

Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico nº 11/2017

Novo Regime Fiscal: análise de impacto e compatibilidade de proposições legislativas

Antonio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Junior – Consultor
Paulo Roberto Simão Bijos – Consultor

Brasília, Maio/2017

Resumo

O Novo Regime Fiscal (NRF), trazido ao ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC 95/2016), além de fixar regras centradas no controle da despesa primária federal, também agrega novas disciplinas ao processo legislativo, de modo dotá-lo de maior nível de responsabilidade fiscal.

É disso que tratam os arts. 113 e 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), objetos do presente estudo, cujo propósito consiste em contribuir para a melhor compreensão dos citados dispositivos, bem como subsidiar a sua aplicação no contexto de processos já existentes, em especial no tocante ao exame da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira de proposições legislativas.

Examina-se, em primeiro lugar, a sistemática de estimativa do impacto orçamentário e financeiro de proposições legislativas (art. 113), com a discussão de conceitos como “proposição legislativa”, “criação ou alteração [de despesa obrigatória ou renúncia de receita]”, “despesa obrigatória”, “renúncia de receita” e “estimativa de impacto orçamentário e financeiro”. Em acréscimo, são tecidas considerações sobre o caso ilustrativo do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), com análise integrada sobre despesas primárias, financeiras e renúncias de receitas. Por fim, comenta-se a previsão constitucional concernente à possibilidade de suspensão da tramitação de proposição legislativa para análise de sua compatibilidade com o novo regime (art. 114).

Sumário

1	Introdução	4
2	Estimativa do impacto orçamentário e financeiro de proposições legislativas (art. 113)	4
2.1	Proposição legislativa	5
2.2	Criação ou alteração [de despesa obrigatória ou de renúncia de receita]	5
2.3	Despesa obrigatória	5
2.4	Renúncia de Receita	7
2.5	Estimativa de impacto orçamentário e financeiro	8
2.6	O caso do PSI: análise integrada de despesas primárias, financeiras e renúncias de receitas	9
3	Análise de compatibilidade e suspensão da tramitação de proposição legislativa (art. 114)	12

1 INTRODUÇÃO

O Novo Regime Fiscal (NRF), trazido ao ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC 95/2016), além de fixar regras centradas no controle da despesa primária federal, também agrega novas disciplinas ao processo legislativo, de modo dotá-lo de maior nível de responsabilidade fiscal.

É disso que tratam os arts. 113 e 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), objetos do presente estudo, cujo propósito consiste em contribuir para a melhor compreensão dos citados dispositivos, bem como subsidiar a sua aplicação no contexto de processos já existentes, em especial no tocante ao exame da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira de proposições legislativas¹.

2 ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS (ART. 113)

O NRF contempla a necessidade de estimativa do impacto orçamentário e financeiro de proposições legislativas no art. 113 do ADCT, *verbis*:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere **despesa obrigatória ou renúncia de receita** deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (grifos nossos)

Conforme assinalado na introdução deste estudo, deve-se observar, inicialmente, que o comando constitucional em destaque transcende o escopo precípua do novo regime, na medida em que não se limita à disciplina da “despesa primária”. Versa o art. 113, expressamente, sobre “despesa obrigatória” e “renúncia de receita”.

Desse modo, a própria redação constitucional revela que a interpretação do art. 113 não deve estar totalmente adstrita aos dispositivos que o precedem. Afinal, o que a EC 95/2016 busca neste ponto não é detalhar o novo regime, mas sim conferir status constitucional a sistemática semelhante, já prevista na LRF, de exigência da “estimativa” do impacto orçamentário e financeiro de proposições legislativas. O que se objetiva, em ambos os casos, é dotar o processo legislativo de instrumentos voltados ao controle do equilíbrio das contas públicas, com especial ênfase na análise do impacto fiscal (orçamentário e financeiro) de inovações normativas.

Noutras palavras, tanto a EC 95/2016 como a LRF preveem a necessidade da quantificação dos impactos fiscais de proposições legislativas, prestigiando, assim, os aspectos da transparência (“quanto custa o que estamos votando?”) e do planejamento (“temos espaço fiscal para viabilizar o que se propõe?”) no âmbito do processo político decisório.

Há, contudo, importantes diferenças entre essas normas. De um lado, a necessidade de estimativa imposta pelo novo regime é de alcance mais amplo, pois as renúncias de receitas a serem estimadas não se restringem às de natureza tributária (art. 14 da LRF) e as despesas obrigatórias não se limitam às de caráter continuado oriundas de leis ou atos normativos (art. 17 da LRF), cabendo frisar que, no novo regime, as despesas obrigatórias derivadas de propostas de emendas à constituição também devem ser objeto de estimativa de impacto orçamentário e

¹ A Câmara dos Deputados, no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), conta com longa tradição relativa ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira de proposições legislativas.

financeiro. Por outro lado, no novo regime há apenas exigência de “estimativa” de impacto, ao passo que, na LRF, exige-se não apenas as estimativas de impacto como também, simultaneamente, a indicação de medidas de “compensação”.

Para subsidiar o entendimento dessas distinções e do próprio mandamento constitucional em estudo, apresentamos adiante uma breve discussão sobre os conceitos contidos no art. 113 do ADCT, a saber: “proposição legislativa”, “criação ou alteração [de despesa obrigatória ou renúncia de receita]”, “despesa obrigatória”, “renúncia de receita” e “estimativa de impacto orçamentário e financeiro”.

2.1 Proposição legislativa

A expressão “proposição legislativa”, consoante art. 59 da Constituição, contempla como espécies as que deem origem a: (i) emendas à Constituição; (ii) leis complementares; (iii) leis ordinárias; (iv) leis delegadas; (v) medidas provisórias; (vi) decretos legislativos; e (vii) resoluções. Em acréscimo, também devem ser consideradas as mensagens retificadoras encaminhadas pelo Chefe do Poder Executivo, bem como as emendas e substitutivos apresentados no âmbito do parlamento, vez que representam proposições acessórias ou substantivamente alternativas às anteriormente referidas.

2.2 Criação ou alteração [de despesa obrigatória ou de renúncia de receita]

O termo “criação” diz respeito a instituição inaugural de despesa obrigatória ou de renúncia de receita. A palavra “alteração”, por seu turno, refere-se a qualquer modificação de norma em vigor que resulte na elevação, diminuição ou até mesmo extinção de despesa obrigatória ou de renúncia de receita

2.3 Despesa obrigatória

Quanto à interpretação da expressão “despesa obrigatória”, importa reforçar, em primeiro lugar, o fato mais evidente de que, por exclusão, não são contempladas pelo art. 113 do ADCT as despesas chamadas de “discricionárias” (ou “não obrigatórias”), pelo simples fato de que estas não são criadas a partir de proposições legislativas.

Vale lembrar, a título de contextualização, que o modelo orçamentário do país é do tipo não impositivo, o que permite que haja um conjunto de despesas que, embora autorizadas na lei orçamentária, não sejam de execução obrigatória. Sob esse arcabouço, o que torna determinada despesa de execução obrigatória não é a existência de previsão orçamentária, mas sim o fato de haver obrigatoriedade de execução deduzida de diploma normativo.

Despesas discricionárias, portanto, são aquelas cuja execução decorre de um ato de vontade do gestor público, emanado a partir de seus juízos de conveniência ou oportunidade. É o que ocorre, por exemplo, no caso da contratação de um curso de capacitação, da aquisição de computadores e da realização de obras públicas. Em tais casos, não apenas a existência de dotação orçamentária para a realização dessas despesas, como também a sua execução, são atos que defluem da discricionariedade do gestor.

“Despesas obrigatórias”, por sua vez, são aquelas cuja execução resulta do atendimento de condicionantes definidas em legislação específica, e não da discricionariedade do gestor público. Vale notar, nesse mesmo sentido, que a LRF, ao tratar de despesas obrigatórias no art. 17, as definiu como derivadas de atos

normativos e que fixam para o ente público a “obrigação legal de sua execução”. Em que pese a LRF, conforme já antecipado, tratar mais especificamente das despesas obrigatória “de caráter continuado” (em que há obrigação legal de execução por período superior a dois exercícios), a definição geral de despesa obrigatória, nela contida, amolda-se sem controvérsia ao presente caso. Enquadram-se nessa definição, por exemplo, despesas com pessoal, benefícios previdenciários, serviço da dívida (juros e principal) e transferências constitucionais ou legais por repartição de receita.

Feito esse esclarecimento, mas sem qualquer pretensão de esgotar a análise da matéria, que certamente comportaria um estudo à parte, importa ter em mente que a obrigatoriedade de execução da despesa, decorrente de ato normativo, nem sempre prescinde de mediações.

Vejam, em primeiro lugar, algumas situações em que a obrigatoriedade de execução da despesa ocorre de modo mais imediato. No caso de transferências constitucionais por repartição de receitas tributárias, por exemplo, se houver a arrecadação de receitas sujeitas a repartição, e forem atendidos os comandos constitucionais e legais pertinentes, então surge, imediatamente, a obrigatoriedade de execução das despesas pertinentes à repartição. Descabe ao gestor, nesse caso, decidir sobre o mérito da repartição de receitas com entes subnacionais, mediante juízo de discricionariedade. Também é o que ocorre no caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), em que, por força do art. 203, inciso V, da Constituição, é garantido o benefício de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover sua subsistência, nos termos da lei. Nesses moldes, uma vez atendidos os requisitos de acesso ao benefício definidos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), não compete ao gestor público decidir sobre a alocação orçamentária para esse fim e tampouco sobre a sua execução orçamentária e financeira.

Analisemos, agora, um exemplo distinto que ilustra como a análise da despesa obrigatória comporta granularidades. No caso do Programa Bolsa Família, conquanto os benefícios sejam definidos em norma (Lei nº 10.836/2004), o próprio diploma legal estabelece que o Poder Executivo “deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes” (art. 6º, parágrafo único). Nessa situação, considerações políticas à parte, o Poder Executivo dispõe, ao menos em tese, de discricionariedade no tocante à definição dos montantes de alocação orçamentária para esse fim. No mesmo passo, detém a competência de alterar o quantitativo de benefícios e beneficiários do programa para acomodá-los à disponibilidade orçamentária. Nada obstante, a despesa não deixa de ser obrigatória. Afinal, se de um lado a despesa deve ser calibrada na medida da dotação orçamentária disponível, de outro, uma vez fixadas as quantidades de benefícios e beneficiários em ato normativo, não mais compete ao gestor decidir sobre a conveniência e oportunidade de execução da despesa. Por essa razão, as despesas com o Programa Bolsa Família integram as despesas classificadas como “obrigatórias com controle de fluxo”.

Um terceiro caso particular, desta vez associado à hipótese de “leis autorizativas” que dão origem a despesas obrigatórias, diz respeito às despesas com o Programa de Sustentação do Investimento (PSI). De acordo com a Lei nº 12.096/2009, que disciplina o programa, a União foi autorizada a conceder subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, em operações de financiamento contratadas até 31 de dezembro de 2015, para financiamentos no montante de “até” R\$ 452,0 bilhões. Essa lei específica, exigida

como requisito previsto no art. 26 da LRF, por si só não impôs ao Poder Executivo a obrigatoriedade de implementação do PSI. Apenas o facultou a materializar o programa em escala de financiamento não superior ao limite de R\$ 452,0 bilhões. Havia, portanto, margem de discricionariedade para o Poder Executivo realizar ou não a referida política, e na escala que considerasse mais oportuna e conveniente em face dos seus objetivos. Tal mediação, porém, concretizava-se por meio de ato normativo, mais especificamente com a edição de Portaria do Ministério da Fazenda, à qual cabia a regulamentação das demais condições para a concessão da subvenção econômica. A partir desse momento, concedidos os financiamentos com atendimento aos requisitos definidos em Portaria regulamentadora, surgia para a União a obrigatoriedade de execução da despesa destinada à equalização de taxas de juros.

Dado o exposto, ainda que a operacionalização de determinada proposição legislativa dependa da edição de atos normativos secundários, tem-se que, se o simples atendimento aos requisitos neles definidos – independentemente da manifestação de vontade do gestor – representar condição suficiente para que surjam direitos de terceiros e consequente necessidade de execução da despesa, então se trata de proposição que, de forma mediata ou imediata, dá origem a despesa obrigatória.

Em síntese, enquanto no caso da despesa discricionária a necessidade de execução surge por iniciativa do gestor, no caso da despesa obrigatória essa obrigatoriedade decorre, tão somente, do atendimento a requisitos definidos em norma. Como parêntese, vale o registro de que somente as despesas obrigatórias são passíveis de “contingenciamento”, isto é, objeto de limitação de empenho e movimentação financeira. O Anexo III da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 (LDO 2017), por ilustração, contém o atual rol de despesas não passíveis de limitação de empenho por constituírem obrigação constitucional ou legal da União.

No que tange ao alcance mais geral do art. 113, cabe reiterar que o citado dispositivo não traz referência expressa que limite a “despesa obrigatória” nele citada às de natureza “primária”. Consequentemente, temos que o comando em análise também alcança as despesas obrigatórias de natureza “financeira” (ou “não primária”). Afinal, conforme inicialmente consignado na análise do presente dispositivo, embora a tônica do novo regime consista no controle do crescimento das despesas primárias, o principal objetivo do art. 113, de escopo mais abrangente, é zelar pela transparência e responsabilidade fiscal mediante a exigência de mensuração, nas próprias proposições legislativas, dos impactos orçamentários e financeiros delas decorrentes. Voltaremos à análise deste aspecto mais particular ao retomarmos o exemplo do PSI, mais adiante, em maior nível de profundidade.

2.4 Renúncia de Receita

No NRF, conforme já assinalado neste estudo, as renúncias de receita não se limitam às de natureza “tributária”. Tal observação se mostra pertinente porque, no plano infraconstitucional, o art. 14, *caput*, do Código de Conduta Fiscal, exige a estimativa de impacto orçamentário-financeiro na hipótese de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Feita essa observação, destaca-se que não se pretende, aqui, avaliar a plausibilidade de interpretações extensivas do art. 14 da LRF. O que se pretende realçar, tão somente, é que o texto gravado no art. 113 do ADCT não faz qualquer menção a benefício de natureza “tributária”, razão pela qual a expressão “renúncia

de receita”, nele contida, não deve ser interpretada de forma vinculada à redação do art. 14 da LRF, e tampouco de modo restritivo.

Sob essa angulação, importa observar que renúncia de receita é um gênero de três espécies, pois contempla benefícios não apenas de natureza tributária, como também de natureza financeira ou creditícia. Quanto a essa abordagem taxonômica, reproduzimos adiante alguns excertos pertinentes à análise da matéria, extraídos do relatório que acompanhou parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas da União (TCU)², sobre as contas presidenciais de 2015.

3.4 Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

As renúncias de receitas federais alcançaram o montante projetado de R\$ 379,8 bilhões em 2015, assim classificados: R\$ 207,7 bilhões de benefícios tributários, R\$ 64,2 bilhões de benefícios tributários previdenciários e R\$ 107,9 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

[...]

3.4.2 Benefícios Financeiros e Creditícios

[...]

Os benefícios financeiros, conforme definição e metodologia constantes na Portaria 379/2006 do Ministério da Fazenda, alterada pela Portaria MF 57/2013, são desembolsos realizados por meio de equalizações de juros e preços, bem como assunção de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores figuram no orçamento da União.

Conforme o citado normativo, os benefícios creditícios provêm de dispêndios originados de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas, a taxa de juros inferior ao custo de captação ou de oportunidade do governo federal³. (*grifos nossos, de sublinhado*)

De acordo com o entendimento técnico da Corte de Contas, portanto, tanto os benefícios tributários, como os financeiros e creditícios, constituem espécies de renúncias de receitas. Em paralelo, convém observar que, por força do art. 165, § 6º, da Lei Magna, o projeto de lei orçamentária anual deve ser acompanhado de demonstrativo dos efeitos de benefícios tributários, financeiros e creditícios sobre “receitas” e “despesas”. Veremos mais à frente, ao tratar do exemplo relativo ao PSI, como subsídios creditícios e financeiros, em particular, de fato podem repercutir tanto no campo das receitas como no das despesas. Tal simultaneidade de impactos⁴, entendemos, corrobora o acerto do art. 113 em não restringir seu campo de aplicação: (i) à esfera da despesa, em especial à da despesa primária; e (ii) no tocante a renúncias de receitas, às de natureza tributária.

2.5 Estimativa de impacto orçamentário e financeiro

Em desfecho à sessão terminológica deste estudo, avaliemos o significado de “estimativa de impacto orçamentário e financeiro”.

Por princípio republicano e senso de responsabilidade fiscal, há de se ter transparência sobre o custo daquilo que se aprova em lei, a fim de saber se há lastro fiscal para sustentar inovações em políticas públicas.

² Registra-se que o TCU tem a competência para fiscalizar as renúncias de receitas com base no art. 70 da Constituição Federal, disciplinada no art. 1º, § 1º, da Lei 8.443, de 1992.

³ Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república. Tribunal de Contas da União, 2016.

⁴ Eventos conceitualmente simultâneos que, evidentemente, não devem ser confundidos com qualquer espécie de dupla contagem.

Tal exercício, por certo, não se realiza em bases contábeis precisas e rigorosamente completas. Segundo o próprio vocábulo nos informa, “estimativa” não se confunde com exatidão. Trata-se, apenas, de uma aproximação construída a partir de hipóteses, com vistas a dimensionar a ordem de grandeza dos reflexos orçamentários e financeiros das proposições legislativas.

A par dessa característica, tem-se que as estimativas podem ser apresentadas em termos anuais ou plurianuais – idealmente em extensão integral, a ponto de permitir a apuração do custo global de determinada proposição, inclusive a valor presente. Nos termos do art. 17 da LRF, a estimativa de impacto, anualmente desdobrada, deve ter horizonte de três anos. O NRF, por sua vez, não define o lapso temporal a ser utilizado. Em se tratando de boas práticas na gestão dos recursos públicos, entretanto, é salutar que se busque identificar, em bases plurianuais, o custo global associado a cada proposição legislativa.

Em acréscimo, reitera-se que os impactos orçamentários e financeiros podem envolver receitas e despesas como um todo, sejam elas primárias, financeiras, obrigatórias ou discricionárias⁵. Afinal, uma coisa é a natureza da proposição, outra são os impactos gerais delas decorrentes. Veremos como isso pode ocorrer com a análise do exemplo adiante, centrado nas características constituintes do PSI.

2.6 O caso do PSI: análise integrada de despesas primárias, financeiras e renúncias de receitas

Tecidas as considerações de ordem mais conceitual, adentraremos agora no exemplo do PSI, dado que, pelas suas características, tal programa elucida como as estimativas de impacto fiscal podem ser realizadas não apenas de modo plurianual e integral, como também envolver repercussões consideravelmente amplas nas receitas e despesas públicas, inclusive como reflexos de renúncias de receitas oriundas de benefícios de natureza financeira e creditícia.

Convém advertir, todavia, que não se pretende, aqui, reproduzir o que seria algo como uma “avaliação completa” a ser empreendida nas diversas legislações que cercam o PSI. Desse modo, ressalta-se que a presente avaliação é realizada à luz da lógica geral do programa, não sendo individualmente consideradas, por simplificação, as diversas etapas ou parcelas avaliativas que poderiam ter sido identificadas deste a instituição⁶ do PSI, até sua extinção.

Feita essa ressalva, temos o fato de que, segundo informações divulgadas pelo Ministério da Fazenda⁷, o PSI apresenta um custo total, calculado a valor presente, de R\$ 287,4 bilhões⁸. Embora o PSI tenha vigorado de 2009 a 2015, tem-se que os subsídios dele decorrentes – por força de financiamentos já concedidos – irão onerar os cofres públicos até 2060.

⁵ Especialmente se houver mediação para a realização da despesa, tal como ocorre no caso de um concurso público, que precede a realização de despesas obrigatórias.

⁶ Inicialmente autorizado pela Medida Provisória 465, de 29/6/2009, o PSI teria vigência somente até 31/12/2009, com volume de financiamento subvencionável de até R\$ 44,0 bilhões. Posteriormente, diversas outras normas estenderam a vigência do programa, bem como o montante de financiamento subvencionável, que ao final alcançou o valor de R\$ 452,0 bilhões, conforme já citado neste estudo.

⁷ Mais especificamente no “Relatório de Subsídios do Tesouro Nacional ao BNDES e à FINEP”, relativo ao 6º bimestre de 2016, disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/tesouro-publica-relatorio-de-subsidios-ao-bndes-e-a-finep>. Acesso em 9/5/2017.

⁸ Antes das liquidações antecipadas de empréstimos por parte do BNDES, esse custo era estimado em R\$ 323,7 bilhões. Vale o registro de que, em dezembro de 2016, o BNDES antecipou a devolução de R\$ 100,0 bilhões à União.

Esse custo total é composto por duas grandes parcelas: os subsídios financeiros (R\$ 62,4 bilhões) e os creditícios (R\$ 225,0 bilhões), com reflexos tanto sobre receitas como sobre despesas públicas. Sob a ótica de mensuração de resultados fiscais, de fato, os subsídios financeiros representam despesas obrigatórias “primárias”, ao passo que os subsídios creditícios envolvem despesas obrigatórias de natureza financeira, também associadas a renúncia financeira, conforme explicado mais adiante.

Desenvolvimentos taxonômicos à parte, não se deve perder de vista, como ponto de alerta, o quão incompleta seria a estimativa de impacto fiscal do PSI caso fossem consideradas apenas as despesas primárias explícitas decorrentes do programa. Seria desconsiderada, de partida, a maior parcela do custo do PSI, de R\$ 225,0 bilhões relativos aos subsídios implícitos. Como já advertido, o art. 113 do ADCT, para o bem da responsabilidade fiscal, não se restringe a despesas primárias.

Vejamos agora, de modo mais detalhado, porém exemplificativo, como surgem esses custos. Para esse efeito, apresentaremos um exemplo bastante simplificado, elaborado a partir de valores hipotéticos.

Para implementar o programa, União emite títulos para captar R\$ 100 bilhões no mercado ao custo da taxa Selic⁹, de 13% ao ano (valor relativamente próximo aos da época de vigência do PSI). Em seguida, a União disponibiliza esses recursos ao BNDES, à taxa TJLP¹⁰, de 7% a.a. Nessa operação, em um ano a União tem despesas com juros de R\$ 13 bilhões e receitas com juros de R\$ 7 bilhões. O custo anual dessa intermediação, portanto, é de R\$ 6 bilhões, o qual corresponde, materialmente, a uma renúncia de receita.

Ao contrário do que se possa imaginar à primeira, não se está diante de uma despesa com subvenção propriamente dita, mas de uma renúncia de receita. Isso porque, nessa operação, a União abre mão de receber, do BNDES, um retorno de juros que, no mínimo, deveria ser igual ao seu custo de captação¹¹. Dada a natureza dessa operação, terminologicamente tal renúncia é mais precisamente caracterizada como “subsídio creditício”, também chamado de “subsídio implícito”.

Tal subsídio é tido como implícito porque, na Lei Orçamentária Anual (LOA), não há uma rubrica orçamentária específica para suportá-lo. O que ocorre, ao menos no caso específico do PSI, é que esse subsídio está implicitamente contido no valor resultante do confronto entre receitas e despesas. Com efeito, sob a ótica de valores brutos, verifica-se a seguinte situação¹²: (i) de um lado, a União auferir receita financeira oriunda dos juros devidos à União, pelo BNDES, no valor de R\$ 7 bilhões; (ii) de outro, consta na LOA a despesa financeira com juros, no valor de R\$ 13 bilhões, derivada da captação de recursos no mercado pela União. Resta implícito na LOA, portanto, um subsídio creditício de R\$ 6 bilhões.

Na aferição da estimativa do impacto orçamentário e financeiro dessa situação, já seriam identificados dois reflexos até este momento: (i) um aumento anual de receita financeira no valor de R\$ 7 bilhões; e (ii) um aumento anual de despesa obrigatória financeira o valor de R\$ 13 bilhões. Implicitamente, estaria

⁹ Taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic).

¹⁰ A Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), definida pelo Conselho Monetário Nacional, representa o indexador majoritário do custo de captação do BNDES.

¹¹ Ou então do seu “custo de oportunidade” de aplicação, pertinente à avaliação da rentabilidade de ativos, a exemplo do que ocorre no cálculo dos subsídios creditícios relativos aos fundos constitucionais de financiamento.

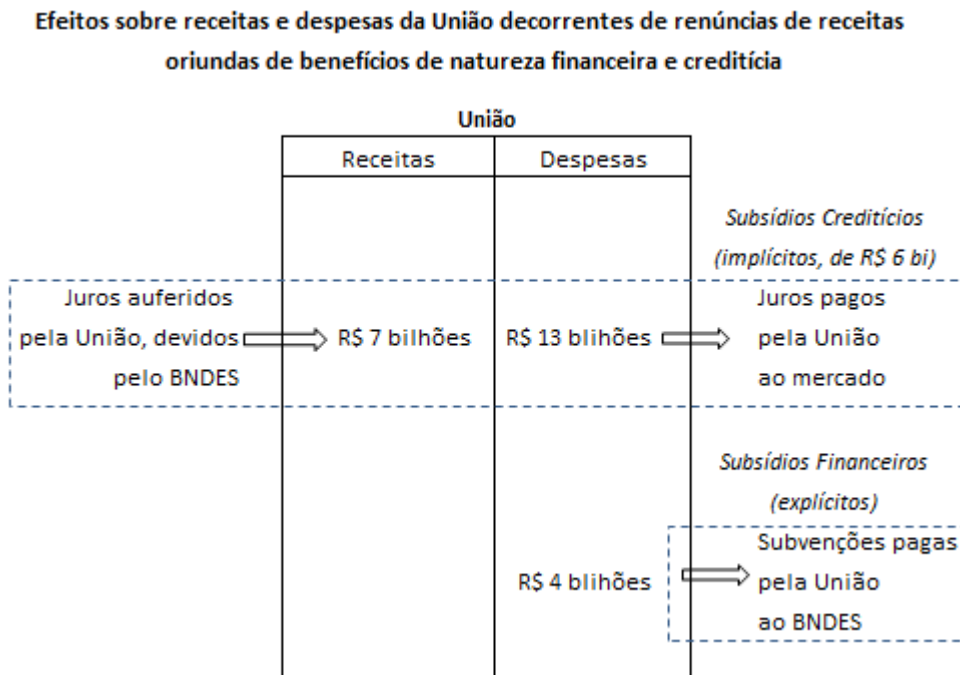
¹² Por simplificação, são consideradas apenas as receitas e despesas efetivas, que modificam o patrimônio do ente. Noutras palavras, não são considerados os fluxos permutativos de constituição ou amortização de dívidas.

presente nessa equação um subsídio creditício de R\$ 6 bilhões, como espécie de renúncia de receita.

Há, por fim, uma terceira implicação fiscal a ser levada em consideração nesse mesmo exemplo.

De posse dos R\$ 100 bilhões disponibilizados pela União, o BNDES passa a conceder financiamentos aos mutuários beneficiários do programa. Pressupondo que esses recursos sejam integralmente utilizados, mediante financiamentos concedidos à taxa de 3% a.a, restaria caracterizada, para o BNDES, a seguinte situação: em um ano, o banco incorreria em despesas com juros de R\$ 7 bilhões (seu custo de captação junto à União) e auferiria receitas com juros de R\$ 3 bilhões (decorrentes da concessão de financiamentos). Para o BNDES, o “prejuízo” anual dessa intermediação, portanto, seria de R\$ 4 bilhões. Ocorre que, como o BNDES é banco público, e não se espera que possa operar sustentavelmente à base de *spreads* negativos, o programa prevê que a União entregue recursos ao BNDES de modo a equalizar a diferença de taxas de juros que dá origem a uma renúncia de receita não do ponto de vista da União, mas do BNDES. Essa entrega de recursos no valor de R\$ 4 bilhões, relativa a subsídios financeiros, é operacionalizada – ao contrário do que ocorre com os subsídios creditícios – mediante ação específica, de subvenção econômica, consignada na LOA (no caso concreto, ação de código “000K”¹³), razão pela qual os subsídios financeiros também são chamados de subsídios explícitos. Tais despesas, conforme inicialmente assinalado, são despesas obrigatórias primárias, e representam a menor parcela do custo do programa.

O gráfico adiante ilustra a consolidação dos efeitos sobre receitas e despesas da União, decorrentes tanto das renúncias de receitas oriundas de benefício de natureza creditícia (subsídios implícitos) como de natureza financeira (subsídios explícitos).



¹³ Subvenção Econômica em Operações de Financiamento no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento e do Programa Emergencial de Reconstrução de Municípios Afetados por Desastres Naturais (Leis nº 12.096, de 2009 e nº 12.409, de 2011).

De todo o exposto, deduz-se, ao encontro da inteligência contida no art. 113 do ADCT, que a estimativa do impacto orçamentário e financeiro de proposições legislativas deve estar atenta aos seus reflexos mais amplos – eventualmente não identificáveis à primeira vista – atinentes ao universo das receitas e despesas, analisadas como um todo.

3 ANÁLISE DE COMPATIBILIDADE E SUSPENSÃO DA TRAMITAÇÃO DE PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA (ART. 114)

Além da exigência da estimativa de impacto orçamentário e financeiro de inovações jurídicas, examinada no tópico anterior, o novo regime também prevê a possibilidade de suspensão da tramitação de proposições legislativas para análise de sua compatibilidade com o novo regime, nos termos do art. 114 do ADCT, *verbis*:

Art. 114. **A tramitação** de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, **será suspensa** por até vinte dias, **a requerimento** de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, **para análise de sua compatibilidade** com o Novo Regime Fiscal. (grifos nossos)

Vale notar que, por previsão expressa do comando constitucional em análise, as medidas provisórias não se sujeitam à suspensão de tramitação, haja vista que disposição em sentido contrário não se coadunaria com os atributos inerentes de urgência e relevância que caracterizam essa espécie legislativa.

Realçado o alcance do art. 114 do ADCT, resta saber qual o significado da “compatibilidade” de proposições legislativas com o novo regime. Na esteira dos entendimentos firmados no âmbito do art. 1º, § 1º, da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados (CFT), pode-se considerar como compatível a proposição que não conflite com as normas do novo regime fiscal.

Desse modo, para saber se determinada proposição é compatível com o novo regime fiscal, deve-se proceder ao cotejamento de todos seus dispositivos com as regras gravadas nos arts. 106 a 114 do ADCT. Havendo algum conflito, a proposição se torna incompatível na ausência de emenda saneadora.

É o que poderia ocorrer, por ilustração, caso determinada proposição tivesse por objetivo a criação de despesa obrigatória em favor de órgão que estivesse em situação de descumprimento de limite individualizado. Nesse caso hipotético, a proposição conflitaria com o disposto no art. 109, inciso VII, do ADCT.

Situações particulares à parte, a primeira regra a ser observada – para efeito de aferição de compatibilidade com o novo regime – diz respeito à observância do objetivo central do novo regime, que é o controle do crescimento da despesa primária.

Assim sendo, se determinada proposição implicar aumento de despesa primária, é necessário saber se esse incremento é compatível com os limites impostos pelo NRF. Noutras palavras, é necessário saber se há margem para ampliação de gastos.

Não há, cabe sublinhar, uma única régua para mensurar essa margem para expansão de despesas. Para o propósito deste estudo, nos utilizaremos, por simplificação¹⁴, da expressão “espaço orçamentário” como indicador de margem para expansão de despesas à luz dos limites individualizados trazidos pelo NRF.

¹⁴ Análise mais abrangente deveria considerar, ainda, as despesas primárias extraorçamentárias que também afetam o resultado primário.

Julgamos, ademais, que tal expressão se mostra mais adequada que “espaço fiscal”, na medida em que esse conceito comporta definições mais amplas na literatura especializada em finanças públicas.

Por “espaço orçamentário” nos referimos, simplesmente, à diferença entre e limites individualizados e autorizações de despesas já constantes da lei orçamentária. Com base nessa acepção, verifica-se que, no exercício de 2017, em regra não há espaço orçamentário para ampliação de despesas primárias. Mais precisamente, à exceção do Poder Executivo e do STJ, constata-se que há espaço orçamentário “negativo” em todos os demais órgãos sujeitos a limite.

Vale registrar, em acréscimo, que os espaços orçamentários negativos, representados por excessos de autorizações orçamentárias em face de limites individualizados, só não caracterizam afronta ao novo regime fiscal porque foram compensados¹⁵ mediante redução equivalente de autorizações orçamentárias do Poder Executivo, com amparo no art. 107, §§ 7º e 8º, do ADCT.

Deve-se ter em mente, portanto, que o espaço orçamentário do Poder Executivo já foi comprometido, de modo que não está disponível para acomodar créditos adicionais, nem servir como margem para adequação orçamentária e financeira de proposições legislativas que impliquem aumento de despesa primária em 2017.

Em resumo, somente o STJ¹⁶ dispõe de espaço orçamentário, em 2017, para ampliação de despesas primárias sujeitas a limite.

Em tal cenário, proposições legislativas que impliquem aumento de despesa primária só podem ser consideradas compatíveis com o NRF se houver o correspondente cancelamento compensatório de despesas primárias, na própria proposição e na mesma proporção dos aumentos pretendidos.

¹⁵ Essa compensação foi materializada pela Portaria 17, de 1/2/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

¹⁶ O espaço orçamentário observado, neste caso, corresponde a R\$ 51,2 milhões.