

## **Informativo Conjunto nº 2/2023**

### **Substitutivo ao PLP nº 93/2023 (Regime Fiscal Sustentável)**

#### **CrITÉrios adotados para aplicação da regra que limita despesas primárias - inclusão/exclusão no teto**

**Brasília, 18 de maio de 2023.**

**Consultores Designados:**

CONOF/CD: Dayson Almeida; Eugênio Greggianin; Márcia R. Moura; Ricardo A. Volpe;

CONLE/CD: Cesar Mattos, Sócrates Arantes T. Filho

# Câmara dos Deputados

Informativo Conjunto nº 2/2023 – Consultoria de Orçamento e Consultoria Legislativa

## I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

Trata-se de solicitação de trabalho do Dep. Cláudio Cajado<sup>1</sup> com o objetivo **explicitar os critérios utilizados na versão preliminar do Substitutivo** ao PLP 93/2023 no que diz respeito às despesas primárias sujeitas aos limites (teto), nos termos do § 2º, do art. 3º do Substitutivo ao PLP 93/2023,

Deve-se assinalar que a existência de um limite para as despesas primárias dos Poderes e órgãos do orçamento fiscal e seguridade social decorre de previsão constitucional (art. 6º, EC nº 126/2022). A lei complementar tem como propósito superar a atual situação deficitária das contas públicas e conter o aumento do endividamento público.

Para tanto, o Substitutivo ao PLP 93/2023 estabelece duas regras fiscais estruturais:

1. A primeira, para promover **resultados primários** crescentes e compatíveis com a sustentabilidade da dívida, nos primeiros anos de vigência da regra, o que caberá à LDO (o PLDO 2024 prevê déficit zero em 2024; 0,5 % do PIB em 2025; e 1 % do PIB em 2026);

2. A segunda para fixar **limites, por Poder e Órgão, para as despesas primárias (teto)**. Neste novo teto, além do IPCA, o limite da despesa pode crescer, em termos reais, na proporção de 70% da variação real da receita, observado o intervalo de 0,6% - 2,5% a.a. A regra é retroalimentada em função do cumprimento ou não do resultado primário do exercício anterior. Caso não seja alcançado o resultado, a proporção de 70% será reduzida para 50%.

## II - CRITÉRIOS GERAIS ADOTADOS PARA DELIMITAR O CONJUNTO DE DESPESAS PRIMÁRIAS SUBMETIDAS AO LIMITE

### II.1 Finalidade e universalidade da regra. Todas as despesas primárias devem ser submetidas ao teto.

O critério de universalidade é comum às regras fiscais, cada qual com sua finalidade. Por exemplo, todas as despesas públicas devem estar autorizadas no orçamento (art. 167, I e II), sem exceções. Do mesmo modo, todas as receitas e despesas primárias devem ser computadas na apuração da meta de resultado primário (LRF, art. 4º).

---

<sup>1</sup> Solicitação de trabalho nº 304/2023.

## **Câmara dos Deputados**

Informativo Conjunto nº 2/2023 – Consultoria de Orçamento e Consultoria Legislativa

Igualmente, todas as despesas com pessoal encontram-se submetidas à regra que limita tais despesas em função da receita corrente líquida (CF, art. 169 e LRF, art. 18).

Assim, de forma similar, a integridade da regra do teto exige que **todas as despesas com impacto primário estejam submetidas ao limite** de crescimento das despesas primárias, o que é compatível com o propósito da norma que é o de controlar as despesas e conter a trajetória ascendente da dívida pública.

### **II.2 O teto não altera o método de correção das despesas obrigatórias.**

Despesas obrigatórias são aquelas cuja necessidade de pagamento decorre de critério estabelecido na legislação. O atual método de correção de cada uma das despesas obrigatórias da União – a exemplo dos benefícios previdenciários e assistenciais, Fundeb, piso da enfermagem, ações e serviços de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino, etc. – **encontra-se definido na Constituição ou em leis específicas. O teto de gastos não altera essa legislação.**

Portanto, **não implica perda de recursos** para o conjunto de despesas obrigatórias, cuja fórmula de reajuste é aquela definida na legislação.

O fato de uma despesa ser obrigatória não justifica, do ponto de vista do equilíbrio fiscal, sua exclusão do teto. As despesas primárias obrigatórias, assim como as discricionárias, comprometem os resultados fiscais e geram endividamento. Se excluídas todas as despesas obrigatórias do limite atual (cerca de R\$ 1,9 trilhões), restaria apenas um limite para as despesas discricionárias (cerca de R\$ 200 bilhões). Perder-se-ia o sentido da própria regra que limita despesa.

### **II.3 O fato de uma despesa ser relevante ou meritória não deve ser critério para exclusão do limite.**

Tampouco é critério de exclusão do limite o mérito ou a relevância de uma despesa. Tanto é assim que todas as despesas com saúde e educação, por exemplo, obrigatórias ou discricionárias, encontram-se submetidas ao teto.

As despesas que se encontram no orçamento da União, ou são obrigatórias, ou necessárias (custeio administrativo) ou relevantes e meritórias. Representam o resultado de uma seleção de prioridades que ocorre durante o processo decisório orçamentário. A relevância de cada despesa pode ser aferida pela dotação alocada em cada programação.

## **Câmara dos Deputados**

Informativo Conjunto nº 2/2023 – Consultoria de Orçamento e Consultoria Legislativa

### **III - CRITÉRIOS DE EXCLUSÃO DA BASE E DO LIMITE**

Observados o princípio geral da universalidade antes referido, quaisquer exceções, caso existirem, devem necessariamente possuir um fundamento lógico, baseado em critérios estritos do ponto de vista fiscal.

A exclusão *a priori* de determinadas despesas quanto à observância de regras fiscais, sem uma razão técnica, quebra a integridade da norma fiscal, cria assimetrias entre despesas submetidas ou não ao limite, e abre precedente para que todas as despesas sejam excluídas da regra.

Diante disso, as exceções mantidas no Substitutivo, ou seja, as despesas que ainda continuam fora do teto, são justificadas da seguinte forma:

#### **III.1 Despesas que decorrem de repartição de receitas que pertencem a outros entes, ainda que arrecadadas pela União**

Trata-se de despesas que **apenas transitam pelo orçamento federal** com base nos princípios da universalidade e do orçamento bruto. O efeito líquido dessa repartição de receita no resultado primário do setor público é nulo, já que receitas e despesas primárias se compensam. Não cabe, portanto, manter este tipo de despesa submetido ao limite.

Ressalte-se que a exclusão alcança **apenas para transferências de recursos que pertencem a outros entes**. Não se aplica, portanto, a todo o universo de despesas da União por conta do conjunto de transferências a estados e municípios.

#### **III.2 Despesas neutras do ponto de vista fiscal.**

A regra que limita a despesa primária não é um fim em si mesmo. Ela existe para conter a despesa primária, e, assim, auxiliar a obtenção de resultados primários, de forma a controlar a trajetória ascendente da dívida. Desta forma, não faz sentido limitar despesas, que, caso impedidas, inibem idêntico montante de receitas primária.

É o exemplo daquelas que decorrem da execução de **doações e convênios** cujos recursos são recebidos para determinado fim. A realização da despesa é condição necessária para receber a fonte de custeio. Inexistindo a despesa, não será obtida a receita.

A execução de tais despesas não afeta o resultado primário e nem agrava o déficit público, já que acompanhadas da respectiva receita (não tributária), o que justifica

## **Câmara dos Deputados**

Informativo Conjunto nº 2/2023 – Consultoria de Orçamento e Consultoria Legislativa

mantê-las fora da base de cálculo e do limite. Ademais, geram incentivos ao aumento da arrecadação.

Também foram consideradas neutras as despesas com o **“encontro de contas” de precatórios e desconto por acordo de recebimento antecipado pelo credor do precatório**. A primeira hipótese se justifica porque obrigações e créditos da União se compensam. E a segunda gera economia para os cofres públicos, além de reduzir os passivos do governo federal.

Outra hipótese de despesas compensadas são aquelas custeadas exclusivamente com **receitas de convênios de instituições de ensino**; ou custeadas com recursos decorrentes de **acordos judiciais ou extrajudiciais para reparação de danos** em decorrência de desastre.

De outra parte, essa exceção não pode ser ampliada para excluir todas as despesas custeadas com receitas vinculadas ou taxas, uma vez que não existe, nestes casos, uma reciprocidade específica entre receita e despesa.

### **III.3 Despesas imprevisíveis, urgentes e relevantes, abertas por crédito extraordinário.**

As regras fiscais ordinárias, de modo geral, são afastadas durante o período de calamidade pública, ocasião em que se aplica o regime fiscal extraordinário, quanto às despesas necessárias ao seu enfrentamento, disposições já devidamente disciplinadas na Constituição e na LRF.

### **III.4 Despesas sazonais que comprometem o limite da Justiça Eleitoral.**

São despesas sazonais que, se não retiradas do limite, teriam impacto significativo no teto específico do órgão do Judiciário. Deve-se observar que as despesas primárias destinadas ao funcionamento normal da Justiça Eleitoral encontram-se incluídas no limite.

## **IV – DESPESAS INCLUÍDAS NO TETO EM FUNÇÃO DOS CRITÉRIOS ADOTADOS**

Ressalte-se, preliminarmente que, diante dos critérios enumerados acima, o **fato de determinada despesa ter constado da lista de exclusões da EC nº 95/2016 (limite**

## Câmara dos Deputados

Informativo Conjunto nº 2/2023 – Consultoria de Orçamento e Consultoria Legislativa

em vigor) não foi considerado determinante na definição do rol de despesas excluídas do teto no Substitutivo do PLP 93/2023. Com efeito, determinadas despesas excepcionadas pela EC 95/2016 passaram a integrar o limite proposto, justamente por não serem abrangidas pelos critérios de exclusão já explicitados.

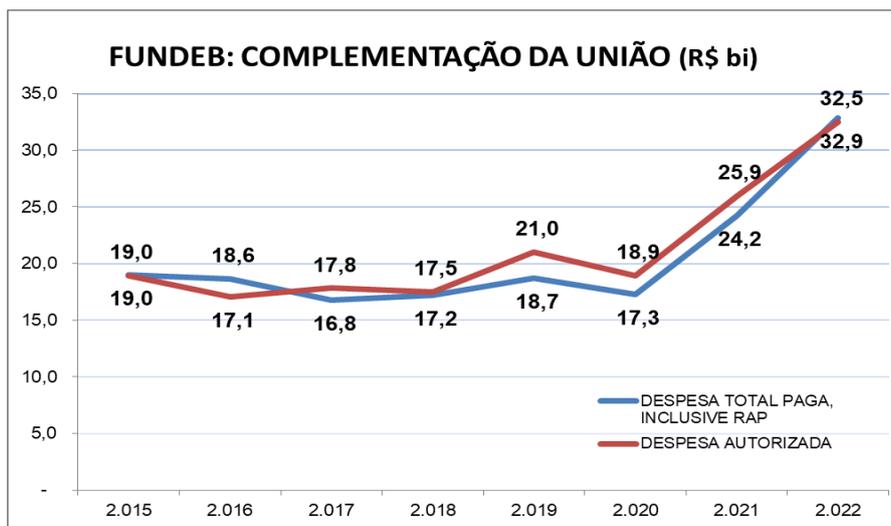
### IV.1 - Complementação do FUNDEB

Anteriormente à EC nº 108/2020, a complementação da União ao Fundeb (que seria temporária) equivalia a, no mínimo, 10% dos recursos totais dos Fundos no âmbito dos Estados e do Distrito Federal.

Por meio da referida EC, o Fundeb<sup>2</sup> foi perenizado, com previsão de ampliação da complementação da União, nos termos do caput do art. 60 do ADCT<sup>3</sup>, em, no mínimo:

- 12% (doze por cento), em 2021;
- 15% (quinze por cento), em 2022;
- 17% (dezesete por cento), em 2023;
- **19% (dezenove por cento), em 2024;**
- **21% (vinte e um por cento), em 2025;**
- **23% (vinte e três por cento), em 2026.**

Os valores autorizados e pagos (inclusive restos a pagar), desde 2015, encontram-se ilustrados no gráfico seguinte.



<sup>2</sup> O Fundeb tem como propósito a assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 211, § 1º).

<sup>3</sup> Ver incisos IV e V do caput do art. 212-A, da Constituição Federal, e incisos IV a VI do caput do art. 60 do ADCT.

## **Câmara dos Deputados**

Informativo Conjunto nº 2/2023 – Consultoria de Orçamento e Consultoria Legislativa

Tendo em conta a lógica adotada para delimitar o teto de gastos, no contexto do Substitutivo ao PLP 93/2023, as despesas do Fundeb, ainda que meritórias e de natureza obrigatória, não foram excluídas, passando a ser incorporadas à base e ao limite. Isso porque não derivam de repartição de receita, nem são imprevisíveis, e também não se enquadram como despesas neutras do ponto de vista fiscal. A complementação do Fundeb (17% para 2023) corresponde aproximadamente a R\$ 40 bilhões.

Contudo, para evitar que a inclusão da complementação da União ao Fundeb entre as despesas que serão submetidas ao limite de gastos tenha algum potencial de restrição fiscal, foi incluído, no § 8º do Substitutivo, a previsão de ampliação dos limites do Poder Executivo na medida do crescimento das complementações (de 17% para 19%, 21% e 23%) antes mencionados.

Reitere-se, por relevante, que a inclusão das despesas com o Fundeb no teto de gastos não traz qualquer reflexo sobre os parâmetros de crescimento da despesa, uma vez que a própria Constituição estabeleceu tais balizas.

### **IV.2 - Complementação ao piso dos profissionais de enfermagem**

O piso da enfermagem foi inicialmente previsto pela EC nº 124, de 14.07.2022, que acresceu os §§12 e 13 ao art. 198 da Constituição com a possibilidade de lei federal fixar piso para a categoria. Em seguida, a Lei nº 14.434, de 2022, fixou, efetivamente, o piso em comento<sup>4</sup>.

Ainda no exercício de 2022, foi promulgada a EC nº 127, de 22.12.2022, que determinou competir à União, nos termos da lei, prestar a assistência financeira para o cumprimento dos pisos salariais. Contudo, apenas em 2023, com a aprovação do PLN 5, de 2023, foi autorizada dotação específica de cerca de R\$ 7 bilhões para destinação de recursos para atendimento da assistência financeira prevista pela EC supracitada.

Portanto, **trata-se de despesa obrigatória e de caráter continuado**, que deve ser arcada com recursos da União. Como despesa federal primária, decorrente de determinação constitucional, deve se sujeitar às normas estatuídas pelo regime fiscal, assim como as demais despesas federais não abrangidas pelos critérios de exceção adotados no Substitutivo.

---

<sup>4</sup> Em setembro de 2022, o STF deferiu cautelar na ADI 7222 para suspender os efeitos da Lei nº 14.434/2022 até que fossem esclarecidos os impactos para os entes federados com a criação do piso da categoria.

## **Câmara dos Deputados**

Informativo Conjunto nº 2/2023 – Consultoria de Orçamento e Consultoria Legislativa

Há que se ressaltar que **a sujeição ao teto não compromete os recursos necessários ao atendimento do piso da enfermagem**, obrigação que consta da Constituição. Nesse sentido, o Substitutivo acrescenta o § 6º para determinar que o limite do Executivo considere a **despesa anualizada** com essas transferências, aumentando-se a base inicial.

“§ 6º O cálculo do limite do Poder Executivo de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverá considerar a despesa anualizada das transferências aos fundos de saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na forma de assistência financeira complementar para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, de acordo com o disposto nos §§ 12 a 15 do art. 198 da Constituição Federal, vedada a dupla contabilização dos mesmos valores”.

Deve-se ressaltar que todas as despesas de saúde da União se encontram submetidas ao teto. E igualmente, todas as despesas com pessoal destinadas a servidores da União. Não faz sentido, portanto, excluir do teto apenas os repasses para a complementação do piso salarial dos demais entes.

### **IV.3 - Fundo Constitucional do Distrito Federal**

As despesas com o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), instituído pela Lei nº 10.633/2002, atendem o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. Essas despesas se destinam a segurança<sup>5</sup>, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos.

A obrigação, contudo, recai sobre o Poder Executivo da União, uma despesa primária que deve ser considerada dentro do limite de crescimento de despesas do Poder Executivo.

**As despesas do FCDF não se enquadram como repartição de receita** da União, diferentemente das transferências constitucionais excluídas do teto. Os seus recursos sequer são transferidos para os cofres do ente distrital, como ocorre com o FPE e o FPM, por exemplo. O FCDF é um fundo federal, unidade orçamentária do orçamento da União.

Cabe ressaltar que, no regime fiscal proposto pelo Substitutivo ao PLP 93/2023, as despesas com organização e manutenção do TJDF e MPDF estão sujeitas aos limites do teto, assim como consta na vigência da EC nº 95/2016. De modo semelhante, as

---

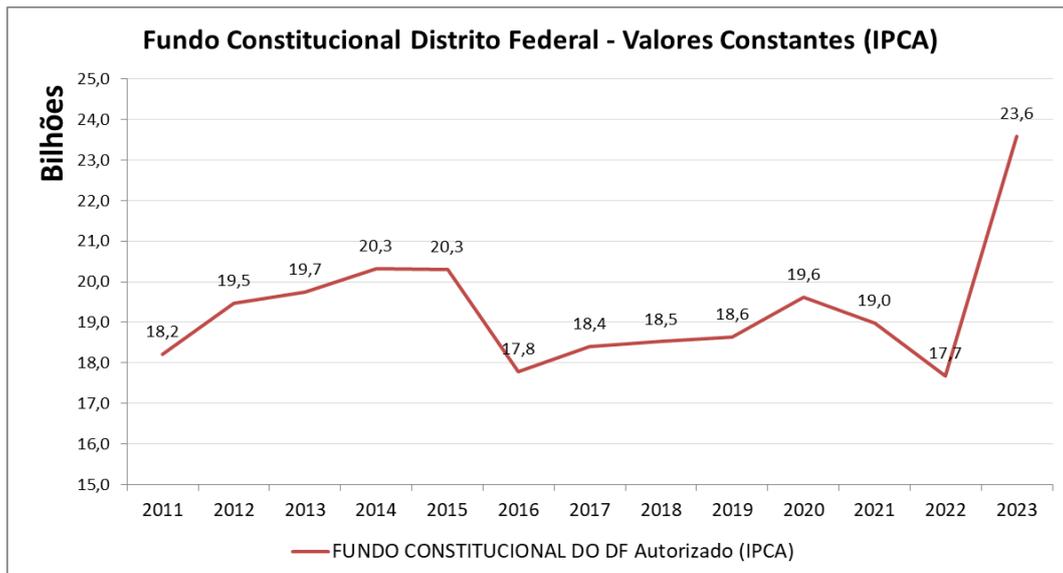
<sup>5</sup> Organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal.

# Câmara dos Deputados

Informativo Conjunto nº 2/2023 – Consultoria de Orçamento e Consultoria Legislativa

despesas com pessoal da União, o que inclui os servidores da área de segurança - polícias federal, rodoviária federal, penal, legislativa, etc. - encontram-se submetidas ao limite do Poder Executivo.

De acordo com a Lei 10.633/2002, a partir de 2003, inclusive, o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF foi de R\$ 2,9 bilhões, corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida – RCL da União. Os valores autorizados ao fundo desde 2011 encontram-se ilustrados no gráfico seguinte.



Assim, com o propósito de harmonizar o critério de crescimento real da despesa do FCDF com o sistema de referência aplicável ao conjunto das demais despesas primárias da União, o Substitutivo aplicou aos aportes da União ao FCDF, a partir de 2025, a **mesma regra de crescimento da União**, nos seguintes termos:

Art. 14. A Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º. Entre 2003 e 2024, inclusive, o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF será de R\$ 2.900.000.000,00, corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida – RCL da União.

.....

Art. 2º-A. A partir de 2025, inclusive, o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF, equivalerá às dotações constantes da Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2024, corrigidas anualmente pela variação do limite da despesa primária do Poder Executivo da União estabelecido pela lei complementar de que trata o art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, ou de outra lei complementar que vier a substituí-lo.” (NR).

## **Câmara dos Deputados**

Informativo Conjunto nº 2/2023 – Consultoria de Orçamento e Consultoria Legislativa

Essa mudança, pontue-se, traz ganhos do ponto de vista da gestão dos recursos do FCDF, ao permitir maior previsibilidade na projeção dos valores à sua disposição, que deixam de variar de acordo com a flutuação da receita corrente líquida, conforme ilustrado no gráfico anterior.

### **IV.4 - despesas com aumento de capital de empresas estatais não financeiras e não dependentes;**

As despesas com aumento de capital de empresas estatais não financeiras e não dependentes são despesas primárias como qualquer outra, e encontram-se dentro do limite global do Executivo. Portanto, tem impacto primário, e devem ser incluídas no orçamento e nas regras fiscais.

## **IV - CONCLUSÕES**

**Todas as despesas primárias devem ser submetidas ao teto.** A necessidade de aplicação universal é intrínseca ao conceito de quaisquer regras, sob pena de perda de integridade. Assim como ocorre com a regra que exige que todas as despesas sejam autorizadas na lei orçamentária, ou que todas sejam igualmente computadas no cálculo da meta de resultado fiscal.

**A submissão de uma despesa obrigatória ao teto não altera o seu método de correção.** O atual método de correção das despesas obrigatórias da União encontra-se definido na Constituição ou em leis específicas. A regra que limita o crescimento das despesas primárias não altera a legislação vigente.

**O fato de uma despesa ser relevante não deve ser critério para exclusão do limite.** Observe-se que todas as despesas que se encontram no orçamento da União, ou são obrigatórias, ou estritamente necessárias (custeio administrativo) ou relevantes e meritorias. Todas as despesas do orçamento já representam o resultado de uma seleção de prioridades, ou seja, igualmente relevantes. Se excluída uma despesa por essa razão, todas poderiam se valer do mesmo argumento.

**As exceções adotadas no Substitutivo foram justificadas com base em critérios objetivos do ponto de vista técnico-fiscal, quais sejam:** a) despesas que decorrem de repartição de receitas que pertencem a outros entes; b) despesas neutras do ponto de vista fiscal; c) despesas imprevisíveis, urgentes e relevantes, abertas por crédito extraordinário; e, d) despesas sazonais da Justiça Eleitoral.

## **Câmara dos Deputados**

Informativo Conjunto nº 2/2023 – Consultoria de Orçamento e Consultoria Legislativa

Com relação à **complementação da União ao Fundeb e ao piso da enfermagem**, tais despesas, ainda que de natureza obrigatória e relevantes, além de previstas na Constituição, integram o orçamento da União e tem impacto primário como qualquer outra, tanto que seu crescimento contribuiu para resultados fiscais desfavoráveis.

Devem assim se sujeitar ao conjunto de regras fiscais (inclusão no orçamento, resultado primário, regra de ouro, regra do teto), não se vislumbrando fundamento para sua exclusão do teto.

A inclusão dessas despesas no teto de gastos **não traz implicações na sua forma de correção**, uma vez que a própria Constituição estabeleceu os parâmetros para tanto.

**Excluir as despesas com o piso de enfermagem do teto cria uma assimetria** entre os servidores dos demais entes com as despesas destinadas aos servidores da União. Estas, além de estarem incluídas no teto, sujeitam-se aos eventuais gatilhos em caso de descumprimento da meta,

Portanto, adotados os critérios do Substitutivo, as despesas com o Fundeb, o piso da enfermagem e o FCDF devem integrar o limite de gastos para a União.

Esses são os subsídios.