



Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico nº 24/2019

Tetos de gastos: balanço dos dois primeiros anos de vigência do Novo Regime Fiscal (2017-2018)

Dayson Pereira Bezerra de Almeida – Consultor.
Paulo Roberto Simão Bijos – Consultor.

Brasília, Maio de 2019.

Sumário

INTRODUÇÃO.....	3
OBJETIVOS FISCAIS DOS TETOS DE GASTOS.....	4
EVOLUÇÃO AGREGADA DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL.....	6
OBSERVÂNCIA DOS TETOS DE GASTOS EM 2017 E 2018	8
RESULTADOS OBSERVADOS X TENDÊNCIA HISTÓRICA.....	13
EVOLUÇÃO DESAGREGADA DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL.....	15
MELHORIAS NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO ASSOCIADAS AO NRF.....	17
CONSIDERAÇÕES FINAIS	23
APÊNDICE—QUESTÕES METODOLÓGICAS.....	25
DESPESAS PRIMÁRIAS LÍQUIDAS X DESPESAS PRIMÁRIAS SUJEITAS A TETOS.....	25
AJUSTE METODOLÓGICO PROMOVIDO EM 2018.....	26
RESULTADOS DA ESTIMAÇÃO DOS MODELOS ARIMA E ITS	27

INTRODUÇÃO

O Novo Regime Fiscal (NRF) impôs limites anuais, ou “tetos de gastos”, para despesas primárias¹ da União durante o período de 2017 a 2036. De acordo com a nova regra, trazida pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (EC nº 95/2016), o crescimento anual dessas despesas, no citado período, está limitado à inflação medida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)².

Trata-se de uma estratégia de ajuste fiscal pelo lado da despesa, em que se busca reverter, de forma gradualista, o quadro de desequilíbrio fiscal da União. O que se espera, em síntese, é que a regra de crescimento real zero do gasto contribua para a redução paulatina da despesa primária federal como proporção do PIB, em benefício da geração de resultados primários mais favoráveis e da contenção do aumento da dívida pública (BRASIL, 2016).

Nesse contexto, o presente estudo se propõe a analisar os resultados obtidos nos dois primeiros anos (2017-2018) de tetos de gastos. De início, o estudo trata dos objetivos fiscais do NRF, contextualizados pela situação fiscal da União que antecedeu a sua instituição. Em seguida, analisa o comportamento das despesas primárias da União sob a vigência dos tetos de gastos, cotejando-as com a tendência identificada com base na trajetória histórica dessas despesas. Complementarmente, examina as principais mudanças observadas no processo legislativo orçamentário após o advento do NRF. Por fim, são tecidas considerações quanto aos desafios para a sustentabilidade dos tetos de gastos.

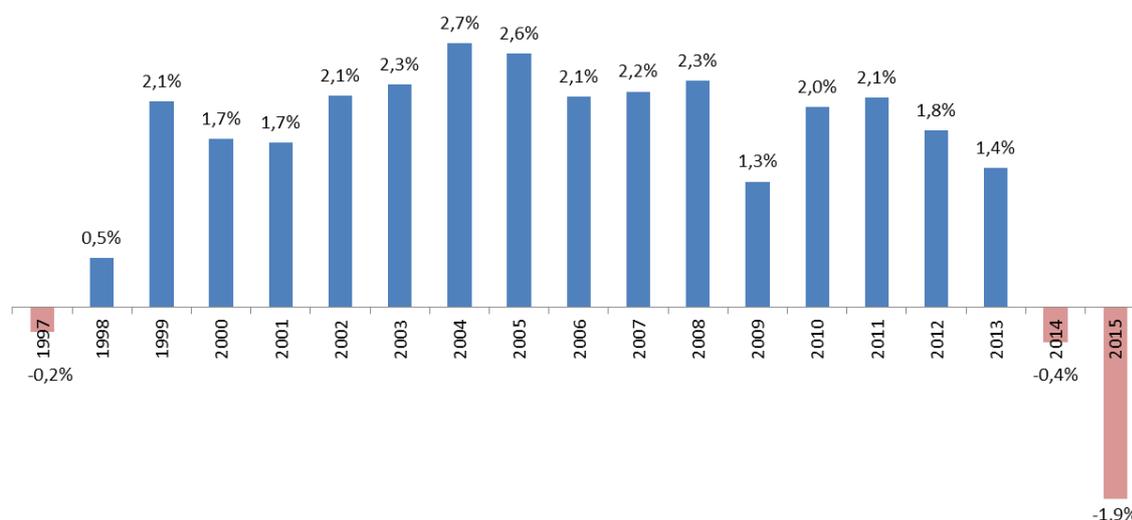
¹ Despesas “primárias”, também chamadas de “não financeiras”, são aquelas que implicam o aumento do endividamento líquido do setor público, à exceção de juros.

² O método de correção dos limites, conforme disposto no art. 108 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), poderá ser alterado a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, mediante projeto de lei complementar de iniciativa do Presidente da República.

OBJETIVOS FISCAIS DOS TETOS DE GASTOS

O NRF teve origem na Proposta de Emenda Constitucional nº 241, apresentada pelo Presidente da República, ao Congresso Nacional, em 15 de junho de 2016. De acordo com a Exposição de Motivos Interministerial³ que acompanhou a referida proposta (BRASIL, 2016), o NRF foi concebido com vistas a reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de desequilíbrio fiscal do governo federal e restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública. O gráfico adiante resume o cenário de deterioração fiscal que se verificava, à época, com base na evolução do resultado primário do governo central⁴. Para retratar o referido cenário, não são considerados, por ora, os resultados fiscais apurados de 2016 a 2018, abordados mais adiante neste estudo.

Gráfico 1 – Resultado Primário do Governo Central de 1997 a 2015 (% do PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: CONOF/CD.

De acordo com o gráfico apresentado, o padrão histórico de superávits primários, da ordem de 2% do PIB, é interrompido em 2014 e cede lugar, no bojo do processo recessivo, à geração de déficits primários significativos, cabendo registrar que, ao final de 2016, o déficit foi de 2,5% do PIB.

De acordo com o diagnóstico apresentado pelo governo, à época de concepção do NRF, a nova realidade de déficits não se limitaria a quedas conjunturais de receitas

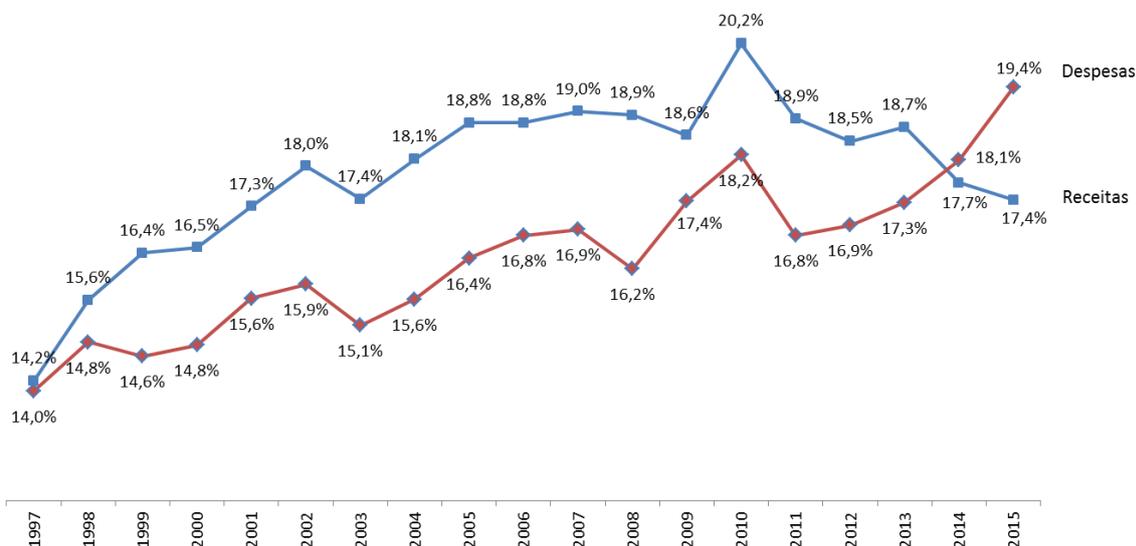
³ EMI nº 00083/2016 MF MPDG, de 15 de junho de 2016.

⁴ Os resultados fiscais da União são aqui retratados no âmbito do governo central (União menos estatais federais não dependentes), por ser este o universo coincidente com o conjunto dos orçamentos fiscal e da seguridade social, representativo do grupo de despesas alcançado pelo NRF, ressalvadas as exceções previstas no art. 107, § 6º, do ADCT.

provocadas pela crise econômica⁵, já que a raiz do problema (BRASIL, 2016) residira no crescimento acelerado da despesa primária do governo central, que de fato havia saltado de 14,0% do PIB, em 1997, para 19,4% do PIB em 2015, com crescimento anual médio de 6,1% acima da inflação medida pelo IPCA, no mesmo período. Cabe o registro de que, ao final de 2016, essa despesa alcançou 19,9% do PIB.

A decomposição do resultado primário ajuda a elucidar essa questão. Ao confrontar receitas e despesas primárias, o gráfico 2 revela que os superávits passados, retratados no gráfico 1, vinham sendo obtidos com base no aumento de receitas, e não na contenção de despesas. É plausível, portanto, o argumento de que a queda conjuntural de receitas, provocada pela crise, apenas teria precipitado uma crise fiscal em curso, já que a estratégia de geração de superávits, à custa do aumento de receitas, cedo ou tarde tenderia ao esgotamento⁶.

Gráfico 2 – Receitas e Despesas Primárias do Governo Central de 1997 a 2015 (% do PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: CONOF/CD.

É parte dos objetivos do NRF, portanto, promover a gradual redução das despesas primárias federais como proporção do PIB, com consequente abertura de espaço para a geração de superávits primários. De acordo com a já mencionada exposição de motivos (BRASIL, 2016):

Tal regime consiste em fixar meta de expansão da despesa primária total, que terá crescimento real zero a partir do exercício subsequente ao de aprovação deste PEC, o que levará a **uma queda substancial da despesa primária do governo central como porcentagem do PIB**. (grifamos)

⁵ Corroborar esse diagnóstico o Estudo Técnico nº 25/2018, da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018c).

⁶ A noção de limitação ao aumento de receitas é comumente identificada com a Curva de Laffer, segundo a qual o incremento de alíquotas tributárias torna-se improdutivo a partir de certo ponto.

Conforme exposto no excerto adiante (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018), a expectativa do Poder Executivo é a de que, nos 10 primeiros anos de sua vigência, o NRF viabilize a redução gradualista nas despesas primárias federais, no ritmo estimado de 0,5 p.p. do PIB ao ano, assim justificado:

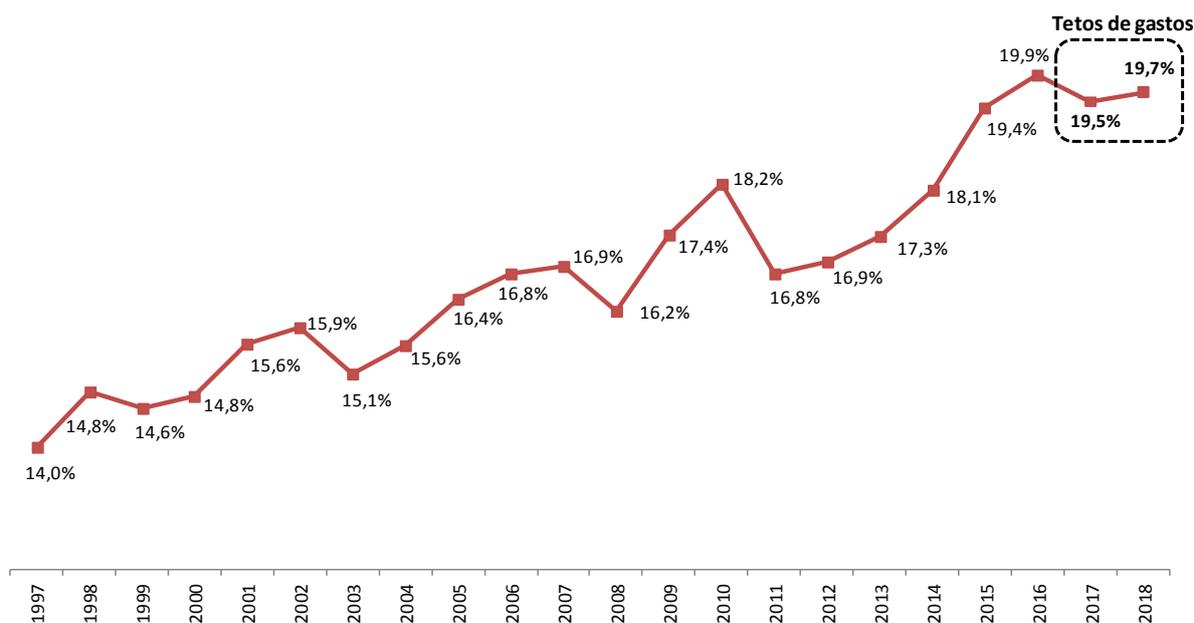
Outra decisão relevante é quanto ao ritmo do ajuste fiscal. Pode-se optar pelo choque (um ajuste em um ou dois anos) ou pelo gradualismo. O teto de gastos é claramente uma opção pelo ajuste gradual. **Busca-se uma redução da despesa de aproximadamente 0,5 ponto do PIB ao ano para, em 10 anos, chegar-se ao necessário ajuste de 5 pontos percentuais do PIB.** Ou seja: saímos, em 2016, de um déficit primário de 2,5% do PIB para chegar, em 2026, com um superávit em torno de 2,5% do PIB que, junto com o ajuste nas contas dos governos subnacionais, será o necessário para colocar a dívida pública em trajetória cadente como proporção do PIB. (grifamos)

Embora esse parâmetro represente apenas uma expectativa implícita ao NRF, e não uma meta oficial, a análise da despesa primária como proporção do PIB, após o advento do NRF, é reputada como relevante, neste estudo, para a avaliação da efetividade dos tetos de gastos à luz de seus objetivos esperados. O tópico seguinte realiza essa análise mais geral, seguida do exame do crescimento dessas despesas em face da inflação.

EVOLUÇÃO AGREGADA DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL

As despesas primárias que integram a apuração do resultado primário do governo central, conforme já ressaltado no tópico antecedente, alcançaram 19,9% do PIB em 2016, ano que antecedeu a entrada em vigor do Novo Regime Fiscal. Já a partir de 2017, primeiro ano de vigência do NRF, verifica-se uma aparente inversão de tendência de alta dessas despesas, conforme gráfico a seguir, embora não no ritmo esperado (de redução anual média de 0,5 p.p. do PIB).

Gráfico 3 – Despesas Primárias Líquidas do Governo Central de 1997 a 2018 (% do PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração: CONOF/CD.

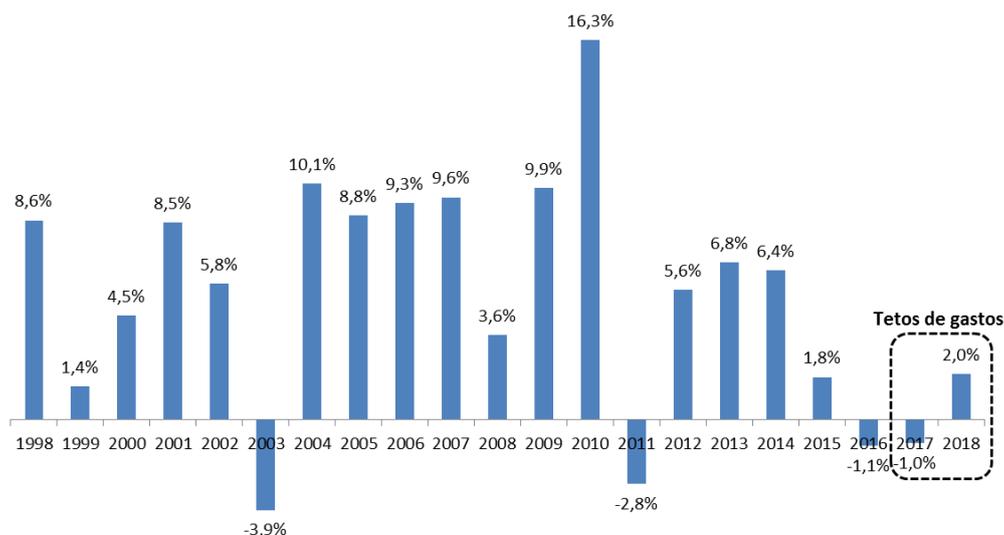
As despesas primárias apresentaram redução de 0,4 p.p. do PIB em 2017, em linha com as expectativas do NRF, ao passo que, em 2018, essas despesas se expandiram em 0,2 p.p do PIB, relativamente a 2017.

O comportamento observado em 2018 revela-se preocupante, dado que o crescimento do PIB, nesse ano, foi bastante semelhante ao de 2017⁷. Não havendo diferenças significativas no denominador da equação despesa/PIB, infere-se que, no segundo ano de vigência do NRF, houve algum grau de descontrole quanto ao crescimento da despesa relativamente à inflação. Quanto a esse quesito, vale notar que, enquanto as flutuações do PIB representam uma variável exógena, não diretamente controlada pelo governo, o cerne do NRF, do ponto de vista normativo (EC nº 95/2016), reside no controle das despesas em valores absolutos, estes sim passíveis de algum controle governamental.

Passa-se, portanto, à análise do objetivo de crescimento real zero da despesa, a fim de avaliar o quanto a despesa primária líquida do governo central tem evoluído em termos reais, ou seja, relativamente à inflação média pelo IPCA.

⁷ O crescimento real do PIB foi de 1,06% em 2017 e de 1,12% em 2018. Nominalmente, o crescimento do PIB foi de 4,57% em 2017 e de 4,18% em 2018, de forma que o deflator implícito do PIB foi de 3,47% e de 3,03%, respectivamente.

Gráfico 4 – Crescimento Real das Despesas Primárias Líquidas do Governo Central



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração: CONOF/CD.

Relativamente ao biênio 2017-2018, o gráfico em análise corrobora a preocupação quanto ao comportamento das despesas no segundo ano de vigência do NRF, na medida em que, em 2018, as despesas primárias apresentaram crescimento real de 2%.

Ao mesmo tempo, agrega um ponto crítico não descortinado pelo gráfico 3. É que, enquanto em percentual do PIB as despesas apresentam inversão de tendência de alta com a entrada em vigor do NRF, relativamente à inflação não se nota qualquer inflexão relevante nesse sentido. Isso porque a desaceleração no crescimento real das despesas primárias passou a ocorrer desde o biênio 2015-2016, quando a média de crescimento das despesas em análise já era de 0,4% ao ano. Nesse mesmo passo, o crescimento real médio das despesas primárias se situou em 0,5% a.a. nos dois primeiros de vigência do NRF.

Vale notar, entretanto, que o crescimento real das despesas primárias, em 2018, destacado no gráfico anterior, não se confunde com o descumprimento de tetos de gastos do ano, já que as despesas do exercício na realidade situaram-se abaixo dos seus limites, conforme demonstrado no tópico a seguir.

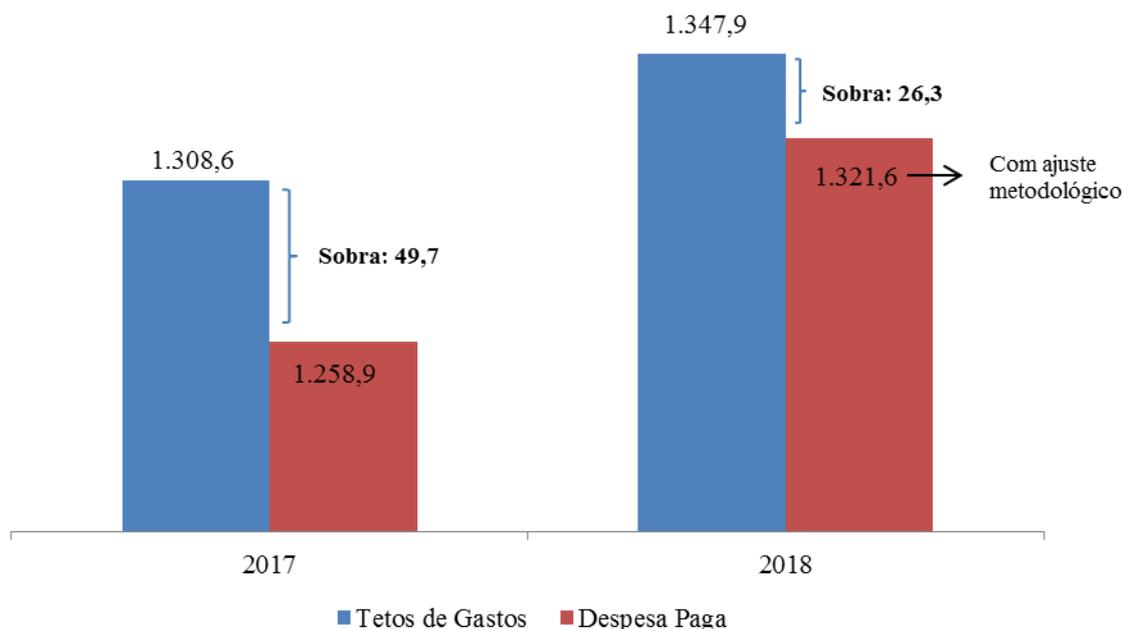
OBSERVÂNCIA DOS TETOS DE GASTOS EM 2017 E 2018

Cabe recuperar que, de modo a operacionalizar a limitação dos gastos da União em consonância com a autonomia orçamentária dos Poderes da República, o NRF definiu quinze limites individualizados (“tetos de gastos”): um para o Poder Executivo e quatorze outros para

os demais poderes e órgãos autônomos⁸. A avaliação mais detida do cumprimento de cada teto de gastos, portanto, deve ocorrer em nível individualizado.

Para fins de análise agregada, todavia, o presente estudo se utiliza da soma de todos os tetos de gastos e de todas as despesas realizadas sujeitas a limite. É sob essa perspectiva consolidada que o gráfico adiante retrata o cumprimento dos tetos de gastos em 2017 e 2018.

Gráfico 5 – Cumprimento dos Tetos de Gastos em 2017 e 2018 – R\$ bilhões correntes



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração: CONOF/CD.

Em 2017, os pagamentos realizados alcançaram 96,2% dos tetos de gastos do período, resultando em uma sobra financeira de R\$ 49,7 bilhões no ano. Em 2018, a referida proporção foi de 98,0%, e a folga financeira – apurada após ajuste metodológico explicado no apêndice deste estudo – de R\$ 26,3 bilhões⁹ (praticamente a metade da observada em 2017).

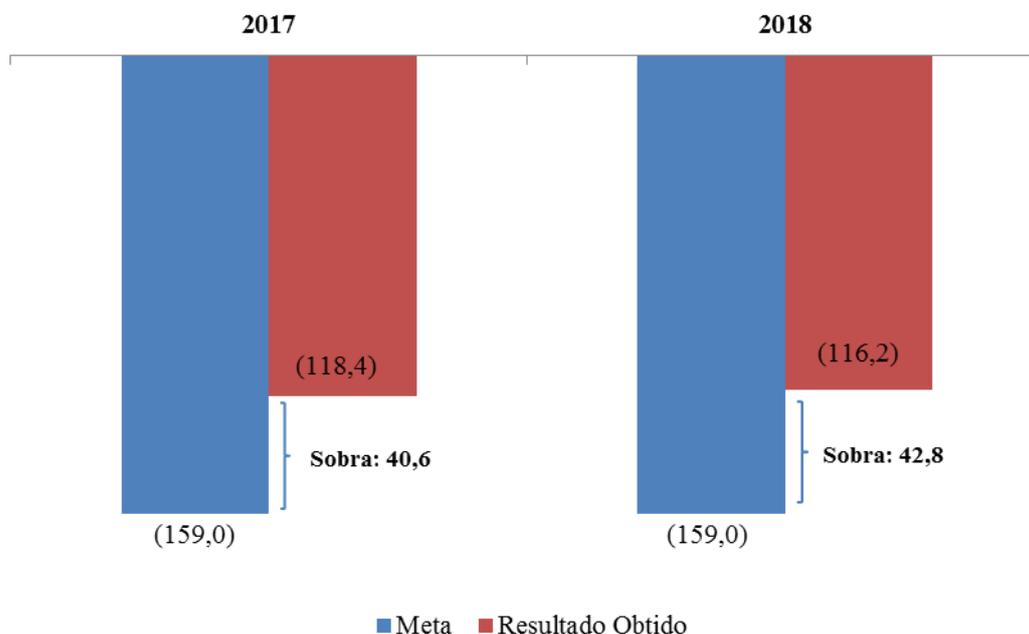
Uma hipótese para as sobras observadas poderia ser o esforço de contenção de despesas com vistas ao cumprimento de metas de resultado primário. Ocorre que, tanto em 2017 como em 2018, o déficit realizado do governo central¹⁰ foi significativamente inferior à meta do ano, conforme evidenciado no gráfico seguinte.

⁸ São três limites para o Poder Legislativo (Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da união), oito para o Poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral, Justiça do Trabalho, Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e Conselho Nacional de Justiça), dois para o Ministério Público (Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público) e um para a Defensoria Pública da União.

⁹ Sem o referido ajuste, o valor da despesa paga é de R\$ 1.287,9 bilhões, com sobra frente ao teto de R\$ 60,0 bilhões.

¹⁰ Utiliza-se, aqui, o déficit apurado no conceito “abaixo da linha”, divulgado pelo Banco Central do Brasil.

Gráfico 6 – Resultado Primário do Governo Central 2017 e 2018 – R\$ bilhões correntes



Fonte: Monitor Fiscal. Elaboração: CONOF/CD.

Como desdobramento da hipótese levantada, convém avaliar o nível de contingenciamentos orçamentários (limitação de empenho)¹¹ no período, que reduziriam as possibilidades de execução de despesas discricionárias programadas para determinado exercício.

Em 2017, essa variável de fato se mostrou relevante, embora de forma decrescente ao longo do ano. No início do exercício, o contingenciamento das despesas primárias do Poder Executivo foi R\$ 41,8 bilhões, encerrando-se em R\$ 12,9 bilhões ao final do ano¹². No entanto, dada a magnitude da folga obtida (R\$ 40,6 bilhões) em relação à meta de resultado primário, infere-se que esse esforço de contenção de despesas pode ter sido motivado por outras razões, e uma delas talvez tenha sido o “superdimensionamento” dos valores de tetos de gastos de 2017. Explica-se.

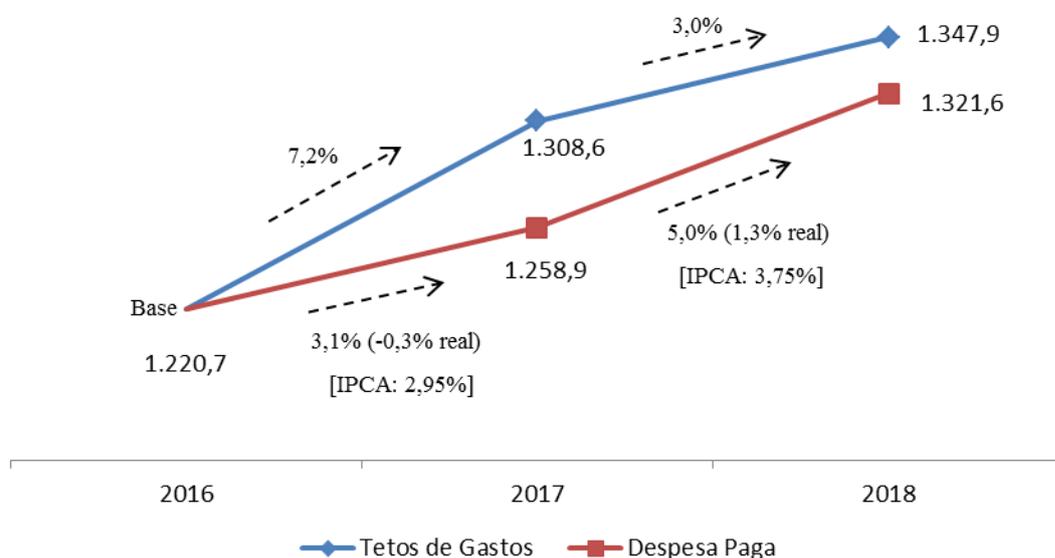
Os tetos de 2017 foram definidos a partir dos valores pagos de 2016 atualizados em 7,2%, conforme disposto no art. 107, § 1º, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Ocorre que a inflação apurada em 2017, ao final do exercício, foi de apenas 2,95%. Com a redução das expectativas de inflação para o ano, seria coerente conter a execução do gasto programado, pois do contrário a despesa se comportaria em desacordo com

¹¹ Cabe registrar que, tanto em 2017 como em 2018, praticamente não houve sobras de limites (tetos de gastos) do ponto de vista de programação da despesa (orçamentária e não orçamentária). Em 2017, a sobra (espaço não programado) foi de apenas R\$ 5,5 milhões; em 2018, essa margem foi de R\$ 51,8 milhões.

¹² Conforme Decreto nº 9.018, de 30/3/2017, e alterações.

os objetivos do NRF, tanto em termos de crescimento real como em proporção do PIB. O gráfico adiante resume as ideias apresentadas.

Gráfico 7 – Evolução Nominal (e Real) das Despesas Frente a Tetos de 2016 a 2018



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração: CONOF/CD.

Essa linha de análise, além de ajudar a explicar a sobra de R\$ 40,6 bilhões de 2017, apresentada no gráfico 6, também contribui para elucidar por que motivo a despesa sujeita a teto de 2018, da mesma forma como a despesa primária líquida, cresceu em termos nominais (5,0%) e reais (1,3%) ao mesmo tempo em que os tetos de gastos do ano foram cumpridos com expressiva folga. Esse aparente paradoxo se resolve sob uma lógica simples: quanto menor a execução de despesa em determinado exercício, maior a margem de expansão para o exercício seguinte, sem prejuízo do cumprimento formal de tetos de gastos. No caso em exame, significa dizer que a despesa paga em 2017, inferior ao teto desse ano em R\$ 40,6 bilhões, criou uma “base deprimida” de comparação para 2018. Desse modo, as despesas sujeitas a teto, tal como ilustrado no gráfico 7, apresentaram crescimento nominal e real em 2018, sem ruptura dos tetos definidos para o ano.

Quanto à folga de R\$ 26,3 bilhões em 2018, frente ao teto, importa observar que, nesse ano, não houve influência de contingenciamentos orçamentários, na medida em que a limitação de empenhos foi de apenas R\$ 0,1 bilhão¹³ no exercício. Com base em informações veiculadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no Relatório de Resultado do Tesouro Nacional (RTN) de dezembro de 2018 (STN, 2018), depreende-se que a referida sobra está associada a dois outros fatores. Um deles é o chamado “empoçamento” de despesas, que se

¹³ No início de 2018, não houve contingenciamento; ao final ao ano, as despesas discricionárias autorizadas totalizaram R\$ 135.598,4 milhões e o limite de empenhos alcançou R\$ 135.424,6 milhões.

verifica quando a execução financeira de despesas com controle de fluxo¹⁴ é inferior aos limites de pagamento autorizados. Trata-se, portanto, do limite de pagamento que deixa de ser utilizado, por parte dos ministérios, para o pagamento de despesas em determinado exercício. Em 2018, o empoçamento alcançou R\$ 7,7 bilhões. Outro fator, ainda mais relevante, foi que as despesas obrigatórias apresentaram execução inferior em R\$ 24,5 bilhões à programação prevista para o ano¹⁵. A tabela adiante resume esses fatores explicativos¹⁶, com a discriminação dos principais desvios observados pela STN no tocante a despesas obrigatórias.

Tabela 1 – Diferenças entre despesa programada e paga

Despesas com execução inferior ao programado ¹⁷	R\$ bilhões
1. Empoçamento de despesas com controle de fluxo	7,7
2. Despesas Obrigatórias não executadas	24,5
2.1. Benefícios Previdenciários	5,1
2.2 Despesas com Pessoal	1,9
2.3 Demais Obrigatórias	17,5
2.3.1 Abono e Seguro Desemprego	2,5
2.3.2 Créditos Extraordinários	6,4
2.3.3 Despesas do Legislativo e Judiciário	1,4
2.3.4 Subsídios e Subvenções	3,9
2.3.5 FIES ¹⁸	2,0
2.3.6 Demais	1,3
3. Total Geral (1+2)	32,2
4. Total Geral sujeito a teto (3 - 2.3.2 - 2.3.5)	23,8

Fonte: STN. Elaboração: CONOF/CD.

Desses fatores, apenas os R\$ 6,4 bilhões relativos a créditos extraordinários e os R\$ 2,0 bilhões do FIES não são correlacionáveis aos tetos de gastos, já que essas despesas não são alcançadas pelo NRF (art. 107, *caput*, c/c § 6º). Feita essa dedução, o valor restante de

¹⁴ São despesas sujeitas a programação financeira. Incluem as despesas discricionárias e parte das despesas obrigatórias.

¹⁵ Para melhor compreensão sobre os diferentes níveis de obrigatoriedade das despesas orçamentárias, recomenda-se a leitura do Estudo Técnico nº 13/2018: “Vínculo Obrigacional e Grau de Rigidez das Despesas Orçamentárias” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018b).

¹⁶ De acordo com esclarecimentos prestados pelo Poder Executivo (STN, 2018), a maior parte da diferença entre a despesa programada e paga, relativa aos créditos extraordinários, diz respeito ao programa de subvenção ao diesel (MP 838/2018). No caso das despesas com subsídios e subvenções, a diferença se explica em função da baixa adesão ao programa de subvenção nas operações de crédito rural na área da SUDAM e da SUDENE (MP 842/2018). Quanto aos benefícios previdenciários e despesas com pessoal, destaca-se a influência da sistemática de “pagamento de fronteira” (que transfere parte das despesas do mês de competência e para o mês subsequente). Demais diferenças, como as relativas a abono e seguro desemprego, ou FIES, decorreriam de descompassos entre a execução dessas despesas e as respectivas estimativas de programação, de responsabilidade dos próprios órgãos executores.

¹⁷ Conforme reavaliação de despesas do 5º bimestre de 2018.

¹⁸ Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).

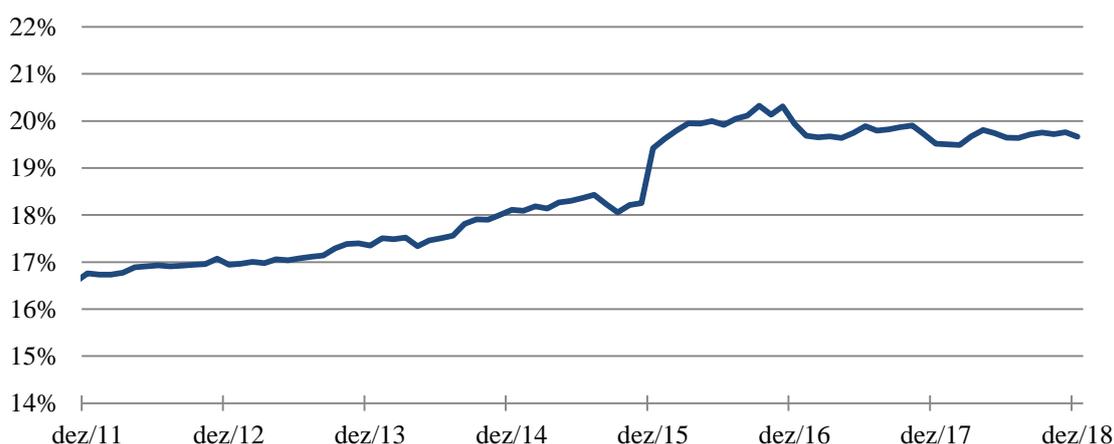
despesas não executadas, de R\$ 23,8 bilhões, explica 90,0% da sobra de tetos observada em 2018, de R\$ 26,3 bilhões.

De posse do desempenho consolidado das despesas primárias nos dois primeiros anos de vigência do NRF, passa-se à análise, no tópico seguinte, da evolução dessas despesas em nível desagregado. Busca-se, assim, identificar quais gastos exerceram maior influência sobre o crescimento real da despesa nos últimos anos, incluindo 2018.

RESULTADOS OBSERVADOS X TENDÊNCIA HISTÓRICA

Diante do objetivo declarado pelo Poder Executivo de promover, mediante o estabelecimento do NRF, uma queda na relação “despesas primárias/PIB” (doravante referida por DP/PIB), é válido questionar se, nos primeiros anos de vigência do regime, é possível identificar sinais de que se caminha para a consecução de tal meta. Para tanto, recorreu-se à análise da série temporal relativa à razão DP/PIB¹⁹ (Gráfico 8), de modo a verificar a presença de evidência estatística em favor da hipótese de sucesso da estratégia subjacente à EC 95/2016. Nesse sentido, foram utilizadas duas abordagens complementares: (i) especificação de modelo auto-regressivo integrado²⁰ de médias móveis (ARIMA) com intervenção; e (ii) delineamento de série temporal interrompida (*ITS*, na sigla em inglês).

Gráfico 8
Despesas Primárias/PIB (12 meses)



No caso do modelo ARIMA, em breve resumo, a modelagem consistiu em especificar um modelo que melhor se ajustasse à série de interesse, previamente à instituição do NRF –

¹⁹ Razão anual observada mês a mês, considerando os onze meses anteriores, a partir de setembro de 2011, até dezembro de 2018 (88 observações). A escolha arbitrária da data de início da amostra é justificada pela quebra estrutural na série ocorrida por volta daquele mês; assim, o recorte possibilita o exame de período com comportamento mais homogêneo da variável de interesse.

²⁰ Dada a clara tendência de crescimento observada na série.

concluindo-se por uma especificação integrada de médias móveis que incorpora comportamento sazonal (ARIMA (0,1,2) (0,1,2)); uma vez selecionada a especificação, o modelo, aumentado por uma variável *dummy*²¹ que indica a presença do Novo Regime Fiscal (NRF), é reestimado e aplicado a todo o conjunto de dados.

O coeficiente da variável *dummy*, que se serve a captar o efeito da intervenção – no caso, a vigência do NRF – foi negativo e significativo ao nível de 10%, indicando que a instituição do teto de gastos explica, em alguma medida, a mudança de trajetória observada na série de DP/PIB.

O relacionamento causal entre a instituição do NRF e a inflexão na trajetória da razão DP/PIB extraído da metodologia anterior é reforçado pelos resultados obtidos a partir do delineamento de modelo de série temporal interrompida. Essa estratégia econométrica, na forma aqui aplicada, essencialmente assume que sem a intervenção objeto de estudo, o comportamento da série temporal permaneceria inalterado após o advento do NRF.

A especificação linear utilizada, cujos parâmetros foram estimados com o uso de modelo robusto à heterocedasticidade dos resíduos (método dos mínimos quadrados generalizados), controla a tendência histórica da variável de interesse e, adicionalmente, ajusta eventual correlação serial dos dados, possuindo a seguinte forma funcional:

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 T + \beta_2 I + \beta_3 S + \varepsilon_t$$

Onde Y é a variável de interesse (DP/PIB), T é uma variável discreta indicando a evolução temporal desde o início da amostra, I indica a função degrau (0 para períodos pré-NRF e 1 a partir de jan/2017) e S é a sequência natural de índices de tempo que inicia após a instituição do NRF. Nesse modelo, β_1 estima a tendência estrutural da série, β_2 o impacto imediato da intervenção e β_3 reflete a mudança na tendência da razão DP/PIB, na vigência do NRF.

Nesse *framework*, o cenário hipotético em que não houvesse a edição da EC 95/2016 é referido como contrafactual, e fornece uma base de comparação para avaliarmos o impacto da intervenção do governo, mediante o exame das eventuais mudanças de patamar e na tendência da série após a medida.

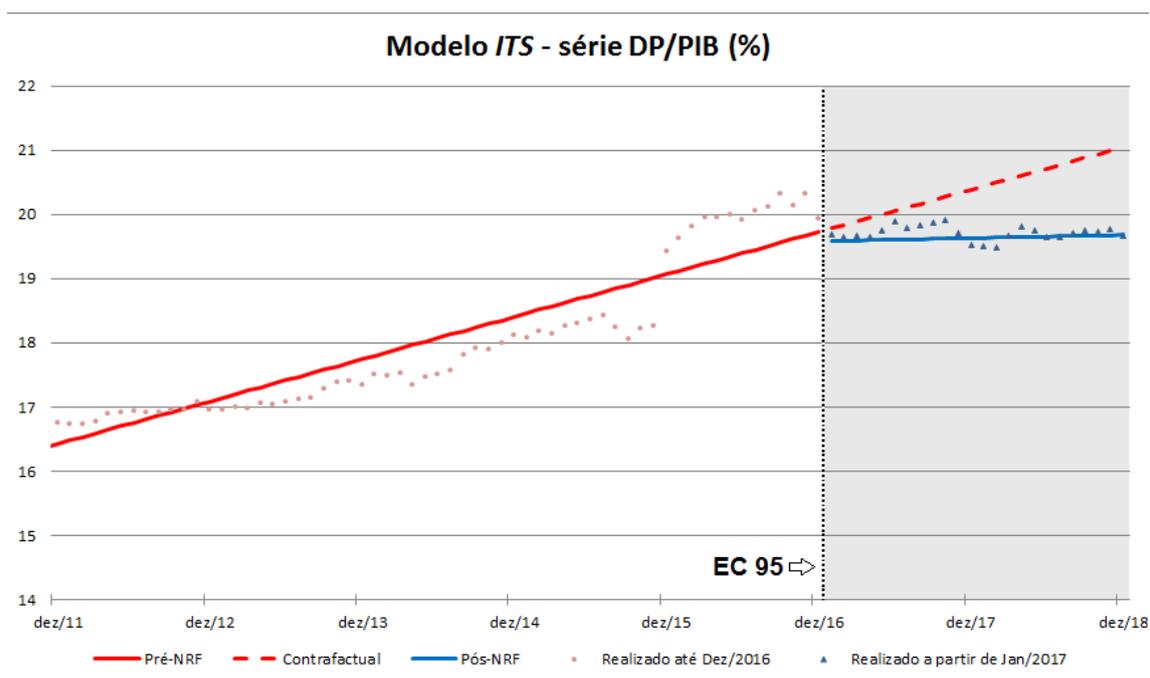
Procedida a estimação do modelo, os coeficientes do intercepto (β_0), da variável T (β_1) e da variável S (β_3) foram estatisticamente significantes e, no último caso, tem o sinal

²¹ Modelada como uma função degrau.

negativo esperado (o mesmo ocorre com o coeficiente β_2 , referente à variável I, embora sem significância estatística)²².

Interpretando-se a magnitude dos coeficientes em questão, os resultados do exercício são assim resumidos: ao final de 2018 (24 meses após a instituição do teto de gastos), a despesa primária em relação ao PIB foi 1,37 p.p. menor do que o predito pelo modelo (i.e., uma redução de 6,5%). O gráfico a seguir ilustra o narrado acima:

Gráfico 9 – Trajetória da Despesa vs Contrafactual



O impacto da mudança do regime fiscal, captado pelas variáveis do modelo, é claramente visualizado com o uso da ferramenta gráfica: na ausência do NRF, mantida a tendência até então verificada, o cenário contrafactual indica que a DP/PIB teria atingido 21,04% em dez/2018, enquanto o dado observado atingiu 19,67%; a comparação entre as linhas vermelha e azul no gráfico (que exibem as tendências para antes e depois do NRF, respectivamente) explicita a mudança na trajetória da relação em comento.

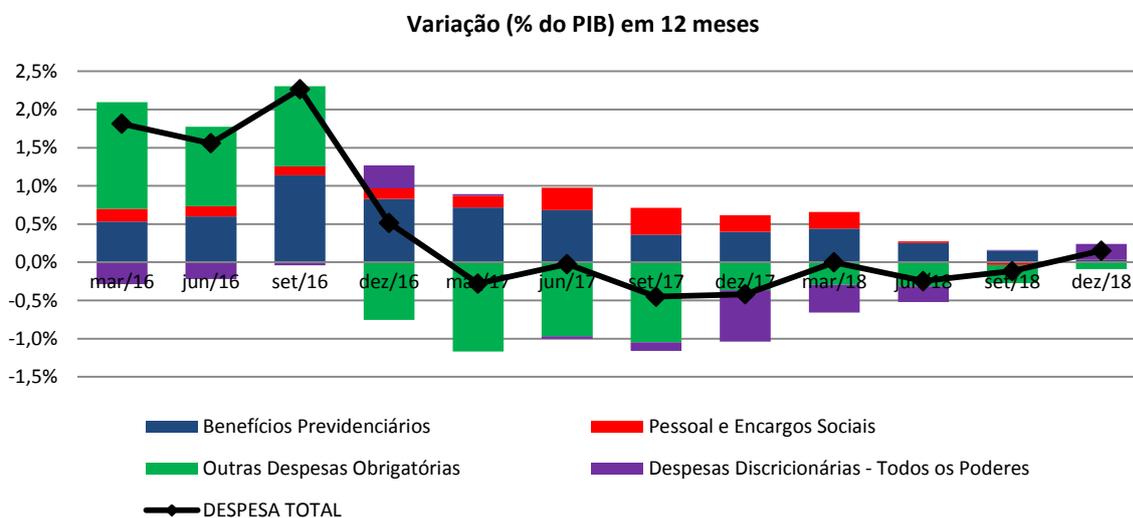
EVOLUÇÃO DESAGREGADA DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL

Uma vez evidenciada a inflexão na tendência de crescimento das despesas primárias em relação ao PIB, na esfera federal, em decorrência da instituição do NRF, vale perquirir quais os determinantes de tal movimento, mediante desagregação e análise dos principais componentes do montante total de despesas primárias, a saber, Benefícios Previdenciários, Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Obrigatórias e Despesas Discricionárias.

²² Resultados detalhados no apêndice.

O gráfico a seguir exibe a variação dos citados componentes, medidos em pontos percentuais do PIB, ao longo dos doze meses encerrados em cada um dos trimestres indicados:

Gráfico 10 – Evolução Desagregada da Despesa Primária



Examinando-se o comportamento da DP/PIB, desde 2016, verifica-se clara reversão no movimento da série de Outras Despesas Obrigatórias: tal grupo cresceu, em média, 1,15% em cada trimestre de janeiro a setembro de 2016 (na comparação anual encerrada no mesmo trimestre do ano anterior); diferentemente, a partir de dezembro de 2016, o agregado passou a apresentar variações negativas recorrentes em todos os trimestres (média de -0,58%, pico de -1,17% nos doze meses encerrados em março de 2017).

Do gráfico, percebe-se também que a queda trimestral das Outras Despesas Obrigatórias, mais acentuada logo após a entrada em vigor do NRF, vem arrefecendo ao longo do tempo, aproximando-se da estabilidade quando considerado o ano de 2018 fechado (variação de -0,09%). Isso indica que o principal *driver* do movimento de queda das despesas primárias em relação ao PIB pode ter chegado ao limite de sua contribuição.

Conclusão semelhante aplica-se aos Benefícios Previdenciários: embora não tenham decrescido percentualmente desde a EC 95, passaram a crescer em ritmo cada vez menor, de uma variação positiva de 1,14% considerando os doze meses encerrados em setembro de 2016 para acréscimo de apenas 0,03% ao final de 2018.

As Despesas Discricionárias, que tradicionalmente são variável de ajuste nos movimentos de consolidação fiscal, contribuíram para a queda da relação DP/PIB em cinco dos oito pontos trimestrais de observação da série, a partir de 2017, embora tenham variado 0,21% ao longo de 2018. Por fim, despesas com Pessoal e Encargos Sociais operaram em

sentido contrário, também conforme esperado, e aproximaram-se da estabilidade nos últimos trimestres.

A narrativa acima, que traduz o “achatoamento” dos componentes do gráfico exibido, expõe o provável esgotamento das medidas gerenciais e administrativas adotadas, até então, no sentido de conter o avanço das despesas primárias na esfera federal. Com efeito, ausentes mudanças paramétricas pertinentes aos componentes obrigatórios dos gastos primários (*e.g.*, alterações legislativas nos regimes previdenciários, entre outras), é natural que a estratégia de contenção de gastos alcance seu limite em algum momento próximo.

Nesse sentido, e observando-se que o ímpeto de queda na relação DP/PIB foi refreado em 2018 (em verdade, a relação cresceu 0,15% no ano), serão necessárias medidas adicionais nos próximos meses, em especial no âmbito das despesas obrigatórias²³, com o objetivo de assegurar o cumprimento do teto de gastos e a consecução da meta de queda contínua na participação de despesas primárias no produto interno bruto do país.

MELHORIAS NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO ASSOCIADAS AO NRF

Para além da âncora fiscal, materializada no estabelecimento de um limite de despesas primárias, os primeiros anos de vigência da EC 95/16 indicam que sua promulgação trouxe também reflexos positivos não desprezíveis sobre a processualística congressual afeta à discussão e elaboração dos orçamentos anuais.

De fato, tais efeitos podem ser objetivamente mensurados, especialmente, pela mudança observada no comportamento de atores políticos que tomam parte no trâmite do projeto de lei orçamentária no parlamento. Referida mudança, por sua vez, é captada pela inflexão na trajetória de agregados e indicadores particularmente úteis, a saber:

- i) Expansão de despesas com pessoal, nos limites autorizados pelo Anexo V²⁴ da LOA;
- ii) Montante da reestimativa de receitas e de cancelamentos na programação, para constituição da reserva de recursos a ser apropriada durante a tramitação do PLOA; e
- iii) Quantitativo de emendas parlamentares apresentadas ao orçamento dos poderes e órgãos com limite individualizado de despesas (exceto Poder Executivo).

²³ A título de referência, ver Estudo Técnico CONOF nº 25, de 2018. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018>>.

²⁴ O Anexo V da LOA pode ser objeto de emendamento durante a tramitação da proposta no Congresso e, uma vez aprovado, serve-se como indicador da eventual viabilidade constitucional da aprovação de leis afetas à expansão de despesas com pessoal – leis essas que também estão sujeitas à deliberação do Poder Legislativo.

Autorização para expansão de despesas com pessoal – comportamento do Anexo V da LOA

Cumpra rememorar que a inclusão de autorização específica no Anexo V da LOA, acompanhada da dotação correspondente, tem por finalidade atender ao comando constitucional inscrito no art. 169, § 1º da Lei Magna de 1988²⁵, que institui mecanismo de controle do crescimento dos gastos com pessoal. Assim, autorizações conferidas pelo Anexo V da LOA representam genuína permissão para expansão da despesa com pessoal, por ato explícito de vontade do Poder Legislativo.

É interessante observar, nesse sentido, que após advento do NRF, as despesas acolhidas pelo Anexo V experimentaram dramática redução, especialmente no que concerne às despesas primárias relacionadas à alteração de estrutura de carreiras e aumento de remuneração de agentes públicos. Tal narrativa é claramente confirmada pelos dados da tabela 2 (em destaque, exercícios após instituição do NRF):

Tabela 2 – Despesa Primária no Exercício – Anexo V LOA (valores em R\$ milhões)

Ano	Criação e/ou provimento de cargos e funções	Alteração de estrutura de carreiras e aumento de remuneração	Despesa total
2012	2.122,2	1.655,2	3.777,4
2013	3.054,2	12.829,2	15.883,4
2014	3.202,6	12.546,0	15.748,6
2015	2.542,3	14.024,5	16.566,8
2016	393,3	8.091,1	8.484,4
2017	1.069,0	5.962,0	7.031,0
2018	1.324,0	5,0	1.329,0
2019	2.814,0	0	2.814,0

Fonte: Anexo V LOA, vários anos.

A expansão da despesa total com pessoal, que atingiu seu pico (em termos nominais) no ano de 2015 (R\$ 16,5 bilhões) – na esteira da concessão de aumentos remuneratórios para grande parte do funcionalismo federal –, foi contida nos anos seguintes: em 2018, recuou a R\$ 1,3 bilhão, mínimo desde 2012. Em particular, a retração no caso da autorização de despesas com concessão de reajustes foi ainda mais sensível: de R\$ 14,0 bilhões em 2015

²⁵ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

para autorização nula em 2019, isto é, a LOA 2019, em seu texto original, não concedeu qualquer permissão para aumento de remunerações no presente exercício.

A desaceleração no ritmo de expansão desse tipo de despesa é subproduto do estabelecimento de um limite global para despesas primárias; tal limitação alimentou a percepção dos atores relevantes no sentido de que não haveria espaço para a contínua elevação de gastos com pessoal sem que outros gastos meritórios fossem comprimidos proporcionalmente.

Reserva de recursos: reestimativa de receitas e cancelamentos na programação

Uma das etapas que compõem o cronograma de tramitação da peça orçamentária no Congresso Nacional consiste na elaboração e aprovação do Parecer Preliminar, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. O Parecer Preliminar, a cargo do Relator-Geral do Orçamento, cuida, entre outras matérias, da Reserva de Recursos – um montante constituído a partir de recursos oriundos de reestimativa de receitas, Reserva de Contingência e outros definidos no Parecer Preliminar – por exemplo, cancelamento de dotações –, destinado basicamente ao atendimento de emendas individuais e coletivas.

Na ausência da limitação de despesas primárias inaugurada pelo NRF, a principal fonte de abastecimento da reserva de recursos, ao longo dos anos, foi a reestimativa da receita orçamentária efetuada pelo Congresso durante o trâmite do PLOA. A tabela 3 detalha os valores para os últimos oito ciclos orçamentários:

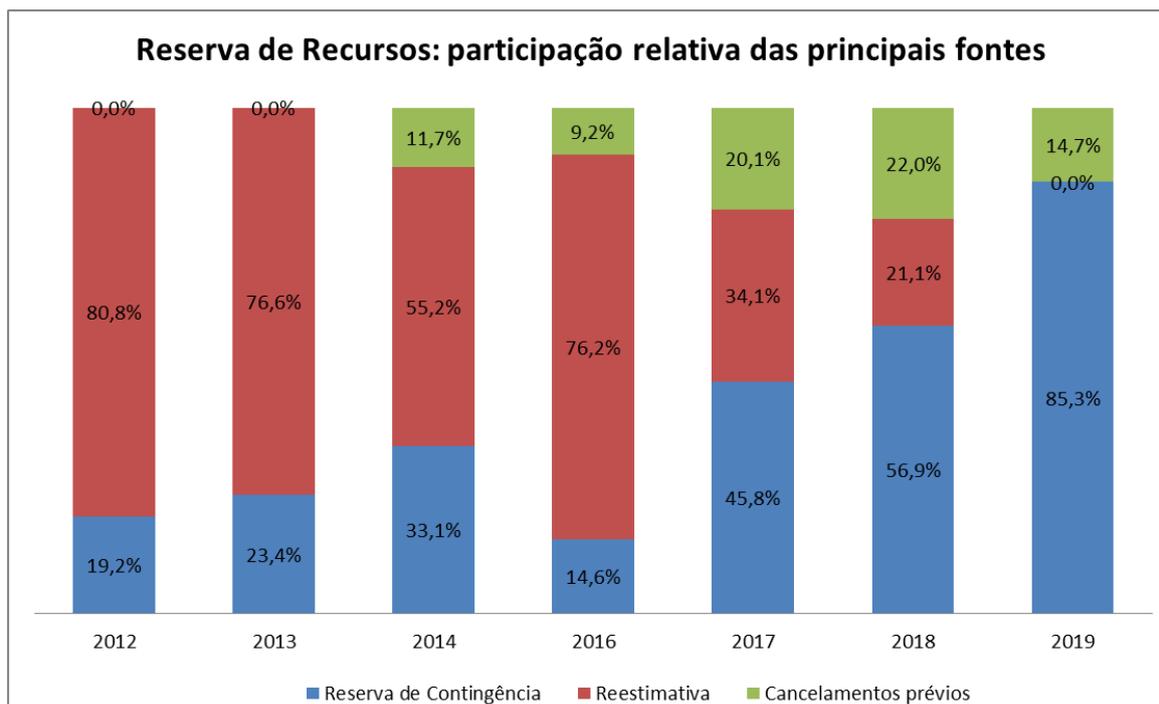
Tabela 3 – Reserva de Recursos PLOA: principais origens (R\$ bilhões)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Reserva de Contingência	6,2	6,7	7,3	8,1	7,6	13,6	13,2	14,6
Reestimativa	26,1	22,0	12,1	-11,9	39,5	10,1	4,9	0
Cancelamentos prévios	0	0	2,6	4,0	4,8	6,0	5,1	2,5
Total	32,3	28,7	21,9	0,2	51,9	29,8	23,1	17,1

Fonte: Pareceres Preliminares - PLOA, vários anos.

Nota-se que, até 2016, a Reestimativa de Receitas foi a mais importante fonte na constituição da Reserva de Recursos. A partir daquele ano, contudo, observa-se uma queda no montante reestimado de receitas, acarretando uma diminuição no total da Reserva de Recursos. Nesse passo, a reserva de contingência e os cancelamentos prévios passaram a ter papel proeminente na obtenção de valores para o atendimento de emendas parlamentares. O gráfico adiante ilustra o ponto, exibindo a evolução da participação relativa de tais fontes no total da Reserva de Recursos:

Gráfico 11 – Composição da Reserva de Recursos



Nota: excluiu-se da série o ano de 2015, quando a reestimativa reduziu a receita prevista no PLOA, para evitar dificuldades de escala na apresentação do gráfico.

A reestimativa de receitas, que chegou a responder por mais de 80% do total da Reserva, foi severamente reduzida nos anos de 2017 e 2018, até não tomar qualquer participação na constituição da Reserva de Recursos em 2019. Por outro lado, diante da necessidade de atender a demanda política, consubstanciada na forma de emendas parlamentares, e da insuficiência da Reserva de Contingência para tal fim, o Relator-Geral viu-se premido a implementar cancelamentos na programação enviada pelo Poder Executivo (cancelamentos prévios), de modo a suprir, ainda que parcialmente, a ausência da reestimativa.

Esse fenômeno – redução na magnitude da reestimativa de receitas, ao lado da maior participação relativa de cancelamentos prévios na constituição da Reserva de Recursos – pode ser naturalmente associado à entrada em vigor do NRF: uma vez limitadas as despesas, não faz mais sentido (do ponto de vista da alocação de recursos via iniciativa parlamentar) buscar alternativas que se traduzam em elevação de receitas, pois estas deveriam, necessariamente, permanecer “esterilizadas”, isto é, serem destinadas a despesas financeiras ou, ainda, a despesas primárias não sujeitas ao teto. Como as programações objeto de emendamento parlamentar são, tradicionalmente, pertencentes ao grupo das despesas primárias sujeitas ao teto, desvaneceu-se a motivação política que uma vez incentivou a sistemática da reestimativa. Por outro lado, os cancelamentos abrem espaço à inclusão de tais emendas,

representando verdadeira e nova priorização de demandas por parte do Poder Legislativo, ao encontro do que prescreve o art. 166, § 3º, II, da Constituição²⁶.

Emendas parlamentares apresentadas ao orçamento dos poderes e órgãos com limite individualizado de despesas (exceto Poder Executivo)

Segundo a Resolução 01/2006 do Congresso Nacional²⁷, cada parlamentar poderá apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto de lei orçamentária anual (art. 49, parágrafo único). Além disso, as comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e as comissões mistas permanentes do Congresso Nacional, no âmbito de suas competências regimentais, poderão apresentar ao projeto até oito emendas – quatro de apropriação e quatro de remanejamento (arts. 43 e 44). Por fim, as Bancadas Estaduais no Congresso Nacional poderão apresentar entre 15 e 20 emendas de apropriação e três emendas de remanejamento, relativas a matérias de interesse de cada Estado ou Distrito Federal (arts. 46 e 47). Emendas apresentadas por parlamentar são denominadas emendas individuais, ao passo que são designadas coletivas as emendas de bancada e de comissão.

Tradicionalmente, o legitimado para apresentação de emendas ao orçamento o faz sem indicar, no ato, a origem dos recursos para o atendimento do pleito; assim ocorre em virtude de que: i) no caso das emendas individuais, existe reserva constituída com esse fim específico no âmbito do Poder Executivo, de maneira que a fonte de recursos estaria “garantida”²⁸; e ii) para emendas coletivas não agraciadas por reserva específica, o atendimento do pleito dá-se na medida das possibilidades dos relatores setoriais do orçamento, a quem compete, então, arbitrar a disputa pelos recursos escassos à sua disposição.

Ocorre que, com a promulgação da EC 95/2016, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização editou a Instrução Normativa 01/2017²⁹, alterando profundamente a sistemática em questão, uma vez que, doravante, negar-se-ia seguimento a emendas que propusessem acréscimo de despesas primárias ao orçamento de órgão, provocando descumprimento do limite individualizado constitucionalmente estabelecido, ou que não indicassem cancelamento compensatório de despesas primárias sujeitas ao NRF, no âmbito do mesmo Poder (no caso do Executivo) ou órgão (nos demais casos) (art. 2º da IN

²⁶ Art. 166 [...], § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso [...] II - indiquem os recursos necessários, admitidos **apenas** os provenientes de anulação de despesa [...] (grifou-se).

²⁷ Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.

²⁸ Na prática, é essa reserva a fonte de recursos indicada para atendimento da emenda parlamentar.

²⁹ Regula os procedimentos para apresentação de emendas aos projetos de lei orçamentária anual e de créditos adicionais durante a vigência do Novo Regime Fiscal.

01/2017). Noutras palavras, passou-se a requerer do autor da emenda a indicação da programação específica que seria minorada (ou excluída) para dar espaço à sua pretensão.

Tal mudança de paradigma refletiu-se claramente nos números relativos à quantidade e montante solicitados via emendas parlamentares, especialmente no âmbito dos órgãos fora do Poder Executivo e detentores de limite individualizado³⁰. Como a reserva para atendimento de emendas é consignada no orçamento do Executivo, a inclusão de novas despesas nos demais órgãos passou a ser condicionada pela exclusão de despesas em idêntico valor.

A tabela 4 detalha justamente a evolução temporal de referidos números na área temática que reúne os demais Poderes de Estado:

Tabela 4 - Emendas - Área Temática “Poderes de Estado” (valores em R\$ milhões)

Ano	Emendas Coletivas		Emendas Individuais		Total	
	Quantidade	Valor Solicitado	Quantidade	Valor Solicitado	Quantidade	Valor Solicitado
2012	43	4.373,4	455	189,3	498	4.562,7
2013	47	4.182,1	373	160,7	420	4.342,9
2014	50	7.435,2	438	158,5	488	7.593,7
2015	67	8.226,4	358	135,8	425	8.362,2
2016	72	7.497,4	302	115,5	374	7.612,9
2017	60	4.562,0	189	57,5	249	4.619,5
2018	15	1.039,9	71	20,6	86	1.060,5
2019	10	685,8	15	8,1	25	693,9

Em termos quantitativos, o total de emendas apresentadas no âmbito dos demais Poderes, que em 2012 beirou quinhentas proposições, caiu vinte vezes, para apenas 25 emendas em 2019; também em valores monetários a queda é notável: tendo atingido um total de R\$ 8,3 bilhões em 2015, foram solicitados apenas R\$ 693,9 milhões durante o trâmite do PLOA 2019.

Os atores legitimados à apresentação de emendas são, agora, colocados diante da necessidade de escolher, peremptoriamente, entre preservar o orçamento elaborado pelo órgão e apresentado ao Poder Legislativo ou, alternativamente, reduzir as programações eleitas pelo planejamento interno da instituição destinatária da emenda, de modo a acomodar esta última, respeitando os limites constitucionais fixados pelo novel arcabouço. Claramente, a queda no

³⁰ De acordo com a organização congressual para apreciação do orçamento, tais órgãos estão concentrados, atualmente, na área temática XVI - Presidência, Poder Legislativo, Poder Judiciário, MPU, DPU e Relações Exteriores.

ímpeto de apresentação de emendas indica a opção pela homenagem à peça apresentada ao parlamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo permitiu elucidar que o cumprimento dos tetos de gastos não necessariamente se traduz em alcance dos objetivos fiscais do NRF, em especial os de contenção da despesa primária em termos reais e de sua redução como proporção do PIB. Com efeito, nos dois primeiros anos (2017-2018) de vigência dos tetos de gastos, apenas em 2017 as despesas primárias apresentaram comportamento convergente com os citados objetivos.

De todo modo, ao observar o biênio como um todo, e mediante o uso de ferramental econométrico, foi possível obter evidência estatística no sentido de que a instituição do teto de gastos explica, em alguma medida, a mudança de trajetória observada das despesas primárias como proporção do PIB.

Além disso, verificou-se no presente estudo a existência de reflexos positivos sobre o comportamento congressual afeto à elaboração dos orçamentos anuais, com destaque à cessação de reestimativa de receitas durante a tramitação do PLOA 2019.

Prospectivamente, entretanto, salienta-se que a sustentabilidade dos tetos de gastos depende de alterações no quadro de despesas obrigatórias, conforme já demonstrado em estudo anterior, centrado na apresentação de cenários fiscais até 2023³¹. Por fim, ressalta-se que a inobservância dos tetos de gastos, já antevista para o futuro próximo pelo mesmo estudo retrocitado, não se confunde com inviabilidade do NRF, na medida em que este prevê o acionamento de “gatilhos” (art. 109 do ADCT) de contenção de despesa³² na hipótese de descumprimento de limites para despesas primárias.

³¹ A título de referência, ver Estudo Técnico CONOF nº 25, de 2018. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018>>.

³² Veda-se, por exemplo, o aumento de despesas com pessoal.

REFERÊNCIAS

BRASIL (2016). **Exposição de Motivos Interministerial EMI nº 00083/2016 MF MPDG. Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016.** Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5DDC021C6A06A894303A171C09C1EBD0.proposicoesWeb2?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016> Acesso em 21 mar. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2018a). **Estudo Técnico nº 9/2018. Cumprimento de meta fiscal versus equilíbrio das contas públicas**”. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018>> Acesso em 21 mar. 2019.

_____. (2018b) **Estudo Técnico nº 13/2018. Vínculo Obrigacional e Grau de Rigidez das Despesas Orçamentárias.** Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018>> Acesso em 21 mar. 2019.

_____. (2018c) **Estudo Técnico nº 25/2018. Projeções Orçamentárias: Cenários para 2019-2023 no Contexto de Tetos de Gastos.** Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018>> Acesso em 21 mar. 2019.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). **Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 25.** Fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal>>. Acesso em 22 mar. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (2018). **Teto de Gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país.** Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/teto-de-gastos-o-gradual-ajuste-para-o-crescimento-do-pais.pdf>>. Acesso em 21 mar. 2019.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (2018). **Mensagem Presidencial ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2019.** Disponível em:

<<http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2019/proposta/MensagemPres.pdf>>. Acesso em 21 mar. 2019.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). **Resultado do Tesouro Nacional de dezembro de 2018.** Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>>. Acesso em 21 mar. 2019.

APÊNDICE – QUESTÕES METODOLÓGICAS

DESPESAS PRIMÁRIAS LÍQUIDAS X DESPESAS PRIMÁRIAS SUJEITAS A TETOS

Nem todas as despesas primárias líquidas, utilizadas no cálculo do resultado primário do governo central, sujeitam-se aos limites do NRF, de modo que este incide sobre um subgrupo das referidas despesas. A tabela a seguir discrimina os acréscimos e deduções que se fazem necessários para a conciliação dos universos de despesas em análise, com fundamento no art. 107, § 6º, do ADCT.

Tabela 1 – Despesas Primárias Líquidas e Despesas Sujeitas a Teto, de 2016 a 2019

Conciliação de Despesas (Memória de Cálculo)	R\$ milhões correntes (valores pagos)		
	2016	2017	2018
1. Despesa Primária Líquida (Resultado Primário)	1.258.096,3	1.281.216,2	1.317.996,6
2. Acréscimos (transferências sujeitas a teto) ³³	7.670,0	8.062,6	8.672,3
Subsídios a Fundos Constitucionais	7.530,1	7.838,6	8.506,5
Concessão de Recursos Florestais	1,3	0,0	2,8
Concurso de Prognóstico	138,6	131,4	73,1
Taxa de ocupação, foro e laudêmio	0,0	92,6	90,0
3. Deduções (despesas não sujeitas a teto)	45.036,8	30.336,7	38.872,0
Fundeb ³⁴	13.674,8	13.070,9	13.814,7
FCDF ³⁵	12.026,9	12.766,6	13.629,4
Créditos Extraordinários	12.116,5	1.028,2	5.811,2
Despesas com Realização de Eleições	669,1	153,4	817,4
Aumento de Capital de Estatais	6.549,5	3.317,5	4.799,2
4. Deduções Líquidas (3-2)	37.366,8	22.274,1	30.199,6
5. Despesa Primária Líquida Sujeita a Teto (1-4)	1.220.729,5	1.258.942,2	1.287.797,0
6. Proporção dos Tetos de Gastos (5/1)	97,0%	98,3%	97,7%

Fonte: STN. Elaboração: CONOF/CD.

A essas distinções de abrangência, soma-se também a ressalva metodológica de que, enquanto as despesas que formam o resultado primário são apuradas pelo critério de “pagamento efetivo”, que se dá no momento de saque da conta única da União, as despesas

³³ Embora as despesas que compõem o resultado primário também sejam líquidas de transferências, as deduções não são totalmente coincidentes com as exclusões aplicadas aos tetos de gastos, conforme detalhado na própria tabela 1. Somente são afastadas da incidência do NRF as transferências relativas a: *royalties*, recursos do “Simples Nacional”, IOF-Ouro, IR e ITR, Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, CIDE-Combustíveis, cota-parte do salário-educação, Fundo Constitucional do DF (incluindo despesas com pessoal) e complementação da União ao Fundeb.

³⁴ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

³⁵ Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

sujeitas a teto são apuradas pelo critério de “valores pagos”, que ocorrem no momento de emissão de ordem bancária (OB). Conforme didaticamente explicado pela Instituição Fiscal Independente (IFI), do Senado Federal, “a OB equivaleria à assinatura de um cheque, enquanto o saque na conta única equivaleria à compensação do referido cheque numa agência bancária” (IFI, 2019).

A tabela acima se utiliza de “valores pagos”, portanto, apenas para fins comparativos, isto é, para efeito de conciliação entre as despesas em exame. Já o quadro adiante resume como as despesas primárias líquidas, utilizadas no cômputo do resultado primário, podem variar a depender do critério utilizado (pagamentos efetivos ou valores pagos).

Tabela 2 – Despesa Primária Líquida sob diferentes critérios, de 2016 a 2019

Ano	Despesa Primária Líquida					
	Pagamento Efetivo (A)		Valor Pago (B)		Diferença (B-A)	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	p.p. do PIB
2016	1.249.393,2	19,9%	1.258.096,3	20,1%	8.703,1	0,1
2017	1.279.007,8	19,5%	1.281.216,2	19,5%	2.208,5	0,0
2018	1.351.756,7	19,7%	1.317.996,6	19,2%	-33.760,1	(0,5)

Fonte: STN. Elaboração: CONOF/CD.

Esse esclarecimento é importante porque, a depender da métrica que se utilize, pode-se chegar a resultados enganosos, em especial pelo fato de que em 2018 as despesas “pagas” se encontram pontualmente “subestimadas”, conforme exposto no tópico seguinte.

AJUSTE METODOLÓGICO PROMOVIDO EM 2018

Conforme informado no RTN de dezembro de 2018 (STN, 2018), ao final de 2018 foi promovida alteração metodológica com vistas à convergência entre valores pagos e pagamentos efetivos. Nessa esteira, algumas ordens bancárias de dezembro de 2018 foram postergadas para o início de 2019, de forma a coincidirem com o momento do pagamento efetivo. Como resultado, a partir de 2019 deixarão de existir diferenças significativas entre “valores pagos” e “pagamentos efetivo”, mas, em contrapartida, a despesa “paga” de 2018 foi subestimada em R\$ 34,0 bilhões. Segundo a STN, esse montante se refere a despesas com pessoal e previdência cujas ordens bancárias foram emitidas em janeiro, em vez de dezembro.

A tabela a seguir resume como essa alteração metodológica impactou o valor das despesas sujeitas a teto, em 2018, com conseqüente reflexo na sobra de despesas frente a limites (“teto não gasto”).

Tabela 3 – Alterações metodológicas e cumprimento de tetos de gastos (2017 e 2018)

Cumprimento dos Tetos de Gastos	R\$ bilhões	
	2017	2018
1. Soma de tetos de gastos	1.308,6	1.347,9
2. Despesa Realizada	1.258,9	1.287,8
3. Ajustes metodológicos	0,0	33,8
4. Despesa Realizada com ajustes (2+3)	1.258,9	1.321,6
5. Teto não gasto sem ajustes (1-2)	49,7	60,1
6. Teto não gasto com ajustes (1-4)	49,7	26,3

RESULTADOS DA ESTIMAÇÃO DOS MODELOS ARIMA E ITS

Modelo ARIMA (0,1,2) (0,1,2) (componente sazonal)

Coeficiente	Estimativa	Desvio padrão	p-valor
MA1	0.14082	0.11690	0.22837
MA2	0.28883	0.12132	0.01727 (*)
sMA2	-1.28685	0.28606	0.00000 (***)
sMA2	0.288687	0.22333	0.19897
NRF	-0.29492	0.16688	0.07718 (.)

Níveis de significância: (***) : 0,1%; (*) : 5% ; (.) : 10%.

Modelo ITS

Coeficiente	Estimativa	Desvio padrão	p-valor
β_0	7.13183	1.39242	0.00000 (***)
β_1	0.05500	0.00696	0.00000 (***)
β_2	-0.14322	0.14131	0.31080
β_3	-0.05106	0.02371	0.03129 (*)

Níveis de significância: (***) : 0,1%; (*) : 5%.