

Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais

Márcia Rodrigues Moura
Consultora de Orçamento
Arthur F.F. Kronenberger
Analista Legislativo

AVALIAÇÃO DO NOVO ARCABOUÇO FISCAL

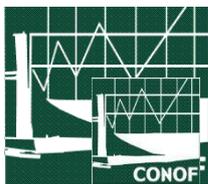
Aspectos Fiscais do PLP Nº 93, DE 2023

Nota Técnica 4/23
(27 de Abril)

SUMÁRIO

I – REGIME FISCAL SUSTENTÁVEL (PLP 93/23)	2
II – EMENDA CONSTITUCIONAL 95/16 E O TETO DE GASTOS.....	9
III – TRAJETÓRIA DA DÍVIDA.....	13
IV – SIMULAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS E COMPATIBILIDADE COM O RESULTADO ESPERADO DO ARCABOUÇO FISCAL	14

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

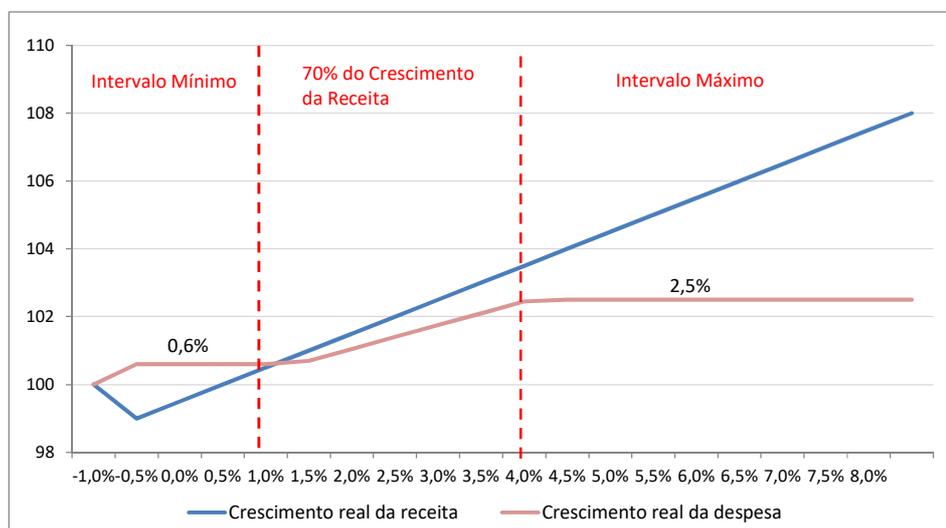


I – REGIME FISCAL SUSTENTÁVEL (PLP 93/23)

- 1) **Nova regra fiscal** O Projeto de Lei Complementar nº 93 (PLP 93/23), conhecido como novo arcabouço fiscal, instituirá o regime fiscal sustentável em substituição ao teto de gastos primários previsto na Emenda Constitucional nº 95, de 2016.
- 2) **Limites de gastos** O novo regime mantém limites anuais de gastos individualizados por poder e órgão, mas permite que os mesmos tenham crescimento acima da inflação dentro de um intervalo restrito. Para os exercícios de 2024 a 2027, o crescimento real anual será de no mínimo 0,6% e do no máximo 2,5%, limitado a 70% do crescimento real da receita¹.
- 3) Para os exercícios futuros, o mecanismo de variação real da despesa será estabelecido nas Leis de Diretrizes Orçamentárias apresentadas no primeiro ano de cada legislatura, as quais disciplinarão intervalos mínimo e máximo para correção real da despesa, limitado o crescimento a proporção do crescimento real da receita. Em caso de descumprimento do resultado primário, a correção real máxima da despesa será reduzida.
- 4) O arcabouço inova ao permitir algum crescimento real da despesa e ainda garantir que no médio prazo haverá ajustamento fiscal, visto que as despesas crescerão abaixo das receitas. Quanto maior o crescimento das receitas, mais rápido será a redução do endividamento e mais factível a administração das demandas por gastos públicos. Em caso de crescimento real baixo ou nulo da receita, o novo regime fiscal limitará as despesas à variação do IPCA mais o intervalo mínimo de correção. Para o período de 2024 a 2027, qualquer crescimento real da receita abaixo de 0,85%, inclusive em caso de queda, permitirá que as despesas cresçam 0,6% real. Crescimento da receita entre 0,85% e 3,6%, permitirá que as despesas cresçam 70% do apurado. Com crescimento real da receita acima de 3,6% as despesas crescerão no máximo 2,5%.

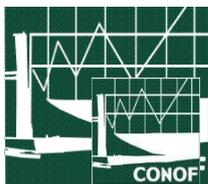
¹ Percentual reduzido a 50% em caso de descumprimento da meta de resultado primário.

Gráfico 1 – Intervalos de Crescimento Real da Despesa



- 5) **Componente anticíclico** O intervalo máximo para o crescimento real das despesas impede que situações conjunturais favoráveis levem a aumentos exagerados do gasto. De outro lado, a despesa ainda poderá ter pequeno crescimento real em momentos de retração econômica. Com a defasagem entre apuração de índice da receita e aplicação na despesa pode-se conceder aumento de gastos em momento de queda de arrecadação, com dificuldades adicionais para cumprimento da meta primária na ausência de contingenciamentos.
- 6) **Defasagem na aplicação das variações** O ganho real no limite da despesa em um ano dependerá do desempenho da arrecadação efetiva no período de doze meses encerrados em junho do ano anterior a que se referir o orçamento. Se descumprido o resultado primário do ano anterior², o crescimento real deverá ser reduzido se já não estiver no mínimo permitido. O PLP 93/23 não explicita quando se dará este ajuste.
- 7) O índice de correção inflacionária, medido pelo IPCA, será o apurado de janeiro a junho e o estimado de julho a dezembro. Eventual diferença entre estimativa e realizado será ajustada nos limites do exercício subsequente. Se houver subestimativa da inflação, no entanto, despesas relevantes como benefícios previdenciários precisarão ser suplementadas dentro do próprio exercício.

² Para os anos de 2024 a 2027 o intervalo inferior está expresso como proporção do PIB, cuja primeira divulgação oficial costuma ocorrer em meados de março.



- 8) Variáveis desconhecidas quando da elaboração da lei orçamentária podem resultar em subestimação ou superestimação de limites de despesas. Para contornar o problema, a edição original da EC 95/16 previa que o IPCA aplicável ao teto de gastos seria aquele apurado em 12 meses encerrados em junho³.
- 9) **Base de projeção da despesa** A base de projeção dos novos limites individualizados será o montante das despesas orçamentárias primárias constantes do autógrafo da lei orçamentária para 2023. Este montante contempla os ajustes aprovados excepcionalmente para 2023 decorrentes da Emenda Constitucional nº 126⁴. A sanção da lei orçamentária de 2023 reduziu as despesas primárias em R\$ 3,4 bilhões em relação ao autógrafo, em razão de vetos ainda não analisados. O teto de gastos atualmente vigente tem como base de projeção as despesas pagas, inclusive os restos a pagar, em 2016.
- 10) A Tabela seguinte estima o novo limite de gastos comparado ao teto de gastos vigente para o orçamento de 2024. O PLP 93/23 permitirá pelo menos⁵ R\$ 130 bilhões a mais de despesas em 2024 do que em 2023. Caso o PLP 93/23 não seja aprovado, o orçamento de 2024 deverá reduzir os gastos primários nominalmente em cerca de R\$ 72,3 bilhões em relação ao permitido em 2023.

³ Expectativas de mercado apontam para IPCA acumulado em 12 meses ao fim de junho próximo a 4%, ao passo que acumulado em dezembro de 2023 seria de 6%.

⁴ A Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, entre outras disposições, permitiu a elevação do limite da despesa primária em R\$ 145 bilhões no exercício financeiro de 2023. A Emenda também autorizou excluir do limite despesas com investimentos (avaliados em cerca de R\$ 22,9 bilhões).

⁵ Supõe correção real da despesa de apenas 0,6%, correspondente ao intervalo mínimo, e IPCA de 5,3%. Base de projeção não leva em conta demais despesas (extra orçamentárias) que afetam o resultado primário.

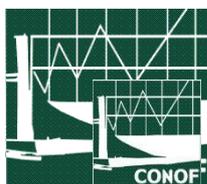


Tabela 1 - Despesas Sujeitas ao Teto de Gastos (EC 95/2016) e Estimativas para 2024

	Limite	Despesas Apuradas		Execução	
		R\$ milhões	% PIB	Abaixo do Limite R\$ mil	
2016	1.222.308,8	1.222.308,8	19,50%	...	
2017	1.309.050,1	1.259.635,1	19,13%	-49.414,96	
2018	1.348.050,1	1.289.119,1	18,41%	-58.931,04	
2019	1.407.512,9	1.373.976,5	18,59%	-33.536,37	
2020	1.454.946,1	1.403.831,3	18,45%	-51.114,85	
2021	1.485.936,4	1.459.326,7	16,40%	-26.609,70	
2022 ⁽²⁾	1.681.196,5	1.642.175,9	16,56%	-39.020,58	
2023 ⁽³⁾	1.945.280,1	...	18,16%	...	
2024	EC 95/16	1.872.978,1	...	16,28%	...
	PLP 93/23 ⁽⁴⁾	2.075.663,3	...	18,05%	...

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional-RTN-jan/23, Banco Central do Brasil, PLDO 2024, PLP 93/23 e Relatórios de avaliação de receitas e despesas e de cumprimento de metas fiscais. Elaboração e estimativas da Consultoria de Orçamento.

⁽¹⁾ Estimativas em itálico

⁽²⁾ Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais - 3º Quadrimestre de 2022.

⁽³⁾ Limite aumentado nos termos da EC 126/22 e de acordo com RARD 1º bimestre 2023.

⁽⁴⁾ PLP 93/23 com aumento real de 0,6% e IPCA de 5,31.

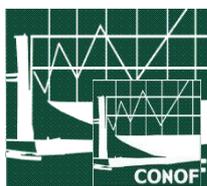
11) **Exclusões do novo limite de gastos** As despesas sujeitas ao novo limite de gastos permanecem praticamente as mesmas em relação à regra atualmente vigente com a adição das seguintes exceções⁶:

- i) Participação de estados e municípios nas concessões florestais e na alienação de imóveis da União; e
- ii) Despesas relativas à cobrança pela gestão dos recursos hídricos da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.

12) Encontro de contas envolvendo ofertas de créditos líquidos e certos e sentenças transitadas em julgado para quitação de débitos junto à União, nos termos dos §11 e §21 do art. 100 da Constituição, não estaria sujeito ao limite de gasto e tampouco será considerada despesa orçamentária.

13) À exclusão das despesas custeadas com receitas próprias, de doações ou de convênios das instituições federais de ensino, junta-se/esclarece-se a exclusão de despesas da mesma natureza das universidades federais e da Ebserh. Por outro lado, a exclusão do limite de gastos das despesas com capitalização de empresas não dependentes fica restrita às empresas de natureza não financeira.

⁶ Exclusão do teto de gastos de despesas com o pagamento do piso da enfermagem e com os precatórios do Fundef e os relacionados ao §20 do art. 100 da Constituição, diferentemente do que constou em versão anterior desta Nota, já estava prevista na Constituição. Ver Emenda Constitucional 114/21 e 127/22.



- 14) A Tabela seguinte apresenta o montante das despesas fora do teto nos anos recentes e o estimado na lei orçamentária de 2023, considerando os critérios da Emenda Constitucional nº 95/26 e as suas alterações.

Tabela 2 - Despesas Não Incluídas no Teto de Gastos (EC 95/2016)

	R\$ milhões	%PIB
2016	263.911,35	4,21
2017	250.627,64	3,81
2018	286.932,43	4,10
2019	356.418,02	4,82
2020	806.681,47	10,60
2021	507.708,83	5,71
2022 ⁽¹⁾	614.207,21	6,19
2023 ⁽²⁾	<i>704.671,67</i>	<i>6,58</i>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Central do Brasil.

Elaboração e estimativas da Consultoria de Orçamento-CD.

⁽¹⁾ Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais

⁽²⁾ Estimativas em itálico. Com alterações da EC 126/23.

- 15) **Limites financeiros x orçamentários** O novo teto de gastos será estabelecido apenas em termos orçamentários, não sendo cogente a sua compatibilização com o limite financeiro apurado para aferição do resultado primário. Na regra atual, limites financeiros e orçamentários devem ser compatíveis. A observância concomitante dos dois limites contribuiu para empoçamento de recursos em anos anteriores e dificuldades operacionais para abertura de créditos. O novo limite também deixa de levar em conta as chamadas demais operações que impactam o resultado primário que são extra orçamentárias. A abertura de créditos será condicionada ao limite de gastos, o pagamento de despesas não.
- 16) **Meta de Resultado Primário** Outro compromisso assumido pelo Novo Arcabouço Fiscal é o estabelecimento de metas primárias na LDO condizentes com trajetória sustentável da dívida. Haverá meta primária para o exercício a que se referir e projeções para os três exercícios seguintes. A meta primária será estabelecida com intervalo de tolerância mínimo e máximo.
- 17) Com a vigência da EC 95/16, as metas de resultado primário continuaram a existir, porém foram estabelecidas com grande folga para cumprimento, sempre com previsão de déficit e, portanto, com expectativa de elevação do endividamento público.

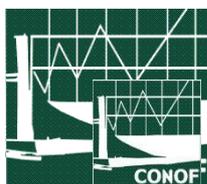


Tabela 3 - Resultado Primário do Governo Central: Metas e Resultados

	LDO	LDO/Meta Ajustada	Realizado	
	R\$ milhões		R\$ milhões	% PIB
2016 ⁽¹⁾	24.000,0	-170.496,0	-159.473,4	-2,54
2017 ⁽²⁾	-139.000,0	-159.000,0	-118.442,2	-1,80
2018 ⁽³⁾	-129.000,0	-159.000,0	-116.167,4	-1,66
2019 ⁽⁴⁾	-139.000,0	...	-88.898,9	-1,20
2020 ⁽⁵⁾	-124.100,0	Não requerida	-745.265,9	-9,79
2021 ⁽⁶⁾	-247.118,2	-326.511,2	-35.872,2	-0,40
2022 ⁽⁷⁾	-170.473,7	-211.020,2	54.946,7	0,55
2023 ⁽⁸⁾	-65.905,8	-210.905,8		

Fontes: Ministério da Fazenda e Banco Central. Estimativas em itálico.

- (1) Lei 13.242, de dezembro de 2015 e 13.291, de maio de 2016
(2) Lei 13.408, de dezembro de 2016 e Lei 13.480, de setembro de 2017
(3) Lei 13.473, de agosto de 2017 e Lei 13.480, de setembro de 2017
(4) Lei 13.707, de agosto de 2018
(5) Lei 13.898, de novembro de 2019 e Lei 13.983, de abril de 2020. Decreto Legislativo nº 6, de 20/3/2020 reconheceu calamidade pública com dispensa para cumprimento da meta primária.
(6) Lei 14.116, de dezembro de 2020 e Lei 14.143, de abril de 2021. Exclusão da meta de ações específicas para o enfrentamento da pandemia (saúde, Pronampe e Auxílio Emergencial). Dedução de até R\$ 44 bilhões pela EC 109/21 e de R\$ 35,4 bilhões de demais ações previstas na alteração da LDO.
(7) Lei 14.194, de agosto de 2021 e Relatório de avaliação de cumprimento de meta do 3º quadrimestre. Deduções da EC 123/22: R\$ 36.479 bilhões.
(8) Lei 14.436, de agosto de 2022 e Emenda Constitucional 126, de dezembro de 2022, excluiu do cômputo da meta de resultado primário R\$ 145 bilhões.

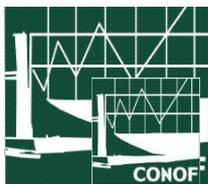
18) **Intervalo de Tolerância para a Meta de Resultado Primário para 2024 a 2027**

O novo arcabouço (PLP 93/23) estabeleceu que no quadriênio o intervalo de tolerância para a meta primária será convertido em valores correntes no equivalente a mais 0,25 p.p. do PIB e menos 0,25 p.p., de acordo com as metas estabelecidas nos respectivos projetos de lei de diretrizes orçamentária.

19) **Meta Primária em 2024** Para 2024, o PLDO 2024 (PLN 4/23) estabeleceu o centro da meta primária em resultado nulo. Será a primeira meta não negativa desde 2016. Com intervalo de tolerância, será considerada cumprida a meta se o resultado primário realizado em 2024 se situar na banda de variação entre -0,25% do PIB e +0,25% do PIB (entre -R\$ 28,8 bilhões e +R\$ 28,8 bilhões). Não há impedimentos de que a meta aprovada na LDO venha ser objeto de alteração legislativa, embora esta possibilidade tenda a ser menos recorrente que no passado, visto que o ajustamento durante o exercício não será mais impositivo.

20) Para 2025 e 2026, a meta indicativa de resultado primário será o equivalente a 0,5% do PIB e a 1% do PIB, respectivamente. Não há igualmente objeções para que as metas indicativas para os três anos seguintes ao ano de referência da LDO sejam alteradas sucessivamente.

21) **Compromisso com a Meta Primária** Ponto controverso é a ausência de impositividade para o cumprimento da meta primária estabelecida. Admite-se

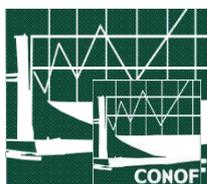


resultado primário abaixo do limite inferior de tolerância⁷ e há negação expressa de responsabilização pelo seu descumprimento⁸. Sem compromisso firme com resultados primários positivos a sustentabilidade da dívida não está garantida.

- 22) A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) determina que as LDOs estabeleçam metas de resultado primário ou nominal e que bimestralmente seja feita avaliação das condições para cumprimento da meta com a adoção obrigatória de limitações orçamentárias e financeiras (contingenciamento), de forma a permitir o atingimento do objetivo. O PLP 93/23 desobriga a União de promover avaliações bimestrais e torna o contingenciamento de dotações uma faculdade.
- 23) Em caso de descumprimento da meta primária, o Presidente da República encaminhará ao Congresso Nacional mensagem, no ano seguinte, com as razões do descumprimento e as medidas de correção.
- 24) **Sustentabilidade da Dívida** O PLP 93/23 relega ao Anexo de Metas Fiscais dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias a definição das metas primárias e a estimativa de seu impacto sobre a trajetória da dívida. O compromisso de estabilização rápida da trajetória da dívida não está expresso no projeto de lei complementar e a flexibilização dos mecanismos de controle do resultado primário pode não contribuir para a formação de expectativas positivas quanto ao desempenho fiscal.
- 25) **Proteção para os Investimentos** O novo regime fiscal estabelece que o montante programado na lei orçamentária de 2023 será o piso para os investimentos públicos nas futuras leis orçamentárias. O valor mínimo será corrigido anualmente pelo IPCA. Dentre os investimentos incluem-se as inversões financeiras destinadas a programas habitacionais.
- 26) Em caso de resultado primário maior que o intervalo superior de tolerância, as despesas de investimento do ano subsequente poderão ser ampliadas até o montante do excesso sem afetar o cômputo da meta de resultado do exercício. Para o período de 2025 a 2028, as dotações autorizadas em excesso para investimentos não serão superiores a R\$ 25 bilhões.
- 27) Estabelecer piso para investimentos sem realizar alterações na estrutura de despesas obrigatórias deixará o custeio da máquina pública, supostamente já bastante contido, como única alternativa para ajustamento da despesa pública.

⁷ O art. 4º, §3º, inciso II dispõe que: "se o resultado primário do Governo Central apurado for menor que o limite inferior do intervalo de tolerância de que trata o inciso II do caput do art. 2º, a variação real das despesas do exercício seguinte deverá ser igual ou inferior ao estabelecido no inciso III do § 1º deste artigo".

⁸ O §6º do art. 7º define que: "O descumprimento da meta de que trata o caput não configura infração a esta Lei Complementar".



28) **Restabelecimento de Outras Vinculações Constitucionais** Com a revogação do teto de gastos de que trata a EC 95/16, ações e serviços públicos de saúde e as emendas individuais e de bancada impositivas voltam a ser atreladas ao desempenho da receita corrente líquida e gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino com o desempenho da receita de impostos. Atualmente, a correção anual dessas despesas esta limitada à variação do IPCA.

II – EMENDA CONSTITUCIONAL 95/16 E O TETO DE GASTOS

29) O teto fiscal vigente pretendia conter as despesas públicas ao montante gasto a preços de 2016. Entre 2009 e 2016, despesas primárias líquidas de repartições constitucionais cresciam, em média, 4,6% ao ano em termos reais. Entre 2016 e 2022 as despesas reduziram o ritmo de crescimento, mais ainda avançaram 1,1% ao ano acima da inflação, a despeito do teto. Enquanto despesas obrigatórias continuaram a crescer, despesas discricionárias, nas quais se incluem os investimentos e o custeio da máquina, caíram significativamente 3,9% ao ano.

Tabela 4 - Despesas Obrigatórias e Discricionárias a Preços Constantes

	R\$ milhões					Variação média real ao ano		
	2009	...	2016	...	2022	2016 / 2009	2022 / 2016	2022 / 2009
	Despesa Primárias Líquida de Repartições	1.269.694,59		1.735.047,62		1.840.136,20	4,6%	1,1%	2,9%
d/q Despesas Obrigatórias	1.112.170,48		1.538.503,51		1.685.368,23	4,7%	1,5%	3,2%
d/q Despesas Discricionárias	157.524,11		196.544,11		154.767,97	3,2%	-3,9%	-0,1%

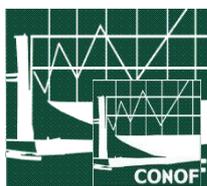
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração da Consultoria de Orçamento.

30) O crescimento das despesas em 2022 teria sido ainda maior se incluísse a integralidade dos gastos obrigatórios contratados, entre os quais: a) despesas com precatórios não pagos⁹; b) reajuste do programa Auxílio Brasil/Bolsa Família não impactado plenamente em doze meses¹⁰; e c) aumento total da complementação do Fundeb¹¹. Outras decisões recentemente tomadas pelo Congresso Nacional exigirão compensações a serem feitas pela União a estados

⁹ Ver Emenda Constitucional nº 114, de 2021. Notícias dão conta de passivo acumulado de mais de R\$ 140 bilhões até 2022. <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/04/heranca-de-bolsonaro-governo-lula-tem-divida-de-r-1417-bilhoes-com-precatorios.ghtml>

¹⁰ Até julho, o valor do Auxílio Brasil correspondia a R\$ 400,00. Com a promulgação da EC nº 126/22, o valor do benefício subiu para R\$ 600,00, sendo pago de agosto a dezembro.

¹¹ A participação da complementação da União no Fundeb passará de 12% no primeiro ano de vigência da emenda para 23% no sexto ano. Ver EC 108, de 2020 em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm



e municípios, como o piso nacional da enfermagem¹² e a redução do ICMS sobre combustíveis e energia elétrica. Por fim, quase todas as categorias de servidores permaneceram sem reajustes por pelos menos quatro anos e a correção prometida acabou adiada¹³.

- 31) **Alterações no teto de gastos** Até 2022 foram aprovadas dez emendas constitucionais com alterações na EC 95/16, sendo parte para permitir ampliação de exceções ou autorizar gastos extraordinários. Sem a aprovação do PLP 93/23 o teto de gastos atual permanecerá vigente e será inevitável edição de décima primeira alteração constitucional para viabilizar o orçamento de 2024.

Tabela 5 - Emenda Constitucional 95 e Alterações

Emenda Constitucional 95 e Alterações

Emenda	Objeto
2016	EC 95 Instituiu o Novo Regime Fiscal e o teto de gastos
2019	EC 100 Torna obrigatória emendas de bancada. A partir do 3º ano correção pelo teto da EC 95
	EC 102 Exclusão do teto de valores arrecadados com leilões de volumes excedentes de petróleo
2020	EC 106 Institui regime extraordinário fiscal para enfrentamento da pandemia
	EC 108 Ampliação do Fundeb com ajuste de redação nas deduções para o teto
2021	EC 109 Pec emergencial. Medidas de ajuste
	EC 113 Alterou período de apuração do IPCA para correção do teto
	EC 114 Pec dos precatórios.
2022	EC 123 Pec "Kamikaze". Estado de emergência por elevação dos preços do petróleo
	EC 126 Pec da Transição. Ampliou em R\$ 145 bilhões o teto de gastos em 2023. Ampliou exclusões do teto
	EC 127 Exclusão do teto das transferências para pagamento do piso da enfermagem

- 32) O limite de gastos previsto na EC 95/16 é uma regra simples, mas inviável enquanto parte significativa das despesas obrigatórias crescer acima da inflação. Caso emblemático é o de benefícios previdenciários que, a despeito da aprovação da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, deverá crescer, segundo PLDO 2024, quase 3 pontos percentuais acima do PIB até 2060, em virtude do envelhecimento populacional e da garantia constitucional de preservação do poder de compra.

¹² As despesas da União com a transferência aos fundos de saúde de Estados e Municípios estão estimadas em R\$ 7,3 bilhões em 2023 e R\$ 10,6 bilhões atualizados, conforme PLN 5/23 e respectiva exposição de motivos. Ver em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9321078&ts=1681998594107&disposition=inline>

¹³ O governo tentou alocar no Orçamento para 2022 uma reserva de R\$ 2,5 bilhões para reajuste de policiais. Ao fim de maio de 2022, havia expectativa de concessão de reajuste linear de 5% para todos os servidores, o que não ocorreu tendo sido encaminhado no PLDO 2023 reserva de R\$ 11,5 bilhões, com a postergação dos efeitos do reajuste para 2023.

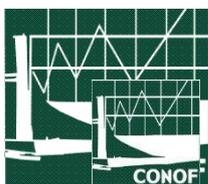
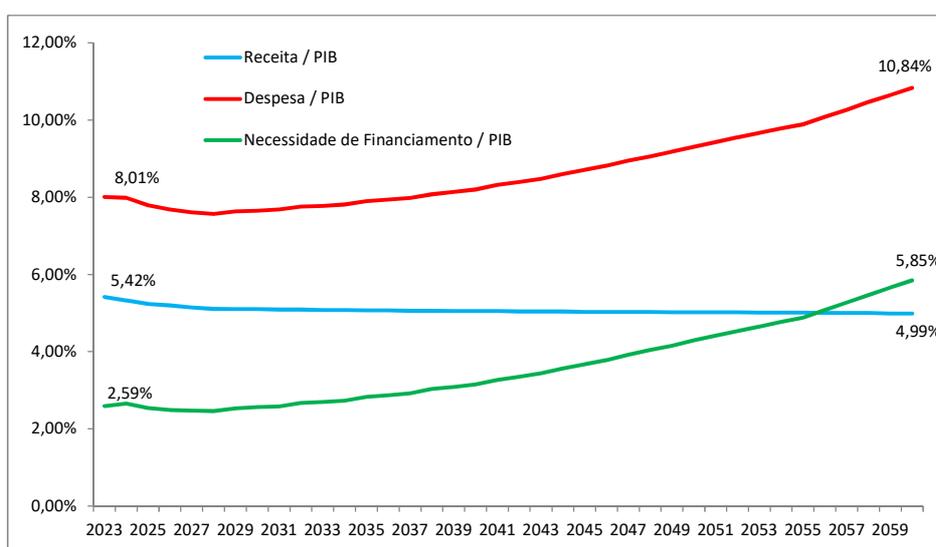


Gráfico 2 – Receita e Despesa Previdenciária e Necessidade de Financiamento em % do PIB



Fonte: PLDO 2024

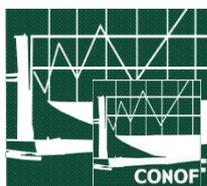
33) A Tabela e o gráfico seguintes apresentam a evolução de algumas despesas selecionadas frente à despesa primária total desde 2009.

Tabela 6 - Itens Selecionados da Despesa (em % do PIB)

Item	(Em % PIB)														Variações 2022/2009	
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	pontos percentuais	%
1. Receita Líquida	18,6%	20,2%	18,9%	18,7%	18,7%	17,7%	17,4%	17,4%	17,5%	17,6%	18,2%	15,8%	17,7%	18,9%	0,3	1,7%
2...Despesa Líquida	17,4%	18,2%	16,8%	16,9%	17,3%	18,1%	19,4%	19,9%	19,4%	19,3%	19,5%	25,6%	18,1%	18,3%	0,9	5,4%
2.1 Despesas Vinculadas ao Salário Mínimo	8,1%	7,9%	7,8%	8,0%	8,2%	8,4%	8,8%	9,8%	10,1%	9,9%	10,0%	10,3%	9,3%	9,6%	1,4	17,6%
2.1.1 Benefícios Previdenciários	6,7%	6,6%	6,4%	6,6%	6,7%	6,8%	7,3%	8,1%	8,5%	8,4%	8,5%	8,7%	8,0%	8,1%	1,4	20,0%
2.1.2 Abono e Seguro Desemprego	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%	0,8%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,5%	0,7%	-0,2	-19,2%
2.1.3 BPC/RMV	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,2	40,9%
2.2 Pessoal e Encargos Sociais	4,6%	4,3%	4,1%	3,9%	3,8%	3,8%	4,0%	4,1%	4,3%	4,3%	4,2%	4,2%	3,7%	3,4%	-1,2	-25,4%
2.3 Bolsa Família e Auxílio Brasil	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,9%	0,5	154,9%
2.4 Demais	4,3%	5,6%	4,4%	4,6%	4,9%	5,4%	6,2%	5,6%	4,6%	4,7%	4,8%	10,8%	4,9%	4,4%	0,1	3,1%
2.4.1 Investimentos	1,0%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,3%	0,9%	1,0%	0,7%	0,8%	0,8%	1,4%	0,6%	0,5%	-0,6	-55,1%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

34) Nos últimos 13 anos as despesas primárias cresceram 0,9 p.p. do PIB, passando de 17,4% do PIB em 2009 para 18,9% do PIB em 2022.

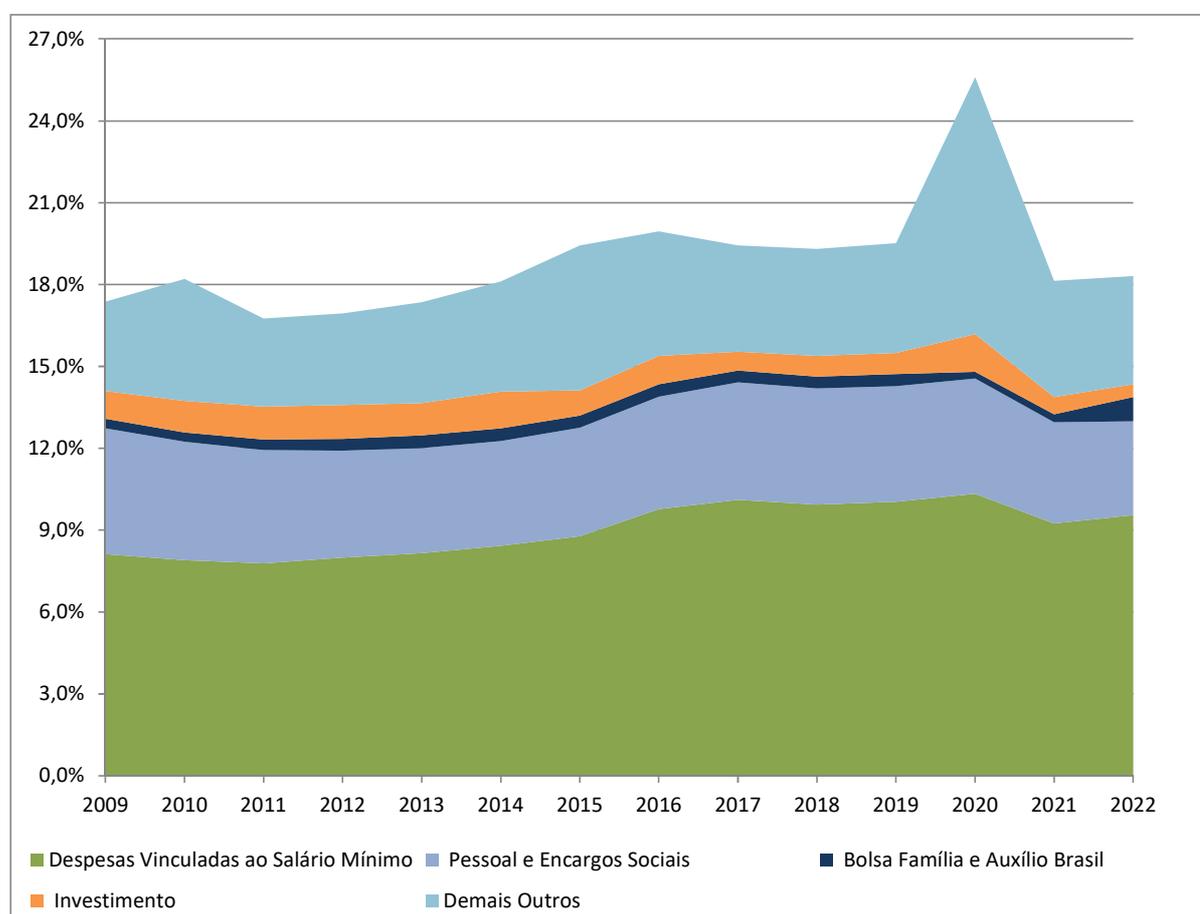


35) Aumento das despesas obrigatórias previdenciárias e assistenciais

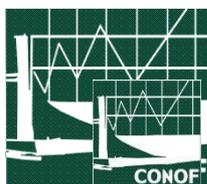
Despesas atreladas ao valor do salário mínimo consomem parcela crescente do orçamento público, tendo ampliado o gasto em 1,4 pontos percentuais do PIB desde 2009. O programa Bolsa Família aumentou de 0,4% do PIB em 2009 para 0,9% do PIB em 2022 (e chegará a 1,6% do PIB em 2023, que a tabela não mostra).

36) Por outro lado, despesas com pessoal e os investimentos estavam em 2022 no menor nível da série apresentada, tendo recuado 1,2 pontos percentuais e 0,6 ponto percentual do PIB desde 2009.

Gráfico 3 - Itens Selecionados da Despesa (em % do PIB)



37) A proteção constitucional de algumas despesas, com destaque para os benefícios previdenciários e assistenciais, Fundeb, piso nacional da enfermagem, gastos mínimos em ações e serviços de saúde e também para as emendas impositivas individuais e de bancada, mostra o tamanho do desafio para contenção das despesas públicas obrigatórias. Como resultado, para atingimento de metas fiscais o corte de despesas tem recaído sobre as demais despesas



discricionárias, notadamente sobre os investimentos. Despesas de pessoal veem sendo contidas por decisões administrativas como não concessão de reajustes e não realização de concursos públicos.

III – TRAJETÓRIA DA DÍVIDA

38) **Parâmetros** Tabela seguinte apresenta algumas variáveis econômicas empregadas nas simulações adiante apresentadas. Grosso modo, estimativas do mercado financeiro são mais pessimistas quanto ao desempenho esperado do PIB, em torno de 1,5% ao ano no próximo triênio, enquanto que as previsões oficiais se aproximam dos 2,5% ao ano.

39) Também quanto à geração de resultados primários é grande a disparidade de expectativas: os analistas financeiros vêem melhora lenta e com superávit apenas após 2027, enquanto o Governo espera resultado nulo já em 2024 e superávit crescente até 1% do PIB em 2026.

Tabela 7 - Parâmetros Selecionados

	2022	2023		2024		2025		2026	
		PLDO 2024	Focus 14/4	PLDO 2024	Focus 14/4	PLDO 2024	Focus 14/4	PLDO 2024	Focus 14/4
Variação real do PIB (%)	2,90	1,61	0,90	2,34	1,40	2,76	1,72	2,42	1,80
IPCA acum no ano (%)	5,79	5,31	6,01	3,52	4,18	3,02	4,00	3,00	4,00
Selic dezembro (% a.a.) ⁽²⁾	13,65	12,65	12,50	9,90	10,00	8,90	9,00	8,65	8,75
Resultado Primário do Governo Central (% PIB)	0,55	-0,50	...	0,00	...	0,50	...	1,00	...
Resultado Primário do Setor Público (%PIB)	1,27	...	-1,01	-0,12	-0,80	0,46	-0,50	0,96	-0,30

Fonte: Banco Central e PLDO 2024.

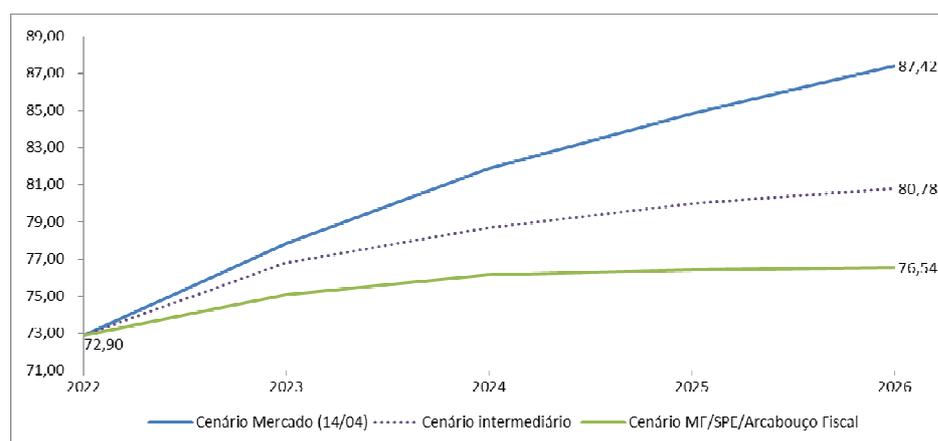
40) **Trajetória Sustentável da Dívida** Na apresentação do novo arcabouço fiscal¹⁴ estimou-se que, com o cumprimento do centro da meta de resultado primário constante do PLDO 2024, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) deverá se estabilizar em 76,54% do PIB em 2026, podendo cair a 75,05% do PIB no mesmo ano em cenário com queda mais acentuada da taxa de juros. Estes indicadores e pressupostos não constam do texto do PLP 93/23.

41) **Simulação da Trajetória da Dívida** A evolução da dívida como proporção do PIB depende do estoque inicial da dívida, da taxa de juros real implícita sobre a dívida, do crescimento econômico, da capacidade de geração de resultado primário e da incorporação de outros passivos líquidos.

¹⁴ Ver em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/abril/confira-o-que-perguntas-e-respostas-sobre-o-novo-arcabouco-fiscal> e <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/ministerio-da-fazenda-apresenta-nova-regra-fiscal-e-planeja-zerar-o-deficit-primario>.

42) O gráfico seguinte simula curvas de endividamento a partir de três cenários distintos¹⁵. No primeiro cenário, a partir de algumas hipóteses e das variáveis tornadas públicas na apresentação do novo arcabouço fiscal, entre elas, a de cumprimento do centro da meta de resultado primário para o governo central e com déficit zerado já em 2024; no segundo, cenário intermediário, em que os resultados primários serão alcançados no intervalo inferior admitido no PLDO 2024, com superávit primário a partir de 2025, e com crescimento médio do PIB de 2% a partir de 2024; e no terceiro cenário a partir de hipóteses mais pessimista presentes no Relatório Focus (14/4), com déficit primário zero apenas em 2027.

Gráfico 4 – Cenários de Projeção da Dívida Bruta do Governo Geral



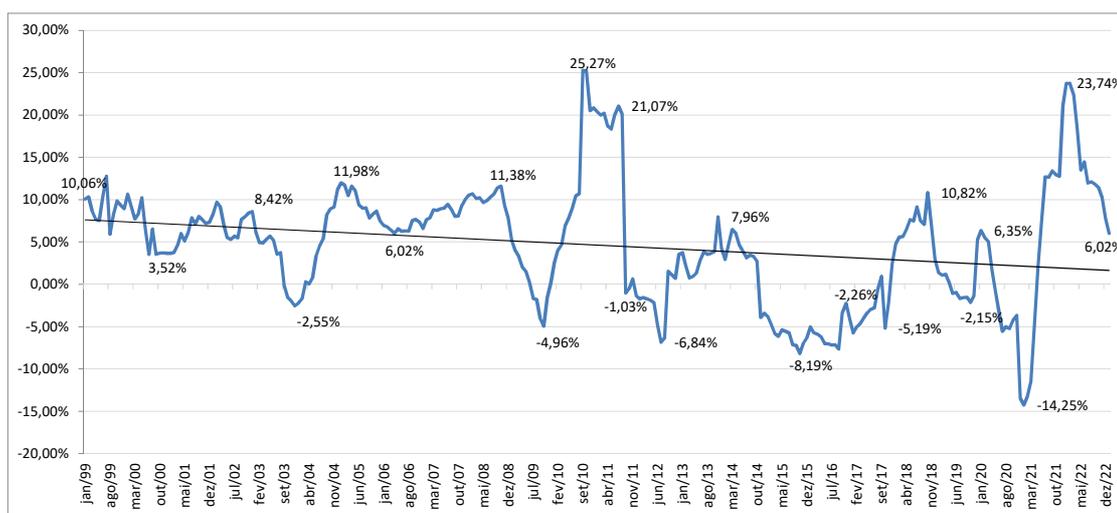
43) A estabilização da dívida pública em 2027 em torno de 77% depende da obtenção rápida e contínua de resultados primários positivos e também de taxas de crescimento econômico próximas de 2,5% ao ano. Também seria possível estabilização da dívida em cenário intermediário em 2027, mas em patamar mais elevado de 81%. No cenário desenhado a partir das expectativas do mercado de 14 de abril não haveria estabilização da dívida em 2027 que continuaria trajetória ascendente.

IV – SIMULAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS E COMPATIBILIDADE COM O RESULTADO ESPERADO DO ARCABOUÇO FISCAL

¹⁵ Em nenhum dos cenários há incorporação de outros passivos ao estoque da dívida. Em particular, não há considerações sobre o estoque de precatórios não pagos a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 114, de 2021.

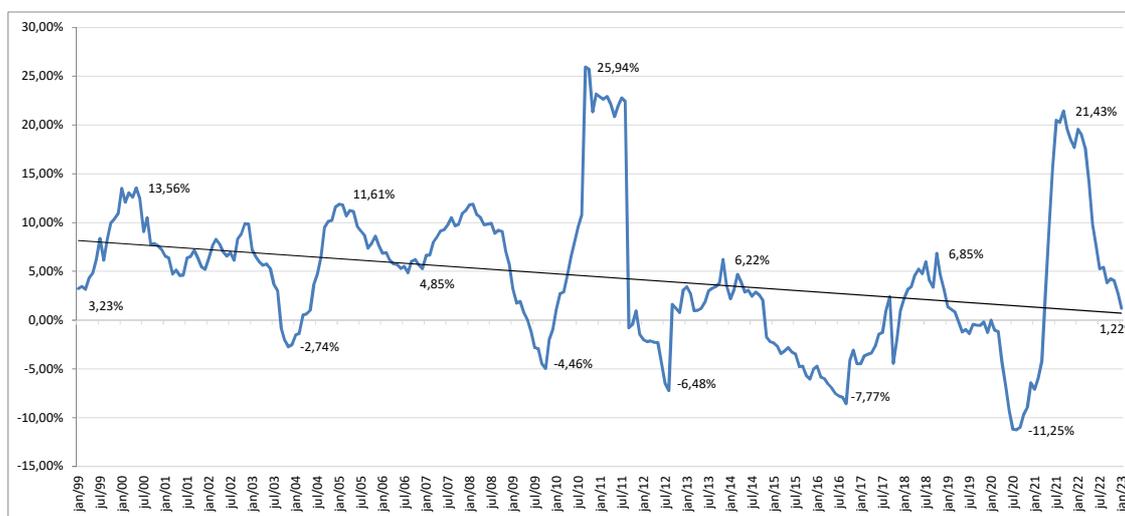
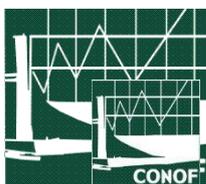
44) **Receitas** O desempenho real das receitas limitará o gasto público na nova regra fiscal. Gráfico seguinte mostra a volatilidade do crescimento real da receita primária líquida de transferências constitucionais, medida em doze meses acumulados.

Gráfico 5 – Crescimento Real da Receita Primária Líquida



45) Em sinalização de que não se recorrerá a receitas extraordinárias para ampliar margem de crescimento das despesas, o PLP 93/23 propõe que a receita a ser considerada será a receita primária total deduzidas as receitas com concessões e permissões, as de dividendos e participações e as de exploração de recursos naturais, além das transferências constitucionais e legais por repartição de receita. Gráfico seguinte mostra a evolução da receita no recorte proposto.

Gráfico 6 – Crescimento Real da Receita Primária Líquida, deduzidas concessões, dividendos e royalties



46) O crescimento real da receita é declinante nos últimos meses, consequência do esfriamento da atividade econômica e de desonerações¹⁶, entre as quais a redução a zero das alíquotas de impostos sobre combustíveis com efeito na arrecadação a partir de maio de 2022. O retorno parcial dos impostos sobre combustíveis afetará a arrecadação positivamente a partir de março de 2023.

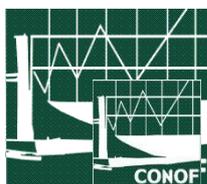
47) Nossa estimativa, a partir das projeções que constam do Decreto nº 11.457/23, é de que as receitas recorrentes crescerão nominalmente 5,5% no acumulado até junho de 2023, conforme Tabela seguinte.

Tabela 8 – Estimativa de Crescimento Nominal da Receita em 12 Meses até Junho/23

	Receita Realizada jul/21- jun/22	Receita Estimada jul/22- jun/23	Varição Nominal
Receita Primária Total	2.255.377,89	2.288.568,76	1,47%
Deduções	648.146,08	592.322,46	-8,61%
concessões	75.007,03	8.095,42	-89,21%
exploração	116.813,08	106.994,41	-8,41%
dividendos	105.014,56	89.915,38	-14,38%
transferência	351.311,41	387.317,25	10,25%
Receita Líquida	1.607.231,81	1.696.246,29	5,54%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Decreto nº 11.457/23. Estimativas da Consultoria em Itálico.

¹⁶ Apenas no projeto de lei orçamentária para 2023 contava-se com desonerações de quase R\$ 80 bilhões cujas medidas legislativas estavam por ser encaminhadas entre o fim de 2022 e início de 2023. Ver Mensagem Presidencial.



48) Descontada a inflação, o crescimento real da receita seria próximo de 1,5% e as despesas sujeitas ao novo teto do PLP 93/23 poderiam crescer cerca de 1% acima da inflação em 2024.

49) **Aumento da arrecadação** No PLDO 2024 projeta-se crescimento real acima de 5% para a receita líquida total em 2024 e de 3,6% e 3,4% para 2025 e 2026, respectivamente. Não há detalhamento sobre os acréscimos por tributos e itens de arrecadação. A receita realizada nos anteriores e a projeção oficial para 2023 a 2026 são apresentadas na Tabela seguinte. A obtenção dos resultados primários positivos anunciados no lançamento da nova regra fiscal dependeria do comportamento destas receitas.

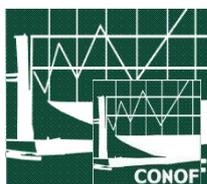
Tabela 9 – Receitas Primárias Bruta e Líquida de 2009 a 2026

Exercício	(R\$ Milhões)				
	RECEITA PRIMÁRIA BRUTA	% PIB	RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA	% PIB	VARIAÇÃO NOMINAL DA RECEITA LÍQUIDA
2009	740.628	22,2%	618.446	18,6%	30.189
2010	846.247	21,8%	785.161	20,2%	166.715
2011	991.038	22,6%	825.234	18,9%	40.073
2012	1.058.455	22,0%	900.895	18,7%	75.661
2013	1.169.968	21,9%	997.088	18,7%	96.193
2014	1.203.414	20,8%	1.023.013	17,7%	25.924
2015	1.222.382	20,4%	1.044.419	17,4%	21.407
2016	1.297.360	20,7%	1.089.150	17,4%	44.731
2017	1.358.006	20,6%	1.155.318	17,5%	66.168
2018	1.470.704	21,0%	1.232.276	17,6%	76.958
2019	1.624.916	22,0%	1.347.277	18,2%	115.002
2020	1.458.352	19,2%	1.204.298	15,8%	(142.979)
2021	1.925.378	21,6%	1.579.103	17,7%	374.805
2022	2.310.209	23,3%	1.856.102	18,7%	276.999
2023	2.375.647	22,2%	1.969.642	18,4%	113.541
2024	...	...	2.149.610	18,7%	179.968
2025	...	...	2.294.105	18,6%	144.495
2026	...	...	2.442.832	18,7%	148.728

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria de Orçamento Federal e PLN 4/23.

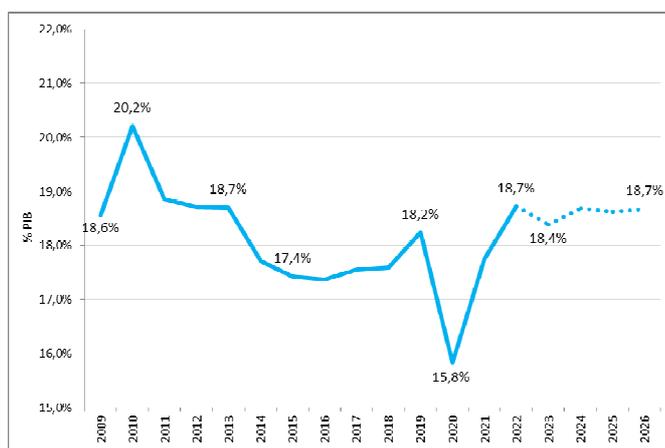
50) As receitas primárias no próximo triênio se situariam em torno de 18,7%, mesmo patamar de 2022. Medidas para incremento da arrecadação estariam por ser anunciadas¹⁷ e os ganhos se concentrariam na não dedutibilidade de subvenções para custeio do cálculo do IRPJ e da CSLL, na taxa de apostas e

¹⁷ Segundo o ministro Fernando Haddad seriam necessários entre R\$ 110 bilhões e R\$ 150 bilhões. Ver notícia publicada em <https://exame.com/economia/haddad-diz-que-receita-precisa-aumentar-entre-r-110-e-150-bi-para-atingir-metas-do-arcabouco/>



do comércio eletrônico, medidas de redução de evasões, melhoria de fiscalização e na redução de renúncias fiscais.

Gráfico 7 – Receita Primária Líquida de 2009 a 2026 (em % do PIB)



51) **Renúncia de receitas** Possibilidade para aumento da arrecadação sem criação de tributos ou elevação de alíquotas seria a redução das renúncias fiscais. As renúncias, conforme Tabela seguinte, chegarão em 2024 a R\$ 486,2 bilhões e R\$ 513,5 bilhões em 2025. Dispositivo constitucional¹⁸ previu plano emergencial de redução de incentivos e benefícios tributários e determina que lei complementar tratará da redução gradual das renúncias.

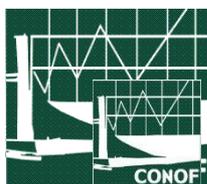
Tabela 10 – Gastos Tributários

Gasto Tributário	2023			2024			2025		
	R\$ milhões	% Total	% PIB	R\$ milhões	% Total	% PIB	R\$ milhões	% Total	% PIB
Simplex Nacional	88.536,30	19,4%	0,8%	118.862,74	24,4%	1,0%	125.376,17	24,4%	1,0%
Agricultura e Agroindústria	53.938,94	11,8%	0,5%	57.177,78	11,8%	0,5%	60.197,70	11,7%	0,5%
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	45.261,37	9,9%	0,4%	51.141,08	10,5%	0,4%	53.220,28	10,4%	0,4%
Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes/Isentas	35.441,37	7,8%	0,3%	40.211,61	8,3%	0,3%	42.282,35	8,2%	0,3%
Zona Franca de Manaus	55.263,77	12,1%	0,5%	35.168,57	7,2%	0,3%	38.261,48	7,5%	0,3%
Deduções do Rendimento Tributável	29.953,95	6,6%	0,3%	31.350,82	6,4%	0,3%	32.625,42	6,4%	0,3%
Medicamentos	18.014,42	3,9%	0,2%	19.133,51	3,9%	0,2%	20.282,08	3,9%	0,2%
Demais	129.678,24	28,4%	1,2%	133.104,22	27,4%	1,2%	141.276,61	27,5%	1,1%
Total	456.088,35	100,0%	4,3%	486.150,33	100,0%	4,2%	513.522,10	100,0%	4,2%

Fonte: PLDO 2023 e 2024 - PLN 4/23.

52) **Despesas** O novo limite de gastos permitirá que as despesas sujeitas ao teto cresçam entre 0,6% e 2,5% acima da inflação. Detalhamento do Anexo de Metas Anuais que acompanha o PLDO 2024 sinaliza que a despesa primária total, líquida de transferências constitucionais e legais, crescerá 2,7% em 2024 e menos do que 1% em 2025 e 2026. Essas despesas incluem itens que não integram o teto de gastos, tais como Fundeb e FCDF. Por outro lado, não há

¹⁸ Ver EC 109/21 em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm



previsão de concessão de reajuste real para o salário mínimo no triênio e não se sabe se estariam na conta os impactos do piso nacional da enfermagem e as compensações a serem feitas pela União a estados e municípios com a redução do ICMS sobre combustíveis. A questão do estoque de precatórios não pagos desde a EC 114/21 também não entraria nas estimativas.

- 53) No cenário previsto no PLDO a meta primária poderá ser cumprida no centro da meta e com despesas discricionárias entre 1,5% e 1,7% do PIB, patamar similar ao verificado em 2022, mas menor do que o programado para 2023. O crescimento da receita deverá, contudo, ser robusto.

Tabela 11 - Simulação de Variáveis Seleccionadas com a Nova Regra Fiscal

Simulação de Variáveis Seleccionadas com a Nova Regra Fiscal

	2022	2023	Cenário PLDO 2024/Arcahouço			Cenário Intermediário		
	Realizado	1ª Aval / PLDO 2024	2024	2025	2026	2024	2025	2026
Crescimento real da receita líquida de repartição	7,7%	0,9%	5,4%	3,6%	3,4%	3%	3%	3%
Crescimento real da despesa líquida de repartição	2,1%	6,8%	2,7%	0,8%	0,6%	1,6%	0,2%	0,1%
Participação das despesas discricionárias % PIB	1,53	1,81	1,71	1,68	1,46	1,65	1,31	1,10
Resultado Primário do Governo Central % PIB	0,55	-0,50	0,00	0,50	1,00	-0,25	0,25	0,75
Dívida Bruta do Governo Geral % PIB	72,90	75,11	76,17	76,43	76,54	78,68	79,97	80,78

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Apresentação e PLP 93/23 e hipóteses da Consultoria de Orçamento.

- 54) Cenário menos otimista em termos de desempenho da arrecadação somente permitiria o cumprimento do intervalo inferior da meta e as despesas discricionárias cairiam rapidamente de 1,7% do PIB em 2024 para 1,1% em 2026, recuando as despesas de custeio a nível preocupante. Nesse cenário intermediário, a dívida bruta continuaria em ascensão e poderia chegar a quase 81% ao fim de 2026. Estimativas de analistas financeiros, que a Tabela não mostra, levariam a DBGG a mais de 87% do PIB em 2026.