



**Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira
Câmara dos Deputados**

Estudo Técnico nº 29/2020

**Limite de Despesas (Teto) aplicado aos demais entes –
Subsídios ao PLP nº 101/2020**

Coordenação de Legislação e Normas
Eugênio Greggianin¹

Brasília, Outubro/2020

¹ Colaboração: Ricardo Alberto Volpe

© 2020 Câmara dos Deputados. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões





PRINCIPAIS CONCLUSÕES.....	2
1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	3
2 A REGRA FISCAL QUE LIMITA DESPESAS PRIMÁRIAS NA UNIÃO	4
3 LIMITE DE DESPESAS PARA OS DEMAIS ENTES DA FEDERAÇÃO	9

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

1. Trata-se de solicitação de trabalho² para fins de subsidiar a análise do PLP nº 101/20120 quanto às características e atributos dos indicadores de limite de despesa utilizados no projeto, quando comparados com aquele da EC nº 95/2016 (teto de gastos)
2. Indicadores mais limitados em termos de classificação orçamentária facilitam o uso de artifícios para contornar a correta contabilização (contabilidade criativa). A fixação de limite tendo como referência a “despesa primária total”, que inclui despesas correntes e de capital (investimento), apresenta vantagem sobre o indicador que captura apenas a “despesa primária corrente”, porque dificulta reclassificação de despesas.
3. De outra parte, se a vontade política é a de garantir margem mínima para investimento, evitando a paralisação das obras em andamento, a legislação pode definir, na esteira do que preconiza os §§ 12 e 14 do art. 165 da Constituição, e o art. 45 da LRF, uma reserva dentro do próprio teto. No caso de ente federado em Regime de Recuperação Fiscal, o PLP 101/2020 poderia estabelecer sublimite, ainda que reduzido (por exemplo, 1% da RCL), para evitar a paralisação completa das obras. Para os entes que aderirem ao Plano de Equilíbrio Fiscal, o procedimento se aplicaria se a opção do ente for a de instituir “regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas” (art. 2º, V).
4. Dessa forma não se perderia o teto mais abrangente, que seria uma baliza para o conjunto das despesas (correntes e de capital). Diante da dificuldade de estabelecer um parâmetro único para a diversidade de entes da federação, essa tarefa pode ser delegada à LDO de cada ente.
5. Em relação às medidas estabelecidas para a correção dos desvios, essas devem ser sempre acionadas no limite prudencial a ser definido, e não no limite máximo. Como isso atua-se preventivamente, em atendimento ao princípio da ação planejada e da gestão fiscal responsável prevista na LRF, evitando-se a barreira legal identificada no acionamento da regra do teto da União (EC 95/2016). As atuais medidas de correção da EC nº 95/2016 não obrigam o Legislativo ou o Executivo a tomar decisões para reduzir as atuais despesas obrigatórias, mas apenas os impede de piorar a tendência atual.
6. Sanções não se confundem com medidas de correção. Enquanto as medidas de correção atuam para corrigir uma determinada situação fiscal, tendo como efeito um resultado econômico-fiscal, as sanções se destinam a punir o agente pelo descumprimento da conduta prescrita.

² Solicitação de trabalho 1007/2020 – Dep. Pedro Paulo.



1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

7. Trata-se de estudo sucinto voltado à análise das características e atributos dos **indicadores de limite de despesa** utilizados na EC nº 95/2016 (teto de gastos) e no PLP nº 101/2020. Originalmente, a lei complementar nº 156/2016, estabeleceu o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal. Previa que, para a celebração de termos aditivos do Acordo Federativo, a limitação, nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, do crescimento anual das **despesas primárias correntes**, exceto transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, a ser observada pelos Estados e pelo Distrito Federal.

8. A Lei Complementar nº 159/2017, por sua vez, instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, além de promover alterações na LRF e na LC nº 156/2016. Estabeleceu um plano de recuperação (art. 2º) formado por lei ou por conjunto de leis do Estado que desejasse aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, sob condição de adotar diversas medidas de ajuste.

9. O Projeto de Lei Complementar nº 101/2000, do Dep. Pedro Paulo, propõe o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, além de alterar a LRF, a LC nº 156/2016, a LC nº 159/2017, e demais legislações pertinentes. De acordo com o art. 4º, esse Plano deverá contemplar a aprovação de leis ou atos normativos de que decorra a implementação de algumas medidas da Lei Complementar nº 159/2017, sendo uma delas a que representa redução permanente de despesa, prevista no inciso V do referido artigo.

10. De acordo com o art. 20 do PLP em epígrafe, que propõe a inclusão do art. 4º-A na LC nº 156/2016, termo aditivo poderá ser firmado, conforme Regulamento, para prolongar a validade do novo limite de despesas para os três exercícios subsequentes ao exercício de 2020, sem considerar as despesas ocorridas durante todo o exercício em que o Congresso Nacional tiver reconhecido a calamidade pública³.

11. De acordo com o art. 13 do PLP 101/2020, ao reformular o art. 2º do Plano de Recuperação Fiscal (LC nº 159/2017) prevê dentre as medidas, encontra-se “a instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA”.

12. Trata-se de analisar se o indicador escolhido para a União na Emenda Constitucional nº 95/2016 (despesas primárias totais, com algumas ressalvas e exceções) deve ser mantido ou alterado na legislação complementar que estende a regra do teto das despesas para os demais entes da federação.

³ Dentre as condições para aderir encontra-se a comprovação de que as despesas correntes não sejam superiores a 95% (noventa e cinco por cento) da receita corrente aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.



13. Antes de abordar o tema específico sobre o teto nos demais entes, será mostrado um breve histórico da **experiência e problemas enfrentados pela União** em face da regra fiscal que limita as despesas primárias, o que pode servir de subsídio na formulação da regra que estende esse mecanismo para os demais entes.

2 A REGRA FISCAL QUE LIMITA DESPESAS PRIMÁRIAS NA UNIÃO

14. A experiência da adoção da regra fiscal que limita despesas primárias na União pode servir de diretriz na formulação de regra fiscal similar para os demais entes, consideradas suas especificidades.

15. Antes disso, é importante estabelecer a lógica e os elementos básicos dos “mecanismos de controle fiscal”, um conjunto de regras que atuam de forma conjunta e articulado e que tem como propósito o controle de determinada situação. Sua formulação tem como ponto de partida a definição de um parâmetro de controle (referência). Identificado o desvio, devem ser acionadas medidas de correção (*feedback*).

16. As medidas de correção são determinações legais objetivas, obrigatórias ou proibitivas, necessárias para reconduzir o sistema à condição de equilíbrio. A abrangência e a amplitude, bem como o momento, a intensidade e a duração das medidas de correção devem ser compatíveis com o propósito de retorno à situação fiscal desejada.

17. No âmbito das finanças públicas, o princípio da ação fiscal responsável (LRF, art. 1º) pressupõe a “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. Diante disso, os limites que acionam as medidas de correção devem ser determinados, sempre que possível, de forma prudencial e preventiva, antes do limite máximo.

18. As sanções não se confundem com medidas de correção. Enquanto as medidas de correção atuam para corrigir uma determinada situação fiscal, tendo como efeito um resultado econômico-fiscal, as sanções se destinam a punir o agente pelo descumprimento da conduta prescrita.

19. Portanto, na análise dos mecanismos fiscais, deve-se verificar em que medida sua formulação contempla esse conjunto de elementos: definição da situação fiscal desejada, definição da variável de referência (limite máximo e prudencial, o qual aciona as medidas, o rol de medidas de correção e as sanções.

20. A EC nº 95/2016, com vigência por vinte exercícios a partir de 2017, estabeleceu que as despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União deveriam observar limites individualizados para cada Poder e órgão autônomo, nos termos do art. 107, caput, incisos I a V do ADCT.

21. Quando da aprovação da EC nº 95/2016 já se encontrava razoavelmente assentado o diagnóstico⁴ de que o principal problema das despesas da União era o **crescimento das despesas (correntes) obrigatórias**, que, uma vez geradas (aprovadas), não são contidas pelo contingenciamento (limitação de empenho e pagamento utilizada para conter

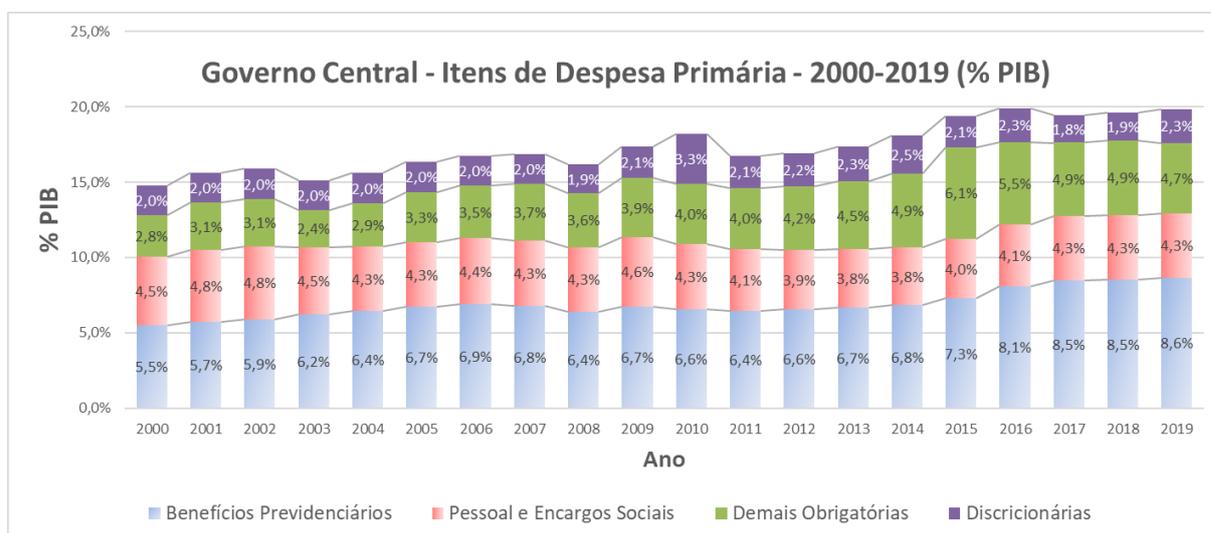
⁴ Ver, a propósito, as PECs nºs 438/2018, que antecedeu as PECs nº 186, 187 e 188/2019.



despesas discricionárias). Não por outra razão, as principais medidas de contenção previstas da EC do teto, quando atingido o limite (que deveria ter sido definido como prudencial), estão relacionadas em especial ao controle das despesas obrigatórias.

22. Despesas obrigatórias, em contraposição às discricionárias, tem fato gerador patrimonial autônomo, vinculado à legislação (o que gera obrigatoriedade de orçamentação, de empenho e de pagamento), independentemente do orçamento. Existem, portanto, duas formas de controlar as despesas obrigatórias: a) alterando-se a legislação vigente; ou, b) impedindo-se o surgimento de nova legislação.

23. O Gráfico seguinte mostra a evolução dos grandes grupos de despesa primária (benefícios previdenciários, pessoal e encargos sociais, outras despesas obrigatórias⁵ e despesas discricionárias) no período de 2000-2019. Não foram incluídas as despesas com transferências constitucionais por repartição de receita que, no mesmo período, crescem de 3,1% para 4% do PIB.



24. Desde a LRF, exige-se compensação prévia para a aprovação de legislação que crie ou aumente despesa corrente obrigatória (controle difuso das proposições), além de outras disposições de mesmo propósito constantes das leis de diretrizes orçamentárias. No entanto, as disposições no plano infraconstitucional - LRF - apresentaram eficácia relativamente baixa.

25. De acordo com o art. 109 do ADCT, em havendo descumprimento do limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno, uma série de restrições quanto ao aumento de despesas obrigatórias (notadamente despesas com pessoal, e o aumento real do salário mínimo); veda-se também, nessa hipótese, a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. Observe que parte dessas medidas são verdadeiras sanções, porque não atuam como medida de caráter econômico-fiscal que altera a tendência da *despesa*.

⁵ Despesas necessárias ao atendimento dos pisos da saúde e educação, seguro desemprego e abono salarial, LOAS/RMV, Fundeb, Demais Poderes, Sentenças Judiciais e Precatório, Subsídios e subvenções, etc.



26. Importante destacar que as medidas de correção contidas no art. 109 do ADCT, não obrigam o Legislativo ou o Executivo a tomar decisões para reduzir as despesas obrigatórias, mas apenas os **impede de piorar a tendência atual**.

27. A formulação da regra do teto na União visou conter o aumento das despesas obrigatórias, tendo sido acompanhada de algumas reformas (previdenciária, administrativa, etc.), tomando por base as seguintes principais diretrizes:

- a) **ajuste fiscal pelo lado da contenção da despesa**⁶ primária, de modo a não requerer alteração da legislação da receita (manutenção de carga tributária);
- b) expectativa de que o teto traria **queda gradual e persistente da despesa primária/PIB** (correção apenas pela inflação), sendo que os resultados fiscais assim, obtidos (em havendo crescimento do PIB e aumento da arrecadação) conteriam a relação dívida/PIB;
- c) definição do mesmo limite disputado entre despesas discricionárias e obrigatórias, esperando-se que esse conflito contribuiria para, além de reduzir programas discricionários de custeio, atuar como um **guia das reformas** voltadas à redução (desindexação/desvinculação) de despesas obrigatórias;
- d) **caráter anticíclico** (ou acíclico), modulando os efeitos da variação do PIB (que gera incertezas na receita) e preservando o investimento público em períodos de crise; assim, os limites orçamentários deixariam de depender das variações do PIB;
- e) alteração da **metodologia de cálculo dos mínimos constitucionais** da saúde e educação, e da correção do montante destinado às emendas impositivas; e,
- f) limites válidos tanto para a **execução financeira** (inclui restos a pagar⁷) como para os **montantes orçamentários** autorizados⁸; a necessidade de observar os tetos desde a elaboração dos orçamentos antecipa decisões (e restrições) sobre a gestão pública, dando maior previsibilidade.

28. Dentre as posições contrárias⁹ aos fundamentos da EC nº 95/2016, destacam-se:

- a) o método de correção do teto da despesa (IPCA) **não considera o crescimento da economia** (e da arrecadação), nem o crescimento (vegetativo) populacional (da ordem de 0,8%); mantido por muitos anos, age como uma regra econômica e política, e não apenas fiscal, reduzindo as despesas públicas em relação ao PIB;

⁶ Interessante observar que a queda dos resultados fiscais a partir de 2014 é atribuída mais à redução da receita (baixo crescimento econômico e renúncias tributárias) do que ao aumento das despesas.

⁷ No paradigma anterior, o excesso de autorizações era permitido pela possibilidade de se prever estimativas otimistas da receita. Como os resultados fiscais só dependiam de caixa, tornava-se possível empenhar despesas a maior, acumulando-se pendências com os “restos a pagar” (liquidadas ou não), servindo de instrumento para prolongar autorizações orçamentárias vinculadas ao atendimento de compromissos políticos futuros (“restos a fazer”).

⁸ A existência de limites orçamentários é evidenciada nos seguintes pontos do art. 107 do ADCT: a) parâmetros para a elaboração das propostas orçamentárias dos demais Poderes e Órgãos que podem ser adotados pelas LDOs (§ 2º); b) valores máximos de programação da mensagem do PLOA ao Congresso Nacional (§ 3º); c) montante de despesas primárias autorizado na lei orçamentária (§ 4º); d) restrição à abertura de crédito suplementar ou especial (§5º), vedada a ampliação do montante inicial autorizado; e, e) excesso de despesa primária dos demais Poderes e Órgãos que pode ser compensado no PLOA (§ 7º).

⁹ Vide PEC nº 35, de 2020, entre outras.



- b) a correção dos pisos da saúde e da educação apenas pelo IPCA não considera o **crescimento vegetativo da população** (especialmente na área da saúde);
- c) **desestímulo ao debate sobre a receita** (renúncias de receita, combate à sonegação, etc.);
- d) redução das despesas discricionárias (custeio e investimento¹⁰) a níveis críticos, vez que dividem o mesmo limite com as despesas obrigatórias que crescem acima do IPCA, caso não aprovadas as reformas; e
- e) dificuldade de acionamento das medidas de correção.

29. Desde sua implantação, o cumprimento do teto na União tem sido feito basicamente com o ajuste das despesas discricionárias. Deve-se salientar que o teto serviu de guia para a reforma da previdência e para a aprovação de outras proposições. Diante da dificuldade de acionamento das medidas (já que o teto não pode ser extrapolado), existem propostas de emenda constitucional em tramitação no Congresso Nacional que corrigem esse problema, além de ampliar aquele rol (PECs nºs 186 a 188/2019 e PEC nº 32/2020 - Reforma Administrativa).

30. É fato que, se as medidas já tivessem sido acionadas desde o início da vigência da EC nº 95/2016, as despesas discricionárias (custeio e investimento) estariam menos comprimidas¹¹. Diversas despesas obrigatórias (a exemplo do aumento do teto remuneratório, das PECs do servidores dos ex territórios federais, do aumento dos militares, da criação de cargos no TRF 6, do aumento dos policiais do DF, etc.), refinanciamentos de dívidas (setor agrícola, Pró-Santas Casas, etc.), e novas renúncias (desoneração folha de pagamento), não teriam sido aprovadas sem a devida compensação.

31. Uma das soluções já apresentadas consiste em se criar uma regra de acionamento de forma preventiva e prudencial, antes do esgotamento das despesas discricionárias (quando atingido o nível mínimo de funcionamento do governo). A questão foi tratada de forma diversa nas PECs nºs 186/2019 e 188/2019. No caso da União, a PEC nº 186/2019, o acionamento se dá pelo descumprimento da regra de ouro, nos seguintes termos:

Art. 3º Se for constatado, no período do segundo ao décimo terceiro mês antecedente ao da promulgação desta Emenda Constitucional, que a realização de operações de crédito, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, excedeu o montante das despesas de capital, serão automaticamente acionados mecanismos de estabilização e ajuste fiscal, sendo aplicadas, no restante do exercício :financeira e nos dois subsequentes, a todos os Poderes e Órgãos mencionados no art. 107 do Ato

¹⁰ Existem várias demandas no sentido de excluir determinado montante de investimento do teto, em função de seu efeito multiplicador em períodos recessivos. Na Mensagem do PLOA 2021, o Governo assim se expressou sobre o tema: "(...). No caso de dívida tão elevada como a brasileira, o impacto do aumento de gastos, **mesmo sendo investimento público**, teria um resultado final negativo sobre o crescimento econômico. A única possibilidade de aumento de investimento público elevar o crescimento nesse cenário seria com a redução de gastos em consumo e custeio do setor público. Várias propostas em debate e em implementação na atualidade têm o objetivo de implementar um conjunto amplo de reformas pró-mercado". Dentre as reformas pró-mercado, são geralmente citadas aquelas relativas ao saneamento básico, petróleo, gás natural, ferrovia, energia, a partir de um programa de concessões e privatizações. Grande parte dessas iniciativas afetam apenas o orçamento das estatais.

¹¹ A EC nº 95 teria contido as despesas obrigatórias criadas com nova legislação. Isso não atinge despesas obrigatórias com crescimento vegetativo inercial, cuja mudança de rumo depende de reforma na atual legislação (a exemplo da reforma da previdência e das propostas de suspensão de promoções e progressões.



das Disposições Constitucionais Transitórias, as vedações previstas no caput e parágrafos do art. 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

32. A PEC nº 188/2019 (art. 5º), de outra parte, propõe alterar o art. 109 do ADCT, de modo que o acionamento das medidas depende de um nível prudencial (95%) na relação entre despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total, nos seguintes termos:

Art. 109. Se verificado, na elaboração da proposta orçamentária do Poder Executivo ou de órgão elencado nos incisos 11 a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que **a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total**¹² foi superior a **noventa e cinco por cento**, aplicam-se ao respectivo Poder ou órgão, até o final do exercício a que se refere a proposta orçamentária, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações: (...) **(grifo nosso)**

33. A utilização da classificação despesa “obrigatória”¹³ no acionamento das medidas exigirá uma definição mais precisa das mesmas, evitando-se a chamada contabilidade criativa¹⁴. Ressalte-se que a referência adotada (95%) para a União é muito elevada. Diante da marcha atual de crescimento (vegetativo) das despesas obrigatórias já legisladas, as medidas de contenção devem ser acionadas o quanto antes possível.

34. Assim, a inclusão de novos investimentos ou programas no orçamento (a exemplo do Renda Brasil), mantido o teto dependerá de escolhas difíceis na União.

a) redução ainda maior nas despesas discricionárias, o que pode comprometer atividades e serviços essenciais do estado, além do investimentos; o histórico da STN das últimas duas décadas parece indicar que na União existe um nível de resistência das despesas discricionárias de pouco menos do que 2%, que, na prática, funciona como um piso prudencial de alerta; e/ou

b) reforma/redução, permanente ou temporária, das atuais despesas obrigatórias. São exemplos de itens que já foram objeto de proposta de redução ou suspensão temporária: redução do abono salarial, seguro defeso, promoções/progressões; redução de jornada de trabalho e dos vencimentos; desindexação da economia; e aquelas apresentadas no contexto da reforma administrativa (controle do teto remuneratório e das parcelas indenizatórias).

A aprovação dessas e de iniciativas similares exige grande debate e enfrentamento político. As medidas de alteração da legislação vigente têm maior chance se previstas, de forma excepcional, por período limitado, e não como ajuste permanente (gatilho), haja vista

¹² Deve se atentar à diferença entre despesa primária total e despesa primária total submetida ao teto.

¹³ Ver a propósito estudo que aborda a natureza jurídica das =despesas obrigatórias, disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et13-2018-vinculo-obrigacional-e-grau-de-rigidez-das-despesas-orcamentarias>. Acesso em 30 set 2020.

¹⁴ No PLOA 2020, várias despesas discricionárias (investimentos na área militar) estavam classificadas como despesas obrigatórias, uma forma de evitar o contingenciamento.



as barreiras dos institutos jurídicos relativos ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

35. De modo que, somente depois que as lideranças políticas estiverem acordadas quanto ao esgotamento das alternativas de contenção das despesas primárias submetidas ao teto, obrigatórias ou discricionárias, já acionadas as medidas do art. 109 ADCT, é que haverá margem para revisão do **método de correção do teto**, ou seja, um ajuste, e não propriamente a extinção do mecanismo de controle. Nessa transição, muito provavelmente a âncora fiscal deverá voltar a ser a geração de resultados primários, o que inevitavelmente abrirá a discussão acerca do aumento, ainda que temporário, da receita orçamentária (corrente ou de capital).

3 LIMITE DE DESPESAS PARA OS DEMAIS ENTES DA FEDERAÇÃO

36. O indicador escolhido na União é a **despesa primária total por Poder e Órgão autônomo**, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Os limites aplicam-se tanto para o valor autorizado (lei e créditos adicionais) como para a execução financeira (inclui restos a pagar). A existência de um limite de despesas primárias desde a elaboração e autorização dos créditos orçamentários mostrou-se positiva em inúmeros aspectos da gestão fiscal e orçamentária (previsibilidade, segurança, ...), especialmente na relação com os demais Poderes e Órgãos autônomos. Portanto, deve-se avaliar a oportunidade de se definir regra semelhante para os demais entes da federação,

37. O art. 4º da Lei Complementar nº 156/2016, e alterações posteriores, dispõe que para a celebração dos termos aditivos fica estabelecida a limitação do crescimento anual das **despesas primárias correntes**, exceto transferências constitucionais a Municípios e PASEP, à variação do IPCA, cabendo aos E/DF/Municípios adotar as necessárias providências para implementar as contrapartidas de curto prazo constantes do Acordo acima referido. Difere, portanto, do indicador utilizado na União, que é a despesa primária total.

38. Quanto ao **indicador** utilizado, sabe-se, pela experiência no Brasil e em outros países¹⁵, que indicadores mais limitados ou estreitos em termos de classificação orçamentária facilitam o manejo de artifícios para contornar a correta contabilização (contabilidade criativa). É o que aconteceu em muitos estados, por exemplo, com a classificação das despesas de pessoal e encargos, limitadas em percentual da receita corrente líquida.

39. A abrangência da situação fiscal fática que se quer controlar e a escolha do indicador afetam a extensão das medidas de correção. Quando as variáveis e respectivos indicadores se tornam mais abrangentes maior é a quantidade de eventos supervisionada e o leque de medidas que podem ser acionadas. Na União, apesar de todo o cuidado na sua formulação que é relativamente abrangente - todas as despesas orçamentárias primárias e operações

¹⁵ Ter-Minassian, Teresa. *Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?* OECD Journal on Budgeting Volume 6 – No. 3.



(extra orçamentárias) com impacto primário -, ainda assim se observam tentativas de escape e burla¹⁶.

40. O indicador da regra do limite da despesa na União (**despesa primária total**) é mais amplo do que aquele previsto para os demais entes (LC 156/2016 e 159/2017), que só considera as **despesas primárias correntes**, ficando de fora do limite as despesas de capital (investimento e inversão financeira), o que permitiria, teoricamente, a expansão desses gastos.

41. Segundo dados do Siconfi/STN (2020/3º bimestre/Estados/DF - Balanço Orçamentário), as despesas do orçamento dos estados/DF são basicamente representadas por gastos correntes, sendo que **as despesas de capital ocupam uma faixa de 8 a 20% das despesas totais**. Os investimentos nos demais entes são relativamente limitados pela reduzida capacidade de endividamento (apenas a União pode emitir títulos para financiar despesas).

42. A adoção do indicador de limite para a despesa primária reduzido àquelas correntes - GND-3, portanto, é vulnerável a conversão/reclassificação dessa categoria em despesas de capital, ou simulando-se a existência de projetos quando se trata de atividades.

43. Em relação ao temor de que a inclusão das despesas de capital no teto levaria ao estreitamento desproporcional dos investimentos, deve-se salientar que essa deficiência (verificada na EC nº 95/2016) pode ser corrigida ao se definir um limite prudencial de acionamento, como ilustrado na figura seguinte. Ou seja, as medidas são acionadas no limite prudencial a serem definidos, e não no limite máximo. Como isso atua-se preventivamente, em atendimento ao princípio da ação planejada e da gestão fiscal responsável prevista na LRF, evitando-se que o nível de despesas discricionárias comprometa tanto os investimentos como o funcionamento dos serviços e da “máquina pública”.

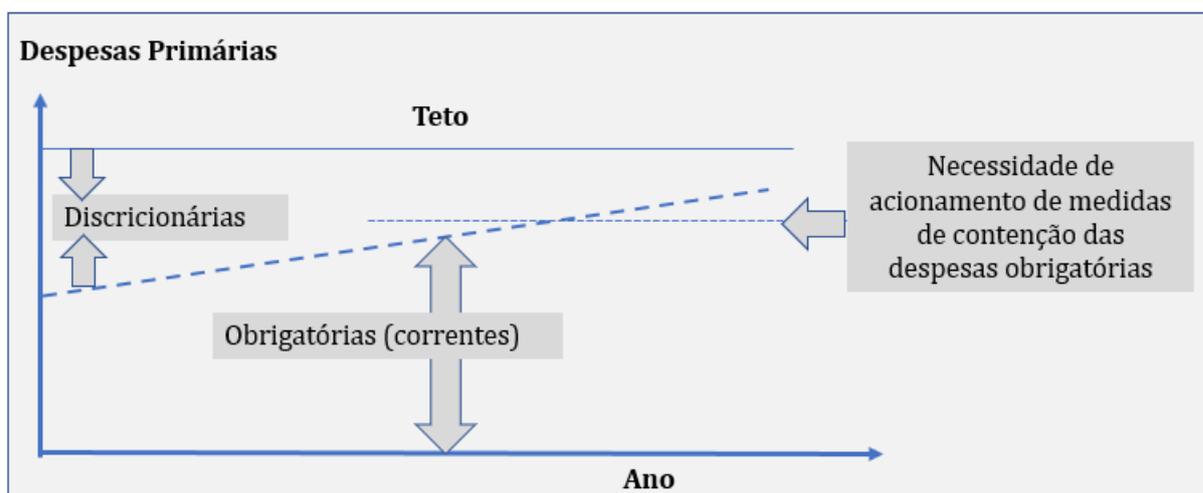


Figura 1 - Mecanismo de Controle das Despesas - Acionamento de medidas de correção no nível prudencial

¹⁶ Quanto às participações acionárias, cite-se o caso das despesas com a Engepron; e o caso das despesas realizadas com recursos próprios (concursos públicos). Mais recentemente, a proposta de uso de recursos do Fundeb no Renda Brasil/Cidadã.



44. No caso dos **Estados e Municípios**, a PEC nº 186/2019 propõe que o limite prudencial que aciona as medidas de contenção seja de 95 % da relação entre despesas correntes e receitas correntes, de forma permanente ou transitória, nos seguintes termos:

Art. 167-B. Apurado que, no período de doze meses, **a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera noventa e cinco por cento, o Governador do Estado ou do Distrito Federal e o Prefeito Municipal** poderão, enquanto remanescer a situação, adotar os seguintes mecanismos de estabilização e ajuste fiscal: (...)

Art. 5º Se for constatado, no período do segundo ao décimo terceiro mês antecedente ao da promulgação desta Emenda Constitucional, que **a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95%** (noventa e cinco por cento), o Governador do Estado ou do Distrito Federal e o Prefeito Municipal, **no restante daquele exercício financeiro e dois exercícios financeiros subsequentes**, poderão aplicar os seguintes mecanismos de estabilização e ajuste fiscal: (...)

45. De outra parte, se necessário, pode-se ainda garantir uma **margem mínima para investimento**, prevenindo-se a paralisação de obras em andamento, na esteira do que preconiza os §§ 12 e 14 do art. 165¹⁷ da Constituição, e o art. 45 da LRF, ou seja, uma margem dentro do próprio teto (sublimite). Manter-se-ia assim o teto fiscal mais abrangente, uma baliza para o conjunto das despesas primárias (correntes e de capital), sem prejuízo dos investimentos mínimos. A alocação ou a execução inferior à margem de investimento assim definida poderia também ser o gatilho para corrigir a tendência de crescimento das despesas obrigatórias. Desse modo, o Legislativo, por meio da LDO de cada ente, poderia acionar ou não as medidas em cada exercício. No caso de ente federado em Regime de Recuperação Fiscal, o PLP 101/2020 poderia estabelecer determinado limite, ainda que reduzido (por exemplo, 1% da RCL), para evitar a paralisação completa das obras. Para os entes que aderirem ao Plano de Equilíbrio Fiscal, o procedimento se aplica se a opção do ente for a de instituir “regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas” (art. 2º, V).

46. Além da questão do indicador, na definição do teto, deve-se definir previamente quais as **despesas que devem ser excluídas do teto** (da base de cálculo e dos limites).

47. No âmbito da União foram excluídas as transferências constitucionais em geral; os créditos extraordinários; as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições e as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

48. O objetivo implícito das exclusões no âmbito da União deve ser o de retirar do limite as despesas que decorrem de causas sobre as quais a administração (todos os Poderes) não tem, teoricamente, nenhum ou quase nenhum controle sobre as mesmas. As despesas

¹⁷ Art. 165 (...) § 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a **proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento**.

§ 14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a **especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento**.

§ 15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira.



excluídas representam pequeno subconjunto de despesas obrigatórias¹⁸, fechado e limitado (*numerus clausus*).

49. Observe-se que a maior parte das despesas obrigatórias da União permaneceram no teto (pessoal, previdência, precatórios, etc.), a partir da premissa de que o governo mantém teoricamente meios políticos de promover reformas na legislação-base. Durante a tramitação da EC nº 95/2016 foram propostos, sem sucesso, a exclusão das despesas com precatórios (dependem apenas do Judiciário), ou aquelas financiadas com recursos próprios - sob o argumento de sua neutralidade fiscal - ou mesmo dos investimentos - sob o argumento de seu efeito multiplicador na economia.

50. No âmbito dos demais entes, o § 4º do art. 13 do PLP 101/2020, exclui da base de cálculo e do limite:

I - as transferências constitucionais para os respectivos Municípios estabelecidas arts. 158 e 159, §§ 3º e 4º da Constituição Federal e as destinações de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - as despesas custeadas com as transferências de que trata o art. 166-A da Constituição Federal;

III - as despesas custeadas com as transferências voluntárias definidas no art. 25 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000;

IV - os excedentes, se positivos, das despesas primárias com saúde e educação a que se referem os arts. 198 e 212 da Constituição Federal, dados pela diferença entre suas atualizações pela variação anual do produto da arrecadação dos impostos do ente federado e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, e pela variação do IPCA.

51. Na União, a mudança de paradigma, de uma situação em que o limite orçamentário e financeiro das despesas era consequência da disponibilidade de receitas e das metas de resultado fixadas na LDO, para um contexto de previsibilidade propiciada pelo teto é ainda recente, carecendo de uma estrutura conceitual mais sólida na solução de conflitos entre o limite estipulado e a legislação vigente, quando essa impõe gastos que superar o IPCA.

52. Deve-se destacar que as receitas dos demais entes tem elevado índice de vinculação, e isso não pode ser desprezado na definição do indicador e das exceções ao teto. Além das transferências constitucionais, obrigatórias ou voluntárias (inclui emendas), várias despesas vinculam-se às operações de crédito, doações, alienação de bens. Além disso, a questão mais discutida é a que trata dos mínimos constitucionais voltados à saúde e educação. O teto fixado para os estados deve ser neutro em relação a tais transferências.

53. As medidas de correção não incluem a restrição das despesas discricionárias, porque essa já é consequência do próprio limite. A aplicação das medidas deve se estender “até o retorno das despesas aos respectivos limites”, ou seja, as proibições deixam de existir apenas depois de confirmado o retorno das despesas ao limite anual. As vedações devem ser aplicadas especialmente às proposições legislativas, a exemplo do § 4º do art. 109, sob pena de nulidade.

¹⁸ As despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes não são obrigatórias. Sua exclusão foi uma escolha política.



54. Deve-se aperfeiçoar os mecanismos de ajuste das despesas obrigatórias, distinguindo-se de forma mais clara: medidas de contenção, voltadas diretamente para a recondução do equilíbrio da variável que se quer controlar, e que devem ter como referência (acionamento) o nível prudencial (e não o máximo); e sanções, cuja finalidade é punir uma conduta do gestor em desconformidade com a prescrição da lei, ou seja, quando esse descumpra uma obrigação de fazer ou de não fazer relacionada às medidas de correção. O sistema de sanções deve ser compatibilizado, portanto, com as medidas de correção e ajuste estipuladas.

Brasília, outubro de 2020.