

050

ORÇAMENTO  
em discussão

# NOVO ARCABOUÇO FISCAL – AVALIAÇÃO DA PROPOSTA DO PODER EXECUTIVO (PL 93/2023 – COMPLEMENTAR)

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos  
Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Brasília, maio de 2023  
ISSN 25254898

Consultoria de Orçamentos,  
Fiscalização e Controle

SENADO  
FEDERAL



## SENADO FEDERAL

### CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF

Consultor-Geral de Orçamentos: Flavio Diogo Luz

### CONSELHO EDITORIAL DA CONORF

#### Diretor do Conselho Editorial

Flávio Diogo Luz

#### Coordenadores

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

#### Membros do Conselho

Lívio Botelho Dantas

Marcel Pereira

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Renan Bezerra Milfont

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

**Telefone:** +55 (61) 3303-3318

**Página da internet:**

[https://www12.senado.leg.br/orcamento/resultadopesquisa?tipo\\_estudo=orcamento-em-discussao](https://www12.senado.leg.br/orcamento/resultadopesquisa?tipo_estudo=orcamento-em-discussao)

**Email:** [conselho.editorial@senado.gov.br](mailto:conselho.editorial@senado.gov.br)

**Lista de transmissão da Conorf:** Para fazer parte, acesse o link:

<https://wa.me/message/ZEJUBNMDNMENK1> e salve o número (61) 3303 3318 nos seus contatos.

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

---

**2023**

---

**ORÇAMENTO**  
em discussão

---

n. 50

**NOVO ARCABOUÇO FISCAL –  
AVALIAÇÃO DA PROPOSTA DO PODER  
EXECUTIVO (PL 93/2023 –  
COMPLEMENTAR)**

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos  
Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

## RESUMO

Este estudo avalia o conteúdo do Projeto de Lei 93/2023 – Complementar (novo arcabouço fiscal) à luz de grade simplificada de critérios de avaliação de regras e mecanismos fiscais baseada na literatura técnica nacional e internacional, apresentando contribuições técnicas quanto a possíveis aperfeiçoamentos do seu conteúdo. Conclui-se que a proposição traz mecanismo que parece um bom ponto de partida para veicular regras operacionais de implementação de uma estrutura permanente de regras fiscais, ainda que com problemas específicos de desenho que comprometem sua implantação. Mais importante, padece de duas limitações fundamentais: primeiro, não estabelece qualquer resultado substantivo que independa do processo decisório ordinário do orçamento (perdendo assim o seu caráter de âncora para condicionar em última instância o comportamento dos agentes políticos); segundo, ignora em sua lógica todos os componentes da equação financeira pública que não sejam a limitada abrangência da despesa primária e (parcialmente) da receita primária. Por esses motivos, contribui ativamente para ocultar do debate público, bem como da sua própria capacidade de gestão e responsabilização, parcelas cruciais do resultado fiscal do governo, sem as quais qualquer projeção ou expectativa do resultado final do mecanismo em termos de variáveis macroeconômicas finais (como o nível da dívida pública em relação ao PIB) é indeterminado.

**Palavras-Chave:** REGRAS FISCAIS. FINANÇAS PÚBLICAS. DÍVIDA PÚBLICA. TETO DE GASTOS. PROJETO DE LEI 93/2023 – COMPLEMENTAR.

# SUMÁRIO

1. Introdução .....	6
2. Critérios de avaliação.....	6
2.1. Premissas de boa governança fiscal.....	7
2.2. Análise segundo as premissas.....	8
2.2.1 Ancoragem fora do processo político.....	8
2.2.2 Estrutura em dois níveis (âncora e regra operacional) .....	12
2.2.3 Abrangência do arcabouço fiscal .....	13
2.2.4 A implementação das regras operacionais e seu caráter pró-cíclico.....	20
2.2.5 A qualidade das cláusulas de escape .....	27
2.2.6 A seletividade no tratamento das despesas .....	29
2.3. Outras lacunas no projeto.....	33
2.4. Avaliação relativa ao conteúdo substantivo dos valores.....	34
3. Conclusão .....	36
4. Referências .....	37

---

# NOVO ARCABOUÇO FISCAL – AVALIAÇÃO DA PROPOSTA DO PODER EXECUTIVO (PL 93/2023 – COMPLEMENTAR)<sup>1</sup>

---

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos <sup>2</sup>

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt<sup>3</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

Prosseguindo o acompanhamento da evolução de um novo arcabouço de regras fiscais no Brasil em substituição ao teto de gastos criado pela Emenda Constitucional 95/2016, ponto prioritário da pauta do Congresso Nacional, este estudo tem por objetivo avaliar o novo arcabouço fiscal proposto pelo governo por meio do Projeto de Lei 93/2023 - Complementar<sup>4</sup>, em atendimento ao disposto nos arts. 6º e 9º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022<sup>5</sup>.

## 2. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

Utilizamos como fonte para os critérios a serem empregados na avaliação da proposta legislativa em exame um trabalho técnico publicado em janeiro de 2023 nesta mesma série, que contém análise preliminar das ideias até então adiantadas pelo Poder Executivo sobre o

---

<sup>1</sup> Este estudo tem origem na Nota Técnica 71/2023, solicitada pelo Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal para subsidiar o atendimento a diversas demandas à Consultoria no sentido de uma avaliação crítica da mencionada proposição legislativa. Elaborado com informações disponíveis até 28/04/2023.

<sup>2</sup> Consultora Legislativa – Especialidade Orçamentos, do Senado Federal

<sup>3</sup> Consultor Legislativo – Especialidade Orçamentos, do Senado Federal

<sup>4</sup> Tramitação disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/plp-93-2023>

<sup>5</sup> Art. 6º *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 estabelecida no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.*

Art. 9º *Ficam revogados os arts. 106, 107, 109, 110, 111, 111-A, 112 e 114 do Ato das Disposições*

*Constitucionais Transitórias após a sanção da lei complementar prevista no art. 6º desta Emenda Constitucional.*

---

novo arcabouço fiscal, a partir de uma síntese dos critérios de avaliação da qualidade de regras fiscais na literatura técnica internacional (BITTENCOURT, 2023)<sup>6</sup>.

## **2.1. PREMISSAS DE BOA GOVERNANÇA FISCAL**

A partir desses critérios, nosso exame organiza-se em torno de alguns dos aspectos mais relevantes desse tipo de estrutura institucional<sup>7</sup>:

- a) se o arcabouço está ancorado fora do processo político ordinário, ou seja, se estabelece com antecedência os resultados que se espera obter na política fiscal e orçamentária, retirando-os da dependência do processo político anual da votação e execução do orçamento (dado que a própria demanda por um arcabouço de regras fiscais decorre do fato de que, na visão de uma determinada sociedade, o funcionamento ordinário das instituições políticas e governamentais que deliberam sobre o orçamento não é capaz, por si só, de assegurar resultados adequados);
- b) o grau de estruturação, ou seja, a organização em dois níveis ou momentos: primeiro, uma “âncora fiscal” relacionada ao objetivo final formulado para as regras (por exemplo, uma meta de dívida como proporção do PIB), a qual oferece uma orientação para as expectativas de médio prazo e para a visão final de sustentabilidade fiscal; segundo, uma regra operacional de curto prazo, envolvendo variáveis sob controle do governo, que esteja coerentemente associada ao atendimento da “âncora fiscal”, de forma a evidenciar o que e como será feito para o atingimento dessa meta mais ampla - por exemplo, por meio de regras de resultado orçamentário anual ou de um teto anual de gastos;

---

<sup>6</sup> Todas as referências a dispositivos legislativos neste texto referem-se ao Projeto de Lei 93/2023 - Complementar, exceto quando expressamente mencionada alguma outra legislação. Parte das informações a respeito da lógica subjacente ao projeto foi colhida da entrevista concedida para apresentação do marco fiscal (disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=Jg4IYpetVA0> (doravante mencionada simplesmente como “entrevista”) e da apresentação de *slides* então disponibilizada

<sup>7</sup> Desenvolvidos e justificados mais amplamente na publicação anteriormente mencionada (BITTENCOURT, 2023)

- c) a abrangência, ou seja, se o arcabouço fiscal proposto toma em consideração a totalidade das despesas e receitas estatais, ou se permanece fixado apenas na despesa primária;
- d) a previsão de caráter pró-cíclico das regras operacionais;
- e) a existência de “cláusulas de escape” suficientemente rigorosas que permitam que o mecanismo fiscal permaneça em vigor durante períodos normais, e somente seja afastado em sua aplicação quando circunstâncias efetivamente excepcionais e verdadeiramente ameaçadoras à estabilidade social estejam presentes;
- f) se há seletividade, ou seja, se a regra de despesas existente trata todo o conjunto de despesas de uma forma agregada, ou se preveem regras específicas para diferentes tipos ou subgrupos de despesas segundo as suas dinâmicas específicas;
- g) se existem mecanismos que permitam preservar determinadas parcelas da despesa discricionária (deliberadamente selecionadas) das flutuações ocasionadas pela aplicação, na forma de contingenciamentos ou similares, das próprias regras fiscais (o que exige um critério de reduzir o montante total da despesa discricionária autorizada, para gerar “reservas” que permitam amortecer o impacto de eventuais quedas de arrecadação ou aumento de despesas obrigatórias, evitando que sejam compensadas por cortes lineares ou generalizados feitos acriticamente em todas as discricionárias);

Portanto, o essencial da avaliação a seguir apresentada será acerca do arcabouço fiscal como estrutura decisória capaz de ordenar os procedimentos institucionais das decisões sobre finanças públicas no sentido de combater incentivos perversos e promover estabilidade, previsibilidade, transparência e consistência na gestão fiscal.

## **2.2. ANÁLISE SEGUNDO AS PREMISSAS**

Passando a discutir o arcabouço fiscal proposto segundo essa grade de critérios, temos as seguintes observações:

### **2.2.1 Ancoragem fora do processo político**

Neste ponto, que tem relação direta com o item seguinte, verificamos que a estrutura proposta não tem qualquer referência externa de resultados: competirá a Executivo e



Congresso, a cada exercício, formular ou revalidar o parâmetro de resultado fiscal desejado por meio das leis de diretrizes orçamentárias (art. 2º, inc. I), o que simplesmente replica as condições decisórias encontradas na votação dos orçamentos anuais. Ao realizar esse exercício, não há qualquer parâmetro exógeno à decisão anual que possa figurar como indicador de consistência e que tenha exigibilidade para esses agentes. Não se pode chamar assim a demanda do art. 2º, inc. III, que a título de “marco fiscal de médio prazo” contempla apenas “projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência”, sem introduzir qualquer natureza - mesmo indicativa - de objetivo de política econômica a esses “cenários”.

Assim, todo o funcionamento das regras fica vinculado às mesmas condicionantes políticas e econômicas incidentes sobre a aprovação do orçamento anual (precisamente aquela que, pelos incentivos perversos, se supõe necessitar de regras fiscais adicionais para que não redunde em práticas contrárias ao interesse público).

Para os exercícios de 2023 a 2028, o projeto traz de forma *ad hoc* (arts. 8º a 10) a fixação de valores numéricos para alguns dos parâmetros, o que minimiza em parte essa ausência (reduzindo a dependência da decisão anual), mas isso não retira a vulnerabilidade do que é proposto como mecanismo permanente. É certo que o veículo dessa fixação de parâmetros não será, por princípio, a legislação que contenha a estrutura permanente do arcabouço (como se verá nas seções adiante). No entanto, é compreensível que, por razões conjunturais, o Executivo tenha interesse em comprometer-se desde já com algum tipo de ancoragem de resultados que não dependa das leis anuais – o que só reforça a constatação de que a oferta *ex ante* de compromissos alheios ao processo orçamentário anual tem valor intrínseco como instrumento de política econômica.

É possível argumentar-se, em sentido contrário, que esta exigência de uma ancoragem externa ao processo ordinário, ainda que muito enfatizada na literatura técnica e observada em muitas instâncias históricas contemporâneas<sup>8</sup>, seria dispensável, pois a experiência brasileira contemplaria períodos de bons resultados fiscais amparados apenas no processo decisório anual das metas fiscais nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de resultados severamente comprometidos sob esse mesmo processo decisório e ainda sob uma regra externa de limite absoluto de gastos (o teto fiscal constitucionalizado). Ou seja, pode-se argumentar que os mesmos fatores políticos que levam à obtenção de resultados socialmente indesejáveis em termos de déficit ou dívida no processo orçamentário anual existem também no processo decisório de uma regra fiscal exógena que precisa ser formalizada no

---

<sup>8</sup> Por exemplo, no Tratado de Maastricht (que atualizou em 1994 as regras institucionais da União Europeia e criou a moeda unificada do euro), ou nas revisões constitucionais nos países europeus posteriores à crise fiscal em 2008-2010 para consagrar limites exógenos de dívida e déficit (cf. BEREIJO, 2013, e GARCÍA, 2014).

ordenamento jurídico pelos mesmos agentes (ainda que com custos maiores em termos de *quorum* de aprovação). Ainda que se adote essa perspectiva, porém, a especificação de metas objetivas que ultrapassem o próximo orçamento representa algum compromisso político dos agentes (além ter de custos políticos de reversão), o que gera uma expectativa de maior previsibilidade e estabilidade, que têm valor intrínseco para a operação da economia. Por tais razões, a observação sob este critério permanece relevante.

Não se trata de alegar irrazoabilidade substantiva das metas propostas para o horizonte do governo atual: a questão aqui é que não existe nada no arcabouço fiscal proposto que explicitamente uma meta substantiva externa à decisão orçamentária anual, e que não dependa (uma vez aprovado o mesmo) da validação de Congresso e Executivo nesse mesmo processo decisório. Assim, grande parte do efeito de previsibilidade, estabilidade e ancoragem de expectativas pretendido para um mecanismo de regras fiscais perde-se na medida em que não se tenha nas decisões de curto prazo compromisso explícito com um resultado predeterminado ao longo do tempo.

Cabe estender um pouco esse ponto, pois trata-se de uma diferenciação bastante sutil mas importante: uma lei complementar com o arcabouço fiscal não é, por certo, o *locus* de definição de metas operacionais detalhadas numericamente, tais como resultados primários e outras variáveis anuais. No entanto, um arcabouço fiscal tem, potencialmente, duas finalidades. A primeira é a estruturação do processo decisório (que não contempla números). Nessa estruturação, desde logo, é preciso ressaltar que os fundamentos de planejamento estratégico ensinam que tanto o resultado perseguido (a métrica do objetivo final e sua meta) quanto a estratégia para atingi-lo (as regras de despesas) devem constar do mesmo instrumento, de modo que um oriente a formulação do outro e sirva, ao mesmo tempo, de pilar de monitoramento. Ter um instrumento com todos os elementos é mais transparente do que fragmentá-los em vários instrumentos e, assim, permite uma visão mais consistente da estrutura proposta.

A outra, precisamente a “âncora”, é a fixação em caráter excepcional de um compromisso declarado de resultado final a médio prazo – tipicamente, de nível de endividamento – que não dependa do processo decisório orçamentário tradicional, compromisso este que se considera necessário porque se considera que os incentivos dos agentes decisórios (Executivo e Congresso) são tais que levam tais agentes a decidir, a cada período (anual ou quadrienal, indistintamente) por níveis de gasto e tributação considerados inadequados (ou “sub-ótimos”) do ponto de vista da economia e da sociedade como um todo. Esse compromisso de resultado final pode até ser fixado dentro de um horizonte específico de tempo, como, por exemplo, dez anos, sujeito ou não a renovação posterior<sup>9</sup>, mas grande parte

---

<sup>9</sup> Inclusive pode ser fixado em caráter temporário, até que se estabeleça, por Resolução do Senado Federal, um limite global de dívida para a União nos termos do art. 52, inc. VI, da Constituição Federal.

dos efeitos de previsibilidade e da ancoragem de expectativas que se atribuem ao funcionamento de regras fiscais decorre da sua explicitação formal na regra<sup>10</sup>. Pode-se, no limite, contemplar a fixação desse resultado final dentro do horizonte de um mandato ou pouco mais (quatro ou cinco anos) como um horizonte de tempo em que esse resultado final seria fixado como âncora – reduzindo-se a previsibilidade da trajetória posterior, mas aumentando a capacidade de reduzir as incertezas das projeções e de responsabilizar os agentes pelo cumprimento do objetivo.

Passando à responsabilização, é verdade - como se verá na seção seguinte - que o objetivo final (por exemplo, nível de dívida) depende de múltiplos fatores, alguns total ou parcialmente fora do controle governamental como juros e câmbio. A responsabilização que um arcabouço fiscal (qualquer um) pode proporcionar funciona portanto em dois níveis: a primeira arena de identificação de responsabilidades é a apresentação e aprovação de regras operacionais (de resultado primário, de despesa e várias outras possíveis) para o período governamental que sejam numérica e economicamente compatíveis com o atingimento do objetivo final<sup>11</sup>; a segunda é o cumprimento, nas decisões anuais de elaboração e execução orçamentária e tributária, das regras operacionais aprovadas na forma antes descrita.

Ao estruturar um arcabouço na base de âncora mais regras, os países que assim agiram consideram que os efeitos negativos dessa rigidez de objetivos (somados ao risco de credibilidade de que essa regra venha posteriormente a ser burlada ou simplesmente ignorada e contornada formalmente por diversos pretextos, como aconteceu com o teto de gastos da Emenda Constitucional 95/2016) seriam compensados com uma melhor expectativa por parte dos agentes econômicos se os mesmos acreditarem que o arcabouço fiscal será cumprido na medida necessária ao cumprimento da meta final de resultado (o efeito de “ancoragem”).

Qualquer debate sobre a existência de uma âncora intertemporal no Brasil será inevitavelmente influenciado pela experiência recente do teto de gastos: teme-se que uma regra rígida será abandonada de forma mais ou menos dissimulada quando os interesses do processo político assim o determinarem (com o agravante, no caso do teto de gastos, que a sua inserção na Constituição ou em outra norma de maior hierarquia leve a uma desmoralização desses próprios veículos pelas sucessivas modificações determinadas pelo interesse político imediato em quebrar a regra). Mas essa é uma contradição inerente a qualquer instrumento que tenha a intenção de estabelecer regras que se imponham à estrutura de incentivos dos

---

<sup>10</sup> Exemplos como este são encontrados no Tratado de Maastricht, de criação da moeda unificada europeia, que impunha metas nominais de resultado fiscal a todos os países candidatos, e em diversas mudanças legais e constitucionais em países europeus (o caso da Espanha é mais nítido) após a crise mundial de 2008, no sentido de impor metas permanentes de resultado orçamentário.

<sup>11</sup> Incluindo, evidentemente, a razoabilidade das projeções das variáveis fora de controle do governo.

decisores do orçamento anual – como já tivemos ocasião de apontar em outro trabalho<sup>12</sup>, “as regras de responsabilidade fiscal [...] são usualmente um contrato dos governos consigo mesmos” (ao menos ao nível dos estados nacionais)<sup>13</sup>. Qualquer arcabouço fiscal (inclusive um que se limite a fixar regras operacionais de curto prazo) pode ser abandonado formalmente (ou seletivamente cumprido, mediante diferentes formas de anistia ou “contabilidade criativa”) se houver uma posição suficientemente majoritária para isso. O fracasso do teto de gastos como tentativa de retirar parcela da discricionariedade dos decisores políticos sobre o orçamento não se deve a esse objetivo *per se*, que é a essência de qualquer regra fiscal, mas a erros de concepção, conjunturas políticas desfavoráveis, ou quaisquer outros fatores inerentes ao seu desenho e circunstâncias de aplicação; mais importante, o fracasso do teto de gastos não pode ser utilizado como um pretexto para impugnar novas tentativas de estabelecer mecanismos fiscais de redução da discricionariedade macrofiscal do processo orçamentário anual, que continuam mais necessárias que nunca.

### 2.2.2 Estrutura em dois níveis (âncora e regra operacional)

Em paralelo ao apontado no item anterior, a regra não tem uma definição prévia de um objetivo fiscal geral (como uma meta de dívida, por exemplo), que venha depois sendo desdobrado em seus diferentes componentes até atingir um conjunto de regras operacionais que diga como as ações sob o controle do governo serão realizadas para atingir o objetivo fiscal geral. O art. 2º, § 1º, do projeto, atua no sentido inverso, ou seja, projetar o “efeito esperado” das metas traçadas sobre a dívida em horizonte decenal - invertendo a lógica da intervenção<sup>14</sup>. Em todos os momentos de apresentação do tema, bem como na sua materialização no texto do projeto, a sequência sempre foi clara e explícita: o arcabouço fiscal contém apenas as regras operacionais – o resultado final em termos de trajetória da dívida é uma consequência do funcionamento das regras operacionais com os valores a elas atribuídos para os primeiros quatro anos e de uma série de premissas simplificadoras sobre os diferentes componentes não abrangidos pelas regras (tópico objeto da seção seguinte). Em palavras simples, a regra não fixa um objetivo final a ser perseguido de montante da dívida pública (ou de tamanho do Estado, ou de qualquer variável final) – fixa apenas objetivos intermediários de curto e médio prazo (resultado primário e montante da despesa primária).

Dessa forma, e pela limitação da abrangência das regras operacionais discutida na seção seguinte, a obtenção de um determinado estado da economia (seja quanto a dívida, ou quanto

---

<sup>12</sup> Bittencourt (2015, p. 25)

<sup>13</sup> Mesmo as regras fixadas por tratados, como o de Maastricht na União Europeia, foram contornadas sem sanção mediante a implementação seletiva com desvios e acomodações na verificação dos resultados.

<sup>14</sup> A projeção de um “efeito esperado”, prevista dessa forma genérica, sequer serve como expectativa de um instrumento de monitoramento da evolução das metas e objetivos.

---

a qualquer outra grandeza) deixa de estar amarrada à lógica do arcabouço fiscal, dependendo de inúmeras outras variáveis que nele não são sequer mencionadas.

### **2.2.3 Abrangência do arcabouço fiscal**

Esta é, a nosso ver, a principal lacuna: todo o arcabouço fiscal proposto gira em torno apenas da despesa primária e (parcialmente) da receita primária. Nesse sentido, repete a miopia já denunciada no trabalho que nos serve de referência principal para os critérios de avaliação: o nível da dívida pública (e o resultado final da ação distributiva das finanças públicas, em termos mais gerais) é afetado não apenas pelos resultados primários, mas pelos resultados financeiros (inclusive em maior proporção). Assim, qualquer mecanismo de gestão fiscal deve, ao menos, evidenciar o efeito final de todos esses componentes, de forma a dar transparência aos efeitos de cada um deles (e evidenciar inclusive a responsabilidade governamental pela intervenção – ou não – em cada um deles na busca dos objetivos econômicos enunciados).

Conceitualmente, o resultado da variação da dívida pública (no conceito utilizado pelo arcabouço, a DBGG) pode ser decomposto conforme delineado na Figura seguinte:

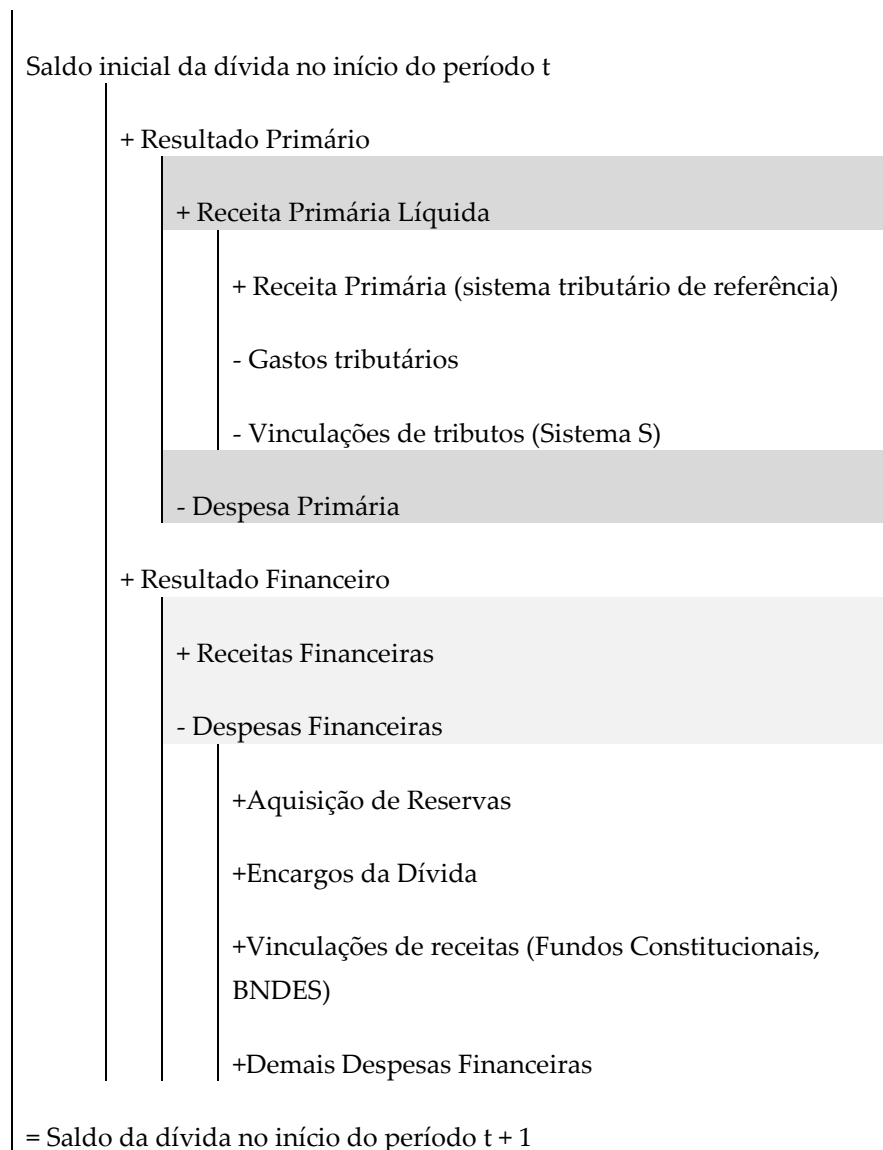


Figura 1 – Composição simplificada da variação da dívida pública

Fonte: elaboração própria

Dessa forma, fica evidente que um arcabouço fiscal que trate apenas de despesas primárias e de resultados primários está mapeando, e intervindo, em apenas uma proporção muito menor das receitas e das despesas públicas do que aquelas que efetivamente incidem sobre a dívida (na figura anterior, apenas aquelas com fundo delimitado em cinza). Na prática, termina servindo para esconder do debate público o real efeito de todos os demais componentes, retirando-lhes do foco que é concedido ao debate público sobre a despesa primária.

É claro que o que um arcabouço fiscal permanente previsto em lei complementar pode contemplar é tão somente a estrutura desse cálculo, ou seja, os componentes que devem ser evidenciados no caminho entre o objetivo final de resultado fiscal (a “âncora”) e as regras operacionais a serem observadas anualmente pelos governos, caminho este a ser explicitado quantitativamente pelo instrumento de implementação do arcabouço fiscal a cada ciclo de governo. Também se contempla na lei complementar a natureza vinculante ou não de cada componente, isto é, se devem ser especificadas, no instrumento de implementação, metas de resultado parcial (para os componentes sob controle do governo, como despesas primárias e gastos tributários), ou se o componente em questão é passível apenas de estimativa e projeção por ser exógeno (por exemplo, a taxa de câmbio). Mais simplificada, a lei complementar fixa a “estrutura da tabela”, e o instrumento de execução prática insere os valores a considerar a cada mandato presidencial.

Não se alegue que a omissão de todos os demais componentes (exceto despesas primárias e parte das receitas primárias) seria justificada pelo fato de o governo<sup>15</sup> não ter controle sobre esses demais componentes. Primeiro, porque mesmo que ele não tenha controle sobre alguns deles (como grande parte dos encargos da dívida, que dependem da taxa de juros fixadas pela política monetária e da taxa de câmbio), é apenas em um mapeamento completo que se verá - para efeitos de decisão e legitimação política - o real efeito dessas variáveis exógenas. Assim, um aumento da dívida decorrente diretamente da expansão ou redução da taxa de juros<sup>16</sup>, ou da decisão de adquirir reservas feita por um banco central independente, ficará evidenciado de forma imediata – inclusive para ressaltar a responsabilidade do Executivo por esse aumento fora de sua esfera de intervenção.

Mais importante, não é verdade a alegação de que o governo apenas controla despesas primárias: grande parte dos demais componentes é diretamente influenciada por decisões jurídicas e econômicas em mãos de Executivo e Legislativo, mesmo em cenários com banco central independente e câmbio flutuante. Discutimos a seguir individualmente os principais itens envolvidos<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Por “governo”, nesta seção, entenda-se a ação conjunta dos decisores que têm ingerência sobre o processo orçamentário anual, ou seja, o Executivo e o Congresso Nacional. O primeiro tem a prerrogativa de propor alterações, mas é o Legislativo que decide em última instância, e esse Poder tem, historicamente, funcionado como um ator de veto adicional nessas pautas que vão além da despesa primária, impondo custo político elevado ao Executivo nas poucas oportunidades em que este tentou abrir o debate. Desta forma, um arcabouço que explicita e monitore os números e as iniciativas dessa pauta ampliada tem o mérito adicional de revelar quem funciona no papel de promotor e no de ator de veto de cada decisão distributiva.

<sup>16</sup> Como dois dos slides da apresentação divulgada na entrevista buscavam demonstrar.

<sup>17</sup> Grande parte da argumentação apresentada nestes tópicos seguintes (e a totalidade dos dados citados) consta de Bittencourt (2020).

Vale destacar que todo o universo de desonerações fiscais e gastos tributários afeta diretamente o resultado primário: no entanto, é computado somente de forma indireta no arcabouço fiscal (ou seja, pelo efeito que possa ter na receita que compõe o resultado). Portanto, no momento da decisão de metas fiscais, não se coloca explicitamente à sociedade a escolha por conceder ou não essas desonerações (assim como se coloca e força a escolha por realizar ou não a despesa primária), permitindo que o processo decisório desses favores siga sem o escrutínio e o protagonismo que tem a decisão sobre a despesa. Não se trata de despesa de menor porte: em 2017, a Receita Federal do Brasil calculava que esses gastos tributários montavam a 4,11 % do PIB, e o próprio Secretário do Tesouro apontou na entrevista de apresentação da proposta do novo arcabouço fiscal que só em 2022 esse esforço aumentou em pelo menos 1,5% do PIB – tudo isso frente a um déficit fiscal, proposto pelo próprio arcabouço, de 0,5% do PIB para 2023.

Ainda na despesa, a própria individualização dos gastos tributários não avança na evidenciação da qualidade e equidade da estrutura tributária: questões como a não-tributação de lucros e dividendos (que diferentes estimativas calculavam corresponder, em 2013, a algo entre 0,64 % e 1,11% do PIB para contribuintes residentes no país e 0,17% para beneficiários residentes no exterior<sup>18</sup>) ou de isenção da tributação sobre juros sobre capital próprio (0,43% do PIB para 2013), ou da equidade da tributação (ou não-tributação) de patrimônio, ou de toda a estrutura de alíquotas e isenções dos tributos indiretos sobre consumo envolvidas na atual proposta de reforma tributária. São questões que envolvem o próprio sistema tributário de referência, não estando abrangidas pela regulação e pelas quantificações de gastos tributários. No entanto, a inserção do valor da própria arrecadação do sistema de referência no arcabouço fiscal como uma das etapas do cálculo (e o conseqüente acompanhamento de sua série histórica com a mesma ênfase dada ao acompanhamento da despesa) impediriam que as decisões sobre a tributação fossem consideradas de forma menos explícita (ou mais dissimulada) como alheias à decisão sobre a política fiscal. Tratar-se-ia de, quando se está a deliberar sobre equilíbrio e resultados fiscais, levantar o veto que esse tema sofre na formação da agenda pública de decisão – veto que se reforça quando o suposto regramento do equilíbrio fiscal não o inclui explicitamente na composição dos resultados desejados.

Ainda no campo estrito de tributos, existe ao menos uma categoria de tributação que pesa sobre as empresas (representando encargo tributário) e que tem vinculação automática a despesas predeterminadas fora do alcance da governabilidade estatal: a arrecadação destinada às entidades do chamado “Sistema S” (estimada para 2018 em 0,29 % do PIB). Vinculações como esta – que, em se tratando de tributos estabelecidos por lei, estão plenamente sob o controle do governo – representam recursos que são retirados da economia privada na forma

---

<sup>18</sup> O período defasado das estimativas decorre da disponibilidade dos dados públicos do IRPJ apenas até esse ano de 2013.



de tributos e são alocados a determinadas despesas de forma alheia ao processo decisório orçamentário, representando portanto parte da equação das finanças públicas não capturada pelo mecanismo fiscal que pretende regular a sua trajetória.

Essa lacuna quanto aos temas tributários e de arrecadação no arcabouço fiscal proposto contrasta vivamente com a ênfase atribuída pelo Ministro da Fazenda e pelo Secretário do Tesouro à recomposição da base de arrecadação tributária e eliminação de abusos e favorecimentos indevidos atualmente existentes<sup>19</sup>. Ora, se essas medidas são tão cruciais na definição do resultado final das políticas públicas e da ação estatal – afirmação sobre a qual não levantamos qualquer dúvida –, como conceber que estejam ausentes (ainda que para fins de simples evidenciação) da operacionalização de um arcabouço fiscal? Para além da evidenciação, inclusive, é cabível conceber uma meta fiscal que se desdobre, explicitamente, em uma meta de despesas e de redução de gastos tributários<sup>20</sup>. Tal foi, inclusive, a intenção refletida no art. 4º, § 1º, da Emenda Constitucional nº 109, de 2021 (ainda que com inúmeras exceções nos parágrafos seguintes, a ponto de comprometer gravemente sua aplicabilidade) – dispositivo esse que, mesmo esvaziado pelas exceções, não foi até o momento objeto de consideração legislativa para sua implementação<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Na entrevista em que apresentou o arcabouço fiscal em tela, o Ministro da Fazenda aponta a necessidade de uma elevação da arrecadação tributária, embora não um aumento de alíquotas ou criação de novos impostos. Isso seria alcançado pela incorporação de setores ainda não tributados e “redução de benefícios indevidos e fraudes”, aumentando a base tributária sobre operações que hoje não são alcançadas pelo Fisco (como setores de apostas esportivas, sites estrangeiros de comércio eletrônico, ou subvenções públicas para custeio de empresas (VAZQUEZ & PIMENTA, 2023). O Secretário do Tesouro reitera que as renúncias de receita superaram só 1,5 % do PIB só em 2022, e a atuação governamental precisa reverter essa situação – em síntese, o enfrentamento dos desafios de investimento (inclusive para transição energética) e da ampliação do resgate da dívida social dependerá crucialmente da recomposição da base tributária. O Secretário de Política Econômica converge na necessidade de recuperação da base arrecadatária, além da reforma tributária para melhorar a qualidade da tributação. Nenhuma informação concreta foi então adiantada quanto às medidas de ampliação da base tributária, anunciadas para as próximas semanas, exceto a de que não haveria criação de novos tributos (exceto para o mercado de apostas esportivas) ou aumento de alíquotas. Em entrevista mais recente, o Ministro da Fazenda sustentou a necessidade de “rever um quarto dos R\$ 600 bilhões de renúncia fiscal”, e “que isso esteja escancarado aos olhos de todo mundo”, argumentando - em posição com a qual este trabalho tem integral concordância - que “[e]stamos pagando R\$ 700 bilhões de juros porque estamos abrindo mão de R\$ 600 bilhões.”. e, portanto, “[s]e a gente explicitar qual é o gasto tributário e para o que ele está sendo feito, qual é a justificativa, eu creio que muitas dessas coisas saem.” (FERNANDES & ALVES, 2023).

<sup>20</sup> A exemplo do que já foi esboçado como intenção, ainda que de forma extremamente fragilizada pela abertura de um sem-número de exceções e pelo formato aberto em relação à obrigatoriedade de seu cumprimento, pelo art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021

<sup>21</sup> Art. 4º O Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, em até 6 (seis) meses após a promulgação desta Emenda Constitucional, plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros.

Passando agora às receitas e despesas financeiras, existem em grande proporção aquelas que estão inteiramente sob controle do governo e dos decisores políticos. De um lado, operações feitas entre a União e os bancos (especialmente públicos) de natureza tipicamente fiscal podem ser desenhadas de forma a aparecer, contabilmente, como despesas e receitas financeiras. O caso por excelência são as operações massivas realizadas na década passada com os bancos públicos (especialmente BNDES e Caixa Econômica Federal) na forma de empréstimos e “instrumentos híbridos de capital e dívida”. Esse tipo de operações, com um impacto imediato sobre a variação da dívida pública, é deixado inteiramente de fora do arcabouço fiscal<sup>22</sup>. Outro componente, representando um valor elevadíssimo, é a repartição constitucional de receitas a que se obriga anualmente a União com os fundos constitucionais e com o PIS-PASEP para, obrigatoriamente, aplicar tais recursos em crédito subsidiado (para 2018, estimados num total de 0,45% do PIB). Também aqui a decisão pertence ao Executivo e ao Congresso, e o esforço fiscal envolvido em manter essa vinculação não pode ser subtraído da visibilidade de um arcabouço fiscal nas mesmas condições em que se colocam os esforços envolvidos na realização das despesas primárias. Ou seja, é perfeitamente viável colocar em um arcabouço fiscal metas – inclusive vinculantes – também sobre todos esses componentes financeiros que integram a pauta de decisões ao alcance dos governos e do parlamento.

Outro possível argumento contrário a conferir maior abrangência ao arcabouço fiscal proposto no Projeto de Lei seria a existência de responsáveis e regras de decisão muito diferentes para cada componente: o custo do serviço da dívida depende fundamentalmente de fatores exógenos aos agentes políticos que decidem o orçamento (Executivo e Congresso); a despesa primária depende desses agentes, e em grande medida resolve-se na própria votação do orçamento; a tributação também depende deles, mas exige o processo legislativo ordinário e submete-se a algumas restrições; a existência de vinculações privilegiadas de receitas para os fundos constitucionais e o BNDES também depende dos mesmos agentes, mas exige quórum de mudança constitucional. É verdade que essa heterogeneidade existe e que acrescenta complexidade interpretativa a um arcabouço fiscal que reúna todos esses componentes. Mas é precisamente por isso que a sua reunião em uma única estrutura de

---

*§ 1º As proposições legislativas a que se refere o caput devem propiciar, em conjunto, redução do montante total dos incentivos e benefícios referidos no caput deste artigo:*

*I - para o exercício em que forem encaminhadas, de pelo menos 10% (dez por cento), em termos anualizados, em relação aos incentivos e benefícios vigentes por ocasião da promulgação desta Emenda Constitucional;*

*II - de modo que esse montante, no prazo de até 8 (oito) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto.*

<sup>22</sup> A estimativa do Ministério da Fazenda para o total de benefícios financeiros e creditícios concedidos pela União em 2017 alcançava 1,28 % do PIB. O valor total sob essa rubrica do resultado financeiro possivelmente seria menor, dado que em parte corresponde a subsídios explícitos concedidos pelo orçamento e registrados como despesa primária. Esse valor é apontado aqui apenas como indicativo da ordem de grandeza da relação entre o orçamento federal e os compromissos de natureza financeira e creditícia.

informação é necessária: na situação atual, que a proposta do Executivo mantém inalterada, a única informação presente no debate público é a relativa a despesas e (parcialmente) receitas primárias. A evidenciação de todo o universo de despesas e receitas permitiria à sociedade e aos mercados identificarem a dimensão dos efeitos de cada uma dessas decisões (e da responsabilidade de cada um dos agentes que as tomam), quando hoje o resultado final em termos de equilíbrio fiscal (imediate e intergeracional) não é escrutinado quanto às suas origens e responsabilidades (limitando-se à insistência – míope, em linguagem técnica – em discutir a despesa primária, parcela menor dessa equação)<sup>23</sup>.

Naturalmente, a transição entre a situação atual – em que praticamente nada dessa estrutura informacional e analítica está implementada – e a disponibilidade de recursos técnicos e gerenciais para promover essa implementação demandará tempo considerável. Nesse sentido, é razoável pensar-se em uma disposição transitória que alongue o prazo de construção do primeiro instrumento legal de veiculação do arcabouço fiscal (concedendo-lhe um prazo maior de construção e tramitação, idealmente até o final do exercício de 2024), o que viabilizaria uma implantação ordenada dos novos padrões regulatórios<sup>24</sup>.

Em síntese, o arcabouço fiscal proposto deixa de cumprir o papel de evidenciar todos os componentes da equação financeira do Estado, deixando de fora a maioria deles e limitando-se a olhar para a despesa primária. De igual modo, deixa de evidenciar a possibilidade de intervenção sobre grande parte desses componentes (como os benefícios tributários, a política tributária de forma mais geral, e grande parte das receitas e despesas financeiras), contribuindo para perpetuar o *status quo* nesses setores pela exclusão dos mesmos do processo decisório de ajuste da trajetória fiscal. Nesse sentido, o arcabouço apresenta-se extremamente insuficiente como instrumento de reequilíbrio fiscal, continuando a apresentar a miopia dos instrumentos anteriores (concentrar-se apenas na parcela da equação fiscal que apresenta menos resistências políticas à mudança, ou seja, a despesa primária), e revela-se contraditório com as afirmações dos próprios dirigentes do Executivo de que a intervenção mais urgente para a viabilização fiscal do Estado é corrigir aspectos de iniquidade e ineficiência na base de arrecadação. Nunca será demais recordar que essa omissão pode ser corrigida pelo Congresso

---

<sup>23</sup> Ou seja, o arcabouço informará que o Executivo e o Congresso deliberaram no processo legislativo ordinário um corte de despesas “x” ou um aumento “y” no endividamento decorrente de um déficit primário, mas deixará de informar que não deliberaram alterar as vinculações constitucionais aos fundos de financiamento regional, ou que não deliberaram reduzir os gastos tributários, e assim por diante.

<sup>24</sup> Essa ampliação do prazo da implantação inicial é, inclusive, beneficiada pelo fato do arcabouço já trazer, como cláusula excepcional, alguns padrões numéricos de metas de resultado e despesas para o quadriênio que ora se inicia. Assim, um prazo maior de organização dos instrumentos não implicará em atraso na definição de parâmetros de política fiscal que o Executivo considera necessário lançar desde já.

Nacional quando da tramitação do projeto de lei complementar que vier a materializar as propostas do Executivo.

Ainda nesse ponto, os incentivos que essa omissão gera para a própria operação das regras de resultado e despesa são perversos: um governante pode frustrar o objetivo estabilizador da regra de primário e despesa ao concentrar a concessão de benefícios na forma de gastos tributários e comprometer dessa forma qualquer meta de resultado. A “sanção” será apenas a limitação maior ao aumento real de despesas nos períodos subsequentes – sanção esta que pode tornar-se irrelevante pois o interesse do dirigente (seja parlamentar, seja Executivo) em distribuir favores em troca de apoio político pode ser alcançado, em muitas situações, pela simples concessão das desonerações tributárias. Assim, o governante poderá atender a interesses oportunistas sem que a consequência seja de modo a desestimulá-lo. Além disso, a concessão oportunista de benefícios pode ocorrer pela via financeira (financiando programas de crédito popular, por exemplo, ou crédito direcionado a grandes empresas), quando então estaria completamente fora do radar do arcabouço fiscal proposto.

#### **2.2.4 A implementação das regras operacionais e seu caráter pró-cíclico**

Tendo presente a sua cobertura apenas parcial das necessidades de um arcabouço fiscal, conforme discutido na seção 2.2.3. acima, é mister reconhecer que, no limitado alcance de regras operacionais para receita e despesa primária, o arcabouço proposto é bastante funcional<sup>25</sup>.

Desde logo, a existência de um piso e um teto absolutos para o crescimento real da despesa (fixados para o horizonte 2024 a 2037 em 0,6% e 2,5% - art. 9º, inc. I) representa um razoável componente anticíclico da regra de despesa, evitando que a política fiscal agrave os desequilíbrios cíclicos da economia. O parâmetro do crescimento populacional médio para o valor do piso parece também bastante razoável. Nesse sentido, o arcabouço fiscal proposto parece apresentar características anticíclicas desejáveis em instrumentos desse tipo. Restaria, novamente, a necessidade de estabelecer uma “trava” para o movimento agregado das desonerações fiscais ao longo do ciclo, permitida evidentemente a mudança na sua composição, evitando que fossem utilizadas (especialmente nos momentos de auge) como

---

<sup>25</sup> Reconhecemos, nesta seção, o caráter excepcional da fixação no próprio arcabouço das metas numéricas para o primeiro quadriênio, entendendo-os como uma tentativa emergencial de lançar uma sinalização aos agentes econômicos de que, conjunturalmente, determinadas escolhas substantivas de política fiscal serão acatadas pelo Executivo. Idealmente, como já apontamos, a lei complementar estabelecerá apenas as estruturas informacionais e decisórias do arcabouço, e o seu instrumento quadrienal conterá as metas numéricas. A discussão da seção considerará o desenho fiscal estrutural permanente.

forma dissimulada de aproveitar uma circunstância temporária de elevada arrecadação para reduzir o potencial de receita da União, gerando perdas de difícil reversão posterior<sup>26</sup>.

Há algumas dificuldades de implementação na proposta, que necessitam de tratamento cuidadoso.

#### **2.2.4.1 Qual o veículo de implementação: PPA, LDO anual, LDO plurianual**

Em primeiro lugar, o *locus* da fixação das metas e da banda de resultado primário (atribuída à lei de diretrizes orçamentárias pelo art. 2º do projeto) suscita complexa discussão de constitucionalidade e mérito.

No momento atual, muitas interpretações atribuem à lei de diretrizes orçamentárias uma vigência estritamente limitada ao exercício a que se aplica<sup>27</sup>. A prevalecer esse entendimento, tem-se que a projeção intertemporal de resultados não pode ser atribuída a uma lei que tem, constitucionalmente, segundo essa interpretação mais restritiva, vigência limitada ao exercício a que se aplica. Sob tais premissas, dizer que “a LDO vai fixar a projeção de resultados para o período de governo” significaria, literalmente, dizer que a cada ano o processo decisório ordinário do orçamento<sup>28</sup> vai definir a meta de resultado para o ano seguinte – nenhuma mudança em relação à situação atual. Encerrado o exercício a que se refere, não haveria qualquer eficácia posterior de dispositivos da LDO. Do ponto de vista da vigência intertemporal, a solução mais plausível seria considerar que o horizonte das metas fiscais pudesse constar da lei do plano plurianual, a única que tem vigência durante todo o período de governo (com a possível ressalva de que, no primeiro ano de mandato presidencial, a LDO possa modificar a meta de resultado para aquele mesmo exercício<sup>29</sup>).

Por outro lado, existe o problema significativo do rol de conteúdos atribuído a cada instrumento. Se tomado literalmente, o conteúdo substantivo originalmente determinado ao plano plurianual pelo art. 165, § 1º, da Constituição<sup>30</sup>, metas fiscais não estão nele

---

<sup>26</sup> Não se alegue, no caso, que isso estaria garantido pelas metas de resultado: a necessidade de limitar a volatilidade pró-cíclica de gastos tributários é exatamente a mesma que se estende à despesa pública (e o grau de rigidez jurídica e política das benesses assim concedidas é próximo ao da criação de despesas permanentes).

<sup>27</sup> Carvalho (2011, pp. 90-91); Torres (2011, pp. 174-175).

<sup>28</sup> Pressionado pela já conhecida obrigatoriedade do atingimento de um consenso para a aprovação da LDO, sem a qual a elaboração e a execução provisória da LOA têm mínima segurança jurídica.

<sup>29</sup> Isto para viabilizar a tempestiva deliberação de um governo entrante acerca da meta de seu primeiro ano, dado que a essência do que pretende o arcabouço é ordenar a estratégia fiscal de todo um mandato presidencial.

<sup>30</sup> Art. 165 [..]

contempladas. Além disso, embora não conste do texto original da Carta, o conteúdo da lei de diretrizes orçamentárias (art 165, § 2º, da Constituição<sup>31</sup>) sofreu o acréscimo, pela Emenda Constitucional 109, de 2021, de estabelecer “as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública” - em que pese a óbvia necessidade de que a lei que veicule tais comandos tenha perspectiva plurianual que é alheia à noção atual que da LDO têm a doutrina e a prática orçamentárias<sup>32</sup>.

Quaisquer desses obstáculos, porém, somente poderão ser superados pela própria natureza de lei complementar do arcabouço fiscal, uma vez que o mesmo art. 165 da Carta, em seu § 9º, inc. I, dá competência à lei complementar para “dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual”. Dessa forma, pode-se especificar na lei que instituir o arcabouço fiscal tanto a ultratividade da vigência da lei de diretrizes orçamentárias para abranger mais de um exercício financeiro quanto a pertinência temática de inserir no plano plurianual as metas e regras de gestão fiscal para a sua vigência.

Se compreendido que a lei complementar em questão pode, sob o âmbito competencial da “organização” dos instrumentos, detalhar novos conteúdos para as leis em questão (como o fez a Lei de Responsabilidade Fiscal com a própria LDO), como é o entendimento sustentado neste trabalho, exsurge como mais adequado, do ponto de vista da efetividade, habilitar o plano plurianual como veículo do arcabouço fiscal, dado que este deve contemplar uma combinação de elementos de gestão fiscal estrita e de planejamento de prioridades (como ficará mais evidente na discussão da seção 2.2.6 adiante), e que o seu horizonte é precisamente

---

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

<sup>31</sup> Art. 165 [..]

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

<sup>32</sup> Uma tentativa de interpretar a LDO no sentido de plurianualidade seria considerar o § 12 do mesmo art. 165 como um comando de incorporação de alguma normatividade que excedesse o exercício seguinte (ainda que esse texto literal mencione “previsão” de agregados fiscais, não a sua fixação como metas:

Art. 165 [..]

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.

de quatro anos, cobrindo inclusive o primeiro ano do mandato posterior<sup>33</sup>, com a possível ressalva de permitir a alteração das metas do primeiro ano de mandato para a LDO do exercício respectivo<sup>34</sup>. Entendemos fazer mais sentido do ponto de vista lógico utilizar o instrumento por excelência de planejamento plurianual para fazer exatamente isso na dimensão fiscal. Se assim adotado, a exigência de que as metas e cenários originalmente definidos no PPA sejam refletidas integralmente na lei de diretrizes orçamentárias pode ser necessária para cumprimento formal da exigência constitucional.

Outro argumento de efetividade e factibilidade em favor do PPA é o cronograma de elaboração e deliberação de cada um dos instrumentos: mesmo que se façam ajustes marginais nos prazos de tramitação, as diretrizes orçamentárias precisam estar disponíveis no máximo até o início do segundo semestre, para que a lei orçamentária anual possa adotar suas diretrizes – o que significa que o projeto precisa ser concluído no Executivo até, no máximo, o mês de abril, para assegurar pelo menos dois meses à tramitação parlamentar. Ora, a formulação e detalhamento de uma estratégia fiscal e de planejamento tão complexa quanto a que se exige dificilmente seria alcançada no curtíssimo prazo de quatro meses por um governo entrante no primeiro ano de sua tramitação. A proposta de tempos do PPA, que tem todo o primeiro ano do mandato para a sua preparação, parece nesse sentido bastante mais factível.

No entanto, se entendido que a especificação de conteúdos dos §§ 1º e 2º do art. 165 constitucional é tão rígida que impede a lei complementar de que trata o art. 165 da Carta § 9º, inc. I, de estruturar da forma mais conveniente o leque de instrumentos orçamentários, pode-se estabelecer na lei complementar que as metas, projeções e demais regras operacionais de implementação do arcabouço fiscal aqui estabelecidas constem da lei de diretrizes orçamentárias do primeiro ano de mandato e tenham vigência estendida até o fim do mesmo, ou seja, pelos três exercícios seguintes.

O que deve ser evitado, com todo empenho, é que seja atribuído à lei de diretrizes orçamentárias o mandato de rever ou renovar a cada ano as metas fiscais<sup>35</sup>. Além de esvaziar completamente o sentido de estabilidade e previsibilidade inerente a um mecanismo dessa natureza (e acertadamente presentes, a todo momento, no discurso das autoridades fazendárias), uma tal situação deixaria as metas plurianuais – que devem guardar consistência

---

<sup>33</sup> Já apresentamos de forma detalhada proposta de inserção de um marco fiscal de médio prazo no plano plurianual como a mais adequada estruturação para as regras fiscais, em Bittencourt (2018).

<sup>34</sup> Ou sequer isso seria necessário, na medida em que uma lei específica que altere o PPA no primeiro ano de mandato para implementar uma mudança de metas, se assim for o interesse do Executivo entrante, teria o mesmo efeito.

<sup>35</sup> Mesmo no caso em que a LDO do primeiro ano de mandato fixe as metas para os anos seguintes. Neste caso, a lei complementar deve prever a segregação absoluta entre o conteúdo das LDOs posteriores e a eventual modificação das metas, que somente poderia ser feita por lei específica.

ao longo do tempo – vulneráveis à necessidade de acordos políticos de curto prazo para viabilizar a aprovação das LDOS de cada exercício (sem as quais, frise-se, inexistente hoje a possibilidade legal de executar provisoriamente as despesas públicas até a aprovação da lei orçamentária). Essa vulnerabilidade significaria subordinar toda a estratégia fiscal de médio prazo do governo, em todo o seu mandato, às vicissitudes da barganha política de cada ano, eliminando de forma completa qualquer veleidade de criar um marco fiscal distinto ou em perspectiva temporal diversa do que se tem hoje. Ou seja, a utilização eficaz da LDO como veículo de um arcabouço fiscal depende de uma explicitação bastante clara dos termos da vigência plurianual da LDO do primeiro mandato, e da diferenciação entre o seu conteúdo de natureza plurianual (com exigências mais rígidas de modificação) e o conteúdo anual convencional que envolve os demais conteúdos dessa lei. Deverá, ainda, prever a complexa articulação entre o cenário fiscal (que estaria na LDO) e os mecanismos de planejamento e priorização tratados abaixo, ao menos no que tange ao seu financiamento, mecanismos estes que estariam em princípio no PPA<sup>36</sup>.

#### **2.2.4.2 Extinção das sanções pelo descumprimento das metas vinculantes**

Em segundo lugar, a extinção das sanções pelo descumprimento de metas hoje constantes da lei de responsabilidade fiscal e da lei de crimes fiscais<sup>37</sup>, propiciada pelo art. 7º do projeto, parece inteiramente despropositada. A uma, porque não há qualquer evidência de que tais sanções são disfuncionais, prejudiciais ao interesse público ou desnecessárias como componente da estrutura de incentivos ao governante. A duas, porque é falsa a alegação de que a limitação mais severa de despesas no exercício posterior já seria suficiente desincentivo ao gestor que extrapolasse as metas. Vários casos relevantes são contraexemplos claros de que isso não é verdade. Primeiro, se existir uma maioria opositora ao presidente no Congresso, a qual já dispõe da reserva de recursos para emendas parlamentares dentro do teto, será racional a essa maioria expandir gastos tributários num exercício mesmo comprometendo o resultado primário, pois a queda de despesas no exercício seguinte afetará o presidente (que compartilha o poder sobre as políticas públicas), mas não atingirá o típico gasto distributivista de interesse parlamentar, dado que a institucionalidade atual atribui aos parlamentares a destinação exclusiva das “emendas impositivas”<sup>38</sup>. O segundo contraexemplo, igualmente provável, é o de um chefe do Executivo no último ano de mandato: se não enxergar possibilidade de

---

<sup>36</sup> Estariam no PPA porque, se a especificação de conteúdos dos §§ 1º e 2º do art. 165 é rígida a ponto de impedir que mecanismos fiscais estejam em outro lugar que a LDO, também o será para impedir que as disposições sobre “despesas de capital” e projetos de investimento estejam fora do PPA.

<sup>37</sup> Respectivamente, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.

<sup>38</sup> Esta afirmação é um reconhecimento da situação fática, não um reconhecimento da validade jurídica dessa institucionalidade (cf. BITTENCOURT, 2022, para uma crítica sob esta perspectiva).



reeleição ou eleição de sucessor alinhado, a compressão das despesas no exercício seguinte (primeiro ano do mandato seguinte) ser-lhe-á de pouco ou nenhum interesse; por outro lado, o uso eleitoral do orçamento pode ser considerado útil para influenciar a eleição mesmo que, no primeiro ano seguinte, tenha esse mandatário ou partido que conformar-se a iniciar novo mandato com compressão das despesas (somado isso ao fato de que as metas de resultado para o novo mandato serão fixadas pelo próprio candidato eleito). Ou seja, o incentivo de cumprimento das metas embutido na regra do arcabouço funciona, se tanto, apenas nos três primeiros anos do mandato do chefe do executivo. Inexistem, portanto, razões válidas para excluir as atuais sanções relativas à violação das regras fiscais – sendo o caso, inclusive, de pensar em outras ainda mais diretas para cercar de maior efeito vinculante as novas regras que estão sendo propostas.

Neste sentido, não apenas impõe-se a manutenção do *status quo* em relação à coercibilidade das metas, como afigura-se recomendável explicitar com clareza no ordenamento jurídico que o seu descumprimento configura crime de responsabilidade.

#### **2.2.4.3 Horizonte anual ou plurianual das metas vinculantes e sua formatação como “bandas de variação”**

A definição das metas como “bandas de variação”, na forma como trazida pelo projeto, é um preciosismo irrelevante. Inexiste diferença prática, em qualquer dispositivo do projeto, entre fixar uma meta nominal e fixar uma meta “centro mais ou menos limite de tolerância”. O descumprimento da meta é dado pelo limite inferior da banda (o que poderia corresponder a uma meta nominal nesse valor), e o excesso de arrecadação utilizável para investimentos está dado pelo limite superior da banda (o que poderia corresponder a uma especificação também desse valor, se fosse considerado necessário diferenciá-lo da meta para fins de exigibilidade de cumprimento. Neste sentido, e considerando que a gestão fiscal é matéria sob controle do governo (caso contrário, não estaria sujeita a metas), não se aplica a analogia com a política monetária, que tem instrumentos de intervenção indireta sobre as ações dos agentes privados que não controla diretamente (e, por isso, não pode se comprometer com uma meta de inflação numérica única).

A “flexibilidade” desejada em relação a circunstâncias inesperadas, destinada a evitar a imposição de contingenciamentos automáticos sem consideração de seus impactos gerenciais, pode ser obtida com muito mais eficácia ao se estabelecer metas fiscais e regras de despesas anuais para o exercício de referência e os seguintes, mas facultando a compensação de metas nos três primeiros anos de mandato. Assim, seria exigido, sob pena de crime de responsabilidade, o cumprimento cumulativo das metas ao final do 2º e 3º exercícios referidos no cenário fiscal (ou seja, o 3º e 4º anos de mandato presidencial). A exigibilidade de apuração do cumprimento das metas no 3º ano de mandato (e não apenas no 4º) concederia flexibilidade

ao gestor, ao tempo em que ajudaria a proteger a gestão fiscal do ciclo eleitoral e ainda permitiria a aferição da responsabilidade fiscal do incumbente antes de iniciado o ano eleitoral (4º ano do mandato, 3º ano de meta).



Figura 2 – Compensação plurianual das metas

Fonte: elaboração própria

A introdução da plurianualidade não apenas na formulação da política fiscal mas também na execução da gestão fiscal, é a verdadeira inovação que esta proposta poderia alcançar. O art. 2º, I do PLP institui, para efeitos de gestão fiscal, nada mais que uma pseudo-plurianualidade: resume-se a definir conjunto de metas anuais, mas mantém o princípio da anualidade no cumprimento de cada uma. Esse desenho, na prática, esteriliza as vantagens da plurianualidade das metas no que diz respeito à melhoria da qualidade da gestão. Especialmente, elimina a possibilidade de se adotar sistemáticas consistentes e factíveis de revisão de receitas, despesas e programações orçamentárias para fazê-las convergir ao espaço fiscal previsto para o mandato, dado que estas atividades demandam um horizonte de tempo evidentemente superior a um exercício. Presa ao princípio da anualidade, a meta fiscal, se crível e exigível, implicará a continuidade da sistemática atual de contingenciamentos abruptos, lineares e incapazes de tratar as causas dos desequilíbrios.

Com efeito, a adoção dos intervalos de tolerância previstos no art. 2º, inc. III, só se mostra necessária precisamente porque a meta proposta não é efetivamente plurianual, mas um conjunto de metas exigíveis anualmente. Sendo as metas anuais, o espaço para ajustes rápidos nas despesas é estreito. Resta unicamente, então, a adoção de contingenciamentos de baixa qualidade gerencial. É o que vem sistematicamente ocorrendo, inclusive sobre despesas que, à luz do princípio do realismo orçamentário, não poderiam ser contingenciadas (despesas formalmente discricionárias, mas fortemente institucionalizadas ou essenciais à prestação de serviços públicos). O compromisso com o realismo orçamentário enfraquece o

contingenciamento como mecanismo de contenção anual das despesas, o que pode ter inspirado o autor do projeto a propor os intervalos de tolerância. Fosse a exigência da meta efetivamente plurianual, tais bandas não seriam necessárias, visto que a extrapolação de gastos apurados ao final de um exercício dentro do período da meta seria tratada nos ciclos seguintes, sob pena de se cometer crime de responsabilidade apurado no 3º ano de mandato.

A prestação de contas anual do Presidente da República, as prerrogativas de fiscalização do Congresso Nacional e a previsão de crime de responsabilidade pelo descumprimento das metas fiscais são mecanismos suficientes para facultar o acompanhamento e a exigibilidade da consistência entre os procedimentos de autorização e execução das despesas anuais e o cumprimento plurianual das metas fiscais estabelecidas.

#### **2.2.4.4 Vedação de modificação dos conceitos para fixação de meta**

Há outro risco de ineficácia do arcabouço que o projeto não previne: os mecanismos de metas fiscais da Lei de Responsabilidade Fiscal foram amplamente desmoralizados e tiveram sua capacidade regulatória esvaziada pela possibilidade (permitida pelo silêncio legislativo) de desenhar metas *ad hoc*, excluindo do resultado primário, a cada ano, determinadas parcelas de despesa desse objetivo segundo critérios de conveniência política de ocasião (a exemplo de despesas do PAC, de despesas de determinados grupos empresariais estatais, etc.). Isto retira a previsibilidade e a estabilidade do mecanismo de ancoragem de expectativas, erodindo a credibilidade de qualquer cenário fiscal prospectivo. Neste sentido, os efeitos desejados para o projeto dependem de que o arcabouço permanente estabeleça de forma explícita que as variáveis e agregados nele mencionados sejam apurados e utilizados, especialmente para fixação de metas, estritamente dentro dos padrões metodológicos internacionais aplicados consistentemente, sem exceções ou modificações de qualquer natureza exceto as cláusulas qualificadoras que constem no próprio texto permanente do arcabouço.

#### **2.2.5 A qualidade das cláusulas de escape**

As cláusulas propostas são problemáticas. Em primeiro lugar, aplicam-se apenas aos limites para a despesa primária (talvez porque a obtenção das metas de resultado não é mais vinculante ou ensejadora de sanções pelo descumprimento e, por isso, tenha sido considerado desnecessário, originalmente, criar cláusulas de escape para as metas).

Mesmo assim, à diferença do que vinha sendo anunciado, foram mantidas e ampliadas, de forma a nosso ver desarrazoada, as exceções ao limite de despesas no art. 3º, § 2º. Desarrazoada, cabe lembrar, em relação à lógica inerente a um limite de despesas como regra operacional – isto é, se existe a necessidade de fixar um limite de despesas primárias, não há sentido em contemplar tais exceções. Mantiveram-se algumas exceções que são inevitáveis em qualquer limite (transferências constitucionais de receita, atendimento a precatórios, complementações do Fundeb), incluíram-se algumas que representam outras transferências

de receita que não pertence à União e estão previstas em leis esparsas (contempladas nos incisos XII e XIII), e ainda algumas exceções para operações fiscalmente neutras que correspondem à aplicação de recursos captados por entes federais junto a terceiros mediante doações e prestação de serviços comerciais (incisos V, VI, VII). Essas não parecem ser de molde a prejudicar a efetividade da regra.

Há exceções que correspondem a operações tipicamente discricionárias, hoje também contempladas no teto de gastos, e que não têm razão de ser. Não se justifica excepcionalizar a capitalização de estatais (inc. XI), dado que representa decisão de política discricionária e inteiramente rotineira (e pode inclusive ser feita de molde a elidir a aplicação de limites de despesas para gastos tipicamente fiscais, como hoje se faz no âmbito do Ministério da Defesa com a empresa Emgepron - OLIVEIRA, 2020; TCU, 2022, item 9.2.3; RIBEIRO & SIMÃO, 2020; GRANER, 2020; RITTNER, 2019)<sup>39</sup>. De igual forma, a realização de eleições é de natureza periódica, e pode ser planejada pelo orçamento dos órgãos executores<sup>40</sup>. Ou seja, se existe alguma necessidade de uma regra de contenção de despesas primárias, esses dois tipos de exceções são contrários a essa necessidade.

Já a exceção para casos de calamidade (exemplificadas, na comunicação das autoridades fazendárias, com a situação da pandemia) é imprescindível para a credibilidade de uma regra fiscal. Essas circunstâncias que ensejam tal exceção, porém, são muito mal capturadas pelo simples instrumento do crédito extraordinário, que destina-se a outras finalidades (basicamente, a assegurar autorizações orçamentárias rapidamente, cortando os tempos do processo legislativo orçamentário ordinário, o que não implica em que essas autorizações emergenciais não possam e não devam ser compensadas ao longo da execução orçamentária<sup>41</sup>).

Dessa forma, um novo arcabouço seria oportunidade para formular as cláusulas de escape em termos substantivos, ou seja, na definição de circunstâncias efetivamente excepcionais e verdadeiramente ameaçadoras à estabilidade social. Porém, a implementação das cláusulas de exceção deixa a desejar nesse sentido.

---

<sup>39</sup> A suposta “exclusão” das empresas financeiras desse rol é risível: o uso indevido das estatais financeiras para mascarar gastos fiscais faz-se não via capitalização, mas por instrumentos de despesa financeira como empréstimos e instrumentos híbridos de capital e dívida, como já apontado.

<sup>40</sup> Se o mero caráter sazonal das despesas fosse excludente para um limite de despesa primária, mais razão haveria para incluir-se os censos decenais e empreendimentos similares, que novamente não figuram entre as exceções.

<sup>41</sup> Além das possibilidades que abre de utilização para objetivos outros que não os de atender a situações de calamidade insuperável. A argumentação completa relativa a essa inadequação do crédito extraordinário como cláusula de escape consta do texto de referência mencionado (BITTENCOURT, 2023, pp. 24-25).

Uma crítica mais forte que se poderia formular é a natureza estática que adquirem as cláusulas de exceção ao limite de despesas ao serem inscritas textualmente no marco geral do arcabouço, o que poderia ser contraditório com o seu detalhamento substantivo: no decorrer de um quadriênio, podem surgir novas exceções plausíveis (como novas hipóteses de compartilhamento de receita com outros entes da Federação), bem como determinadas exceções atuais podem perder materialidade dentro da equação da despesa primária (como as transferências para o piso da enfermagem e a complementação do Fundeb). Como consequência, é possível argumentar que as cláusulas de exceção ao limite de despesas primárias devam ser colocadas em termos mais gerais na lei complementar, e remetidas ao instrumento de materialização de cada cenário fiscal plurianual<sup>42</sup>. Neste caso, há um *trade off* entre impedir a manipulação oportunista das definições de regras a cada momento (que nos faz propor na seção 2.2.4 que as exceções constem, em rol exaustivo, do texto permanente do arcabouço), e a natureza conjuntural de parte das considerações válidas sobre a conveniência de exclusão de determinadas despesas da regra de limitação da despesa primária. Deve ficar claro, em qualquer caso, que o discutido neste parágrafo não se aplica, a nosso ver, à especificação de objetivos de dívida e metas de resultado, que devem ter uma única exceção (a de calamidades) prevista no regramento permanente, sem nenhuma flexibilidade para acrescentar quaisquer outras qualificações posteriores.

### **2.2.6 A seletividade no tratamento das despesas**

Em regra que estabeleça metas de despesa, é recomendável que haja tratamento diferenciado entre os diferentes tipos de gasto para alcançar os objetivos do controle fiscal com o mínimo possível de perda de eficácia do instrumento orçamentário. Esse tratamento pode dar-se em várias dimensões (refletidas nos critérios de seletividade e priorização, itens “f” e “g” da lista mencionada na seção 2.2).

Inicialmente, por poderes ou órgãos: é acertado que os limites de crescimento da despesa sejam fixados individualmente por poderes ou órgãos constitucionalmente autônomos (Ministério Público, Defensoria, etc.) como se faz no caput do art. 3º – caso contrário, haveria um risco de pressões por aumentos do orçamento desses órgãos superiores aos do Executivo<sup>43</sup>. De igual modo, é adequado que os limites mínimo e máximo do crescimento das despesas sejam atribuídos, em caráter permanente, ao instrumento que veicular os cenários fiscais a

---

<sup>42</sup> Nessa hipótese, caso se considere necessário conjuntamente explicitar tais cláusulas para o quadriênio iniciado em 2023, pode-se especificá-las em artigo das disposições transitórias, de forma semelhante à que adota o projeto para as metas de resultado e do próprio limite das despesas primárias.

<sup>43</sup> Inclusive e especialmente se o marco fiscal for replicado para os entes subnacionais, nos quais o poder de pressão desses órgãos sobre o processo orçamentário (e a própria proporção do orçamento que eles representam) é bem maior do que na União.

cada mandato, permitindo uma previsibilidade da gestão fiscal dentro do horizonte de tempo manejável e, ao mesmo tempo, a adaptabilidade da regra de despesa às circunstâncias econômicas de cada quadriênio.

Em relação ao tipo de despesa, o arcabouço fiscal proposto acerta ao tentar minimizar os efeitos negativos à qualidade do gasto que os contingenciamentos ou cortes lineares impõem. Pode-se dizer que, durante o período desde a criação da LRF em que bons resultados fiscais foram alcançados do ponto de vista da manutenção da dívida pública em patamares menores ou tidos como controláveis, os resultados de desenvolvimento econômico, competitividade e sustentabilidade de crescimento foram em grande medida insatisfatórios. A pressão do baixo desenvolvimento sobre as despesas públicas torna, no limite, a entrega de estabilidade fiscal insustentável. Uma âncora fiscal atrelada a regras de despesas não prescinde de uma “âncora de desenvolvimento” atrelada a projetos estruturantes, pois o sentido de uma boa gestão governamental é obter o resultado fiscal macroeconomicamente consistente, não maximizar uma conta contábil de receitas menos despesas.

Sob essa perspectiva, há duas vulnerabilidades graves na forma que o projeto adotou para instrumentalizar essa intenção, tanto na noção do “piso de investimentos” (art. 6º) quanto na vinculação do excesso de arrecadação em relação à faixa superior da banda da meta de resultado primário a “investimentos”.

Em primeiro lugar, a simples menção a “investimentos” (mesmo da forma ampliada como descrita no § 1º do art. 6º artigo) é um formato impreciso e genérico. Primeiro, porque a descrição técnica de “investimento”<sup>44</sup> abrange praticamente qualquer objeto que represente obra ou aquisição de bens permanentes, cobrindo um rol de atividades que inclui tanto obras de infraestrutura relevantes para a elevação da produtividade quanto obras de baixo ou nenhum efeito sobre a produtividade da economia, a exemplo da construção de prédios públicos suntuários, de políticas distributivistas como pavimentação de ruas<sup>45</sup> e distribuição de tratores e caminhões para prefeituras<sup>46</sup>, ou da multiplicação de “esqueletos” na forma do início de obras novas enquanto outras permanecem inconclusas por falta de recursos<sup>47</sup>. O que está em jogo é estimular gastos com potencial de alavancagem do crescimento, e não qualquer

---

<sup>44</sup> Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Art. 12:

§ 4º *Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.*

<sup>45</sup> Como exemplos, cf. Pupo (2022); Vargas & Ferreira (2022); Ferreira & Rodrigues (2022)

<sup>46</sup> Como exemplos, cf. Pires (2021); Rodrigues & Ferreira (2023); Shalders; Affonso; Valfré (2022); Ferreira & Rodrigues (2022)

<sup>47</sup> Como exemplos, cf. Pires; Shalders; Affonso (2022); Carneiro (2022); Affonso; Pires; Shalder (2022); TCU (2019)

tipo de construção ou obras por si mesmas. Segundo, porque grande parte dos projetos relacionados à elevação da eficácia econômica e da ação governamental terão parcela relevante de despesas de custeio (como exemplos paradigmáticos, as despesas com pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico e os investimentos físicos em saúde: de nada adianta construir laboratórios ou hospitais sem a garantia mínima de recursos de custeio para a sua operação). Assim, “priorizar investimento” não é, em si mesmo, qualquer garantia de qualidade do gasto. Ao contrário, uma regra assim genérica pode representar um indutor de desperdício, fazendo com que recursos menos prioritários do ponto de vista da eficiência sejam aplicados em construções apenas para “cumprir a regra”. Mais ainda, de nada adiantaria “preservar investimentos” se, dentro desse segmento privilegiado da despesa, persistisse a prática atual de iniciar novas obras e projetos quando faltam recursos para manutenção e para a conclusão dos atuais<sup>48</sup>.

Esse ponto poderia ser mitigado se, em lugar de referir-se a “investimento” em geral, o arcabouço fiscal destinasse o piso nele desenhado a uma relação de projetos específicos e individualizados (descritos de forma explícita e específica, vedada a enunciação genérica de títulos que possam servir a mais de uma obra ou à aquisição de equipamentos para aplicação em mais de um local ou beneficiário final), que constem do registro de que trata o art. 165, § 15, da Constituição Federal, e do cadastro criado pelo Decreto nº 10.496, de 28 de setembro de 2020<sup>49</sup>, e cujas alocações terão de abranger uma determinada proporção mínima (por exemplo, 80%) de despesas do Grupo Natureza de Despesa 4 (Investimentos)<sup>50</sup>. Essa relação poderia constar do próprio instrumento (idealmente, o plano plurianual) que contém as metas fiscais ao longo do mandato. Dessa forma, manter-se-ia a ideia de um piso para as aplicações produtivas e eficientes, inserindo a necessária seletividade na identificação expressa dessas aplicações em termos de projetos adequadamente gerenciados, e cuja definição será de competência dos mesmos agentes (Executivo e Congresso) que definem as demais peças do

---

<sup>48</sup> Pode-se alegar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (“Art. 45. Observado o disposto no § 5o do art. 5o, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.”) já proibiria essa prática deletéria. O próprio fato de que persista esse problema já indica que a norma programática da LRF vem sendo ostensivamente descumprida pelos decisores orçamentários, e exige dispositivos operacionais para ser posta em prática, não havendo qualquer sentido em que tais dispositivos sejam omitidos precisamente do arcabouço de regras operacionais de gestão fiscal.

<sup>49</sup> Cadastro Integrado de Projetos de Investimento -CIPI, ora em implantação.

<sup>50</sup> Caso o arcabouço seja materializado, a cada mandato, pelo plano plurianual, esta lista de projetos pode ser incluída no próprio PPA; caso contrário, pode remeter ao PPA. Em qualquer caso, porém, é essencial a exigência de que os projetos constem do CIPI, sob pena de esvaziar completamente a capacidade da regra de impedir a inserção de meras intenções de obras sob o pretexto de serem “novos projetos”.

mecanismo fiscal, e terá de ser explicitada de forma transparente no mesmo processo decisório de materialização do arcabouço ao início de cada mandato presidencial.

Em segundo lugar está o irrealismo embutido na noção de simplesmente “fixar um piso” para o investimento (ou as despesas prioritárias, nos termos dos parágrafos anteriores), independentemente dos demais componentes da despesa primária<sup>51</sup>. Em momentos de restrição fiscal ocorre exatamente a redução do espaço para as decisões possíveis acerca da despesa discricionária, dado que o montante das receitas não é capaz de suportar as despesas obrigatórias na proporção em que haja um mínimo de solvência para a realização das despesas discricionárias. Falar em “piso de investimentos” nesse contexto, sem mais cuidados, é simplesmente assumir que a despesa discricionária será cortada de forma igualmente incondicional e arbitrária (tanto quanto o é o ajuste pelos investimentos hoje), correndo o risco de inviabilizar o funcionamento mínimo do Estado. Nesse sentido, já tivemos ocasião de apontar<sup>52</sup> que a preservação dessas parcelas selecionadas da despesa discricionária ante as flutuações ocasionadas pela aplicação da própria regra fiscal exige incorrer no custo (mais do que justificável) de reduzir o montante total da despesa discricionária autorizada, para gerar “reservas” que permitam amortecer o impacto de eventuais quedas de arrecadação ou aumento de despesas obrigatórias, evitando que sejam compensadas por cortes lineares ou generalizados feitos acriticamente em todas as discricionárias. Assim, retomando a solução que já avançamos em outro trabalho<sup>53</sup>, o “piso para investimentos” somente teria viabilidade prática se, dentro do arcabouço, constasse a exigência que a distribuição dos recursos em cada lei orçamentária anual contivesse a fixação de reservas orçamentárias, dentro do enquadramento da meta de resultado primário, destinadas a servir como uma “primeira linha de defesa” e absorver as reduções inesperadas de disponibilidades decorrentes de queda na arrecadação ou aumento das despesas obrigatórias em desacordo com as projeções originais (reservas estas que, portanto, reduzem o total das despesas discricionárias autorizadas originalmente), evitando a interrupção de recursos para os projetos do segmento prioritário. Também devem constar no arcabouço fiscal<sup>54</sup> as regras específicas que estabeleçam como se fará essa distribuição das reservas e as proporções de incidência das eventuais limitações de empenho e movimentação financeira, ou outros cortes que sejam compatíveis com o ordenamento jurídico, sobre os programas prioritários *vis-à-vis* as demais despesas, para o caso das reservas não serem suficientes para compatibilizar o volume alocado a esses projetos prioritários com a equação entre receitas e despesas obrigatórias. Somente dessa forma poder-se-ia assegurar, com algum grau de segurança, que o “piso para investimentos” (ou uma sua

---

<sup>51</sup> Esta segunda restrição não se aplica à reserva do excesso de arrecadação em relação à meta para os investimentos.

<sup>52</sup> No trabalho anteriormente mencionado sobre regras fiscais.

<sup>53</sup> Bittencourt (2018, P. 391)

<sup>54</sup> Preferencialmente em seu texto geral permanente, para evitar modificações oportunistas a cada lei de diretrizes orçamentárias.



versão econômica e gerencialmente coerente, como a que sugerimos acima) não seja mais que uma mera declaração de intenções.

### **2.3. OUTRAS LACUNAS NO PROJETO**

Alguns outros tópicos merecem uma menção por tratar-se de pontos que um marco fiscal de natureza permanente, com os objetivos enunciados pelo projeto, não deveriam estar ausentes, dado que representam lacunas normativas de extrema seriedade no ordenamento atual.

Primeiro, todas as propostas lançadas a debate na sociedade (inclusive e especialmente por parte do próprio Executivo) contemplam, com todo acerto, a necessidade de que haja a aplicação de revisões periódicas de gasto (*spending reviews*) e de avaliações de impacto das políticas públicas finalísticas, destinadas a abordar individualmente projetos, programas ou atividades, com vistas a avaliar a forma como são conduzidos, a necessidade de sua existência e a possibilidade de aumentos de eficiência. A rigor, esse tipo de previsão não seria estritamente um mecanismo de regra fiscal, mas é de todo recomendável que o arcabouço fiscal a ser escolhido explicita a institucionalização do mecanismo, de forma a impulsionar a sua efetiva implementação (tomando em conta, inclusive, o fato de que esse tipo de revisão tende a ser muito dificultado pelas pressões políticas geradas pelos grupos de interesse – beneficiários, fornecedores, órgãos executores – envolvidos em cada política ou atividade avaliada). Uma previsão normativa da existência desse procedimento, dentro do próprio arcabouço fiscal, pode ser um reforço sem o qual a própria viabilidade dessas iniciativas esteja em jogo. Deve-se apontar ainda, nessa seara, a conveniência de que seja explicitado que o objeto das revisões periódicas não será apenas a despesa primária, mas também os programas de natureza financeira e as desonerações tributárias, dado que a lógica de revisão e o impacto fiscal são similares. Nada mais adequado a complementar o cenário fiscal, portanto, que a exigência de que o instrumento de implementação quadrienal (ou, para esse efeito, diretamente o PPA, independente de que seja utilizado ou não para veicular o cenário fiscal) contemple disposições relativas à avaliação de políticas públicas e revisão periódica de gastos durante a sua vigência.

Outra omissão legislativa gravíssima, diretamente relacionada a um arcabouço fiscal, é a definição das condições em que pode ser executada a despesa pública no caso da ausência de aprovação da lei orçamentária anual até o início do exercício, e até que tal lei seja sancionada e publicada. Atualmente, o silêncio legislativo sobre essa hipótese tem exigido que a lei de diretrizes orçamentárias assuma, isolada e exclusivamente, o papel de determinar as condições de execução provisória da lei orçamentária até sua sanção. Ora, esta dependência absoluta de uma lei também anual é um risco inaceitável para as finanças nacionais: caso não seja aprovada

também a LDO antes do início do exercício<sup>55</sup>, a execução da despesa cairá num limbo jurídico que ameaça o atendimento das obrigações legais e constitucionais do Estado e o cumprimento das mais básicas funções governamentais. Convém, portanto, que um arcabouço que se pretenda solução eficaz dos problemas mais imediatos contemple uma regulação mínima permanente das condições da execução provisória da lei orçamentária anual, permitindo naturalmente que tais dispositivos sejam ampliados e detalhados pela lei de diretrizes orçamentárias correspondente (mas sem que, na eventual ausência da LDO, deixem de ter eficácia direta para impedir o verdadeiro caos decorrente do atual silêncio legislativo).

Por fim, o novo arcabouço fiscal deve dispor sobre o destino da chamada “regra de ouro” do art. 167, inc. III, por expresse comando do art. 6º, caput, da Emenda Constitucional nº 126, de 2022. De fato, a mencionada regra mostrou-se não apenas desprovida de eficácia (pois o seu descumprimento foi seguidamente excepcionalizado pelo Congresso Nacional, sem qualquer discussão de mérito, em votações rotineiras do crédito suplementar ali exigido), mas sobretudo carente de sentido econômico ou gerencial<sup>56</sup>. Assim, o tratamento da matéria é obrigatório para o arcabouço, e deve, no mérito, equivaler à simples eliminação da obrigação para quaisquer entes da Federação, por perda de qualquer finalidade relevante.

#### **2.4. AVALIAÇÃO RELATIVA AO CONTEÚDO SUBSTANTIVO DOS VALORES**

Quanto aos valores das metas e números em si, que têm – indevidamente – merecido a maior parte da atenção do debate, nossa avaliação coincide com a maioria dos comentários feitos por observadores de fora do governo, e reconhecidos pelas manifestações das próprias autoridades da Fazenda (PIMENTA; OTTA; SCHUCH. 2023; SCHUCH; SIMÃO; CORRÊA, 2023; SAFATLE, 2023; TAIAR; SCHUCH; PIMENTA, 2023; MING. 2023; HESSEL, 2023): tomado apenas esse segmento parcial das finanças públicas, apresenta-se opção gradualista, que pretende reduzir de forma suave o déficit primário até alcançar um pequeno superávit em 2026, se tomada em consideração a trajetória do mesmo indicada no projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2024 - PLN 4/2023, Anexo de Metas Fiscais - de 0, 0,5% e 1,0% respectivamente, pois tais definições não se encontram explicitadas no texto do projeto de lei complementar em exame. Para isso, é necessário contar com um aumento permanente da

---

<sup>55</sup> A hipótese é aparentemente improvável, pois representaria um descumprimento da Constituição por parte dos Poderes Legislativo e Executivo, mas tem precedente igualmente grave de descumprimento no reiterado atraso na aprovação da lei orçamentária anual (que por vezes estende-se meses a fio já entrado o exercício), e esteve a ponto de acontecer faticamente (a LDO de 2017 - Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 - foi aprovada a meros cinco dias do início do exercício a que se refere).

<sup>56</sup> As críticas acerca da falta de sentido econômico e operacional da regra de ouro estão amplamente desenvolvidas em Amaral; Macedo; Bittencourt (2020)

receita primária para a consecução dos resultados fiscais prometidos (da ordem de R\$ 110 a R\$ 150 bilhões anuais, segundo o Ministro da Fazenda – GUALTER; NEVES; RODRIGUES, 2023). Trata-se de opção política legítima, cujo mérito cabe ao Congresso julgar: realizar um esforço de arrecadação no quadriênio, de forma a abrir espaço para políticas públicas julgadas necessárias e legitimadas pela opção eleitoral de 2022. Em relação a isso, deve-se apenas ressaltar que o significativo aumento de arrecadação em bases permanentes tem ainda pouca visibilidade quanto às suas origens: menciona-se tão somente o fim de “brechas” e irregularidades no sistema tributário, sem menção à realização de mudanças no sistema tributário de referência (como a redução de sua atual regressividade) nem a medidas concretas de redução dos gastos tributários e benefícios fiscais. Trata-se de hipótese heroica, em certo sentido<sup>57</sup>, que exige para sua convalidação a apresentação detalhada das propostas e da estimativa de impacto. Não estamos impugnando a possibilidade teórica dessa elevação, pois é notória a existência de inúmeras fontes de evasão e elisão fiscal; uma avaliação conclusiva quanto a esse ponto, porém, exigiria uma demonstração mais objetiva dos caminhos. Cabe também precaver que grande parte dessas medidas de combate a evasão e elisão fiscal têm sido propostas repetidamente pela Receita Federal e encontrado vetos tanto dentro do Executivo quanto no Congresso<sup>58</sup>: assim, a transparência quanto ao conteúdo dessas medidas seria condição importante até para permitir a construção de apoios em torno de mudanças que necessitem do enfrentamento com interesses privados poderosos.

Porém, a conclusão do parágrafo anterior reflete-se apenas sobre o debate sobre a parte da realidade econômica que o arcabouço fiscal proposto escolhe tornar visível. Os efeitos de curto, médio e longo prazo sobre a estrutura fiscal e econômica (em particular, sobre o nível de dívida pública em relação ao PIB) somente podem ser considerados como relativamente pequenos e moderados (com pequena elevação), tal como sugerem os esboços de simulação apresentados pelo Executivo, se consideradas como constantes<sup>59</sup> uma série de premissas sobre variáveis cruciais que são explicitamente retiradas do arcabouço (como discutimos na seção

---

<sup>57</sup> O valor mais baixo (de R\$ 110 bilhões) representaria um aumento de 8,77% sobre a receita corrente líquida realizada em 2022 pela União (R\$ 1.253 bilhões, cf. STN, 2022)

<sup>58</sup> O exemplo mais recente dessa obstrução permanente é o componente anti-elisivo da última proposta do Executivo de reforma do Imposto de Renda, que gerou forte resistência dentro do governo e do parlamento (DI CUNTO, 2021; GRANER & DI CUNTO, 2021; BACELO & OLIVON, 2021; FERNANDES, 2021)

Tampouco trata-se de fenômeno desconhecido ou inesperado: ao contrário, grande parte da dinâmica política latino-americana contemporânea gira em torno da mobilização de recursos financeiros e políticos por parte da fração mais privilegiada do sistema econômico com o objetivo específico de impedir mudanças no sistema tributário que acrescentem à sua geralmente incipiente carga de contribuição (FAIRFIELD, 2015);

<sup>59</sup> Na realidade, sequer são apresentadas quais essas premissas. Nesse sentido, não se pode sequer afastar a hipótese de que estejam sendo utilizadas suposições deliberadamente otimistas quanto a esses parâmetros.

2.3.3). Ou seja, esse pequeno crescimento gradualista da dívida, com tendência de desaceleração, mostrado nos *slides* da Fazenda, depende de que as desonerações fiscais não aumentem, de que as taxas de juro (real e nominal) e de câmbio permaneçam as mesmas, de que não haja expansão na realização de despesas financeiras sob controle do governo (como crédito subsidiado). É este o sentido concreto da nossa afirmação anterior de que o arcabouço fiscal proposto contribui ativamente para esconder parte significativa da equação fiscal e distributiva: nenhuma dessas variáveis é colocada na conta, nem é oferecido pelo modelo apresentado uma perspectiva em que as estimativas (sobre as variáveis exógenas) e as metas (sobre aquelas submetidas à decisão governamental) acerca de todas elas sejam tratadas de maneira uniformemente transparente quanto aos números e à responsabilidade pelas decisões. Nesse sentido é que se pode afirmar, com firmeza, que o arcabouço fiscal da forma como está desenhado abarca apenas uma parte dos parâmetros e decisões relativos à evolução financeira do setor público como um todo, sendo vazio o exercício de tentar gerar qualquer expectativa de futuro que vá além da simples gestão da despesa primária.

### 3. CONCLUSÃO

Em síntese, as ideias principais sobre o novo arcabouço fiscal apresentadas até agora pelo Poder Executivo trazem um mecanismo que parece um bom ponto de partida para veicular regras operacionais de implementação de uma estrutura permanente de regras fiscais. Sofre, porém, de problemas específicos de desenho que comprometem sua implantação, discutidos nas seções 2.2.4, 2.2.5, 2.2.6 e 2.3 deste trabalho.

Mais importante, a proposta padece de duas limitações fundamentais: primeiro, não estabelece qualquer resultado substantivo que independa do processo decisório ordinário do orçamento (perdendo assim o seu caráter de âncora para condicionar em última instância o comportamento dos agentes políticos); segundo, ignora em sua lógica todos os componentes da equação financeira pública que não sejam a limitada abrangência da despesa primária e (parcialmente) da receita primária. Por esses motivos, contribui ativamente para ocultar do debate público, bem como da sua própria capacidade de gestão e responsabilização, parcelas cruciais do resultado fiscal do governo, sem as quais qualquer projeção ou expectativa do resultado final do mecanismo em termos de variáveis macroeconômicas finais (como o nível da dívida pública em relação ao PIB) é indeterminado. Em uma frase, cuida apenas de uma parte (e minoritária) do problema fiscal. Por esse mesmo motivo, não permite uma avaliação minimamente conclusiva sobre o conteúdo substantivo do efeito que sugere em termos de equilíbrio fiscal e trajetória do endividamento nos próximos exercícios.

Como é inerente ao sistema democrático, a tramitação legislativa de matéria tão importante representa a oportunidade de aperfeiçoamento e legitimação da proposta inicial, sob a luz do debate público para o qual este trabalho busca contribuir.

## 4. REFERÊNCIAS

AFFONSO, Julia; PIRES, Breno; SHALDERS, André. *Governo autoriza 52 'escolas fake' no Piauí de Ciro Nogueira; 99 estão paradas*. O Estado de S. Paulo, 12/04/2022.

AMARAL, Vinicius; MACEDO, Maurício; BITTENCOURT, Fernando. **Regra de ouro: falhas de concepção e de aplicação no âmbito da União**: Série Orçamento em Discussão no 46 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília:Senado Federal, 2020. Também disponível em <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-46-2020-regra-de-ouro-falhas-de-concepcao-e-de-aplicacao-no-ambito-da-uniao>>.

BACELO, Joice; OLIVON, Beatriz. *Reforma do IR vai dificultar planejamentos tributários: Alterações seriam "lista de desejos" da Receita Federal*. Valor Econômico, 12/07/2021.

BEREIJÓ, Álvaro Rodríguez. **La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado**: Crónica Presupuestaria 1/2013. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2013.

BITTENCOURT, Fernando. **Instituições e teoria orçamentária : pontos para discussão econômica e gerencial**: Série Orçamento em Discussão no 20 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília:Senado Federal, 2015. Também disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/513740>>, (06/10/2015). p. 25

BITTENCOURT, Fernando. **PPA, orçamento e planejamento, segundo ato: lições aprendidas e proposta de uma rota adiante**. in SILVA, Rafael Silveira (org.). **30 anos da Constituição: Evolução, desafios e perspectivas para o futuro**: Volume III. Brasília: Senado Federal, 2018. Também disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/553745>>.

BITTENCOURT, Fernando. **PEC 188/2019: celebração expressa do pacto federativo ou permanência silenciosa do pacto regressivo?** in Gimene, Márcio (org.). **Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal**. Brasília: Assecor, 2020. p. 326-374. ISBN 978-65-00-07623-3. Disponível em <[https://www.assecor.org.br/files/9015/9802/7519/Planejamento\\_Orçamento\\_e\\_Sustentabilidade\\_Fiscal\\_-\\_Org.\\_Marcio\\_Gimene.pdf](https://www.assecor.org.br/files/9015/9802/7519/Planejamento_Orçamento_e_Sustentabilidade_Fiscal_-_Org._Marcio_Gimene.pdf)>, (25/08/2020)

BITTENCOURT, Fernando. Inconstitucionalidade das “indicações parlamentares” em emendas ao orçamento. **RBPO – Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, 12, 2022. Brasília:Assecor, 2022. ISSN: 2237-3985. Disponível em <<https://assecor.org.br/rbpo-revista-brasileira-de-planejamento-e-orcamento/vol-12-2022/>>

- BITTENCOURT, Fernando. **Novo arcabouço fiscal – critérios de desenho e uma discussão preliminar das alternativas em debate**: Série Orçamento em Discussão nº 49 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília:Senado Federal, 2023. ISSN 25254898. Também disponível em <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-49-2023-novo-arcabouco-fiscal-criterios-de-desenho-e-uma-discussao-preliminar-das-alternativas-em-debate>>
- CARNEIRO, Mariana. *Coluna do Estadão: Das obras de escolas iniciadas sob Bolsonaro, apenas sete estão prontas*. O Estado de S. Paulo, 07/06/2022.
- CARVALHO, José Augusto Moreira. **O orçamento a partir de seus princípios**. In CONTI, José Mauricio & SCAFF, Fernando Facury (coords). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- DI CUNTO, Raphael. *Lira tenta pautar reforma do IR, mas votação é adiada*. Valor, 13/06/2021.
- FAIRFIELD, Tasha. **Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics**. New York, NY: Cambridge University Press, 2015.
- FERNANDES, Adriana. *Setores agem para evitar que reforma do Imposto de Renda corte incentivos fiscais*. O Estado de S. Paulo, 17/07/2021.
- FERNANDES, Adriana; ALVES, Murilo Rodrigues. *Fernando Haddad: “Queremos abrir benefícios fiscais CNPJ por CNPJ”*. O Estado de S. Paulo, 24/04/2023, p. B2.
- FERREIRA, Flávio; RODRIGUES, Artur. *Codevasf adota self-service de obra e máquina para desovar emenda parlamentar*. Folha de São Paulo, 19/08/2022.
- GARCÍA, Nicolás Sánchez. Déficit y deuda pública en la Constitución. **Auditoría Pública**, 64 (2014), pp. 123 – 134. Disponível em <https://asocex.es/wp-content/uploads/PDF/Pag%20123-134%20n%C2%BA%2064.pdf>.
- GRANER, Fabio. *Defesa quer ampliar atuação de estatal de projetos navais: Exército e Aeronáutica também estão na mira da Emgeprom*. Valor Econômico, 17/02/2020.
- GRANER, Fabio; DI CUNTO, Raphael. *Relator muda parecer, mas resistências à reforma permanecem*. Valor Econômico, 12/06/2021.
- GUALTER, Marianna; NEVES, Giordanna; RODRIGUES, Eduardo. *Nova regra necessita que a receita suba mais de R\$ 110 bi, diz Haddad*. O Estado de S. Paulo, 04/04/2023.
- HESSEL, Rosana. *Entrevista: Felipe Salto: “Não tem mágica”*. Correio Braziliense, 02/04/2023.
- MING, Celso. *Âncora com molejo*. O Estado de S. Paulo, 31/03/2023.

- OLIVEIRA, Ribamar. *A brecha da capitalização: Governo destina R\$ 18,2 bi para estatais em três anos*. Valor Econômico, 20/02/2020.
- PIMENTA, Guilherme; OTTA, Lu Aiko; SCHUCH, Matheus. *‘Conversa da dívida pública tomou outro rumo: Para Guilherme Mello, aposta na união de responsabilidades social e fiscal ganha força com arcabouço*. Valor Econômico, 04/03/2023;
- PIRES, Breno. *Bolsonaro cria orçamento secreto para ter base e esquema autoriza compra de tratores superfaturados*. O Estado de S.Paulo, 08 /05/2021.
- PIRES, Breno; SHALDERS, André; AFFONSO, Julia. *Orçamento secreto foi usado para turbinar esquema de ‘escolas fake’*. O Estado de S. Paulo, 13/04/2022.
- PUPO, Fábio. *Estatal que recebeu R\$ 3 bi em emendas sob Bolsonaro não consegue provar valor de obras; Auditoria independente vê problemas nos dados da Codevasf, mostra relatório obtido pela Folha*. Folha de S Paulo, 10/04/2022;
- RIBEIRO, Mariana & SIMÃO, Edna. *Capitalização de estatais puxa o déficit primário em 2019: Ano fecha com buraco de R\$ 95 bilhões, R\$ 10 bilhões acima da expectativa*. Valor Econômico, 30/01/2020
- RITTNER, Daniel. *Contrato para fragatas sai em fevereiro: Aporte bilionário em estatal ligada à Marinha garante construção de quatro navios em Santa Catarina*. Valor Econômico, 30/12/2019.
- RODRIGUES, Artur; FERREIRA, Flávio. *Doações da Codevasf vão parar em imóvel particular e entidade de político, diz CGU*. Folha de S Paulo, 07/02/2023.
- SAFATLE, Claudia. *Governo anuncia política fiscal bastante gradual*. Valor Econômico, 31/03/2023.
- SCHUCH, Matheus; SIMÃO, Edna; CORRÊA, Marcello. *Haddad prevê R\$ 110 bi a mais com medidas extras: Fernando Haddad: mudanças não representam aumento de carga tributária*. Valor Econômico, 04/03/2023.
- SHALDERS, André; AFFONSO, Julia; VALFRÉ, Vinicius. *Dinheiro público banca centenas de caminhões de lixo com preços inflados*. O Estado de S Paulo, 22/05/2022
- STN - SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária: Dezembro 2022**. p. 19. Disponível em [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:46089](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:46089)
- TAIAR, Estevão; SCHUCH, Matheus; PIMENTA, Guilherme . *Regra fiscal conta com aumento de receita*. Valor Econômico, 31/03/2023.
- TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1079/2019 – TCU – Plenário**. Ata nº 16/2019 – Plenário. Sessão: 15/5/2019 – Ordinária. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao->

completo\*/NUMACORDAO%253A1079%2520ANOACORDAO%253A2019%2520CO  
LEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252  
C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2183/2022 – TCU – Plenário:** Ata  
nº 38/2022 – Plenário. Sessão: 5/10/2022 – Ordinária. Disponível em  
[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-  
completo\\*/NUMACORDAO%253A2183%2520ANOACORDAO%253A2022%2520CO  
LEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252  
C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2183%2520ANOACORDAO%253A2022%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520)

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário:** 18ª edição. Rio de Janeiro,  
Editora Renovar, 2011.

VARGAS, Mateus; FERREIRA, Flávio. *TCU recua e libera obras da Codevasf em que políticos  
indicam até tipo de asfalto.* Folha de S. Paulo, 14/06/2022.

VAZQUEZ, Rafael & PIMENTA, Guilherme. *Subvenção para custeio é 'vergonha', diz Haddad.*  
Valor Econômico, 05/04/2023, p. A4.