

“Folga” no Teto de Gastos ou Subutilização do Restrito Espaço Orçamentário??¹



Rodrigo Mellos Gonçalves²

No dia 30 de junho de 2021, o Tribunal de Contas da União (TCU) divulgou o parecer prévio das contas do Presidente da República, no qual consta uma “folga” formal de R\$ 52,1 bilhões, entre o limite imposto pela Emenda Constitucional nº (EC) 95, de 2016, para o exercício de 2020, e a sua aferição (despesas e restos a pagar pagos).

O Teto de Gastos³ é um tema amplamente debatido, na área de finanças públicas, em especial, sobre a sua sustentabilidade futura. Nesse contexto, a Instituição Fiscal Independente (IFI) divulga, em seu Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF), de forma recorrente, uma análise, sobre o risco de descumprimento do Teto de Gastos.

O debate não para por aí, a compressão que o crescimento das despesas obrigatórias primárias⁴ exerce, sobre as despesas discricionárias – essenciais para o funcionamento da máquina pública – também é um ponto importante, no que diz respeito ao limite imposto pelo Teto de Gastos. Tanto que o orçamento de 2021 foi alvo de controvérsias, entre o Executivo e o Legislativo, por causa do cancelamento de despesas obrigatórias e da ampliação das emendas do relator-geral (despesas discricionárias programadas pelo relator do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA).

1 Texto publicado, em “Migalhas”, <https://www.migalhas.com.br/depeso/349209/folga-no-teto-de-gastos>, em 28 jul. 2021.

2 Contador, Subcoordenador-Adjunto do Orçamento da Marinha, Pós-Graduando em Orçamento Público pelo Instituto Legislativo Brasileiro. Email: rodrigomellos@yahoo.com.br.

3 O “Teto de Gastos”, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, limitou o crescimento das despesas primárias da União ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado dos últimos doze meses, encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a Lei Orçamentárias Anual.

4 Despesa que a União tem a obrigação legal ou contratual de realizar, ou seja, cuja execução é mandatária. Os maiores grupos de despesas obrigatórias são de pessoal e de encargos sociais e os benefícios da previdência social.

Assim, de acordo com os fatos ora apresentados, surge o seguinte questionamento: **considerando-se a possibilidade de rompimento e a insuficiência de recursos, para o funcionamento da máquina pública, como pode haver “folga” no Teto de Gastos?**

Para responder tal questão, a abordagem visa a verificar as regras fiscais que impactam o “Teto de Gastos”, a ocorrência de “folga”, no período de vigência da referida limitação Constitucional (2017 a 2020), e a possibilidade de sua utilização em benefício do funcionamento da máquina pública.

O limite instituído, pelo Teto de Gastos, é aplicado, na fase inicial do ciclo orçamentário, quando, durante a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) a ser encaminhado ao Congresso Nacional, deverá-se respeitar o limite previsto, no § 1º do art. 107 do ADCT⁵. Contudo, a efetiva verificação do acatamento do Teto de Gastos ocorre, sobre o aspecto financeiro, levando-se em conta as despesas e os Restos a Pagar (RP) primários pagos, bem como as demais operações que afetam o resultado primário durante o exercício.

Nesse contexto, outras regras fiscais a serem observadas, durante a fase de execução orçamentário-financeira, como a meta de resultado primário, o Limite para Movimentação e Empenho (LME), o Limite de Pagamento (LP) e as regras para cancelamento de Restos a Pagar Não Processados (RPNP) impactam, diretamente, na efetiva utilização do limite estabelecido para o Teto de Gastos do exercício.

Observa-se, então, que há o risco de as regras fiscais restritivas se sobreporem, no tempo, gerando-se um “hiato”, entre o planejamento e a efetiva utilização do Teto de Gastos, originando a chamada “folga”.

Faz-se mister comentar que as regras fiscais são extremamente importantes para condução da política fiscal e que em países com grande quantidade delas, como o Brasil, há uma necessidade de que elas sejam convergentes aos objetivos fiscais traçados. Todavia, deve haver um equilíbrio, entre as regras fiscais, com suas limitações, e o atendimento das demandas sociais e econômicas do País. As sistemáticas ocorrências de “folgas” indicam que está ocorrendo um desequilíbrio, entre as restrições fiscais e o atendimento das demandas, conforme apresentado na tabela a seguir.

5 § 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá: I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

Em R\$ bilhões

Análise do Teto de Gastos		2017	2018	2019	2020
Teto de Gastos - Planejamento	(a)	1.309,10	1.348,30	1.407,50	1.454,90
Teto de Gastos - Verificação	(b)	1.258,80	1.288,10	1.373,20	1.402,80
“Folga” - Teto de Gastos	(c)=(a)-(b)	-50,30	-60,20	-34,30	-52,10
Análise da Meta Fiscal					
Meta - Planejamento	(d)	-159	-159	-139	-124,1
Meta - Verificação	(e)	-124,3	-120,2	-95,1	-743,3
“Folga” - Meta Fiscal	(f)=(e)-(d)	34,70	38,80	43,90	-619,20

Fonte: Tesouro Transparente (adaptada).

Vale destacar que, em 2020, por conta do Decreto do Estado de Calamidade, o cumprimento da meta de resultado primário foi dispensado.

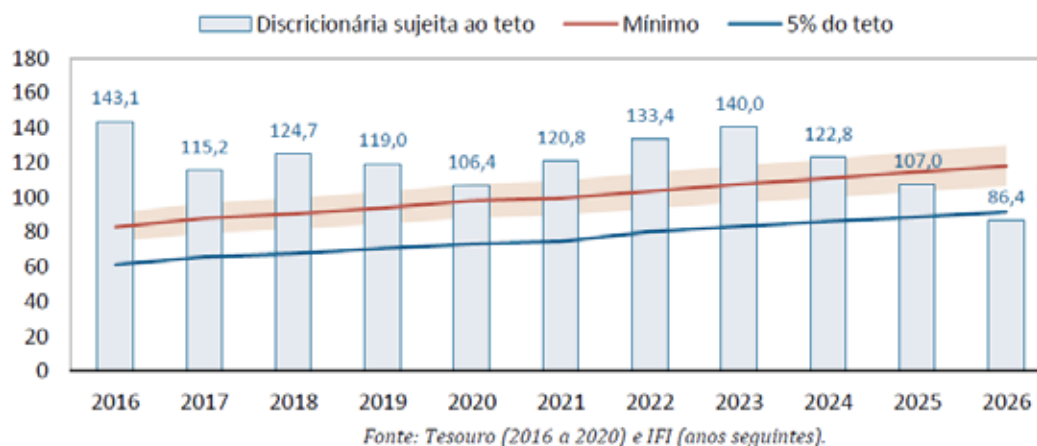
Inicialmente, depreende-se a existência de “folga”, em todos os exercícios, desde que passou a vigorar o “Teto de Gastos” e, portanto, que haveria possibilidade de sua utilização parcial, limitada à meta de resultado primário estabelecida para cada exercício. Percebe-se, ainda, que, em 2020, ano em que foi dispensada a observância da meta fiscal, era possível utilizar R\$ 52,1 bilhões.

É relevante mencionar, ainda, que os RP Não Processados (RPNP) são passíveis de cancelamentos, conforme estabelecido, no Decreto nº 93.872, de 1986, de tal modo que poderá contribuir, para uma redução ainda maior das despesas que “consumiram” o Teto de Gastos, no exercício anterior, mas, por conta do cancelamento, não impactaram a verificação do Teto de Gastos nos exercícios seguintes. Nesse caso, ocorre a utilização do restrito espaço fiscal, mediante o empenho dos créditos orçamentários, porém, em virtude do cancelamento dos RPNP, a sociedade não desfruta do produto ou serviço que deveria receber.

A existência de “folgas”, no Teto de Gastos, se torna contraditória, perante a demanda por recursos mínimos indispensáveis ao funcionamento da máquina pública, posta em risco nos últimos exercícios. Nesses exercícios, foi constatada uma dificuldade em programar e executar tais despesas. Essa situação decorre, principalmente, pela limitação imposta, pelo Teto de Gastos e pela elevação dos gastos com as despesas primárias obrigatórias, que reduzem ainda mais o já insuficiente espaço fiscal, para alocação das despesas primárias discricionárias, além de provocar o risco de rompimento do Teto de Gastos.

Tal fato impeliu a revisão de regras fiscais, por meio da EC 109, de 2021, a qual alterou a redação do art. 109 do ADCT, estabelecendo-se o acionamento de gatilhos, quando as despesas obrigatórias cheguem a 95% das despesas primárias totais.

Por um lado, de acordo com o gráfico a seguir, elaborado pela Instituição Fiscal Independente – IFI e divulgado, no Relatório de Acompanhamento Fiscal – RAF, de maio de 2021, infere-se que, nos últimos anos, o Governo tem vivido a possibilidade de um shutdown, que é o impedimento de a máquina pública ofertar serviços fundamentais e necessários à sociedade. Também, pode-se verificar o provável acionamento dos gatilhos, para contenção das despesas obrigatórias, previsto para 2026.



Ainda, segundo as projeções da IFI, há uma sinalização de que o valor mínimo a ser dispendido, com a máquina pública, será insuficiente a partir de 2025.

Por outro lado, a tabela a seguir traz o percentual da “folga”, em comparação com as despesas discricionárias, que poderiam ser utilizadas em benefício da sociedade:

Ano	Discrecionárias sujeitas ao Teto de Gastos (1) (a)	"Folga" (b)	Em R\$ Bilhões
			%(c) = (b)/(a)
2017	115,2	50,2	44%
2018	124,7	60,3	48%
2019	119,0	34,3	29%
2020	116,4	52,1	45%
Média	118,8	49,2	41%

Fonte: Elaboração própria

(1) Projeções da IFI - RAF MAI2021

Nesse sentido, observa-se que, caso fosse efetivamente aplicado todo o limite do Teto de Gastos, no período entre 2017 e 2020, em média, 41% das despesas discricionárias poderiam ter sido ampliadas, consequentemente, haveria a possibilidade de ofertar mais produtos e serviços à sociedade, como saúde, educação, segurança pública e defesa.

Sendo assim, há indícios de que o arcabouço de regras fiscais, por conta das sobreposições de limitações, pode estar contribuindo para uma subutilização do Teto de Gastos. Sua revisão poderá alinhar os objetivos fiscais às prementes necessidades da população e, assim, otimizar o tão debatido Teto de Gastos, permitindo-se que a sociedade seja beneficiada pela plena utilização do restrito espaço fiscal.