

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

29 DE NOVEMBRO DE 2022

Nota Técnica nº 175/2022

PEC 32/2022



As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal - Conorf.

O trabalho produzido no âmbito da Conorf, com objetivo de consultoria e assessoramento parlamentar, é considerado informação prestada em razão do exercício do mandato, mantendo-se sob a salvaguarda do § 6º do art. 53 da Constituição Federal. A permissão de sua reprodução deve ser requisitada ao solicitante do trabalho.

1. INTRODUÇÃO

Por iniciativa desta Consultoria (STO nº 1.560/2022) em função de diversas solicitações, analisa-se, nesta nota técnica, a Proposta de Emenda à Constituição nº 32 de 2022, cujo primeiro signatário é o Senador Marcelo Castro e que “altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para permitir a implementação do Programa Bolsa Família e definir regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências”.

2. ANÁLISE

A proposta sob análise retira algumas despesas do limite do Novo Regime Fiscal (NRF), ou Teto de Gastos¹, criado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, mas sem promover alterações na base de cálculo do limite (art. 2º da Proposta).

2.1. PROJETOS SOCIOAMBIENTAIS OU SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

A proposta exclui do Teto de Gastos, a partir do exercício de 2023, as despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas, no âmbito do Poder Executivo, desde que custeadas por doações (art. 1º da Proposta, que altera o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT para incluir o § 6º-A, I).

Com efeito, o Teto de Gastos gerou um desestímulo à busca por doações que possam financiar projetos em qualquer área. Embora sob o ponto de vista fiscal esse financiamento tenha um aspecto neutro (a despesa incorrida no projeto é financiada com recursos oriundos da doação), pela regra vigente a despesa acaba comprimindo o limite de gasto do Poder

¹ O Novo Regime Fiscal criou um limite para as despesas primárias federais, comumente chamado de “Teto de Gastos”, que foi fixado pelo prazo de vinte exercícios financeiros a partir de 2017. Trata-se de mecanismo de controle dos gastos públicos da União, calculado a partir dos limites do orçamento do ano imediatamente anterior, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA aferido no ano anterior ao exercício a que se refira. A base de cálculo é a despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário. As regras sobre o Teto de Gastos encontram-se principalmente no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

Executivo. Ao excluir tais despesas do Teto de Gastos, a proposta, portanto, estimulará parcerias com entes privados e internacionais que resultarão em investimentos na área de meio ambiente.

No Projeto de Lei Orçamentária de 2023 – PLOA 2023, essas despesas estão orçadas em R\$ 12,2 milhões².

2.2. DESPESAS DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO CUSTEADAS POR RECEITAS PRÓPRIAS, DOAÇÕES OU CONVÊNIOS

As despesas das instituições federais de ensino, a partir do exercício de 2023, desde que custeadas por receitas próprias, de doações ou de convênios celebrados com demais entes da Federação ou entidades privadas, igualmente deixam de se sujeitar ao Teto de Gastos (art. 1º da Proposta, que altera o art. 107 do ADCT para incluir o § 6º-A, II).

É pertinente a mesma observação feita na seção 2.1, pois o Teto de Gastos gerou um desestímulo à geração de receitas próprias, doações e convênios. Isso se deu porque o órgão que arrecada receitas próprias não conta com o respectivo aumento do limite pelo lado das despesas. A PEC visa corrigir parcialmente esse problema, visto que é direcionada apenas a setores específicos. Assim, as instituições de ensino poderão buscar novas formas de financiamento.

No PLOA 2023, essas despesas estão orçadas em R\$ 911,2 milhões.

2.3. INVESTIMENTOS ATÉ LIMITE DE DE EXCESSO DE ARRECADAÇÃO

A partir do exercício de 2023, também deixariam de se sujeitar ao limite imposto pelo Teto de Gastos, no âmbito do Poder Executivo, os investimentos³ até o montante que

² Nesse contexto, no PLOA 2023, foram identificadas as seguintes ações com recursos oriundos de doações “20WA – Cadastro, recomposição e produção florestal”, “20WB – Pesquisa e informações florestais” e “20WM – Apoio à criação, gestão e implementação das unidades de conservação federais”.

³ As dotações para investimentos (GND 4) destinam-se ao planejamento e à execução de obras, inclusive despesas com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização dos empreendimentos, bem como à contratação de instalações e à compra de equipamentos, material permanente e softwares. As dotações para

corresponda ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, limitado a 6,5% do excesso de arrecadação de tais receitas no exercício de 2021, que correspondeu a R\$ 22,97 bilhões⁴ (art. 1º da Proposta, que altera o art. 107 do ADCT para incluir o § 6º-B).

Note-se que, se o excesso de arrecadação de receitas correntes do ano anterior ao que se refere a lei orçamentária for inferior a 6,5% do excesso das receitas de mesma natureza em 2021, então ficaria fora do limite do Teto de Gastos apenas o montante equivalente ao excesso verificado no ano anterior ao que se refere a lei orçamentária.

Prevê-se, para 2022, um excesso de arrecadação de receitas correntes superior a R\$ 22,97 bilhões⁵. Não obstante, apenas o montante de R\$ 22,97 bilhões de despesas com investimentos estaria excluído do Teto de Gastos em 2023. Convém observar que não há previsão para que esse limite seja corrigido. Se os 6,5% de excesso de arrecadação fosse referente ao exercício anterior ao do ano de envio da proposta de lei orçamentária anual, ao invés de fixado no exercício de 2021, não seria necessária correção, por exemplo.

Ademais, até o limite proposto, os investimentos não seriam considerados na apuração da meta de resultado primário⁶, mas somente para o exercício de 2023.

2.4. AUXÍLIO BRASIL/BOLSA FAMÍLIA

As despesas com o Programa Auxílio Brasil ou com o que vier a substituí-lo (o Presidente eleito propôs a retomada do Bolsa Família, com alterações) também deixariam de se sujeitar ao Teto de Gastos, nos exercícios de 2023 a 2026. Além disso, não seriam

investimentos também podem abrigar despesas com material de consumo, diárias, pessoal temporário e serviços de terceiros quando constituírem insumos utilizados diretamente na realização dos investimentos.

⁴ Pelo Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal de dezembro de 2021, o excesso de arrecadação de receitas correntes em 2021 totalizou R\$ 353,34 bilhões. 6,5% desse valor equivalem a R\$ 22,97 bilhões.

⁵ Quando a arrecadação de receitas correntes observada até outubro de 2022 é extrapolada linearmente para até dezembro do mesmo ano, verifica-se que haverá excesso de arrecadação muito superior a R\$ 22,97 bilhões.

⁶ O Resultado Primário corresponde à diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias. Configura-se déficit primário se o resultado for negativo, ou superávit primário, se positivo.

consideradas na verificação do resultado primário em 2023 (art. 1º da Proposta, que inclui o art. 121, incisos I e II, no ADCT).

O texto da proposta refere-se às despesas relativas ao programa de que trata a Lei nº 14.284/2021, que, na verdade, trata de dois programas: o “Auxílio Brasil” e o “Alimenta Brasil”. Pela justificação e pela ementa da proposta, entende-se que o programa citado no dispositivo proposto é o Auxílio Brasil, porém é indicado que se deixe claro com uma mudança de redação durante a tramitação da PEC.

Outra dúvida que pode ser suscitada é sobre quais ações orçamentárias no PLOA 2023 devem ser compreendidas no Auxílio Brasil. O programa “5035 – Promoção de cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de políticas públicas” conta com as seguintes ações e valores:

Ação Orçamentária	Valor (em R\$)
00U7 - APOIO AOS ENTES FEDERADOS POR MEIO DO ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL – IGD - PAB	779.142.000
21CP - OPERACIONALIZAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL PARA ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO CORONAVÍRUS (COVID-19)	5.000.000
21DP - TRANSFERÊNCIA DE RENDA RELATIVA AOS BENEFÍCIOS E AUXÍLIOS DO PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL (LEI Nº 14.284, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021)	105.724.924.880
21DQ - GESTÃO, ADMINISTRAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL	70.478.674
TOTAL	106.579.545.554

Embora caiba interpretação de que, além da ação 21DP, pelo menos as ações 00U7 e 21DQ seriam retiradas do Teto de Gastos, a justificação da proposta parece indicar que se pretende retirar apenas a ação 21DP, que corresponde à transferência de renda propriamente dita. O texto pode, então, ser aperfeiçoado para melhor clareza sobre o seu alcance.

Quanto à Regra de Ouro⁷, também nos exercícios de 2023 a 2026, poderiam ser realizadas operações de crédito para custear essas despesas (inciso III do art. 121 proposto).

Os atos relativos ao programa editados em 2023 ficariam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, inclusive quanto à necessidade de compensação. Quanto a atos cujos efeitos financeiros tenham efeito a partir de 2024, essas limitações legais e as medidas de compensação voltariam a se impor, além de voltar a impactar o resultado primário (§§ 1º e 2º do art. 121 proposto).

De acordo com a justificação da proposta, estima-se em R\$ 175 bilhões⁸ o impacto fiscal para 2023 do programa de transferência de renda, incluídos os recursos necessários para o adicional proporcional ao número de crianças de até 6 anos. Ocorre que já constam do PLOA 2023, R\$ 105,7 bilhões. Portanto, seria necessário um acréscimo de R\$ 69,3 bilhões.

2.5. UTILIZAÇÃO DA MARGEM ABERTA NO TETO DE GASTOS

Pela proposta, para 2023, a margem aberta no Teto de Gastos com a retirada do programa de transferência de renda (R\$ 105,7 bilhões) e o valor a ser acrescido no programa de transferência de renda (R\$ 69,3 bilhões) só poderiam ser objetos de demandas por parte da equipe de transição, ficando o Relator-Geral do Projeto de Lei Orçamentária – PLOA 2023 autorizado a apresentar emendas para atendê-las. Tais emendas não se sujeitariam aos limites aplicáveis às emendas ao PLOA⁹ e necessariamente deveriam ter Identificador de Resultado

⁷ De acordo com a Regra de Ouro, é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (CF, art. 167, III).

⁸ Ainda não são conhecidos os detalhes das mudanças a serem promovidas pelo novo governo no programa de transferência de renda. Entretanto, em estimativas preliminares, consideradas algumas informações já publicadas pela equipe de transição, Eduardo Andres Ferreira Rodriguez, Consultor de Orçamentos do Senado Federal, tem calculado que o custo total do programa estará entre R\$ 170,3 bilhões e R\$ 177,3 bilhões.

⁹ Nos termos do art. 53 da Resolução nº 1/2006-CN, o Parecer Preliminar do PLOA poderá: (...) IV - autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas. Nos termos do parágrafo único, esse limite financeiro não poderá ser superior ao valor total das emendas individuais e de bancada impositivas.

Primário – RP 1 (despesa primária obrigatória) ou 2 (despesa primária discricionária) (art. 1º da Proposta, que inclui o art. 122 no ADCT). Cabe ressaltar que no texto da proposta não há diretrizes sobre como a margem aberta será empregada.

Importante observar, entretanto, que os papéis do Relator-Geral, da Comissão Mista de Plano, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO e do Congresso Nacional não seriam meramente protocolares. Da mesma forma que as dotações propostas originalmente no PLOA podem sofrer alterações na apreciação pelo Congresso Nacional, o Relator-Geral não estaria obrigado a acolher todas as solicitações da equipe de transição, nem muito menos o Congresso Nacional estaria obrigado a aprová-las. De todo modo, a PEC traz um papel relevante e inovador para a equipe de transição do governo eleito em 2022 no processo orçamentário federal para o exercício de 2023.

O que se pretende, ao que tudo indica, é que essa margem aberta no Teto de Gastos seja utilizada a partir de uma concertação política que envolva a equipe de transição, por meio das suas solicitações, o Relator-Geral, que poderá acolhê-las na forma de emendas, a Comissão Mista de Orçamentos – CMO e o Congresso Nacional, que poderão aprová-las ou rejeitá-las.

As programações demandadas pela equipe de transição poderão ser objeto de cancelamentos para a abertura de créditos adicionais em 2023 (§ 3º do art. 122 proposto).

2.6.SUSTENTABILIDADE FISCAL

A PEC nº 32/2022 tem foco na flexibilização do Teto de Gastos como meio de viabilizar a manutenção dos atuais valores do programa Auxílio Brasil e a realização de outras despesas. Todavia, ainda não se tem conhecimento sobre eventuais contrapartidas a serem propostas no lado da receita e/ou da despesa, ou sobre como as políticas econômicas a serem

implementadas pelo novo governo poderão impulsionar o crescimento econômico de tal maneira que a arrecadação possa compensar o esforço fiscal exigido pela medida¹⁰.

A depender dessas ações e do compromisso com a hígidez fiscal do novo governo, a PEC pode significar o afrouxamento de uma regra fiscal, permitindo que se ampliem gastos públicos sem um equilíbrio intertemporal com controle da dívida pública.

O próprio Teto de Gastos sofreu inúmeras alterações que afetaram sua credibilidade sem produzir ajustes em sua dinâmica. A EC 102/2019 (excluiu transferências para os entes subnacionais de receitas da área de energia), a EC 109/2021 (extensão do Auxílio Emergencial), as ECs 113/2021 e 114/2021 (alteração do fator de correção do Teto de Gastos e do regime de precatórios) e a EC 123/2022 (excepcionalizou R\$ 41,25 bilhões destinadas ao enfrentamento da elevação dos preços dos combustíveis) mostram que há uma clara constitucionalização do debate sobre as prioridades orçamentárias, com consequente fragilidade da regra atual do Teto dos Gastos. A PEC em questão sugere ser tão somente uma continuação desse debate, sem aprofundamento acerca de melhorias do arcabouço fiscal.

3. CONCLUSÃO

A PEC nº 32/2022, dentre outras medidas, exclui do Teto de Gastos: as despesas com o Auxílio Brasil (ou com o programa que o substitua), nos exercícios de 2023 a 2026; os investimentos, no âmbito do Poder Executivo, em valor equivalente ao excesso de arrecadação de receitas correntes observado no exercício anterior ao da lei orçamentária, até o limite de R\$ 22,97 bilhões, a partir do exercício de 2023; as despesas com projetos

¹⁰ Uma análise mais aprofundada sobre os impactos econômicos da PEC escapa aos objetivos deste trabalho técnico, até porque convicções políticas e visões econômicas certamente a permeariam. Sobre o tema, há um amplo debate público em curso com a participação de representantes das mais diversas correntes do pensamento econômico e político. Em seu Relatório de Acompanhamento Fiscal de novembro, dentre os pontos analisados, a Instituição Fiscal Independente – IFI avalia os possíveis impactos da PEC sobre endividamento público. De acordo com o relatório, “na ausência de uma limitação efetiva para o crescimento das despesas e sem contrapartidas pelo lado da receita, até o momento, a dívida bruta do governo geral alcançaria 95,3% do PIB em 2031 no novo cenário base da IFI”. Atualmente essa relação corresponde a 77%. Disponível em <https://bit.ly/3EB52MW>. Acesso em 21/11/2022.

socioambientais ou relativos às mudanças climáticas, no Poder Executivo, custeadas por doações, a partir do exercício de 2023 (R\$ 12 milhões no PLOA 2023); e as despesas das instituições federais de ensino custeadas por receitas próprias, convênios e doações, a partir do exercício de 2023 (R\$ 911,2 milhões no PLOA 2023).

A equipe de transição prevê que, para a manutenção do benefício de R\$ 600,00, mais o adicional de R\$ 150,00 por criança até 6 anos, serão necessários R\$ 175 bilhões para o programa de transferência de renda. Como apenas R\$ 105,7 bilhões constam do PLOA, haveria um acréscimo de R\$ 69,30 bilhões, que, conforme a proposta, estariam excluídos do Teto de Gastos.

Nesse contexto, o impacto fiscal aproximado para os próximos quatro anos, com base nos valores calculados para o exercício de 2023, é de R\$ 795,6 bilhões.

Considerando os dados do PLOA 2023, a PEC abriria margem de R\$ 129,59 bilhões no Teto de Gastos. Desse total, R\$ 105,7 bilhões poderiam ter destinação solicitada pela equipe de transição. Considerando também os R\$ 69,30 bilhões adicionais ao programa de transferência de renda, a equipe de transição poderá submeter ao Relator-Geral do PLOA solicitações até o montante de R\$ 175 bilhões. Nada impede, entretanto, que os restantes R\$ 23,89 bilhões da margem aberta no Teto de Gastos também entrem nas negociações políticas entre a equipe de transição e o Congresso Nacional.

De uma forma geral, a PEC não satisfaz a necessidade de reforma do arcabouço fiscal, além de, no texto da proposta, não trazer diretrizes sobre como o espaço fiscal aberto será empregado.

São essas as informações consideradas pertinentes e oportunas para a apreciação da PEC nº 32/2022.

AUGUSTO BELLO DE SOUZA NETO

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

FLÁVIO DIOGO LUZ

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

RAFAEL INÁCIO DE FRAIA E SOUZA

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos