

## Balanço de 2023: novas regras e velhos desafios para a estabilidade fiscal da União<sup>1</sup>

Eduardo Nogueira

*As novas regras fiscais terão que responder aos velhos desafios da estabilidade fiscal, que comprometeram a credibilidade tanto da LRF quanto do teto de gastos: rigidez orçamentária, crescentes demandas sociais, e ampliação dos gastos obrigatórios e das emendas parlamentares. Além disso, o horizonte macroeconômico aparenta não ser tão positivo quanto desejado, tornando 2024, e os anos seguintes, bastante desafiadores para a condução da política fiscal. A grande questão que se coloca é como vão ser enfrentadas as eventuais adversidades, se porventura vierem a se concretizar.*

### Antecedentes

O comportamento da política fiscal no ano de 2023 começou a ser desenhado ainda no final do ano anterior, com a construção da denominada “Proposta de Emenda Constitucional (PEC) da Transição”, mas os problemas e desafios que a norma fiscal buscou enfrentar já acompanham o país há várias décadas. Antes de detalhar os principais pontos do instrumento e seus impactos esperados para os próximos anos é preciso lembrar o contexto fiscal do Brasil.

As regras fiscais<sup>2</sup> são estabelecidas para prevenir excessos e assegurar a viabilidade da dívida pública. Embora existam circunstâncias extraordinárias que justifiquem desvios temporários destas regras, tais exceções devem ser fundamentadas em fatos concretos e acompanhadas de medidas para reequilibrar as finanças públicas ao longo do tempo.

As regras fiscais orientam o comportamento dos agentes políticos e controlam a tendência de aumento da dívida. Na ausência de tais regras, a expansão dos gastos se tornariam insustentáveis, desequilibrando as finanças públicas e distribuindo de maneira injusta os benefícios e ônus do endividamento entre as gerações. Essas regras e princípios são projetados para equilibrar as crescentes demandas sociais com as capacidades tributárias e financeiras do Estado.

Superada a questão da inflação, o desequilíbrio fiscal se mostrava como um dos principais problemas a serem enfrentados pelo Brasil no final do milênio passado. A principal preocupação residia na falta de diretrizes claras para lidar com o aumento da dívida nos próximos anos.

Neste contexto surgiu a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>3</sup> (LRF), norma que estabeleceu o conteúdo de gestão fiscal responsável, que requer planejamento, controle e transparência para evitar riscos e corrigir desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas.

A objetivo era estabelecer um conjunto de regras estruturantes e permanentes a fim de assentar bases estáveis para o crescimento. A meta de resultado primário foi a principal regra fiscal a ser perseguida pelo governo, mas sua credibilidade foi abalada devido a alterações, abatimentos, exceções e a adoção de metas incompatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.

<sup>1</sup> Acesse o relatório completo por aqui: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2024/janeiro/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-jan-2024>.

<sup>2</sup> Diversos autores discutem a melhor forma de se estabelecer regras com o objetivo de promover um ambiente fiscal que crie as condições para garantir a sustentabilidade da dívida pública e a evolução em seus desenhos a partir de experiências em contextos temporais, macroeconômicos e institucionais diversos. Como exemplo, cita-se dois textos para discussão (TD) publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional: TD nº 31/2019: Regras Fiscais: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro (<http://tinyurl.com/brasil-stn-td-31-2019>) e TD nº 35/2022: Reforma do Arcabouço de Regras Fiscais Brasileiro: Reforçando o Limite de Despesa e o Planejamento Fiscal (<http://tinyurl.com/brasil-stn-td-35-2022>) e o Estudo Técnico (ET) nº 03/2023: Regras e mecanismos de ajuste fiscal – Análise comparativa das normas fiscais vigentes no país (<http://tinyurl.com/cd-conof-et03-2023>) publicado pela Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados.

<sup>3</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/lrf-brasil>.

Em vias de completar 24 anos, a LRF gozou de relativa estabilidade na primeira metade de vigência, com apenas uma alteração legislativa, promovida pela Lei Complementar (LC) nº 131/2009<sup>4</sup> – que buscou ampliar os dispositivos de transparência fiscal – e uma alteração judicial, pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2238/2000<sup>5</sup>.

No período seguinte o histórico mudou completamente, tendo a LRF sofrido oito alterações legislativas (LC nº 156/2016<sup>6</sup>, nº 159/2017<sup>7</sup>, nº 164/2018<sup>8</sup>, nº 173/2020<sup>9</sup>, nº 177/2021<sup>10</sup>, nº 178/2021<sup>11</sup>, nº 195/2022<sup>12</sup> e nº 200/2023<sup>13</sup>) e três judiciais (ADI nº 2324/2000<sup>14</sup> – julgada em 2019, nº 6357/2020<sup>15</sup> e nº 6533/2020<sup>16</sup>), a maioria no sentido de flexibilizar as regras fiscais existentes. O aumento da frequência das alterações podem indicar que os mecanismos originais apresentavam relativa incapacidade de lidar com demandas sociais enfrentadas no período.

O ano de 2014 marcou o primeiro resultado primário negativo para a União desde o início da vigência da LRF, série que só foi parcialmente quebrada em 2022, devendo os exercícios de 2023 e 2024 (se confirmadas as previsões) manter-se no campo dos deficits primários.

### Novo Regime Fiscal (NRG) - Teto de Gastos

A regra do teto de gastos surgiu no contexto da crise fiscal<sup>17</sup> por que passavam os entes da federação no biênio 2015-16. O menor ritmo de crescimento das receitas impunha a necessidade de se controlar o ritmo das despesas, de modo a garantir a sustentabilidade das contas públicas no longo prazo

A nova mecânica seria de que a restrição de despesas geraria um reequilíbrio das contas públicas, impediria o crescimento exagerado da dívida pública, diminuiria o risco de investir no país, levaria a uma queda dos juros brasileiros, restauraria a confiança do setor privado no Brasil e atrairia investimentos estrangeiros.

O histórico de constantes alterações<sup>18</sup> das metas de resultado primário ao longo dos exercícios, para que as regras da LRF fossem cumpridas formalmente, sem que fossem gerados resultados primários capazes de estabilizar a dívida, começou a minar a credibilidade da norma. Havia a crença de que uma lei complementar não traria a necessária credibilidade ao novo normativo e que era preciso constitucionalizar uma nova regra fiscal. Nesse sentido, foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016<sup>19</sup>, designada formalmente como Novo Regime Fiscal (NRF) e conhecida como “Emenda do Teto de Gastos”.

A regra do Teto de Gastos, que entrou em vigor em 2017 para reverter os deficits primários e estabilizar a política fiscal pelos próximos 20 anos – até 2036, com uma revisão inicialmente prevista para 2026 –, ganhou credibilidade inicial, mas sofreu várias alterações em pouco tempo, o que levou ao questionamento<sup>20</sup> de sua eficácia a longo prazo, culminando com a sua revogação sete anos após a sua criação.

Inicialmente o Teto de Gastos contava com quatro despesas ressalvadas: 1) transferências constitucionais relativas: i) à repartição de recursos arrecadados a título de participação no resultado e de compensação financeira referentes à

<sup>4</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-lcp131>.

<sup>5</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-stf-adi2238>.

<sup>6</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-lcp-156>.

<sup>7</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-lcp-159>.

<sup>8</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-lcp-164>.

<sup>9</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-lcp-173>.

<sup>10</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-lcp-177>.

<sup>11</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-lcp-178>.

<sup>12</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-lcp-195>.

<sup>13</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-lcp-200>.

<sup>14</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-stf-adi2324>.

<sup>15</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-stf-adi6357>.

<sup>16</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-stf-adi6533>.

<sup>17</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-mf-teto-gastos-gradual>.

<sup>18</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/fgv-ibre-21ano-smeta-primario>.

<sup>19</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-emc95>.

<sup>20</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-senado-conleg-td311>.

produção de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais; ii) à repartição de impostos; iii) à repartição da contribuição do salário-educação; iv) ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF); e v) à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); 2) decorrentes da abertura de créditos extraordinários; 3) não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e 4) com o aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

De maneira geral, a regra original do teto era alinhada com critérios objetivos do ponto de vista técnico-fiscal<sup>21</sup>, quais sejam: a) despesas que decorrem de repartição de receitas que pertencem a outros entes; b) despesas neutras do ponto de vista fiscal; c) despesas imprevisíveis, urgentes e relevantes, abertas por crédito extraordinário; e, d) despesas sazonais da Justiça Eleitoral. A única exceção relevante era a questão de aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Guardadas as devidas proporções, o Teto de Gastos teve uma dinâmica parecida com a LRF. Na primeira metade da sua curta existência sofreu apenas uma alteração:

1) EC nº 102/2019<sup>22</sup> – que excluiu as transferências aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões relativos aos volumes excedentes de petróleo na área do contrato de cessão onerosa celebrado com a Petrobrás, bem como a despesa para a União decorrente da revisão do referido contrato – no montante de R\$ 74,8 bilhões (art. nº 107, § 6º, V, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT).

Entretanto, quando pressionado pelas demandas sociais, inicialmente causadas pela pandemia de Covid-19 e depois sob os mais diversos argumentos, foram introduzidas diversas alterações ao teto:

2) EC nº 108/2020 (PEC do Fundeb Permanente)<sup>23</sup> – alterou a remissão ao dispositivo permanente do Fundeb (art. nº 107, §6º, I, ADCT), que ampliou o patamar da complementação da União ao Fundeb de 10% para 23% em 6 anos;

3) EC nº 109/2021 (PEC Emergencial)<sup>24</sup>: i) alterou o gatilho para aplicação de medidas de contenção de aumentos de despesa obrigatória, que passou a ser o atingimento da proporção de 95% entre despesa obrigatória primária versus despesa primária total sujeita ao teto (art. 109, ADCT), e ii) autorizou que despesas com auxílio emergencial de até R\$ 44 bilhões fossem excluídas do teto;

4) EC nº 113/2021 (PEC da atualização do Teto de Gastos)<sup>25</sup>: i) alterou a metodologia de correção dos limites de despesa primária, os quais passam a considerar o IPCA projetado no exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária (art. 107, § 1º, II, ADCT), ii) majorou o limite destinado exclusivamente a despesas de vacinação contra a Covid-19 ou ações emergenciais em até R\$ 15 bilhões para o exercício de 2021, e iii) revogou a possibilidade de alteração no método de correção do teto dos gastos, anteriormente prevista para 2026 (art. nº 108, ADCT);

5) EC nº 114/2021 (PEC dos Precatórios/Paralela)<sup>26</sup>: i) limitou, até o final de 2026, as despesas com sentenças judiciais de que trata o art. 100 da Constituição, as quais não podem ultrapassar a despesa paga com essa finalidade em 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigida pelo IPCA (art. 107-A, ADCT) – o espaço fiscal da PEC dos precatórios foi de R\$ 43,5 bilhões em 2022<sup>27</sup>, e ii) excluiu os encontros de contas previstos nos §§ 11 (faculta ao credor a oferta de créditos líquidos e certos que originalmente são próprios ou adquiridos de terceiros reconhecidos pelo ente federativo ou por decisão judicial transitada em julgado) e 21 (autoriza a União a utilizar valores objeto de sentenças transitadas em julgado devidos a pessoa jurídica de direito público para amortizar dívidas, vencidas ou vincendas) do art. nº 100 da Constituição do teto de gastos;

<sup>21</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-cd-conle-conof-02-2023>.

<sup>22</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-emc102>.

<sup>23</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-emc108>.

<sup>24</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-emc109>.

<sup>25</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-emc113>.

<sup>26</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-emc114>.

<sup>27</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/ifi-raf60>.

6) EC nº 123/2022 (PEC do Estado de Emergência)<sup>28</sup>: i) criou o estado de emergência<sup>29</sup> (elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, etc.) com despesas podendo ser atendidas por meio de crédito extraordinário (não sujeitas ao teto) e sem compensação, e ii) autorizou criação e a expansão de uma série de benefícios, destacando-se o Programa Auxílio-Brasil (R\$ 26 bilhões), vale-gás (R\$ 1,05 bilhão), auxílios aos caminhoneiros e taxistas (R\$ 5,4 bilhões), transporte coletivo para idosos (R\$ 2,5 bilhões) e compensação aos estados produtores e distribuidores de etanol (R\$ 3,8 bilhões) (valor total da EC nº 123/2022: 41,25 bilhões);

7) EC nº 126/2022 (PEC da Transição)<sup>30</sup> ressaltou<sup>31</sup>: i) despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas custeadas com recursos de doações, bem como despesas com projetos custeados com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em função de desastres ambientais, ii) despesas das instituições federais de ensino e das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação custeadas com receitas próprias, de doações ou de convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com os demais entes da Federação ou entidades privadas, iii) despesas custeadas com recursos oriundos de transferências dos demais entes da Federação para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia, e iv) despesas com investimentos em montante que corresponda ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária (limitadas a 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021 – R\$ 22,9 bilhões); e

8) EC nº 127/2022 (PEC do Piso Salarial da Enfermagem)<sup>32</sup> – ressaltou despesas correntes ou transferências aos fundos de saúde, destinadas ao pagamento de despesas com pessoal para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira.

Desta forma, elevou-se a regra do teto de gastos ao comando constitucional<sup>33</sup> para que a norma fosse mais duradoura e previsível, o que não impediu a aprovação de emendas constitucionais que flexibilizaram a legislação fiscal – o que inicialmente se justificou no período crítico e absolutamente imprevisível decorrente do advento da pandemia de Covid-19 – passou a ser utilizada como o caminho mais curto para excetuar despesas das metas de resultado e aumentar despesas sem o ônus da identificação da fonte de custeio (aumento de receita ou redução de despesa), mesmo em contexto de seguidos deficits primários.

O resultado dessas exceções foi brevemente discutido no último Relatório de Acompanhamento Fiscal da IFI<sup>34</sup>, mas em termos gerais, tem-se que as exceções ao cumprimento da meta fiscal em 2023 devem ser os mais elevados da última década.

### EC da Transição (PEC nº 32/2022 – EC nº 126/2022)

O atual governo eleito em 2022 não compartilha do diagnóstico de que o principal problema fiscal brasileiro seja o gasto<sup>35</sup>, mas sim a arrecadação pública, que pode ser expandida por meio da eliminação de subsídios e da ampliação da base tributável, eliminação distorções que tornam o sistema tributário regressivo.

Tendo em vista que a nova orientação da política fiscal era incompatível com as normas fiscais vigentes e que o programa que o novo governo queria colocar em prática não cabia no orçamento de 2023, se mostrou necessária a elaboração de uma PEC para reorientar as regras fiscais, visto que a EC do Teto de Gastos e a alterações posteriores haviam elevado várias regras fiscais para a Constituição.

De certa forma, a nova política fiscal é uma volta ao adotado no período de 2003 até meados de 2016, com foco no aumento da arrecadação, com a finalidade de expandir gastos e investimentos públicos, que devem servir para recompor

<sup>28</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-emc123>.

<sup>29</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/j993hc3h>.

<sup>30</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-emc126>.

<sup>31</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/yc4a2hcw>.

<sup>32</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-emc127>.

<sup>33</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/2p9a3pt4>.

<sup>34</sup> Acesse o RAF nº 83, página 17, em: (<http://tinyurl.com/ifi-brasil-raf-83>).

<sup>35</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/2tacm753>

políticas públicas e para estimular o consumo e o investimento público e privado, a fim de propiciar o continuado crescimento econômico.

A primeira versão da PEC<sup>36</sup> previa retirar todo o valor do Auxílio Brasil (renomeado novamente para Bolsa Família) e do Auxílio Gás da regra do teto de gastos e da “regra de ouro” por quatro anos. O relator da PEC no Senado Federal mudou a fórmula para um valor fixo que abrangia várias despesas e reduziu o prazo da excepcionalidade para dois anos. O valor proposto inicialmente era de R\$ 175 bilhões e, durante os debates no Senado, chegou a R\$ 145 bilhões do orçamento de 2023 fora das metas fiscais e da “regra de ouro”. Posteriormente a Câmara dos Deputados encurtou o prazo para abranger apenas o exercício.

A emenda não direcionava os recursos diretamente, mas permitiu que R\$ 70 bilhões fossem destinados ao Bolsa Família, a fim de manter o valor do benefício em R\$ 600 por mês (valor que era pago em 2022, mas que não poderia continuar sendo suportado após o fim do período emergencial), mais uma parcela adicional de R\$ 150 para cada criança de até seis anos em todos os grupos familiares atendidos pelo programa.

O valor adicional complementou o montante já constante do orçamento, que daria para pagar um benefício de R\$ 405. Outros R\$ 75 bilhões, segundo o relator do orçamento 2023, deveriam ir para despesas como políticas de saúde (R\$ 16,6 bilhões), entre elas o programa Farmácia Popular e o aumento real do salário mínimo (R\$ 6,8 bilhões) e R\$ 2,8 bilhões para reajuste salarial de servidores do Poder Executivo<sup>37</sup>. Ações diretamente voltadas a políticas públicas para mulheres, como combate à violência doméstica e familiar também seriam beneficiadas com o uso dessa margem aberta.

O argumento<sup>38</sup> utilizado para defender as medidas era que buscava-se garantir à população economicamente menos favorecida um maior bem-estar durante os momentos de transição. Eventuais críticas pelo afrouxamento das regras fiscais foram mitigadas pela redução do volume de recursos e do prazo de validade de algumas das exceções.

Outras alterações não ligadas à concessão ou ampliação de benefícios sociais também foram realizadas. Em decorrência do acordo<sup>39</sup> entre as lideranças partidárias e o governo eleito, para alocar os recursos das emendas de relator-geral do Orçamento 2023, consideradas inconstitucionais<sup>40</sup> pelo Supremo Tribunal Federal (STF), os recursos foram divididos entre emendas individuais dos parlamentares e programações de execução discricionária pelo Executivo (de execução não obrigatória). Segundo o texto aprovado, o relator-geral poderia apresentar até R\$ 9,85 bilhões em emendas para políticas públicas (50,77% dos R\$ 19,4 bilhões das emendas de relator consideradas inconstitucionais pelo STF). A outra metade foi direcionada para emendas individuais, que passam de R\$ 11,7 bilhões em 2023 (R\$ 19,7 milhões por parlamentar) para cerca de R\$ 21 bilhões.

Além da ampliação para o exercício de 2023, o valor global das emendas individuais foi permanentemente aumentado, de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União para 2% da RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA). Também foi elevado de 0,6% para 1% da RCL o valor de despesas inscritas em restos a pagar que podem ser consideradas como execução das emendas individuais. A divisão também deixou de ser igualitária entre senadores e deputados<sup>41</sup>. De 2023 em diante, a Câmara ficará com 77,5% do valor global das emendas individuais; e o Senado, com 22,5% (os senadores representam 13,64% dos parlamentares).

A emenda da transição também deixou de fora do teto de gastos despesas custeadas com receitas próprias ou doações para certas finalidades (cerca de R\$ 1 bilhão). A ideia é evitar que essas receitas sejam contingenciadas para cumprir o teto de gastos, já que o aumento de receitas obtido dessa forma não implica em igual aumento de limite de despesas (essas despesas foram detalhadas no tópico anterior sobre o teto de gastos). Na versão final foi excluída a exceção dada às despesas de projetos de investimento em infraestrutura de transporte com recursos captados junto a organismos multilaterais que constava da versão inicial.

<sup>36</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-cn-pec32-2022>.

<sup>37</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/5n732w5z>.

<sup>38</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/mydjrenj>.

<sup>39</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/3u4tm3dy>.

<sup>40</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/yc67bhb9>.

<sup>41</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/bdf5r2ka>.

Também permitiu ao governo incorporar, para gastos em investimentos e por fora do teto de gastos, recursos não sacados dos antigos fundos do PIS/Pasep vinculados a trabalhadores com carteira assinada entre 1971 e 1988 e não reclamados por prazo superior a 20 anos (R\$ 26 bilhões), mas trabalhadores ou beneficiários ainda poderão solicitá-los à União no prazo de até 5 anos.

Consideradas todas as exclusões do teto de gastos, a Emenda da Transição sinalizou<sup>42</sup> uma expansão do deficit primário de cerca de 0,6% para 2,4% do Produto interno bruto (PIB), ou seja, de cerca de R\$ 65,9 bilhões, conforme proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023<sup>43</sup> para R\$ 237,3 bilhões, sendo R\$ 171,4 bilhões (145 + 1 + 25,4) adicionais sem fonte de custeio indicada.

A emenda também prorrogou, de 31/12/2023 para 31/12/2024, o prazo final da Desvinculação de Receitas da União (DRU) de 30% da arrecadação de contribuições sociais, de contribuições de intervenção no domínio econômico e de taxas, permitindo o uso desses recursos em outras finalidades.

Por fim, a emenda determinou que o presidente da República encaminhasse ao Congresso Nacional, até 31/8/2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir um novo regime fiscal “sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico” (EC nº 126/2022, art. 6º).

A emenda especificou que, após a sanção do projeto, oito artigos do ADCT sobre o teto seriam revogados. Esses artigos tratavam das regras gerais do teto; dos limites de gastos para cada Poder e órgão da União; das restrições adicionais a despesas com pessoal, limite de aumento de despesas obrigatórias, se a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total for superior a 95%; do piso diferente para gastos constitucionais obrigatórios em saúde e educação públicas; da correção do valor global de emendas parlamentares pelo IPCA; da suspensão de tramitação no Legislativo de proposta para análise de sua compatibilidade com o teto de gastos; e da desobrigação do governo de pagamento futuro de despesas adiadas pela aplicação do teto.

### Novo Arcabouço Fiscal (NAF) - Regime Fiscal Sustentável (RFS)

Em atendimento ao comando do art. 6º da Emenda da Transição, o governo encaminhou o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 93/2023<sup>44</sup>, transformado na LC nº 200/2023. O novo regime busca garantir a sustentabilidade fiscal de médio e longo prazo, mas com flexibilidade para se adequar a diferentes ciclos econômicos.

A IFI elaborou a Nota Técnica (NT) nº 52<sup>45</sup> “Novo arcabouço fiscal: Análise do texto substitutivo ao PLP nº 93, de 2023” com o objetivo explicar os detalhes da nova regra fiscal que visa substituir o atual teto de gastos e as alterações realizadas na Câmara dos Deputados, abordando os seguintes tópicos: a nova sistemática para as metas de resultado primário, o novo arcabouço fiscal para o controle do crescimento real das despesas, os mecanismos para a preservação dos investimentos públicos e as alterações no FCDF e concluiu que a proposta de novo arcabouço fiscal compromete a transparência fiscal, uma vez que é extremamente complexa e dependente, em grande medida, da geração de receitas, as quais, até o momento, eram incertas.

Algumas alterações foram realizadas na versão final do texto após a análise da IFI, mas de maneira geral, o núcleo do permaneceu o mesmo. O novo arcabouço fiscal estabelece dois parâmetros para a expansão da despesa primária. Em primeiro lugar, define-se um aumento máximo real, situado entre 0,6% e 2,5% ao ano. Em segundo lugar, dentro desse intervalo inicial, estabelece-se um limite vinculado ao crescimento da despesa primária, o qual não pode exceder 70% ou 50% da variação real da receita, dependendo do alcance da meta de resultado primário no ano anterior (gatilhos automáticos). Quanto maior (menor) for o crescimento da receita real, o crescimento real da despesa se aproximará do limite superior (inferior) de 2,5% (0,6%).

---

<sup>42</sup> O efetivo deficit primário depende da execução orçamentária e financeira do exercício. A LOA 2023 apresentava um deficit primário do Governo Central projetado para R\$ 228,1 bilhões (<http://tinyurl.com/brasil-decreto-11415>). Com a revisão das estimativas de receitas e despesas do 5º bimestre de 2023, o deficit primário para o ano encontrava-se estimado em R\$ 172,4 bilhões (<http://tinyurl.com/brasil-decreto-11811>).

<sup>43</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-cmo-pldo-2023>.

<sup>44</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-cn-plp-93-2023>.

<sup>45</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/ifi-brasil-nt-52>.

A conjunção desses dois intervalos resulta em um regime de limite duplo para o crescimento das despesas, com o objetivo de proporcionar a capacidade de ajustar-se a cenários de retração ou expansão econômica, a fim de efetivar uma política fiscal anticíclica. Além dos limites para o crescimento da despesa real, são implementadas medidas de ajuste em caso de descumprimento da meta de resultado primário.

Essas medidas incluem contingenciamento de despesas discricionárias (que continua obrigatório, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública – 75% do valor das despesas discricionárias autorizado na LOA) durante a execução do orçamento e restrições ao aumento de despesas obrigatórias (quando verificado, no exercício anterior, que a proporção da despesa primária obrigatória em relação à despesa primária total foi superior a 95%) e à criação de novas renúncias tributárias. O governo tentou manter o contingenciamento facultativo, sob o argumento de que a mudança evitaria a descontinuidade de políticas importantes por conta de frustrações às vezes pontuais de receitas, mas a redação final manteve o contingenciamento, porém com mais ressalvas que o modelo atual.

Em relação às metas, a lei estabelece que a meta fiscal será fixada na LDO, com intervalos de tolerância de 0,25% do PIB, para mais ou para menos. A LDO também terá que trazer projeção do regime fiscal de médio prazo para o país e demonstrar o efeito esperado na trajetória da dívida pública.

O governo também buscou preservar os investimentos públicos, que normalmente são os mais prejudicados pelos contingenciamentos. Assim, foi estabelecido um limite mínimo para programação no projeto e na lei orçamentária, correspondente a 0,6% do PIB (art. nº 10). Além disso, 70% do excedente de resultado primário apurado no exercício anterior em relação ao limite superior do intervalo de tolerância da meta pode ser direcionado para a expansão dos investimentos, acima do limite do Executivo, desde que observada a meta definida para o exercício financeiro (art. 9º).

De forma semelhante à versão final do “Teto de Gastos” o RFS já apresenta, de largada, um rol alongado de despesas excluídas da incidência do limite (relacionadas no art. nº 3º, § 2º), que incluem: transferências constitucionais, créditos extraordinários, despesas de valores custeados com doações ou recursos de acordos judiciais/extrajudiciais, despesas das universidades públicas federais e outros entes com ensino e inovação, transferências para obras e serviços de engenharia, realização de eleições, determinados precatórios, recursos de concessão florestal repassados a estados e municípios, repasse de 20% de alienação de imóveis. A redação original do artigo apresentada na proposta do governo continha mais exceções (treze ao todo).

A norma também promoveu alterações na LRF, nos dispositivos que tratam da LDO e do Anexo de Metas Fiscais (AMF) da LDO, como por exemplo: ampliação das metas anuais da LDO de dois para três exercícios seguintes; e apresentação do marco fiscal de médio prazo; do efeito esperado e a compatibilidade, no período de dez anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública; dos intervalos de tolerância para verificação do cumprimento das metas anuais de resultado primário, convertido em valores correntes, de menos 0,25 p.p. e de mais 0,25 p.p. do PIB previsto no respectivo projeto de LDO; e da estimativa do impacto fiscal, quando couber, das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas.

Outro ponto importante foi a proibição da LDO dispor sobre nova exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social. O parágrafo foi vetado pelo Presidente da República, mas o veto foi derrubado<sup>46</sup> e mantido o texto original aprovado pelo Congresso Nacional.

### Balanço de 2023 e perspectivas para 2024 e adiante

O ano de 2023 começou com grandes desafios no âmbito da política fiscal. As novas regras fiscais terão que responder aos velhos desafios da estabilidade fiscal, que comprometeram a credibilidade tanto da LRF quanto o teto de gastos: rigidez orçamentária, crescentes demandas sociais e ampliação dos gastos obrigatórios e das emendas parlamentares.

---

<sup>46</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/fbyvvpse>.

Conforme visto, a emenda da transição conduziu a política fiscal de forma expansionista. O Brasil caminhou de um superavit primário de R\$ 54,1 bilhões em 2022 para um deficit primário provável de R\$ 233,3 bilhões (com pagamento integral de precatórios anteriores represados e com pagamento adiantado de algumas despesas de 2024 e 2025), registrado mesmo com o desempenho da economia no ano tendo superado expectativas<sup>47</sup>.

Trata-se de um mergulho de praticamente 3 p.p. do PIB, de um ano para o outro, que aumenta a pressão para os anos seguintes, principalmente por meio do canal de expansão das despesas obrigatórias ou das despesas discricionárias com forte apelo social e de difícil reversão. O desafio fica ainda maior considerando as aparentes intenções de recompor e expandir despesas voltadas a diversos programas<sup>48</sup>.

Foi instituído um novo arcabouço fiscal que deveria reverter o deficit inicial, ancorar as expectativas e conduzir a trajetória da dívida pública, evidenciando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao PIB. Tirou-se o foco exclusivo das despesas e passou-se a defender o equilíbrio entre receitas e despesas, a fim de tornar sustentável o regime fiscal.

Governo e Congresso não apresentaram uma linha de política fiscal expansionista ou contracionista claramente definida. O governo estava mais preocupado com a recomposição da receita pública, apresentando diversas medidas nessa linha<sup>49</sup>, e o Congresso Nacional um pouco menos, como no caso da desoneração da folha de pagamentos<sup>50</sup> e da ampliação das exceções à reforma tributária<sup>51</sup>. Em contrapartida, o Congresso endureceu algumas regras relativas à execução de despesas apresentadas pelo governo na EC da transição e no RFS, embora tenha aumentado algumas outras, como no caso do aumento do montante destinado às emendas parlamentares e do fundo eleitoral<sup>52</sup>.

Mesmo que as metas para 2024/2026 sejam cumpridas<sup>53</sup> (respectivamente zero e superavit de 0,5% e 1% do PIB<sup>54</sup>), o RFS poderá não será capaz de estabilizar a trajetória da dívida<sup>55</sup>, a menos que o crescimento econômico continue surpreendendo positivamente nos próximos anos, conforme esperado pelo governo (que projeta parâmetros melhores que a expectativa do mercado<sup>56</sup>). Além disso, pairam dúvidas sobre a capacidade do governo expandir as receitas de forma recorrente<sup>57</sup> a fim de se desobrigar de um esforço adicional na contenção de despesas, principalmente diante de um panorama macroeconômico que, até o momento, não se mostra tão positivo em 2024 e nos anos seguintes.

O caminho adotado anteriormente, de contínuas modificações nas regras fiscais se deparados com dificuldades, poderá levar o arcabouço fiscal para o mesmo destino de comprometimento da credibilidade sofrido pelas anteriores. Uma diferença importante do RFS, no entanto, é que a norma é mais flexível que as demais, e o descumprimento da meta, por si só, não é motivo para perda de credibilidade do arcabouço fiscal.

Existe a alternativa de enfrentar as consequências que foram desenhadas previstas. De forma semelhante como ocorre com a condução da política monetária, mais importante que o descumprimento das metas em si é a resposta que é dada pelo condutor da política econômica. A grande questão que se coloca é como vão ser enfrentadas as eventuais adversidades, se porventura vierem a se concretizar.

---

<sup>47</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/37pkx2xu>.

<sup>48</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/mrdxzvjv>.

<sup>49</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/bdcp3rka>.

<sup>50</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/4tzaraa7>.

<sup>51</sup> Disponível em: Disponível em: <http://tinyurl.com/hbwbywww>.

<sup>52</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/2p9tmcet>.

<sup>53</sup> Utilizando-se as bandas e exceções disponíveis, e dependendo do comportamento dos parâmetros macroeconômicos.

<sup>54</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/mry7zmu8>.

<sup>55</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-cn-conof-nt-4-2023>.

<sup>56</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-cn-nt-conjunta-02-2023>.

<sup>57</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/bdj55nhz>.