

038

ORÇAMENTO EM DISCUSSÃO

ISSN 2525-4898

Efeitos do Novo Regime Fiscal

Maurício Ferreira de Macêdo

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

SENADO
FEDERAL



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF
Conselho Editorial

Conselho Editorial da CONORF
Diretora do Conselho Editorial
Ana Cláudia Castro Silva Borges

Coordenadores
João Henrique Pederiva
Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Membros do Conselho
Flávio Diogo Luz
Lívio Botelho Dantas
Marcel Pereira
Rafael Inacio de Fraia e Souza
Renan Bezerra Milfont
Rudinei Baumbach

Endereço
Senado Federal, Ala Filinto Müller, Gabinete 9 – Brasília, DF, Brasil–CEP
70.165-900

Telefone: +55 (61) 3303-3318

Página da internet <https://www12.senado.leg.br/revistaorcamento>
Email: conselho.editorial@senado.gov.br

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamentos do Senado Federal. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito do Senado Federal. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus Autores, não representando necessariamente a opinião do Senado Federal ou de suas Comissões.

Efeitos do Novo Regime Fiscal

Maurício Ferreira de Macêdo*

2017

RESUMO

Neste estudo, examinam-se os dispositivos da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que estabelece teto para as despesas primárias da União, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, na forma de limites individualizados – um para o Poder Executivo e quatorze outros para Órgãos situados fora de sua abrangência. Tais limites não incidem sobre determinadas despesas primárias, como as autorizadas por créditos extraordinários ou decorrentes de restos a pagar inscritos até o exercício de 2015, quaisquer que sejam seus objetos. O mesmo ocorre com determinadas despesas, independentemente da forma de autorização: transferências constitucionais, despesas recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições e aumento de capital de empresa estatal não dependente.

Palavras-Chave: Novo Regime Fiscal, regras fiscais, ações e serviços públicos de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino, EC 95/2016, saúde, educação.

Sumário

Efeitos do Novo Regime Fiscal	6
1- Introdução	6
2- Análise	6
2.1- Despesa primária sujeita a limite do NRF	6
2.2 - Limite individualizado	7
2.3- Possibilidade de compensação de despesa	8
2.4- Montante da dotação orçamentária	9
2.5- Despesa que deve ser reajustada pelo IPCA	9
2.6- Descumprimento de limite	10
2.7- Compatibilidade de proposições legislativas com o NRF	12
2.8- Constituição da obrigação de pagamento.....	13
3- Conclusão	13

Efeitos do Novo Regime Fiscal

Maurício Ferreira de Macêdo

1- Introdução

O objetivo deste estudo é examinar os efeitos da Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (EC nº 95/2016), que instituiu o Novo Regime (NRF).

2- Análise

A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, introduziu os arts. 106 a 114 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), por meio dos quais instituiu o referido regime fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, que deve vigorar temporariamente, por um período de vinte exercícios financeiros, iniciando-se a contagem em 2017.

O objetivo principal desse regime é inibir o crescimento da despesa primária da União em percentual superior ao da inflação medida pelo IPCA (acumulado em doze meses completados em junho do ano de envio da proposta de lei orçamentária ao Congresso Nacional), ressalvados os gastos que o ADCT expressamente exclui da incidência de limite individualizado.

2.1- Despesa primária sujeita a limite do NRF

A despesa primária sujeita a limite do NRF não compreende gastos que: (i) independentemente da finalidade, sejam autorizados por meio de crédito extraordinário (art. 107, § 6º, inciso II, do ADCT) ou, desde que haja margem fiscal, tenham sido inscritos, até o exercício financeiro de 2015, em restos a pagar (art. 107, § 11, do ADCT); ou (ii) independentemente da forma de autorização, refiram-se a:

I - transferências constitucionais relativas (art. 107, § 6º, inciso I, do ADCT):

- a) ao Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF (art. 21, inciso XIV, da Constituição 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 Constituição);

- c) à repartição de impostos (art. 146, parágrafo único, inciso III, art. 153, § 5º, art. 157, art. 158, incisos I e II, art. 159);
- d) à repartição da contribuição do salário educação (art. 212, § 6º, da Constituição);
- e) à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (art. 60, *caput*, incisos V e VII do ADCT);

II - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições (art. 107, § 6º, inciso III, do ADCT); e

III - aumento de capital de empresa estatal não dependente¹ (art. 107, § 6º, inciso IV, do ADCT).

2.2 - Limite individualizado

O NRF não estabeleceu limite único para a despesa primária da União, mas limites individualizados a serem observados por (art. 107, incisos I a V, do ADCT):

- a) Poder Executivo;
- b) Supremo Tribunal Federal;
- c) Superior Tribunal de Justiça;
- d) Conselho Nacional de Justiça;
- e) Justiça do Trabalho;
- f) Justiça Federal;
- g) Justiça Militar da União;
- h) Justiça Eleitoral;
- i) Justiça do Distrito Federal e Territórios;
- j) Senado Federal;
- k) Câmara dos Deputados;
- l) Tribunal de Contas da União;
- m) Ministério Público da União;
- n) Conselho Nacional do Ministério Público; e
- o) Defensoria Pública da União.

Obviamente, a soma dos quinze limites individualizados corresponde ao teto de gastos primário da União. Para definir cada um deles, partiu-se do somatório das operações que, em 2016, afetaram o resultado primário, reduzindo-o. Tais operações quase sempre se referem a

¹ O conceito de empresa estatal não dependente não comporta aquelas que constam dos orçamentos fiscal e da seguridade social, nos termos do art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

despesas orçamentárias pagas, inclusive à conta de orçamentos de exercícios anteriores (restos a pagar). Contudo, no âmbito do Poder Executivo, pode haver despesa cujo pagamento não se processa a partir da execução orçamentária², como é o caso da aquisição de cédulas e moedas.

Cada limite individualizado, aplicável a partir do exercício de 2017, corresponde a esse somatório corrigido pelo percentual de 7,2%. A cada ano, a partir de 2018, o limite individualizado será atualizado pela inflação medida pelo IPCA acumulado em doze meses, conforme mencionado (art. 107, § 1º, incisos I e II, do ADCT). Disso decorre que o limite individualizado possui uma base fixa, correspondente à despesa apurada no exercício financeiro de 2016.

Esse modo de correção dos limites individualizados pode ser revisto a partir de 2026, décimo exercício de vigência do NRF, por proposta do Poder Executivo (projeto de lei complementar), admitindo-se apenas uma alteração por mandato presidencial (art. 108 do ADCT).

2.3- Possibilidade de compensação de despesa

Entre 2017 e 2019, os primeiros três exercícios financeiros de vigência do NRF, permite-se que o Poder Executivo reduza suas dotações e despesas como forma de compensar Poder ou Órgão cujos gastos excedam o respectivo limite individualizado. Essa compensação não pode ser superior a valor correspondente a 0,25% do limite do Poder Executivo (art. 107, §§ 7º e 8º, do ADCT).

A partir de 2020, essa compensação não mais será permitida, devendo os demais Poderes e Órgãos adotar providências para que, até lá, os montantes de suas despesas não ultrapassem os respectivos limites individualizados.

A compensação entre órgãos do Poder Legislativo, entre órgãos do Poder Judiciário, ou entre o Ministério Público da União e o Conselho Nacional do Ministério Público é admitida em qualquer exercício de vigência do NRF, desde que prevista na LDO (art. 107, § 9º, do ADCT).

Deve-se destacar que a compensação não altera o limite individualizado do Poder Executivo ou do Órgão que a concede, nem do Órgão que dela se beneficia temporariamente.

² Essa questão merece ser examinada, pois em princípio cada pagamento deveria ser processado na execução orçamentária.

2.4- Montante da dotação orçamentária

Os limites individualizados devem ser observados tanto na elaboração, aprovação e alteração do orçamento como no pagamento das despesas, ainda que autorizadas em orçamentos anteriores (restos a pagar).

Contudo, os montantes das dotações destinadas à despesa primária podem não corresponder aos dos respectivos limites individualizados em virtude da ocorrência de: (i) operações que, embora afetem o resultado primário, não são incluídas nas programações orçamentárias do Poder Executivo³; (ii) despesas do Poder Executivo que, imputáveis ao exercício financeiro, devem necessariamente ser pagas no exercício seguinte⁴; (iii) compensações entre Poderes ou órgãos previstas nos §§ 7º a 9º do art. 107 do ADCT.

Esses fatos requerem que se promova a conciliação entre o montante das dotações de cada Poder e Órgão com seu respectivo limite individualizado. Por isso, deverá constar da mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrativo dos valores máximos de programação compatíveis com os respectivos limites, conforme previsto no § 3º do art. 107 do ADCT.

O valor máximo de programação não pode ser ultrapassado, em cada Poder e Órgão, pela dotação autorizada pela lei orçamentária ou por meio da abertura de créditos suplementar e especial⁵ (art. 107, §§ 4º e 5º, do ADCT).

A lei de diretrizes orçamentárias não pode autorizar que os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União constituam dotações orçamentárias superiores aos limites individualizados, ressalvados os casos em que, no período de 2017 a 2019, estejam sendo compensados pelo Poder Executivo (art. 107, §§ 2º, 7º e 8º).

2.5- Despesa que deve ser reajustada pelo IPCA

Os montantes de determinadas despesas deixam de variar, a partir de 2018, em função do comportamento da receita corrente líquida ou da arrecadação de impostos. Contudo, os montantes que se devem aplicar em 2017 constituem bases de cálculo que serão corrigidos pelo mesmo critério de atualização dos limites individualizados, evitando-se perdas reais⁶.

³ Como é o caso da despesa com fabricação de moeda.

⁴ Como é o caso de subsídios destinados à equalização de taxa de juros apurados no segundo semestre do exercício financeiro e que deverá ser pago necessariamente no exercício seguinte.

⁵ O caso da reabertura de crédito especial merece cuidadoso exame, vez que aparentemente escapa da vedação contida no § 5º do art. 107 do ADCT.

⁶ Obviamente ocorrerá decréscimo desses gastos como proporção da receita corrente líquida ou de impostos, a partir do momento em que a arrecadação se situar em patamar superior àquele verificado em 2017.

Em conformidade com os arts. 110 e 111 do ADCT, esse tratamento incide sobre os montantes que devem ser aplicados em (i) ações e serviços públicos de saúde (em 2017, o valor mínimo correspondente a 15% da receita corrente líquida⁷); e (ii) manutenção e desenvolvimento do ensino (em 2017, o valor mínimo correspondem 18% da receita de impostos líquida de transferências⁸); e (iii) programações decorrentes de emendas de execução impositiva (em 2017, o valor da execução obrigatória correspondente a 1,2% da receita corrente líquida de 2016).

2.6- Descumprimento de limite

No caso de descumprimento de limite individualizado, até o final do exercício de reenquadramento das despesas, ao Poder Executivo ou ao Órgão descumpridor, aplicam-se, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações (art. 109 do ADCT):

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, **exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional⁹**;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, **ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios¹¹**;

V - realização de concurso público, **exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV**;

⁷ O art. 2º da EC nº 86, de 2015, impunha que o percentual de 15% fosse observado somente a partir de 2020. Contudo, passou a ser obrigatório já a partir de 2017 em decorrência da revogação do dispositivo pelo art. 3º da EC nº 95, de 2016.

⁸ Somente a parcela da manutenção e desenvolvimento do ensino custeada até 2017 com 18% da receita de impostos será corrigida pelo IPCA. A parcela custeada com outros recursos não tem garantia de atualização.

⁹ § 1º do art. 109 do ADCT: “As vedações previstas nos incisos I, III e VI do *caput*, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II [do Poder Judiciário], III [do Poder Legislativo] e IV [MPU e CNMP] do *caput* do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso”.

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - criação de despesa obrigatória; e

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal. (grifamos)

Observe-se que o limite individualizado não se impõe a qualquer custo. Na verdade, se for ultrapassado, o Poder ou Órgão responsável por zelar pelo seu cumprimento submete-se a determinadas vedações, conforme acima transcritas.

Contudo, ainda que os limites venham a ser descumpridos, caso em que as proibições serão desencadeadas, há despesas que, em virtude das ressalvas às vedações, ou da própria abrangência das vedações, podem sofrer acréscimos: (i) as derivadas de sentença judicial transitada em julgado; (ii) as decorrentes de determinação legal anterior à EC nº 95/2016; (iii) as relativas à admissão de pessoal motivada por vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; (iv) a despesa discricionária; (v) a correção de despesas obrigatórias até o montante correspondente ao percentual da inflação.

Observe-se, no entanto, que a possibilidade de aumento de despesas em momento de excesso de gastos relativo a determinado limite individualizado não significa que o Poder ou Órgão deva necessariamente realizá-lo. E, se isso for inevitável, como é o caso da despesa decorrente de sentença judicial transitada em julgado, deve-se fazer esforço para redução de outros gastos, de modo que o Poder ou Órgão volte, logo que possível, a circunscrever sua despesa ao limite individualizado, livrando-se das vedações decorrentes do descumprimento.

Ademais, deve-se lembrar de que, desde que não contrariem vedações e ressalvas constantes dos incisos do art. 109 do ADCT, outras medidas podem ser impostas ao Poder Executivo ou Órgão que tenha descumprido seu limite individualizado, conforme previsão do *caput* do referido artigo, que menciona “sem prejuízo de outras medidas”. Por essa razão, o aumento de determinada despesa pode não estar vedado pelo NRF, mas sofrer restrição de outra ordem, como disposições da lei de diretrizes orçamentárias. Nesse sentido, deve-se considerar ainda o disposto no art. 112, inciso II, do ADCT:

Art. 112. As disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal:

(...)

II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou **limites máximos de despesas**. (grifamos)

Em caso de descumprimento de seu limite individualizado, aplicam-se as seguintes vedações adicionais ao Poder Executivo (art. 109, § 2º, do ADCT):

I - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

II - concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

Se houver descumprimento de qualquer limite individualizado, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do *caput* do art. 37 da Constituição (art. 109, § 3º, do ADCT).

Embora a EC nº 95/2016 não deixe expresso, provavelmente a situação de um Órgão cujas dotações e/ou despesa estejam acima do respectivo limite, mas o excesso é suportado por compensação do Poder Executivo, ou de outro Órgão, não deve motivar a imediata aplicação das vedações previstas no art. 109 do ADCT. Contudo, essa circunstância deve ser examinada com cautela, especialmente diante de expectativa de o Órgão apresentar dificuldades para reduzir seus gastos ao patamar necessário ao cumprimento do respectivo limite, sobretudo se a compensação é dada pelo Poder Executivo, caso em que não poderá ser aplicada a partir de 2020.

2.7- Compatibilidade de proposições legislativas com o NRF

Todas as vedações previstas no NRF decorrentes do descumprimento de limite individual aplicam-se inclusive às proposições legislativas (art. 109, § 4º, do ADCT). Essas proposições, quando gerarem despesa obrigatória ou renúncia de receita, devem ser acompanhadas da estimativa de impacto orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT).

A tramitação de proposição elencada no *caput* do art. 59 da Constituição¹⁰, ressalvada a referida no seu inciso V (medida provisória), quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, poderá ser suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros

¹⁰ I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções.

da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o NRF (art. 114 do ADCT).

2.8- Constituição da obrigação de pagamento

O art. 112, inciso I, do ADCT estabelece que as disposições do NRF não constituirão “obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário”. Porém, a contenção de despesas na elaboração, aprovação e alteração dos orçamentos fiscal e da seguridade social, bem como na execução orçamentária, não pode impor perdas ao credor que, de boa-fé, tiver prestado serviços ou fornecido bens à administração pública federal. Se referido dispositivo for invocado pelo gestor para negar pagamento ao credor, a questão certamente gerará demanda a ser resolvida pelo Poder Judiciário.

3- Conclusão

Neste estudo, examinaram-se os principais aspectos do denominado Novo Regime Fiscal, com vistas a esclarecer os efeitos dos dispositivos da EC nº 95/2016, que impôs limites aplicáveis à despesa primária do Poder Executivo e dos Órgãos que menciona, pelo prazo de vinte exercícios financeiros a partir de 2017.