao mercado de crédito – justamente o que o teto de gastos pretende evitar.<sup>14</sup> Daí a sua inclusão entre as propostas fragilizadoras do NRF.

Convém ainda frisar como o ímpeto flexibilizador/revogador se intensificou paulatinamente nos primeiros anos após a introdução do NRF (três, quatro e onze propostas em 2017, 2018 e 2019, respectivamente), mas não se sustentou no período da pandemia da Covid-19 (duas e uma única proposta em 2020 e 2021, respectivamente). Uma vez que o próprio Governo Federal encampou a pauta flexibilizadora, é compreensível que a atividade parlamentar tenha dado prioridade à discussão e aprovação das proposições já em discussão.

## **6 O AJUSTE PELO LADO DA RECEITA**

Impõe-se notar que a eficácia de uma regra fiscal deve ser avaliada menos pelo seu desempenho durante os períodos de bonança e mais por sua resiliência durante os períodos de escassez. Por esse prisma, tanto a meta de superávit primário, prevista na LRF (uma lei complementar), como o teto de gasto, contido no NRF (uma emenda constitucional), não se saíram bem. Com efeito, em termos de ajuste fiscal, observou-se, no passado recente, uma clara preferência por cortes nas despesas futuras, como demonstrado pela reforma da previdência,<sup>15</sup> e por uma corrosão inflacionária do valor nominal das obrigações do setor público. A contenção estrutural dos gastos públicos correntes foi evitada de forma reiterada. Tomando-se isso como um dado da realidade brasileira, é cabível o entendimento de que a reversão do alto nível de endividamento do Governo Federal passa por uma nova elevação da carga tributária, como antecipado por Samuel Pessôa.

---

<sup>14</sup> Entes com déficit primário que sejam excluídos do mercado de crédito, tudo o mais constante, não contarão com recursos para custear o conjunto de suas obrigações, inclusive salários e benefícios assistenciais, como ocorreu com vários governos estaduais recentemente.

<sup>15</sup> Emenda Constitucional nº 103, de 2019.

No entanto, mesmo essa opção está longe de ser trivial, para além do desafio político inerente à construção de um consenso a esse respeito. Um aspecto que não tem recebido, s.m.j., a devida atenção é que eventual aumento na arrecadação precisaria proporcionar recursos líquidos de transferências e vinculações. De outra forma, o Governo Federal continuaria sem contar com os meios necessários para o gerenciamento da sua dívida. O quadro a seguir resume os usos predefinidos de um aumento de R\$ 1.000,00 nos principais tributos ou cestas de receitas (contribuições sociais, impostos em geral e RCL):

**USOS PREDEFINIDOS PARA UMA ARRECADAÇÃO DE R\$ 1.000,00,  
POR TRIBUTO OU CESTA DE RECEITAS**

VINCULAÇÃO	VALOR
<b>COMPARTILHAMENTO COM OS ENTES SUBNACIONAIS <sup>1</sup></b>	
Imposto sobre produtos industrializados (IPI)	600,00
Imposto sobre a renda (IR)	500,00
Contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE)	290,00
<b>COM A REVOGAÇÃO DO NRF</b>	
Vinculação da receita de impostos à educação	180,00
Vinculação da RCL à saúde	150,00
Vinculação da RCL às emendas parlamentares individuais e de bancada	22,00
<b>NA VIGÊNCIA DA DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (DRU) <sup>2</sup></b>	
Vinculação à seguridade social das contribuições sociais	700,00
Vinculação ao objeto da CIDE (após o rateio federativo)	497,00

Fonte: elaboração própria.

Notas:

<sup>(1)</sup> inclui os programas de financiamento ao setor produtivo das regiões CO, N e NE;

<sup>(2)</sup> duração até 31/12/2023, conforme a Emenda Constitucional nº 93, de 2016.

O acréscimo de R\$ 1.000,00, para que represente um ganho para as políticas setoriais favorecidas em relação à regra de correção pelo IPCA, contida no NRF, deve ser entendido como uma elevação da receita em termos reais (ou seja, descontada a variação do nível de preços). No quadro, cada linha representa um uso predefinido para o incremento ora tratado, por tributo ou cesta de receitas – de modo mais simples, dado um aumento real de R\$ 1.000,00

na receita  $x$ , cada linha aponta quanto caberia ao uso  $y$ . Exceto no que tange à CIDE, cada vinculação é tratada isoladamente, sem efeitos cumulativos.

Outros exemplos de usos predefinidos são os compartilhamentos compulsórios com os entes subnacionais das compensações financeiras pela exploração de recursos naturais e, por meio do Fundo Nacional da Cultura (FNC), do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), das receitas lotéricas. Ademais, o art. 157, inciso II, da Constituição Federal estipula que 20% da arrecadação de novos impostos que sejam instituídos pela União pertencem aos governos estaduais.

Ressalte-se que são comuns os casos de superposição entre as vinculações. Um exemplo, como assinalado anteriormente, é o da CIDE. Primeiramente, 29% do montante arrecadado seria repassado para os entes subnacionais. O restante estaria, a princípio, reservado para as ações do Governo Federal relacionadas com o objeto da intervenção. Graças à DRU, porém, 30% dessa soma poderia ser alocada em qualquer programação orçamentária. Em outras palavras, um aumento de R\$ 1.000,00 na CIDE proporcionaria R\$ 213,00 livres.<sup>16</sup>

O IR é outro exemplo de superposição. Metade do montante arrecadado inicialmente seria repassado para os entes subnacionais e os respectivos setores produtivos por meio dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito (FPE) e dos Municípios (FPM) e dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Norte (FNO) e do Nordeste (FNE). O restante comporia a cesta geral de impostos e a RCL. Caso o NRF seja extinto, as vinculações em prol da educação, da saúde e das emendas parlamentares individuais e de bancada seriam restabelecidas. Com isso, R\$ 90,00 iriam para a primeira, R\$ 75,00 para a segunda e R\$ 6,00 para as últimas. Sobrariam R\$ 329,00 para usos diversos.

Um novo imposto, como apontado, repassaria 20% para os governos estaduais. Com o fim do NRF, o restante sofreria a incidência das três vinculações recém-discriminadas. Do total de R\$ 1.000,00 arrecadados, sobrariam R\$ 526,40 – eficiência de 52,6% na geração de receita desimpedida.

---

<sup>16</sup> Valor correspondente a 30% de R\$ 710,00 (montante obtido mediante o abatimento da parcela devida aos entes subnacionais).

Eventual recriação da contribuição provisória sobre a movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira (CPMF) teria desempenho semelhante ao do IR, mas dependeria da contínua renovação da DRU. Trata-se de tributo vinculado à seguridade social, mas, com a DRU, 30% da arrecadação poderia ser usada livremente. Ou seja, cada R\$ 1.000,00 arrecadado proporcionaria apenas R\$ 300,00 para, p. ex., a gestão da dívida.

No entanto, na presença de déficit primário no orçamento da seguridade social, a recriação da CPMF também permitiria o uso do artifício conhecido como “substituição de fontes”. Atualmente, as receitas específicas da seguridade social são insuficientes para custear as despesas correspondentes. Com isso, o Tesouro Nacional emprega recursos ordinários na cobertura do déficit. No exercício em curso, p. ex., estima-se que a diferença entre despesas e receitas da seguridade alcançará R\$ 170 bilhões<sup>17</sup> (contra um déficit de R\$ 292 bilhões, em 2017)<sup>18</sup>. São recursos que poderiam ser liberados para outros usos se a CPMF retornasse.<sup>19</sup> Isso, porém, requereria a persistência do quadro deficitário na ausência da nova contribuição, o que é incerto e até mesmo indesejável em face da recém-aprovada reforma da previdência. Não constitui, por essa razão, uma solução estrutural para a demanda por recursos livres.

Essa miríade de vinculações dificulta bastante não só o gerenciamento do Orçamento Geral da União (OGU), como salientado pelo documento “Contribuições para um Governo Democrático e Progressista”, mas também a formatação de qualquer programa de ajuste fiscal. Descartando-se o artifício da substituição de fontes e assumindo-se, à luz das competências e obrigações tributárias do Governo Federal, que a razão entre os seus potenciais de arrecadação livre e de arrecadação total seja igual a 50% (percentual similar ao

---

<sup>17</sup> Vide: < <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/2022/raio-x-do-orcamento-2022-ploa>>. Acesso em: 20 ago. 2022.

<sup>18</sup> Vide: < <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/publicacoes-sobre-orcamento/informacoes-orcamentarias/arquivos/estatisticas-fiscais/2-resultado-primario-da-seguridade-social/2-resultado-da-seguridade-anual.xlsx/view>>. Acesso em: 20 ago. 2022.

<sup>19</sup> A análise dos problemas econômicos introduzidos pela CPMF extrapola os limites do presente trabalho. Discussão sobre esse tema consta do documento “Os Impactos Econômicos da CPMF: Teoria e Evidência”, disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps21.pdf>>. Acesso em: 20 de ago. 2022.

obtido por um novo imposto), um programa que exigisse uma elevação da receita livre da ordem de R\$ 226 bilhões (ou 2,6% do PIB de 2021)<sup>20</sup> requereria que a receita total aumentasse cerca de R\$ 452 bilhões (ou 5,2% do PIB de 2021) – uma meta desafiadora mesmo diferida por um prazo longo.

## CONCLUSÃO

O Brasil é um país complexo e carente, no qual os pleitos da sociedade se multiplicam quase ao infinito. Conciliar meios e fins é o desafio deste, do próximo e de qualquer governo. O presente trabalho assinala que escolhas precisam ser feitas. Se a estratégia de conter os gastos públicos não for bem-sucedida, será preciso rediscutir a contribuição da sociedade para o funcionamento do Estado. Mesmo isso, contudo, não está isento de problemas – políticos, naturalmente, mas também operacionais, o que é menos evidente. O não enfrentamento dessas difíceis questões em um cenário econômico relativamente benigno – ou, mais exatamente, com receitas públicas impulsionadas por uma inflação moderada – exigirá decisões ainda mais dramáticas adiante, talvez em um cenário inflacionário mais problemático.

---

<sup>20</sup> Conforme simulação contida no documento “Evolução das Contas da União: Ajuste, Desajuste, Pandemia e Desafios”, disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td304/view>>. Acesso em: 18 ago.2022.

## Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos  
e Pesquisas

Consultoria  
Legislativa

SENADO  
FEDERAL



ISSN 1983-0645