

Análise dos Vetos ao Projeto de Lei Complementar nº 200/2023 – Novo Marco Fiscal

Consultores:

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

Brasília, setembro/2023

© 2019 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.

SUMÁRIO

Sumário

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	2
II. CONTINGENCIAMENTO DE INVESTIMENTOS LIMITADO AO PERCENTUAL APLICADO AO CONJUNTO DAS DEMAIS DISCRICIONÁRIAS (ART. 7º, § 3º).....	5
III. VETO AO DISPOSITIVO QUE IMPEDIA A LDO DE DISPOR SOBRE A EXCLUSÃO DE DESPESAS DA APURAÇÃO DA META DE RESULTADO (ART. 11, § 7º).....	14

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS / RESUMO

1. Esta Nota, solicitada pelo **Deputado CLÁUDIO CAJADO**, contempla subsídios para fins de apreciação dos vetos do Chefe do Poder Executivo a dispositivos da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, que “ Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico”.
2. O Regime Fiscal Sustentável¹ - RFS revoga o chamado “novo regime fiscal” implantado pela EC nº 95, de 2016 (teto de gastos), conforme previsto na EC 126/2022.
3. Foram dois os dispositivos vetados:
 - a) o primeiro dispositivo (art. 7º, § 3º) estabelecia que, na hipótese de contingenciamento (acionado para garantir o cumprimento das metas), as despesas com investimento² do Poder Executivo somente poderiam ser reduzidas na mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias; e,
 - b) o segundo (art. 11, § 7º) proibia a LDO de dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social.
4. Os vetos relacionam-se, respectivamente, com a garantia de cumprimento de resultados fiscais e com o seu dimensionamento, possuindo implicações opostas do ponto de vista de sua aderência ao regime fiscal denominado sustentável.

¹ Também denominado Novo Marco Fiscal, ou Novo Arcabouço Fiscal.

² De acordo com o § 4º do art. 12 da Lei nº 4.320/64, “classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.”

5. O propósito da lei complementar, nos termos do art. 163 da CF, é o de garantir uma gestão fiscal sustentável, ou seja, capaz de **conter o aumento do endividamento público**³. A contenção e a estabilização da relação dívida/PIB, por sua vez, depende de diversos fatores⁴. No que importa à política fiscal, a questão central pode ser resumida na **obtenção de uma trajetória de resultados fiscais suficientes para conter o crescimento da relação dívida/PIB**. Tais resultados, de forma simplificada, devem convergir ao montante correspondente ao valor da relação dívida/PIB multiplicado pela diferença entre a taxa real de juros e a taxa de crescimento do PIB.
6. Assim, o § 2º do art. 1º da LC 200/2023 determina que os resultados fiscais estabelecidos nas LDOs devem ser planejados e executados de modo a **manter a dívida pública em níveis sustentáveis**.
7. Diante do elevado déficit atual, o PLDO 2024 fixou como centro da meta de resultado o valor correspondente a 0% do PIB (resultado primário nulo) em 2024. E, de forma indicativa, prevê superávit primário de 0,5% do PIB em 2025 e de 1% do PIB em 2026.
8. Além do necessário esforço para aumentar a arrecadação, a obtenção de resultados fiscais conta com a ajuda das disposições da lei complementar que limitam o crescimento real das despesas primárias a 70% da variação real da receita de cada exercício, observado o intervalo de 0,6% a 2,5% (vide art. 4º da LC 200/2023). Além disso, encontram-se previstas várias **medidas de ajuste** com o propósito de compensar eventual desvio ou frustração no cumprimento dos resultados fiscais, seja de exercícios anteriores (vide art. 6º) ou também durante a execução do orçamento do exercício (art. 7º - contingenciamento).
9. A restrição ao contingenciamento dos investimentos, objeto do primeiro dispositivo vetado, dificulta o cumprimento das metas durante a execução, em caso de frustração de receitas ou aumento de despesas obrigatórias. Não se pode equiparar investimentos e obras com custeio⁵ (atividades essenciais do Estado). Da análise promovida concluímos que **o veto se mostra em consonância com o escopo do regime fiscal sustentável**. A base líquida real de despesas com GND 3 passíveis de contingenciamento é muito menor do que a base aparente (bruta). O dispositivo objeto de veto (§ 3º do art. 7º), ao impor o mesmo percentual de contingenciamento (investimentos *versus* custeio) aplicável sobre a base bruta, além de engessar a gestão orçamentária e financeira, aumentará sensivelmente o **risco de não cumprimento da meta fiscal** durante a execução. Serão exigidos percentuais de redução do saldo de custeio⁶ incompatíveis com o atendimento dos pisos constitucionais e com a

³ Criando condições para a redução dos juros e para o crescimento econômico.

⁴ Tudo o mais constante, a relação dívida/PIB aumenta de forma proporcional à taxa real de juros e é inversamente proporcional ao crescimento econômico.

⁵ Segundo o § 1º do art. 12 da Lei 4.320/64, "classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis. "

⁶ Após excluídos o atendimento dos pisos constitucionais e o valor mínimo de funcionamento da administração pública.

continuidade de serviços públicos. Vale lembrar que, **desde 2005, os limites de contingenciamento na administração federal encontram-se fixados por órgão, respeitando-se a autonomia na repartição por Grupo Natureza de Despesa** (Outras Despesas Correntes, Investimento e Inversões Financeiras).

10. Saliente-se que as **emendas impositivas (custeio e investimento) já contam com a garantia do contingenciamento proporcional, aplicada inclusive por autor da emenda.**
11. O segundo veto, ao contrário, não se mostra **compatível com os fundamentos do regime fiscal sustentável.** Permitir que as LDOs possam abater determinadas despesas da apuração da meta fragiliza o espírito da regra fiscal, reduz a transparência da gestão e cria precedente que tende a ser ampliado ao longo dos anos, como ocorreu em período passado.
12. A seguir são apresentadas, para cada dispositivo vetado, as razões alegadas pelo Presidente da República bem como a análise e os subsídios técnicos desta Consultoria para a apreciação da matéria.

II. CONTINGENCIAMENTO DE INVESTIMENTOS LIMITADO AO MESMO PERCENTUAL APLICADO AO CONJUNTO DAS DEMAIS DISCRICIONÁRIAS (ART. 7º, § 3º)

II.1 DISPOSITIVO VETADO

“§ 3º Na hipótese de limitação de empenho e pagamento de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), as despesas de investimentos, no âmbito do Poder Executivo federal, poderão ser reduzidas em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.”

II.2 RAZÕES DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que, na hipótese de limitação de empenho e pagamento de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), as despesas de investimentos, no âmbito do Poder Executivo federal, poderiam ser reduzidas em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que **amplia a rigidez dos processos de gestão orçamentária, com impacto potencial sobre despesas essenciais da União.**” (Grifo nosso)

II.3 ANÁLISE DA CONSULTORIA

13. O veto incidiu sobre o dispositivo (art. 7º, § 3º) que limitava o contingenciamento dos investimentos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.
14. As razões apresentadas mostraram-se sucintas diante da importância do tema do ponto de vista da garantia de cumprimento da meta fiscal prevista no novo marco fiscal.
15. **O dispositivo vetado no contexto das disposições da lei complementar.** O dispositivo vetado (art. 7º, § 3º) integra o capítulo V da lei complementar 200/2023 (arts. 6º e 7º) que trata das **medidas de ajuste fiscal** voltadas a corrigir desvios e garantir a obtenção de resultados fiscais planejados.
16. As medidas de ajuste fiscal no sentido amplo - o conjunto de providências voltadas à obtenção de resultados fiscais fixados na LDO - incluem, em especial, a fixação de um teto para as despesas primárias, as limitações ao aumento das despesas obrigatórias quando a meta é descumprida e também a obrigatoriedade do contingenciamento durante a execução do orçamento.

17. O controle e o monitoramento do cumprimento das metas são realizados tanto em relação à meta do exercício anterior quanto àquela do exercício em curso.
18. **Descumprimento da meta do exercício anterior.** De acordo com o art. 6º da LC 200/2023, sem prejuízo de outras providências, caso haja descumprimento da meta do exercício anterior deve-se aplicar automaticamente as seguintes prescrições:
- a) redução do parâmetro que limita o crescimento real da despesa⁷, que passa de 70% para 50% da variação real da receita (vide art. 5º da lei);
 - b) aplicação das vedações previstas nos incisos I a X do art. 167-A (limite o aumento de despesas obrigatórias), que poderão ser promovidas de forma seletiva e escalonada conforme preceituado no art. 6º.
19. **Garantia de cumprimento da meta durante o exercício.** O contingenciamento é a medida de ajuste que garante a obtenção da meta durante a execução orçamentária. Corresponde ao mecanismo tradicional de limitação de empenho e pagamento de despesas discricionárias. Também pode ser acionado, quando necessário para cumprir o limite das despesas primárias (teto) em caso de aumento de despesa obrigatória.
20. **Meta obrigatória versus facultativa. O papel do contingenciamento.** Até a entrada em vigor da Lei Complementar nº 200/2023 a legislação vigente (art. 9º da LRF) **não previa a hipótese de descumprimento da meta** durante a execução orçamentária. Assim, sempre que fosse verificado nos relatórios bimestrais⁸ risco de não cumprimento da meta - seja em função de estimativa de frustração de receita ou de elevação de despesas obrigatórias -, era o agente responsável obrigado a promover limitação de despesas discricionárias, **no montante necessário e suficiente para a recomposição da trajetória**. Não havia um limite que pudesse preservar as funções básicas da administração em situações de necessidade de maior contingenciamento, sendo a alteração da meta, por meio de projeto de lei, a única solução alternativa.
21. **Alteração do mecanismo do contingenciamento.** Na proposta original do governo (PLP 93/2023) o contingenciamento havia sido considerado **facultativo**⁹. Paralelamente, admitia-se que a meta fiscal poderia ser descumprida; nesse caso, a providência seria a

⁷ Observado o parâmetro mínimo de crescimento real de 0,6% e máximo de 2,5%.

⁸ O monitoramento da meta fiscal prevista para o exercício é feito no final de cada bimestre, o que exige a publicação de relatórios a cargo do Poder Executivo, fixando-se os limites de empenho e pagamento aplicáveis a todos os demais Poderes e órgãos autônomos. A apuração dos montantes de contingenciamento considera a atualização dos parâmetros macroeconômicos que serviram de base para as projeções e as novas estimativas de receitas e das despesas primárias de execução obrigatória.

⁹ De acordo com a Mensagem: “9. A forma de apuração da meta de resultado primário também recebe alguns aperfeiçoamentos. A avaliação atualizada das estimativas de receitas e despesas para fins de cumprimento da meta passa a ser feita no fim dos meses de março, junho e setembro, sem prejuízo das avaliações extemporâneas quando necessário. Mais importante é a mudança da lógica de contingenciamento, **que passa a ser facultativo**, como forma de se evitar que políticas importantes deixem de ser continuadas por conta de frustrações às vezes pontuais de receitas (grifo nosso).

obrigação do Poder Executivo enviar ao Congresso Nacional, até 31 de maio do exercício seguinte, mensagem “com as razões do descumprimento e as medidas de correção”, sem maiores detalhes.

22. Nesse contexto, em face dessa controvérsia estabelecida sobre o tema, o Relator propôs uma solução intermediária em relação às duas hipóteses então posicionadas: contingenciamento a qualquer custo (manutenção da legislação anterior) *versus* contingenciamento facultativo (proposto no PLC 93/2023). Para tanto, manteve o contingenciamento como ato obrigatório, porém preservando um “nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública”.
23. A própria lei complementar fixou o parâmetro do que seria o nível mínimo necessário, qual seja, 75% do valor autorizado para as despesas discricionárias na lei orçamentária, do que resultou a redação que consta do art. 7º da LC 200/2023:

Art. 7º Não configura infração à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o descumprimento do limite inferior da meta de resultado primário, relativamente ao agente responsável, desde que:

I - tenha adotado, no âmbito de sua competência, as medidas de limitação de empenho e pagamento, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública; e

II – não tenha ordenado ou autorizado medida em desacordo com as vedações previstas nos arts. 6º e 8º desta Lei Complementar.

§ 1º Na hipótese de Estado de calamidade pública de âmbito nacional, aplica-se o disposto no art. 167-B da Constituição Federal e no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

§ 2º O nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública é de 75% (setenta e cinco por cento) do valor autorizado na respectiva lei orçamentária anual.

§ 3º Dispositivo Vetado (§ 3º Na hipótese de limitação de empenho e pagamento de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), as despesas de investimentos, no âmbito do Poder Executivo federal, poderão ser reduzidas em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.)

24. Observe-se que continua mantida a redação do caput do art. 9º da LRF que trata da necessidade de limitar o empenho e pagamento para recompor a trajetória da meta durante o exercício. No entanto, o art. 7º da LC nº 200/2023 deixa de configurar como infração à lei complementar o descumprimento da meta, atendidas as condições ali previstas.
25. O agente, para não ser responsabilizado, além de observar as vedações previstas nos arts. 6º e 8º da LC nº 200/2023 (controle do aumento das despesas obrigatórias), *deve*

promover o contingenciamento diante do risco de descumprimento da meta. Porém, preservando-se o “nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública”. Assim, mesmo na pior hipótese - elevada frustração de receita e/ou aumento de despesas obrigatórias -, o contingenciamento máximo exigível será de até 25% das despesas discricionárias, já que um montante equivalente a 75% dessas despesas foi considerado incomprimível (nível mínimo). Atingido esse nível o contingenciamento passa a ser facultativo. Mesmo que a meta prevista em lei (LDO) não seja cumprida, não será o agente responsabilizado, porque a ilicitude foi afastada (não configura infração).

26. **A baliza incluída na lei complementar (limite de 75% da discricionária) teve o propósito de proteger o núcleo de despesas correntes (discricionárias) relacionadas às atividades que garantem funcionamento regular da administração pública**, o que inclui as funções essenciais do Estado. Ainda que “discricionárias”, são de difícil compressão. A lei complementar não definiu exatamente o que são despesas “necessárias ao funcionamento regular da administração pública”, o que deverá ser melhor esclarecido nas LDOs. Tratando-se de “funcionamento”, esse núcleo **não inclui os projetos e investimentos em geral**.
27. **Investimentos no contexto do regime fiscal sustentável**. O dispositivo vetado (§ 3º do art. 7º) foi incluído durante a tramitação do projeto na Câmara, após a apresentação do texto inicial pelo Relator. Teve o propósito de estender para o investimento, no caso de contingenciamento, a mesma proteção concebida originalmente para as despesas essenciais de custeio. Assim, os investimentos se beneficiariam com a mesma salvaguarda concebida e justificada na origem apenas para as despesas com manutenção de atividades diretamente relacionadas com o princípio da continuidade da administração pública, evitando-se o colapso da máquina administrativa.
28. Ocorre que a inserção desse requisito adicional - limitação dos investimentos no mesmo percentual das demais discricionárias - **alterou o sentido do dispositivo original cujo propósito era preservar um núcleo mínimo de despesas correntes** (mínimo existencial da administração pública). Ademais, representou uma **mudança de foco** da lei complementar, uma vez que não se trata propriamente a um instrumento de sustentabilidade fiscal. Ao contrário, aumenta a rigidez orçamentária e, como veremos, dificulta de forma sensível a obtenção da meta fiscal durante a execução em caso de frustração de receita e/ou aumento das despesas obrigatórias.
29. **Dos investimentos**. É verdade que o projeto de lei complementar enviado pelo Executivo já continha alguma disciplina acerca dos investimentos, porém com repercussão fiscal distinta. O art. 5º vinculava o **excesso da meta**¹⁰ ao aumento dos

¹⁰ De fato, o PLP original (art. 5º) criava um incentivo no caso de obtenção de resultado primário superior ao do limite superior da banda, podendo o excesso ser utilizado para ampliação de investimentos no exercício seguinte. Essas despesas não seriam incorporadas à base de cálculo dos limites posteriores, nem consideradas para o valor mínimo de investimentos (0,6% do PIB) e no cálculo da meta de resultado primário. A proposta foi mantida no Substitutivo do Relator (vide art. 9º da Lei nº 200/2023), limitando-se, no entanto, a ampliação dos investimentos ao valor de até 70% do excesso do resultado em relação à meta.

investimentos, e o art. 6º criava um **piso para a programação dos investimentos**¹¹. As duas iniciativas foram acatadas e aperfeiçoadas pelo Relator. Contudo, **em ambos os casos, o impacto fiscal é compensado, seja de forma prévia ou concomitante.**

30. No primeiro caso, o excesso de resultado é um incentivo que compensa e retribui previamente o aumento dos investimentos no ano seguinte. E, no segundo caso, a compensação decorre do fato de que o piso estabelecido (0,6% do PIB estimado no PLOA) deve ser programado e conformar-se de antemão (desde a elaboração do orçamento) à meta definida na LDO. Diferente é o sentido do dispositivo vetado (§ 3º do art. 7º), cujo efeito prático é reduzir a probabilidade de o gestor cumprir a meta durante a execução.

31. **Despesas com custeio versus Investimento. Razões do tratamento diferenciado.** Não se pode equiparar despesas de custeio com as despesas com investimento (e inversão financeira) do ponto de vista de sua natureza, essencialidade e da capacidade de absorver contingenciamentos.

32. A possibilidade de redução das despesas correntes é menor do que a dos investimentos. A base de cálculo *real* das despesas de custeio é bem menor da *aparente*, já que várias despesas são incomprimíveis. Limitar o percentual de contingenciamento dos investimentos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias (inclui despesas correntes) criará uma situação de impasse durante a execução, a depender do montante necessário para a recondução da meta à trajetória esperada. **Diante da dificuldade de se reduzir o custeio (despesas correntes discricionárias), aumentará a pressão para alterar a meta da LDO, ou simplesmente será descumprida (acionando-se os gatilhos).**

33. A execução dos investimentos e obras de maior porte mostra-se em geral mais complexa do que a realização de despesas com custeio, porque depende de um cronograma plurianual e, frequentemente, da necessidade de inscrição em restos a pagar. No custeio, a necessidade de pagamento ocorre como regra no mesmo exercício. As inúmeras situações práticas enfrentadas indicam que a melhor alternativa do ponto de vista fiscal é permitir aos gestores flexibilidade para definir a melhor priorização de despesas e distribuição do esforço fiscal em caso de necessidade de limitação.

34. No campo das despesas discricionárias, as despesas correntes abrangem tanto o custeio administrativo voltado ao funcionamento dos Poderes, órgãos e entidades, bem como inúmeras políticas públicas continuadas, inclusive despesas da saúde e educação submetidas ao piso constitucional (ainda que classificadas como discricionárias).

¹¹ Também foi mantida, com aperfeiçoamentos, a proposta do governo (art. 6º do PL) de preservar um valor mínimo de investimento (programação não inferior ao da LOA 2023). A nova redação consta do art. 10 da Lei Complementar. O investimento do projeto e da lei orçamentária anual não será inferior ao montante equivalente a 0,6% (seis décimos por cento) do PIB estimado no respectivo projeto.

35. **Exemplos de programações que contemplam GND 3 – Outras Despesas Correntes.** O Anexo 1 à presente Nota mostra um extrato, em ordem decrescente de valor, das principais dotações discricionárias por programa de governo. A seguir, um rol exemplificativo das **principais ações orçamentárias** que integram tais programas:

- ✓ Todas as ações necessárias ao funcionamento regular dos órgãos e unidades orçamentárias de todos os Poderes e órgãos da União, civis e militares.
- ✓ Farmácia popular.
- ✓ Atenção primária à saúde (formação e provisão de profissionais).
- ✓ Auxílio-gás dos brasileiros.
- ✓ Concessão de bolsas de estudo no ensino superior.
- ✓ Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica
- ✓ Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica
- ✓ Rede Sarah.
- ✓ Auxílios Financeiros a Estudantes.
- ✓ Subvenções Sociais e Subvenções Econômicas.
- ✓ Concessão de Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural (Lei nº 10.823, de 2003)
- ✓ Pagamentos no âmbito do Seguro de Crédito à Exportação
- ✓ Pleitos Eleitorais.
- ✓ Relações e Negociações bilaterais.
- ✓ Exames e Avaliações da Educação Básica.
- ✓ Manutenção e Operação dos Partidos Políticos.
- ✓ Apoio à Residência em Saúde.
- ✓ Ações de Proteção Social Especial, etc.

36. **Não se trata de uma questão de privilégio.** A necessidade de tratamento distinto atribuído ao item custeio em relação aos investimentos é evidenciado desde a elaboração do orçamento. Presume-se, diante do princípio da economicidade e da continuidade da administração pública, ao menos em relação às despesas voltadas à gestão e manutenção dos órgãos e entidades, que as mesmas já se encontram em nível adequado, e que cortes mais profundos comprometem o funcionamento do serviço público.

37. Os investimentos, no âmbito da administração pública, são orçados depois de atendidas as despesas obrigatórias e o custeio necessário e indispensável ao funcionamento da administração (ainda que classificado como despesa discricionária). Aliás, o próprio conceito de prioridade (políticas públicas prioritárias) estabelecido no anexo próprio da LDO 2023 encontra-se condicionado ao atendimento prévio das **despesas obrigatórias** e as de **funcionamento** dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, o que demonstra a relevância do custeio da máquina pública no contexto do processo orçamentário.

38. Portanto, as despesas discricionárias de custeio são distintas daquelas destinadas a investimento, não fazendo sentido obrigar o gestor a adotar o mesmo percentual de contingenciamento.

39. A dificuldade de se fazer cortes nas despesas correntes é reconhecida, inclusive por ocasião da tramitação do projeto de lei orçamentária no Congresso Nacional, quando os

percentuais de cortes no item custeio (GND 3) são, via de regra, inferiores àqueles permitidos no GND 4 (Investimento) e GND 5 (Inversão Financeira).

40. A propósito, vale lembrar que a alínea “a” do art. 33 da Lei 4.320/64, ao tratar da elaboração da lei do orçamento, já protegia as despesas de custeio contra cortes em favor de emendas, nos seguintes termos:

Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

a) alterar a dotação solicitada para **despesa de custeio**, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta; (grifo nosso)

41. **Flexibilidade ao gestor.** Desde muito tempo **não existe no âmbito da administração federal limites distintos de empenho e pagamento entre GNDs**, ou entre projetos e atividades, no contexto das despesas discricionárias submetidas a contingenciamento. Os limites são fixados de forma global, cabendo aos órgãos definir a programação específica que deve ser contingenciada diante de cada realidade. Se derrubado o veto (art. 7º, § 3º), perde-se essa flexibilidade de escolha, o que limitará a possibilidade de contingenciamento.

42. A restrição imposta ao Poder Executivo, no exercício de sua prerrogativa exclusiva de executar a lei orçamentária e definir as despesas que devem ser contingenciadas, pode vir a ser considerada atentatória ao princípio constitucional da **reserva de administração**.

43. De fato, em caso de frustração da receita ou aumento de despesas obrigatórias, a vinculação levaria à obrigatoriedade do Poder Executivo de promover redução desproporcional de despesas correntes (vide exemplo nos itens seguintes). A falta de flexibilidade pode vir a ser considerada como contrária ao princípio de separação de poderes, na medida em que invade competências. Em alguns casos, um maior contingenciamento no custeio poderia exigir uma reformulação severa da estrutura administrativa interna dos órgãos e unidades do Poder Executivo.

44. **Exemplo que demonstra por que a flexibilidade é necessária.** Para melhor elucidar os argumentos apresentados a seguir uma simulação, com números aproximados, da aplicação prática do art. 7º, § 3º (vetado), caso venha a adquirir vigência. Adota-se como ponto de partida para avaliar o efeito da aplicação do contingenciamento a base das despesas discricionárias distribuídas por GND como consta do PLOA 2024.

Tabela 1 - Projeto de Lei Orçamentária para 2024 – Em R\$ bilhões

Todos os Poderes e Órgãos - Orçamento Fiscal e Seg. Social

GRUPO NATUREZA DE DESPESA	R\$ bi
3 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	119,7
4 - INVESTIMENTO	55,1
5 - INVERSÕES FINANCEIRAS	13,2
9 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA (Emendas)	37,9
Total	225,8

Fonte: PLOA 2024.

45. Vamos supor a hipótese de necessidade de um contingenciamento de R\$ 22,6 bilhões, equivalente a 10% das despesas discricionárias (R\$ 225,8). Caso aplicada a regra que limita o contingenciamento dos investimentos em até a mesma proporção das demais discricionárias, e supondo-se um bloqueio linear nos Grupos 5 (Inversões Financeiras) e Reserva de Contingência (Emendas), o dispositivo vetado (§ 3º do art. 7º), se tornado vigente, imporá uma limitação máxima de investimentos de R\$ 5,5 bi (10%), mesmo percentual a ser aplicado ao conjunto das demais despesas discricionárias.
46. Caberia assim uma limitação de cerca de R\$ 12 bilhões no custeio (GND 3 - ODC), também 10 %. Tem-se assim, à primeira vista, a **falsa impressão de que a regra linear estaria propiciando um tratamento isonômico ou equilibrado** na distribuição do esforço fiscal entre os grupos GND 3 (custeio em geral) *versus* GND 4 - Investimento.
47. Ocorre que uma análise mais detida das despesas discricionárias com GND 3 (base total R\$ 119,7 bilhões) previstas no PLOA 2024 mostra que **em sua maior parte são incompressíveis**. E que, excluídas tais despesas da base (vide na tabela seguinte a coluna “e”), vai-se perceber que o percentual real de limitação calculado a partir do saldo líquido (coluna “f”) (despesas com GND 3 descontadas aquelas consideradas incompressíveis), como demonstrado na tabela 2, **alcança 62 %**, muito superior ao percentual de limitação que recai nos demais grupos.
48. A primeira exclusão nas despesas discricionárias (custeio e investimento) corresponde às despesas destinadas aos pisos constitucionais de saúde e educação. Ainda que discricionárias, seu montante não pode ser contingenciado. Na tabela (vide coluna c) excluímos da base R\$ 50,6 bilhões no GND 3 e R\$ 16 bilhões no GND 4¹².
49. Ademais, deve-se excluir também do Grupo GND 3 - Outras Despesas Correntes discricionárias o que se considera um **limite mínimo de despesas com “custeio administrativo”**. O PLOA 2024 estima um total de R\$ 62,8 bilhões para o custeio administrativo, no conceito STN-SOF¹³. São despesas que “constituem a base para a prestação de serviços públicos e compreendem gastos correntes relativos a apoio administrativo, energia elétrica, água, telefone, locação de imóveis, entre outros”. Para fins da simulação do que seria o núcleo incompressível desse custeio administrativo (“mínimo existencial”), dentro de Outras Despesas Correntes, adotamos o parâmetro da lei complementar (75%), de modo que foi estimado em 75% x R\$ 62,8 bilhões, ou seja 49,9 bilhões.
50. Assim, deduzidas as despesas dos pisos constitucionais e também esse montante mínimo, restariam apenas R\$ 19,2 bilhões como *base fática* do GND 3, e não R\$ 119,7 bilhões (base teórica). Também foram deduzidas do Investimento - GND 4 as despesas com piso constitucional, restando R\$ 39,1 bilhões. Manteve-se, para fins desta

¹² No que tange às despesas com GND 4 - investimentos, R\$ 10,8 bilhões são em ASPS (Ações e Serviços Públicos de Saúde) e R\$ 5,2 bilhões em MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino). Excluindo-se os investimentos para cumprimento dos mínimos constitucionais, restaria um investimento passível de contingenciamento de R\$ 39,1 bilhão.

¹³ <https://paineldecusteio.economia.gov.br/>

simulação, um contingenciamento linear de 10 % no Grupo Inversões Financeiras e Reserva de Contingência - Emendas impositivas.

Tabela 2 - PLOA 2024 - Simulação de contingenciamento

Em R\$ bilhões

GND - Grupo Natureza de Despesa	Dotação PLOA 24 - Base teórica	% Limitação Linear	Limitação	(-) Piso Constitucional	(-) Custeio administrativo mínimo	Base Fática (Líquida)	% Limitação s/base líquida
	(a)		(b)	(c)	(d)	(e)= a-c-d	(f)=b/e
3 - Outras Despesas Correntes	119,7	10%	12,0	50,6	49,9	19,2	62%
4 - Investimentos	55,1	10%	5,5	16,0	0,0	39,1	14%
5 - Inversões Financeiras	13,2	10%	1,3	0,0	0,0	13,2	10%
9 - Reserva de Cont. (emendas)	37,9	10%	3,8	0,0	0,0	37,9	10%
Total Discricionária	225,8	10%	22,6	66,6	49,9	109,3	10%

Fonte: PLOA 2024

51. Ao se calcular o montante contingenciado por GND com a respectiva básica fática (que difere da base teórica/aparente) observa-se uma grande discrepância nos percentuais. Isso porque, como visto, a maior parte do GND 3 corresponde a atividades incomprimíveis (pisos e custeio administrativo mínimo), de modo que para alcançar o montante a ser contingenciado segundo o que prevê o dispositivo vetado seria necessária uma **limitação de 62%** sobre a base líquida passível de limitação, enquanto a limitação dos investimentos seria de 14%. A aplicação do § 3º do art. 7º gera essa distorção.
52. Portanto, diante da evidente dificuldade de promover contingenciamento elevado sobre as despesas remanescentes de custeio (vide listagem dos programas em **Anexo**), a vigência do § 3º do art. 7º (caso o veto seja derrubado) aumentará a probabilidade de descumprimento da meta e/ou implicará maior pressão para que seja alterada (LDO).
53. **Contingenciamento das emendas.** Vale, por fim, lembrar, quanto às emendas individuais e de bancada impositivas, que o montante a ser contingenciado é fixado no § 18 do art. 166 da Constituição. Ou seja, os montantes destinados às emendas impositivas, sejam destinados a despesas correntes, investimento ou inversão financeira, continuam com a proteção de **somente poderem ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias**. Complicador adicional, em caso de derrubada do veto, será a aplicação e operacionalização da restrição imposta pelo dispositivo no conjunto das emendas, o que deve ser melhor avaliado.
54. **O papel da LDO na estipulação de ressalvas no contingenciamento.** Deve-se salientar ainda que, de acordo com a LRF (§ 2º do art. 9º), as ressalvas ao contingenciamento são remetidas para a disciplina na LDO. Essa disposição não foi alterada, o que permite que sejam previstas situações específicas sempre que julgadas relevantes, inclusive quanto à exclusão de investimentos considerados prioritários.

55. Conclui-se, em vista do limite legal e fático de redução das despesas com custeio - haja vista a existência de pisos constitucionais e de um nível mínimo de custeio administrativo para o funcionamento do Estado - que a derrubada do veto reduz a probabilidade de cumprimento da meta durante a execução orçamentária. Ademais, **reforçam-se as ineficiências alocativas ao preservar do contingenciamento despesas cujo cronograma de execução podem não chegar ao estágio de pagamento dentro do próprio exercício**, caso comum dos investimentos plurianuais, em detrimento de atendimento de outras políticas públicas, resultando em ampliação do chamado “empocamento de recursos”.

III. VETO AO DISPOSITIVO QUE IMPEDIA A LDO DE DISPOR SOBRE A EXCLUSÃO DE DESPESAS DA APURAÇÃO DA META DE RESULTADO (ART. 11, § 7º)

III.1 DISPOSITIVO VETADO

Art. 11 do Projeto de Lei Complementar na parte em que altera o § 7º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000

“§ 7º A lei de diretrizes orçamentárias não poderá dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social.”

III.2 RAZÕES DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que a lei de diretrizes orçamentárias não poderia dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que a lei de diretrizes orçamentárias é o diploma competente, nos termos da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, para estabelecer e gerir as metas de resultado fiscal. A exclusão de despesa do cômputo da meta de resultado primário deve representar uma medida excepcional e, por esse motivo, deve ter autorização expressa na lei de diretrizes orçamentárias.

Em especial, a Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022, prevê que não será contabilizado na meta de resultado primário o impacto decorrente do disposto nos § 11 e § 21 do art.

100 da Constituição Federal, referentes a operações com precatórios. Essas transações podem ser vantajosas para o contribuinte e para a União, resultando, contudo, em impacto primário, seja pelo lado da receita ou da despesa. Portanto, a sanção do dispositivo inviabilizaria a realização de tais operações, reduzindo a eficiência econômica na gestão fiscal.”

III.3 ANÁLISE DA CONSULTORIA

56. O veto incidiu sobre o dispositivo (art. 11, § 7º) que vedava a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

57. O critério de universalidade é comum às regras fiscais e aos orçamentos públicos. A finalidade da regra fiscal que fixa resultados primários é conter e estabilizar a relação dívida/PIB. Portanto, idealmente, todas as receitas e despesas primárias devem ser computadas na sua apuração.

58. A exclusão de determinadas despesas primárias para fins de cômputo do cálculo do resultado primário estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias (“acima da linha”) não é suficiente para descaracterizar a despesa como primária, uma vez que considerada na apuração realizada pelo Banco Central (“abaixo da linha”). A possibilidade de excluir despesas do cômputo do cálculo do resultado primário da LDO aumenta a diferença entre a apuração do resultado fiscal realizada pelo Tesouro e pelo Banco Central, procedimento que não reflete a boa prática fiscal.

59. Nos termos do Regime Fiscal Sustentável, a apuração do resultado primário e da relação entre a DBGG e o PIB deve ser realizada pelo Banco Central do Brasil (art. 2º § 4º da LC 200/2023). De acordo com a nova lei complementar, a meta será considerada cumprida se o resultado primário do Governo Central apurado pelo Banco Central do Brasil for superior ao limite inferior do intervalo de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 5º § 3º da LC 200/2023).

60. A exclusão *a priori* de determinadas despesas da apuração da meta fiscal é bastante criticada em função da perda de transparência na gestão fiscal. Além de não ter efeitos práticos para o cálculo do resultado, conforme estabelecido na LC 200/ 2023, fragiliza o controle e cria privilégios e assimetrias entre despesas submetidas ou não à meta.

61. Conforme consta do relatório apresentado pelo Deputado Cláudio Cajado ao PLP nº 93/2023, a inclusão do dispositivo em tela tinha por finalidade “assegurar que as metas de resultado primário sejam realistas (...) veda-se a prática da exclusão de despesas das metas que aconteceu durante a vigência do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).”

62. A criação de mecanismos na LDO que excepcionam determinadas despesas da apuração da meta fiscal não é novidade. A LDO de 2006 excluiu da meta R\$ 3 bilhões em favor dos projetos do PPI (Plano Piloto de Investimento) e respectivos restos a pagar. Em 2009 o valor da redução alcançou R\$ 15,57 bilhões. Em 2010 a LDO excluiu 28,9 bi em favor do PAC, respectivos restos a pagar e excesso de meta do ano anterior. Em 2014 o montante reduzido chegou a R\$ 67 bilhões (PAC e desonerações). Em 2015, a LDO estabeleceu a última meta de resultado primário positiva, porém permitia reduções da meta decorrentes de frustração de receita de concessões e ainda do pagamento de passivos de até R\$ 57 bilhões. Depois de 2016 as metas primárias definidas na LDO passaram a estabelecer compromissos com déficits máximos volumosos, dispensando a necessidade de outras exclusões do cômputo da meta até 2021. A partir deste último ano, a despeito das metas deficitárias, voltou-se a permitir exclusões de despesas específicas para efeito de apuração do cumprimento da meta de resultado primário.
63. A Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO/2023), no seu § 2º do art. 2º, prevê que não será contabilizado na meta de resultado primário o impacto decorrente do disposto nos § 11 e § 21 do art. 100 da Constituição Federal, referentes a operações com precatórios (encontro de contas e deságio por antecipação). O mesmo artifício consta do PLDO para 2024, encaminhado antes da sanção da Lei Complementar nº 200/23.
64. A possibilidade de excluir despesas para aferimento do cumprimento da meta primária reduz a previsibilidade dos objetivos econômicos a serem perseguidos. A meta primária é um sinalizador da política fiscal e só será efetiva como tal se o compromisso expresso for crível. Em caso de necessidade e/ou conveniência de gasto excepcional superior, seria mais transparente e realista a fixação, de partida, de meta menos ambiciosa, ou a alteração legislativa para a redução da meta primária, evidenciando-se os custos e impactos da política pretendida.

ANEXO 1 – PLOA 2024 – Outras Despesas Correntes (GND 3)/Programa

R\$ bilhões

Programa	PLOA 24
0032 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo	19,49
5113 - Educação Superior: Qualidade, Democracia, Equidade e Sustentabilidade	13,14
5111 - Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade	10,77
0033 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Judiciário	7,74
5117 - Qualificação da Assistência Farmacêutica no Sistema Único de Saúde	6,08
5121 - Gestão, Trabalho, Educação e Transformação Digital na Saúde	5,59
5119 - Atenção Primária à Saúde	4,90
5133 - Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome	4,55
2308 - Consolidação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – SNCTI	4,51
5118 - Atenção Especializada à Saúde	3,75
6112 - Defesa Nacional	3,36
5112 - Educação Profissional e Tecnológica que Transforma	2,83
5131 - Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	2,56
5122 - Saúde Indígena	2,47
0909 - Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	2,40
2320 - Moradia Digna	2,18
0034 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Legislativo	2,08
1144 - Agropecuária Sustentável	2,00
5120 - Pesquisa, Desenvolvimento, Inovação, Produção e Avaliação de Tecnologias em Saúde	1,85
2324 - Inovação nas Empresas para uma Nova Industrialização	1,39
0911 - Operações Especiais - Remuneração de Agentes Financeiros	1,21
2316 - Relações Internacionais e Assistência a Brasileiras e Brasileiros no Exterior	1,21
0031 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério Público	1,07
5116 - Segurança Pública com Cidadania	1,01
2318 - Gestão de Riscos e de Desastres	0,82
6114 - Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios	0,76
2314 - Previdência Social: Promoção, Garantia de Direitos e Cidadania	0,67
2801 - Neoliberalização, Ambiente de Negócios e Participação Econômica Internacional	0,59
2310 - Promoção do Trabalho Decente, Emprego e Renda	0,58
4105 - Defesa da Democracia e Segurança Jurídica para Inovação em Políticas Públicas	0,49
2305 - Comunicações para Inclusão e Transformação	0,47
5125 - Direito à Cultura	0,46
2306 - Política Nuclear	0,40
5123 - Vigilância em Saúde e Ambiente	0,34
2321 - Recursos Hídricos: Água em Quantidade e Qualidade para sempre	0,33
1191 - Agricultura Familiar e Agroecologia	0,32
6111 - Cooperação da Defesa para o Desenvolvimento Nacional	0,32
2301 - Transformação do Estado para a Cidadania e o Desenvolvimento	0,30
3108 - Segurança Viária	0,28
5126 - Esporte para a Vida	0,25
2315 - Política Econômica para o Crescimento e Desenvolvimento Socioeconômico Sustentável e Inclusivo	0,24
2302 - Defesa Agropecuária	0,21
Demais Programas	3,76
TOTAL	119,71