

## COMENTÁRIOS SOBRE A PEC DO TETO DOS GASTOS PÚBLICOS APROVADA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: NECESSIDADE E CONSTITUCIONALIDADE DA MEDIDA

*Paulo Springer de Freitas<sup>1</sup>*

*Francisco Schertel Mendes<sup>2</sup>*

### 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo analisar a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 55, de 2016, que institui o Novo Regime Fiscal, e o Substitutivo à PEC apresentado no Parecer do Deputado Darcísio Perondi, aprovado na Câmara dos Deputados e remetido ao Senado Federal, onde o texto se encontra agora em apreciação.

Entendemos que a proposta é bem-vinda. Houve severa deterioração das contas públicas nos últimos anos e um forte ajuste fiscal se faz necessário. Mesmo reconhecendo que, com probabilidade bastante elevada, haverá corte de gastos sociais e de outros benefícios, entendemos que a comparação relevante não deve ser entre o Brasil após eventual aprovação da PEC e o Brasil antes dessa aprovação, mas entre o (hipotético) Brasil pós PEC e um Brasil (igualmente hipotético) sem PEC. Nessa comparação, o País ficará melhor com a aprovação do Novo Regime Fiscal. Há dúvidas, contudo, se somente a limitação dos gastos pela inflação será suficiente para fazer trazer a dívida pública para uma trajetória sustentável.

**Também não se vislumbra na PEC nº 55, de 2016, disposição que viole alguma das cláusulas pétreas previstas no § 4º do art. 60 da Constituição, o que indica a inexistência de óbice, do ponto de vista da constitucionalidade material, para o exame e a eventual aprovação das medidas constantes da proposta.**

<sup>1</sup> Consultor Legislativo do Senado. Mestre e Doutor em Economia. Professor do Programa de Mestrado em Economia do Setor Público do Departamento de Economia da UnB. Editor do site *Brasil, Economia e Governo*. E-mail: [springer@senado.leg.br](mailto:springer@senado.leg.br).

<sup>2</sup> Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB). Consultor Legislativo do Senado Federal nas áreas de direito econômico e regulação, direito empresarial e do consumidor. E-mail: [schertel@senado.leg.br](mailto:schertel@senado.leg.br).

O texto será dividido em quatro partes. Na primeira, resumimos os principais pontos da PEC nº 55. Na segunda, expomos as modificações introduzidas pelo Substitutivo apresentado pelo Deputado Darcísio Perondi e aprovado na Câmara dos Deputados. Na terceira, analisamos a conformidade da PEC aos preceitos constitucionais e legais. Por fim, na terceira parte, analisamos o mérito da matéria, comentando seus pontos positivos, negativos e principais dificuldades de implementação.

## **2 RESUMO DA PEC Nº 55, DE 2016**

As principais inovações trazidas pela PEC são:

- i)* Fixar o teto para reajuste das despesas primárias dos Poderes Executivo, Legislativo (incluindo o Tribunal de Contas da União) e Judiciário, além do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, à inflação medida pelo IPCA.
  - a.* A limitação deve ser aplicada para cada Poder individualmente, sendo que, no caso do Poder Legislativo, deve ser aplicada separadamente para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal; e, para o Poder Judiciário, para cada tribunal. Isso significa que a economia gerada por um Poder (ou, dependendo do caso, órgão) não poderá ser compensada por excesso de gastos em outro;
  - b.* O limite é obtido a partir dos índices aplicados sobre os gastos de 2016. Isso significa que, se em determinado ano, as despesas crescerem menos do que a inflação, poderá haver compensação no ano seguinte.
  - c.* O limite se refere aos gastos efetuados, incluindo restos a pagar. Trata-se, assim, das despesas segundo o conceito de caixa (em contraposição ao conceito de competência). Isso permitirá algum tipo de “maquiagem” por parte dos governantes, deixando restos a pagar para o exercício seguinte. Mas esse instrumento tem validade limitada, pois o alívio que se produz em um ano é compensado por menor disponibilidade de recursos no ano seguinte.
- ii)* Em princípio, a regra de fixação de teto vale para os próximos vinte anos, mas, a partir do décimo ano, o Presidente da República poderá propor lei alterando o método de correção dos limites.
  - a.* A proposta não poderá ser feita por meio de medida provisória.
  - b.* Observe-se que será matéria de competência privativa do Presidente da República, não sendo possível alteração por meio de iniciativa de parlamentar.

iii) Os limites não se aplicam:

- a. Às transferências constitucionais obrigatórias para estados e municípios, como cotas-parte do FPM e FPE, Fundos de Desenvolvimento (FNE, FCO e FNO), *royalties* e compensações financeiras decorrentes de exploração de recursos minerais, energéticos e água, IPI exportação e complementação do FUNDEB;
- b. Créditos extraordinários decorrentes de despesas imprevistas e urgentes, como para cobrir prejuízos associados a calamidades públicas;
- c. Despesas com realização de eleições pela Justiça Eleitoral;
- d. Outras transferências obrigatórias derivadas de lei, que sejam apuradas em função de receita vinculada;
- e. Despesas de aumento de capital de empresas estatais não dependentes, como Petrobras e Eletrobras;
- f. Observe-se que, como o teto se aplica a despesas primárias, os gastos com pagamento de juros da dívida pública também não estarão limitados pela regra.

iv) Em caso de descumprimento do limite, o Poder ou órgão que o descumpriu fica sujeito às seguintes vedações:

- a. Reajuste salarial ou de qualquer benefício aos servidores, exceto aqueles decorrentes de sentença judicial ou já previstos em lei antes da entrada em vigor do Novo Regime Fiscal;
- b. Criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- c. Alteração na estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- d. Realização de concurso público;
- e. Admissão ou contratação de pessoal, exceto reposições de cargos de chefia e direção que não acarretem aumento de despesa ou que decorram de vacâncias de cargos efetivos;
- f. Aumento da despesa nominal com subsídios e subvenções econômicas em relação àquela realizada no ano anterior;
- g. Concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária que decorra em renúncia de receita.

v) Acaba com a atual vinculação de receitas para gastos com saúde pública e educação, previstas nos arts. 198 e 212 da Constituição Federal. Os gastos com essas rubricas (exceto a complementação pelo Fundeb) passam também a ser corrigidos até o limite dado pela inflação.

- a. Pelas regras atuais, a União é obrigada a destinar 18% das receitas de impostos (excluídas as transferências) para educação e 15% da receita corrente líquida para saúde<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> No caso dos gastos com saúde, a fixação do percentual mínimo de 15% ocorreu por força da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, que previu um período de transição. Em 2016, o gasto mínimo foi fixado em 13,2% da Receita Corrente Líquida. Essa proporção aumentará gradualmente, até atingir 15% em 2020.

### 3 ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELO SUBSTITUTIVO À PEC Nº 55, DE 2016

De forma resumida, o Substitutivo preservou os principais princípios da PEC nº 55, de 2016. As principais alterações foram: tornar mais rígidas as punições em caso de extrapolação de gastos; alterar a base de cálculo para gastos com educação e saúde; alterar a lista de exceções, ou seja, de transferências constitucionais que não se submeterão aos limites propostos pelo Novo Regime Fiscal (NRF); impor mais restrições para alterações do cálculo dos limites após dez anos de vigência da futura emenda constitucional; e individualizar a unidade responsável pelo cumprimento dos limites dentro dos Poderes Legislativo e Judiciário.

O Quadro, apresentado ao final desta Nota Informativa, compara a PEC original com o Substitutivo. Ele foi organizado por tema e seguindo a numeração da PEC original. Por esse motivo, os dispositivos do Substitutivo não estão apresentados sequencialmente, mas de acordo com a afinidade temática que guardam com os dispositivos da PEC original. Por exemplo, no Quadro, o § 7º do art. 102 do ADCT proposto pela PEC original aparece ao lado do art. 103 do ADCT do Substitutivo por tratarem do mesmo assunto.

No que se segue, discutiremos mais detalhadamente as alterações propostas pela PEC utilizando o mesmo agrupamento de temas apresentado no Parecer do Deputado Darcísio Perondi, relator da matéria junto à Comissão Especial da Câmara dos Deputados constituída para apreciar a matéria em questão.

#### 3.1. Modificações na fixação de limites individualizados

Em princípio, a PEC original estabelecia que os limites de gastos aos Poderes da República, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública (*caput* do art. 102 do ADCT). No Substitutivo, estabeleceu-se que os limites deveriam ser observados pelos órgãos que enumeravam. Assim, em vez de ser um limite único para o Poder Legislativo, o limite deveria ser individualizado para a Câmara dos Deputados, Senado Federal e Tribunal de Contas da União (TCU). Para o Judiciário, os limites foram individualizados para os Tribunais. Adicionou-se, também, o Conselho Nacional do Ministério Público.

Observe-se, contudo, que essa individualização estava parcialmente implícita no § 2º do art. 102 do ADCT proposto pela PEC original. Nesse parágrafo, embora com redação dúbia, o limite é imposto para a Câmara dos Deputados, Senado Federal, tribunais do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública.

Ao mesmo tempo em que individualizou os limites de gastos, o Substitutivo previu alguma flexibilidade (§§ 7º a 9º do art. 102 do ADCT). Assim, para os Poderes Legislativo e Judiciário, bem como para o Ministério Público, poderá haver compensação entre os órgãos, desde que essa compensação esteja prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Por exemplo, em determinado ano, o TCU poderá expandir seus gastos acima do teto imposto pela inflação do ano anterior, desde que, digamos, o Senado Federal gaste abaixo do limite, de forma que o gasto total do Poder Legislativo obedeça às restrições do NRF.

Similarmente, nos três primeiros anos do NRF, o Poder Executivo poderá ceder até 0,25% do seu próprio limite para compensar o excesso de despesas primárias de outros Poderes ou órgãos. Essa cessão deverá constar do Projeto de Lei Orçamentária enviado pelo Poder Executivo, ou seja, será uma decisão discricionária desse Poder.

De acordo com o Relator, essa flexibilização é necessária, em primeiro lugar, porque as projeções da despesa primária para os anos iniciais do NRF apontam chance significativa de descumprimento de limites pelos Poderes Legislativo e Judiciário e pelo MPU, em função de leis cujos efeitos sobre as despesas primárias obrigatórias se estenderão até 2019. Se o Poder Executivo utilizar integralmente seu limite em despesas de sua responsabilidade, a despesa primária total, considerados todos os Poderes e órgãos, ultrapassaria o somatório dos limites individualizados. A compensação permitiria conter o gasto primário agregado.

Por fim, o Substitutivo retirou a previsão contida no § 1º do art. 102 da PEC original, de que, no conceito de Poder e órgãos sujeitos ao limite de gastos, incluem-se todas as unidades da administração direta e indireta, os fundos, as fundações e empresas estatais dependentes. Destaque-se que o Parecer não justificou essa alteração.

### **3.2. Alteração na fixação dos limites financeiros**

Na PEC original, o limite de gastos para determinado exercício seria dado pelas despesas efetivamente ocorridos em 2016, corrigidas pela inflação medida pelo IPCA até dezembro do exercício imediatamente anterior. Essa regra impunha algumas dificuldades operacionais.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é usualmente elaborada e aprovada ao longo do segundo semestre de um ano, quando ainda não se conhece a inflação daquele próprio ano. Por isso, de acordo com a PEC original, o orçamento seria elaborado com base na estimativa de inflação para o ano calendário e, ao longo do ano seguinte, os limites seriam devidamente ajustados pela diferença entre a inflação efetivamente ocorrida e aquela utilizada na LOA.

Para simplificar o processo orçamentário, o Substitutivo propôs que a inflação que servirá como referência para estabelecer o limite de gastos será o IPCA acumulado nos doze meses encerrados em junho do exercício anterior ao do ano a que se refere o orçamento. Por exemplo, o limite de gastos para 2018 será calculado utilizando-se o IPCA acumulado entre julho de 2016 e junho de 2017.

Para 2017, o Substitutivo fixou em 7,2% o índice de atualização da despesa primária paga, a ser apurada ao final de 2016. Esses 7,2% foram escolhidos porque estão de acordo com as previsões do Poder Executivo e do mercado. Destaque-se que essa regra já consta do texto básico aprovado pelo Congresso Nacional para a LDO 2017.

### **3.3. Correspondência dos limites financeiros com o orçamento autorizado**

Os §§ 3º a 5º do art. 102 do Substitutivo passam a exigir que a lei orçamentária terá de observar, desde o início, os limites impostos pelo NRF. Isso implica que o orçamento não poderá prever gastos superiores àqueles limites e deixar, para o Poder Executivo, fazer as limitações de empenho cabíveis ou inscrever despesas nos “restos a pagar”.

É claro que, em caso de frustração de receitas que impeçam a obtenção das metas de resultado primário previstas na LDO (que continuam existindo no NRF), o Poder Executivo poderá contingenciar despesas. O que se pretende com o Substitutivo é somente evitar que o orçamento infle receitas para acomodar mais despesas, mesmo sabendo que, na fase de execução, será necessário fazer cortes.

O Substitutivo também inova no § 5º do referido art. 102 ao vedar edição de créditos suplementares ou especiais autorizando ampliação do total da despesa primária sujeita ao limite de gastos. Dessa forma, somente será permitido ampliar uma despesa específica se houver redução, em igual montante, de outra despesa. Em certa medida, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) já prevê esse tipo de compensação, porém é mais leniente, ao autorizar também compensação via aumento de receitas.

### **3.4. Alteração nos gastos que não se submeterão aos limites do NRF**

A PEC original listava, no § 6º do art. 102 do ADCT, os gastos que não seriam submetidos aos limites impostos pelo NRF. São eles:

- i)* As seguintes transferências constitucionais:
  - a.* Participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para geração de energia elétrica e de outros minerais (§ 1º do art. 20 da Constituição Federal – CF);

- b. Decorrentes de repartição de receitas tributárias, conforme previsto nos arts. 157 a 159 da CF;
  - c. Cotas estaduais e municipais da contribuição social do salário-educação (art. 212, § 6º, da CF);
  - d. Fundo Constitucional do Distrito Federal (inciso XIV do *caput* do art. 21 da CF);
  - e. Complementações do Fundeb (inciso V do *caput* do art. 60 do ADCT).
- ii) Créditos extraordinários decorrentes de despesas imprevisíveis e urgentes, como de guerras, comoção interna ou calamidade pública (§ 3º do art. 167 da CF);
  - iii) Despesas com realização de eleições pela Justiça Eleitoral;
  - iv) Outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receitas vinculadas; e
  - v) Despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

O Substitutivo fez as seguintes alterações em relação às exceções previstas na PEC original:

- i) Sobre as transferências constitucionais:
  - a. Acrescentou, como exceções:
    - i. Repartição do IOF-Ouro (art. 153, § 5º, da CF);
    - ii. Transferência de impostos estaduais e municipais arrecadados pelo Simples Nacional (art. 146, parágrafo único, da CF);
  - b. Excluiu os incisos III e IV do art. 158 da CF, bem como o parágrafo único do mesmo artigo. Essas exclusões, contudo, referem-se à transferência de receitas do IPVA e ICMS dos estados para os municípios, não fazendo parte, portanto, do escopo do NRF, que trata somente de receitas da União;
- ii) Excluiu o inciso *iv* da PEC original, “outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receita vinculada”. De acordo com funcionários do Ministério do Planejamento consultados, esse dispositivo refere-se a algumas transferências específicas, como a multa adicional de 10% do FGTS e recursos para algumas agências reguladoras, como Aneel e ANA. A redação daquele dispositivo, contudo, é controversa e pode incluir outras transferências. Por exemplo, o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen, instituído pela Lei Complementar nº 79, de 1994) tem como fonte algumas receitas

vinculadas (como de multas e de resultados de concursos de prognósticos) e prevê que 50% da arrecadação decorrente das custas judiciais relativas aos serviços forenses será repassada aos estados de origem;

*iii)* Acrescentou o valor mínimo da complementação da União para o Fundeb (inciso VII do art. 60 do ADCT).

### **3.5. Tratamento de restos a pagar**

O § 11 do art. 102 do ADCT, proposto pelo Substitutivo, permite que o pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 seja excluído dos limites de gastos. Esse pagamento pode ser gradual e estará limitado ao excesso de resultado primário em relação à meta da LDO. Por exemplo, receitas acima do esperado poderão ser utilizadas para cancelar tais débitos.

De acordo com o Relator, a lógica da inclusão desse dispositivo é permitir o cancelamento de um passivo do governo. Apesar de, formalmente, não configurar como dívida bruta da União, os restos a pagar geram obrigações de pagamento iguais às da dívida mobiliária ou contratual.

### **3.6. Possibilidade de revisão do método de correção do limite das despesas**

O Substitutivo mantém a previsão constante da PEC original de possibilidade de revisão do método de correção dos limites das despesas a partir do 10º ano de sua promulgação, bem como a iniciativa privativa do Presidente para tal ato. Entretanto, o Substitutivo prevê que a alteração só poderá ser feita por lei complementar, enquanto a PEC inicialmente previa a alteração por meio de lei ordinária (embora vedando edição de medida provisória). Adicionalmente, só poderá haver uma alteração no método em cada mandato presidencial.

### **3.7. Ampliação das vedações decorrentes do descumprimento de limites**

A PEC, em sua redação original, previa uma série de vedações caso houvesse o descumprimento dos limites de gastos. Em geral, essas vedações envolviam contenção de gastos com funcionalismo público e proibição de concessão de incentivos fiscais.

O Substitutivo manteve o espírito da PEC original, mas fez algumas alterações, em sua maioria, ampliando as vedações. Por exemplo, o Substitutivo passa a proibir aumento na remuneração dos membros de Poder, empregados públicos e militares (enquanto que, na Proposta inicial, a restrição era somente para os servidores



públicos), concessão ou aumento no valor de qualquer outro tipo de auxílio (como auxílio alimentação, moradia, valor de diárias, etc.), bem como criação de despesas obrigatórias ou de medidas que aumentem tais despesas acima da inflação.

O Substitutivo também acrescenta, em caso de descumprimento do limite do Poder Executivo, a vedação de concessão de qualquer forma de refinanciamento de dívidas. Observe-se que não há qualquer menção a que tipo de dívidas se está referindo, o que implica que podem ser vedados tanto novos acordos com o setor privado (ao estilo do Refis) quanto renegociações de dívidas estaduais ou municipais.

O Substitutivo também acrescenta o § 4º ao art. 104 do ADCT para estender as vedações previstas no artigo às proposições legislativas. A ideia é proibir criação de novas despesas obrigatórias em períodos em que as despesas ultrapassem os limites previstos. Não ficou claro, contudo, em que situações essa proibição deve vigorar: sempre que qualquer órgão individualizado ou Poder gastar acima do limite; ou se a vedação atinge somente leis aumentando despesas obrigatórias para os órgãos específicos que tenham ultrapassado o limite. Tampouco ficou esclarecido se é possível publicar a lei, porém permitir a vigência após o equilíbrio fiscal ter sido restabelecido.

Também no espírito de estimular o Poder Legislativo a se conter na aprovação de leis que ampliam despesas, o Substitutivo acrescenta os artigos 108 e 109 ao ADCT para exigir que qualquer proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Além disso, por requerimento de 1/5 dos membros da respectiva Casa, toda proposição legislativa que acarrete aumento de despesas ou renúncia de receitas será suspensa por até 20 dias para análise de sua compatibilidade com o NRF, exceto as medidas provisórias. De todo modo, não ficou explícito qual será o órgão técnico responsável por essa análise, se pertencente ao Poder Legislativo ou ao Poder Executivo.

Ainda que, em sua maior parte, o Substitutivo amplie as vedações em caso de descumprimento dos limites, a peça flexibiliza o texto original em alguns pontos. Em primeiro lugar, estabelece que, como regra geral, as vedações serão aplicadas somente ao órgão que descumprir os limites, dentro do espírito de individualizar os orçamentos.

Contudo, algumas vedações podem se aplicar a todo o Poder (§ 1º do art. 104 do ADCT), como concessão de aumento na remuneração dos servidores ou de benefícios em geral, bem como elaboração de novo plano de carreira. Adicionalmente (§ 3º do art. 104 do ADCT), se qualquer órgão individualizado ou Poder exceder os

limites, ficará proibida a concessão de reajuste geral para o funcionalismo público prevista no art. 37, X, da CF. Na PEC original, a vedação atingia somente o Poder ou órgão que houvesse extrapolado os limites. De acordo com o Relator, essa alteração era necessária para que o texto se tornasse compatível ao objetivo da “revisão geral”, que é, justamente, atingir todos os servidores. Se algum grupo de servidores não puder ser beneficiado, a revisão deixa de ser geral.

Em caso de descumprimento do limite do Poder Executivo, o Substitutivo também flexibiliza a redação original da PEC ao permitir o aumento nominal das despesas com subsídios e subvenções econômicas, desde que se refiram a programas já existentes. Por exemplo, se o governo se compromete a subsidiar R\$ x reais por cada unidade produzida, se a produção aumenta, o montante gasto com subsídios tem de aumentar. O que fica vedado é a criação de novos programas ou ampliação dos programas já existentes (inciso I do § 2º do art. 104 do ADCT).

Abriu-se também a possibilidade de realização de concursos públicos no período de descumprimento de limites, mas apenas para reposições de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios. A PEC original já admitia essas reposições, mas sem prever a realização de concursos para efetivá-las.

### **3.8. Piso de gastos para saúde e educação**

Uma das principais críticas que se fez à PEC nº 55, de 2016, refere-se à compressão dos gastos com saúde e educação. De acordo com a redação original, a base de gastos seriam as despesas mínimas previstas na Constituição para 2016. Os pisos estão especificados no art. 212 da CF, para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, e no art. 198, para a saúde, ambos fixando percentuais mínimos da arrecadação do Governo Federal. Nos anos seguintes, o valor do ano base seria corrigido pela inflação medida pelo IPCA. Destaque-se que o piso definido na PEC original é com base nas despesas mínimas previstas na Constituição, e não nos valores efetivamente gastos em 2016, que, a seguir o ocorrido em anos anteriores, tendem a ficar acima do mínimo.

Os críticos da fórmula apresentada contida na redação original da PEC argumentam, em primeiro lugar, que, como a arrecadação tende a crescer acima da inflação, a PEC implicaria menos gastos para saúde e educação ao longo do tempo. Adicionalmente, a base seria fixada em um ano particularmente ruim, quando o PIB acumula queda de quase 7 pontos percentuais em relação ao último pico e, portanto, a arrecadação encontra-se bem abaixo do que ocorreria em períodos de maior normalidade da atividade econômica.

Concordando parcialmente com a crítica, o relator propôs manter o critério de indexação dos gastos pelo IPCA, mas alterou a base de cálculo. A indexação ao IPCA tem por objetivo contribuir para o ajuste fiscal e, conseqüentemente, para que a economia volte a crescer mais rapidamente. Sem ajuste fiscal de qualidade, a tendência da economia é crescer pouco, arrecadando pouco e, com isso, dispondo de poucos recursos para financiar políticas públicas, incluindo educação e saúde.

Quanto à mudança da base, manteve-se a proposta original da PEC de ser fixada em função do mínimo exigido pela Constituição, e não em função dos gastos efetivamente ocorridos. O ano base, contudo, foi alterado de 2016 para 2017 quando se espera que a economia esteja em recuperação.

No caso específico da saúde, destaque-se que, ao revogar o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 2015 (art. 2º da PEC original e do Substitutivo), o gasto mínimo aumentou para 15% da Receita Corrente Líquida (RCL), quando a previsão atual é de 13,7% da RCL para 2017.

O relator lembra que, no caso da educação, são mantidas outras salvaguardas. Os recursos da complementação do FUNDEB e do Salário-Educação estão fora dos limites impostos pelo NRF. Tampouco se encontram limitadas pelo NRF as despesas com financiamento estudantil (FIES), por serem de natureza financeira. Adicionalmente, as receitas oriundas da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração e a produção de petróleo destinadas à educação continuarão a ser computadas fora do piso para as ações de MDE.

### **3.9. Emendas individuais impositivas**

O Substitutivo também inovou ao dispor sobre as emendas parlamentares impositivas. Atualmente, nos termos dos § 9º a 11 do art. 166 da CF, essas emendas podem comprometer até 1,2% da RCL. O Substitutivo propõe que esse percentual seja mantido em 2017, mas que, daí em diante, também passe a ser reajustado de acordo com o IPCA, deixando de ser função da RCL.

### **3.10. Convivência entre o Novo Regime Fiscal e demais normas fiscais**

O Substitutivo adiciona art. 107 ao ADCT para explicitar que o Novo Regime Fiscal não afasta a aplicação das demais normas fiscais. Esse dispositivo não é exatamente essencial, tendo em vista que nenhuma das normas vigentes, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, é revogada pelo NRF e, portanto, conforme estabelece nosso ordenamento jurídico, mantém-se válida naquilo que não contradizer as normas mais recentes ou de hierarquia superior. De qualquer forma, esse art. 107 enfatiza o caráter de complementariedade entre o NRF e as demais normas que tratam das finanças públicas.

#### 4 ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DA PEC Nº 55, DE 2016

O controle de constitucionalidade de emendas constitucionais, que por muito tempo não passou de uma controvérsia teórica, é hoje uma realidade no direito brasileiro, o que pode ser percebido em diferentes decisões do Supremo Tribunal Federal que verificaram a incompatibilidade de emendas à Constituição aprovadas pelo Congresso Nacional com o texto original da Carta de 1988, declarando sua invalidade.

Esse cenário deriva diretamente da previsão do art. 60, § 4º da Constituição Federal, que dispõe:

**Art. 60.** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

.....  
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- I – a forma federativa de Estado;
- II – o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III – a separação dos Poderes;
- IV – os direitos e garantias individuais.

Trata-se, como reconhecido pela doutrina, de limites expressos ao poder constituinte reformador, que – como leciona o Ministro Luis Roberto Barroso – “é um poder de direito, e não um poder soberano. Por via de consequência, somente poderá rever a obra materializada na Constituição originária observando as formas e parâmetros nela estabelecidos”.<sup>4</sup>

As previsões constantes do § 4º do art. 60 do texto constitucional representam, assim, limitações materiais ao poder constituinte derivado, podendo servir de parâmetro para a atividade de controle de constitucionalidade exercida pelo Supremo Tribunal Federal, como bem observou o Ministro Celso de Mello em voto paradigmático:

(...) mesmo as emendas à Constituição Federal não estão excluídas da possibilidade de virem a constituir objeto de controle, abstrato ou concreto, de constitucionalidade. O Congresso Nacional, no desempenho de sua atividade constituinte derivada e no desempenho de sua função reformadora, está juridicamente subordinado à decisão do poder constituinte originário que, a par de restrições de ordem circunstancial, inibitórias do poder reformador (CF, art. 60, § 1º), identificou, em nosso sistema constitucional, **um núcleo temático intangível e imune à ação revisora da instituição parlamentar. As limitações materiais explícitas, definidas no § 4º do art. 60 da Constituição da República, incidem diretamente sobre o poder de**

<sup>4</sup> BARROSO, Luis Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 148.

**reforma conferido ao Poder Legislativo da União, inibindo-lhe o exercício nos pontos ali discriminados.** A irreformabilidade desse núcleo temático, acaso desrespeitada, pode legitimar o controle normativo abstrato, e mesmo a fiscalização jurisdicional concreta, de constitucionalidade. **Emendas à Constituição – que não soa normas constitucionais originárias – podem, assim, incidir, elas próprias, no vício de inconstitucionalidade,** configurado pela inobservância de limitações jurídicas superiormente estabelecidas no texto constitucional por deliberação do órgão exercente das funções constituintes primárias ou originárias. (ADI 466/DF, DJU, 09/05/1991, grifo nosso)

A partir do reconhecimento de que o poder constituinte reformador está sujeito às limitações materiais constantes do § 4º do art. 60 da Carta Maior, o STF já julgou inconstitucionais diferentes emendas à Constituição, como ocorreu recentemente com a Emenda Constitucional nº 30, que alterava o regime de pagamento de precatórios.

No caso, entendeu o STF que a emenda atentava contra duas das cláusulas pétreas previstas no art. 60, § 4º da Constituição, como se depreende do voto Ministro Ayres Britto, relator para acórdão do feito:

O art. 78 do ADCT, acrescentado pelo art. 2º da EC 30/2000, ao admitir a liquidação ‘em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos’ dos ‘precatórios pendentes na data de promulgação’ da emenda, violou o direito adquirido do beneficiário do precatório, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Atentou ainda contra a independência do Poder Judiciário, cuja autoridade é insuscetível de ser negada, máxime no concernente ao exercício do poder de julgar os litígios que lhe são submetidos e fazer cumpridas as suas decisões, inclusive contra a Fazenda Pública, na forma prevista na Constituição e na lei. Pelo que a alteração constitucional pretendida **encontra óbice nos incisos III e IV do § 4º do art. 60 da Constituição, pois afronta ‘a separação dos Poderes’ e ‘os direitos e garantias individuais’.** (ADI 2.356-MC e ADI 2.362-MC, rel. p/ o ac. min. Ayres Britto, julgamento em 25-11-2010, Plenário, DJE de 19-5-2011, grifos nossos)

Dessa forma, não há dúvidas hoje de que emendas à Constituição também estão sujeitas ao controle de validade realizado pelo STF enquanto guardião da Carta de 1988, sendo necessário, para tanto, que se identifique uma infração aos limites ao poder constituinte reformador estabelecidos pelo art. 60 da Constituição.

Todavia, no caso ora em tela, relativo à PEC nº 55, de 2016, não se identifica, ao menos numa primeira análise, alguma violação clara de tais limites pelas previsões da proposta de emenda constitucional.

Como relatado no âmbito da Nota Informativa nº 1788, de 2016, a PEC nº 55, de 2016, traz uma série de medidas voltadas a, conjuntamente, endereçar de forma estrutural o problema da deterioração das contas públicas no Brasil.

Não há na proposta nenhuma previsão que afete, ainda que de forma indireta, a estrutura federativa do Estado brasileiro ou direito de voto dos cidadãos. Não se cogita, portanto, de violação aos incisos I e II do art. 60, § 4º da Constituição.

Quanto aos incisos III (separação de poderes) e IV (direitos e garantias individuais), o exame deve ser um pouco mais detido, já que parece claro:

- (i) que a proposta pode alterar a dinâmica de interação entre os poderes da União, principalmente no que toca à alocação e à execução de recursos orçamentários, levantando o questionamento de violação ao princípio da separação de poderes, como realizado na Nota Técnica da Secretaria de Relações Institucionais do Ministério Público Federal; e
- (ii) que a proposta busca alterar o atual sistema de vinculação de receitas orçamentárias para gastos em áreas sociais sensíveis, como educação e saúde públicas, o que pode refletir na experiência concreta dos indivíduos que usufruem dos serviços prestados pelo Estado em tais esferas, gerando o questionamento de violação ao princípio do não-retrocesso, elaborado pela procuradora federal dos Direitos do Cidadão, Deborah Duprat.

Mesmo sobre tais aspectos, contudo, é bastante difícil apontar, com clareza, como e em que medida a PEC nº 55, de 2016, seria capaz de representar uma violação aos limites materiais à reforma constitucional estabelecidos no § 4º do art. 60.

Sobre a questão do princípio do não-retrocesso, vale notar que o STF já observou, em mais de uma ocasião, que a instituição das chamadas cláusulas pétreas pelo Constituinte de 1988 não significa a impossibilidade de realização de qualquer alteração nos objetos alcançados por essas cláusulas, mas sim a definição de uma esfera mínima de proteção, que preserve os seus elementos essenciais. Nesse sentido, são conhecidas as observações feitas pelo Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da ADI 2.024, na qual afirmou que:

(...) as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege. (ADI 2.024, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 3-5-2007, Plenário, DJ de 22-6-2007)

Em julgamento também conhecido, o Ministro Octavio Gallotti observou que o princípio do não-retrocesso não pode significar a cristalização de expectativas de direito:

A propósito das questões mais genéricas, suscitadas na inicial, penso que não devem merecer acolhida pelo menos nesta sede de juízo provisório, a saber: (...) quanto à **proibição do chamado retrocesso social, dada a delicadeza da tese, que implicaria, na prática, a constitucionalização, e até a petrificação, das condições de expectativa de aquisição dos benefícios previdenciários, impedindo a sua revisão por lei ordinária, elaborada nos limites da Constituição.**" (ADI 1.664-MC, voto do Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 13-11-1997, Plenário, DJ de 19-12-1997, grifo nosso)

Nesse contexto jurisprudencial, e levando em conta que – como anotado anteriormente – o relator na Câmara dos Deputados da PEC nº 55, de 2016, alterou a redação original da proposta para garantir um piso maior para os gastos com saúde, é difícil se afirmar com segurança que a proposição é, nesse ponto, inconstitucional.

A análise de uma possível violação ao princípio da separação de poderes pela PEC nº 55, de 2016, leva, nesse momento do processo legislativo, a conclusão semelhante.

Sobre o tema, já observou o Ministro Cezar Peluso, em lapidar voto proferido na ADI 3.367, que questionava a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 45/2004, que a independência dos poderes não deve ser interpretada em termos absolutos, mas sim como mecanismo de cooperação institucional:

(...) o constituinte desenhou a estrutura institucional dos Poderes de modo a garantir-lhes a independência no exercício das funções típicas, mediante previsão de alto grau de autonomia orgânica, administrativa e financeira. Mas tempera-o com a prescrição doutras atribuições, muitas das quais de controle recíproco, e cujo conjunto forma, com as regras primárias, **verdadeiro sistema de integração e cooperação, preordenado a assegurar equilíbrio dinâmico entre os órgãos**, em benefício do escopo último, que é a garantia da liberdade.

Esse quadro normativo constitui expressão natural do princípio na arquitetura política dos freios e contrapesos. À **Constituição repugna-lhe toda exegese que reduza a independência dos Poderes a termos absolutos**, os quais, aliás de todo estranhos aos teóricos de sua fórmula, seriam contraditórios com a ideia que a concebeu como instrumento político-liberal. (ADI 3.367, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 13-9-2005, Plenário, DJ de 22-9-2006, grifos nossos)

Tal entendimento fundamentou a decisão do STF que considerou constitucional a criação do Conselho Nacional de Justiça. Na ocasião, compreendeu-se que – embora alterassem em certa medida a relação entre os Poderes na forma

originalmente prevista no texto de 1988 – as modificações trazidas pela referida emenda não afetavam os elementos centrais do objeto de proteção da cláusula pétrea:

Ação direta. Emenda Constitucional nº 45/2004. Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. **Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétrea). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente.** (ADI 3.367, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 134-2005, Plenário, DJ de 22-9-2006, grifo nosso)

Nesse cenário, tampouco parece haver argumentos sólidos que permitam afirmar com segurança que a PEC nº 55, de 2016, reúne elementos que ensejarão uma intervenção futura do STF no sentido de declarar a inconstitucionalidade da proposta por violação ao princípio da violação de poderes.

Por fim, note-se que o STF já vem sendo provocado para se manifestar acerca da constitucionalidade da PEC nº 55, de 2016. Em mandado de segurança ajuizado por parlamentares da oposição, o Ministro Luiz Roberto Barroso negou, em 10 de outubro último, o pedido liminar para suspender a tramitação da proposição, ressaltando a inexistência de evidências de violação a alguma cláusula pétrea, bem como a relevância da responsabilidade fiscal nos sistemas democráticos<sup>5</sup>:

3. Por significarem severa restrição ao poder das maiorias de governarem, cláusulas pétreas devem ser interpretadas de maneira estrita e parcimoniosa. **Não há, na hipótese aqui apreciada, evidência suficiente de vulneração aos mandamentos constitucionais da separação de Poderes, do voto direto, secreto, universal e periódico e dos direitos e garantias individuais.**

4. **A responsabilidade fiscal é fundamento das economias saudáveis, e não tem ideologia.** Desrespeitá-la significa predeterminar o futuro com déficits, inflação, juros altos, desemprego e todas as consequências negativas que dessas disfunções advêm. **A democracia, a separação de Poderes e a proteção dos direitos fundamentais decorrem de escolhas orçamentárias transparentes e adequadamente justificadas,** e não da realização de gastos superiores às possibilidades do Erário, que comprometem o futuro e cujos ônus recaem sobre as novas gerações.

(MS 34448 MC / DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Data Decisão: 10/10/2016, grifos nossos)

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34448.pdf>.



## 5 ASPECTOS ECONÔMICOS DA PEC Nº 55, DE 2016

O Novo Regime Fiscal (NRF) surge como resposta à rápida deterioração das contas públicas que observamos nos últimos anos. A relação dívida bruta/PIB subiu de 63% para 73% de 2014 para 2015 e, tendo em vista a meta de déficit primário, de R\$ 170 bilhões para 2016, essa relação deve subir ainda mais, talvez ultrapassando 80% do PIB.

É absolutamente necessário reverter a tendência de crescimento da dívida pública. Há analistas que alegam que a relação dívida bruta/PIB no Brasil é baixa, quando comparada a outros países, como Japão, Itália ou mesmo Estados Unidos. De fato, para as economias avançadas, a relação média do indicador era de 105% em 2015, de acordo com o *World Economic Outlook*, publicação do FMI, de abril de 2016. Mas temos de nos comparar com países com grau de desenvolvimento semelhante. Para os mercados subdesenvolvidos e emergentes, a relação média é de somente 45%, bem inferior à brasileira.

Dívidas elevadas travam o desenvolvimento do país por vários canais. O primeiro é o medo de *default*. O não pagamento da dívida, ou uma simples postergação de seu pagamento, como ocorreu no início dos anos 1990, destrutura o sistema de pagamentos e de poupança de um país, com consequências desastrosas sobre o nível de produto. O segundo canal é o medo de hiperinflação. Se há perspectiva de que a dívida não será paga ou se a taxa de juros oferecida pelo governo não for atrativa o suficiente para compensar o risco assumido, os agentes econômicos irão tentar se livrar dos títulos da dívida e fugir para ativos reais (ações, imóveis e moeda estrangeira), aumentando seus preços. O governo, por sua vez, não conseguindo renovar seus títulos, terá de monetizar a dívida, fornecendo combustível para inflação. O terceiro canal é por meio de expectativa de aumento de tributos. Nesse caso, os empresários não irão querer investir porque acreditam que não conseguirão se apropriar do lucro esperado, pois parte substancial de suas receitas futuras poderá se transformar em impostos.

Em todos os canais, uma trajetória explosiva da dívida pública leva à maior incerteza na economia, o que deprime o investimento e, conseqüentemente, a recuperação da atividade. Cria-se então um círculo vicioso: o investimento é baixo, a economia não cresce, fazendo com que as receitas governamentais não cresçam. Com isso, geram-se resultados primários negativos – ou seja, as receitas não financeiras não cobrem todas as despesas não financeiras, não permitindo pagar sequer parte dos juros incidentes sobre a dívida pública. A acumulação de juros sobre juros faz aumentar a relação dívida/PIB, reiniciando o ciclo perverso.

Para romper esse ciclo é necessário mostrar ao setor privado que a relação dívida/PIB irá se estabilizar e entrar em trajetória declinante a partir de determinado ponto. Com isso, as expectativas irão melhorar e pode-se iniciar um ciclo virtuoso, com aumento de investimentos, crescimento do PIB, geração de maior receita e resultados primários, fazendo com que a relação dívida/PIB caia e dê mais confiança aos agentes econômicos.

Observe-se que a trajetória dívida/PIB pode ser revertida tanto via aumento de receitas (aumento de tributos), quanto via corte de despesas. A primeira opção, contudo, é inviável para o Brasil na atual conjuntura. O Brasil já apresenta uma das mais altas cargas tributárias do mundo, sendo esse, inclusive, um dos fatores que mais têm travado nosso crescimento. Adicionalmente, aumentar a carga tributária não resolverá o problema de crescimento de importantes grupos de despesas, como educação, saúde e algumas transferências constitucionais a estados e municípios, que estão vinculados às receitas.

Dessa forma, a melhor opção para resolver o desequilíbrio das contas públicas será via contenção de despesas. Em verdade, desde os anos 1990, as despesas vêm aumentando não somente em valores reais (ou seja, acima da inflação), como também como proporção do PIB. Enquanto as receitas também cresciam acima do crescimento do PIB (seja via aumento das alíquotas de impostos, seja devido à formalização da economia), as finanças públicas estavam relativamente equilibradas, embora fosse um equilíbrio de má qualidade. Foi assim, aproximadamente, do início da década passada até meados do primeiro mandato da Presidente Dilma. Nos últimos anos, contudo, com a estagnação da economia, as receitas pararam de crescer, enquanto as despesas, não, gerando o desequilíbrio fiscal que ora se apresenta.

As principais críticas (algumas das quais consideramos infundadas) e comentários que se fazem ao Novo Regime Fiscal (NRF) são:

**i) O NRF não impõe limites aos gastos com juros, que são os principais fatores de expansão da dívida pública.**

Concordamos que o pagamento de juros é, atualmente, importante item de despesa, tendo absorvido 6,7% do PIB em 2015<sup>6</sup>. Ocorre que juros altos são, antes de tudo, **consequência**, e não **causa** da elevada dívida pública. É claro, há retroalimentação entre as duas variáveis, mas tentar reduzir a taxa de juros, sem que haja condições objetivas para tal, levará a aumento da inflação, pelos mecanismos que descrevemos

---

<sup>6</sup> Os gastos com Previdência foram maiores, tendo absorvido 7,4% no período. Entretanto, a arrecadação para o Regime Geral atingiu 5,9% do PIB no ano passado.

anteriormente: os agentes econômicos não se sentirão devidamente recompensados pelo risco assumido e correrão para ativos reais. Sem conseguir rolar a dívida, o governo terá de emitir moeda, pressionando os preços. Diante da situação atual das contas públicas, forçar uma queda na taxa de juros pode ter impactos não desprezíveis sobre a inflação, bem como desorganizar ainda mais a economia, com prejuízos também sobre o produto e emprego.

**ii) Em um período de crise econômica, como o atual, o governo deveria implementar uma política de aumento de gastos, e não de redução, como forma de estimular a demanda agregada.**

Aumento de gastos do governo foi a receita clássica de Keynes para reaquecer a economia, e como tal é defendida por vários economistas. O problema, entretanto, é que essa receita não pode ser utilizada no Brasil devido aos riscos, já discutidos, de aumento da desconfiança em relação à trajetória da dívida pública. É verdade que redução dos gastos públicos reduz a demanda agregada. Entretanto, na conjuntura atual, o impacto positivo que essa redução poderá trazer sobre a confiança dos agentes econômicos estimulará o consumo e, sobretudo, o investimento, de forma que o impacto final sobre a demanda agregada tenderá a ser positivo.

**iii) O NRF é injusto porque irá reduzir gastos sociais, com educação e saúde, prejudicando a população mais pobre, justamente em um período de retração da economia.**

Em teoria, o NRF não implica redução de nenhum gasto específico. A rigidez é somente sobre o total despendido, de forma que alguns itens poderão crescer acima da inflação, desde que compensados por outros que, necessariamente, terão de ter crescimento abaixo da inflação.

Na prática, contudo, será muito difícil conseguir esse tipo de realocação. A briga entre ministérios e grupos de pressão em geral terá como resultado provável a manutenção da participação relativa de cada despesa no gasto agregado.

Se o gasto com cada programa crescer de acordo com a inflação, o mais provável é que o valor individual do benefício cresça abaixo da inflação, pois o número de beneficiários tende a aumentar, especialmente em períodos de crise econômica. Por exemplo, o número de famílias elegíveis para o Bolsa Família tende a crescer com a crise, pois mais pessoas tornam-se pobres. Se o total gasto com o programa continuar constante em termos reais, o valor (também em termos reais) a ser recebido por cada família cairá.

A situação se torna mais grave porque gastos importantes, como com previdência, tenderão a subir acima da inflação se forem mantidas as regras atuais. Isso porque os benefícios previdenciários aumentam, no mínimo, na mesma proporção da inflação, e, com o envelhecimento da população, o número de beneficiários cresce anualmente. Dessa forma, o dispêndio total com previdência necessariamente subirá acima da inflação. Isso significa pressão sobre outros gastos, que terão de ser reajustados em proporção menor do que a variação do IPCA.

A perspectiva de redução de benefícios sociais, contudo, não implica que o NRF será prejudicial para a população. A comparação relevante não é entre o que ocorreu no passado e o que ocorrerá no futuro, no âmbito do NRF. A comparação deve ser feita entre o que ocorrerá se houver um NRF e o que ocorrerá na hipótese de se manter a atual política fiscal. Se o PIB continuar a cair, cenário provável para 2016 e, na ausência de reformas, também para 2017, as receitas governamentais devem cair, implicando menos gastos para educação e saúde.

Se a economia se deteriorar a tal ponto que a inflação se acelere, será igualmente difícil manter o valor real dos benefícios sociais. Por fim, sem o ajuste das contas públicas, o País não voltará a crescer de forma significativa, o que limitará a capacidade de concessão de benefícios sociais no futuro. Ou seja, o NRF pode implicar, de imediato, uma situação melhor (relembrando, não em comparação com o passado, mas em comparação com um futuro sem ajuste fiscal) para os beneficiados pelos programas sociais. Mesmo que não traga a melhora no curto prazo, certamente no médio e longo prazo os benefícios sociais poderão ser ampliados.

**iv) O NRF não será para valer, pois parte substancial das despesas não estará limitada ao teto**

Como vimos, o teto para ampliação de despesas não se aplica a uma série de gastos, sobretudo as transferências constitucionais para estados e municípios e as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Em relação às transferências para estados e municípios, isso significa que parte importante de suas receitas (pelo menos para os entes da federação que dependem mais fortemente dessas transferências) continuará evoluindo de acordo com a arrecadação federal. Já as despesas poderão crescer livremente, dentro das possibilidades de cada ente. Haverá, assim, certo alívio para os entes subnacionais. Esse alívio, contudo, pode ser entendido como uma forma de compensá-los pelo impacto mais severo com que foram atingidos pela atual crise.

Por outro lado, se estados e municípios estarão mais livres para gastar, o ajuste, por parte da União, terá de ser mais profundo e demorará mais tempo para que a trajetória da relação dívida/PIB se estabilize ou caia.

Em valores, alguns analistas estimam que as despesas não submetidas ao teto podem representar até 50% do total<sup>7</sup>. Contudo, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, os gastos com transferências obrigatórias, créditos extraordinários e Fundeb corresponderam a cerca de 20% dos gastos totais em 2014 e 2015. Entretanto, outros gastos não submetidos ao teto são mais difíceis de serem previstos, como despesas em função de calamidades públicas e capitalização de empresas estatais.

Em relação ao aumento de capital, provavelmente o Governo Federal está sinalizando futuros aportes na Petrobras e Eletrobras, estatais que se encontram, reconhecidamente, em situação financeira bastante precária. Apesar de não ter sido anunciado ainda nenhum programa de aporte de capitais, um cenário bastante provável é que tal aporte venha a ser necessário no futuro para viabilizar o plano de investimento das empresas.

**v) O NRF não será suficiente para reequilibrar os gastos primários.**

As contas públicas estão tão desequilibradas que, de fato, somente a contenção de despesas poderá não ser suficiente para equilibrar o resultado primário. A Tabela 1 mostra o resultado com a simulação contendo dois cenários. No primeiro, o NRF é aprovado juntamente com outras reformas, e a economia converge para uma taxa de crescimento de 3% ao ano. Em outro cenário, não ocorrem alterações, as despesas crescem a uma taxa 10% acima da inflação, e o PIB converge para uma taxa de crescimento de 1% ao ano. Em ambos os cenários, as receitas crescem no mesmo ritmo do PIB<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Ver, por exemplo: <http://veja.abril.com.br/blog/radar-on-line/economia/pec-do-teto-limita- apenas-50-dos-gastos-a-variacao-da-inflacao/>.

<sup>8</sup> Também supusemos que, no cenário com NRF, a inflação se estabiliza em 4,5% ao ano, enquanto que, na ausência de reformas, a inflação se estabiliza em 10% ao ano. Essas hipóteses, contudo, afetam somente o valor nominal das despesas, das receitas e do resultado primário, mas não alteram as conclusões qualitativas a respeito do sinal do resultado primário, se positivo ou negativo.

**Tabela 1:** Projeção de comportamento das receitas e despesas primárias com e sem reformas

	PIB		Receitas		Despesas		Resultado primário	
	NRF	Sem reformas	NRF	Sem Reformas	NRF	Sem Reformas	NRF	Sem Reformas
2016	-2,5	-3,2	1.152	1.152	1.294	1.294	-142,48	-142,48
2017	0,9	-1,1	1.220	1.253	1.359	1.436	-138,73	-183,61
2018	1,8	0,5	1.298	1.385	1.420	1.594	-122,02	-209,44
2019	2,3	1,0	1.387	1.539	1.484	1.770	-96,32	-231,09
2020	2,7	1,0	1.489	1.709	1.551	1.964	-61,51	-254,98
2021	3,0	1,0	1.603	1.899	1.620	2.180	-17,60	-281,31

Nota: receitas e despesas em valores correntes, conforme dois cenários para o comportamento da inflação (quais sejam, 4,5% a.a. e 10% a.a.).

Para 2016, em ambos os cenários projetamos as receitas e despesas com base nos valores ocorridos no primeiro quadrimestre do ano e consideramos, utilizando os dados desde 1997, que esses valores representam 33% e 30%, respectivamente, dos valores anuais. Com essas hipóteses, as receitas atingirão R\$ 1,22 trilhão em 2016, e as despesas, R\$ 1,35 trilhão, gerando um déficit primário de R\$ 132 bilhões. Trata-se, portanto, de um cenário otimista, com déficit inferior ao previsto na meta recentemente revisada, de déficit primário de R\$ 170 bilhões.

Como pode ser visto, a regra proposta pelo NRF é insuficiente para gerar resultados primários positivos até 2021, embora a tendência seja claramente de redução do déficit. **Entretanto, o cenário alternativo, sem NRF e qualquer reforma, agrava ainda mais as contas públicas.** Em qualquer caso, parece ser necessário adotar outras providências, como um crescimento mais lento das despesas, reformas estruturais (como a da previdência) ou aumento da tributação para que se possa atingir o equilíbrio fiscal no médio prazo.

Por fim, não se podem menosprezar as dificuldades políticas para aprovação da PEC nº 55, de 2016. Provavelmente, as negociações envolverão a inclusão de outras despesas para as quais não se aplicará o teto. O dilema é claro: quanto mais suave for o ajuste, possivelmente menor será o sacrifício de curto prazo, porém, mais tempo será necessário para que o equilíbrio nas contas públicas seja novamente atingido.

Corre-se o risco de se negociar um ajuste extremamente suave, incapaz de gerar reversão de expectativas quanto à trajetória da dívida pública, o que pode deteriorar ainda mais a situação econômica do Brasil.

Em resumo, a PEC não apresenta óbices do ponto de vista constitucional e sua aprovação contribuirá para se restabelecer o equilíbrio das contas públicas.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário  
Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal

Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 4

CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefone: +55 61 3303-5879

E-mail: [conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:

[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

FREITAS, P. S; MENDES, F. S. Comentários sobre a PEC do Teto dos Gastos Públicos aprovada na Câmara dos Deputados: necessidade e constitucionalidade da medida. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, novembro/2016 (**Boletim Legislativo nº 55, de 2016**). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 7 de novembro de 2016.