

Nota Técnica nº 52

7 DE JUNHO DE 2023

Novo arcabouço fiscal: Análise do texto substitutivo ao PLP 93, de 2023

Vilma Pinto
Alexandre Andrade

SENADO FEDERAL

Presidente do Senado Federal

Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG)

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretora

Vilma da Conceição Pinto

Analistas

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi

Alexandre Augusto Seijas de Andrade

Pedro Henrique Oliveira de Souza

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Assessora de Comunicação

Carla Cristina Osório Caldas

Estagiárias

Allanda Martins Dias

Bruna Mayra Sousa de Araújo

Layout do relatório

COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF

Novo arcabouço fiscal: Análise do texto substitutivo ao PLP 93, de 2023

Vilma da Conceição Pinto, Alexandre Andrade¹

A presente Nota Técnica tem como objetivo explicar os detalhes da nova regra fiscal que visa substituir o atual teto de gastos. Para isso, serão analisadas algumas das mudanças propostas pelo PLP 93, de 18 de abril de 2023, de autoria do Poder Executivo, e as alterações realizadas na Câmara dos Deputados, abordando os seguintes tópicos: a nova sistemática para as metas de resultado primário, o novo arcabouço fiscal para o controle do crescimento real das despesas, os mecanismos para a preservação dos investimentos públicos e as alterações no Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

Com base nas simulações realizadas, conclui-se que a proposta de novo arcabouço fiscal compromete a transparência fiscal, uma vez que é extremamente complexa e dependente, em grande medida, da geração de receitas, as quais, por enquanto, ainda são incertas.

I – Introdução

Após o término da pandemia de covid-19, muitos países se depararam com a necessidade de restabelecer a confiabilidade na gestão das finanças públicas². No Brasil, o principal pilar fiscal era o teto de gastos, que, após várias modificações, perdeu sua eficácia³.

Diante desse difícil diagnóstico e das várias alterações no teto de gastos, a Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022 (EC da Transição), autorizou uma última rodada de ampliação de despesas de forma excepcional, porém, condicionada à implementação de uma nova regra fiscal para substituir o regime atual.

De acordo com o Art. 6º da EC 126: “O Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico”, inclusive quanto à regra de ouro.

As despesas ampliadas e/ou perpetuadas pela EC nº 126 não são mais compatíveis com a regra fiscal vigente, e qualquer proposta que fosse endereçada pelo Executivo muito provavelmente não contemplaria ajustes de curto prazo para as despesas recém expandidas. Foi neste contexto que o novo arcabouço fiscal foi apresentado: para prever a possibilidade de expansão das despesas primárias, acima da inflação, condicionada ao crescimento real das receitas primárias e com metas para resultado primário com intervalos de tolerância.

Portanto, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 93, de 2023⁴, apresentado pelo Poder Executivo, trouxe elementos importantes em relação às diretrizes da política fiscal nos próximos anos. O objetivo da presente nota técnica é avaliar a nova regra fiscal em termos de eficácia, instrumentos normativos e desenho.

Além desta introdução, esta nota revisita as regras fiscais vigentes desde a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) até a EC nº 126. Em seguida, são apresentados os principais pontos do novo arcabouço fiscal, destacando-se as medidas propostas pelo Executivo e as modificações realizadas no texto na Câmara dos Deputados. A seção subsequente busca simular os efeitos da nova regra fiscal, enquanto a seção seguinte discute os resultados e apresenta as conclusões.

¹ Respectivamente, Diretora e Analista da IFI.

² Ver: Davoodi H. R., P. Elger, A. Fotiou, D. Garcia-Macia, X. Han, A. Lagerborg, W.R. Lam, and P. Medas. 2022. “Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic”, IMF Working Paper No.22/11, International Monetary Fund, Washington, D.C. disponível em: <http://bit.ly/3NizjWl> e New economic governance rules fit for the future (European Commission), disponível em: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/economic-governance-review_en.

³ Ver, por exemplo, a edição nº 72 do Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) da IFI, de janeiro de 2023. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/604617/RAF72_JAN2023.pdf.

⁴ Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/plp-93-2023>.

II – Regras fiscais da União: da LRF à EC 126, de 2022

Atualmente, as principais regras fiscais vigentes para a União são: (i) as metas para resultado primário, (ii) a regra de ouro e (iii) o teto de gastos. Regras relacionadas a limite para endividamento estão previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), mas ainda não foram regulamentadas para a União⁵.

As metas para resultado primário têm amparo na Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como LRF⁶. O § 1º do Art. 4º da LRF estabelece que a lei anual de diretrizes orçamentárias (LDO) conterá um anexo de metas fiscais, com metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

De acordo com Barbosa (2022)⁷, desde a criação, em 57% das vezes as metas para resultado primário foram alteradas. A Tabela 1 apresenta informações referentes às metas de resultado primário da União, comparando o valor inicialmente fixado na LDO, as alterações ocorridas na LDO ao longo do exercício e o dado realizado para fins de verificação do cumprimento da regra. Vale mencionar que, em alguns anos, apesar da meta não ter sofrido alteração, foi autorizada a exclusão de alguns itens e/ou compensação entre o resultado das empresas estatais federais.

⁵ De acordo com o inciso VI do Art. 52 da Constituição Federal, compete ao Senado Federal fixar limites globais para dívida consolidada da União, Estados e Municípios. Esses limites, no entanto, dependem de proposta do Presidente da República. Já, de acordo com o inciso I do Art. 30 da LRF, no prazo de 90 dias, o Presidente da República deveria enviar mensagem ao Senado Federal com proposta para limite de endividamento como proporção da Receita Corrente Líquida (RCL) para as três esferas de governo. Em 8 de agosto de 2000, o poder Executivo enviou mensagem (MSF 154, de 2000) ao Senado Federal com proposta para limite de endividamento para as três esferas, sendo 3,5 da RCL para a União, 2,0 para estados e 1,2 para municípios. A MSF 154 resultou na Resolução nº 40, de 2001, com definição de limites apenas para os estados e municípios.

Link para a MSF 154, de 2000: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/44833>.

Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-40-20-dezembro-2001-429320-normaatualizada-pl.html>.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF): https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

⁶ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

⁷ <https://blogdoibre.fgv.br/posts/21-anos-de-meta-de-resultado-primario>.

TABELA 1. EVOLUÇÃO DO CUMPRIMENTO DE METAS PARA RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (R\$ BILHÕES E % DO PIB)⁸

| Ano | Meta | | Meta Alterada | | Realizado (abaixo da linha) | | Abatimento realizado | Observação em relação ao cumprimento da meta |
|------|--------|--------|---------------|---------|-----------------------------|----------|----------------------|--|
| | R\$ | % PIB* | R\$ | % PIB** | R\$ | % PIB*** | R\$ | |
| 2001 | 32,3 | 2,6% | 28,1 | 2,3% | 22,0 | 1,7% | 0,0 | A meta foi cumprida com compensação do excesso de primário das empresas estatais federais. |
| 2002 | 26,4 | 2,0% | 29,2 | 2,3% | 31,9 | 2,1% | 0,0 | A meta foi cumprida. |
| 2003 | 32,0 | 2,3% | 39,1 | 2,4% | 38,7 | 2,3% | 0,0 | A meta foi cumprida. |
| 2004 | 43,3 | 2,5% | 43,3 | 2,5% | 52,4 | 2,7% | 0,0 | A meta foi cumprida. |
| 2005 | 44,5 | 2,4% | 44,5 | 2,4% | 55,7 | 2,6% | 0,0 | A meta foi cumprida. |
| 2006 | 53,0 | 2,5% | 53,0 | 2,5% | 51,4 | 2,1% | 2,8 | A meta foi cumprida com o abatimento. |
| 2007 | 56,2 | 2,4% | 53,0 | 2,1% | 59,4 | 2,2% | 5,1 | A meta foi cumprida com o abatimento. |
| 2008 | 60,8 | 2,2% | 60,8 | 2,2% | 71,3 | 2,3% | 7,8 | A meta foi cumprida. |
| 2009 | 68,5 | 2,2% | 43,3 | 1,4% | 42,4 | 1,3% | 17,9 | A meta foi ajustada devido à crise econômica de 2008-09. Cumprida com abatimento. |
| 2010 | 72,6 | 2,1% | 76,3 | 2,1% | 78,7 | 2,0% | 22,1 | A meta foi cumprida. |
| 2011 | 81,8 | 2,1% | 81,8 | 2,1% | 93,0 | 2,1% | 28,0 | A meta foi cumprida. |
| 2012 | 97,0 | 2,1% | 97,0 | 2,1% | 86,1 | 1,8% | 39,3 | A meta foi cumprida com o abatimento. |
| 2013 | 108,1 | 2,2% | 108,1 | 2,2% | 75,3 | 1,4% | 35,1 | A meta foi cumprida com o abatimento. |
| 2014 | 116,1 | 2,1% | 116,1 | 2,1% | -20,5 | -0,4% | 161,7 | A meta foi cumprida com o abatimento. |
| 2015 | 55,3 | 1,0% | -51,8 | -0,9% | -116,7 | -1,9% | 66,9 | A meta foi cumprida com compensação das estatais federais e abatimento. |
| 2016 | 24,0 | 0,4% | -170,5 | -2,8% | -159,5 | -2,5% | 0,0 | A meta foi cumprida após alteração. |
| 2017 | -139,0 | -2,0% | -159,0 | -2,4% | -118,4 | -1,8% | 0,0 | A meta foi cumprida. |
| 2018 | -129,0 | -1,8% | -159,0 | -2,2% | -116,2 | -1,7% | 0,0 | A meta foi cumprida. |
| 2019 | -139,0 | -1,8% | -139,0 | -1,8% | -88,9 | -1,2% | 0,0 | A meta foi cumprida. |
| 2020 | -124,1 | -1,6% | -124,1 | -1,6% | -745,3 | -9,8% | 0,0 | A meta foi suspensa em decorrência da pandemia. |
| 2021 | -247,1 | -3,2% | -247,1 | -3,2% | -35,9 | -0,4% | 79,4 | A meta foi cumprida. |
| 2022 | -170,5 | -1,9% | -170,5 | -1,9% | 54,9 | 0,6% | 40,5 | A meta foi cumprida. |

Fonte: LDO, diversos anos, e Relatórios Quadrimestrais de Avaliação das Metas Fiscais, diversos anos. Elaboração: IFI.

* PIB projetado na LDO; ** PIB projetado na última alteração da LDO; *** PIB realizado segundo metodologia do SCN 2010.

A Tabela 1 evidencia que a sistemática de metas para resultado primário foi tornada excepcional em diversos momentos do tempo, seja por meio da alteração da meta, seja permitindo que alguns itens de resultado primário não fossem considerados para fins de apuração da regra, seja autorizando que o excesso de meta de algum ente pudesse ser utilizado para compensar a frustração de outro ente, etc. Ainda assim, os superávits primários realizados foram suficientes para manter uma trajetória sustentável para a relação dívida pública/PIB até antes da crise econômica do período 2014-2016.

De acordo com a sistemática atual, as metas são definidas anualmente na LDO e, durante a execução orçamentária, a União incorpora os dados realizados até a data da avaliação, revisita os parâmetros macroeconômicos e atualiza as estimativas das receitas primárias e despesas obrigatórias para o exercício. Ao comparar as necessidades de gastos das despesas discricionárias com as despesas passíveis para o cumprimento da meta de primário, procede-se com contingenciamento, caso necessário – Art. 9º da LRF.

O contingenciamento de despesas discricionárias é, portanto, uma forma de correção de desvios em relação à meta de primário durante a execução do orçamento. Se, nas avaliações seguintes, o cenário se mostrar melhor que o anterior, é possível proceder com a reversão do contingenciamento.

Além das metas para resultado primário, a vedação para a possibilidade de utilização do endividamento para pagamento de despesas correntes constitui outra regra vigente no arcabouço fiscal atual. Tal regra, conhecida como regra de ouro,

⁸ Uma importante observação em relação ao resultado da tabela 1, corresponde ao dado realizado em percentual do PIB. Com a revisão do PIB para a nova metodologia do IBGE, cuja referência é 2010, o PIB realizado na época da verificação do cumprimento da meta é diferente do apresentado nesta tabela, em que se utiliza os dados mais recentes. Para os dados relacionados à meta, o PIB utilizado corresponde ao estimado na época de definição dos respectivos valores.

visa garantir que as operações de crédito realizadas pelo ente estatal sejam menores do que as despesas de capital, essencialmente investimentos públicos, os quais geram ativos com retorno econômico ou social ao longo do tempo.

De acordo com o inciso III do art. 167 da CF, 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 e aprovadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Em 2017, o cumprimento da regra de ouro contou com recursos extraordinários, que diminuiram a necessidade de receitas de capital para pagamento das despesas correntes. De acordo com o Tesouro Nacional, os pagamentos antecipados dos empréstimos ao BNDES foram fundamentais para o cumprimento da regra em 2017⁹.

A Tabela 2 abaixo mostra o histórico de captações e devoluções realizadas entre BNDES e Tesouro Nacional entre 2008 e maio de 2023.

TABELA 2. HISTÓRICO DE CAPTAÇÕES E DEVOLUÇÕES DO BNDES JUNTO AO TESOURO NACIONAL (R\$ BILHÕES CORRENTES).

| Ano | Captações | Devoluções ao Tesouro Nacional | | |
|--------|-----------|--------------------------------|-----------------------|---------------------|
| | | Principal + Juros | Liquidação antecipada | Total de devoluções |
| 2008 | 22,5 | - | - | 0,0 |
| 2009 | 105,0 | 4,1 | - | 4,1 |
| 2010* | 107,1 | 10,4 | - | 10,4 |
| 2011 | 50,2 | 14,6 | - | 14,6 |
| 2012 | 55,0 | 13,3 | - | 13,3 |
| 2013 | 41,0 | 14,7 | - | 14,7 |
| 2014 | 60,0 | 6,2 | - | 6,2 |
| 2015 | - | 8,9 | 15,8 | 24,7 |
| 2016 | - | 6,2 | 113,2 | 119,4 |
| 2017 | - | 2,6 | 50,0 | 52,6 |
| 2018 | - | 1,0 | 130,0 | 131,0 |
| 2019 | - | 23,0 | 100,0 | 123,0 |
| 2020 | - | 16,0 | - | 16,0 |
| 2021 | - | 12,8 | 63,0 | 75,8 |
| 2022 | - | 10,9 | 72,3 | 83,3 |
| 2023** | - | 1,8 | - | 1,8 |

Fonte: BNDES (<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/recursos-do-tesouro-nacional>).

*inclui R\$ 24,7 bilhões referentes à capitalização da Petrobras. ** última atualização em 09/05/2023.

Em 2019, a regra foi ressalvada por meio da Lei nº 13.843, de 17 de junho de 2019, que abriu crédito suplementar de R\$ 248,9 bilhões para reforço das dotações orçamentárias vigentes¹⁰. O art. 4º da EC nº 106 (EC do Orçamento de Guerra) suspendeu a regra de ouro durante o período de calamidade pública ocasionada pela pandemia da covid-19 em 2020. Em 2021, no entanto, duas Emendas Constitucionais (EC nº 109 e EC nº 113) alteraram a regra de ouro para criar algumas exceções e esclarecer alguns pontos.

A EC nº 109 inseriu o § 6º ao art. 167 da CF para dispor que, para fins da apuração ao término do exercício financeiro do cumprimento da regra de ouro, “as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa”. Além disso, a EC autorizou o pagamento de Auxílio Emergencial em 2021 e as desconsiderou, até o montante de R\$ 44 bilhões,

⁹ “Vale destacar, no entanto, que o cumprimento da Regra de Ouro em 2017 contou com recursos extraordinários que reduziram a necessidade de receitas de operação de crédito. Destaca-se o retorno antecipado pelo BNDES de recursos que o Tesouro Nacional havia emprestado ao banco no valor de R\$ 50 bilhões. Nota-se, portanto, que esses recursos foram fundamentais para o cumprimento da Regra de Ouro no exercício de 2017.” STN, 2018. Informe Dívida: Regra de Ouro. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:29302.

¹⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13843.htm.

do cálculo das metas para resultado primário, do teto de gastos (instituído pela EC nº 95, de 2016) e da apuração da regra de ouro.

A EC nº 113 alterou o fator de correção do teto de gastos, determinada anteriormente pela inflação acumulada em 12 meses até junho do ano anterior. A alteração consistiu em utilizar a inflação realizada de janeiro a dezembro. Como a proposta orçamentária é encaminhada ao Congresso nos meses de agosto, para os meses do segundo semestre do ano, foi necessário utilizar estimativas da inflação. Essa mudança no indexador de correção do teto foi ressalvada da regra de ouro até o limite de R\$ 15 bilhões.

A Tabela 3 abaixo mostra a evolução da suficiência para regra de ouro, indicando as ressalvas constitucionais e alterações que possibilitaram seu cumprimento ao longo do tempo.

TABELA 3. EVOLUÇÃO, COMPOSIÇÃO E MARGEM PARA A REGRA DE OURO (% DO PIB)

| | Despesas de capital (i) | Receitas de Op. de crédito (ii) | Var. da sub-conta da dívida (iii) | Receitas consideradas (iv) = (ii) - (iii) | Ressalvas constitucionais (v) | Margem para regra de ouro (vi) = (i) - (iv) + (v) |
|------|-------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|---|-------------------------------|---|
| 2000 | 30,6 | 29,1 | | 29,1 | | 1,5 |
| 2001 | 23,6 | 20,4 | | 20,4 | | 3,1 |
| 2002 | 22,6 | 19,2 | | 19,2 | | 3,4 |
| 2003 | 28,7 | 27,4 | | 27,4 | | 1,3 |
| 2004 | 23,9 | 22,4 | | 22,4 | | 1,6 |
| 2005 | 27,1 | 27,1 | | 27,1 | | 0,0 |
| 2006 | 22,6 | 22,5 | | 22,5 | | 0,1 |
| 2007 | 19,8 | 19,7 | 0,2 | 19,5 | | 0,2 |
| 2008 | 17,0 | 13,2 | -0,6 | 13,8 | | 3,1 |
| 2009 | 17,9 | 14,9 | 2,8 | 12,2 | | 5,8 |
| 2010 | 15,5 | 12,9 | -0,3 | 13,2 | | 2,3 |
| 2011 | 15,2 | 12,9 | 0,0 | 12,9 | | 2,3 |
| 2012 | 15,5 | 11,5 | 1,9 | 9,5 | | 5,9 |
| 2013 | 13,4 | 9,5 | -0,8 | 10,3 | | 3,1 |
| 2014 | 16,3 | 14,3 | -0,2 | 14,5 | | 1,7 |
| 2015 | 14,4 | 17,1 | 3,8 | 13,4 | | 1,0 |
| 2016 | 16,6 | 16,7 | 1,5 | 15,2 | | 1,4 |
| 2017 | 13,7 | 14,4 | 1,2 | 13,2 | | 0,4 |
| 2018 | 12,9 | 13,3 | 0,9 | 12,4 | | 0,5 |
| 2019 | 11,8 | 13,2 | -1,1 | 14,3 | 3,3 | 0,7 |
| 2020 | 15,9 | 21,7 | 1,2 | 20,5 | | -4,6 |
| 2021 | 20,6 | 22,8 | 3,1 | 19,7 | 0,5 | 1,3 |
| 2022 | 17,8 | 15,7 | -1,4 | 17,1 | | 0,6 |

Fonte: STN e IBGE. Elaboração: IFI.

Até 2016, as metas para resultado primário e a regra de ouro eram as principais regras fiscais vigentes no país. No entanto, conforme enfatizado por Barbosa (2022) e Barros & Afonso (2013), as metas de primário passaram a ser cumpridas também com a utilização crescente de operações fiscais não recorrentes. Assim, a grave crise econômica e fiscal entre 2014 e 2016, com a consequente perda de grau de investimento, levantou o debate sobre a necessidade de se instituir uma nova âncora fiscal, capaz de conferir maior credibilidade na condução da política fiscal nos anos seguintes. Neste contexto surgiu a regra que passou a limitar a evolução das despesas primárias da União, instituída pela EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016¹¹.

O teto de gastos, formalmente chamado de “novo regime fiscal”, tinha como objetivo limitar o crescimento das despesas primárias da União (pela inflação) para o período de 20 anos. De acordo com a regra, as despesas primárias, com algumas exceções, teriam crescimento real nulo. O limite de despesas correspondia ao gasto pelo conceito de caixa (pagamento das despesas do exercício e de restos a pagar) de 2016 corrigidos anualmente pela inflação do ano anterior acumulada

¹¹ O texto original pode ser acessado em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm.

em 12 meses até junho¹². A EC nº 95 também previa que esse fator de correção só poderia ser alterado a partir do 10º ano de vigência da regra fiscal, ou seja, em 2026.

Justificou-se considerar a inflação acumulada em 12 meses até junho do ano anterior em vez de a inflação do ano calendário anterior por questões de previsibilidade, para que a elaboração do orçamento fosse feita com uma inflação já conhecida. Como o orçamento é encaminhado anualmente até 31 de agosto do ano anterior ao do exercício de referência, usar a inflação centrada em junho traria essa previsibilidade.

Inicialmente, o teto de gastos não tinha um caráter impositivo, isto é, seria possível descumprir a regra, com condicionante de serem acionados gatilhos automáticos até que as despesas retornassem ao limite (art. 109 da EC nº 95). Os mínimos constitucionais com saúde e com educação também foram alterados de modo a seguir o mesmo fator de correção da regra do teto para as demais despesas.

Conforme já demonstrado nos relatórios da IFI, o teto de gastos passou por diversas alterações, sendo a última por meio da EC nº 126, de 21 de dezembro de 2022 (PEC da Transição). A modificação ampliou o teto de 2023 em R\$ 145 bilhões, expandiu o rol de despesas não sujeitas à regra, como investimentos (até um determinado limite), projetos socioambientais custeados com doação, entre outros, além de determinar que o presidente da República enviasse uma proposta de nova regra para substituir a atual. A regra vigente ficaria, portanto, revogada a partir do momento da aprovação de um novo arcabouço.

De acordo com o RAF nº 72, de janeiro de 2023¹³, nos seis primeiros anos de vigência do novo regime fiscal, o teto de gastos passou por pelo menos cinco alterações constitucionais que influenciaram direta ou indiretamente a regra, sendo a última realizada por meio da EC nº 126. Todas as emendas, em maior ou menor grau, contribuíram para fragilizar o regime fiscal vigente, seja ampliando o espaço previsto na regra original, seja retirando despesas dos limites impostos pela regra ou realizando alterações para gastos por fora do teto.

A primeira alteração na regra original do teto de gastos ocorreu em 2019 com a EC nº 102, que autorizou o pagamento da revisão do contrato de cessão onerosa para a exploração do petróleo¹⁴ por fora do teto. Em 2020, apesar dos gastos primários terem sido muito elevados após a eclosão da pandemia da covid-19, essas despesas não ficaram submetidas ao teto, tendo sido realizadas por meio de créditos extraordinários. A regra do teto aprovada em 2016 previa a realização de despesas em situações de calamidade por fora dos limites da regra.

A EC nº 109, de 2021, autorizou uma nova rodada de gastos, por meio de créditos extraordinários, dispensando a observância das regras previstas no §3º do art. 167 da CF. Isso ocorreu a despeito de o referido parágrafo dispor que os créditos extraordinários só serão admitidos para atender a despesas imprevisíveis e urgentes.

Outra modificação realizada na EC nº 109, de 2021, foi o aperfeiçoamento do dispositivo que trata de algumas sanções em caso de descumprimento da regra. Para essas situações, a regra do teto original previa o acionamento de gatilhos automáticos. A modificação introduziu o acionamento de gatilhos nas situações em que fosse verificado, na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), que a razão entre as despesas obrigatórias e as despesas totais sujeitas ao teto superasse 95%.

Posteriormente, mas no mesmo ano, as ECs nº 113 e nº 114 alteraram a sistemática de pagamento de precatórios e o indexador de correção do teto, passando a utilizar a inflação apurada do período de janeiro a dezembro. O ajuste realizado no indexador ocorreu de forma retroativa, ampliando o espaço no teto de gastos. A criação de um teto para pagamento de precatórios dentro da regra fiscal também abriu espaço para a realização de outras despesas primárias. Ficou estabelecido, no entanto, que a regra perderá vigência no fim de 2026, sendo necessário discutir e mensurar seus

¹² Para 2017, primeiro ano de vigência da regra, foi usado o fator de 7,2% para a correção do limite ao invés da inflação realizada em doze meses até junho de 2016.

¹³ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/604617/RAF72_JAN2023.pdf.

¹⁴ Na edição de janeiro de 2019 do Boletim Macro do IBRE realizei uma análise sobre esse tema. Disponível em: https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-02/boletimmacroibre_1901.pdf.

impactos para as contas públicas da União. Ambas as medidas geraram impacto de R\$ 113,1 bilhões para a União em 2022, de acordo com o RAF nº 60, de janeiro de 2022¹⁵.

Em julho do ano passado, a EC nº 123, conhecida como PEC do Estado de Emergência, autorizou a realização de novas despesas por fora do teto. Essa EC reconheceu estado de emergência em razão da forte elevação dos preços do petróleo e dos combustíveis e autorizou diversos gastos extraordinários nos últimos meses de 2022, os quais não estariam sujeitos ao teto de gastos. A autorização de despesas alcançou R\$ 41,3 bilhões, dos quais R\$ 36,4 bilhões, ou 88,1%, foram efetivamente realizados no ano.

Por fim, vale ressaltar que essas não são as únicas regras fiscais vigentes no país. Todas com um objetivo em comum, de promoção da responsabilidade na gestão fiscal, atingem diferentes pontos da política fiscal. Em janeiro de 2018, a IFI fez um levantamento dos diferentes instrumentos previstos no ordenamento jurídico brasileiro, contemplando tanto a União, quanto estados e municípios. O Quadro a seguir visa atualizar esse levantamento, que indica a importância da harmonização e da transparência dos diferentes instrumentos de gestão fiscal.

QUADRO 1. REGRAS FISCAIS NO BRASIL REVISITADA

| Regra | Descrição | Base Legal | Abrangência | Tipo | Situação |
|--|---|--|----------------|-----------|---|
| Regra de ouro | Veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital. | CF (art. 167, III); LRF (art. 32, § 3º); e Res. SF 48/2007 | Todos os entes | Resultado | Vigente |
| Teto de gastos | Define um limite para o montante das despesas primárias, equivalente ao limite do ano anterior corrigido pela inflação. O limite é individualizado por poder e órgão autônomo. | CF (arts. 107 a 112, ADCT) | União | Despesa | Vigente até que se aprove nova regra via LC. |
| Geração de despesas da Seguridade Social | Veda a criação, majoração ou extensão de benefícios ou serviços da seguridade social sem a fonte de custeio. | CF (art. 195, § 5º) | Todos os entes | Despesa | Vigente |
| Meta de resultado primário | Fixa anualmente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a meta de resultado primário a ser perseguida no exercício a que a lei se refere. | LRF (art. 4º, § 1º) | Todos os entes | Resultado | Vigente |
| Geração de despesa obrigatória | Veda a criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado sem a demonstração da origem dos recursos para seu custeio. Efeitos financeiros devem ser compensados por aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa. | CF (art. 113, ADCT) e LRF (art. 17) | Todos os entes | Despesa | Vigente |
| Renúncia de receitas | Veda a concessão de renúncia de receita sem a demonstração de que o benefício não afetará as metas fiscais e sem medidas de compensação por aumento de receita. | CF (art. 113, ADCT) e LRF (art. 14) | Todos os entes | Receita | Vigente |
| Limite de despesas com pessoal | Define limites para a despesa total com pessoal em função da receita corrente líquida do ente. Os limites são fixados por esfera da federação e, em cada uma delas, por poder e órgão autônomo. | CF (art. 169) e LRF (arts. 19 e 20) | Todos os entes | Despesa | Vigente |
| Limite da dívida consolidada | Fixa limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Os limites são definidos pelo Senado Federal (resolução), por proposta do presidente da República. | CF (art. 52, VI); LRF (art. 30, I); e Res. SF 40/2001 | Todos os entes | Dívida | União: não instituído; Demais entes: vigente |
| Limite da dívida mobiliária | Fixa limites globais para o montante da dívida mobiliária da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. O limite da União é definido pelo Congresso Nacional (lei), por proposta do presidente da República. Os limites dos demais entes são definidos pelo Senado Federal (resolução), por proposta do presidente da República. | CF (art. 48, XIV, e art. 52, IX); LRF (art. 30, I e II); e Res. SF 40/2001 | Todos os entes | Dívida | União: não instituído; Demais entes: vigente |
| Limite para operações de crédito | Fixa limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Os limites são definidos pelo Senado Federal (resolução), por proposta do presidente da República. | CF (art. 52, VII); LRF (art. 30, I); Res. SF 48/2007; e Res. SF 43/2001 | Todos os entes | Dívida | Vigente |
| Limites para concessão de garantia em operações de crédito | Fixa limites para concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno. Os limites são definidos pelo Senado Federal (resolução), por proposta do presidente da República. | CF (art. 52, VIII); LRF (art. 30, I); e Res. SF 48/2007 | União | Dívida | Vigente |
| Inscrição de restos a pagar | Veda a titulares de poder ou órgão autônomo, nos últimos dois quadrimestres do mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no ano seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa. | LRF (art. 42) | Todos os entes | Despesa | Vigente |

¹⁵ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/595062/RAF60_JAN2022.pdf.

| | | | | | |
|--|---|---------------------|----------------------|---------|--|
| Rigidez orçamentária (regra dos 95%) | Estabelece acionamento de gatilhos automáticos para situações em que as despesas primárias obrigatórias fiquem acima de 95% das despesas primárias totais, considerando o previsto na Lei Orçamentária Anual. | CF (art. 109, ADCT) | União | Despesa | Vigente até que se aprove nova regra via LC. |
| Rigidez orçamentária (Regra dos 95% e 85%) | Estabelece a possibilidade de acionamento de gatilhos automáticos para as situações em que as despesas correntes superarem 95% das receitas correntes, podendo também ser acionado quando o percentual chegar aos 85%. O acionamento dos gatilhos poderá ser realizado pelo poder e/ou órgão autônomo em que for verificado os percentuais. | CF (art. 167-A) | Estados e municípios | Despesa | Vigente |

Fonte: IFI.

III – Resumo de alguns pontos da proposta do novo arcabouço fiscal e modificações realizadas na Câmara dos Deputados

O novo arcabouço fiscal proposto pelo poder Executivo tinha como objetivo atender ao disposto no art. 6º da EC nº 126, que estabelece: “O presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico”, inclusive quanto à regra de ouro.

No substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados, o relator inseriu como objetivo também a condução da política fiscal compatível com níveis sustentáveis da dívida pública. Assim, o projeto passa a atender não só ao art. 6º da EC nº 126, mas também ao inciso VIII do art. 163 da CF, inserido pela EC nº 109, de 2021 (oriunda da chamada PEC Emergencial).

De acordo com o inciso VIII do art. 163 da CF: “Lei complementar disporá sobre: (...) VIII – sustentabilidade da dívida, especificando: a) indicadores de sua apuração; b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; d) medidas de ajuste, suspensões e vedações; e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida. Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso VIII do caput deste artigo pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A desta Constituição”.

O substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados (CD) e agora em tramitação no Senado Federal (SF) contemplou essas e outras alterações em relação ao texto inicial. A seguir, detalham-se alguns desses pontos.

1. Sobre a sustentabilidade da dívida

O texto aprovado pela Câmara dos Deputados prevê que “a política fiscal da União deve ser conduzida de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, prevenindo riscos e promovendo medidas de ajuste fiscal em caso de desvios, garantindo a solvência e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas” (**§2º do art. 1º do PLP nº 93**).

Dessa forma, a proposta define sustentabilidade da dívida como sendo o estabelecimento de metas de resultados primários compatíveis com a estabilização da relação Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao PIB (crescimento econômico). Essa apuração consiste em calcular, a partir de informações divulgadas mensalmente pelo Banco Central do Brasil, a razão entre a dívida e o crescimento econômico, denominada DBGG/PIB.

O projeto prevê que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deverá demonstrar, para o período de dez anos, o efeito esperado e a compatibilidade do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública, evidenciando os valores de resultados fiscais consistentes com a estabilização da relação DBGG/PIB.

O projeto também dispõe sobre as medidas de ajuste, em caso de desvios, e as define da seguinte forma:

- (i) **Obtenção** de resultado primário compatível com a sustentabilidade da DBGG/PIB;
- (ii) **Adoção** de limites de crescimento de despesa;
- (iii) **Aplicação** de gatilhos do art. 167-A da Constituição Federal; e
- (iv) **Recuperação** e gestão de receitas públicas.

A seguir, detalham-se as principais regras que regem cada medida de ajuste previsto no PLP nº 93, de 2023.

2. Obtenção de resultado primário compatível com a sustentabilidade da dívida

O novo arcabouço fiscal prevê que, anualmente, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, sejam fixadas metas para resultado primário compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública. Segundo o projeto, as metas serão definidas anualmente para o exercício de referência e para os três seguintes, ampliando o horizonte do PLDO de três para quatro anos (**art. 2º do PLP nº 93**).

O PLP nº 93 propõe ainda a criação de intervalos fixos de tolerância para as metas de resultado primário, de mais ou menos 0,25 ponto percentual (p.p.) do PIB (**art. 11 do PLP nº 93**). A proposta enviada pelo Executivo permitia alterar essas faixas a cada período de quatro anos, enquanto a redação dada ao texto durante a tramitação na Câmara tornou esses intervalos fixos.

O texto do PLP nº 93 alterado na Câmara também passou a prever sanções em caso de descumprimento da meta de primário, isto é, na situação em que o resultado realizado fique abaixo do limite inferior do intervalo de tolerância, assim como bonificação para casos de resultados primários realizados acima do limite superior do intervalo de tolerância.

Vale mencionar que esse mecanismo de acionamento de gatilhos já existe no atual teto de gastos (CF, art. 109 do ADCT), porém, assim que o PLP for promulgado o referido dispositivo constitucional será revogado. No projeto do poder Executivo, esse mecanismo não seria reestabelecido. O texto atual prevê a possibilidade de acionamento de gatilhos de acordo com a sistemática abaixo.

De acordo com o projeto:

- a) **Bônus (art. 9º do PLP nº 93)**: Caso o resultado primário do ano anterior fique acima do limite superior do intervalo de tolerância (meta de primário mais 0,25 p.p. do PIB), o excesso de resultado primário, limitado a 70% e/ou a 0,25% do PIB, poderá ser utilizado para investimentos públicos. Dessa forma, caso o excesso de resultado primário (descrito na equação 1) fique acima de 0,25% do PIB, montante equivalente a esse percentual poderá ser utilizado para a realização de investimentos públicos. Na situação em que 70% do excedente de resultado primário seja inferior a 0,25% do PIB, poderá ser utilizado todo o valor excedente (já com a aplicação dos 70%).

$$excesso = 70\% \times (RP_{realizado} - (RP_{meta} + 0,25p.p. do PIB)) \quad (1)$$

- b) **Sanção (art. 6º do PLP nº 93)**: Caso o resultado primário do ano anterior fique abaixo do limite inferior do intervalo de tolerância (meta de primário menos 0,25 p.p. do PIB), serão acionados os gatilhos automáticos previstos no art. 167-A da CF, até a próxima apuração anual, seguindo os seguintes critérios:
- Primeiro ano de descumprimento da meta de primário: Itens II, III, VI e X do Quadro 2.
 - Descumprimento da meta de primário a partir do segundo ano consecutivo: são acionados todos os gatilhos do art. 167-A da CF – Quadro 2.

QUADRO 2. GATILHOS PREVISTOS NO ART. 167-A DA CF

| Inciso do Art. 167-A da CF | Descrição (vedações) |
|----------------------------|---|
| I | Concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão |
| 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 |
| V | Realização de concurso público |
| VI | Criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório |
| VII | Criação de despesa obrigatória |
| VIII | Adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação |
| IX | Criação ou expansão de subsídios e subvenções |
| X | Concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária |

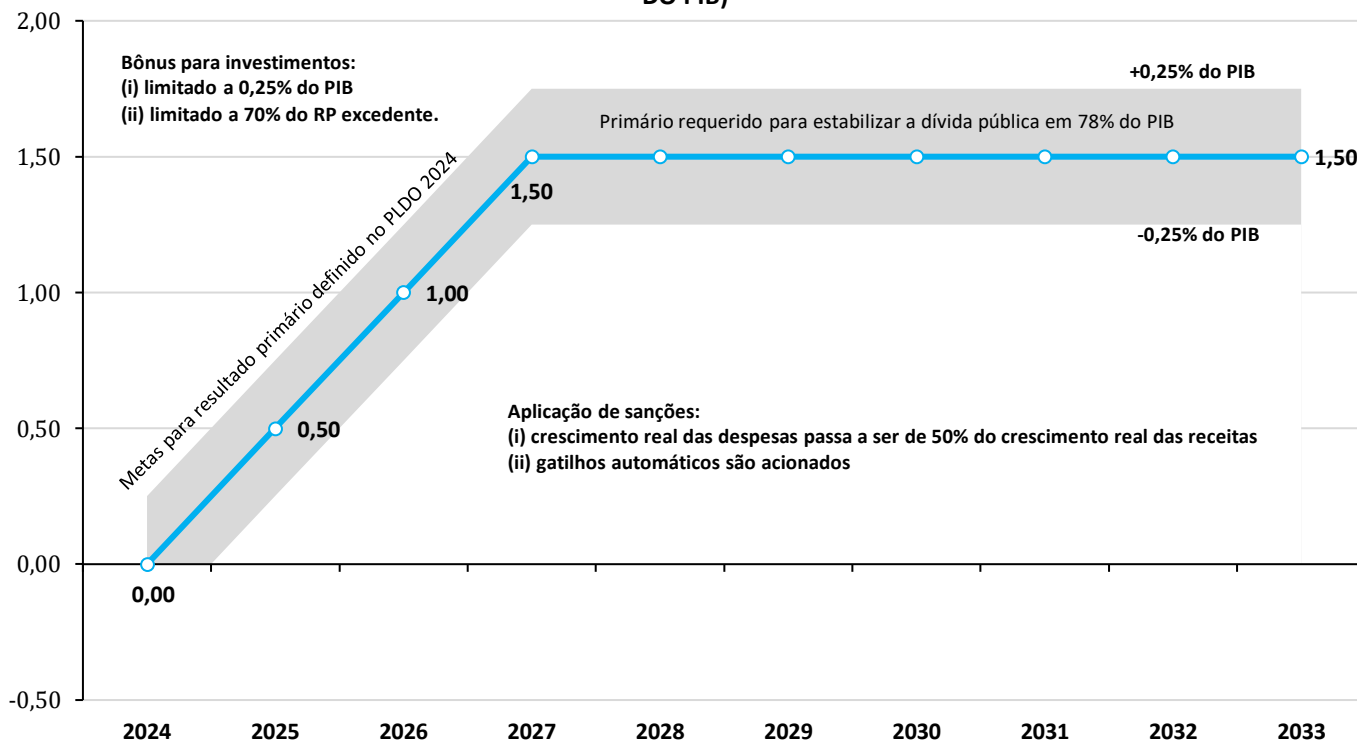
Fonte: Constituição Federal. Elaboração: IFI.

Além das sanções previstas no art. 167-A da CF, a nova regra proposta prevê uma penalização para a dinâmica da despesa em caso de descumprimento das metas de resultado primário. De acordo com o projeto, o crescimento das despesas primárias é limitado a 70% do crescimento das receitas primárias, mas, em caso de descumprimento da meta de primário, esse percentual cai para 50% (**art. 5º do PLP 93**).

O Gráfico 1 abaixo ilustra a regra para resultado primário no horizonte relevante de 10 anos previsto no projeto. Para o período de 2024 a 2026, a IFI utilizou as metas de resultado primário constantes do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 (PLDO 2024). Para o período de 2027 a 2033, utilizou-se o valor de 1,5% do PIB como meta, por ser compatível com o primário requerido para estabilizar a relação DBGG/PIB em 78,1% do PIB em um cenário de 2,0% de crescimento real (PIB) e 3,9% de juros real implícito da dívida, conforme o último cenário macroeconômico e fiscal de médio prazo atualizado pela IFI¹⁶.

¹⁶ Constante do Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 76, de maio de 2023. Link para acesso ao documento: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/610420/RAF76_MAI2023.pdf.

GRÁFICO 1. METAS PARA RESULTADO PRIMÁRIO (RP) COM INTERVALO DE TOLERÂNCIA (EM % DO PIB)



Fonte: PLN 4, de 2023 (PLDO de 2024), PLP 93, de 2023 e IFI. Elaboração: IFI.

3. Adoção de limites de crescimento de despesa

O novo arcabouço fiscal aprovado pela Câmara dos Deputados mantém algumas características da regra atualmente em vigência, tais como a fixação de uma limitação por poder/órgão e a exclusão de algumas despesas da regra. Uma diferença importante entre os dois modelos está no conceito de despesa primária que será objeto de limitação. Na regra vigente, a verificação do cumprimento do teto se dá pela apuração das despesas pagas (do exercício, mais os restos a pagar)¹⁷, enquanto no novo arcabouço fiscal o conceito adotado será o de dotação orçamentária (**art. 3º do PLP nº 93**). Outra diferença importante reside no fato de que o novo arcabouço prevê um piso para as despesas primárias totais.

De acordo com arcabouço fiscal proposto, o piso para o crescimento real das despesas será de 0,6%, enquanto o teto será de 2,5%. O crescimento das despesas será atrelado ao crescimento das receitas e respeitará a sistemática ilustrada com fórmulas no Quadro 3.

QUADRO 3. APURAÇÃO DOS LIMITES ANUAIS (COMUM A TODOS OS ANOS)

| Se... | Então... |
|--|---|
| $(\alpha \cdot \Delta\%Rec_{t-1}) \leq 0,6\%$ | $\Delta\%Desp_t = 0,6\%$ |
| $0,6\% < (\alpha \cdot \Delta\%Rec_{t-1}) < 2,5\%$ | $\Delta\%Desp_t = (\alpha \cdot \Delta\%Rec_t)$ |
| $(\alpha \cdot \Delta\%Rec_{t-1}) \geq 2,5\%$ | $\Delta\%Desp_t = 2,5\%$ |

Fonte: IFI.

¹⁷ Vide CF de 1988. Art. 107 Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:
(...)

§ 10. Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, **serão consideradas as despesas primárias pagas**, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício.

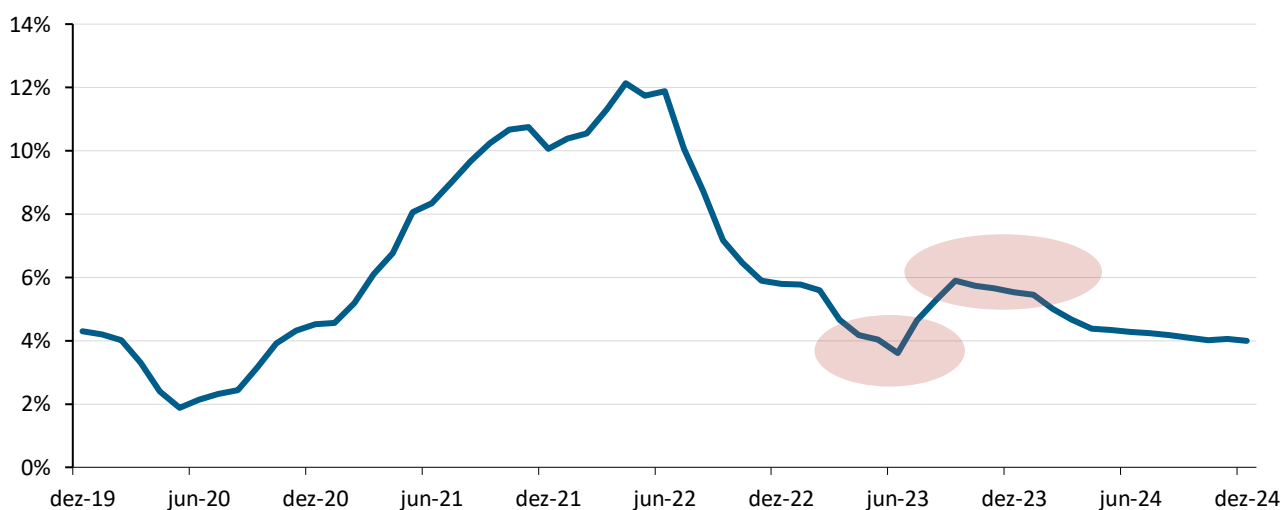
O parâmetro α pode assumir dois valores: 70% ou 50%. Será 70% se a meta de primário for cumprida e 50% caso o primário fique abaixo do limite inferior do intervalo de tolerância, isto é, quando a meta não for cumprida.

O novo arcabouço considera como base de cálculo para as despesas primárias da União a LOA de 2023. De acordo com o §1º do art. 3º do PLP nº 93, as dotações orçamentárias constantes da LOA de 2023 (Lei nº 14.535, de 2023), acrescidas dos créditos suplementares (CS_{2023}) e especiais (CE_{2023}), vigentes na data de promulgação do PLP nº 93, comporão a base de cálculo no primeiro ano de vigência da regra. Dessa forma, a base de cálculo do limite de 2024 ($Base_{t=2024}$) será de:

$$Base_{t=2024} = LOA_{2023} + CS_{2023} + CE_{2023}$$

O novo arcabouço fiscal prevê que a inflação a ser utilizada para a correção do teto de gastos será a acumulada em 12 meses até junho do ano anterior ao exercício de referência (**art. 4º do PLP nº 93**). De acordo com o projeto de lei, caso a inflação acumulada em 12 meses até dezembro seja superior à inflação utilizada para correção das despesas, esse excesso pode ser utilizado para ampliação das despesas por meio de créditos suplementares, respeitando os intervalos de tolerância para o crescimento real das despesas de, no mínimo, 0,6% e, no máximo, de 2,5%. Esses créditos suplementares não poderão ser incorporados à base de cálculo dos limites dos anos seguintes, com exceção de 2024. Como a inflação estimada para junho de 2023 (acumulada em 12 meses) deve ser 1,9 p.p. inferior à inflação do fim do ano, a diferença poderá resultar em um aumento potencial das despesas em R\$ 42,2 bilhões. O Gráfico 2 e a Tabela 4 ilustram essa situação.

GRÁFICO 2. IPCA ACUMULADO EM 12 MESES (%)



Fonte: IBGE e IFI. Elaboração: IFI.

TABELA 4. DIFERENÇA EM PONTOS PERCENTUAIS ENTRE A INFLAÇÃO DE JUNHO E DE DEZEMBRO DE 2023 (% E P.P.)

| IPCA acumulado em 12 meses | | |
|---------------------------------|------------|------------|
| | FOCUS | IFI |
| jun/23 | 3,7 | 3,6 |
| dez/23 | 5,7 | 5,5 |
| Δ p.p. | 2,0 | 1,9 |

Fonte: Banco Central e IFI. Elaboração: IFI.

O **art. 15 do substitutivo ao PLP 93**, incluído pelo relator na Câmara, permite suplementação adicional das despesas de 2024 a partir da diferença entre o crescimento das receitas previsto para o ano e o crescimento das receitas utilizado para fins de definição do limite. O mesmo artigo define que, caso a previsão não se confirme, a diferença deverá ser

compensada no teto do exercício financeiro de 2025. Em outras palavras, o dispositivo possibilita a abertura de créditos suplementares no orçamento de 2024 caso a receita apurada em 12 meses até junho de 2023 seja inferior àquela apurada no primeiro quadrimestre de 2024 (segunda avaliação bimestral).

O efeito potencial do art. 15 inserido na nova versão do PLP nº 93 é de R\$ 19,67 bilhões. Tomando como base o cenário de receita e de inflação da IFI para 2023 e 2024, é possível estimar o impacto potencial do artigo incluído pelo relator na Câmara dos Deputados. O exercício consiste em comparar o crescimento real das receitas sujeitas à limitação para o período de julho de 2023 a junho de 2024, contra o mesmo período do ano anterior, com o crescimento estimado para o período de janeiro de 2024 a dezembro de 2024. Ao aplicar o redutor de 70% para crescimento das despesas em ambas as contas, é possível chegar à conclusão de que as despesas podem ser ampliadas em até 0,9%, ou R\$ 19,7 bilhões. Vale mencionar que o uso ou não desse espaço dependerá também do alcance das metas em 2024.

A regra possibilita que a abertura de créditos no orçamento de 2024 componha os limites de despesa de 2025. O §1º do art. 4º explicita que a diferença entre a inflação apurada em final de junho e em final de dezembro poderá ser utilizada como crédito suplementar, mas que esses créditos não comporão a base de cálculo dos limites futuros. No entanto, a regra não se aplicará aos créditos abertos em 2024, sendo incorporados à base de cálculo do teto de gastos do governo central.

A proposta original enviada pelo Executivo previa a possibilidade de alteração dos parâmetros de crescimento das despesas a cada período de quatro anos, enquanto o texto aprovado na Câmara tornou os parâmetros fixos (0,6% e 2,5%).

4. Aplicação dos gatilhos previstos no art. 167-A da Constituição Federal

O substitutivo ao PLP nº 93 incluiu no texto a previsão de aplicação de sanções em caso de descumprimento das metas de resultado primário fixadas na LDO para as seguintes situações:

- (i) Despesas primárias obrigatórias em percentual da despesa primária total superior a 95%:**
Aplicam-se todos os gatilhos do art. 167-A (Vide Quadro 2 desta nota), **exceto** o de vedação de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.
- (ii) Resultado primário abaixo do limite inferior do intervalo de tolerância no primeiro ano**
Aplicam-se apenas as seguintes vedações:
 - (a) criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa
 - (b) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa
 - (c) criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza
 - (d) concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária
- (iii) Primário abaixo do limite inferior do intervalo de tolerância a partir do segundo ano de descumprimento**
Aplicam-se todos os gatilhos do art. 167-A da Constituição Federal.

Os casos (ii) e (iii) podem ser substituídos, parcial ou totalmente, por projeto de lei complementar com medidas de ajuste que compensem as economias geradas pela aplicação dos gatilhos, conforme demonstrado a seguir:

Art. 6º (...)

§ 2º Nas hipóteses deste artigo, o Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional, acompanhada de projeto de lei complementar que proponha suspensão parcial ou a gradação das vedações previstas neste artigo, demonstrando que o impacto e a duração das medidas adotadas serão suficientes para compensar a diferença havida entre o resultado primário apurado, de que trata o caput, e o limite inferior do intervalo de tolerância” (§2º do art. 6º do PLP 93)

O gatilho referente à vedação para adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação não se aplica à valorização do salário mínimo, conforme especificado no **§ 3º do art. 6º do PLP 93**.

5. Recuperação e gestão de receitas

O desenho do PLP nº 93, de 2023, amparado nas recomposições e ampliações de despesas viabilizadas pela PEC da Transição (EC nº 126), recupera e preserva as despesas primárias da União, condicionando a evolução das despesas ao crescimento real das receitas. A pouca margem de manobra para o corte de despesas coloca peso sobre as receitas no cumprimento das metas fiscais estipuladas. Trata-se de um elemento de incerteza em relação à sustentabilidade e credibilidade do arcabouço.

Metodologia de cálculo das receitas:

Para fins de apuração do limite máximo de crescimento das despesas sujeitas ao teto proposto pelo arcabouço, nem todas as receitas primárias serão levadas em consideração. Os limites para definição das despesas excluirão os seguintes itens de receitas:

- Exploração de recursos naturais (que em 2022 foi de R\$ 132,5 bilhões)
- Concessões e permissões (R\$ 46,8 bilhões – 2022)
- Dividendos e participações (R\$ 87 bilhões – 2022)
- Novos programas de Refis (o valor dependerá dos programas especiais de parcelamento que venham a ser criados)
- As contas referentes aos patrimônios acumulados do PIS/Pasep (R\$ 23,0 bilhões – previsto para 2023)
- Transferências legais e constitucionais por repartição de receitas, descontadas as decorrentes dos itens citados anteriormente para se evitar a dupla contagem (R\$ 379,1 bilhões – 2022)

O objetivo de excluir determinadas receitas da base de cálculo dos limites para o crescimento das despesas foi trazer maior previsibilidade aos gastos, tendo em vista o caráter volátil que determinadas receitas primárias podem assumir. A título de ilustração, a arrecadação decorrente da exploração de recursos naturais depende dos preços do petróleo no mercado internacional e da taxa de câmbio R\$/US\$, além da produção doméstica do produto. Em 2021 e 2022, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), essas receitas totalizaram, para a União, R\$ 94,1 bilhões e R\$ 132,5 bilhões, nesta ordem, após montante arrecadado de R\$ 56,5 bilhões em 2020 e de R\$ 64,7 bilhões em 2019. O aumento do preço do petróleo foi a principal variável a explicar o incremento verificado nessa fonte de arrecadação nos dois últimos anos.

Além das receitas de comportamento mais volátil, outras fontes de arrecadação foram excluídas da base de cálculo dos limites para as despesas primárias em razão de outros fatores. Por exemplo, as transferências de recursos não reclamados por indivíduos das contas de PIS/Pasep ficaram de fora por configurarem uma receita pontual para o Tesouro em 2023 apenas. A exclusão de receitas provenientes de eventuais novos programas de Refis se justifica pelo caráter temporário da arrecadação.

No entanto, em que pese a exclusão desses itens do cálculo das receitas para fins de verificação do limite de despesa, sabe-se também que algumas dessas variáveis também podem influenciar a atividade econômica e, conseqüentemente, a arrecadação de impostos de determinados setores. O gráfico abaixo mostra a taxa de crescimento médio real das receitas primárias da União com a exclusão dos itens citados. Com base no gráfico é possível observar que no período do *boom* de commodities (2004 a 2012), por exemplo, as receitas tiveram um crescimento mais expressivo do que na década seguinte, quando a atividade econômica já não tinha a mesma performance de antes¹⁸. Vale dizer que outros efeitos também apresentaram alguns impactos pontuais, como o fim da CPMF em 2007, afetando a variação neste período, e o crescimento das desonerações tributárias a partir de 2012.

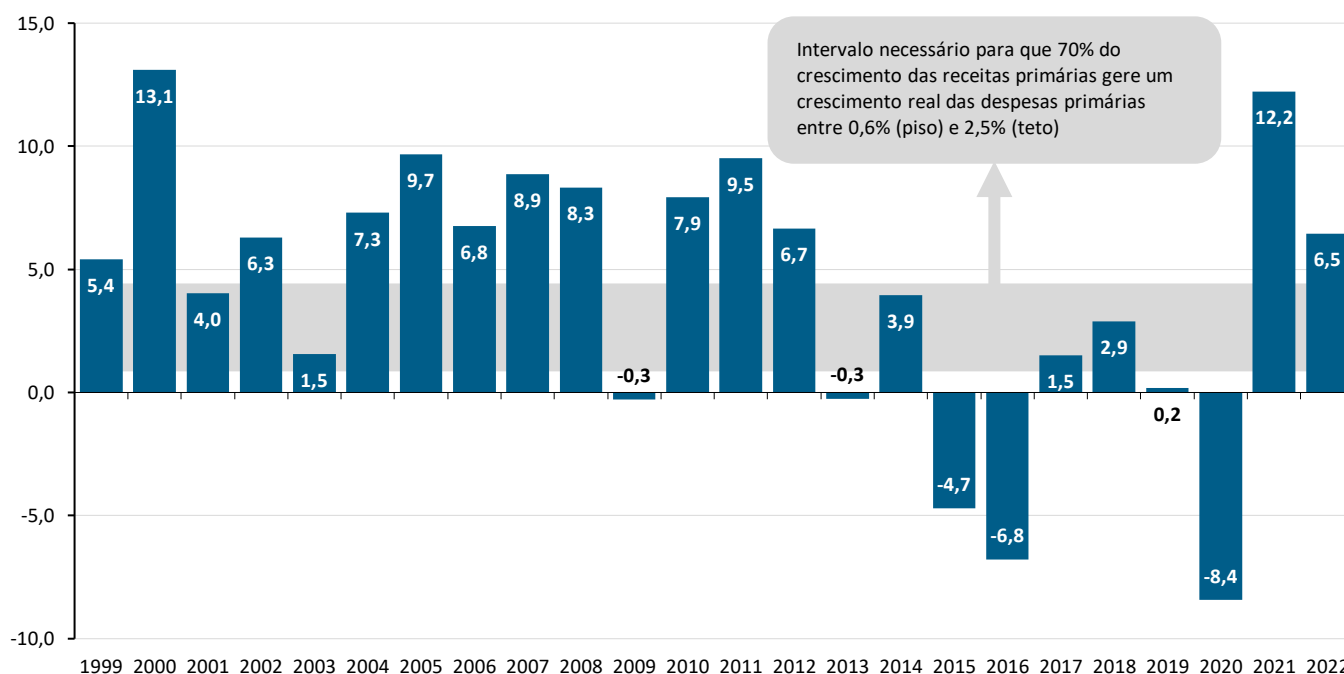
O Gráfico 2 também evidencia os anos em que o crescimento real das receitas ficou entre os intervalos de tolerância para o limite de despesa. Isto é, quando o crescimento real das receitas ficar abaixo de 0,9%, a despesa primária crescerá de

¹⁸ Vale dizer que, segundo o Comitê de datação de ciclos econômicos da FGV (CODACE), a economia brasileira passou por períodos de recessão nos anos de 1998-1999, 2001, 2003, 2008-2009, 2014-2016 e 2020, sendo que a de maior duração foi a de 2014-2016 e a de maior intensidade a de 2020. Ver: https://portalivre.fgv.br/sites/default/files/2023-02/comunicado-do-comite-de-datacao-de-ciclos-economicos-31_01_2023_minuta.pdf

acordo com o piso de 0,6% (70% do crescimento das receitas) e sempre que essa taxa ficar acima dos 3,6%, a despesa seguirá o teto de 2,5%. Quando o crescimento real das receitas ficar entre esse intervalo, ou seja, na parte cinza do gráfico, o crescimento real das despesas primárias será o equivalente a 70% do crescimento real das receitas¹⁹.

De acordo com o Gráfico 3, no período selecionado, em apenas cinco anos o crescimento real das receitas ficou dentro dos intervalos previstos, o que corresponde a uma taxa de 20,8% do total de anos considerados no gráfico (24 anos). Em 25% das vezes, a receita cresceu abaixo do intervalo considerado (0,9% em termos reais), enquanto em 58,3% das vezes o crescimento real das receitas ficou acima dos 3,6%, isto é, acima do intervalo que faria com que o crescimento real do gasto seja de apenas 70% do crescimento das receitas. As situações em que as receitas crescem, em termos reais, sistematicamente acima dos 3,6% são cenários mais otimistas, e conseqüentemente, com maior potencial de alcance das metas primárias necessárias para a estabilização da relação dívida/PIB.

GRÁFICO 3. TAXA DE CRESCIMENTO REAL DAS RECEITAS PRIMÁRIAS SUJEITAS À REGRA



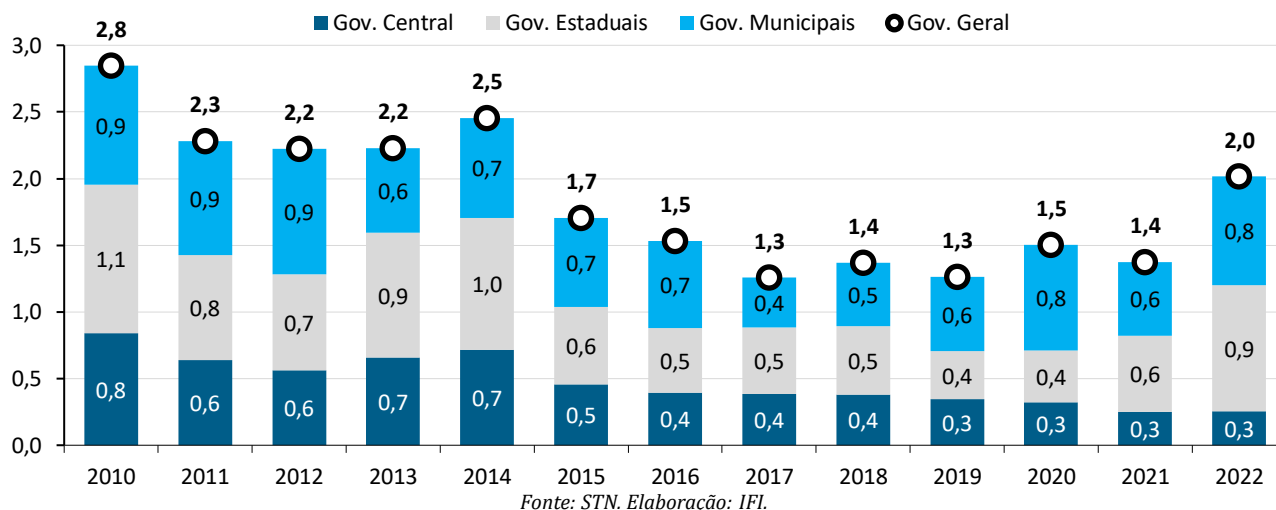
Fonte: IBGE, Tesouro Nacional. Elaboração: IFI. *Exclui operações com ativos, como capitalização da Petrobrás e fundo soberano.

6. Regra para preservação dos investimentos públicos

Além das medidas de ajuste acima mencionadas, o novo arcabouço fiscal propõe a criação de um piso para os investimentos públicos da União, de modo que as ações voltadas a essas despesas fiquem preservadas em períodos de ajuste fiscal. O Gráfico 3 mostra a evolução dos investimentos públicos do governo geral, detalhando a informação por ente da federação. Observa-se que, mesmo tendo crescido em 2022, os investimentos do governo geral ainda se encontram abaixo da média observada no período anterior a 2014, quando o quadro fiscal dos entes federados se agravou. Ainda em relação ao período pré-2014, os investimentos estavam mais concentrados nos entes subnacionais e não na União.

¹⁹ Vale dizer que esse percentual de 70% pode ser reduzido para 50%, caso a meta de primário não seja cumprida.

GRÁFICO 4. AQUISIÇÃO DE ATIVOS NÃO FINANCEIROS (% DO PIB)



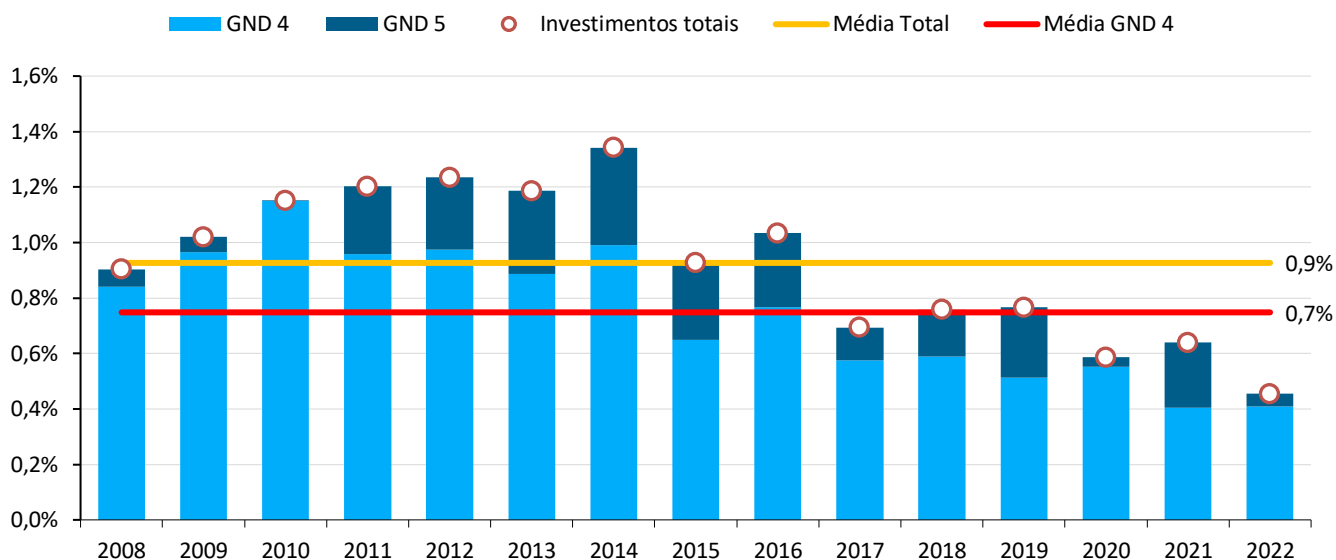
Os dados evidenciam, ainda, que os investimentos da União alcançaram o mínimo histórico em 2022, além de o investimento líquido ser negativo desde 2015²⁰. E em que pese a elevada necessidade de recomposição desse gasto, é importante mencionar que esses investimentos devem ser acompanhados de ampliação nos mecanismos de avaliação, com vistas a garantir maior eficiência na aplicação dos recursos e, assim, potencializar os multiplicadores fiscais do gasto para a economia.

O texto inicial apresentado pelo poder Executivo já previa a criação de um piso para investimentos, porém, a alteração realizada e aprovada na Câmara dos Deputados mudou a regra associada a este dispositivo. Antes, a proposta previa que os investimentos públicos teriam como piso o valor observado na LOA de 2023, sendo corrigidos pela inflação nos anos subsequentes. De acordo com o substitutivo ao PLP nº 93, o piso para os investimentos passa a ser um valor fixo de 0,6% do PIB (**art. 10 do PLP 93**). Vale mencionar que a dotação atualizada para o ano corrente está em 0,7% do PIB.

O Gráfico 5 mostra a evolução, em % do PIB, dos grupos de natureza da despesa (GND) 4 (investimentos) e 5 (inversões financeiras) para o período de 2008 a 2022 para a União.

²⁰ Ver gráfico 12 do Boletim da STN. “Estatísticas fiscais do governo geral: resultado de 2022 (anual e trimestral)”. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:46775.

GRÁFICO 5. EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS E INVERSÕES FINANCEIRAS (% DO PIB)



Fonte: STN. Elaboração: IFI. *2020 exclui fundos garantidores.

Grande parte das despesas de investimentos é discricionária. Com a instituição de um piso, podem passar a ser classificadas como obrigatórias. Em um exercício considerando o orçamento de 2023, isto é, a composição das despesas primárias constante da última avaliação do governo, referente ao segundo bimestre de 2023, caso os investimentos discricionários passem a ser considerados obrigatórios, a rigidez orçamentária seria elevada em 2,8 p.p., de 90,5% para 93,3% (Tabela 5).

TABELA 5. COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS - AVALIAÇÃO BIMESTRAL DO GOVERNO

| | R\$ milhões | Part. % |
|--|------------------|---------------|
| Despesas primárias | 2,047,457 | 100.0% |
| Obrigatórias | 1,853,606 | <u>90.5%</u> |
| Discricionárias | 193,851 | 9.5% |
| Investimento discricionário | 56,743 | <u>2.8%</u> |
| Demais discricionárias | 137,108 | 6.7% |
| Obrigatórias + Investimentos discricionários | 1,910,349 | <u>93.3%</u> |

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas da União referente ao 2º Bimestre. Elaboração: IFI.

Levando em consideração este aspecto, o Substitutivo encaminhado ao Senado Federal prevê a possibilidade de contingenciamento de parte dos investimentos públicos.

De acordo com o **art. 7º do PLP 93**, não será considerada infração à LRF o descumprimento da meta de primário, desde que tenham sido adotadas medidas de limitação de empenho e pagamento (contingenciamento), além de não terem sido executadas medidas em desacordo com as vedações para caso de descumprimento da meta de primário (art. 167-A da CF) e a limitação de crescimento real das despesas.

No entanto, essa limitação de empenho e pagamento precisa respeitar o limite mínimo de despesas discricionárias ao funcionamento regular da máquina pública (para evitar *shutdown*). Esse limite mínimo foi definido pelo PLP nº 93 como sendo 75% do autorizado na LOA do respectivo ano. Assim, os investimentos também podem ser contingenciados respeitando esse mesmo limite de 75%.

IV – Impacto fiscal do novo arcabouço fiscal

Para as simulações do impacto fiscal decorrente das alterações propostas no PLP nº 93, foram utilizados dados públicos referentes aos orçamentos de 2023 (LOA e relatórios de execução orçamentária) e 2024 (PLDO). Adicionalmente, as premissas macroeconômicas utilizadas nas simulações correspondem às do governo, da IFI, e/ou do Boletim Focus do Banco Central.

A hipótese para as despesas não sujeitas à regra de limitação do gasto é de que ficarão constantes ao longo do tempo, como proporção do PIB. Essa hipótese garante que a diferença entre a despesa primária total e as despesas sujeitas ao teto não varie, de modo que a trajetória desenhada nesta simulação reflita apenas os efeitos da nova regra fiscal. Ao final, discutem-se os riscos inerentes à materialização dessa hipótese.

Para a elaboração dos cenários, foram adotados diferentes cenários para o crescimento real das receitas primárias, uma vez que a evolução das despesas está condicionada ao crescimento real das receitas. Aqui, mais uma vez, parte-se da hipótese de que as receitas utilizadas para fins de apuração do limite de despesa terão a mesma trajetória que as receitas não consideradas para fins de apuração da regra.

Outra hipótese é de que o ponto de partida para as simulações é o ano de 2024 e considera-se cumprido o centro da meta de primário, isto é, receitas primárias igual as despesas primárias e condizentes com os números apresentados no PLDO de 2024.

Conforme já evidenciado na seção anterior por meio do gráfico 2, em grande parte do período, o crescimento real das receitas primárias ficou acima de 3,6%, fazendo com que as despesas fossem limitadas ao crescimento real de 2,5%. Tomando por base a evolução histórica das receitas, desenhou-se os seguintes cenários:

- **Cenário 1:** O crescimento real das receitas primárias da União crescerá a uma taxa média anual de 4,1%, equivalente à média observada entre 1999 e 2022. Neste caso, o crescimento real médio das despesas será de 2,4% em termos reais, já considerando os casos em que o resultado resulta em não cumprimento da meta de primário e, portanto, o percentual do crescimento das receitas que irá balizar o das despesas será de 50% e não mais 70%.
- **Cenário 2:** O crescimento real das receitas primárias da União crescerá a uma taxa média anual de 6,5%, equivalente à média observada no período de 2000 a 2009. Neste caso, o crescimento real médio das despesas será de 2,5% em termos reais, correspondente ao teto fixado no novo arcabouço. Vale dizer que o período considerado no cenário 2 coincide com o do *boom* de commodities, de modo que os resultados finais da simulação serão apresentados em termos médios e não na trajetória ao ano, conforme os outros cenários. O objetivo seria não prejudicar a análise visual dos demais cenários em relação a este.
- **Cenário 3:** O crescimento real das receitas primárias da União crescerá a uma taxa média anual de 2,0%, equivalente à média observada no período de 2010 a 2019. Neste caso, o crescimento real médio das despesas será de 1,1% em termos reais, já considerando os casos em que o resultado resulta em não cumprimento da meta de primário e, portanto, o percentual do crescimento das receitas que irá balizar o das despesas será de 50% e não mais 70%. Vale ressaltar que o período considerado para a hipótese para as receitas não compreende o período da pandemia e anos posteriores.
- **Cenário 4:** O crescimento real das receitas primárias da União crescerá a uma taxa média anual de 2,6%, equivalente ao cenário em que as receitas evoluem de acordo com o crescimento econômico, isto é, elasticidade da receita em relação ao PIB é de 1, como sugerido pelos resultados encontrados no Estudo Especial (EE) da IFI nº 16²¹, de 2021. Neste caso, o crescimento real médio das despesas será de 1,5% em termos reais, já considerando os casos em que o resultado implica o não cumprimento da meta de primário e, portanto, o percentual do crescimento das receitas que irá balizar o das despesas será de 50% e não mais 70%.

²¹ Link para acesso ao documento: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/593776/EE16.pdf>.

- **Cenário 5:** As receitas primárias da União terão crescimento anual médio de 0,9%, equivalente ao cenário em que as receitas evoluem de acordo com o mínimo necessário para que o crescimento das despesas fique em 0,6% e que a diferença entre crescimento das receitas e despesas seja de 70%. Neste caso, o crescimento real médio das despesas será de 0,6%, equivalente ao piso dos gastos.
- **Cenário 6:** As receitas primárias da União crescem a uma taxa média anual de 3,6%, equivalente ao cenário em que as receitas evoluem de acordo com o necessário para que o incremento das despesas fique em 2,5% e que a diferença entre crescimento das receitas e despesas seja de 70% para os casos de cumprimento da regra e de 50% para casos de descumprimento da meta de primário. Neste caso, o crescimento real médio das despesas será de 2,2% em termos reais.

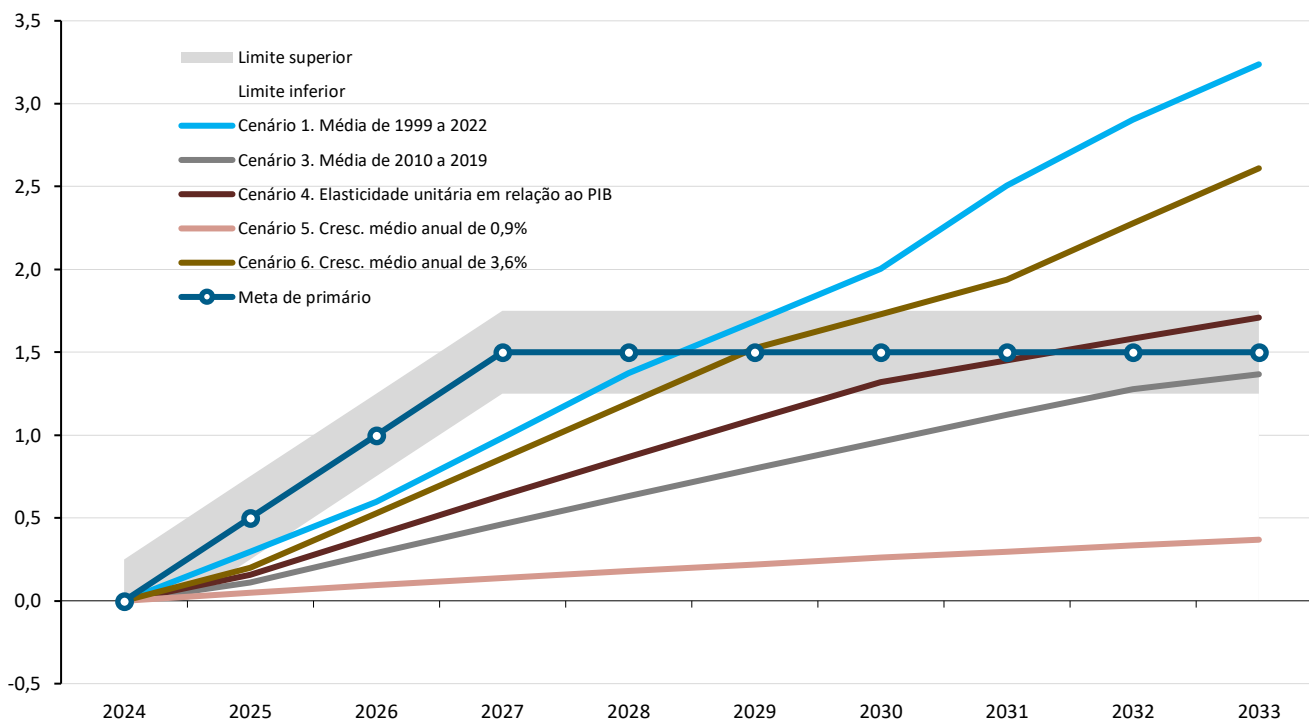
O cenário traçado também incorpora os efeitos de bônus para investimentos e sanção para casos de descumprimento da meta de primário. Assim, seguindo a trajetória resultante da aplicação dos percentuais sinalizados nos diferentes cenários, observa-se que, com a exceção do cenário 2 (mais otimista), em todos os outros cenários a meta para resultado primário não é cumprida nos primeiros anos de vigência da regra. No cenário 1, a meta de primário é cumprida dentro do limite inferior do intervalo de tolerância no primeiro ano (2025), deixando de ser cumprida entre 2026 e 2027, quando volta a ser cumprida e são alcançados patamares superiores ao limite superior do intervalo de tolerância, permitindo o uso do excesso para bônus de investimento.

Nos cenários 3, 4, 5 e 6, a meta de primário não é cumprida já a partir de 2025, sendo possível observar cenários de cumprimento da regra em diferentes períodos do horizonte traçado (2029 no cenário 6, 2030 no cenário 4 e 2032 no cenário 3). Apenas nos cenários 1, 2 e 6 há a possibilidade de uso de bônus para investimentos públicos. No cenário 5, a meta de primário não é cumprida em nenhum ano.

O Gráfico 6 e a Tabela 6 mostram a trajetória para o resultado primário considerando os diferentes cenários, com a exceção do cenário 2 para o gráfico, uma vez que este apresenta um crescimento do resultado primário como percentual do PIB em volumes muito expressivos, prejudicando a análise dos demais cenários. Vale mencionar também que os cenários 3 e 4 são os mais realistas em relação aos demais. O exercício é importante para evidenciar que a simples aplicação da regra não será suficiente para permitir a obtenção de resultados fiscais consistentes com a sustentabilidade da dívida pública, sendo necessário um esforço adicional para que o crescimento real das receitas primárias seja elevado. Esses resultados podem vir por meio do aumento da produtividade da economia ou via medidas para obtenção de receitas recorrentes e consistentes para auxiliar no alcance dos objetivos pretendidos.

Vale dizer que os desafios são maiores que os apresentados neste exercício, uma vez que a realização de deficit zero para 2024 ainda está incerta. Como os cenários partem do ponto em que a meta será alcançada no próximo exercício, este exercício não contempla esses riscos de curtíssimo prazo nas simulações.

GRÁFICO 6. RESULTADO PRIMÁRIO DA UNIÃO EM DIFERENTES CENÁRIOS (% PIB)



Fonte: PLDO, IBGE, STN e IFI. Elaboração: IFI.

TABELA 6 CENÁRIOS PARA RESULTADO PRIMÁRIO: NOVO ARCABOUÇO FISCAL

| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 | 2033 | média 25-33 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| Cenário 1. Média de 1999 a 2022 | 0,0 | 0,3 | 0,6 | 1,0 | 1,4 | 1,7 | 2,0 | 2,3 | 2,7 | 3,0 | 1,7 |
| Cenário 2. Média de 2000 a 2009 | 0,0 | 0,7 | 1,5 | 2,3 | 3,1 | 4,0 | 4,8 | 5,8 | 6,7 | 7,7 | 4,1 |
| Cenário 3. Média de 2010 a 2019 | 0,0 | 0,1 | 0,3 | 0,5 | 0,6 | 0,8 | 1,0 | 1,1 | 1,3 | 1,4 | 0,8 |
| Cenário 4. Elasticidade unitária em relação ao PIB | 0,0 | 0,2 | 0,4 | 0,6 | 0,9 | 1,1 | 1,3 | 1,5 | 1,6 | 1,7 | 1,0 |
| Cenário 5. Cresc. médio anual de 0,9% | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,2 |
| Cenário 6. Cresc. médio anual de 3,6% | 0,0 | 0,2 | 0,5 | 0,9 | 1,2 | 1,5 | 1,7 | 1,9 | 2,1 | 2,4 | 1,4 |
| Centro da meta de primário (% do PIB) | 0,0 | 0,5 | 1,0 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,3 |

Fonte: IFI.

Conforme já mencionado, as despesas sujeitas à correção do novo arcabouço fiscal diferem caso se considere o texto original do Executivo e o substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados. Em relação à regra atual do teto de gastos, o texto aprovado pela Câmara inovou ao reduzir o número de exceções à regra. A proposta do Executivo e o substitutivo da Câmara também diferem nas exceções ao limite proposto. O Quadro 4 compara os itens de despesas excluídos dos limites e da base de cálculo da regra, em ambas as versões do projeto.

QUADRO 4. METODOLOGIA DE CÁLCULO DAS DESPESAS

| Texto inicial do PLP nº 93, de 2023 | Substitutivo ao PLP nº 93, de 2023 |
|--|---|
| <p>§ 2º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:</p> | <p>§ 2º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:</p> |
| <p>I - as transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do caput art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, <u>as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;</u></p> | <p>I - as transferências estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do caput do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212 da Constituição Federal;</p> |
| <p>II - as complementações de que tratam os incisos IV e V do caput do art. 212-A da Constituição;</p> | |
| <p>III - os créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição;</p> | <p>II - os créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;</p> |
| <p>IV - as transferências aos fundos de saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na forma de assistência financeira complementar para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, de acordo com o disposto nos § 12, § 13, § 14 e § 15 do art. 198 da Constituição;</p> | |
| <p>V - as despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas custeadas com recursos de doações, e as despesas com projetos custeados com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em decorrência de desastres ambientais;</p> | <p>III - as despesas nos montantes que se referem a valores custeados com recursos de doações ou com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados para reparação de danos em decorrência de desastre.</p> |
| <p>VI - as despesas das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais e das instituições federais de educação, ciência e tecnologia, vinculadas ao Ministério da Educação, e demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação custeadas com receitas próprias, de doações ou de convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas;</p> | <p>IV - as despesas das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais e das instituições federais de educação, ciência e tecnologia, vinculadas ao Ministério da Educação, dos estabelecimentos de ensino militares federais, e das demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação, nos valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas;</p> |
| <p>VII - as despesas custeadas com recursos oriundos de transferências dos demais entes federativos para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia;</p> | <p>V - as despesas nos valores custeados com recursos oriundos de transferências dos demais entes federativos para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia;</p> |
| <p>VIII - as despesas para cumprimento do disposto no § 20 do art. 100 da Constituição, no § 3º do art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a atualização monetária dos precatórios inscritos no exercício;</p> | <p>VI - as despesas para cumprimento do disposto no § 20 do art. 100 da Constituição Federal, no § 3º do art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;</p> |
| <p>IX - as despesas para cumprimento do disposto no art. 4º da Emenda à Constituição nº 114, de 16 de dezembro de 2021;</p> | <p>Art. 13. Os precatórios decorrentes de demandas relativas à complementação da União aos Estados e aos Municípios por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), na forma estabelecida no art. 4º da Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021, não serão incluídos na base de cálculo e no limite do Poder Executivo estabelecido nos termos do art. 3º desta Lei Complementar.</p> |
| <p>X - as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições;</p> | <p>VIII - as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições;</p> |
| <p>XI - as despesas com aumento de capital de empresas estatais não financeiras e não dependentes;</p> | |
| <p>XII - as transferências legais estabelecidas nas alíneas “a” e “b” do inciso II do caput do art. 39 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, e no art. 17 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015; e</p> | <p>IX - as transferências legais estabelecidas nas alíneas “a” e “b” do inciso II do caput do art. 39 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, e no art. 17 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015; e</p> |
| <p>XIII - as despesas relativas à cobrança pela gestão de recursos hídricos da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, nos termos do disposto na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e na Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004.</p> | |
| <p>§ 6º Para fins do disposto no caput, não constituem despesa orçamentária os atos praticados em atendimento ao disposto nos § 11 e § 21 do art. 100 da Constituição.</p> | <p>VII - as despesas para cumprimento do disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição Federal.</p> |

Fonte: PLP 93, de 2023.

Entre os itens que foram reintroduzidos ao limite de despesas, destacam-se a complementação da União ao Fundeb e o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF). Tanto o Fundeb quanto o FCDF já não eram considerados para fins de apuração da regra de limitação de despesa primária desde a criação do teto de gastos em 2016. O poder Executivo manteve essa regra no novo arcabouço fiscal, mas o relator alterou o texto da proposta para incluir esses itens na regra geral de limitação das despesas.

A tabela abaixo mostra, em % do PIB, a diferença entre as exceções previstas na regra original do teto de gastos (2016) e suas modificações (2022 e 2023), e o previsto para 2024 de acordo com o texto original enviado pelo Executivo e o Substitutivo (PRLP-CD nº 02) aprovado na Câmara. De acordo com a Tabela 7, o ajuste realizado pelo relator do projeto na Câmara reduziu as exceções em 0,7 p.p. do PIB em relação ao texto enviado pelo Executivo. A literatura internacional evidencia que as regras fiscais devem ter o mínimo de exceções e, quando existirem, devem conter uma justificativa baseada em argumentos técnicos para adoção desta direção.

TABELA 7. COMPARATIVO DAS DESPESAS NÃO INCLUÍDAS NA BASE DE CÁLCULO DO TETO DE GASTOS E PLP 93, DE 2023. (% DO PIB)

| % do PIB | 2016 | 2022 | LOA 2023 | 2º REAV 2023 | PLP 93 (2024) | PRLP-CD 02 (2024) |
|--|------|------|----------|--------------|---------------|-------------------|
| 4. DESPESAS NÃO INCLUÍDAS NA BASE DE CÁLCULO DO TETO DA EC 95/2016 (CF 1988, ADCT, art. 107, § 6º) E PLP 93 | 4,2 | 6,2 | 5,1 | 5,2 | 5,2 | 4,5 |
| 4.1 Transferências constitucionais (CF 1988, ADCT, art. 107, § 6º, inciso I) | 3,9 | 4,9 | 4,8 | 4,7 | 4,7 | 4,1 |
| 4.1.1 FPM / FPE / IPI-EE | 3,0 | 3,4 | 3,2 | 3,3 | 3,3 | 3,3 |
| 4.1.2 Contribuição do Salário Educação | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| 4.1.3 Exploração de Recursos Naturais | 0,2 | 0,8 | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| 4.1.4 CIDE - Combustíveis | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 4.1.5 Demais | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,0 |
| 4.1.5.1 IOF Ouro | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 4.1.5.2 ITR | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 4.1.5.3 FUNDEB (Complem. União) | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,0 |
| 4.1.5.4 Fundo Constitucional DF - FCDF | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,0 |
| 4.1.5.4.1 FCDF - OCC | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,0 |
| 4.1.5.4.2 FCDF - Pessoal | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 4.2 Créditos extraordinários (CF 1988, ADCT, art. 107, § 6º, inciso II) | 0,2 | 0,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 4.2.1 d/q Créditos Extraordinários do Impacto Primário do FIES | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 4.3 Despesas não recorrentes da Justiça eleitoral com a realização de eleições (CF 1988, ADCT, art. 107, § 6º, inciso III) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 4.3.1 Pleitos Eleitorais - OCC | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 4.3.2 Pleitos Eleitorais - Pessoal | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 4.4 Despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes (CF 1988, ADCT, art. 107, § 6º, inciso IV) | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 4.5 Cessão Onerosa (CF 1988, ADCT, art. 107, § 6º, inciso V) 3/ | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 4.6 Projetos socioambientais ou mudanças climáticas (CF 1988, ADCT, art. 107, § 6º-A, inciso I) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 4.7 Instituições científicas, tecnológicas e de inovação (CF 1988, ADCT, art. 107, § 6º-A, inciso II) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 4.8 Execução direta de obras e serviços de engenharia (CF 1988, ADCT, art. 107, § 6º-A, inciso III) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 4.9 Investimentos (CF 1988, ADCT, art 107, § 6º-B) | 0,0 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |

| | | | | | | |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 4.10 Parcelamento de Sentenças Judiciais (CF 1988, ADCT, art. 107-A, § 6º) | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| 4.11 Encontro de Contas (CF 1988, ADCT, art. 107-A, § 6º) | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 4.12 Apoio financeiro aos entes subnacionais para o piso nacional da enfermagem | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |

Fonte: STN, PLP 93, EC 95. Elaboração: IFI.

A seguir, analisa-se brevemente as mudanças e alguns dados dos referidos fundos.

(i) Fundo Constitucional do Distrito Federal

O Fundo Constitucional do Distrito Federal foi criado pela Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002. O art. 2º da lei estabelece que, a partir de 2003, o aporte anual da União para o fundo será de R\$ 2,9 bilhões, corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida (RCL) da União no acumulado em 12 meses até junho do ano anterior ao do exercício em relação aos 12 meses imediatamente anteriores. A figura abaixo ilustra a sistemática de atualização dos valores:

TABELA 8. REGRA DE CÁLCULO DO FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

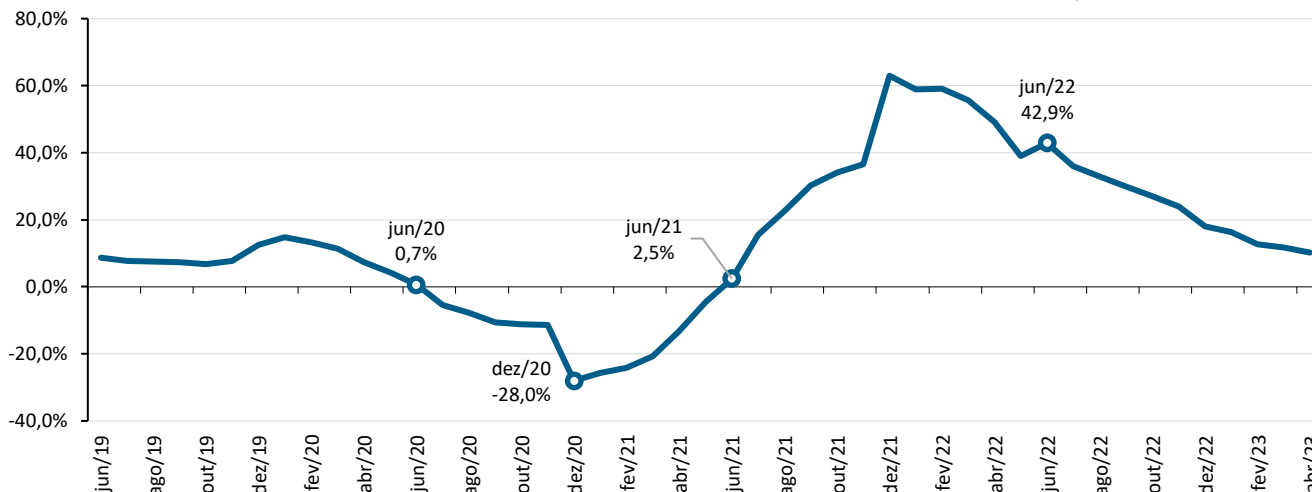
| Ano | Valor anual | | Valor anual | | Acum. em 12 meses | | Acum. em 12 meses |
|-------|-----------------|---|-----------------|---|-------------------------------|---|-------------------------------|
| 2003 | Repases em 2003 | = | R\$ 2,9 bilhões | * | RCL (soma de jul/01 a jun/02) | ÷ | RCL (soma de jul/00 a jun/01) |
| 2004 | Repases em 2004 | = | Repases em 2003 | * | RCL (soma de jul/02 a jun/03) | ÷ | RCL (soma de jul/01 a jun/02) |
| 2005 | Repases em 2005 | = | Repases em 2004 | * | RCL (soma de jul/03 a jun/04) | ÷ | RCL (soma de jul/02 a jun/03) |
| (...) | | | | | | | |
| 2022 | Repases em 2022 | = | Repases em 2021 | * | RCL (soma de jul/20 a jun/21) | ÷ | RCL (soma de jul/19 a jun/20) |
| 2023 | Repases em 2023 | = | Repases em 2022 | * | RCL (soma de jul/21 a jun/22) | ÷ | RCL (soma de jul/20 a jun/21) |
| Ano | R\$ bilhões | | R\$ bilhões | | R\$ bilhões | | R\$ bilhões |
| 2003 | R\$ 3,4 | = | R\$ 2,9 | * | R\$ 182,4 | ÷ | R\$ 157,6 |
| 2004 | R\$ 4,0 | = | R\$ 3,4 | * | R\$ 216,1 | ÷ | R\$ 182,4 |
| 2005 | R\$ 4,4 | = | R\$ 4,0 | * | R\$ 241,8 | ÷ | R\$ 216,1 |
| (...) | | | | | | | |
| 2022 | R\$ 16,1 | = | R\$ 15,7 | * | R\$ 846,9 | ÷ | R\$ 826,5 |
| 2023 | R\$ 23,0 | = | R\$ 16,1 | * | R\$ 1.210,2 | ÷ | R\$ 846,9 |

Fonte: STN, Lei nº 10.633/2002 e IFI. Elaboração: IFI.

Ou seja, a correção dos valores do Fundo Constitucional do Distrito Federal depende do comportamento da RCL da União em junho do ano anterior ao do respectivo exercício financeiro. A título de exemplo, em 2021 e 2022, o valor do fundo cresceu em razão de a variação da RCL da União em junho do ano anterior (no acumulado em 12 meses) ter sido positiva. O gráfico abaixo ilustra a evolução da variação da RCL da União acumulada em 12 meses.

Entre 2022 e 2023, o valor do Fundo do Distrito Federal saltou de R\$ 16,2 bilhões para R\$ 23,0 bilhões em razão do crescimento da RCL da União registrado em junho de 2022 (42,9%). Vale mencionar que a RCL da União abarca, por exemplo, receitas de dividendos e de exploração de recursos naturais, rubricas que registraram forte elevação nos últimos dois anos.

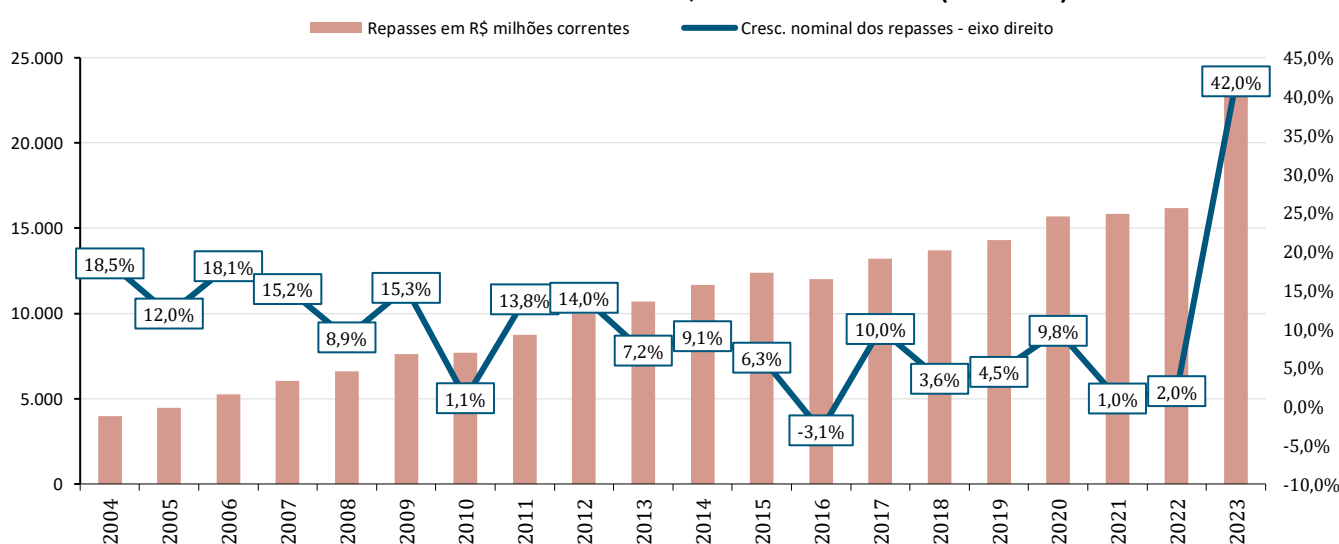
GRÁFICO 7. CRESCIMENTO NOMINAL DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA



Fonte: Tesouro. Elaboração IFI.

Ou seja, a volatilidade da receita corrente pode influenciar os repasses e, conseqüentemente, as disponibilidades do fundo. Em situações de crescimento elevado das receitas da União, os repasses podem superar as efetivas necessidades orçamentárias do fundo. Por outro lado, caso a RCL da União tenha baixo crescimento, os menores repasses para o fundo podem influenciar a qualidade dos serviços públicos do Distrito Federal. Em 2016, na comparação com 2015, por exemplo, os recursos do fundo foram reduzidos em 3,1%, em termos nominais, em razão da redução registrada nas receitas da União (Gráfico 8).

GRÁFICO 8. REPASSES DO FCDF - R\$ MILHÕES E CRESC. % (NOMINAL)



Fonte: GDF, STN. Elaboração: IFI.

Durante a tramitação do PLP nº 93 na Câmara dos Deputados, o relator incluiu o FCDF na regra de limitação das despesas da União e alterou a sistemática de correção dos recursos do fundo, de modo que passarão a crescer de acordo com a regra para as despesas primárias totais. Assim, os aportes ao fundo terão crescimento real mínimo de 0,6% e máximo de 2,5%, ficando limitados a 70% do crescimento real das receitas.

Segundo o texto aprovado na Câmara, a nova forma de correção do FCDF passará a valer em 2025. Assim, para calcular os impactos da medida, simularam-se três cenários: (i) os recursos do FCDF crescem, em termos reais, 0,6% ao ano; (ii)

o FCDF cresce, em termos reais, 2,5% ao ano; e (iii) o FCDF cresce, em termos reais, entre 0,6% e 2,5% ao ano, limitado a 70% do crescimento das receitas da União.

As hipóteses para crescimento das receitas e da inflação correspondem ao cenário base da IFI, disponível no já referenciado RAF nº 76, de maio de 2023.

TABELA 9. CENÁRIOS PARA CRESCIMENTO DO FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL (R\$ MILHÕES)

| | IPCA 12 meses até junho | Cresc. real da RCL | Hipóteses para crescimento real das despesas | | | Cenários para FCDF - R\$ milhões | | | |
|--|-------------------------|--------------------|--|--------------------------------|--|----------------------------------|-------------|--------------|---------------|
| | | | Cenário (i) Ganho real mínimo | Cenário (ii) Ganho real máximo | Cenário (iii) 70% do cresc. da receita | Sem mudança da regra | Cenário (i) | Cenário (ii) | Cenário (iii) |
| 2024 | 5,0 | 3,5 | 0,6 | 2,5 | 2,5 | 25.418 | 25.418 | 25.418 | 25.418 |
| 2025 | 3,6 | 2,7 | 0,6 | 2,5 | 1,9 | 27.035 | 26.495 | 26.995 | 26.826 |
| 2026 | 3,2 | 3,3 | 0,6 | 2,5 | 2,3 | 28.833 | 27.511 | 28.560 | 28.333 |
| 2027 | 3,2 | 2,3 | 0,6 | 2,5 | 1,6 | 30.444 | 28.572 | 30.222 | 29.716 |
| 2028 | 3,2 | 2,2 | 0,6 | 2,5 | 1,5 | 32.119 | 29.674 | 31.980 | 31.149 |
| 2029 | 3,2 | 2,5 | 0,6 | 2,5 | 1,8 | 33.999 | 30.819 | 33.841 | 32.729 |
| 2030 | 3,2 | 2,5 | 0,6 | 2,5 | 1,8 | 35.991 | 32.008 | 35.810 | 34.389 |
| 2031 | 3,2 | 2,5 | 0,6 | 2,5 | 1,8 | 38.086 | 33.242 | 37.894 | 36.124 |
| 2032 | 3,2 | 2,5 | 0,6 | 2,5 | 1,7 | 40.300 | 34.525 | 40.099 | 37.945 |
| Dif. média em 10 anos (em relação ao cenário sem mudança da regra) | | | | | | 0 | -23.962 | -1.405 | -9.596 |

Fonte: IFI. Elaboração: IFI.

De acordo com a Tabela 9, é possível observar que o impacto potencial da mudança na regra de correção dos recursos aportados no FCDF pode variar de R\$ 1,4 bilhão a R\$ 9,6 bilhões. Em um cenário extremo, em que o crescimento da despesa siga o piso em todos os anos e ocorra crescimento real elevado para as receitas, esse impacto poderia chegar a R\$ 24,0 bilhões. Vale dizer que esse cenário só seria alcançado em situações de não cumprimento da meta de resultado primário por toda uma década, mesmo com um cenário de crescimento real das receitas ainda elevado. Ou seja, é um cenário muito difícil de se realizar.

Um quarto cenário poderia ser pensado, isto é, quando as receitas reais crescem a uma taxa real de 0,9%, fazendo com que as despesas tenham que crescer 0,6% (piso). Neste caso, esse impacto de R\$ 24 bilhões seria reduzido para R\$ 3,1 bilhões, o que sugere a irrealidade do cenário (i).

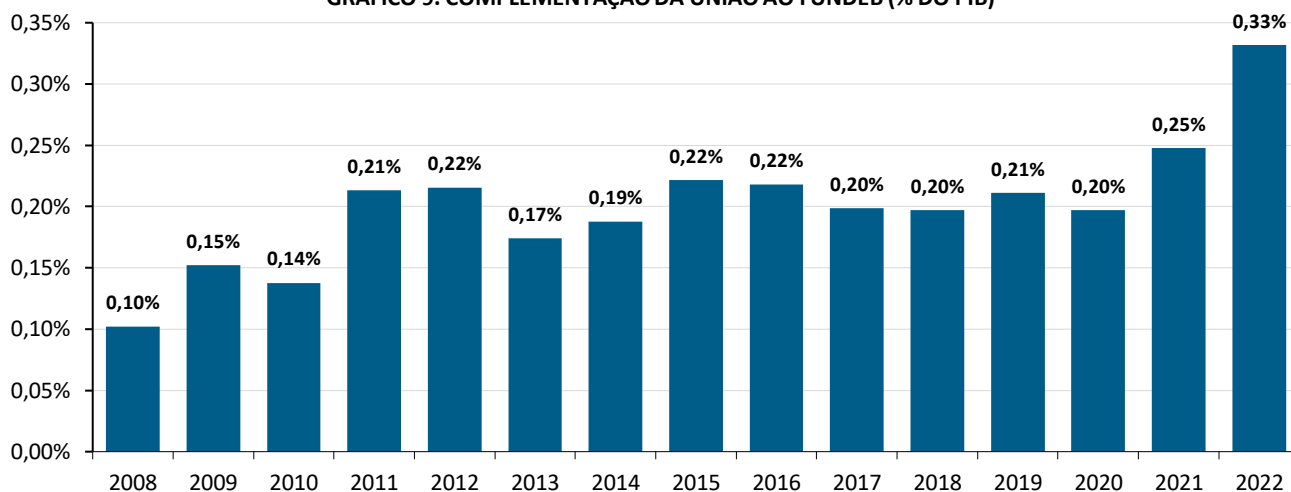
(ii) Complementação da União ao Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um fundo de natureza contábil e uma das principais fontes de financiamento da educação no Brasil. O fundo garante recursos para que estados e municípios cumpram as obrigações constitucionais de aplicação em ações de educação.

A União contribuía com 10% dos recursos do Fundeb até 2019, quando a EC nº 108 disciplinou a elevação desse percentual gradativamente ao longo dos anos, até que alcance 23% em 2026. As novas regras estabelecem os seguintes percentuais do Fundeb: 12% em 2021; 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; e 23% em 2026. Em 2022, a União fez um complemento de R\$ 38,9 bilhões ao fundo. Os efeitos desta mudança podem ser vistos na execução dos anos de 2021 e 2022 no Gráfico 9, que apresenta a complementação da União ao Fundeb em proporção do PIB.

O fato de a despesa da União com a complementação ao Fundeb estar ou não sujeito aos limites de despesa primária previstos pelo novo arcabouço não afetará os repasses ao fundo, visto que uma eventual mudança nesse sentido teria de ser feita por meio de emenda constitucional.

GRÁFICO 9. COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB (% DO PIB)



Fonte: STN. Elaboração: IFI.

V – Considerações finais

Esta nota técnica procurou discutir os principais elementos presentes na proposta de novo arcabouço fiscal apresentada pelo governo em abril, assim como as alterações mais significativas realizadas no texto durante a tramitação na Câmara dos Deputados.

A aprovação de uma nova âncora fiscal é importante para a condução da política fiscal da União nos próximos anos. As sucessivas alterações promovidas à regra anterior, do teto de gastos, afetaram a credibilidade da regra, trazendo incertezas à consolidação da estabilidade macroeconômica do país. Nesse sentido, uma nova regra é necessária para ancorar as expectativas e reduzir as incertezas, ampliando o horizonte de planejamento de famílias e empresas. Uma nova regra fiscal é igualmente importante para trazer previsibilidade em relação à dinâmica da despesa pública nos próximos anos, favorecendo a condução da política monetária pelo Banco Central.

Em linhas gerais, a regra fiscal proposta é complexa, embora a questão não tenha sido discutida na presente nota. O novo arcabouço é mais flexível do que a regra anterior (teto de gastos), apesar de configurar igualmente um teto para a evolução das despesas primárias, que ficarão condicionadas ao desempenho das receitas. Trata-se de um aperfeiçoamento em relação às regras fiscais anteriores do país.

O ponto de maior incerteza em torno da nova regra reside justamente na materialização das receitas necessárias para o cumprimento das metas de resultado primário estipuladas nas diretrizes orçamentárias. Como discutido na apresentação dos principais pontos do PLP nº 93, de 2023, o arcabouço torna a execução orçamentária mais rígida com a introdução de um piso para as despesas. E a falta de flexibilidade para reduzir as despesas discricionárias do orçamento coloca peso sobre o desempenho das receitas.

Nos últimos 25 anos, a arrecadação do governo federal foi fortemente influenciada pelo comportamento dos preços de commodities, tanto por efeitos diretos quanto indiretos. O *boom* observado nos anos 2000 gerou ganhos expressivos de arrecadação e, conseqüentemente, propiciou a realização de superávits primários continuados, mesmo com o crescimento real das despesas. Esse movimento foi interrompido a partir de 2014, quando as receitas perderam fôlego e passaram a registrar comportamento mais alinhado ao do PIB.

Nesse sentido é que o peso excessivo colocado sobre as receitas para o cumprimento das metas de resultado primário pode afetar a credibilidade do novo regime fiscal. Não se prevê a ocorrência de um novo ciclo de commodities nos próximos anos, devendo o crescimento real da economia brasileira convergir para 2,0% ao ano no médio prazo, de acordo com a última revisão de cenários macroeconômicos e fiscais publicada pela IFI.

Na ausência de choques externos positivos, o aumento da taxa média de crescimento da economia exigirá incrementos de produtividade, que dependerão, por sua vez, de reformas estruturantes que melhorem o ambiente de negócios para as empresas e promovam aumentos de renda para as famílias. A IFI enxerga potenciais ganhos de produtividade oriundos da eventual aprovação de uma reforma tributária que simplifique o sistema tributário brasileiro.



Instituição Fiscal
Independente

 /INSTITUICAOFISCALINDEPENDENTE

 @IFIBrasil

 @ifibrasil

 /company/instituição-fiscal-independente

 /instituiçãofiscalindependente

 github.com/ifibrasil

ifi@senado.leg.br / (61) 3303-2875