

Informativo Conjunto nº 3/2023

Substitutivo ao PLP nº 93/2023

(Regime Fiscal Sustentável)

FCDF - Fundo Constitucional do Distrito Federal

Inclusão das despesas do FCDF no limite de despesas da União. Harmonização e isonomia no crescimento do FCDF com o regime aplicável às despesas da União

Brasília, 23 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 3/2023 – Consultoria de Orçamento e Consultoria Legislativa

I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

Trata-se de solicitação de trabalho do Dep. Cláudio Cajado¹ com o objetivo explicitar os critérios utilizados no Substitutivo ao PLP 93/2023 que: a) Incluiu as despesas do Fundo Constitucional do Distrito Federal no limite aplicável ao Poder Executivo da União; b) igualou e harmonizou o crescimento anual das transferências ao FCDF com o regime aplicável às despesas da União.

A lei complementar, em atendimento à EC nº 126/23 e ao art. 163 da Constituição, tem como propósito **superar a atual situação deficitária das contas públicas e conter o aumento do endividamento público.**

Ao fixar **limites, por Poder e Órgão, para as despesas primárias (teto)**, determinou que as despesas podem crescer, em termos reais (acima do IPCA), 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).

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.

¹ Solicitação de trabalho nº 323/2023.

Câmara dos Deputados

Informativo Conjunto nº 3/2023 – Consultoria de Orçamento e Consultoria Legislativa

II.2 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.

III - CRITÉRIOS DE EXCLUSÃO DA BASE E DO LIMITE

Observados os princípios e os critérios gerais do item anterior, as exceções, caso existirem, devem seguir critérios técnicos estritos e bem definidos. A exclusão *a priori* de determinadas despesas quanto à observância de regras fiscais, sem um fundamento plausível, fragiliza a regra fiscal e cria assimetrias entre despesas submetidas ou não ao limite.

Assim, do ponto de vista estritamente técnico, justifica-se, em especial, as **despesas com transferências 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 igual a zero. Não cabe, portanto, manter este tipo de despesa submetido ao limite.

Ressalte-se que a exclusão é **apenas para transferências de recursos que pertencem a outros entes**. Não deve atingir, portanto, o universo de despesas realizadas com transferências a estados e municípios.

IV – INCLUSÃO DO FCDF NO TETO

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 em vigor**) **não foi determinante na definição do limite do Substitutivo do PLP 93/2023.**

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 segurança², bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos.

Constituição Federal:

Art. 21. Compete à União: (...)

XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios;

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;

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

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

Cabe observar que, no regime fiscal proposto pelo PLP e pelo Substitutivo ao PLP 93/2023, as despesas com organização e manutenção do Poder Judiciário, Ministério Público do Distrito Federal estão e continuam sujeitas aos limites do teto (EC nº 95/2016).

Ademais, **todas as despesas com pessoal da União**, o que inclui os servidores da área de segurança - polícia federal, rodoviária federal, penal, legislativa, etc. - e saúde **encontram-se submetidas ao limite do Poder Executivo.**

² 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 3/2023 – Consultoria de Orçamento e Consultoria Legislativa

V - ISONOMIA DO MÉTODO DE CORREÇÃO DAS DESPESAS DA UNIÃO

Com o propósito de harmonizar o critério de crescimento real da despesa do FCDF com o sistema de referência do regime sustentável aplicável ao conjunto das demais despesas primárias da União (inclusive as obrigatórias, como as das áreas de saúde, educação e segurança, por exemplo), o Substitutivo aplicou aos aportes da União ao FCDF, a partir de 2025, a mesma regra de crescimento, 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).

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.

Mesmo sob o parâmetro da RCL, existem períodos em que as despesas do FCDF caem. Portanto, a mudança traz ganhos do ponto de vista do planejamento e da gestão dos recursos do FCDF, ao permitir maior previsibilidade na projeção dos valores, que deixarão de variar negativamente de acordo com a flutuação da receita corrente líquida, lembrando que, na regra do regime fiscal sustentável, mesmo havendo queda na receita, haverá um mínimo de crescimento real (além do IPCA) equivalente a 0,6%. Deve-se observar que as receitas tributárias crescem, de modo geral, com o PIB. E que o crescimento médio do PIB nacional no período de 1996-2022 foi de 2,16%, compatível com o limite máximo de 2,5% do regime fiscal sustentável.

Vale mencionar, especialmente, que **a modificação empreendida pelo Substitutivo alinha-se a entendimento do Tribunal de Contas da União** que, em 2018, ao julgar o TC 019.364/2017-2, que trata de solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, asseverou:

essa forma de reajuste do valor de aporte ao Fundo [pela variação da RCL] não condiz com a atual política fiscal, especialmente considerando o Novo Regime estabelecido pela Emenda Constitucional 95, que limitou o crescimento

Câmara dos Deputados

Informativo Conjunto nº 3/2023 – Consultoria de Orçamento e Consultoria Legislativa

das despesas da União com base no IPCA (Acórdão TCU 2.938/2018-Plenário³) (grifamos).

Para o Tribunal,

o crescimento futuro das despesas do Fundo deveria se basear no mesmo modelo, por ser mais responsável fiscalmente e ajudaria a limitar a expansão dos gastos de pessoal do DF, e não na variação da receita corrente líquida (grifamos)

A Corte de Contas, então, recomendou ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e à Casa Civil que:

avaliem a possibilidade e a necessidade do estabelecimento de nova metodologia a respeito da correção dos aportes de recursos a serem repassados pela União em substituição à correção anual pela variação da receita corrente líquida da União, prevista no art. 2º da Lei 10.633/2002

Por fim, é imperioso ressaltar que, conforme demonstrado a seguir, **não possuem respaldo** informações veiculadas na imprensa⁴, segundo as quais a regra de correção proposta pelo Substitutivo traria uma perda de R\$ 12 bilhões para o FCDF nos próximos anos.

A regra proposta pelo Substitutivo para atualização dos valores destinados ao FCDF, **caso estivesse em vigor ao longo da última década, teria resultado em um orçamento mais elevado para o fundo, em 2022**, conforme se depreende da tabela abaixo.

Tabela 1 – FCDF – Regra Atual x Substitutivo (2012-2022)

| Valor autorizado FCDF (R\$ bilhões correntes) – Regra Atual (Lei 10.633 - RCL) vs regra Substitutivo ao PLP 93 | | |
|---|------------------------|--|
| | Lei 10.633/2002 | Substitutivo ao PLP 93/2023⁽¹⁾ |
| 2012 | 9,97 | 9,23 |
| 2013 | 10,69 | 10,72 |
| 2014 | 11,66 | 11,58 |
| 2015 | 12,40 | 12,77 |
| 2016 | 12,02 | 13,57 |
| 2017 | 13,22 | 12,50 |
| 2018 | 13,69 | 14,10 |
| 2019 | 14,30 | 14,23 |
| 2020 | 15,70 | 14,69 |
| 2021 | 15,86 | 17,40 |
| 2022 | 16,27 | 18,14 |

(1): Considerando IPCA jul/jun e crescimento real da despesa derivado do crescimento efetivo da receita.

³ Disponível em: <http://tiny.cc/r0b7vz>

⁴ Ver, a esse exemplo: <https://www.correiobraziliense.com.br/opinia0/2023/05/5096323-visao-do-correio-fcdf-garante-pacto-federativo.html>

Câmara dos Deputados

Informativo Conjunto nº 3/2023 – Consultoria de Orçamento e Consultoria Legislativa

Ademais, projetando-se o valor para o orçamento do FCDF até o ano de 2030, com base no histórico do crescimento real da RCL (regra atual), cotejada à perspectiva de variação do limite para o órgão com base nos parâmetros do Substitutivo, tem-se que os montantes que resultam desse exercício comparativo são praticamente idênticos.

Com efeito, em 2030, a diferença entre os montantes seria de apenas 1%: enquanto a dotação do fundo, segundo os critérios da Lei 10.633/2002, alcançaria R\$ 35,2 bilhões, a regra de correção do Substitutivo ao PLP 93/2023 levaria o orçamento do fundo a cerca de R\$ 35,0 bilhões.

Tabela 2 – FCDF – Regra Atual x Substitutivo - Projeção 2024 -2030

| | Valor projetado FCDF (R\$ bilhões correntes) – regra Atual (Lei 10.633 - RCL) vs regra Substitutivo ao PLP 93 | |
|------|--|--|
| | Lei 10.633/2002 ⁽¹⁾ | Substitutivo ao PLP 93/2023 ⁽²⁾ |
| 2024 | 25,0 | 25,0 |
| 2025 | 26,5 | 26,4 |
| 2026 | 28,0 | 27,9 |
| 2027 | 29,7 | 29,5 |
| 2028 | 31,4 | 31,2 |
| 2029 | 33,3 | 33,0 |
| 2030 | 35,2 | 35,0 |

(1): Considerando variação da RCL de 5,9% (média do período de 2012 a 2022)

(2): Adotado IPCA anual de 4,5% e crescimento real da despesa de 1,26% a.a. (com base na média do crescimento real da receita no período de 2012 a 2022)

IV - CONCLUSÕES

Diante do exposto, conclui-se:

- a) As despesas primárias destinadas ao FDCF **devem estar submetidas ao teto;**
- b) O fato de uma despesa ser obrigatória, ou relevante / meritória, não deve ser critério para exclusão do limite. 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;
- c) **As exceções adotadas no Substitutivo foram justificadas** com base em critérios objetivos do ponto de vista técnico-fiscal, em especial quanto ao fato de decorrerem de repartição de receitas que pertencem a outros entes, o que não é o caso do FCDF; o fato de constar como exceção na EC 95/2016 não é determinante;

Câmara dos Deputados

Informativo Conjunto nº 3/2023 – Consultoria de Orçamento e Consultoria Legislativa

- d) A alteração do método de correção das despesas do FCDF (art. 14 do Substitutivo), a partir de 2025, teve o propósito de harmonizar o critério de crescimento real dessas despesas com o sistema de referência, ou seja, possibilitar isonomia das despesas do GDF com o conjunto das demais despesas primárias da União (inclusive TJDF e MPDF);
- e) **Referida alteração é consentânea com recomendação do Tribunal de Contas da União** (Acórdão TCU 2.938/2018-Plenário), que asseverou que **o reajuste do valor de aporte ao Fundo pela variação da RCL não condiz com a atual política fiscal** da União, em que a despesa é corrigida pela variação do IPCA;
- f) A mudança do método de correção das despesas do FCDF trará **maior estabilidade e previsibilidade**, modulando variações, de modo que nos momentos de queda da RCL os recursos destinados ao FCDF não terão perdas, como ocorreu no passado recente;
- g) A proposta pelo Substitutivo **não traz perda para o FCDF**. Na simulação efetuada, **caso a nova regra estivesse em vigor ao longo da última década, teria resultado em um orçamento mais elevado para o fundo**, em 2022;
- h) Ademais, **projetando-se** o valor para o orçamento do FCDF até o ano de 2030, com base no histórico do crescimento real da RCL (regra atual), cotejada com base nos parâmetros do Substitutivo, tem-se que os **montantes que resultam desse exercício comparativo são praticamente idênticos**.

Esses são os subsídios.