



Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica nº 29/2022

SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DA PEC nº 32/2022

Implementação do Programa Bolsa Família e regras para a
transição (PLOA 2023)

Conof/CD - Consultores designados:

Dayson Almeida, Eugênio Greggianin, Márcia R. Moura, Ricardo A. Volpe

© 2022 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

1 SUMÁRIO EXECUTIVO	3
2 ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS	6
2.1 Doações para Projetos Socioambientais e de Receitas Próprias/Doações/Convênios para Instituições Federais de Ensino excluídas do limite	6
2.2. Despesas com Investimento excluídas do teto (art. 107, § 6º-B)	8
2.3 Despesas com o Programa Auxílio Brasil /Bolsa Família (art. 121, § 6º-A)	9
2.4 Margem Fiscal da PEC 32, de 2022	11
2.5. Poder de Iniciativa (solicitações) e de alocação (emendas de relator) das novas programações orçamentárias a serem incluídas na LOA 2023 (art. 122)	13
3 ANÁLISE GERAL DA PEC	14
3.1 . Antecedentes	14
3.2 Sustentabilidade Fiscal	17
3.3 Ausência de Plano para demonstrar o equilíbrio intertemporal das contas públicas	18
4 PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO DAS REGRAS FISCAIS.....	19
Adendo 1 – Parâmetros dos cenários de crescimento da dívida.....	22

1 SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente Nota Técnica atende solicitação de vários parlamentares¹ e contempla subsídios para a apreciação da PEC nº 32, de 2022 (Senador Marcelo Castro), que altera o ADCT para permitir a implementação do Programa Bolsa Família e definir regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023, além de outras providências. A PEC inclui os parágrafos §6º-A e §6º-B no art. 107² do ADCT, além dos arts. 121 e 122 do ADCT.
2. Como principal mudança o art. 121 **exclui do teto de gastos** do Executivo e possibilita o **aumento das despesas relativas ao programa de transferência de renda** (Lei nº 14.284/2021, ou o programa que vier a sucedê-lo); a PEC permite estender para o período de 2023 a 2026 (quatro anos) o valor do benefício pago em 2022 de R\$ 600,00, além de permitir ampliação do escopo do programa (R\$ 150,00 por criança). O PLOA 2023, em tramitação no Congresso Nacional, contempla dotações em montante suficiente somente para um valor de R\$ 400,00 por benefício (R\$ 105,7 bilhões), que, com a aprovação da PEC, deixarão de ser contabilizadas no teto (abre espaço para outras despesas primárias). Da mesma forma, será excluído o acréscimo previsto de R\$ 70 bilhões, o que totaliza R\$ 175 bilhões.
3. Desde 2020, os pagamentos de benefícios do programa de transferência de renda (Auxílio Emergencial ou Auxílio Brasil) foram viabilizados em caráter transitório, cujos créditos foram abertos de forma preponderante por medida provisória.
4. Essa mudança específica abre margem fiscal (acréscimo ao teto atual) estimada em **R\$ 175 bilhões**, sendo R\$ 105,7 bilhões pela exclusão da despesa já prevista no PLOA 2023, mais R\$ 52 bilhões por conta da ampliação do benefício de R\$ 400 para R\$ 600, somados a R\$ 18 bilhões decorrentes da previsão de adicional de R\$ 150,00 por dependente. Todos os gastos do programa de transferência de renda deixarão de ser contabilizados no teto de gastos e na regra de ouro por 4 anos e na meta de resultado primário no exercício financeiro de 2023.
5. **Não foi indicada a fonte de custeio.** O art. 121, § 1º determina a dispensa das limitações *legais* que exijam compensação do aumento de despesa obrigatória de duração continuada (art. 17 LRF)³. O Auxílio Brasil/Bolsa Família corresponde a um benefício da seguridade social. O art. 195, § 5º da Constituição determina: “Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.
6. O **espaço fiscal** viabilizado pela PEC com a retirada de despesas primárias antes submetidas ao teto não deve ser confundido com fonte de custeio, visto que a PEC apenas contorna limites que impedem o aumento de despesas primárias (deixam de ser computadas nos limites), não gerando recursos.
7. Além da exclusão do teto de todas as despesas com o programa Auxílio Brasil/Bolsa Família, o § 6º-A do art. 107 do ADCT da PEC permite a exclusão das despesas com **projetos**

¹ Solicitação de trabalho Sisonof nºs 1327/2022 (Dep. Adriana Ventura); 1338/2022 (Dep. Dr. Frederico); 1343/2022 (Dep. Mauro Benevides) e 1390/2022 (Dep. Pedro Paulo e outros parlamentares).

² O art. 107 do ADCT fixa limites para as despesas primárias do orçamento fiscal e da seguridade social da União. O atual § 6º relaciona as despesas excluídas da base de cálculo e dos limites (a base é a despesa paga em 2016, incluindo restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário; os limites decorrem da aplicação do § 1º do art. 107 - correção em 7,2% em 2017; e variação do IPCA nos próximos exercícios).

³ A legislação atual prevê que aumentos de despesas obrigatórias de duração continuada devem ser compensados, seja com a redução de outras despesas ou com aumento de receita. O artigo 24 da LRF dispensa do dever de compensação de despesas da seguridade social quando se destinarem à concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente; à expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados; e ao reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

socioambientais a conta de **doações** e também das despesas de **instituições federais de ensino** custeadas com **doações, convênios e receitas próprias**. A medida resulta na ampliação do limite de gastos com potencial acima de **R\$ 1 bilhão ano**.

8. Adicionalmente, a PEC inclui no art. 107 do ADCT o § 6º-B, que retira do teto e da meta de resultado primário **montante de despesas com investimento** equivalente ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária (base móvel), limitadas a 6,5% do excesso⁴ apurado em 2021 (avaliado em cerca de **R\$ 22,9 bilhões**). O excesso de arrecadação de receitas correntes (receita estimada menos receita realizada) não é um indicador que garanta resultado fiscal, cuja fonte pode ter sido utilizada no exercício anterior. Entre as receitas correntes há, por exemplo, o ingresso de juros e de impostos parcial ou totalmente partilhados com estados e municípios, não se constituindo fonte adequada para ampliação de gastos com investimentos da União.
9. Por fim, o art. 122 do ADCT da PEC atribui exclusivamente à equipe de transição o poder de iniciativa (“solicitações”) quanto às **demandas** que serão incluídas no PLOA 2023 a partir da margem fiscal da **PEC**.
10. O dispositivo (art. 122, § 2º) esclarece que as **emendas de relator-geral do PLOA 2023** que vierem a ser apresentadas com vistas ao atendimento das demandas devem ser classificadas de acordo com a categorização usual da respectiva despesa, ou seja, RP 1 se despesa obrigatória e RP 2 se discricionária, de modo que não devem ser marcadas com o classificador RP 9, código que identifica programações discricionárias cuja identificação do beneficiário final, durante a execução, encontra-se atualmente submetida a um processo de indicação coordenado pelo relator geral. A medida limita-se à elaboração da LOA 2023, não se aplicando aos créditos adicionais.
11. Consideradas todas as exclusões do teto, e mantida as atuais condições fiscais, **sem novas receitas**, a PEC sinaliza que o **déficit primário** poderá aumentar de cerca de R\$ 63,7 bilhões para **R\$ 261,6 bilhões** ($63,7 + 175 + 22,9^5$), **de 0,6 % para 2,46% do PIB**. Não foi demonstrado o impacto da PEC nos anos subsequentes, nem o reflexo da ampliação nos resultados fiscais e na dívida pública.
12. Uma simulação preliminar efetuada mostra que o atendimento de novas demandas a partir de toda a margem advinda da exclusão do teto das despesas do programa Auxílio Brasil/Bolsa Família acarretará um impacto de R\$ 175 bilhões/ano adicionais, ou 1,4% do PIB (em 2026). Com isso, a trajetória estimada da DBGG poderá aumentar 3,9% do PIB em dois anos, e 9,6% do PIB em quatro anos, sempre em relação ao cenário base (despesas no nível do PLOA, sem novas receitas). Ou seja, **quanto mais se posterga o ajuste para conter o aumento da dívida, maior o esforço requerido para reconduzi-la à trajetória anteriormente desejada**.
13. Ademais, o PLOA 2023, caso não seja corrigido pelo Congresso, contemplará cerca de R\$ 20 bilhões de despesas acima do teto de gastos, em virtude de menor IPCA esperado para 2022 em relação ao que foi previsto quando do envio do projeto ao fim de agosto.
14. A aprovação de **emendas constitucionais que flexibilizam a legislação fiscal** - o que se justificou no período crítico absolutamente imprevisível decorrente do advento da pandemia -, passou a ser utilizada como o caminho mais curto para aumentar despesas sem o ônus da identificação da fonte de custeio (aumento de receita ou redução de despesa), mesmo no contexto de déficit primário.

⁴ O indicador utilizado para autorizar ampliação de despesas com investimento (excesso de arrecadação de receita corrente) não se mostra adequado do ponto de vista fiscal, porque deixa de considerar a existência de déficits primários.

⁵ Considera a pior hipótese, ou seja, que o excesso de arrecadação verificado no exercício anterior não seja repetido.

15. Incertezas quanto à solidez e à segurança das regras fiscais têm reflexo negativo na atividade econômica e no investimento. Maiores juros oneram a União ao mesmo tempo que desestimulam investimentos privados produtivos, afetando negativamente o nível de crescimento, emprego e a renda da população⁶.
16. A percepção de maior risco e a incerteza fiscal aumentam o **custo da rolagem dos títulos públicos**, com juros mais elevados. Em setembro de 2022⁷, o estoque da dívida pública federal era de R\$ 5,7 trilhões, 95,54% interna, custo médio de 10,8% a.a., sendo que os juros acumulados já alcançavam R\$ 416 bilhões. A dívida pública mobiliária (DPMFi) a vencer em 12 meses era de R\$ 1,4 trilhão. Sem fonte de financiamento para ampliação de gastos, novos títulos públicos terão que ser emitidos para tal fim, ou seja, mais despesas com juros e elevação da dívida. A estimativa constante das informações complementares do PLOA 2023 é a de que o efeito de uma elevação de 1% na taxa de juros (SELIC +1pp) é de 0,6% da DLSP em 2023, cerca de R\$ 29,8 bilhões.
17. A PEC em análise agrega-se a **intervenções anteriores**, EC nº 114/2021 (PEC dos Precatórios) e EC nº 123/2022, nas quais também as regras fiscais (teto, resultado primário e regra de ouro) foram contornadas sem estarem acompanhadas ao menos de uma diretriz fiscal sobre como lidar com a ampliação do déficit e com o crescimento da dívida e dos juros.
18. Regras fiscais existem para impedir excessos e garantir a sustentabilidade da dívida. Hipóteses de afastamento de regras podem existir, mas sempre como exceção amparada por elementos fáticos e acompanhadas de um plano de equilíbrio intertemporal das finanças públicas. Desse modo, o aspecto mais crítico da proposição é a falta de indicação de como será equacionado o aumento do déficit nos próximos anos.

⁶ Juros maiores, pagos em última instância pelo contribuinte, favorecem a renda decorrente de aplicações financeiras.

⁷ Relatório mensal da dívida pública federal de set/2022, do Tesouro Nacional - https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:45062

2 ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS

2.1 Doações para Projetos Socioambientais e de Receitas Próprias/Doações/Convênios para Instituições Federais de Ensino excluídas do limite

19. A exclusão das despesas com projetos socioambientais financiados por doações, bem como aquelas destinadas às instituições federais de ensino custeadas com doações, receitas próprias e convênios, constam do § 6º-A do art. 107 do ADCT nos seguintes termos:

<p>"Art. 107. (...)</p> <p>§ 6-Aº Não se incluem nos limites e se incluem na base de cálculo estabelecidos neste artigo:</p> <p>I - despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas, no âmbito do Poder Executivo, custeadas por recursos de doações;</p> <p>II - despesas das instituições federais de ensino custeadas por receitas próprias, de doações ou de convênios celebrados com demais entes da Federação ou entidades privadas.</p>
--

20. As doações representam uma liberalidade em favor da União, um ingresso de receitas condicionado a determinada aplicação. Assim, do ponto de vista do equilíbrio fiscal, a atipicidade comum a essas receitas justifica a exclusão do teto de todas as doações, e não apenas daquelas nominadas no dispositivo. Como benefício adicional, a medida também estimulará os órgãos a buscarem doações para custear políticas públicas.
21. Os recursos anuais advindos de **doações** mostram-se pouco significativos. No período de 2010 a 2022, o montante de despesas pagas (incluindo restos a pagar pagos) originários de doações recebidas pela União para o meio ambiente e mudanças climáticas foi de R\$ 108,2 milhões e para as Instituições Federais de Ensino foi de R\$ 27,6 milhões. No PLOA 2023 encontram-se previstos R\$ 27,0 milhões. A tabela seguinte mostra o montante empenhado e pago a conta de doações voltadas a projetos socioambientais e mudanças climáticas.

Tabela 1 - Doações - Projetos Socioambientais/Mudanças Climáticas

Exercício	Em R\$ milhões	
	RECURSOS DE DOAÇÕES	
	Empenhado	Pago+RP Pago
2010	7,2	2,5
2011	10,8	4,9
2012	9,3	5,5
2013	14,4	6,3
2014	18,7	12,9
2015	3,1	11,4
2016	9,2	7,0
2017	38,2	15,8
2018	4,4	23,1
2019	9,6	7,6
2020	0,8	3,6
2021	0,3	3,8
2022	3,3	3,8
2023 (*)		9,0
	129,2	117,2

(*) Autorizado PLOA 2023

Fonte: Siafi. Elaboração CONOF/CD.

22. Considerando-se todas as despesas autorizadas financiadas com doações no período de 2010 a 2022 o montante atinge R\$ 2,6 bilhões.
23. Em relação à exclusão das despesas a conta de **receitas próprias**, a expressão permite interpretação variada e a classificação pode se confundir com receitas vinculadas, que não necessariamente derivam de um esforço do órgão para sua geração. Essa dificuldade foi a razão pela qual tais receitas não foram excluídas do teto na tramitação da EC 95/2016 (PEC 241/2016). Neste particular, a PEC limita a exclusão apenas às despesas custeadas com receitas próprias das Instituições Federais de Ensino.
24. No período de 2010 a 2022, o montante de despesas pagas (incluindo restos a pagar pagos) financiadas com **receitas próprias** de instituições federais de ensino alcança R\$ 10,5 bilhões. As maiores execuções anuais ficaram em torno de R\$ 1 bilhão. O valor previsto no PLOA 2023 é de **R\$ 833,7 milhões**.
25. No que tange às receitas de **convênios** das instituições de ensino, o montante de despesas pagas (incluindo restos a pagar pagos) financiadas esses recursos foi de R\$ 477,6 milhões no período de 2010 a 2022, sendo que constam do PLOA 2023 **R\$ 59,4 milhões**.
26. A tabela seguinte apresenta a execução de despesas pelas Instituições Federais de Ensino de ensino com fontes de recursos próprios, convênios e doações.

Tabela 2 - Instituições Federais de Ensino (Recursos Próprios, Convênios e Doações)

Em R\$ milhões

Exercício	RECURSOS PRÓPRIOS		RECURSOS DE CONVÊNIOS		RECURSOS DE DOAÇÕES		TOTAL	
	Empenhado	Pago+RP Pago	Empenhado	Pago+RP Pago	Empenhado	Pago+RP Pago	Empenhado	Pago+RP Pago
2010	830,3	786,4	38,7	28,8	0,0	0,0	868,9	815,2
2011	710,6	753,7	45,3	43,2	0,9	0,8	756,8	797,7
2012	883,4	798,5	67,9	55,7	0,0	0,1	951,3	854,2
2013	1.177,1	1.099,4	79,1	76,9	3,8	0,3	1.260,0	1.176,6
2014	963,8	1.047,1	65,4	70,0	0,0	3,4	1.029,2	1.120,6
2015	806,8	786,8	53,2	47,6	0,2	0,2	860,1	834,6
2016	714,5	663,3	27,4	30,8	0,0	0,0	741,9	694,2
2017	773,8	710,4	23,1	26,5	0,0	0,0	796,9	736,8
2018	1.309,2	989,2	21,9	20,3	0,0	0,0	1.331,2	1.009,5
2019	784,6	1.053,3	22,9	17,2	1,0	0,0	808,5	1.070,5
2020	617,4	531,9	21,7	20,3	0,3	1,0	639,4	553,3
2021	693,8	627,5	20,4	20,3	4,5	0,9	718,7	648,7
2022	459,8	607,9	20,4	20,0	0,1	2,8	480,2	630,8
2023(*)	833,7		59,4		18,1		911,2	
TOTAL	11.558,8	10.455,5	566,7	477,6	28,8	9,6	12.154,4	10.942,6

(*) Autorizado PLOA 2023

Fonte: Siafi. Elaboração CONOF/CD.

2.2. Despesas com Investimento excluídas do teto (art. 107, § 6º-B)

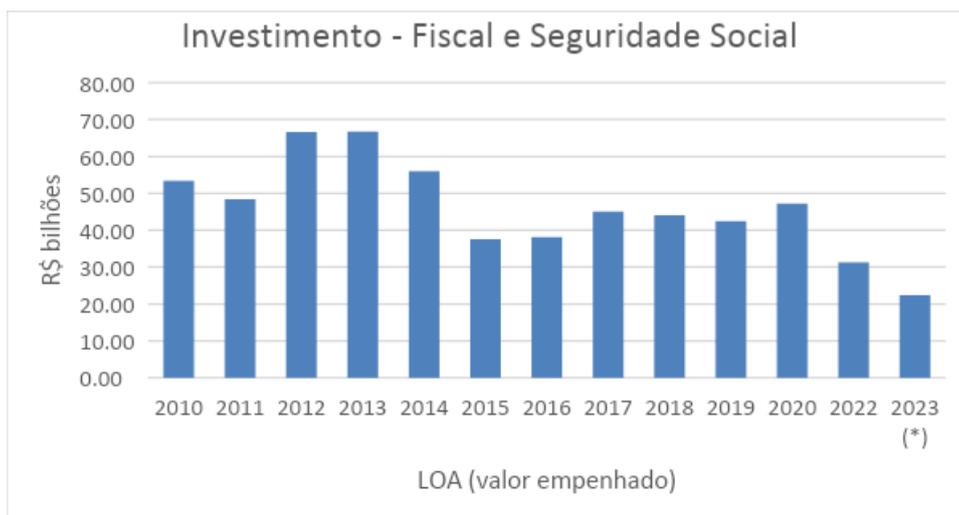
27. A medida consta do § 6º-B do art. 121 da PEC.

Art. 107 (...)

§ 6º-B Não se incluem no limite, a partir do exercício financeiro de 2023, e se incluem na base de cálculo estabelecidos, respectivamente, no inciso I do caput e no § 1º deste artigo, e não são consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022, as despesas com investimentos em montante que corresponda ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, limitadas a 6,5% (seis inteiros e cinco décimos por cento) do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021.

28. O investimento, no âmbito das despesas discricionárias, especialmente nos anos mais recentes, tem sido a principal variável de ajuste das despesas primárias da União diante da compressão provocada pelo teto.

Gráfico 1 - Investimento (OF e OSS)



(*) PLOA 2023 – Autorizado

Fonte: Siafi. Elaboração CONOF/CD.

29. O dispositivo da PEC tem como propósito indireto ampliar a capacidade de **investimento** no âmbito do orçamento fiscal e seguridade social. Para tanto, exclui do limite (teto), determinado montante de investimento.

30. Da forma como redigido, a **margem fiscal** obtida pode servir para ampliar **qualquer despesa**, não necessariamente investimento. A vigência estende-se para todo o período do Novo Regime Fiscal (não apenas para a LOA 2023). A LOA 2023 poderá incluir despesas dentro da margem correspondente ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior (2022) e até o limite estabelecido. Esse valor do excesso de arrecadação ainda é desconhecido, porque vai depender do fechamento do Balanço Geral da União 2022. O mesmo ocorrerá nos anos seguintes, em relação ao respectivo exercício anterior. Em todos esses casos, contudo, o montante calculado não poderá superar 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes de 2021⁸, igual a R\$ 22,9 bilhões.

⁸ O valor do excesso de arrecadação das receitas correntes é obtido do BGU 2021 (R\$ 2.016.693 (-) 1.664.202)

31. Deve-se observar que o “**excesso de arrecadação de receitas correntes**” decorre de uma mera comparação entre receita corrente *realizada* e aquela *estimada* no orçamento. Ignora-se o fato de que esse eventual excesso não representa garantia de *superavit* financeiro, pois pode ter sido utilizado para custear despesas daquele exercício. Ademais, determinadas receitas correntes são vinculadas (previdência, etc.), ou partilhadas com os demais entes (IPI, IOF Ouro, etc), ou mesmo atípicas. Entre as receitas correntes há, por exemplo, o ingresso de juros cuja diferença entre estimativa e realização pode ser relevante e decorrerá de fatores alheios à condução da política fiscal. Assim, o indicador utilizado - excesso de arrecadação de receita corrente - não se mostra adequado do ponto de vista fiscal, porque permite aumentos de despesas mesmo em caso de déficits correntes sem a devida fonte.
32. Particularmente para a LOA 2023, o dispositivo, além de ampliar a margem fiscal de despesas (até R\$ 22,9 bilhões), exclui esse montante relativos aos investimentos da meta de resultado primário, permitindo assim elevar ainda mais o déficit primário previsto no PLOA 2023 (R\$ 65,9 bilhões). Exclusões de despesas do cumprimento da meta primária, assim como do teto de gastos, tornam as regras fiscais menos transparentes, de difícil acompanhamento, além de criar precedente para retirada de outros gastos também prioritários. Mais transparente seria admitir novos patamares para as metas.
33. Ao determinar que o montante correspondente ao investimento seja excluído do limite e incluído na “base de cálculo” pretende-se manter inalterada a referência ou base atual (valor de 2016 e correções posteriores cf. § 1º do art. 107 do ADCT). Assim, a exclusão de R\$ 22,9 bilhões do teto abre espaço fiscal para novas programações (primárias) de mesmo montante.
34. Deve-se observar ainda que a exclusão dos investimentos do limite se restringe ao Executivo.

2.3 Despesas com o Programa Auxílio Brasil /Bolsa Família (art. 121, § 6º-A)

35. A EC 114/21, dentre outras medidas, incluiu parágrafo único no artigo 6º da CF, para assegurar a todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social o direito a uma renda básica familiar, por meio de um programa permanente de transferência de renda nos termos da lei, e observada a legislação fiscal e orçamentária.
36. A Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021, instituiu o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, em substituição ao Programa Bolsa Família.
37. Por sua vez, a EC 123/2022, ainda que de forma transitória, ampliou o programa Auxílio Brasil, concedendo às famílias beneficiárias, além de R\$ 400,00, acréscimo mensal extraordinário de R\$ 200,00, mas com pagamento limitado ao período de 1º de agosto até 31 de dezembro de 2022, possibilitando o uso de créditos extraordinários nesse período. Em virtude dessa restrição temporal, o valor previsto no PLOA 2023 não contemplou o acréscimo.
38. Assim dispõe a PEC acerca do atendimento dessas despesas a partir da LOA 2023.

"Art. 121. As despesas relativas ao programa de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, ou àquele que vier a substituí-lo:

I - não se incluem no limite, do exercício financeiro de 2023 até o exercício financeiro de 2026, e se incluem na base de cálculo estabelecidos no inciso I do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - não são consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022;

III – ficam ressalvadas, do exercício financeiro de 2023 até o exercício financeiro de 2026, do disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.

§ 1º Os atos editados em 2023 relativos ao programa referido no caput deste artigo ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental, inclusive quanto à necessidade de compensação.

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo não se aplica a atos cujos efeitos financeiros tenham início a partir do exercício de 2024.”

39. A PEC em análise possibilita manter o benefício de R\$ 600,00, acrescido de R\$ 150,00 por criança menor do que seis anos. De modo diverso do que consta no art. 107, § 6º-B, quanto ao investimento, o texto da **PEC não fixa limite às despesas do programa Auxílio Brasil ou daquele que vier a substituí-lo**, além de possibilitar seu aumento (edição de *ato*) até o final do exercício financeiro de 2023. Esse aumento foi dispensado de compensação, seja pela redução de outras despesas permanentes ou pelo acréscimo permanente de receita). Novos aumentos a partir de 2024 devem ser compensados.

Quadro 1 - Auxílio Brasil/Bolsa Família - Afastamento das regras fiscais no período 2023-2026

Despesas com Auxílio Brasil/Bolsa Família	Teto (limite)	Regra de Ouro	Resultado Fiscal	Compensação do aumento das despesas
2023	Excluída do limite	Ressalvadas	Não Consideradas	Dispensadas
2024			Incluída no cômputo	Necessário (se houver acréscimo)
2025				
2026				

40. Além de não fixar limite, essas despesas ficarão fora do teto de gastos e da regra de ouro por quatro anos. Também foi afastada, apenas para 2023, do cálculo da meta de resultado fiscal.

41. Deve-se ressaltar nesse sentido que o Auxílio Brasil/Bolsa Família corresponde a um benefício da seguridade social, sendo que o art. 195, § 5º da Constituição determina que “Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.

42. O PLOA 2023 já contempla R\$ 105,7 bilhões para o Auxílio Brasil, despesa que deixará de ser contabilizada no teto. Da mesma forma, será excluído o acréscimo previsto de R\$ 70 bilhões, ou seja, R\$ 52 bilhões para elevar o benefício de R\$ 400 para R\$ 600, mais R\$ 18 bilhões (ampliação de R\$ 150 por criança de até seis anos), o que totaliza R\$ 175 bilhões.

43. O Programa de Transferência de Renda (Bolsa Família e Auxílio Brasil), dada sua relevância social diante do cenário brasileiro, tem crescido substancialmente nos últimos anos.

Tabela 3 - Evolução do Auxílio Brasil/Bolsa Família

em R\$ bilhões	
Ano	Empenhado
2010	13,46
2011	16,64
2012	20,53
2013	24,00
2014	26,16
2015	26,92
2016	27,49
2017	27,78
2018	29,43
2019	32,48
2020	18,88
2021	25,29
2022	114,52
PLOA 2023	105,72
LOA 2023	175,00

Fonte: Siafi. Elaboração CONOF/CD.

2.4 Margem Fiscal da PEC 32, de 2022

44. Se considerarmos ainda a margem adicional de R\$ 22,9 bi com investimentos e também aquela decorrente de doações e receitas próprias, a aprovação da PEC, da forma como se encontra (versão preliminar) abre a possibilidade de ampliação de gastos de cerca de mais de R\$ 197 bilhões.

Quadro 2 - PEC da Transição - Ampliação da possibilidade de gastos (margem fiscal)

(Em R\$ bilhões)			
Item	Despesas que constam do PLOA 23 e que deixam de serem submetidas ao teto (aumentam o espaço fiscal)	Despesas que não constam do PLOA 2023 e que podem ser ampliadas	Possibilidade de ampliação do gasto (total)
Doações para projetos socioambientais (Art. 107, § 6º-A, I)	R\$ 0,027	-	(3)
Doações, Convênios e receitas próprias de Instituições de Ensino (Art. 107, § 6º-A, II)	R\$ 0,911	-	(4)
Investimento (Art. 107, § 6º-B)	Até R\$ 22,9 (1)	-	22,9
Auxílio Brasil/Bolsa Família (Art. 121)	R\$ 105,7	Novas despesas com o Bolsa Família estimadas em R\$ 70 bilhões (2)	R\$ 175 bilhões
TOTAL	R\$ 129,5	R\$ 70	R\$ 199,5

(1) Valor máximo.

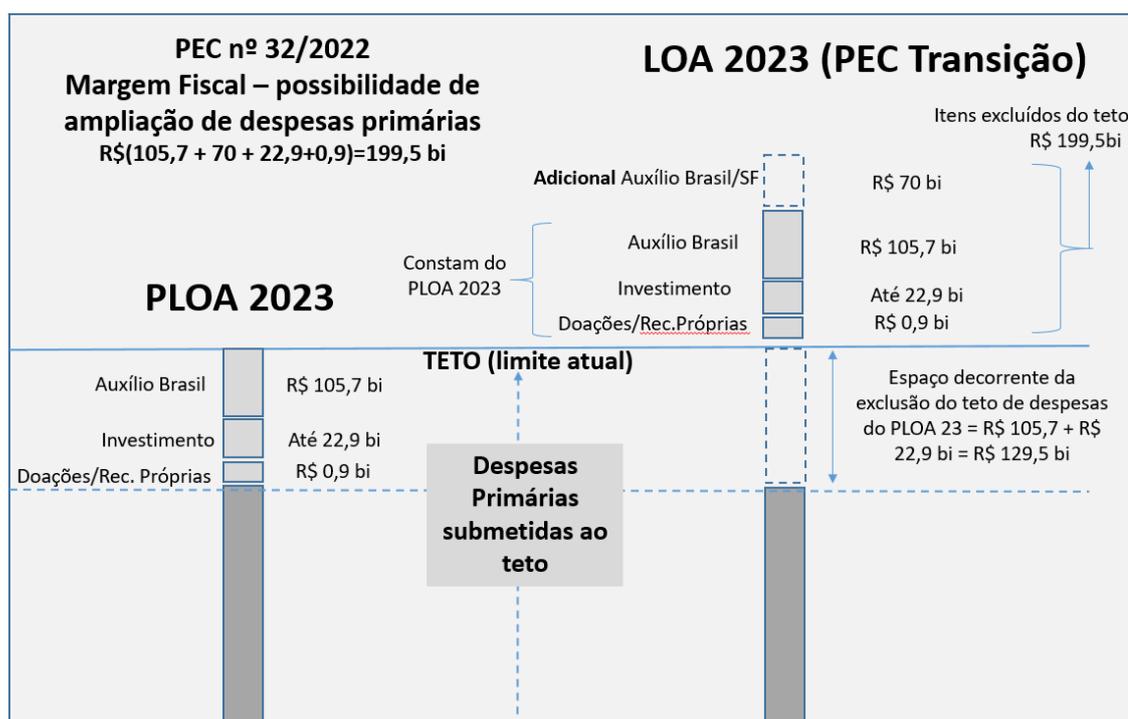
(2) O valor pode ser ampliado.

(3) No caso das despesas custeadas com doações para projetos socioambientais, o montante pode aumentar em função de acordos internacionais.

(4) No caso de doações, convênios e receitas próprias de Instituições Federais de Ensino, o valor pode ultrapassar a cifra de bilhão por ano (vide histórico na tabela 2).

45. Como visto, isso ocorre porque a fórmula redacional utilizada na PEC, no caso específico do programa Auxílio Brasil/Bolsa Família, permite ampliar a margem fiscal em montante superior aos R\$ 70,0 bilhões, por ato editado até o final de 2023. Ao invés da proposta excluir do teto apenas o montante destinado ao atendimento dessas despesas adicionais, a PEC excluiu do limite *todas* as despesas do auxílio Brasil/Bolsa família até o final de 2026, o que amplia a margem de R\$ 175 bilhões além das despesas para o programa de renda, (R\$105,7 bilhões para outras despesas dentro do teto de gastos l). Vide a propósito figura ilustrativa a seguir para melhor compreensão.

Figura 1 - Ilustração do cálculo da Possibilidade de Ampliação das Despesas Primárias



46. Contudo, deve-se salientar que existem outras demandas e necessidades de atendimento na LOA 2023, além do Auxílio Brasil/Bolsa Família, algumas já cogitadas na mídia mas ainda não definidas pela equipe de transição.

47. O quadro seguinte mostra a correlação entre a margem fiscal e a destinação de recursos.

Quadro 3 - PEC da Transição - Margem Fiscal x Possibilidade de Uso

Margem fiscal liberada com as alterações da PEC. Despesas excluídas do teto	Possibilidade de Utilização da margem fiscal
➤ Auxílio Brasil/Bolsa Família: estimativa R\$ 175 bilhões.	➤ R\$ 70 bilhões para a ampliação do Bolsa Família (acréscimo aos recursos que já constam do PLOA 2023). ➤ R\$ 105,7 bilhões (se utilizados plenamente) - atendimento de demandas encaminhadas pela equipe de transição ao Relator Geral.
➤ Investimento: até R\$ 22,9 bilhões.	➤ Até R\$ 22,9 bilhões de investimento , a depender do Balanço Geral da União em 2023. - atendimento de

Margem fiscal liberada com as alterações da PEC. Despesas excluídas do teto	Possibilidade de Utilização da margem fiscal
	demandas encaminhadas pela equipe de transição ao Relator Geral.
➤ Despesas custeadas com doações para projetos socioambientais/ mudanças climáticas.	➤ Projetos socioambientais/ mudanças climáticas (até o limite das fontes vinculadas).
➤ Despesas custeadas com doações e receitas próprias e convênios de Instituições Federais de Ensino .	➤ Despesas das Instituições Federais de Ensino (até o limite das fontes vinculadas, estimada em R\$ 1,0 bilhão).

48. Importante destacar que o espaço fiscal viabilizado pela PEC com a retirada de despesas primárias antes submetidas ao teto não deve ser confundido com fonte de custeio, visto que a PEC nada mais faz do que contornar os limites que impedem o aumento de despesas primárias (as despesas deixam de ser computadas nos limites), não gerando recursos.
49. Assim, se não forem apontadas as fontes de custeio - aumento de receita ou redução de outras despesas -, a ampliação das despesas com base na citada margem ou espaço fiscal (exceto quanto aos valores que já constavam do PLOA) aumentará na mesma proporção o déficit primário e o nível de endividamento previsto originalmente no PLOA 2023.

2.5. Poder de Iniciativa (solicitações) e de alocação (emendas de relator) das novas programações orçamentárias a serem incluídas na LOA 2023 (art. 122)

"Art. 122. Para o exercício financeiro de 2023, a ampliação de dotações orçamentárias compatível com o disposto no art. 121 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias se destinará, exclusivamente, ao atendimento de solicitações da equipe de transição de que trata a Lei nº 10.609, de 20 de dezembro de 2002.

§ 1º Fica o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 autorizado a apresentar emendas para atender às solicitações referidas no caput deste artigo.

§ 2º As emendas referidas no § 1º deste artigo:

I - não se sujeitam aos limites aplicáveis às emendas ao projeto de lei orçamentária;

II – devem ser classificadas de acordo com as alíneas “a” ou “b” do inciso II do § 4º do art. 7º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022.

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede os cancelamentos necessários à abertura de créditos adicionais.”

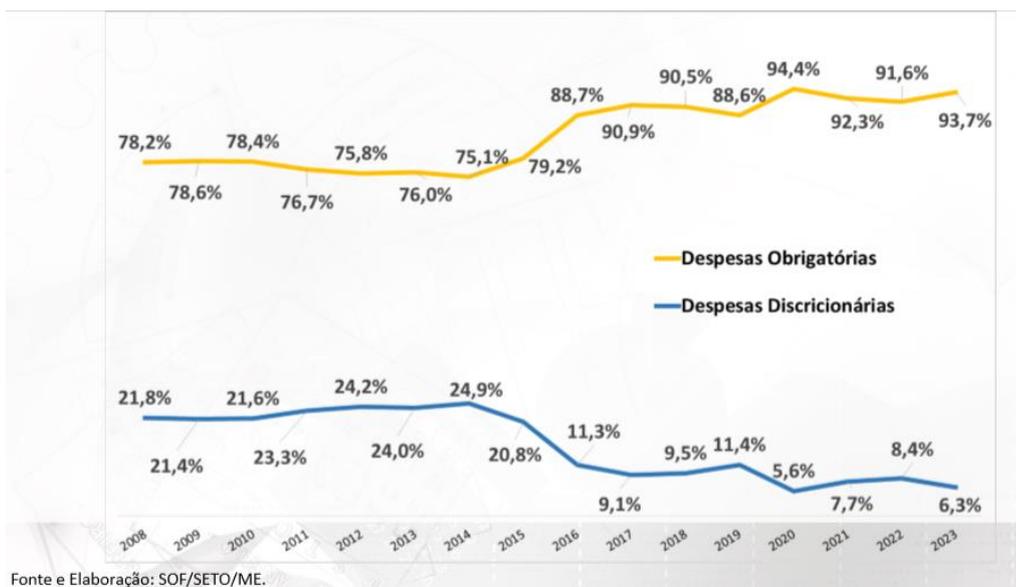
Art. 2º O disposto nesta Emenda Constitucional não altera a base de cálculo estabelecida no § 1º do art. 107 do ADCT.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

50. A utilização da margem fiscal viabilizada pela PEC, nos termos do art. 122, dependerá necessariamente de solicitações da equipe de transição.

51. Em relação à carência de recursos destinados às despesas discricionárias no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social, o gráfico abaixo⁹ (constou da apresentação do PLOA 2023) ilustra a tendência de redução do montante, o que se reflete em todos os órgãos do Executivo. A restrição é ainda agravada pelo fato de que parcela das despesas discricionárias é ocupada por programações incluídas por emendas.

Gráfico 2 - Despesas Obrigatórias x Discricionárias



3 ANÁLISE GERAL DA PEC

3.1 . Antecedentes

52. Os princípios e regras que impõem limites fiscais aos governos foram concebidos para tentar conciliar o crescimento das legítimas demandas sociais com a capacidade tributária e as disponibilidades do Estado. Exceções e afastamentos podem existir, por óbvio, sempre que amparados por elementos fáticos delimitados e acompanhados de um plano de recondução.
53. Regras fiscais servem para nortear o comportamento dos agentes políticos e refrear a tendência de endividamento crescente. Na ausência de restrições legais, a concessão desordenada e crescente de despesas ganharia proporção não sustentável.
54. A preservação do equilíbrio das finanças públicas ao longo do tempo pretende, em última análise, repartir entre as gerações, de forma justa, benefícios e ônus do endividamento público. Nesse sentido, estabelece o art. 1º da LRF que ação fiscal responsável (LRF, art. 1º) “pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”.
55. A meta de resultado primário foi a principal regra fiscal ao longo de quase 20 anos. Num primeiro momento passou a se valer de exceções incluídas na LDO (PPI, PAC, etc.), e depois passou a ser fixada em valor *não* compatível com o propósito de redução/contenção da dívida pública, e assim foi perdendo credibilidade.

⁹ Gráfico apresentado pelo Ministério da Economia - Mensagem do PLOA 2023.

56. Esse processo de desgaste repete-se, nos últimos anos, com a regra do teto, atualmente a principal âncora fiscal. A regra foi criada em 2016 para reverter a tendência de déficits primários que levou à crise de 2015/2016. A norma trouxe previsibilidade à política fiscal, permitiu a redução sustentável da taxa de juros e induziu a retomada de reformas, a exemplo da previdenciária. Foi incluída na Constituição como forma de torná-la mais estável, além de evitar questionamentos de ordem jurídica. Contudo, desde então, foram registradas diversas alterações constitucionais.

57. Quando da aprovação da EC 95/2016, as despesas excluídas dos limites eram as seguintes:

I - transferências constitucionais relativas:

- a) ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF – art. 21, inciso XIV, da CF e Lei nº 10.633/2002);
- b) à repartição de recursos arrecadados a título de participação no resultado e de compensação financeira referentes à produção de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais (art. 20, § 1º, da CF);
- c) à repartição de impostos (arts. 146, parágrafo único, inciso III, 153, § 5º, 157, 158, incisos I e II, e 159 da CF);
- d) à repartição da contribuição do salário educação (art. 212, § 6º, da CF);
- e) à complementação da União ao Fundeb (art. 212-A, caput, incisos IV e V, da CF).

II - decorrentes da abertura de créditos extraordinários;

III - da Justiça Eleitoral, não recorrentes, com a realização de eleições; e

V - aumento de capital de empresa estatal não dependente.

A partir da promulgação da EC nº 95/2016, várias Emendas Constitucionais promoveram alterações relacionadas aos limites:

- a) **EC nº 102/2019** - exclui transferências por conta dos leilões dos volumes excedentes/revisão cessão onerosa (art. 107, § 6º, V, ADCT), montante de R\$ 74,8 bilhões .
- b) **EC nº 108/2020** - inclui a remissão ao dispositivo permanente do Fundeb (art. 107, § 6º, I, ADCT).
- c) **EC nº 109/2021** - cria gatilho para aplicação de medidas de contenção de aumentos de despesa obrigatória, que passa a ser o atingimento da proporção de 95% entre despesa obrigatória primária *versus* despesa primária total sujeita ao teto (art. 109, ADCT). Prevê despesas com auxílio emergencial de até R\$ 44 bilhões, excluídas do teto.
- d) **EC nº 113/2021** - altera metodologia de correção dos limites¹⁰, os quais passam a considerar o IPCA projetado no *exercício anterior* ao que se refere a lei orçamentária (art. 107, § 1º, II, ADCT) e majora o limite destinado exclusivamente a despesas de vacinação contra a covid-19 ou ações emergenciais em até R\$ 15 bilhões para o exercício de 2021. Foi revogada a possibilidade de alteração no método de correção do teto dos gastos, anteriormente prevista para 2026 (art. 108, ADCT).
- e) **EC nº 114/2021** - limita até o final de 2026 as despesas com sentenças judiciais de que trata o art. 100 da Constituição, as quais não podem ultrapassar a despesa paga com essa finalidade em 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigida pelo IPCA (art. 107-A,

¹⁰ A nova redação, em contraposição àquela do texto anterior, fez com que os limites de despesa primária, quando da elaboração da LOA, se tornassem instáveis e provisórios, porque fixados com base em projeções do IPCA no exercício em que se elabora o PLOA.

ADCT). Insere parágrafo único ao art. 6º da CF assegurando a todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social o direito a uma renda básica familiar (programa de transferência de renda), nos termos da lei, observada a legislação fiscal e orçamentária. O espaço fiscal da PEC dos precatórios¹¹ foi de R\$ 45 bilhões em 2022.

f) **EC nº 123/2022** – Cria o estado de emergência com despesas podendo ser atendidas por meio de crédito extraordinário (não sujeitas ao teto) e sem compensação. Para enfrentamento ou mitigação dos impactos decorrentes do estado de emergência, a PEC autoriza o pagamento, até 31.12.2022, de uma série de benefícios¹².

58. A PEC da transição, em comento, propõe nova exclusão de despesas do teto, em especial todas aquelas necessárias ao atendimento do Programa Auxílio Brasil/Bolsa Família e o acréscimo de cerca de R\$ 22,9 bi para investimento.
59. A aprovação de emendas constitucionais que flexibilizam a legislação fiscal - o que se justificou no período mais crítico da pandemia -, passou a ser utilizada como o caminho mais curto de se conceder benefícios sem o ônus da identificação da fonte de custeio.
60. Soma-se a esse fato um conjunto de fatores que agravam as contas públicas, a exemplo das pressões pela prorrogação de outros benefícios concedidos pela EC nº 123/2022; e os gastos decorrentes da EC nº 114/2021 (Precatórios). Reduções de alíquotas de impostos e desonerações no âmbito da União tendem a alcançar R\$ 80 bilhões em 2023. Os Estados, desfalcados de suas receitas sobre derivados de petróleo, por sua vez, poderão precisar do auxílio do governo federal.
61. A percepção de maior risco fiscal contribui para a piora dos indicadores econômicos. A incerteza faz com que compradores de títulos públicos passem a exigir juros mais elevados para adquirir títulos do governo, aumentando a dificuldade e o custo para rolagem da dívida¹³. A elevação de prêmios e o custo do refinanciamento aumentam o déficit nominal e criam um círculo vicioso que limita a possibilidade de gastos futuros da União, eis que a dívida tende a crescer mais acentuadamente.
62. Em obediência ao disposto na LDO 2023, o Executivo enviou, nas informações complementares ao PLOA 2023, documento contendo a atualização do Anexo de Riscos Fiscais. No item que trata da sensibilidade da dívida pública aos parâmetros macroeconômicos, destaca-se a elevada sensibilidade da DPF (Dívida Pública Federal) a alterações nos juros de curto prazo. Registre-se o aumento de títulos com taxas flutuantes (LFT) sensíveis ao desequilíbrio fiscal, sendo que em 2023 haverá elevada concentração de vencimentos desses títulos.
63. De acordo com o Tesouro Nacional, após alcançar o menor valor da série em 2013, o efeito total do estresse da taxa de juros no estoque da DPF tem aumentado nos anos recentes por conta da dinâmica da composição da dívida. A estimativa é a de que o efeito de uma elevação de 1% na

¹¹ Os precatórios devidos e não pagos em 2022 aproximam-se de R\$ 30 bilhões. As sentenças devidas e não pagas entre 2022 e 2026, com correção monetária, possivelmente na casa de centenas de bilhões de reais, representam esqueleto a ser desembolsado em 2027 e salto significativo na dívida pública federal.

¹² A EC reconheceu o estado de emergência (elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, etc) autorizando uma série de benefícios, destacando-se o Programa Auxílio-Brasil (R\$ 26 bilhões que, somados as R\$ 89,1 bilhões da LOA 2022 atingem R\$ 115,1 bilhões).

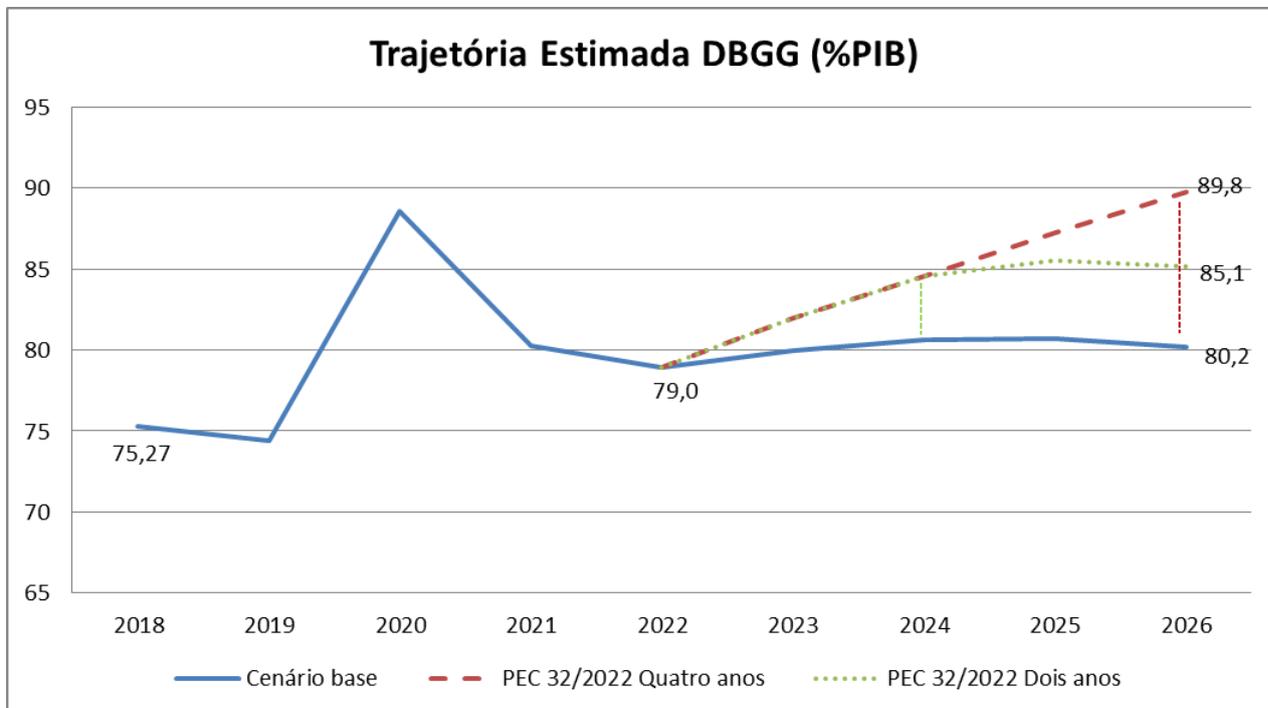
¹³ De acordo com o relatório mensal da dívida pública federal de set/2022, do Tesouro Nacional - https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:45062 – o estoque da dívida pública federal é de R\$ 5.751,98 bilhões (set/22), sendo 95,54% interna. Os principais detentores de títulos são do grupo Previdência, Instituições Financeiras e Fundos de Investimentos, pessoas jurídicas que administram recursos de poupadores em geral (pessoas físicas e jurídicas). Os juros apropriados da dívida interna acumulados em 2022 são de cerca de R\$ 416 bilhões. O custo médio acumulado nos últimos doze meses da DPF interna é de 10,8% a.a. O prazo médio para rolagem da DPMFi em setembro é de 3,87 anos. A DPMFi a vencer em 12 meses é de R\$ 1.353,20 bilhões! (vencimento dos títulos: 45,5% prefixado, 20,36% índice de preços; 34% taxa flutuante e 0,13% câmbio). Para refinarçar essa dívida o Tesouro é obrigado a emitir novos títulos, em um contexto de piora da expectativa dos agentes de mercado que administram a poupança nacional.

taxa de juros (SELIC +1pp) é de 0,6% da DLSP em 2023, cerca de R\$ 29,8 bilhões. A sensibilidade da despesa orçamentária, no entanto, é bem menor que aquela correspondente ao estoque, exatamente porque considera apenas o montante da dívida que será resgatado em determinado exercício. Quanto à sensibilidade da dívida, o aumento de 1 p.p. na taxa SELIC implica acréscimo de 0,5% do estoque da DBGG em 2023 (montante de cerca de R\$ 34,8 bilhões).

3.2 Sustentabilidade Fiscal

64. Uma das formas mais comuns de se examinar a situação fiscal de um país é mediante a avaliação da relação dívida/PIB. Essa razão consiste em um importante indicador de solvência e tem o benefício de comparar o tamanho da dívida com o montante de riqueza gerado pela economia do país. Nesse sentido, importa observar o comportamento da citada variável ao longo do tempo, isto é, se há tendência de estabilidade, queda ou crescimento da relação dívida/PIB. É suficiente, para garantir a sustentabilidade fiscal do ente, que a relação dívida/PIB seja constante ao longo do tempo.
65. Entre as inovações normativas contempladas pela PEC da Transição, é especialmente relevante à presente análise identificar a elevação da despesa primária federal para viabilizar o aumento no benefício do programa Auxílio Brasil, de R\$ 400 para R\$ 600,00, ao lado da parcela complementar de R\$ 150,00, destinada para famílias que recebem o auxílio e contam com crianças de até seis anos de idade. Concomitantemente, pretende-se excepcionar os gastos do referido programa de renda do limite imposto pelo Novo Regime Fiscal, abrindo-se margem para gastos adicionais da ordem de R\$ 175 bilhões, em 2023.
66. Tal incremento corresponde a um choque de aproximadamente 1,7 p.p em relação ao PIB no montante de despesas primárias, o que levaria o resultado fiscal do próximo exercício para um déficit de 2,3% do PIB, ante 0,6% atualmente previstos.
67. Assumindo-se que o impacto do programa Auxílio Brasil seria mantido constante, em termos nominais (isto é, R\$ 175 bilhões/ano), o montante dessa despesa poderia, em 2026, alcançar 1,4% do PIB (ante 0,8% do PIB, mantendo-se o nível atual de despesas do programa, i.e., R\$ 105 bilhões/ano). Adicionalmente, caso a margem ante o teto de gastos (R\$ 105 bilhões), criada a partir da exclusão do programa do limite em questão, seja permanentemente ocupada por despesas diversas incorporadas aos orçamentos anuais, tem-se que o montante total de despesa pública primária federal é elevado em R\$ 175 bilhões/ano, tendo como paradigma o cenário base.
68. De que maneira um choque dessa magnitude impactaria a trajetória projetada para a dívida pública? O **gráfico 2** adiante exhibe simulações de cenários para a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), vide parâmetros **adendo 1**. O cenário base mantém-se o dispêndio da União com o Auxílio Brasil, ou o programa que vier substituí-lo, nos níveis atuais em termos nominais. Os cenários alternativos (com a PEC 32/2022) incorporam duas possibilidades para o aumento de gastos da União: no primeiro, assume-se que alterações normativas permitem que as novas despesas continuem excepcionadas dos limites e incorporadas ao orçamento público durante quatro anos; uma segunda simulação restringe a dois anos a licença para gastos além do teto.
69. Fundamentalmente, tais cenários divergem quanto ao momento em que se deve iniciar um ajuste no resultado fiscal, pelo lado da despesa, explicitando, em adição, que a trajetória do indicador depende do ponto de partida em que se toma referido agregado; portanto, **quanto mais se posterga o ajuste, maior o esforço requerido para reconduzir a dívida** à trajetória anteriormente desejada.

Gráfico 3 - Dívida Bruta do Governo Geral - Trajetória Estimada



70. Como se pode observar, adotadas as premissas acima para as despesas decorrentes da PEC 32/2022, as trajetórias para a variável de interesse divergem do cenário base, nas duas hipóteses aventadas e ao longo do período em análise; ao final do horizonte projetado, a **DBGG** não apresenta sinais de reversão à trajetória esperada e **estaria cerca 3,9 pp ou 9,6 p.p. maior**, em relação ao cenário base, na hipótese que se admite um incremento de dois ou quatro anos, respectivamente, no nível de gasto primário da União em decorrência da PEC.

3.3 Ausência de Plano para demonstrar o equilíbrio intertemporal das contas públicas

71. Importante ressaltar que, segundo o § 5º do art. 195 da CF, “§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”. Diante disso a modificação deve ter caráter temporário e conciliada com essa exigência;
72. Vale lembrar que as Emendas Constitucionais nº 114/2022 (precatórios) e nº 123/2022 (Estado de emergência) adiaram ou criaram despesas obrigatórias sem um plano concreto que demonstrasse a fonte de custeio e como conter o processo de endividamento em momento posterior.
73. A PEC nº 32/2022 incorre na mesma omissão: não veio acompanhada de um plano de recondução da dívida pública a uma trajetória sustentável, apenas afastando princípios e regras estabilizadoras das finanças públicas (teto, meta de resultado e regra de ouro). Não foi instruída de demonstrativos e projeções das principais variáveis fiscais que atestem a viabilidade de sua aprovação; lembrando-se que o PLOA 2023, da forma como apresentado, já exhibe déficit primário de 63 bilhões.
74. A exigência de requisitos mais rigorosos para a criação de despesas obrigatórias continuadas decorre do fato de que, depois de aprovadas, deixam de ser condicionadas à disponibilidade

orçamentária, como ocorre com as discricionárias. Ou seja, como são incompressíveis, fazem com que todo o esforço de ajuste fiscal recaia nas discricionárias, em especial os investimentos, ou na criação de novas receitas.

75. O afastamento puro e simples das regras fiscais não anula, por óbvio, o consequente impacto das despesas ampliadas nas finanças estatais, nem tem o condão de gerar recursos compensatórios. O efeito nas contas públicas se propagará no tempo, demandando enfrentamento do déficit. É importante fortalecer o princípio de que proposições de impacto relevante na estrutura de gastos, do ponto de vista econômico-fiscal ou como requisito de uma gestão transparente e responsável, sejam necessariamente acompanhadas de elementos que permitam sua melhor avaliação e compreensão.

4 PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO DAS REGRAS FISCAIS

76. Em decorrência da pandemia, as regras fiscais sofreram processo de ajuste legislativo, de modo que, o atual ordenamento jurídico da LRF já atende as situações de calamidade pública. Ademais, a EC nº 95/2016, desde a origem, exclui do limite de gastos as dotações abertas por crédito extraordinário, ou seja, as despesas destinadas ao atendimento de situações comprovadamente urgentes, relevantes e imprevisíveis, como aquelas exigidas durante a pandemia.
77. A PEC em comento, por outro lado, junta-se a intervenções anteriores, a exemplo da EC nº 114/2021 (PEC dos Precatórios) e da EC nº 123/2022 (Estado de Emergência), nas quais o afastamento das regras fiscais (teto, resultado fiscal e regra de ouro) foi justificado principalmente por uma questão de conveniência orçamentária do que em decorrência de despesas emergenciais, imprevisíveis e urgentes. Aproveitou-se, de certo modo, da percepção de que o aumento de despesas obrigatórias depende apenas do afastamento das limitações constitucionais ou legais que protegem as finanças públicas, deixando-se de lado a necessária discussão acerca das fontes de custeio ou mesmo quanto à necessidade de revisão do atual paradigma.
78. Neste sentido, deve-se observar que, desde sua concepção original, os limites da EC nº 95/2016 são corrigidos apenas pelo IPCA, mantendo-se esse método independentemente de haver crescimento do PIB ou da evolução da receita. Registre-se que a EC nº 113/21 revogou o art. 108 do ADCT que previa projeto de lei complementar de iniciativa do Presidente da República para alterar o método de correção dos limites a partir de 2027. O fato é que o método vigente - correção da despesa apenas pelo IPCA -, ao não incorporar eventuais ganhos da economia e da receita, resulta em limites muito restritos, o que explica, em parte, o uso recorrente de exceções.
79. A correção dos limites apenas pelo IPCA foi a fórmula prevista na época para reduzir o tamanho relativo da despesa primária como proporção do PIB e gerar resultados fiscais. Esperava-se que a existência de um limite induziria maior contenção na ampliação de despesas obrigatórias, além de servir como uma espécie de guia de reformas, o que aconteceu apenas de forma parcial. De qualquer modo, a crença de que o teto seria mantido ajudou a reduzir despesas com juros e auxiliou o andamento de algumas mudanças. Garantiu também maior previsibilidade orçamentária e reduziu o caráter pró-cíclico da despesa. Faltou, no entanto, estabelecer alguma conexão entre o limite da despesa com a trajetória da dívida pública.
80. Ressalte-se que as medidas de contenção do aumento de despesas obrigatórias previstas no regime do teto, especialmente quando da aprovação de proposições criadoras de despesas permanentes, acabaram não sendo acionadas. A EC nº 109/2021, por sua vez, ao fixar gatilho para aplicação de medidas de contenção de aumentos de despesa obrigatória, estabeleceu proporção de 95% entre despesa obrigatória primária *versus* despesa primária total sujeita ao teto (art. 109, ADCT), percentual que se mostrou muito elevado, contribuindo para sua ineficácia.

81. No intuito de superar o esgotamento do modelo e de evitar a aprovação recorrente de exceções desacompanhadas de um plano fiscal sustentável, surgiram estudos e propostas, algumas na forma de PEC, que propõe a substituição ou a revisão da regra fiscal do teto, em especial quanto ao impasse da LOA 2023, das quais destacamos:

- a) **Senador José Serra (PEC nº 31/2022)**. Substituir ou conciliar a regra do teto com uma regra de controle do endividamento como âncora fiscal. O Poder Executivo deverá enviar ao Congresso Nacional, no prazo de até seis meses, a sugestão de limite para a dívida consolidada da União. Neste prazo, com o teto ainda em vigor, o governo ficará autorizado a editar créditos extraordinários para atender o programa Bolsa Família no valor de R\$ 100 bilhões.
- b) **Senador Tasso Jereissati (PEC nº 33/2022)**. A Pec da Sustentabilidade Social, do Senador Tasso Jereissati, aumenta o limite (teto) atual em R\$ 80 bilhões, de forma permanente, a ser destinado à concessão de benefícios assistenciais, saúde, educação, ciência, tecnologia e cultura. Mantém assim, como âncora fiscal, o teto, corrigido anualmente de acordo com o INPC.
- c) **Senadora Leila Barros (PEC nº 34/2022)** - cria regime fiscal sustentável por lei complementar, com o estabelecimento de metas de endividamento público e estratégia de desenvolvimento econômico e social de longo prazo, revogando-se a regra de ouro e o Novo Regime Fiscal. A proposta exclui as despesas com transferências de renda às famílias que se encontram em situação de pobreza.
- d) **Senador Alessandro Vieira**. Autoriza o uso de R\$ 70 bilhões fora do teto de gastos para programa de renda, valor que não entraria no cálculo da meta de resultado primário nem na regra de ouro. Prevê ademais a substituição da regra do teto por uma nova regra fiscal a ser instituída em lei complementar até 17 de julho de 2023.
- e) **Técnicos do Tesouro Nacional**. A proposta¹⁴ tem como base uma regra de limite de despesa, cujo ajuste encontra-se condicionado ao nível e à trajetória do endividamento público, bem como a existência de superavit primário. Por exemplo, se a dívida (ainda que maior do que o nível desejável) estiver em trajetória de queda, permite-se um crescimento real da despesa em 0,5% do PIB. O indicador do endividamento é a Dívida Líquida do Governo Geral¹⁵. O resultado primário seria utilizado apenas como mecanismo de incentivo do esforço arrecadatório. Caso o resultado apurado for positivo e melhor do que o do período anterior, adiciona-se a possibilidade de expansão de despesas. A proposta prevê gatilhos acionados sempre que as despesas obrigatórias ultrapassarem 90% do limite de despesa. Além disso, cláusulas de escape são associadas à abertura de créditos extraordinários.
- f) **Abertura de créditos extraordinários** para viabilizar o aumento das despesas com Auxílio Brasil/Bolsa Família no **exercício de 2023**. Os autores¹⁶ defendem que o programa de transferência de renda pode ser atendido em 2023 com a abertura de créditos extraordinários, ou seja, consideram que as atuais regras e os procedimentos fiscais previstos na LRF e na CF/1988 não criam obstáculos para a manutenção do custeio da renda básica nos moldes estabelecidos pelas Emendas nºs 114/2021 e 123/2022. A imprevisibilidade estaria justificada pelos autores na descontinuidade do benefício assistencial constitucional, diante

¹⁴ Texto para discussão Reforma do Arcabouço de Regras Fiscais Brasileiro: reforçando o limite de despesa e o planejamento fiscal elaborada por técnicos do Tesouro Nacional <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/textos/issue/view/texto35>.

¹⁵ Considera-se que é o que melhor reflete os impactos de política fiscal e minimiza constrangimentos à gestão da política monetária ou à administração da dívida pública

¹⁶ <https://www.conjur.com.br/2022-nov-28/opiniao-renda-basica-credito-extraordinario2>

da falta de previsão de recursos no PLOA para 2023 para manter o valor atualmente pago às famílias em situação de grave vulnerabilidade social. Em relação à regra da compensação, defendem que o artigo 24 da LRF dispensa esse dever quanto às despesas da seguridade social que se destinam ao reajustamento de valor ou à expansão quantitativa de serviços prestados¹⁷.

- g) **Corrigir o limite atual alterando o método de correção:** O limite anual deve refletir não apenas o IPCA, mas também determinada fração do aumento real do PIB apurado no exercício anterior ao da elaboração do projeto de lei orçamentária (ou de acordo com a média de crescimento dos últimos exercícios). Desta forma mantém-se a regra do teto como principal âncora fiscal, porém com limites que possam refletir o crescimento econômico, sem prejuízo de uma trajetória de ajuste fiscal. Uma calibragem adequada dos limites, mantendo-se a estrutura e as diretrizes do Novo Regime Fiscal, tem a vantagem de preservar vários institutos hoje associados à regra fiscal, destacando-se: a) permite a ação planejada quanto aos limites orçamentários e financeiros; b) fixa parâmetro de despesas dos demais Poderes, MPU e DPU; c) mantém mecanismo de controle do crescimento das despesas obrigatórias (ajustar o gatilho¹⁸ e a graduação das medidas); d) mantém o limite para as emendas individuais e de bancada; e) mantém a regra de ajuste do piso com saúde e educação.
- h) Modificar a base de cálculo e o limite das despesas submetidas ao teto, para estabelecer que apenas o **déficit previdenciário** dos diversos regimes fique sujeito ao teto de gastos¹⁹, mudança que abriria um espaço fiscal estimado em R\$ 48,6 bilhões em 2023.

¹⁷ Nesse caso o adicional por dependente vinculado ao programa não poderia ser atendido.

¹⁸ O mecanismo somente é acionado quando a despesa primária obrigatória atinge 95% da despesa primária. Para a regra ser eficaz, esse limite deve ser reduzido, inclusive para considerar o efeito da aprovação da PEC da transição neste cálculo.

¹⁹ Estudo disponível: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/estudo-tecnico_35_conof_cd_previdencia-e-teto-gastos-final-1,

ADENDO 1 – PARÂMETROS DOS CENÁRIOS DE CRESCIMENTO DA DÍVIDA

Cenário base	2022	2023	2024	2025	2026
Auxílio Brasil (% PIB)	0,9	1,0	0,9	0,9	0,8
PIB (crescimento real %)	2,7	2,5	2,5	2,5	2,5
Resultado Primário (% PIB)	-0,4	-0,6	-0,2	0,3	0,8
Juros reais (% a.a)	0,5	3,0	3,1	3,0	2,8
DBGG (% PIB) (Baseline)	79,0	80,0	80,6	80,7	80,2

Cenários alternativos: PEC 32/2022

Exclusão de despesas adicionais por dois anos	2022	2023	2024	2025	2026
Auxílio Brasil e demais despesas (% PIB)	0,9	2,7	2,5	1,0	1,0
PIB (crescimento real %)	2,7	2,4	2,4	2,5	2,5
Resultado Primário (% PIB)	-0,4	-2,3	-1,8	-0,5	0,6
Juros reais (% a.a)	0,5	3,3	3,4	3,0	2,8
DBGG (% PIB)	79,0	82,0	84,6	85,5	85,1

Exclusão de despesas adicionais por quatro anos	2022	2023	2024	2025	2026
Auxílio Brasil e demais despesas (% PIB)	0,9	2,7	2,5	2,4	2,2
PIB (crescimento real %)	2,7	2,4	2,4	2,4	2,4
Resultado Primário (% PIB)	-0,4	-2,3	-1,8	-1,9	-2,0
Juros reais (% a.a)	0,5	3,3	3,4	3,3	3,1
DBGG (% PIB)	79,0	82,0	84,6	87,2	89,8