



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - CONOF

Teto de Gastos Federal: Experiências e Perspectivas

**Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela EC nº 95/2016 e
alterações EC 109/2021 e EC 113/2021**

Ricardo Volpe
CONOF/CD

15 de junho de 2022



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - CONOF

Parte 1

Papel do Teto de Gastos Frente ao Desequilíbrio Fiscal

Diagnóstico Motivador do Teto

“**Raiz do problema fiscal**” é o aumento real acelerado da despesa (obrigatória) pública primária (acima do aumento real da receita), com déficits e dívidas crescentes e insustentáveis, pressionando os juros

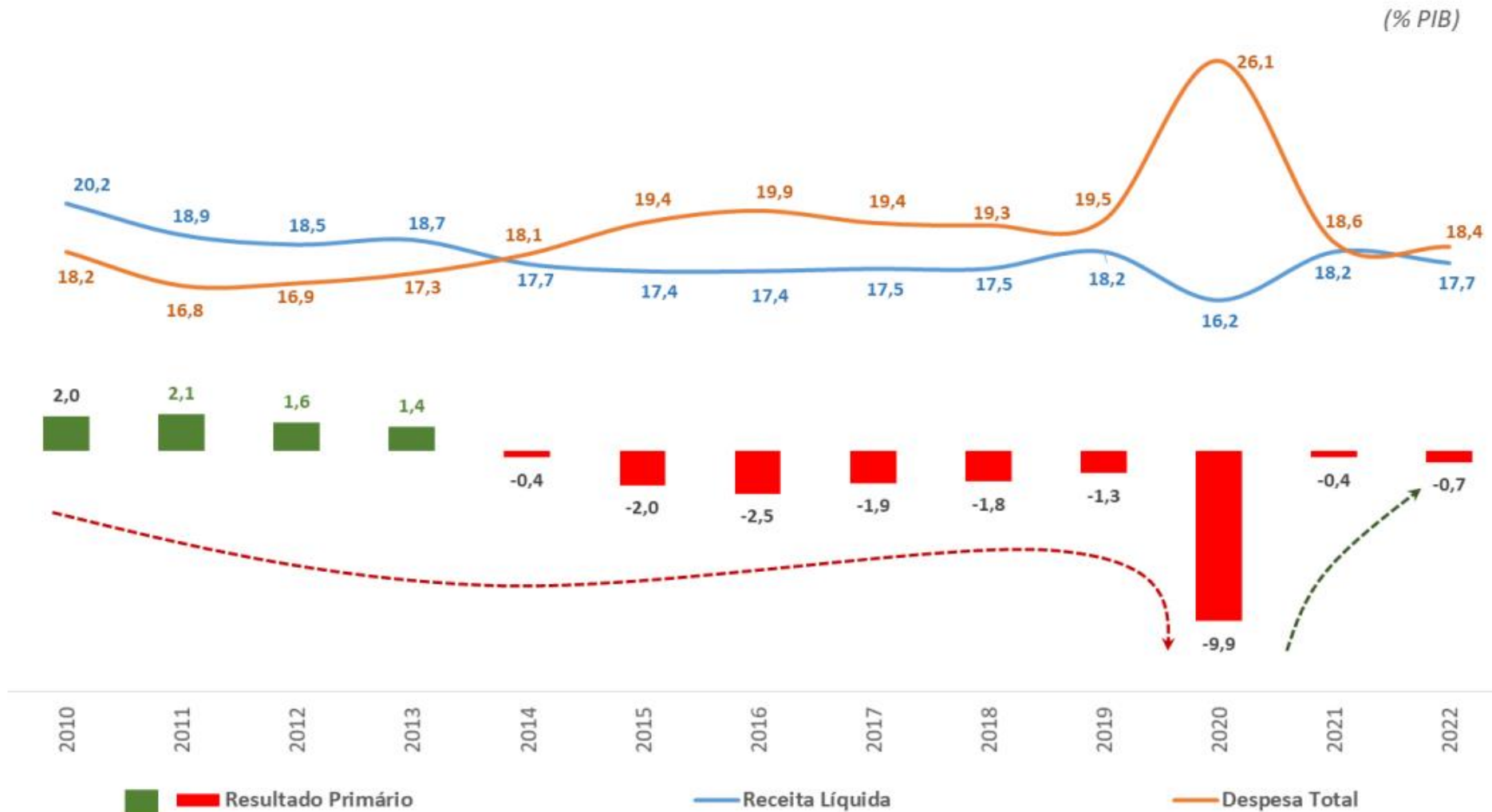
Variação real acumulada da receita e despesa primária do governo central

Período	Receita	Despesa
2000-2007	65%	65%
2008-2015	25%	57%

Fonte: STN, Orçamento da União em Foco - CONOF, Ano 1 e Ano 3.

Raiz do Desequilíbrio Fiscal

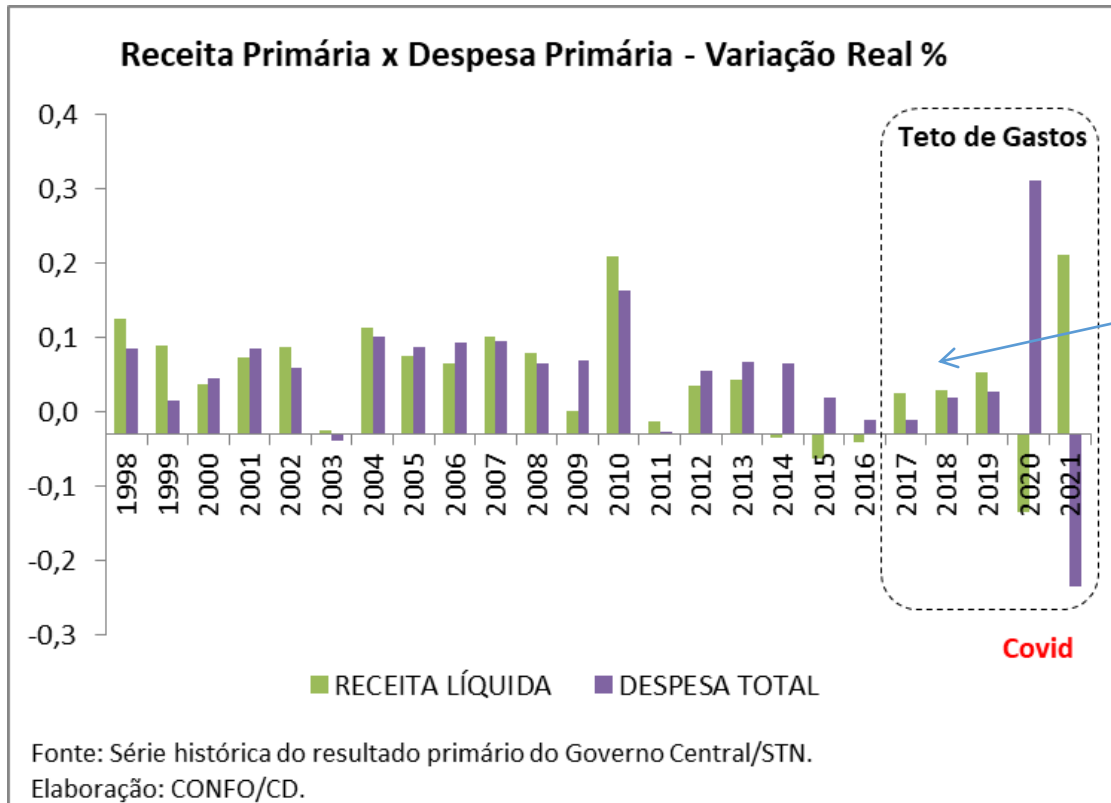
- ✓ Desequilíbrio estrutural entre receitas e despesas nos últimos anos



Raiz do Desequilíbrio Fiscal e Teto de Gastos

✓ aumento real da despesa (obrigatória) primária acima do aumento real da receita

✓ Deficits e descumprimento de regras fiscais (regra de ouro) geram dívidas crescentes e pressão nos juros

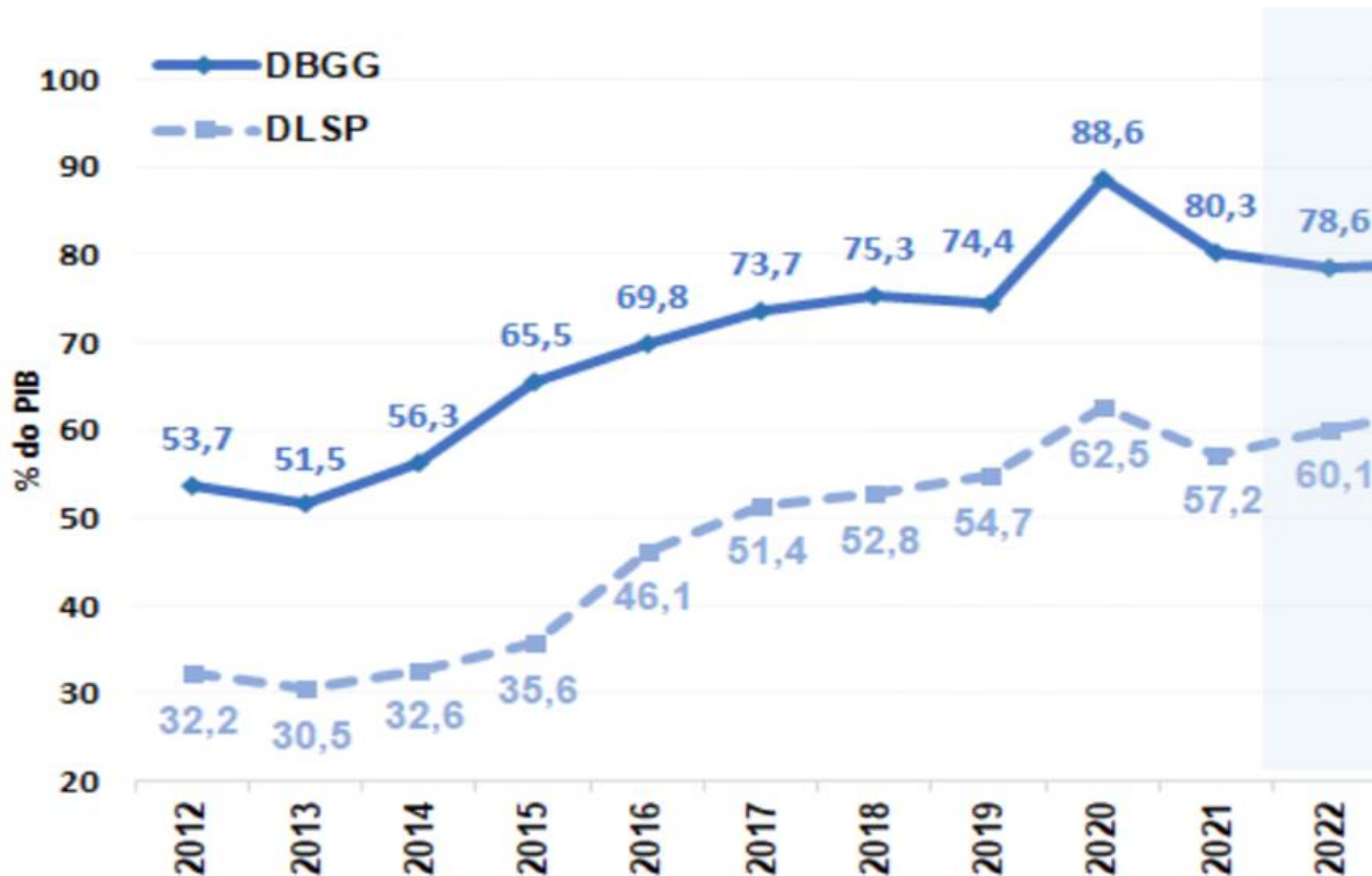


Ano	Result. Primário % Pib	Result. Nominal % Pib
2002	2,1%	-0,7%
2003	2,3%	-3,6%
2004	2,7%	-1,4%
2005	2,6%	-3,4%
2006	2,1%	-3,1%
2007	2,2%	-2,2%
2008	2,3%	-0,8%
2009	1,3%	-3,2%
2010	2,0%	-1,2%
2011	2,1%	-2,0%
2012	1,8%	-1,3%
2013	1,4%	-2,1%
2014	-0,4%	-4,7%
2015	-1,9%	-8,6%
2016	-2,5%	-7,6%
2017	-1,8%	-7,0%
2018	-1,7%	-6,1%
2019	-1,2%	-5,4%
2020	-10,0%	-13,6%
2021	-0,4%	-5,1%
2022	-0,6%	-6,8%
2023	-0,3%	-6,1%
2024	0,3%	-5,4%

Teto: Ajuste Gradual

Covid

Dívidas Bruta e Líquida – 2012 a 2022



Evolução dos Principais Agregados de Despesas

Despesas primárias líquidas do Governo Central (não inclui créditos extraordinários)

Despesas Primárias	1997		2016		2021		
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	
Benefícios Previdenciários	47.050,46	4,9%	507.871,28	8,1%	709.582,50	8,2%	
Pessoal e Encargos Sociais	40.132,13	4,2%	257.871,83	4,1%	329.347,13	3,8%	
Abono e Seguro Desemprego	4.317,08	0,5%	56.013,76	0,9%	45.894,70	0,5%	
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	-	0,0%	48.990,08	0,8%	67.667,71	0,8%	
Outras Despesas Obrigatórias	4.278,85	0,4%	104.736,67	1,7%	75.389,03	0,9%	
Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	37.189,48	3,9%	270.959,68	4,3%	269.114,08	3,1%	
Obrigatórias com Controle de Fluxo	-		129.051,07	2,1%	145.196,12	1,7%	
Despesas Discricionárias	-		141.908,61	2,3%	123.917,97	1,4%	
Total	132.968,00	14,0%	1.246.443,31	19,9%	1.496.995,15	17,2%	
PIB Nominal (R\$ Milhões)			952.089,2			6.269.328,0	8.679.489,6

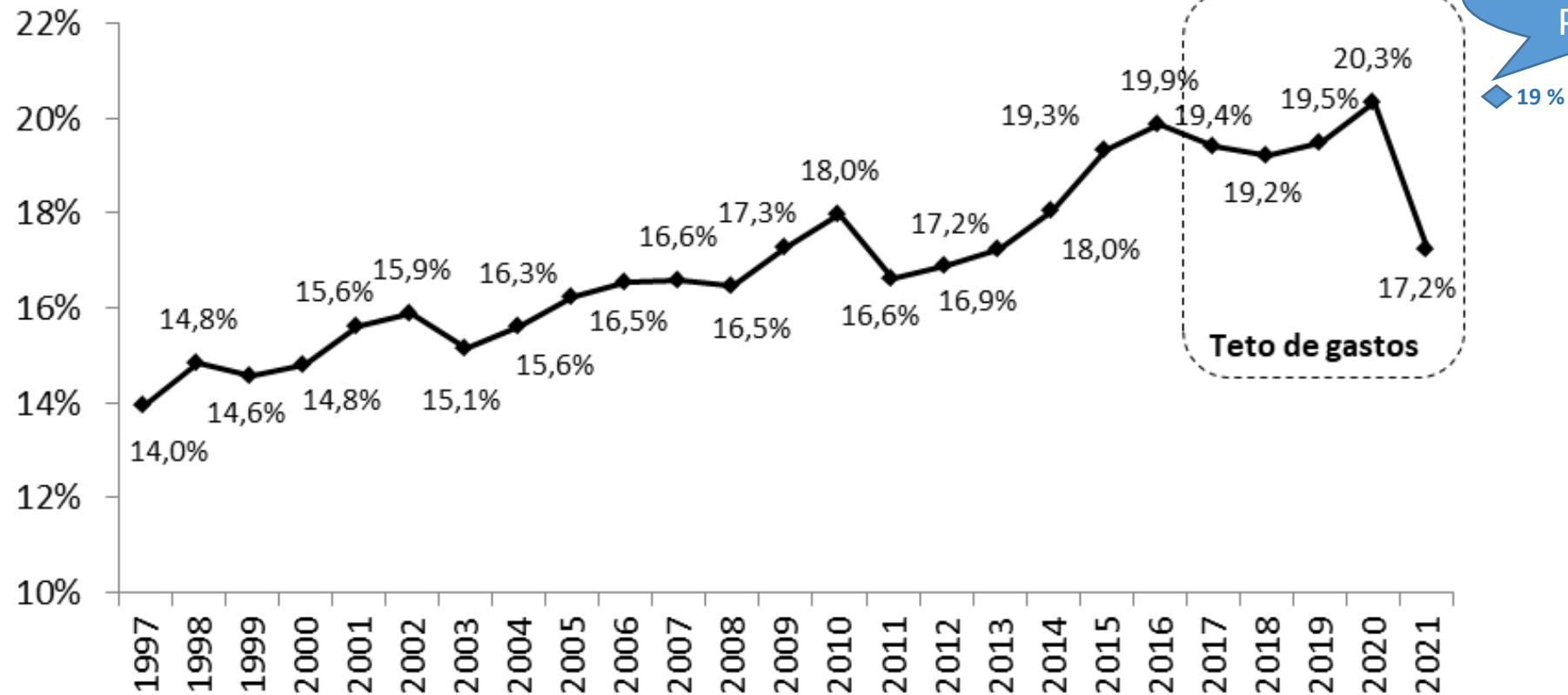
A
j
u
s
t
e

Fonte: Série histórica do resultado do primário do Governo Central/Secretaria do Tesouro Nacional.

Em função da pandemia, créditos extraordinários financiaram programa de renda, reduzindo o montante de despesa obrigatória com controle de fluxo de forma artificial

Despesas Primárias Líquidas do Governo Central 1997 a 2018 (% do PIB) – Exclusive Créditos Extraordinários

Despesas primárias líquidas do Governo Central (% PIB)



Fonte: Série histórica do resultado primário do Governo Central/STN.

Elaboração: CONOF/CD.

**Créditos
Extraordinários**
2020: 5,8% PIB
2021: 1,4% PIB



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - CONOF

Parte 2

Alterações no Teto de Gastos e Acionamento de Medidas de Ajustes

Estados de Calamidade e de Emergência Fiscal (União) - EC 109/2021



Lei Complementar:

Prevista no art. 163, III da CF

Sustentabilidade Fiscal e Controle da Dívida



União:

Quando exceder 95% (despesa obrigatória/teto despesa do Poder ou Órgão) art. 167-A CF



LC pode autorizar a aplicação das medidas do art. 167-A e outras



vedações e medidas do NRF (109 ADCT)



Na forma da Lei

Mecanismos automáticos de controle serão acionados



Enquanto perdurar desequilíbrio

PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS NO TOTAL DAS DESPESAS PRIMÁRIAS (DESPESAS SUJEITAS AO TETO DE GASTOS)

R\$ milhões

Poder e Órgão	Despesa Primárias Sujeita ao Teto				
	Total	Discricionária (1)	Demais Operações	Obrigatória (2)	
Poder Executivo	1.540.308,0	116.187,0	12.332,4	1.411.788,6	91,7%
Poder Judiciário	47.878,6	47.789,4		40.444,6	84,5%
Supremo Tribunal Federal	714,6	219,6		495,0	69,3%
Superior Tribunal de Justiça	1.679,6	449,6		1.230,0	73,2%
Justiça Federal	12.390,7	1.838,4		10.552,3	85,2%
Justiça Militar da União	603,7	122,2		481,5	79,8%
Justiça do Trabalho	21.122,8	2.667,1		18.455,7	87,4%
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	2.984,1	452,4		2.531,7	84,8%
Justiça Eleitoral	8.164,9	1.555,7		6.609,2	80,9%
Conselho Nacional d'e Justiça	218,2	129,1		89,2	40,9%
Poder Legislativo	13.909,4	12.076,9		11.393,9	81,9%
Câmara dos Deputados	6.681,0	1.101,5		5.579,5	83,5%
Senado Federal	4.917,8	935,8		3.981,9	81,0%
Tribunal de Contas da União	2.310,7	478,1		1.832,5	79,3%
Ministério Público	7.309,9	7.257,6		5.843,9	79,9%
Ministério Público da União	7.217,2	1.425,7		5.791,6	80,2%
Conselho Nacional do Ministério Público	92,7	40,4		52,3	56,4%
Defensoria Pública da União	606,2	87,9		518,2	85,5%
Total da Despesa Primária	1.610.012,1	183.398,9	12.332,4	1.469.989,3	91,3%

- ✓ Troca do acionamento das medidas com descumprimento de limites individualizados por um limite alto de 95% de despesa obrigatória tornou inócua a regra
- ✓ Necessidade de regulamentar por Lei Complementar, com regra de transição em ADCT

Limites Individualizados e Método de Correção

➤ Até 2021 (EC nº 95/2016)

- Os limites individualizados atualizados pela variação acumulada do IPCA no período de doze meses encerrado em junho do ano de elaboração do orçamento do exercício seguinte (julho a junho).
- Inflação apurada
- Tinha previsão de revisão do método de correção dos limites em 2026 (art. 108 do ADCT)

➤ 2022 – 2036 (EC nº 113/2021)

- Os limites individualizados atualizados pela variação acumulada do IPCA apurado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária (janeiro a dezembro)
- Inflação estimada
- Revogou-se o art. 108 ADCT, não prevendo alteração no método de correção

➤ Para 2022, o teto de gastos foi fixado em R\$ 1,675 trilhão. Originalmente, o limite corresponderia a R\$ 1,610 trilhão.

- O novo método abriu espaço de R\$ 64,9 bilhões em 2022 , vinculado ao Auxílio Brasil, à Saúde, à Previdência Social e à Assistência Social (Art. 4º , § 6º EC nº 113/2021)

➤ Para 2023 e seguintes, a atualização dos limites pelo novo método aplica-se a todos os poderes e órgãos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - CONOF

Parte 3

Alternativas ao Teto de Gastos: Acabar ou Aprimorar?

Alternativas para o Ajuste

Elevar Carga Tributária: para o ajuste seria requerido elevar em torno de 3% do PIB .
“se você gasta mais, a carga tributária vai atrás” Everardo Maciel

Reduzir Despesa: reduzir a relação Despesa Primária/PIB para voltar a fazer superávit de 2%

- cortes drásticos, inclusive por meio de suspensão de direitos, de calotes e de adiamentos de gastos e pagamentos, ex: Grécia e alguns entes nacionais

- reduções gradativas da despesa/PIB e Dívida/PIB por *regra fiscal que limite o crescimento da despesa pública*. Exige reformas estruturais e a busca da eficiência alocativa, ex: Austrália desde 2009, Bélgica de 1993/98, França desde 1998, Peru desde 2000, Israel desde 2005...

Emitir Títulos ou Moeda: emitir títulos para financiar os déficits crescentes com juros altos (trajetória explosiva) ou emitir moedas para pagar os compromissos, fazendo o ajuste pelo imposto inflacionário (elevação nominal das receitas e queda real das despesas - hiperinflação)

Combinação destes:

Razões para Rever ou Aprimorar o Teto de Gastos

- ✓ O Teto de Gastos estabilizou o nível da despesa primária em torno de 19% do PIB e teve um papel importante para frear a dinâmica da despesa (estimulou reformas) e mudar a gestão fiscal dos órgãos e Poderes, mas é preciso aprimorar e evitar o “shutdown”
- ✓ Alterou-se o método de correção, mas a nova fórmula do IPCAdez não resolve a dinâmica de “esmagamento” das despesas discricionárias, com riscos aos investimentos e serviços
- ✓ O Limite de 95% das despesas obrigatórias para acionamento de medidas é inócuo no curto e médio prazos
- ✓ CF prevê Lei Complementar para integrar regras fiscais (resultado primário, regra de ouro e limite despesa) com ancoragem na sustentabilidade da dívida e com medidas de correção
- ✓ A Reforma da Previdência foi aprovada e o governo tem pouca gestão na dinâmica de crescimento real dessa despesa obrigatória (maior item de despesa)
- ✓ Desequilíbrio estrutural gera pressão no juro e reduz o crescimento econômico (PIB).
- ✓ Sem crescimento real do PIB nenhum ajuste fiscal terá sucesso. O PIB crescendo eleva-se a receita real e reduz-se a relação despesa/PIB e, por consequência, a Dívida/PIB

Caminhos para Aprimorar o Teto de Gastos

- ✓ Estabelecer **limite de despesa** com vigência de médio prazo ou de forma dinâmica, mitigando a influência de mandatos e a rigidez da regra
- ✓ Estabelecer **método de correção** que considere a dinâmica econômica, “poupando” na bonança e “ampliando” gastos na hipótese de baixo crescimento (anti-cíclico), possibilitando cláusulas de escape (recessão, desastre natural e calamidade pública)
- ✓ Estabelecer dívida como âncora da política fiscal – **sustentabilidade fiscal**, com aprimoramento da regra de resultado primário e teto de gastos
- ✓ Estabelecer **gatilhos para acionamento gradativo de medidas de ajuste**: quando se atinja níveis prudenciais e quando ultrapassa níveis considerados indesejáveis
- ✓ Retirar da base e do limite as **despesas previdenciárias** e considerar **apenas o deficit** dos regimes previdenciários **no limite** do Executivo (teto de gastos)

Modelos de Teto de Gastos – Base Móvel

- **Teto de Gastos (Suécia): teto impositivo fixado com 3 anos de antecedência**
- No ano “**t-1**” fixa o teto para o exercício **t+2**, sendo indicativo para o ano **t+3**
- No início do mandato estaria definido o teto dos 3 primeiros anos e no curso de 4 anos o Presidente definiria o teto do seu último exercício e 3 anos do mandato seguinte
- fixado anualmente na LDO para o médio prazo, em base móvel, por proposta do Executivo
- Por ter horizonte temporal mais curto e base móvel, admitiria a correção de curso da política fiscal no médio prazo, em sintonia com a alteração dos indicadores econômicos

Modelos de Teto de Gastos – Base Móvel

- **Teto de Gastos Base Móvel fixado nas LDOs**

- Ancoragem na dívida bruta consolidada, explicitando o objetivo fiscal de longo prazo (ótimo, prudencial e máximo), com metas de resultado derivadas do objetivo e da regra fiscal
- "margem orçamentária": reserva não orçada, usualmente crescente ao longo do tempo, para evitar a alteração do “teto de gastos” por conta de incertezas ou erros de estimativas
- Parlamento pode aumentar um ou mais subtetos (limites individualizados) anualmente na LDO, mas para isso precisa propor diminuição de valor equivalente nos demais subtetos
- Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) e Quadro de Despesas de Médio Prazo (QDMP)
- Papel importante da LDO e do Congresso Nacional

"PLANEJAMENTO DE MÉDIO PRAZO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO", disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2022/EstudoTecnicon4de2022.pdf>

“Deslocando o foco orçamentário do curto para o médio prazo”, in Reforma do Estado Brasileiro. Organizadores: Fábio Giambiaggi, Sérgio Guimarães Ferreira e Antonio Marcos Hoelz Ambrózio. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2020.

Modelos de Teto de Gastos – Base Fixa

- Teto de Gastos (PPA): **teto impositivo** fixado a cada 4 anos , similar ao PPA
- O teto do primeiro ano do mandato foi definido no mandato anterior.
- No curso de 4 anos, o Presidente definiria o teto dos seus 3 últimos exercícios e o primeiro ano do mandato seguinte

Modelos de Teto de Gastos – Base Fixa

- **Teto de Gastos – Base Fixa a cada 4 anos (PPA)**

- ancoragem na dívida bruta consolidada, explicitando o objetivo fiscal de longo prazo
- metas de primário e despesa correspondente à trajetória desejada da dívida. A variação da dívida por outros fatores não beneficia e nem pune o gestor
- "gatilhos acionados" quando as metas das regras operacionais (teto e primário) não forem alcançadas
- medidas vigentes enquanto durar o desvio. Relacionados à receitas, gastos tributários e despesas (associados às obrigatórias para garantir maior previsibilidade das discricionárias)
- PPA define variação do teto (limites) e metas em % do PIB.
- LDOs traduzem em valores nominais

Regras Fiscais: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro

Texto Discussão n 31, de 2019 – Tesouro Nacional, disponível em:
<https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/textos/issue/view/texto31>

Gatilhos e Medidas

- **Gatilho:** é o indicador de equilíbrio fiscal para acionamento das medidas
 - **Nível** (relação) **despesa obrigatória/despesa primária** (art. 167-A CF) ou dívida
 - **Regra de Ouro** (art. 167, III) (captura o fluxo de receitas e despesas correntes)
 - **Descumprimento de limites ou meta de resultado primário**
- **3 estágios de acionamento de gatilhos de medidas:**
 - 1) “**nível prudencial**”: medidas de ajuste antes de descumprir
 - 2) “**descumprimento**”: mais medidas que reduzem despesas ou aumentem as receitas
 - 3) “**medidas adicionais**”: quando o descumprimento perdurar por mais de 2 exercícios.