

## **Nota Técnica nº 08/2023**

### **Subsídios à apreciação do Novo Marco Fiscal (PLP nº 93/2023 - Regime Fiscal Sustentável)**

**Brasília, 9 de maio de 2023**

**Consultores Designados:**

CONOF/CD: Dayson Almeida; Eugênio Greggianin; Márcia R. Moura; Ricardo A. Volpe;  
Túlio Cambraia; Analista: Arthur Kronenberger.  
CONLE/CD: Cesar Mattos, Sócrates Arantes T. Filho

© 2023 **Câmara dos Deputados**. 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 ou de suas comissões.

---

## SUMÁRIO

<b>I. RESUMO EXECUTIVO E PRINCIPAIS CONCLUSÕES</b> .....	3
<b>II. ANÁLISE DO PROJETO POR DISPOSITIVO</b> .....	9
<b>II.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS</b> .....	9
<b>II.2 DISPOSIÇÕES PRELIMINARES (ART. 1º)</b> .....	12
<b>II.3 CONTEÚDO DO PLDO E ANEXO DE METAS FISCAIS (ART. 2º)</b> .....	13
<b>II.4 LIMITES POR PODER/ÓRGÃO (ART. 3º, CAPUT)</b> .....	15
<b>II.5 BASE DE CÁLCULO E CORREÇÃO DOS LIMITES (ART. 3º, § 1º)</b> .....	17
<b>II.6 DESPESAS EXCLUÍDAS DOS LIMITES (ART. 3º, §§ 2º a 6º)</b> .....	20
<b>II.7 CORREÇÃO DOS LIMITES PELA INFLAÇÃO (ART. 4º, CAPUT)</b> .....	24
<b>II.8 MECANISMO DE CRESCIMENTO REAL DOS LIMITES (ART. 4º, §§ 1º e 2º)</b> .....	25
<b>II.9 LIMITE DA DESPESA SE NÃO CUMPRIDO O RESULTADO PRIMÁRIO (ART. 4º, § 3º)</b> .....	30
<b>II.10 CÁLCULO DA VARIAÇÃO REAL DA RECEITA ART. 4º, §§ 4º e 5º)</b> .....	31
<b>II.11 RESULTADO PRIMÁRIO EXCEDENTE. USO EM INVESTIMENTO (ART. 5º)</b> .....	32
<b>II.12 PISO PARA INVESTIMENTO (ART. 6º)</b> .....	33
<b>II.13 CONTINGENCIAMENTO. DESCUMPRIMENTO DE META. SANÇÕES (ART. 7º)</b> .....	34
<b>II.14 LIMITE DE DESPESAS EM 2023 (ART. 8º)</b> .....	39
<b>II.15 CRESCIMENTO DA DESPESA 2024 A 2027. PARÂMETROS/CRITÉRIOS (ART. 9º)</b> .....	41
<b>II.16 EXCEDENTE DE SUPERÁVIT P/INVESTIMENTO. LIMITE DE R\$ 25 BILHÕES (ART. 10)</b> .....	44
<b>II.17 . CONTEÚDO DA LRF E VIGÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR (ARTS. 11 E 12)</b> .....	45
<b>III. CENÁRIOS E SIMULAÇÕES</b> .....	46
<b>III.1 VIABILIDADE DA OBTENÇÃO DOS RESULTADOS FISCAIS</b> .....	46
<b>III.2 NOVO ARCABOUÇO E DINÂMICA DA RELAÇÃO DÍVIDA/PIB</b> .....	48
<b>IV. ANEXOS</b> .....	51

1. Esta Nota atende solicitação de trabalho de diversos parlamentares<sup>1</sup> e tem o propósito de oferecer subsídios para a apreciação do projeto de lei complementar proposto pelo Poder Executivo - PLP nº 93, de 2023 - que “Institui **regime fiscal sustentável** para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto no art. 6º da Emenda à Constituição nº 126, de 21 de dezembro de 2022”.
2. O regime fiscal sustentável<sup>2</sup> revoga o regime fiscal vigente implantado pela EC nº 95, de 2016 (teto de gastos).
3. O resumo e principais conclusões encontram-se no **Capítulo I. O Capítulo II** contempla, depois de breves considerações iniciais, uma análise dos aspectos considerados relevantes, por dispositivo. No **Capítulo III** são apresentadas algumas simulações acerca da trajetória das variáveis fiscais com base em diferentes cenários.

## **I. RESUMO EXECUTIVO E PRINCIPAIS CONCLUSÕES**

4. **Regime Fiscal Sustentável.** É propósito da lei complementar prevista no art. 163 da CF garantir uma política fiscal sustentável capaz de conter o aumento do endividamento público<sup>3</sup>, criando condições para a redução dos juros e para o crescimento econômico. A estabilização da relação dívida/PIB depende de diversos fatores, alguns dos quais fogem do alcance da política fiscal. De forma geral, a relação dívida/PIB aumenta de modo proporcional à taxa real de juros e inversamente proporcional ao crescimento econômico<sup>4</sup>. O superávit primário requerido para estabilizar a dívida será tanto maior quanto maior for a taxa de juros e será menor caso o crescimento econômico seja mais significativo<sup>5</sup>.
5. **Elevação do déficit na LOA 2023.** A discussão da lei complementar ocorre em um contexto de ampliação de despesas e piora do déficit primário, especialmente a partir da aprovação da EC nº 126/2022 (Transição). Sem indicar novas fontes, o aumento do teto para 2023 viabilizado pela referida EC permitiu a inserção de novas despesas<sup>6</sup>, elevando o déficit primário para R\$ 228 bilhões (lei aprovada). Com a revisão das estimativas de receitas do 1º

<sup>1</sup> Solicitação de trabalho do Dep. Cláudio Cajado, PP/BA; do Dep. Pedro Paulo, PSD/RJ; do Dep. Mauro Benevides, PDT/CE; Dep. Felipe Francischini, da Dep. Adriana Ventura, NOVO/SP, do Dep. Gilberto Abramo, Republicanos/MG e de outros parlamentares.

<sup>2</sup> Também denominado Novo Marco Fiscal, ou Novo Arcabouço Fiscal.

<sup>3</sup> Dívida líquida do Setor Público em março 2023 = R\$ 5.789 bilhões; Dívida bruta do Governo Geral = R\$ 7.398 bilhões.

<sup>4</sup> Dívida (t) = Dívida (t-1) x [(1+ taxa de juros real) / (1+taxa de crescimento)] – Sup. Primário.

<sup>5</sup> De acordo com fórmula simplificada, o superávit requerido para estabilizar a relação dívida/PIB será igual ao valor da dívida/PIB multiplicado por (taxa real de juros - taxa de crescimento do PIB).

<sup>6</sup> A despesa foi ampliada em R\$ 167 bilhões, dos quais R\$ 70 bilhões foram para o Bolsa Família.

bimestre de 2023, o déficit estimado neste ano ficou em R\$ 107 bilhões (cerca de 1 % do PIB). Trata-se, agora, de estabelecer regras fiscais aptas a reverter esse desequilíbrio estrutural, até atingir, ao longo do tempo, um superávit primário compatível com a estabilização da relação dívida/PIB (sustentabilidade da dívida). Se a nova lei não for aprovada, continua a vigorar o teto anterior, incompatível com o atual patamar de despesas.

6. **Duas regras estruturam o novo marco fiscal.** Para superar a atual situação deficitária e o crescente endividamento, até que se atinjam resultados fiscais capazes de estabilizar a relação dívida/PIB, o projeto de lei propõe regras que combinam resultados primários crescentes nos primeiros anos (ver PLDO 2024) com um limite dinâmico do crescimento real da despesa em função da variação real da receita.

7. A viabilidade do plano, nos anos iniciais, dependerá essencialmente da obtenção de resultados primários, o que requer **aumento de receitas e controle do crescimento das despesas** (obrigatórias e discricionárias).

8. O modelo, portanto, dependerá da funcionalidade dessas duas regras estruturais:

a) a regra que limita o crescimento real da despesa primária, que não poderá ultrapassar 70% da variação real da receita (ou 50 %, se não cumprido o resultado primário no exercício anterior), respeitado, ainda, um intervalo de 0,6% a 2.5% a.a. - referido intervalo modula situações de retração econômica, permitindo que a política fiscal tenha algum espaço para atuação anticíclica.

b) a regra que exige resultados primários crescentes fixados no PLDO 2024: déficit zero em 2024, 0,5% PIB em 2025; 1,0 % em 2026, admitida uma margem de tolerância de 0,25% p.p. do PIB.

9. **Parâmetros/critérios da regra da despesa remetidos ao PLDO.** Os critérios e parâmetros da regra que limitam o crescimento da despesa - intervalo: 0,6% a.a - 2,5% a.a ; proporção de crescimento real da despesa em relação à variação real da receita = 70%/50% - foram remetidos para o PLDO do primeiro ano de cada mandato, exceto em relação ao período 2024-2027, cujos parâmetros constam das disposições transitórias (art. 9º). Após esse período, tais balizas poderão ser alteradas pelo PLDO do primeiro ano de cada legislatura (art. 2º, § 3º e art. 4º, § 1º do PL).

10. Para maior estabilidade normativa, é desejável que tais parâmetros sejam transpostos para a parte permanente da lei complementar (art. 4º). No âmbito do Congresso Nacional, alterações da LDO são frequentes, influenciadas por demandas orçamentárias de curto prazo<sup>7</sup>.

11. **A regra que limita o crescimento real da despesa.** O novo teto adota, de forma geral, a estrutura do anterior. A novidade é o método de correção. Além do IPCA, a despesa pode crescer, em termos reais, na proporção de 70% da variação real da receita, observado o

---

<sup>7</sup> Desde 2017, as LDOs experimentaram pelo menos alterações por exercício, parte delas afetando a definição da meta de resultado primário.

intervalo de 0,6% - 2,5% a.a. Ademais, a regra é realimentada em função do cumprimento ou não do resultado primário do exercício anterior. Caso não seja cumprido, a proporção de 70% será reduzida para 50%.

12. Ao estabelecer limite máximo para o crescimento real da despesa, no caso 2,5% ao ano, confronta-se a tendência de elevação contínua e substancial dos gastos. Entre 1998 e 2022, por exemplo, as despesas primárias cresceram em média 4,5% ao ano, patamar muito similar ao crescimento da receita. A nova regra restringe o crescimento da despesa a menos da metade da média histórica e garante que a elevação da despesa se dará em ritmo inferior ao crescimento da receita.

13. A existência de um limite para o crescimento das despesas é desejável, pois cria **um paradigma ou padrão que, por coerência, tende a servir como referência para cada elemento do conjunto das despesas**. Por exemplo, ao menos até a estabilização da relação dívida/PIB<sup>8</sup>, despesas hoje vinculadas ao aumento integral da receita corrente líquida, incluídas no teto, deveriam ter a fórmula de correção compatibilizada, sob pena de fazerem recair o esforço fiscal sobre as demais despesas.

14. **Resiliência e capacidade de recuperação de resultados da regra de despesa.** Admitindo-se algum percentual de crescimento real da receita (superior a 0,6% a.a.), a fórmula, por si só, tem força própria para gerar saldos primários graduais, porque a despesa crescerá sempre a taxas menores do que a receita, até 70% ou 50%.

15. Mesmo que a receita venha a cair, ainda assim, se recomposta nos anos seguintes, retoma-se a tendência de elevação gradual dos resultados. A regra, portanto, tem resiliência e capacidade de recuperar saldos fiscais. Por exemplo, mantidas as demais condições, um aumento real de receita de 2% (cerca de R\$ 40 bilhões) fará com que 30% deste valor seja destinado à poupança fiscal, *i.e.*, um saldo de R\$ 12 bilhões.

16. Contudo, se o ajuste fiscal dependesse apenas dessa fórmula, demoraria muito tempo para se alcançar o patamar requerido em que o superávit primário tem o condão de assegurar a sustentabilidade da dívida, sobrecarregando ainda mais o orçamento e criando condições mais adversas ao propósito de redução dos juros. Por essa razão, foi acrescentada uma **trajetória de resultados fiscais crescentes**, ao menos no período 2024 a 2026, tarefa delegada para o anexo de metas fiscais da LDO (art. 2º, § 2º do Projeto). Observe-se que o montante de exclusões do limite repercute na poupança fiscal.

17. **A regra de obtenção de resultados fiscais.** A estabilização da dívida depende diretamente da obtenção de resultados primários compatíveis com esse objetivo. O desafio é criar as condições e meios adequados para sua concretização .

18. O PLDO 2024 (primeiro ano de mandato) previu incremento anual de 0,5% PIB a partir de 2023 (déficit esperado de 0,5% do PIB), qual seja: 0% do PIB em 2024; 0,5% do PIB

---

<sup>8</sup> A existência de um limite geral pode induzir alterações na Constituição com vistas ao ajuste dos pisos constitucionais da saúde, da educação e das emendas impositivas que, por ora, crescerão no mesmo percentual de crescimento da receita.

em 2025; 1,0% do PIB em 2026, todos com uma faixa de tolerância de +/- 0,25% do PIB. Mantida a trajetória, os resultados tendem a se aproximar, com o tempo, de um valor suficiente para estabilizar a relação dívida/PIB. Deve-se observar que o art. 3º do PLDO 2024 prevê, no âmbito do Programa de Dispêndios Globais (PDG) das estatais, um déficit primário de R\$ 7,3 bilhões.

19. **Utilização do excedente de resultado fiscal e piso para investimento.** Agrega-se ao novo marco fiscal a determinação de que, em havendo excedente, este será direcionado para ampliar investimentos (art. 5º). Paralelamente, o art. 6º prevê um piso que garante que os investimentos (incluindo o programa Minha Casa Minha Vida) não poderão ser inferiores ao montante que constou da LOA 2023, cerca de R\$ 79 bilhões (art. 5º). Para efeito da lei complementar, os investimentos incluem todas as despesas classificadas em GND 4, dentre as quais obras e equipamentos (inclusive decorrentes de emendas parlamentares).

20. **Despesas excluídas do limite.** o Projeto manteve basicamente as exclusões vigentes no teto atual. A maior parte das despesas excluídas é plenamente justificável, a exemplo das transferências constitucionais e legais por repartição de receitas. Dentre o rol de despesas hoje excluídas e mantidas na proposta do governo, algumas não se ajustam ao critério geral de neutralidade e excepcionalidade. A exclusão do teto de despesas tão somente pelo seu mérito cria precedente e induz a exclusão de outras despesas, o que pode fazer com que o esforço fiscal tenha que ser suportado pelas demais.

21. **Medidas de ajuste.** As medidas de ajuste ou correção não se confundem com as sanções (vide item seguinte). As medidas têm como efeito um resultado econômico-fiscal que alinha a trajetória da variável que se quer controlar. Devem ser sempre graduadas e moduladas no tempo de acordo com o fim almejado. As sanções, por sua vez, impõem consequência jurídica ao ente ou ao agente responsável pelo descumprimento de uma conduta prescrita em lei.

22. O acionamento de medidas de ajuste, suspensões e vedações foi previsto na alínea “d” do inciso VIII do art. 163 da CF. O parágrafo único autoriza, dentre as mesmas, a aplicação das vedações elencadas no art. 167-A.

23. De acordo com o PLP 93/23, *caso não cumprido* o resultado do exercício anterior, a **principal medida de ajuste** (art. 4º, § 1º, III) é a **redução da proporção de crescimento real da despesa, que passa de 70% para 50% da variação real da receita**. Tal medida pode ser insuficiente para correção de rumos nos primeiros anos de vigência do Regime Fiscal Sustentável. Conclui-se, ainda, que é admitida a hipótese de o resultado fiscal fixado na LDO não ser cumprido, ainda que se tenha concebido a faixa de tolerância. A mesma conclusão decorre do fato de o contingenciamento ser facultativo. Ademais, a falta de cumprimento da meta gera apenas custo reputacional. Atualmente, a meta é vinculante e tem teor de norma programática.

24. **Sanções.** De acordo com a atual legislação, as infrações à LRF são potencialmente sensíveis à legislação citada no art. 73 da lei fiscal. Especificamente em relação às metas fiscais, o art. 5º da Lei 10.028/2000 estabelece que constitui infração administrativa contra

as leis de finanças públicas: (...) II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei; III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei. Não se identificou na legislação tipificação específica quanto ao descumprimento da meta, considerada uma norma programática.

25. De qualquer modo, o PLP propõe taxativamente que a **falta de cumprimento da meta de resultado primário** “não configura infração a esta Lei Complementar”. Prevê ainda que, nessa hipótese, deverá o Presidente da República encaminhar mensagem ao Congresso Nacional, até o dia 31/maio do exercício seguinte, com as razões do descumprimento e as respectivas medidas de correção. O PLP não aciona as vedações previstas no art. 167-A (parágrafo único do art. 163 da CF).

26. Mantidas as balizas fiscais adequadas, nada impede que a lei preveja salvaguardas ao gestor público quanto à obtenção da meta, por exemplo, diante de situações de crescimento negativo do PIB<sup>9</sup> ou da receita, ou quando comprovado que foram adotadas as medidas preventivas e corretivas previstas.

27. Do ponto de vista fiscal, mais importante que as sanções é a garantia de que sejam adotadas as medidas ao alcance do gestor voltadas à correção dos desvios.

### **Cenário fiscal e condições para o êxito do novo marco fiscal:**

28. **Quanto às receitas primárias.** A obtenção de resultados fiscais crescentes nos primeiros anos (ver PLDO 2024) é feita com a ajuda de uma regra permanente que limita o crescimento real da despesa em relação à variação da receita. Para um déficit zero em 2024, deverá haver aumento real da receita de cerca de R\$ 100 bilhões. Nos anos seguintes, a receita primária precisa se manter em torno de 18,6 % do PIB.

29. **Quanto às despesas obrigatórias:** o controle do crescimento das despesas obrigatórias é condição essencial para evitar que, em função do teto, ocorra novamente o processo de compressão das despesas discricionárias, como ocorreu na vigência da EC 95/2016. Despesas obrigatórias são aquelas cujo fato gerador decorre de norma legal anterior que cria obrigação de pagamento da União com pessoas físicas ou jurídicas<sup>10</sup>. A constrição orçamentária, seja em função do contingenciamento ou da regra do teto, nesses casos, é ineficaz para impedir a concretização da despesa, pois, em caso de falta de pagamento, surge um passivo que deve ser cumprido pelo Estado. A redução de despesas dessa natureza depende, portanto, de alteração na legislação de regência. O conjunto de vedações do art. 167-A impede *novas* despesas, ou o *aumento* das despesas já legisladas.

30. **Quanto às despesas discricionárias:** Atualmente, o contingenciamento é obrigatório, em montante necessário para atingir a meta. No caso de dificuldade de

<sup>9</sup> As situações de calamidade pública nacional já estão reguladas pelo art. 167-A da CF e art. 65 da LRF.

<sup>10</sup> Sobre o tema ver: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et13-2018-vinculo-obrigacional-e-grau-de-rigidez-das-despesas-orcamentarias>

cumprimento da meta, pode o Presidente da República enviar projeto de lei ao Congresso Nacional propondo a alteração das metas. O projeto torna facultativo o contingenciamento. Assim, caso verificado, durante a execução do orçamento, frustração de receitas ou aumento de despesas obrigatórias, perde-se o instrumento que contribui para a obtenção dos resultados fixados nas LDOs. No novo marco fiscal, o aumento de resultados nos primeiros anos é condição essencial para o nível de sustentabilidade proposto, já que o novo teto garante resultados graduais apenas em pequena escala. O fim da obrigatoriedade do contingenciamento fragiliza o princípio basilar da LRF que exige ação planejada e a correção de desvios. Importante resgatar o monitoramento bimestral que apura o risco de descumprimento da meta primária.

31. **Viabilidade da obtenção dos resultados fiscais compromissados.** O grau de realismo dos resultados fiscais planejados depende da credibilidade das projeções pertinentes aos agregados de receitas e despesas primárias. No que concerne às despesas primárias, atenção especial recai sobre aquelas de natureza obrigatória.

32. Avalia-se (vide Cap. III) que as projeções do governo para as despesas primárias obrigatórias em 2023 e nos anos seguintes são suficientemente críveis. De fato, referidas estimativas do governo praticamente coincidem com o centro do intervalo de projeção das Consultorias. Ressalte-se que nas projeções consideram-se os normativos vigentes, em particular, não há previsão de concessão de reajuste real para o salário mínimo que afeta cerca de 50% das despesas sujeitas ao teto de gastos.

33. Em relação às receitas primárias, contudo, estima-se que, ausentes modificações no sistema de referência da receita que possam acarretar aumentos na arrecadação federal, a probabilidade de realização de valores na magnitude esperada pelo Poder Executivo, no próximo triênio, é próxima de 35%.

34. A constatação de uma baixa probabilidade de realização da receita, mantida a legislação vigente, apenas reforça ponto já mencionado, no sentido de que o sucesso do novo marco fiscal, a partir da obtenção dos resultados primários inicialmente planejados, dependerá fundamentalmente de grande aumento de receitas, não contempladas nos demais cenários de projeção simulados por esta Consultoria.

35. **Novo arcabouço e dinâmica da relação Dívida/PIB.** Sem medidas pelo lado da receita, existe baixa probabilidade de obtenção dos resultados primários, o que contamina o cenário de evolução da dívida pública traçado pelo governo no contexto do PLP e do PLDO 2024.

36. Ademais, a materialização do cenário para evolução da dívida derivado do novo arcabouço fiscal (DBGG/PIB na casa dos 76%, em 2026) depende da realização de superávits primários e crescimento econômico mais robusto, bem como de juros reais mais comedidos em relação às projeções de mercado e desta nota técnica. Em termos estatísticos, sob o paradigma de cenário intermediário (vide Cap. III), a probabilidade de que a DBGG, em 2026, seja igual ou inferior ao número projetado pelo governo é de, aproximadamente, 36%.

## II. ANÁLISE DO PROJETO POR DISPOSITIVO

### II.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

37. **Importância das regras fiscais.** As regras fiscais possuem relevante papel quanto à estabilidade e equilíbrio das finanças públicas, contendo o aumento do endividamento em um contexto de elevada demanda por recursos públicos, que sempre extrapolam as disponibilidades do Tesouro Nacional.

38. Uma diretriz fiscal estável, além de prevenir déficits orçamentários, aumenta a solidez e a transparência da política fiscal, modulando diferenças entre governos na condução da gestão fiscal e contribuindo para o equilíbrio intergeracional. Os limites e condições estipulados atuam, adicionalmente, como salvaguarda em favor dos agentes públicos contra as constantes pressões por aumento de despesas e/ou redução de receitas públicas.

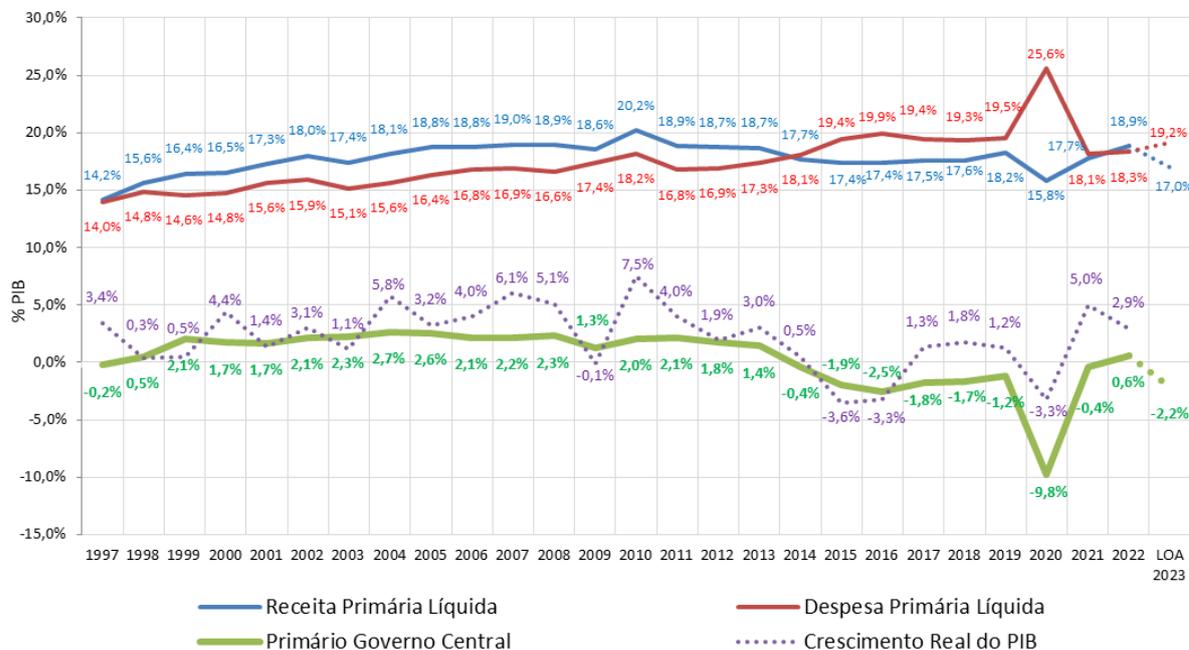
39. O novo marco fiscal aproveita-se, sob vários aspectos, do aprendizado e experiência com a regra de resultado primário (Lei Complementar nº 101, de 2000 - LRF) e com a regra do teto de gastos (EC nº 95/2016 e alterações).

40. **A regra do resultado primário.** Teve um bom desempenho inicial; a meta estipulada na LDO consiste em diretriz de cumprimento obrigatório. O esforço fiscal passou a ser concentrado na limitação das despesas discricionárias. A regra foi flexibilizada com o tempo, primeiro com várias exclusões e exceções inseridas no próprio texto da LDO, além de frequentes alterações da meta durante a execução. Num segundo momento, foram previstas metas deficitárias e pouco desafiadoras, desvinculadas de uma estratégia de sustentabilidade da dívida. O teto de gastos, ao focar exclusivamente na despesa, também contribuiu para a regra do resultado primário acabar relegada a segundo plano.

41. Os déficits contínuos a partir de 2014 foram resultado da combinação de reduções na receita (queda do crescimento do PIB e renúncias fiscais sem as devidas compensações previstas na LRF) e de aumento de despesas, especialmente das de natureza obrigatória, muitas vezes aprovadas sem atender a regra da compensação (identificação da fonte de receita ou redução de despesa permanente).

42. A receita líquida de transferências, depois de alcançar 20,2% do PIB em 2010, começou a sofrer quedas sucessivas, chegando a 17,5% PIB em 2015.

**Gráfico 1 - Governo Central - Receitas e Despesas Primárias Líquidas de Transferências**  
**Resultado Primário 1997-2023 (% PIB)**



43. **A regra do teto.** O Novo Regime Fiscal (EC nº 95/2016) elegeu o crescimento das despesas como a principal causa do déficit, acreditando-se que um limite geral bastante restritivo (apenas IPCA) poderia conter referida trajetória de crescimento. Esperava-se, ademais, que o NRF pudesse servir de guia para reformas na legislação que regula as despesas obrigatórias, que representam mais de 90% das despesas primárias. Como aspecto positivo, a regra garantiu previsibilidade na gestão fiscal e orçamentária, tornou mais clara a restrição orçamentária na discussão de aumentos de despesas e induziu algumas mudanças na legislação permanente que regulamenta a despesa. Na vigência do teto, a despesa manteve-se acima de 19% do PIB. A receita ficou na faixa de 17,5 % do PIB.
44. O método de correção restritivo aliado à dificuldade de acionamento de medidas de controle do crescimento das despesas obrigatórias, ou da contenção de renúncias de receita, fez com que o esforço fiscal ficasse concentrado nas despesas discricionárias. Ademais, melhores resultados primários não foram alcançados devido ao baixo crescimento do PIB (e da receita) no período de sua vigência, somado aos aumentos de despesas durante à pandemia e ao aumento permanente de despesas obrigatórias sem fonte de custeio que observou-se no período pós pandemia.
45. O modelo, além de não levar em conta o crescimento vegetativo e populacional, deixou em segundo plano o debate acerca da gestão das receitas públicas (renúncias de receita, esforço arrecadatório, etc.).

46. As despesas discricionárias chegaram a níveis críticos, com restrições à realização de gastos essenciais ao funcionamento do estado e ao investimento público. Diante desse processo de compressão, várias exceções ao teto foram abertas por emendas constitucionais, adiando-se a necessidade de ajuste no método de correção e também o acionamento de medidas preventivas.
47. A EC nº 126/22, em particular, ampliou de forma significativa, para o ano de 2023, o teto e o déficit primário - este último, segundo a projeção da LOA aprovada, alcançaria cerca de R\$ 230 bilhões (ou 2,2 % do PIB) ao fim do exercício. Contudo, em virtude das novas estimativas de receita (relatório de avaliação do 1º bimestre), o déficit para 2023 foi reduzido para cerca de 1% do PIB.
48. O art. 23 do PLDO 2024 antevê a hipótese de a lei complementar do novo marco fiscal não ser sancionada **até 31/08/2023**, prazo limite para o envio do PLOA 2024. Neste caso, o PLOA 2024 poderá conter despesas primárias condicionadas à aprovação da referida lei complementar.
49. Como será examinado, o novo marco fiscal basicamente: a) aperfeiçoa a regra de resultado primário, na medida em que as metas passam a ser dimensionadas de forma compatível com uma trajetória de sustentabilidade da dívida, evidenciado no anexo de metas fiscais da LDO; e, b) altera a estrutura da atual regra do teto, prevendo um método de correção dinâmico que, além do IPCA, incorpora a variação real receita, além de um mecanismo de correção de desvio (redução do percentual de 70% para 50%) quando o resultado primário do exercício anterior não for cumprido.
50. A tabela seguinte ilustra, em linhas gerais, como o propósito de obtenção de resultados primários compatíveis e o de limitar despesas primárias foram incorporados no novo marco fiscal.

**Tabela 1 - Novo Marco Fiscal: Resultados Fiscais e Limite de Despesas Primárias**

<b>Regra Fiscal</b>	<b>Obtenção de Resultado Primário</b>	<b>Limite de Despesas Primárias</b>
<b>Dispositivos do PLP 93/23</b>	Art. 2º, art. 7º (altera a LRF)	Art. 3º e 4º, 9º
<b>Variável Controlada. Indicador.</b>	<b>Resultado primário</b> (diferença entre receitas e despesas primárias). Os resultados devem ser compatíveis com a trajetória de sustentabilidade da dívida.	<b>Crescimento real da despesa primária.</b>
<b>Limite</b>	Definido pelo PLDO do primeiro ano de cada mandato. Obs. O PLDO 2024 estabelece a seguinte trajetória: 2024 = 0 p.p.	Despesa do exercício anterior, acrescida do IPCA + 70% do crescimento real da receita (ou 50%, se não cumprida meta de resultado primário).

<b>Regra Fiscal</b>	<b>Obtenção de Resultado Primário</b>	<b>Limite de Despesas Primárias</b>
	(déficit zero); 2025 = 0,5 p.p. PIB; 2026 = 1 p.p. PIB). Margem de tolerância de +/- 0,25% p.p. do PIB.	Em qualquer caso, observar o intervalo de crescimento real entre 0,6% e 2,5%.
<b>Gatilho das Medidas de Correção</b>	LRF. Se verificado, durante a execução, no final de cada <i>trimestre</i> , risco de não cumprimento da meta.	Se descumprido o resultado primário no exercício anterior (considerado o intervalo de tolerância).
<b>Medidas de Correção</b>	Contingenciamento facultativo. Descumprimento da meta - custo reputacional.	Redução da possibilidade de crescimento real da despesa (de 70% para 50% do crescimento da receita primária) no caso de descumprimento da meta de resultado primário no ano anterior. Não prevê medidas de contenção das despesas obrigatórias ou das renúncias tributárias.

51. As subseções seguintes apresentam a análise, detalhada por dispositivo, do texto do PLP 93/2023.

## **II.2 DISPOSIÇÕES PRELIMINARES (ART. 1º)**

### **CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

**Art. 1º Fica instituído regime fiscal sustentável, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto no art. 6º da Emenda à Constituição nº 126, de 21 de dezembro de 2022.**

**Parágrafo único. O disposto nesta Lei Complementar não afasta as limitações e as condicionantes para geração de despesa e renúncia de receita estabelecidas pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observadas as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, inclusive em relação aos efeitos das renúncias de receita sobre a sustentabilidade do regime fiscal instituído nesta Lei Complementar.**

52. **O regime fiscal sustentável.** A lei complementar dispo do sobre a sustentabilidade da dívida encontra-se prevista no inciso VIII e parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal - CF. O art. 6º da EC nº 126/2022 determinou o encaminhamento de projeto pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até 31/08/23, com o objetivo de “instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico”, inclusive quanto à regra de ouro

estabelecida no inciso III do art. 167 da CF. O PLP 93/23 não contém dispositivos relacionados à regra de ouro.

53. De acordo com o art. 164-A da Constituição, os entes devem conduzir sua política fiscal “de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis”, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 da CF. Ademais, a elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.

54. Deve-se observar que a Constituição determina que a nova lei complementar voltada à sustentabilidade da dívida deve especificar, em especial, os indicadores de sua apuração, os níveis de compatibilidade dos resultados fiscais e as medidas de ajuste, suspensões e vedações (art. 163, VIII e parágrafo único) para a recondução do equilíbrio. O estabelecimento de parâmetros de convergência da política fiscal para promoção da sustentabilidade da dívida é a baliza do novo regramento.

55. O Regime Fiscal Sustentável (“Arcabouço”) substituirá, de forma permanente, o “Novo Regime Fiscal” - NRF implantado pela EC nº 95, de 2016 (teto de gastos), igualmente limitado ao orçamento fiscal e seguridade social da União.

56. **Reflexos sobre disposições constitucionais permanentes e transitórias.** A revogação das disposições transitórias do NRF (arts. 106, 107, 109, 110, 111, 111-A, 112 e 114) fará com que o método de correção das emendas impositivas, dos pisos da saúde e da educação, até então corrigidos pelo IPCA, voltem a ser corrigidos de acordo com as regras do texto permanente da CF, *i.e.*, acompanhando a evolução da receita corrente líquida. Ficará revogado o mecanismo de controle do aumento de despesas obrigatórias do art. 109 do ADCT, que previa vedações quando a proporção entre a despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total atingisse 95%.

57. As alterações da regra de ouro previstas na EC nº 126/22 exigem rito constitucional. Como o atual art. 112 do ADCT será revogado, o PLP (art. 1º, § único) recupera o conteúdo para esclarecer que as normas do regime fiscal sustentável não afastam as limitações da LRF.

## **II.3 CONTEÚDO DO PLDO E ANEXO DE METAS FISCAIS (ART. 2º)**

=====

### **CAPÍTULO II DAS METAS E DOS INTERVALOS DE TOLERÂNCIA**

**Art. 2º O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias conterá Anexo de Metas Fiscais que incluirá, para o exercício a que se referir e para os três exercícios seguintes, em valores correntes e constantes:**

**I - metas anuais para o resultado primário do Governo Central para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União;**

**II - intervalos de tolerância para as metas de que trata o inciso I; e**

III - marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência.

§ 1º O Anexo de Metas Fiscais que acompanhar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias evidenciará, no período de dez anos, o efeito esperado das metas de que trata o inciso I do caput sobre a trajetória da dívida pública.

§ 2º A Lei de Diretrizes Orçamentárias definirá a meta de resultado primário do Governo Central para o exercício a que se referir e a projeção para os três anos seguintes.

§ 3º No Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias encaminhado no primeiro ano da legislatura, o Anexo de Metas Fiscais estabelecerá critérios para a variação da despesa primária definidos com base no mecanismo previsto no art. 4º.

=====

58. **O Regime Fiscal Sustentável.** A política fiscal de sustentabilidade da dívida pública contará com dois mecanismos básicos de controle: um que limita a despesa primária e outro de obtenção de resultados primários.

59. **Integração da regra do limite à despesa com a regra de obtenção de resultados primários (§ 3º do art. 2º).** Ainda que o propósito implícito da sustentabilidade da dívida seja comum ao conjunto de regras e mecanismos fiscais conhecidos, diferentes métodos e variáveis utilizadas para tal fim implicam mecanismos e incentivos igualmente distintos. As regras de limite de despesas (NRF) e de resultado primário (LRF), até então concebidas de modo independente e assíncrono, passam a contar, a partir da sistemática proposta pelo PLP 93/2023, com desenho normativo que as integra, desde a origem. Por exemplo, ao se alterar o limite do crescimento real da despesa, de 70% para 50%, caso não cumprido o resultado fiscal do exercício anterior.

60. **Regra de despesa - parâmetros e critérios remetidos ao PLDO do primeiro ano de cada mandato.** Os critérios para a variação da despesa (art. 2º, § 3º) foram remetidos para o PLDO do primeiro ano de cada legislatura (§ 3º do art. 2º e § 1º do art. 4º), exceto em relação aos critérios e parâmetros para o período 2024-2027, como consta das disposições transitórias (art. 9º). Com efeito, a lei complementar, nas disposições permanentes (art. 4º), previu tão somente a estrutura da regra (mecanismo), sem os parâmetros e critérios concretos<sup>11</sup>.

61. O art. 9º das disposições transitórias fixa, para os exercícios de 2024 a 2027, o crescimento real da despesa de 70% da variação real da receita, e o intervalo de 0,6% a 2,5% a.a. O percentual será reduzido para 50% se o resultado primário (segunda regra) obtido ficar abaixo do piso inferior de tolerância.

62. Avalia-se que a fixação de tais parâmetros na própria lei complementar conferiria maior estabilidade e segurança à regra ora em discussão. A remessa dos parâmetros e critérios para a LDO enfraquece a autoridade da regra fiscal da despesa, em especial pela facilidade e frequência com que as LDOs são alteradas no Legislativo, em média de 3 a 4

<sup>11</sup> Exceto em relação ao PLDO 2024.

vezes por exercício, o que é explicado pela maior proximidade da LDO com as demandas e a dinâmica do processo de elaboração e execução da LOA.

63. Assim, a regra do limite de crescimento da despesa, devidamente parametrizada, poderia ser adotada de modo permanente - não apenas como disposição transitória - na própria lei complementar<sup>12</sup>, como se depreende das disposições da EC nº 126/2022 (arts. 6º e 9º).

64. **Novo anexo de metas fiscais.** O atual anexo de metas fiscais previsto na LRF (art. 4º, § 1º) é utilizado para fixar as metas fiscais para o exercício a que se refere e projetá-las para os *dois* seguintes. O PLP amplia o horizonte de projeção de dois para três exercícios. Esclarece (art. 7º, § 5º) que o horizonte de dois exercícios continua aplicável aos Estados/DF e Municípios.

65. Nesse contexto, tão logo seja aprovado o novo marco fiscal, o anexo de metas do PLDO 2024, já enviado ao Congresso Nacional, deverá ser ajustado para incluir o exercício de 2027.

66. O novo anexo de metas fiscais da União do primeiro ano de cada legislatura, além dos intervalos de tolerância para as metas, conterà marco fiscal de médio prazo e a trajetória prevista para a dívida, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência.

67. **Deslocamento do conteúdo típico da LRF para a nova lei complementar.** O processo de elaboração, execução e controle dos resultados fiscais estabelecidos pela LDO (anexo de metas) integra a essência da lei de responsabilidade fiscal, no que tange à prevenção do endividamento. Ao deslocar o conteúdo do novo anexo de metas fiscais para a nova lei complementar - vide art. 2º do PLP -, várias disposições da LRF, indispensáveis à integridade da gestão orçamentária e financeira, precisam ser conciliadas. Nesse sentido, as alterações de conteúdo da LRF devem ser feitas diretamente no respectivo texto.

## **II.4 LIMITES POR PODER/ÓRGÃO (ART. 3º, CAPUT)**

=====

### **CAPÍTULO III DOS LIMITES INDIVIDUALIZADOS E DO MECANISMO DE CRESCIMENTO REAL**

**Art. 3º Ficam estabelecidos, para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos art. 4º e art. 5º, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias:**

#### **I - do Poder Executivo federal;**

---

<sup>12</sup> Uma maior flexibilidade à LDO para ajustar a regra do crescimento da despesa seria razoável, em contexto em que os resultados fiscais obtidos mostram-se compatíveis, recorrentemente, com a sustentabilidade da dívida.

**II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;**

**III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo; IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e**

**V - da Defensoria Pública da União.**

=====

68. **Existência de um limite.** É desejável a existência de um limite para o montante de despesas, com um método de correção adequado, pois cria uma referência ou **padrão que tende a se reproduzir**, por coerência, do geral para o particular. O método de reajustamento das partes tende a ser balizado pelo limite geral estabelecido. Por exemplo, o modelo vigente, que limita as despesas à variação do IPCA, projetou efeitos para os pisos constitucionais da saúde e educação, os limites dos demais Poderes, as emendas impositivas, além de outras despesas<sup>13</sup>.

69. A existência de um teto repercute de forma peculiar no conjunto de despesas discricionárias e nas despesas obrigatórias. As despesas discricionárias são flexíveis e sofrem impacto direto do limite, seja na elaboração ou na execução do orçamento, quando servem de ajuste para o cumprimento da meta fiscal (art. 9º da LRF). No caso das despesas obrigatórias a repercussão do limite é indireta, servindo para auxiliar o planejamento e induzir reformas, além de servir de modelo de correção a ser considerado na legislação que regula o crescimento dos diversos tipos de despesas obrigatórias.

70. O projeto mantém a divisão dos limites, quanto à distribuição por poder e órgão autônomo.

71. **Limites Orçamentários versus Financeiros.** O caput do art. 3º faz referência aos “limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias”, ou seja, limites orçamentários.

72. Assim, a proposta prevê o estabelecimento de limites apenas orçamentários (despesa autorizada), enquanto o Novo Regime Fiscal, hoje em vigor, estabelece limites financeiros - inclui despesas pagas, inclusive restos a pagar e operações com impacto primário - conjugados com limites orçamentários, uma espécie de dupla instância de controle de gastos.

73. A adoção de limites orçamentários a partir de 2024 faz com que as despesas com os restos a pagar deixem de ser computadas no teto de despesas, ainda que venham a afetar, no momento de seu pagamento, os resultados fiscais (meta primária). O mesmo vale em relação

---

<sup>13</sup> Por exemplo, o reajuste de benefícios de servidores (art. 127 LDO 2023).

às operações que não transitam pelo orçamento e que têm impacto fiscal<sup>14</sup>. Tais operações, analogamente, serão também captadas quando da aferição do resultado primário alcançado.

74. Atualmente, o RAP a Pagar de despesas discricionárias correspondem a aproximadamente R\$ 77 bilhões (posição 03/05/2023). De outra parte, uma parcela de despesas empenhadas em 2023 será inscrita em restos a pagar, com pagamento diferido para os próximos anos. O importante é reforçar na lei que os limites financeiros devem ser compatíveis com a obtenção das metas fixadas.

**Tabela 2 - RAP a Pagar por GND**

<b>GND - Grupo Natureza de Despesa</b>	<b>Obrigatórias</b>	<b>Discricionárias</b>
1 - Pessoal e Encargos Sociais	0,8	0,0
3 - Outras Despesas Correntes	17,0	19,9
4 - Investimento	2,0	56,6
5 - Inversões Financeiras	0,0	0,1
<b>Total</b>	<b>19,7</b>	<b>76,7</b>

Fonte: Siga Brasil / 03/05/2023

75. Especificamente para 2023 (vide item III.14), aprovada a lei complementar, ficarão revogados os atuais limites por Poder e órgão, estabelecidos pela EC 95/2016. Diante dessa lacuna, o art. 8º restabelece os limites vigentes quando da aprovação da lei orçamentária de 2023. O § 2º esclarece que a verificação do limite será feita de acordo com os valores efetivamente pagos, considerando-se ainda as demais operações que afetem o resultado primário no exercício.

## **II.5 BASE DE CÁLCULO E CORREÇÃO DOS LIMITES (ART. 3º, § 1º)**

=====  
Art. 3 (...)

**§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput equivalerá:**

**I - para o exercício de 2024, às dotações orçamentárias primárias constantes do autógrafo do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32, de 2022, relativas ao respectivo Poder ou órgão mencionado no caput, excluídas as dotações correspondentes às despesas de que trata o § 2º, corrigidas nos termos do disposto no art. 4º; e**

**II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido nos termos do disposto no art. 4º, sendo que as alterações nas dotações orçamentárias**

---

<sup>14</sup> O valor previsto para 2023, no que concerne a tais operações, é de R\$ 9,04 bilhões. A principal operação com impacto fiscal corresponde aos fundos constitucionais de desenvolvimento regional, no valor de R\$ 8,9 bilhões.

realizadas para atender às situações previstas no inciso II do § 3º do art. 4º<sup>15</sup> e no caput do art. 5º<sup>16</sup> não deverão ser incluídas para a definição do limite do exercício subsequente.

=====

76. **Método de fixação e correção dos limites (art. 3º, § 1º).** Os limites individualizados por Poder e Órgão autônomo passam a ser definidos e corrigidos da seguinte forma:

- a) **Exercício de 2024 (art. 3º, §1º, I).** A base de cálculo para o estabelecimento de limites, por Poder e Órgão, corresponderá às dotações orçamentárias primárias da LOA 2023 (autógrafo), consideradas as exclusões, corrigidas nos termos do disposto no art. 4º (atualização pelo IPCA de 2023, mais a variação real da despesa), do seguinte modo:

**Limite LOA 2024** = Limite 2023 (base de cálculo) x (variação estimada IPCA 2023) x (variação real da despesa)

**Varição<sup>17</sup> do IPCA em 2023** = valor apurado de janeiro a junho mais o estimado de julho a dezembro do mesmo exercício.

**Varição real da despesa** = 70%<sup>18</sup> x Varição real da receita<sup>19</sup>

**Varição real da receita** = (receita acumulada no período jul 22 a jun 23, descontada da variação do IPCA apurada no período)/(Receita acumulada no período jul 21 a jun 22)

---

<sup>15</sup> § 3º A fixação dos critérios do mecanismo de variação real da despesa de que trata o § 1º considerará a diferença entre o resultado primário do Governo Central, apurado pelo Banco Central do Brasil, do exercício anterior a que se refere a Lei Orçamentária Anual, e o limite inferior do intervalo de tolerância, em valor nominal, estabelecido na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias, de forma que:

I - se o resultado primário do Governo Central apurado for maior ou igual ao 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 poderá ser de até o limite previsto no inciso II do § 1º deste artigo; e

II - 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.

<sup>16</sup> Ampliação das despesas com investimento caso o resultado primário exceda ao limite superior do intervalo de tolerância a até o montante excedente

<sup>17</sup> O projeto de lei orçamentária deve ser enviado ao Congresso Nacional em 31 de agosto do ano anterior ao exercício a que se refere o orçamento. A correção de julho a dezembro é estimada.

<sup>18</sup> Caso cumprido o resultado primário do exercício anterior, considerando-se o intervalo de tolerância. Caso contrário, o percentual cai para 50%.

<sup>19</sup> De acordo com o § 2º do art. 3º, será considerada a receita primária total deduzidas as receitas primárias de concessões e permissões, dividendos e participações e exploração de recursos naturais.

b) **Exercício seguintes (art. 3º, § 1º, II)** - correspondem àqueles de 2024 corrigidos de acordo com o mesmo método de correção descrito anteriormente, excluídas da base de cálculo (limite do exercício anterior):

(i) as despesas adicionais com investimentos autorizadas caso o resultado primário exceda o limite superior do intervalo de tolerância para a meta (art. 5º); e

(ii) os ajustes de dotações em virtude da redução da proporção máxima de variação real da despesa, a serem implementadas na forma da LDO, caso resultado primário no exercício anterior não tenha alcançado o limite inferior do citado intervalo de tolerância.

**77. Aplicação temporal da regra fiscal.** Vide **Anexo 1** - Método de Cálculo dos Limites do Regime Fiscal Sustentável (PLP 93/2023).

78. A apuração do crescimento real da receita (art. 4º, § 4º) considera os valores (nominais) acumulados no período de doze meses encerrados em junho do exercício anterior a que se refere a Lei Orçamentária, descontados da variação do IPCA.

79. O método equivale ao utilizado no cálculo da variação da despesa. Somam-se os valores nominais de cada mês, corrigindo-se apenas o montante global apurado.

**80. IPCA apurado x estimado.** O PLP considera o índice apurado nos meses de janeiro a junho, mais o estimado de julho a dezembro no exercício de elaboração da proposta orçamentária. A adoção de valores estimados faz com que os limites tenham que ser ajustados no exercício seguinte. Na redação original da EC 95/2016 eram considerados os valores apurados no período de doze meses **encerrado em junho** do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, o que permite contornar essa necessidade recorrente de ajuste.

**81. O cálculo do teto de 2024 perpetua uma parcela transitória do limite de 2023.** De acordo com a proposta, o limite para 2024 considera todas as dotações primárias do autógrafo do orçamento 2023, corrigido pelo IPCA e mais a variação do crescimento real da despesa. Quando da apreciação da EC nº 126/2022 (EC da transição), a ampliação da base foi justificada para atender o montante de despesas do Programa Bolsa Família, além da suplementação de um conjunto de políticas públicas da equipe de transição (R\$ 145 bilhões). Contudo, o § 6º-B do art. 2º da EC ampliou esse limite em cerca de R\$ 23 bilhões exclusivamente por conta de um excesso de arrecadação de receitas correntes de 2021, que foi direcionado para investimentos. Ocorre que os investimentos já se encontram protegidos (piso) pelo art. 6º do projeto de lei complementar (cerca de R\$ 79 bilhões).

**82.** Especificamente para 2023, aprovada a lei complementar, ficarão revogados os atuais limites por Poder e órgão, estabelecidos pela EC 95/2016. Diante dessa lacuna, o art. 8º restabelece os limites vigentes quando da aprovação da lei orçamentária de 2023.

## **II.6 DESPESAS EXCLUÍDAS DOS LIMITES (ART. 3º, §§ 2º a 6º)**

=====  
**Art. 3º (...)**

**§ 2º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:**

**I - as transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do caput art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;**

**II - as complementações de que tratam os incisos IV e V do caput do art. 212-A da Constituição;**

**III - os créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição;**

**IV - as transferências aos fundos de saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na forma de assistência financeira complementar para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, de acordo com o disposto nos § 12, § 13, § 14 e § 15 do art. 198 da Constituição;**

**V - as despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas custeadas com recursos de doações, e as despesas com projetos custeados com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em decorrência de desastres ambientais;**

**VI - as despesas das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais e das instituições federais de educação, ciência e tecnologia, vinculadas ao Ministério da Educação, e demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação custeadas com receitas próprias, de doações ou de convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas;**

**VII - as despesas custeadas com recursos oriundos de transferências dos demais entes federativos para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia;**

**VIII - as despesas para cumprimento do disposto no § 20 do art. 100 da Constituição, no § 3º do art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a atualização monetária dos precatórios inscritos no exercício;**

**IX - as despesas para cumprimento do disposto no art. 4º da Emenda à Constituição nº 114, de 16 de dezembro de 2021; X - as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições;**

**XI - as despesas com aumento de capital de empresas estatais não financeiras e não dependentes;**

**XII - as transferências legais estabelecidas nas alíneas “a” e “b” do inciso II do caput do art. 39 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, e no art. 17 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015; e**

**XIII - as despesas relativas à cobrança pela gestão de recursos hídricos da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, nos termos do disposto na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e na Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004.**

§ 3º Os limites estabelecidos na forma prevista no inciso IV do caput do art. 51, no inciso XIII do caput do art. 52, no § 1º do art. 99, no § 3º do art. 127 e no § 3º do art. 134 da Constituição não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos do disposto neste artigo.

§ 4º A mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária Anual demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma prevista no § 1º.

§ 5º As despesas primárias autorizadas na Lei Orçamentária Anual e os seus respectivos créditos suplementares e especiais sujeitos aos limites de que trata este artigo não poderão exceder aos valores máximos demonstrados nos termos do disposto no § 4º.

§ 6º Para fins do disposto no caput, não constituem despesa orçamentária os atos praticados em atendimento ao disposto nos § 11 e § 21 do art. 100 da Constituição

=====

83. **Despesas excluídas da regra do teto (art.3º, § 2º).** Deve-se ressaltar, em primeiro lugar, que o propósito do teto é conter o maior conjunto possível de despesas primárias, especialmente aquelas que têm maior potencial de crescimento acima do método de correção utilizado.

84. Em regra, quando uma despesa é excluída do limite, por coerência, deve igualmente ser excluída da base de cálculo (limite inicial)

85. Na definição dos limites, o PLP mantém, com algumas exceções, o rol de despesas excluídas do Novo Regime Fiscal após a EC da transição, destacando-se:

- a) **transferências constitucionais por repartição de receita**, que apenas transitam pelo orçamento (autofinanciadas), inclusive o Fundeb. Representam mais de 90% do montante excluído;
- b) outras **despesas acompanhadas de fontes de custeio vinculadas**, sem impacto fiscal, a exemplo daquelas que decorrem de doações e convênios;
- c) **créditos extraordinários**, dada sua imprevisibilidade, urgência e relevância.

86. O conjunto de despesas do PLOA 2023 excluídas do teto, adotado o novo modelo, equivale a um montante de cerca de R\$ 522 bilhões, dos quais a maior parte, cerca de R\$ 507 bilhões, são de transferências constitucionais (FPM/FPE/IPI-EE, Salário-Educação, Exploração Recursos Naturais, Cide combustíveis, IOF Ouro, ITR, FCDF e Fundeb). Tais exclusões são justificáveis, uma vez que representam, de fato, receitas arrecadadas pela União que pertencem a outros entes. Entram e saem do orçamento no mesmo montante.

87. Em relação às demais exclusões, deve-se adotar critério mais rigoroso para evitar precedente não justificável. As discussões quanto ao mérito de cada despesa devem se

restringir ao processo orçamentário propriamente dito, não devendo servir de argumento<sup>20</sup>, do ponto de vista fiscal, para sua exclusão do teto.

88. Dentre o rol de despesas hoje excluídas e mantidas na proposta do governo, com algumas alterações e que envolvem mérito, destacam-se:

a) **As despesas com aumento de capital de empresas estatais não financeiras e não dependentes.** Tratando-se de despesas com impacto primário e que deveria constar do teto. Exceção semelhante permitiu excluir do atual teto de gastos a capitalização da Engepron em cerca de 10 bilhões com recursos do Tesouro (operação que viabilizou aquisição de fragatas, despesa que tipicamente estaria sujeita ao limite, caso efetuada nos moldes tradicionais);

b) **Piso da enfermagem**<sup>21</sup> - trata-se de despesa primária obrigatória da União, como tantas outras (saúde, pessoal, previdência, assistência, etc.), devendo se sujeitar ao novo teto. Sua exclusão cria precedente para que outras despesas de mesma natureza, ainda que meritórias, sejam também excluídas. A previsão de fonte de financiamento na EC 127 (superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo ou dos recursos vinculados ao Fundo Social - FS) não é permanente para o custeio do piso, além do fato de impactarem negativamente no cálculo do resultado primário.

c) **Precatórios.** propõe-se que sejam excluídos dos limites os precatórios com possibilidade de acordo direto para recebimento em parcela única com abatimento de 40% do crédito (art. 100, § 20 CF, e ADCT, art. 107-A, § 3º). Registre-se, que a EC dos Precatórios já exclui do limite de pagamento de precatórios tais acordos. Observe-se que o § 6º do art. 3º estabelece que, para fins de aplicação dos limites da despesa, “não constituem despesa orçamentária os atos praticados em atendimento ao disposto nos § 11 e § 21 do art. 100 da Constituição”. Os parágrafos tratam de encontro de contas, quando a União é devedora e credora ao mesmo tempo de entes federados e privados. A definição de que tais precatórios “não constituem despesa orçamentária” (art. 3º, § 6º) contraria a prática atual<sup>22</sup>, e abre brecha para eventos semelhantes poderem se valer do mesmo argumento.

89. **Precatórios represados (não pagos) até 2026.** A EC nº 114/2021 limitou, até o final de 2026, as despesas com sentenças judiciais de que trata o art. 100 da Constituição (art. 107-A, ADCT), forma encontrada na época para ampliar o teto vigente. A EC não indicou fonte compensatória. O projeto de lei complementar não previu sua exclusão do limite. De qualquer modo, é preciso saber como superar, a partir de 2027, o passivo que se acumulará até 2026. Algumas estimativas alcançam a casa dos R\$ 200 bilhões, além do fluxo ordinário de pagamento. O limite para elaboração do PLOA 2027, em 2026, sob o atual mandato,

---

<sup>20</sup> Observe que a regra proposta, que permite crescimento real da despesa, pode, inclusive, gerar estímulo no sentido de manter determinada despesa no teto, na medida que pode contar com o espaço fiscal aberto com o crescimento da receita.

<sup>21</sup> Valor de R\$ 7,3 bilhões em oito meses de 2023, chegando a R\$ 10,6 bilhões anualizados.

<sup>22</sup> Em 2022, mais de R\$ 20 bilhões do encontro de contas do Campo de Marte foi devidamente apropriado como despesa orçamentária primária.

poderá ser reduzido de forma abrupta em valor equivalente ao montante atual de despesas discricionárias, um grande impasse.

90. **Aumento das despesas com sentenças judiciais.** Dois aspectos podem ser destacados. O primeiro diz respeito a como prevenir que emendas constitucionais criem despesas, ou ampliem limites sem indicar receitas, ou a origem dos recursos. Procedimentos que contornam limites e regras fiscais apenas postergam a solução do problema de fundo, no caso, o risco fiscal crescente que decorre do aumento das despesas com decisões judiciais. Segundo, a necessidade de uma abordagem mais ampla acerca do crescimento das despesas com demandas judiciais, passando pelo fortalecimento da defesa jurídica do Estado<sup>23</sup>.

91. **Despesas excluídas do limite. Implicações.** Qualquer exceção a uma regra geral deve basear-se em critério justificado - seja por tratar-se de despesa neutra (transferências constitucionais por repartição de receita, doações, convênios), seja pelo impacto no limite por sua sazonalidade ou mesmo sua excepcionalidade (crédito extraordinário) -, sob o risco de representar precedente em relação a outras despesas semelhantes, gerando desgaste e perda de credibilidade da regra fiscal. Ademais, caso excluída, deve ser tanto do limite como da base inicial.

92. Independente disso, deve-se ressaltar, do ponto de vista fiscal, que a exclusão do teto de determinada despesa traz reflexos apenas marginais, se considerarmos que continuará submetida ao cálculo da apuração dos resultados primários.

93. Outro aspecto, se uma despesa cresce em ritmo mais acentuado do que o da regra geral, sua submissão a um limite único tende a gerar discussões alocativas, na medida em que **o excesso terá que ser suportado pelas demais despesas submetidas ao mesmo teto**. Esse fato tende a chamar maior atenção ao grupo de despesas obrigatórias com maior potencial de crescimento.

94. O mesmo ocorre na regra de resultados fiscais, ao se ressaltar determinadas despesas do contingenciamento. Observe-se, por exemplo, que o art. 9º da LRF ressalva do contingenciamento as despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico.

95. O § 3º trata da observância dos limites orçamentários (teto) pelos demais poderes e órgãos autônomos. A Constituição determina que os parâmetros orçamentários dos demais poderes e órgãos deverão observar a lei de diretrizes orçamentárias. De acordo com o § 3º do PLP, os parâmetros (limites) da LDO não podem superar os limites do teto individualizado, preservando-se assim o conteúdo do § 2º do art. 107 do ADCT, que será revogado (EC nº 126/22 (arts. 6º e 9º). Limites estes, ora fixados em lei complementar, dentro do contexto da sustentabilidade da dívida (art. 163, VIII).

---

<sup>23</sup> Vide a propósito Nota Técnica das Consultorias da Câmara acerca de precatórios. Disponível em <https://images.jota.info/wp-content/uploads/2020/10/nota-tecnica-conjunta-utilizacao-de-precatorios-para-o-programa-renda-cidada--versao-final-dia-09-out-2020.pdf>

96. Os demais parágrafos reproduzem disposições que já constavam da EC 95/2016, e que, em suma, atribuem à gestão dos limites autorizados (orçamentários) papel primordial na política fiscal. O limite orçamentário deve ser respeitado na elaboração e na execução do orçamento (lei mais créditos).

## **II.7 CORREÇÃO DOS LIMITES PELA INFLAÇÃO (ART. 4º, CAPUT)**

=====

### **CAPÍTULO III (...)**

**Art. 4º Os limites individualizados a que se refere o art. 3º serão corrigidos pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, referente ao exercício anterior a que se refere a Lei Orçamentária Anual, publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, considerado o valor apurado de janeiro a junho e o estimado de julho a dezembro pelo Poder Executivo na mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária Anual, acrescidos de mecanismo de variação real da despesa nos termos do disposto neste artigo.**

=====

**97. Regra da correção dos limites da despesa (art. 4º).** O artigo enuncia o método de correção dos limites da despesa, a partir da variação acumulada do IPCA em doze meses - em parte, a inflação verificada (de janeiro a junho do ano de elaboração do orçamento) e, para os meses restantes, a estimada (de julho a dezembro).

98. O orçamento deve ser enviado ao Congresso Nacional em 31/agosto do exercício anterior àquele a que se refere a lei orçamentária. Da forma como proposta, a fixação do limite estará sempre dependente da estimativa da inflação para o restante do ano, o que pode levar à aprovação de limites (e respectivas programações) acima ou abaixo da inflação que vier a ser efetivamente apurada até o final do exercício. Ademais, cria-se um incentivo às estimativas a maior da inflação, aplicando-se despesas durante o processo de apreciação no Legislativo. De acordo com o PLP, eventuais ajustes decorrentes de possível divergência entre inflação estimada e apurada seriam efetivados apenas no ano seguinte, quando da elaboração do novo orçamento.

99. Dentre as sugestões em debate voltadas à superação da instabilidade da forma de correção:

(i) **replicar a metodologia utilizada na formulação da EC nº 95/2016** (redação original), qual seja, corrigir o limite pela inflação realizada no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária;

(ii) **uso de créditos adicionais.** Pode-se considerar, adicionalmente, para as despesas obrigatórias - especialmente aquelas cujo montante é vinculado ao

salário mínimo, que aumentam ao menos com a inflação do exercício -, a possibilidade de que eventual diferença entre a inflação apurada e a estimada, caso positiva, seja incorporada no limite do exercício seguinte mediante a abertura de créditos adicionais. Assim, restariam conciliados, por exemplo, eventuais impactos adicionais dos reajustes dos benefícios previdenciários e assistenciais, cujo método de correção considera a inflação do exercício fechado, e não o período julho-junho, estabelecido pelo PLP.

(iii) **adotar, especificamente para 2024, um valor fixo de correção**, e/ou prever o ajuste da diferença por meio de projeto de lei de crédito adicional, caso a inflação apurada seja maior.

## **II.8 MECANISMO DE CRESCIMENTO REAL DOS LIMITES (ART. 4º, §§ 1º e 2º)**

=====  
Art. 4º (...)

**§ 1º O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias encaminhado no primeiro ano da legislatura estabelecerá os critérios do mecanismo de variação real da despesa de que trata o caput para o exercício a que se referir e para os três seguintes, incluídos:**

**I - o intervalo mínimo e máximo para a variação real de que trata o caput;**

**II - a proporção máxima de variação real da despesa de cada exercício em relação à variação real da receita realizada do Governo Central nos doze meses anteriores à data de referência, observado o disposto no § 4º; e**

**III - a redução da proporção máxima de variação de que trata do inciso II em caso de não cumprimento do resultado primário estabelecido no limite inferior do intervalo de tolerância de que trata o inciso II do caput do art. 2º. § 2º Para os fins deste artigo, será considerada a receita, na forma a ser regulamentada em ato do Ministro de Estado da Fazenda, resultante da receita primária total do Governo Central, deduzidos os seguintes itens:**

**I - receitas primárias de concessões e permissões;**

**II - receitas primárias de dividendos e participações;**

**III - receitas primárias de exploração de recursos naturais; e**

**IV - transferências legais e constitucionais por repartição de receitas primárias, descontadas as decorrentes das receitas de que tratam os incisos I a III.**

=====  
**100. O mecanismo de variação real da despesa.** O § 1º do art. 4º cria o “mecanismo” de variação real da despesa, ou seja, a estrutura conceitual da regra fiscal que limita a despesa.

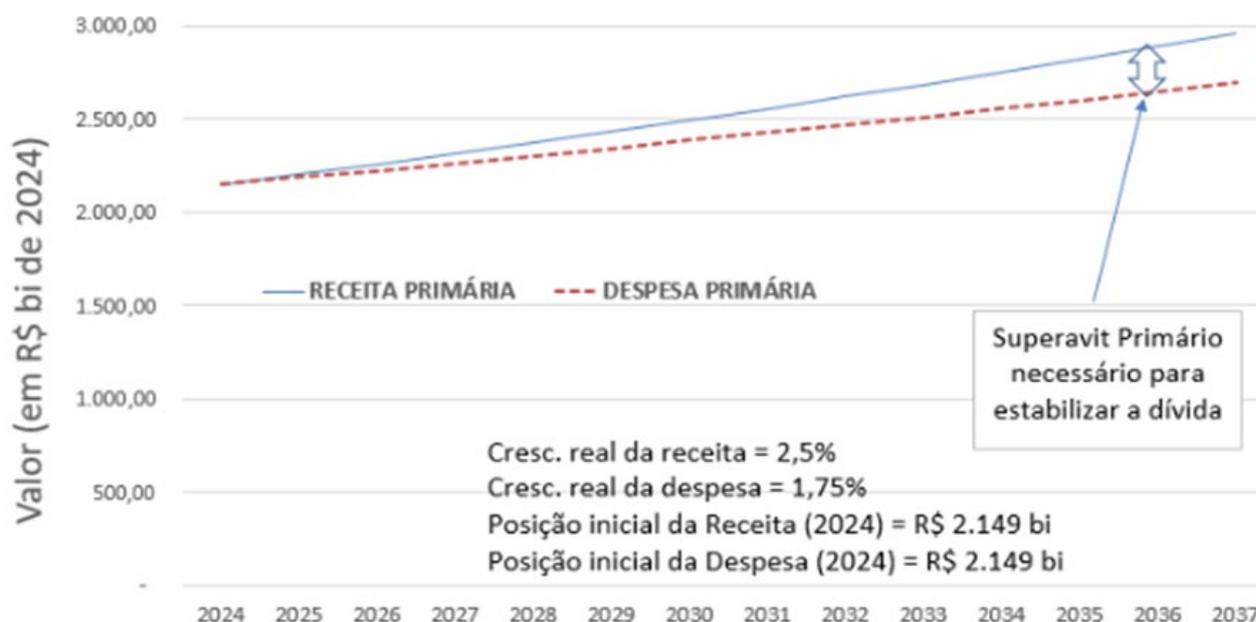
Porém, os **parâmetros e critérios concretos** não foram definidos na lei complementar, exceto quanto ao período de 2024-2027. Para os demais anos, tais parâmetros constarão das LDOs do primeiro exercício de cada mandato presidencial. Mantida a atual proposta, no futuro (após 2027), os critérios poderão ser totalmente alterados pela LDO do primeiro ano de mandato, o que pode desfigurar a regra da despesa.

101. **Funcionalidade da regra.** De antemão, cumpre verificar se a regra permanente que estrutura o modelo - aquela que garante que o crescimento real (acima da inflação) da despesa não deve ultrapassar 70%<sup>24</sup> da variação real da receita - tem potencial de, por si só, gerar resultados fiscais graduais e crescentes ao longo do tempo. De acordo com essa regra matriz, o limite da despesa passa a ser uma variável dependente da evolução das receitas. Assim, se a receita cresce a uma taxa “x”, a despesa crescerá menos, no máximo 70 % de “x”, sendo que o restante (30%) contribuirá para o saldo primário.
102. Com essa finalidade, e para fins de ilustração, adotaram-se os critérios (parâmetros) indicados no art. 9º (disposições transitórias) para os exercícios de 2024 a 2027, extrapolando-os para os anos subsequentes contemplados no exercício de simulação.
103. Como é intuitivo, admitindo-se algum percentual de crescimento real da receita - superior a 0,6% a.a.-, o algoritmo ou a fórmula adotada, isoladamente, tem força própria para gerar saldos primários a cada ano, porque garante que a despesa crescerá a uma taxa menor. As instruções, se cumpridas, independentemente do ponto de partida, geram **resultados primários graduais e crescentes**.
104. Para exemplificar, o **gráfico 2** seguinte toma como ponto inicial o valor da receita e da despesa em 2024, como consta do PLDO 2024 (R\$ 2.149 bilhões). Admitida a hipótese em que a receita cresce 2,5% acima da inflação, a aplicação da fórmula, mantendo os demais elementos constantes, implicará crescimento da despesa de, no máximo, 1,75% (correspondente a 70% x 2,5%).
105. Mantidas as mesmas premissas nos anos seguintes, haverá um aumento gradativo do superávit a cada ano (cerca de 0,13% do PIB ao ano).

---

<sup>24</sup> Na hipótese de cumprimento do resultado primário pré-estabelecido. Se o resultado primário compromissado não for cumprido, o crescimento da despesa passa a ser limitado a 50 % da variação da receita.

Gráfico 2 - Efeito da regra que limita o crescimento da despesa



106. Observa-se que, preservadas as demais condições, mesmo que a receita venha a cair no futuro (abaixo de 0,6% a.a.), reduzindo o resultado fiscal no exercício seguinte, ainda assim, nos anos subsequentes, em havendo recomposição da receita (acima de 0,6 % a.a.), retoma-se gradualmente a tendência de elevação dos resultados. Conclui-se que a fórmula adotada, vista isoladamente, contribui para que se retome a **obtenção de resultados fiscais superavitários**.
107. De outra parte, não é suficiente o alcance de qualquer superávit. Para conter o processo de endividamento crescente em virtude dos encargos financeiros, é necessário que o resultado primário seja suficiente para estabilizar o crescimento da relação dívida/PIB, o que vai depender basicamente da taxa real de juros, da taxa de crescimento econômico, e do atual montante da dívida.
108. A regra que limita o crescimento da despesa proposta até poderia, a depender de outras condições favoráveis, atingir o nível de resultado primário suficiente para conter o crescimento da dívida. Contudo, isso levaria muito tempo, sobrecarregando, nesse interregno, o orçamento com obrigações derivadas da dívida pública.
109. Por essa razão, o marco fiscal proposto pelo governo acrescenta à regra da despesa um compromisso de perseguir a obtenção de resultados fiscais mais favoráveis desde já (2023), com **incremento anual de 0,5% PIB** até 2026, como previsto no PLDO 2024, o que poderá permitir alcançar o patamar de resultado necessário para conter a relação

dívida/PIB ainda no final do mandato, a depender do crescimento econômico e do custo de financiamento do Tesouro.

110. A regra do Novo Arcabouço Fiscal, portanto, pode ser vista como a combinação de uma regra que limita o crescimento da despesa, em função da variação de receita, com uma regra de obtenção de resultado primário (via LDO). O que importa, em última instância, é obter resultados primários crescentes até o ponto em que será suficiente para estabilizar a dívida. Nesse ponto de vista, o alcance da regra de resultado acaba se sobrepondo, sendo seu alcance facilitado pela regra de despesa.

111. Como ilustrado no gráfico seguinte, admitido o mesmo ponto de partida (déficit zero em 2024), o modelo requer o cumprimento das duas regras, de modo a alavancar os resultados fiscais nos primeiros anos.

**Gráfico 3 - Efeito conjugado da regra de despesa e da regra de resultado primário**



112. **Variação real da receita.** De acordo com o § 2º, o cálculo da variação da receita primária observará a metodologia a ser regulamentada pelo Ministro da Fazenda, não devendo incluir aquelas consideradas receitas atípicas ou extraordinárias relativas às concessões e permissões; dividendos e participações; exploração de recursos naturais; e transferências legais e constitucionais por repartição de receitas primárias, com alguns ajustes.

113. **Premissa de recuperação do nível de receitas da União.** O objetivo de recuperação do patamar das receitas na União depreende-se da apresentação preliminar<sup>25</sup> do Novo Arcabouço: “De 2003 a 2010, a receita líquida da União atingiu 18,7% do PIB em média por ano, bem acima dos 17% do PIB projetados na LOA de 2023”. No mesmo sentido, a menção ao Ato de Redução da Inflação (IRA) nos EUA, que previu aumento de impostos.

114. Além de alterações na legislação tributária, o esforço de arrecadação deverá aproveitar-se de maior crescimento econômico, como ocorreu no passado: “No mesmo período (2003 a 2010), o resultado primário médio ao ano foi superior a 2% do PIB. Incremento da despesa e resultado primário ancorado no incremento de receitas”.

115. **Percentual mínimo de crescimento real da despesa (0,6%).** Caso a receita apresente baixo desempenho no período de apuração (12 meses encerrados em junho de cada ano), ainda assim garante-se (para o orçamento do ano seguinte) um crescimento mínimo de 0,6% no limite da despesa, acima da inflação. Esse percentual mínimo se justifica dada a dinâmica própria de crescimento das despesas obrigatórias, devido ao seu crescimento inercial, bem como a representatividade (mais de 90%) desse grupo no conjunto das despesas primárias.

116. **Percentual máximo de crescimento real da despesa (2,5%).** Ao estabelecer limite máximo para o crescimento real da despesa, corrige-se o viés histórico de elevação dos gastos. Entre 1998 e 2022, por exemplo, as despesas primárias cresceram em média 4,5% ao ano<sup>26</sup>. Depois da aprovação da emenda constitucional nº 95/23, o crescimento anual caiu para 1,1% ao ano, mas as despesas discricionárias se reduziram, em média, 3,9% ao ano, resultando em estrangulamento de algumas políticas públicas, em particular das relacionadas aos investimentos. Caso o limite de 2,5% de crescimento real tivesse sido aplicado em períodos anteriores, o tamanho da despesa pública seria hoje sensivelmente menor. A existência de um teto evita que em períodos mais auspiciosos a despesa cresça exageradamente. Adicionalmente, para que a despesa possa crescer um pouco mais, a receita terá que apresentar desempenho ainda melhor.

117. **Obtenção de resultados primários crescentes no período de 2023 a 2026.** O art. 2º do PLDO 2024 prevê zerar o déficit primário em 2024, considerando-se ainda uma margem prudencial de 28,8 bilhões (0,25% do PIB), para mais ou para menos. Almeja-se uma trajetória crescente de resultados primários nos próximos anos (acréscimo de 0,5% do PIB a.a, ou cerca de R\$ 50 bilhões, em valores de 2023): 0% do PIB em 2024; 0,5% do PIB em 2025; e 1,0% do PIB em 2026. Deve-se observar que o art. 3º do PLDO 2024 prevê, no âmbito do Programa de Dispêndios Globais (PDG) das estatais, um déficit primário de R\$ 7,3 bilhões.

---

<sup>25</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2023/arcabouco-fiscal-e-crivel-transparente-e-foca-no-principal-que-sao-as-demandas-sociais-defende-tebet/apresentacao-arcabouco-fiscal.pdf/view>

<sup>26</sup> Ver a respeito Nota Técnica 4/23, da Consultoria de orçamento, disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/NT\\_4\\_23\\_Arcaboucofinal.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/NT_4_23_Arcaboucofinal.pdf)

118. Se o resultado primário ficar acima da banda superior da meta, o excedente poderá ser utilizado para realização de investimentos (art. 5º), que terão um piso de cerca de R\$ 79,0 bilhões (inclui inversões financeiras do programa MCMV).

## II.9 LIMITE DA DESPESA SE NÃO CUMPRIDO O RESULTADO PRIMÁRIO (ART. 4º, § 3º)

=====  
Art. 4º (...)

§ 3º A fixação dos critérios do mecanismo de variação real da despesa de que trata o § 1º considerará a diferença entre o resultado primário do Governo Central, apurado pelo Banco Central do Brasil, do exercício anterior a que se refere a Lei Orçamentária Anual, e o limite inferior do intervalo de tolerância, em valor nominal, estabelecido na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias, de forma que:

I - se o resultado primário do Governo Central apurado for maior ou igual ao 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 poderá ser de até o limite previsto no inciso II do § 1º deste artigo; e

II - 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.

=====  
119. **Limite de 50 % na variação de despesa no caso de descumprimento do resultado primário do exercício anterior.** O novo marco fiscal criou um mecanismo destinado a corrigir desvios quanto à obtenção da meta. Caso não alcançado o resultado estabelecido, o limite de crescimento da despesa, correspondente a 70% da variação real da receita, deve ser reduzido para 50%. Não foi explicitada a hipótese de não cumprimento do limite de 50%.

120. Deve-se observar, em primeiro lugar, que o cumprimento da meta somente será conhecido no início do ano seguinte, com o orçamento já tendo sido aprovado e sancionado com as despesas corrigidas em 70% (ou 50%). Esse descompasso é indesejável e pode criar instabilidade. Uma possibilidade é **utilizar como referência o resultado primário apurado no exercício anterior ao da elaboração da lei orçamentária**. Eventuais reflexos dessa defasagem temporal, em termos de estabilização da dívida/PIB, são compensados ao longo dos anos.

121. **Novas medidas de correção.** Em caso de descumprimento da meta de resultado fiscal, a medida de correção limita-se à redução do percentual geral de crescimento da despesa. Não basta, contudo, um limite mais restritivo. A questão de fundo diz respeito à

segurança quanto à obtenção das metas. É preciso, nesse sentido, criar condições para que a obtenção da meta seja viável, ou seja, colocar ao alcance da gestão orçamentária e financeira instrumentos mais específicos, em especial quanto ao controle do crescimento das despesas obrigatórias, que representam mais de 90% das despesas primárias, bem como medidas voltadas à preservação e/ou ao aumento de receitas. Mencione-se, a propósito, que o texto constitucional, no parágrafo único do art. 163, estabelece que a lei complementar voltada à sustentabilidade da dívida pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A da Constituição.

## **II.10 CÁLCULO DA VARIAÇÃO REAL DA RECEITA ART. 4º, §§ 4º e 5º)**

=====  
**Art. 4º (...)**

**§ 4º A variação real da receita a que se refere o § 2º considerará os valores acumulados no período de doze meses encerrados em junho do exercício anterior a que se refere a Lei Orçamentária Anual, descontados da variação acumulada do IPCA, publicado pelo IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurada no mesmo período.**

**§ 5º O resultado da diferença aferida entre a estimativa de índice referida no caput e o valor efetivamente apurado será calculado pelo Poder Executivo, para fins de definição da base de cálculo dos respectivos limites do exercício seguinte, e a base ajustada será comunicada aos demais Poderes, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União por ocasião da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária.**

=====

122. **Variação real da receita.** De acordo com o § 4º, o crescimento real da receita que balizará o aumento real da despesa será baseado no montante efetivamente verificado (e não meramente estimado). Esse desenho contorna a problemática que poderia advir, na elaboração do orçamento, da fixação de um limite de despesa em função de receitas estimadas que podem não se confirmar.

123. Na elaboração da LOA 2024, por exemplo, a variação da receita será calculada dividindo-se a receita no período jul 22 - jun 23 por aquela do período jul 21 - jun 22, em valores reais. Referido método de correção (ponta), que considera a atualização do montante nominal dos valores acumulados em doze meses, se contrapõe à atualização mês, a mês, dos valores arrecadados no período. Estima-se que, no primeiro caso, a variação real da receita no período de referência alcance cerca de 2,9%<sup>27</sup>, contra 1,9% caso adotada a metodologia

---

<sup>27</sup> Percentual não considera eventual ingresso de recursos acumulados e não reclamados do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, que poderão ser apropriados pelo Tesouro Nacional, nos termos do art. 121 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído

de atualização mês a mês<sup>28</sup>. Essa diferença percentual equivaleria a um espaço adicional de aproximadamente R\$ 14 bilhões no limite de despesas para 2024.

124. Foram excluídas as receitas não permanentes e voláteis - concessões e permissões, exploração de recursos naturais e dividendos e participações; trata-se de medida salutar, considerando-se que mais de 90% das despesas orçamentárias são representadas por despesas obrigatórias, que exigem financiamento continuado.

125. O § 5º foi incluído em função da diferença aferida entre a estimativa do índice que corrige o limite da despesa (apurado até junho e estimado no restante do ano) e o valor efetivamente apurado.

126. Ocorre que tal disposição pode elevar o valor autorizado de forma recorrente, e o mencionado ajuste não se dará na execução do orçamento aprovado, mas no estabelecimento de limites no exercício seguinte para fins de elaboração da nova proposta orçamentária.

127. Assim, uma alternativa ao desenho proposto seria **replicar a metodologia utilizada na formulação da EC nº 95/2016**, corrigindo a base pela inflação realizada no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, podendo-se, ainda, **adotar, para 2024, um valor fixo de correção**. Tais medidas eliminariam a necessidade de ajuste mencionada pelo § 5º.

## **II.11 RESULTADO PRIMÁRIO EXCEDENTE. USO EM INVESTIMENTO (ART. 5º)**

=====

### **CAPÍTULO IV - DOS INVESTIMENTOS**

**Art. 5º** Caso o resultado primário do Governo Central exceda ao limite superior do intervalo de tolerância de que trata o inciso II do caput do art. 2º, o Poder Executivo federal poderá ampliar as dotações orçamentárias, para o exercício subsequente, em valor equivalente a até o montante excedente, hipótese em que as despesas ampliadas não serão computadas na meta de resultado primário prevista no art. 2º.

**§ 1º** Na hipótese de ampliação das dotações em decorrência do disposto no caput, os respectivos valores serão destinados a investimentos, estabelecidos nos termos do disposto no art. 6º.

**§ 2º** O aumento de dotações de que trata o § 1º não será contabilizado no valor mínimo de que trata o art. 6º.

---

pela EC 126/2022. Caso incluídos em sua totalidade (cerca de R\$ 26 bilhões), os recursos somar-se-iam à receita do período jul 22/jun 23, elevando o percentual de crescimento real para 4,4%.

<sup>28</sup> Importa esclarecer que esse diferencial em favor do método ponta, indicado para os anos de 2022 e 2023, não se verifica como regra geral. Ao longo dos anos, um ou outro método pode acabar gerando uma variação real maior, a depender do comportamento do índice de inflação. Aliás, de 1999 a 2022, se utilizado o método de atualização do montante nominal, o crescimento real do período julho/junho alcança, na média, 4,3%; no método de atualização mensal dos valores, o percentual médio é ligeiramente maior, 4,5%.

§ 3º A ampliação referente ao valor previsto no caput poderá ser autorizada na Lei Orçamentária Anual mediante abertura de crédito suplementar, nos termos do disposto no § 8º do art. 165 da Constituição, e observado o disposto na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias.

=====

128. **Ampliação do investimento como incentivo à obtenção de excedente de resultado primário.** O Projeto (art. 5º) cria um incentivo político no caso de obtenção de resultado primário superior ao do limite superior da banda, na medida em que o excesso poderá ser utilizado para ampliação de investimentos no exercício seguinte. Tais despesas não são incorporadas de forma permanente à base e não são consideradas para o valor mínimo de investimentos. De outra parte, o montante de investimentos autorizado por crédito é realizado em decorrência da sistemática proposta não será considerado no cálculo da meta de resultado primário, mas impactará na apuração do resultado primário pelo Bacen o uso dessa fonte financeira. O uso dessa “poupança” deve ser restritivo.

129. O ideal seria qualificar melhor esses investimentos, uma vez que os mesmos terão que ser autorizados por créditos e os recursos são esporádicos, não faz sentido financiarem novos investimentos e que exigem licitação (potencializa “restos a pagar”), devendo ser priorizados para “acelerarem” os investimentos em andamento.

130. De acordo com o art. 10, que trata das disposições transitórias, para os exercícios de 2025 a 2028, a ampliação de dotações em comento ficará limitada até o montante de R\$ 25 bilhões, corrigido pelo IPCA.

## **II.12 PISO PARA INVESTIMENTO (ART. 6º)**

=====

**Art. 6º A programação destinada a investimentos constante do Projeto e da Lei Orçamentária Anual não será inferior ao montante dos investimentos programados na Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023.**

**§ 1º Os investimentos a que se refere o caput correspondem, no exercício de 2023:**

**I - àqueles classificados nos termos do disposto no inciso IV do § 2º do art. 7º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022; e**

**II - àqueles classificados nos termos do disposto no inciso V do § 2º do art. 7º da Lei nº 14.436, de 2022, quando a despesa se destinar a programas habitacionais que incluam em seus objetivos a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais.**

**§ 2º Para fins de apuração do montante mínimo estabelecido no caput, vigorarão nos exercícios subsequentes as mesmas classificações indicadas no § 1º ou outras que eventualmente venham a substituí-las.**

§ 3º Para os exercícios posteriores, o montante previsto no caput corresponderá ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA, nos termos do disposto no caput e no § 5º do art. 4º.

=====

131. O projeto (art. 6º) prevê um piso de investimentos com base no valor autorizado em 2023, corrigido anualmente pelo IPCA do ano anterior. Para efeito da lei complementar, os investimentos incluem as inversões financeiras relativas ao programa Minha Casa Minha Vida - MCMV. A dotação inicial dos "investimentos" da LOA 2023 (investimento mais MCMV) é de cerca de R\$ 79 bilhões.

132. A regra de proteção dos investimentos surge após um período em que a gestão das finanças públicas utilizou-se, em boa medida, da redução do investimento público como uma importante estratégia no processo de ajuste fiscal. De outra parte, estabelecer um piso nominal para o investimento ampliará a rigidez do orçamento - agravada pela indexação do piso dessa despesa -, na medida em que poderá comprometer o espaço de outras discricionárias caso as receitas não tenham bom desempenho e o cumprimento da meta fique abaixo do limite inferior do intervalo de tolerância ou mesmo a elaboração do orçamento potencializará o estabelecimento de despesas subestimadas ou metas fiscais cada vez menores, para que se cumpra tal piso de investimento.

## **II.13 CONTINGENCIAMENTO. DESCUMPRIMENTO DE META. SANÇÕES (ART. 7º)**

=====

### **CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

**Art. 7º A Lei Complementar nº 101, de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:**

**“Art. 4º (...)**

**§ 5º O disposto no § 1º não se aplicará à União.” (NR)**

**“Art. 9º-A Na hipótese de ser verificado, no âmbito da União, que, ao final dos meses de março, junho e setembro, a estimativa de receitas ou despesas poderá não comportar o cumprimento da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União:**

**I - poderão promover, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias; e**

**II - não ampliarão o montante global:**

a) dos limites de empenho; e

b) dos cronogramas e limites de pagamentos das despesas primárias.

§ 1º No caso de revisão da limitação de empenho e movimentação financeira proposta, a recomposição das dotações cujos empenhos tenham sido limitados será dada de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais da União inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

3º Até o final do mês de fevereiro, o Poder Executivo avaliará o cumprimento das metas de resultado primário, relativas ao exercício imediatamente anterior, em audiência pública na Comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição.

§ 4º Caso a meta de resultado primário não seja cumprida, o Presidente da República encaminhará mensagem ao Congresso Nacional, até 31 de maio do exercício seguinte, com as razões do descumprimento e as medidas de correção.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e das metas das políticas monetária, creditícia e cambial, de forma a evidenciar o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

§ 6º O descumprimento da meta de que trata o caput não configura infração a esta Lei Complementar.

§ 7º Em caso de limitação de empenho e movimentação financeira realizada pelo Poder Executivo, este indicará o montante passível de limitação pelos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público da União e pela Defensoria Pública da União.

§ 8º A verificação de que trata o caput se dará nos termos da lei de diretrizes orçamentárias e poderá, excepcionalmente, ser feita independentemente dos prazos previstos no caput por meio de relatório extemporâneo.

§ 9º O disposto no art. 9º não se aplica à União.” (NR)

=====

133. **Alterações promovidas no texto da LRF (contingenciamento e cumprimento de metas fiscais).** Para a União passam a valer as regras do art. 9º-A, inserido pelo novo marco fiscal. As atuais disposições do art. 9º da LRF, que trata do controle da obtenção das metas fiscais, permanecem válidas apenas para estados/DF e Municípios. Para a União, foi inserido o art. 9º-A. Dentre as alterações, deixa de ser ressalvado do contingenciamento da União as “despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade”. A divisão do tema em dois artigos cria assimetria entre as regras aplicáveis à União e aos demais entes.

134. **Cronograma dos relatórios de avaliação de receitas e despesas.** Os relatórios bimestrais monitoram, durante o exercício, a evolução e a tendência das receitas e despesas primárias, e, se for o caso - em se verificando frustração de receitas ou aumento de despesas

obrigatórias -, determinam o contingenciamento das despesas discricionárias. Altera-se a periodicidade desses relatórios, que passam de bimestrais para trimestrais, perdendo-se a sincronia com os relatórios de avaliação do cumprimento das metas fiscais que são quadrimestrais (§ 4º do art. 9º da LRF), parágrafo não reproduzido no art. 9º-A.

135. **Contingenciamento facultativo. Metas fiscais não vinculantes.** O inciso I do caput do novo art. 9º-A prevê que contingenciamento será facultativo. No paradigma vigente, a obtenção das metas é de caráter vinculante. Isso porque, se verificado comprometimento no alcance dos resultados previstos - perda de receita ou aumento de despesas obrigatórias - o contingenciamento deve ser efetuado, em montante necessário e suficiente.

136. Um limite rígido pode ter induzido os gestores à fixação *a priori* de uma meta com bastante folga, desvinculada da sustentabilidade da dívida. A proposta prevê uma faixa de tolerância para cumprimento da meta (banda).

137. De acordo com a LRF, é tarefa dos Tribunais de Contas fiscalizar o cumprimento das metas, das avaliações e do contingenciamento.

138. Ao tornar o contingenciamento facultativo, o projeto flexibiliza, no âmbito da União, a principal medida de correção de desvios durante a execução. O § 1º do art. 1º da LRF define como seu princípio basilar que a gestão fiscal responsável requer, entre outros requisitos, uma ação planejada, transparente e responsável voltada ao cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas. Desta forma, desde a execução do orçamento (e não apenas no exercício seguinte), são exigidas condutas consonantes com o cumprimento da meta. Os relatórios de acompanhamento, demonstrando os eventuais bloqueios, são importantes porque alertam a sociedade quanto à necessidade de aumentar receitas e/ou conter despesas para garantir o cumprimento da meta.

139. Não existe impedimento para que, durante a execução, as metas da LDO sejam alteradas, como já tem ocorrido, o que traz, de certa forma, custos políticos e reputacionais durante sua apreciação no Congresso Nacional.

140. Os §§ 3º e 4º tratam da avaliação em fevereiro do cumprimento da meta de resultado primário, relativas ao exercício imediatamente anterior e de mensagem presidencial para justificar o seu descumprimento ao Congresso Nacional e para sociedade.

141. **Sanções e Punibilidade pelo descumprimento da meta.** De acordo com a proposta do governo, além do contingenciamento ser facultativo, o PLP estabelece que o descumprimento de meta não constitui infração administrativa.

142. O art. 73 da LRF prevê, de forma geral, que as infrações à lei complementar poderão ser punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848/40 (Código Penal, alterado pela Lei de Crimes Fiscais); a Lei nº 1.079/1950 (crime de responsabilidade); o Decreto-Lei nº 201/1967; a Lei nº 8.429/92 (improbidade); e demais normas da legislação pertinente.

143. Em relação ao **cumprimento das metas fiscais**, o art. 5º da Lei 10.028/2000 diz que constitui *infração administrativa* contra as leis de finanças públicas: (...) II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei; III – deixar

de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei. Ademais, a autorização ou a execução de despesas acima dos limites legalmente estabelecidos ou sem autorização é sensível à eventual imputação de crime de responsabilidade, ou de improbidade, em se comprovando lesão ao erário, seja por ação ou omissão *dolosa*<sup>29</sup>.

144. Os dispositivos que propõem o fim da obrigatoriedade do contingenciamento e que determinam que o descumprimento da meta não configura infração servem para isentar a responsabilidade dos técnicos pelas avaliações bimestrais, dos ministros da área econômica e do Presidente da República. Não se identificou, de forma expressa, na legislação que trata das infrações (Lei nº 1.079, de 1950, alterada pela Lei de Crimes Fiscais - Lei nº 10.028, de 2000) **uma tipificação do descumprimento da meta**, como fato isolado.

145. A proposta de envio de Mensagem pelo Presidente da República, após a verificação do descumprimento da meta, tem caráter reputacional. Previsão similar consta da LRF, pelo qual o Poder Executivo deve demonstrar e avaliar, no curso da execução, o cumprimento de metas, desdobradas em quadrimestres, em audiência pública na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional.<sup>30</sup>

146. A propósito do tema relativo às sanções no âmbito das finanças públicas, deve-se reconhecer que existem situações que exigem tratamento específico da legislação, devidamente justificadas<sup>31</sup>. A própria LRF, no art. 66, prevê duplicação de prazos de ajuste em caso de baixo crescimento.

147. As regras fiscais devem refletir a dinâmica e as questões concretas da gestão financeira do Estado, sem prejuízo da preservação dos aspectos considerados fundamentais. Do ponto de vista fiscal, mais importante que a previsão de sanções, é a garantia de que as medidas de correção dos desvios ao alcance do gestor sejam adotadas, de preferência automaticamente. Sem prejuízo da possibilidade de sua gradação ou modulação, o que envolve estreita relação com o processo legislativo, diante da diversidade de combinações e soluções políticas que envolvem aumento de receitas e contenção de despesas públicas para se chegar a determinado resultado.

148. **Lacuna quanto às medidas de ajuste com vistas à obtenção dos resultados fiscais.** Consta da Constituição (art. 163, VIII, “d” e parágrafo único) que lei complementar deve prever medidas de ajuste, inclusive suspensões e vedações, com o propósito de tornar a dívida pública sustentável. Assim, dentro do propósito de alcançar resultados fiscais compatíveis com a sustentabilidade da dívida, é fundamental prover

---

<sup>29</sup> Redação dada pela Lei nº 14.230/21.

<sup>30</sup> Art. 9º, § 4º da LRF: Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

<sup>31</sup> O enfrentamento da pandemia exigiu dos Poderes alterações na Constituição, na LRF e nas LDOs (regime fiscal extraordinário).

meios ao gestor que tenham potencial de corrigir desvios para o alcance dos resultados planejados.

149. **As medidas de ajuste ou correção não devem ser confundidas com as sanções** (vide item anterior). As medidas atuam para reparar determinada situação, tendo como efeito um resultado econômico-fiscal que alinha a trajetória da variável que se quer controlar. As sanções, por sua vez, impõem consequência jurídica ao ente ou ao agente responsável pelo descumprimento da conduta prescrita, por exemplo, quando uma despesa é realizada sem autorização orçamentária<sup>32</sup>.

150. A obtenção de resultados fiscais crescentes nos primeiros anos (ver PLDO 2024) é feita com a ajuda de uma regra permanente que limita o crescimento real da despesa em relação à variação da receita. Porém, o sucesso do planejamento inicial dependerá fundamentalmente do aumento significativo de receitas permanentes nos primeiros anos.

151. O controle do crescimento das despesas, não pode, contudo, ser negligenciado. Esse controle depende basicamente de duas providências: contenção do aumento das despesas obrigatórias e limitação de despesas discricionárias, instrumentos que devem ser colocados à disposição do gestor.

152. De acordo com o PLP 93/23, caso não cumprido o resultado do exercício anterior, a medida de ajuste (art. 4º, § 1º, III) é a redução do limite de crescimento real da despesa, que passa de 70% para 50% da variação real da receita. A redução é mantida caso o resultado venha a ser descumprido pelo segundo exercício.

153. De outra parte, o ajuste tradicionalmente efetuado durante a execução para garantir a consecução dos resultados é flexibilizado, na medida em que o contingenciamento das despesas discricionárias passa a ser facultativo. É expressamente admitido o descumprimento da meta; concretizada tal situação, o desdobramento requerido, no ano seguinte, consiste na necessidade de o Presidente da República encaminhar mensagem ao Congresso Nacional com as razões do descumprimento e as medidas de correção.

154. Em caso de descumprimento da meta, o PLP não aciona medidas de controle do aumento das despesas obrigatórias, como autoriza o art. 163, VIII, “d” e parágrafo único, da Constituição. Tampouco foram acionadas medidas atinentes à contenção ou redução de renúncias tributárias<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Ver a propósito Estudo Técnico nº 03/2023 - Regras e Mecanismos de Controle Fiscal. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/EstudosobregrasfiscaisnaUniao24mar2023.pdf>

<sup>33</sup> De acordo com o Demonstrativo de Gastos Tributários – Previsão PLOA 2023, o gasto tributário para o ano de 2023 foi estimado em R\$ 456,09 bilhões, representando 4,29% do Produto Interno Bruto e 21,72% das receitas administradas pela RFB.

155. Também não são acionadas medidas relacionadas à **redução de incentivos e benefícios federais de natureza tributária**<sup>34</sup>.

## **II.14 LIMITE DE DESPESAS EM 2023 (ART. 8º)**

=====

### **CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS (...)**

**Art. 8º** Para o exercício financeiro de 2023, os limites individualizados para as despesas com impacto primário e demais operações que afetam o resultado primário, bem como suas respectivas exceções, corresponderão àqueles vigentes quando da aprovação da Lei nº 14.535, de 2023, relativas ao respectivo Poder ou órgão.

**§ 1º** É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que exceda ao limite total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

**§ 2º** Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e as demais operações que afetem o resultado primário no exercício.

=====

156. A necessidade de prever limites para 2023 decorre do fato de que, aprovada a nova lei complementar neste exercício, os atuais limites da EC 95/2016 ficam automaticamente revogados (vide art. 9º da EC nº 126/2022). Ademais, o limite de 2023 será utilizado como base para a definição do limite de 2024, o que repercutirá nos anos posteriores.

157. Adota-se como limites individualizados para 2023 os valores vigentes quando da aprovação da LOA 2023. Para o corrente exercício, portanto, continua sendo considerado o teto em sua versão atual (limite financeiro), ou seja, consideradas as despesas primárias **pagas**, incluídos os restos a pagar **pagos** e também as demais operações que afetam o resultado primário no exercício (§ 2º).

158. A norma esclarece, ademais, que tais limites não poderão ser ampliados por crédito adicional (art. 8º, § 1º).

159. **Ampliação do teto pela EC 126/2022 sem a identificação das fontes de custeio. Elevação do déficit na LOA 2023.** O regime fiscal sustentável proposto utiliza como ponto

---

<sup>34</sup>A Emenda Constitucional nº 109/2021 (emergência fiscal) previu no seu art. 4º o envio pelo Presidente da República ao Congresso Nacional de um **plano de redução gradual de incentivos e benefícios de natureza tributária**, com as correspondentes proposições legislativas e impactos orçamentários e financeiros. As proposições legislativas deveriam propiciar, em conjunto, redução do montante total dos incentivos e benefícios, de forma gradual, de modo que, no prazo de até 8 anos, o montante não viesse a ultrapassar ultrapasse 2% do produto interno bruto. O Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o projeto de lei nº 3203/2021, no qual propôs a revogação de diversos benefícios fiscais. A proposição tramita na Câmara dos Deputados, aguardando designação de relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT).

de partida do limite uma base relativamente elevada (2023), com as despesas primárias em patamar superior às receitas projetadas.

160. A LDO 2023 (Lei 14.436/2022), que orientou o PLOA 2023, estabelecia uma meta de déficit primário de R\$ 66 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Ocorre que o montante das despesas primárias, para 2023, foi elevado substancialmente no contexto da EC 126/2022: houve acréscimo de R\$ 168 bilhões<sup>35</sup> ao limite de despesas ( R\$ 145 bilhões - art. 3º da EC 126/22 - mais o montante equivalente ao excesso de arrecadação de receitas correntes de 2021, cerca de R\$ 23 bilhões - § 6º-B do art. 107 do ADCT). Com isso, o déficit da LOA 2023 (dotação inicial) subiu para cerca de 230 bilhões. Assim, as despesas discricionárias, antes próximas de um limite crítico, cerca de 1% do PIB, praticamente duplicaram.

**Tabela 3 - Aumento das dotações da LOA 2023 em virtude da EC 126/2022**

R\$ milhões

DEMONSTRAÇÃO RESULTADO PRIMÁRIO	PLOA 2023	LOA 2023 - Autógrafo	Diferença	Obs.
<b>A - RECEITAS PRIMÁRIAS LÍQUIDAS DE TRANSFERÊNCIAS</b>	<b>1.812.387,6</b>	<b>1.813.587,6</b>	<b>1.200,0</b>	
<b>B - DESPESAS PRIMÁRIAS</b>	<b>1.868.062,4</b>	<b>2.037.142,8</b>	<b>169.080,5</b>	<i>Aumento das Despesas</i>
Benefícios do RGPS	862.274,4	866.974,0	4.699,6	
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	86.666,7	87.807,7	1.141,0	
Seguro desemprego e abono salarial	69.348,3	70.307,6	959,3	
Pessoal e encargos sociais	369.279,2	369.394,0	114,9	
Fundef / Fundeb - Complementação	39.950,7	39.950,7	-	
FCDF	3.734,0	3.734,0	-	
Lei Kandir	4.000,0	4.000,0	-	
Sentenças judiciais e precatórios	24.689,9	24.689,9	-	
Subsídios, subvenções e Proagro	18.529,2	18.529,2	-	
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	21.098,8	20.683,9	-414,9	
Reserva de Contingência	19.396,6	0,0	-19.396,6	<i>Reserva utilizada nas emendas</i>
Demais despesas obrigatórias	247.134,5	329.042,9	81.908,4	<i>RS 70 bi Transf. Renda, e outras</i>
Demais despesas discricionárias	98.981,1	199.049,9	100.068,7	<i>Acréscimos principais: Min. Integração e Des. Regional, Min. Transportes, Min. Saúde, Min. Educação, Emendas da equipe de transição e autorizadas na EC nº 126/22</i>
Demais	2.979,0	2.979,0	-	
RESULTADO PRIMÁRIO - REGIME ORÇAMENTÁRIO	-55.674,8	-223.555,3	-	
Ajustes metodológicos	-7.995,5	-7.995,5	-	
<b>C - (A-B) RESULTADO PRIMÁRIO - ajustado</b>	<b>-63.670,2</b>	<b>-231.550,7</b>	<b>-167.880,5</b>	

Fonte: Selor/CN. Elab. Conof/CD

161. A ampliação do déficit explicitou que o aumento do teto não foi acompanhado de novas receitas ou fontes compensatórias. Criou-se um desequilíbrio estrutural em termos de déficit primário que, agora, o governo com medidas de receitas e com o marco fiscal proposto tentará equacionar ao longo dos anos.

<sup>35</sup> Ver tabela 3.

162. Deve-se esclarecer que, já no relatório do 1º bimestre de 2023, foi identificado que as receitas encontravam-se subestimadas. A nova estimativa indica receitas primárias da ordem de R\$ 1.915 bilhões, reduzindo-se o déficit previsto para 2023. Além disso, outras receitas estão sendo anunciadas com o propósito de zerar o déficit em 2024.

163. Por tais razões, avalia-se que a base utilizada (LOA 2023) pode ser reduzida, ao menos, no montante correspondente ao excesso de arrecadação de receitas correntes de 2021, cerca de R\$ 23 bilhões (§ 6º-B do art. 107 do ADCT), uma vez que a exclusão de tais valores do teto de despesas é válida apenas para o exercício de 2023.

## **II.15 CRESCIMENTO DA DESPESA 2024 A 2027. PARÂMETROS/CRITÉRIOS (ART. 9º)**

=====

**Art. 9º Para os exercícios de 2024 a 2027:**

**I - o intervalo de crescimento real da despesa a que se refere o inciso I do § 1º do art. 4º observará limite máximo de 2,5% a.a. (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano) e limite mínimo de 0,6% a.a. (seis décimos por cento ao ano);**

**II - o crescimento real da despesa previsto no caput do art. 4º será cumulativo e limitado a 70% (setenta por cento) da variação real da receita apurada na forma prevista nos § 2º e § 4º do art. 4º; e**

**III - o intervalo de tolerância de que trata o inciso II do caput do art. 2º será convertido em valores correntes, de menos 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) e de mais 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) do Produto Interno Bruto previsto no respectivo Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.**

**Parágrafo único. O limite de que trata o inciso II do caput será de 50% (cinquenta por cento) na hipótese prevista no inciso II do § 3º do art. 4º.**

=====

164. **Regra do limite ao crescimento da despesa.** Uma qualidade desejada das regras fiscais diz respeito à sua estabilidade. Ocorre que, como já referido, a parte permanente da lei complementar (art. 4º) contempla tão somente o mecanismo, ou a estrutura conceitual da regra da despesa. Os critérios específicos foram fixados apenas para o período de 2024 a 2027. Após esse período, poderão ser alterados pelo PLDO do primeiro ano de cada legislatura (art. 2º, § 3º e art. 4º, § 1º do PLP).

165. Destarte, no caso específico do atual mandato presidencial, os critérios encontram-se inseridos no art. 9º, que trata das disposições transitórias para os exercícios de 2024 a 2027, a saber: intervalo de crescimento real da despesa = de 0,6 % a.a. a 2,5% a.a.; crescimento real

da despesa = até 70% da variação real da receita; intervalo de tolerância das metas +/- 0,25 p.p. do PIB.

166. **Regra de obtenção de resultados fiscais.** A fixação de resultados fiscais foi remetida para o PLDO 2024. No PLDO 2024, as metas são fixadas para 2024, e projetadas para o período até 2026. O PLP prevê, no § 2º do art 2º, que a LDO “**definirá** a meta de resultado primário do Governo Central para o exercício a que se referir e a projeção para os três anos seguintes”, ou seja, até 2027.

167. **Propósito do intervalo de tolerância.** De acordo com o item 5 da mensagem que encaminha o projeto:

5. [...] Além disso, passam a existir limites inferiores e superiores de crescimento da despesa independentemente do crescimento da receita. A ideia desses limites é evitar, no caso do patamar inferior, que a despesa tenha que ser reduzida nos períodos de recessão, quando a arrecadação diminui; e permitir, no caso do patamar superior, que o Governo consiga guardar recursos importantes para abatimento do endividamento público, nos momentos de crescimento mais forte da economia e da arrecadação. Agrega-se, assim, um importante elemento anticíclico ao arcabouço proposto. (sublinhamos)

168. A obtenção de superávit primário (poupança fiscal) é o principal instrumento de contenção do crescimento da dívida ao alcance do gestor, considerando-se que a taxa real de juros e o crescimento da economia dependem de eventos não controlados pela política fiscal.

169. Uma questão relevante na definição da trajetória de resultados é saber **qual o resultado necessário para manter estável a relação entre a dívida pública e o PIB**. A resposta depende das premissas adotadas. De forma simplificada, quanto maior é a dívida e a taxa real de juros, e quanto menor o crescimento econômico, maior será o superávit necessário para estabilizar o crescimento da dívida.

170. Mais especificamente, o superávit necessário para estabilizar a dívida pode ser expresso por uma fórmula aproximada: (taxa real de juros - taxa de crescimento do PIB) x Dívida/PIB<sup>36</sup>. A tabela seguinte ilustra como a estabilização da relação dívida/PIB varia com a taxa real de juros e com a taxa de crescimento, tomando como premissa uma dívida/PIB inicial de 76%.

#### **Tabela 4 - Resultado Primário necessário para estabilizar a relação dívida/PIB**

<sup>36</sup> Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO\\_ANEXO:4718](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:4718)

Cresc. Econômico	Juros reais			
	2,0%	3,0%	4,0%	5,0%
1,5%	0,4%	1,1%	1,9%	2,7%
2,0%	0,0%	0,8%	1,5%	2,3%
2,5%	-0,4%	0,4%	1,1%	1,9%
3,0%	-0,8%	0,0%	0,8%	1,5%
Obs. Dívida = 76% PIB				

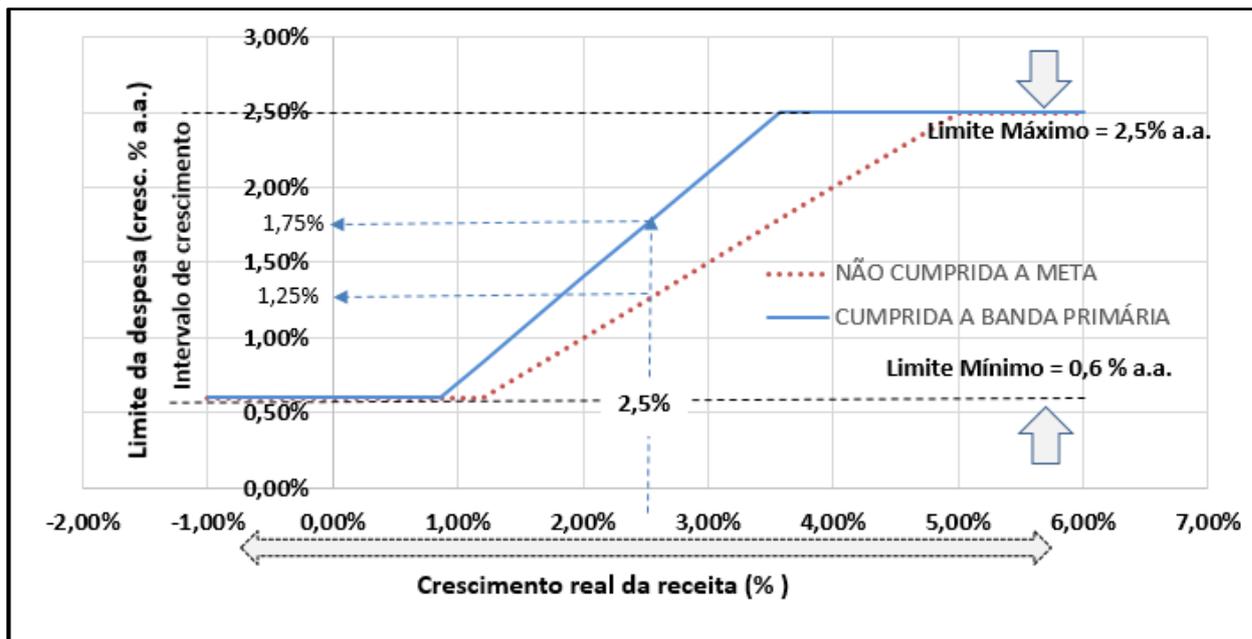
Elab. Conof/CD

171. Portanto, a fixação de metas fiscais superavitárias mais elevadas, até que seja atingido o nível de equilíbrio (superávit requerido), é um elemento relevante para uma regra fiscal.

172. As duas regras (limite à despesa e as metas da LDO) são importantes. Caso o modelo fosse constituído apenas pela regra de resultado em comento, sem a regra permanente, haveria uma lacuna quanto ao atributo de previsibilidade das despesas e do desejável caráter anticíclico do gasto público, ainda que de forma mitigada. O mecanismo de ajuste anticíclico para suavizar os momentos de maior ou menor crescimento econômico é aquele provido pelos limites mínimo (0,6% a.a) e máximo (2,5% a.a.) fixados pela regra da despesa.

173. **Crescimento da despesa x crescimento da receita.** O gráfico seguinte ilustra o intervalo de crescimento admitido para as despesas (crescimento % a.a. - eixo vertical), que varia em função do crescimento da receita, em termos reais (descontada a inflação), considerando as duas hipóteses: limite inferior do intervalo de tolerância da meta alcançado ou não alcançado.

**Gráfico 4 - Crescimento real da despesa em função da variação real da receita**



174. Por exemplo, se a variação real da receita for de 2,5%, a variação admitida para a despesa será de 1,75%, se cumprido o resultado no ano anterior, ou de 1,25 %, se não cumprido.

## II.16 EXCEDENTE DE SUPERÁVIT P/INVESTIMENTO. LIMITE DE R\$ 25 BILHÕES (ART. 10)

=====  
**Art. 10.** Para os exercícios de 2025 a 2028, as dotações orçamentárias a que se refere o caput do art. 5º ficam limitadas até o montante de R\$ 25.000.000.000,00 (vinte e cinco bilhões de reais), corrigido pela variação acumulada do IPCA ou de outro índice que vier a substituí-lo, calculada entre janeiro de 2023 a dezembro do exercício anterior a que se referir a Lei Orçamentária Anual.

**Parágrafo único.** Para o cálculo da variação do índice de que trata o caput, será considerado o valor já apurado e a estimativa contida na mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária Anual.

=====

175. O uso do excedente de resultado primário a que se refere o art. 5º não poderá ultrapassar R\$ 25 bilhões, corrigido pelo IPCA. A regra estabelece um teto para uso do excedente auferido em relação à meta de resultado primário, salvaguardando parte da poupança fiscal para a contenção do endividamento.

## **II.17 . CONTEÚDO DA LRF E VIGÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR (ARTS. 11 E 12)**

=====

**Art. 11. Fica revogado o § 5º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000.**

**Art. 12. Esta Lei Complementar entra em vigor:**

**I - em 1º de janeiro de 2024, quanto aos art. 7º e art. 11; e**

**II - na data de sua publicação, quanto aos demais dispositivos.**

=====

176. O § 5º do art. 9º da LRF foi transposto para o novo art. 9º-A (§ 3º), proposto pelo PLP. O art 7º, por seu turno, trata das alterações da regra de contingenciamento, que só entram em vigor em 2024, para fins de cumprimento da meta estabelecida no PLDO 2024.

### III. CENÁRIOS E SIMULAÇÕES

#### III.1 VIABILIDADE DA OBTENÇÃO DOS RESULTADOS FISCAIS

177. Uma vez analisados os atributos conceituais da nova regra, cumpre avaliar, de forma preliminar, a viabilidade da obtenção dos resultados fiscais e os reflexos da norma sobre a dinâmica da dívida pública<sup>37</sup>, e, particularmente, quão factíveis são os cenários derivados do novo arcabouço (consoante explicitado no PLDO 2024), diante da trajetória esperada para os principais agregados fiscais de interesse (receitas e despesas primárias).

178. Nesse sentido, além-se, de início, ao exame da exequibilidade das metas de resultado indicadas no PLDO 2024, a saber: resultado primário nulo em 2024, renunciando-se, ademais, uma trajetória crescente para o indicador nos exercícios seguintes, isto é, 0,5% do PIB em 2025 e 1,0% do PIB em 2026. Para todos os anos, o novo marco fiscal admite uma margem de tolerância de 0,25% do PIB, para mais ou para menos.

179. Como é cediço, o resultado primário resulta do confronto entre receitas e despesas primárias. Assim, para opinar sobre o grau de realismo dos resultados compromissados, é necessário avaliar a credibilidade das projeções pertinentes aos referidos agregados.

180. **Evolução das despesas.** No que concerne às despesas primárias, atenção especial recai sobre aquelas de natureza obrigatória, que - mantido seu desenho normativo - evoluem segundo dinâmica própria, à revelia de quaisquer mecanismos de controle fiscal. Percebe-se, de logo, que uma dinâmica favorável das despesas obrigatórias constitui peça central para o sucesso do arcabouço, e a projeção acurada daquelas contribui para a confiabilidade deste.

181. O PLDO 2024 projeta, para os anos de 2024, 2025 e 2026, que a despesa primária obrigatória do governo central equivalerá a R\$ 1.953 bi, R\$ 2.025 bi e R\$ 2.121 bi, respectivamente (valores correntes). Por seu turno, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) referente ao 1º bimestre de 2023 prevê que, neste exercício, tais despesas corresponderão a R\$ 1.830 bi.

182. Tais números foram cotejados com nossas projeções<sup>38</sup>, obtidas a partir de modelo que considera a evolução histórica do agregado de interesse, ajustado, ainda, para capturar alterações recentes que impactarão o montante das despesas obrigatórias nos anos vindouros (*e.g.*, novo patamar de gastos do Programa Bolsa Família, transferências obrigatórias da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios - Lei Complementar 176/2020 e ADO n. 25/STF -, reajustes concedidos a servidores públicos, etc.).

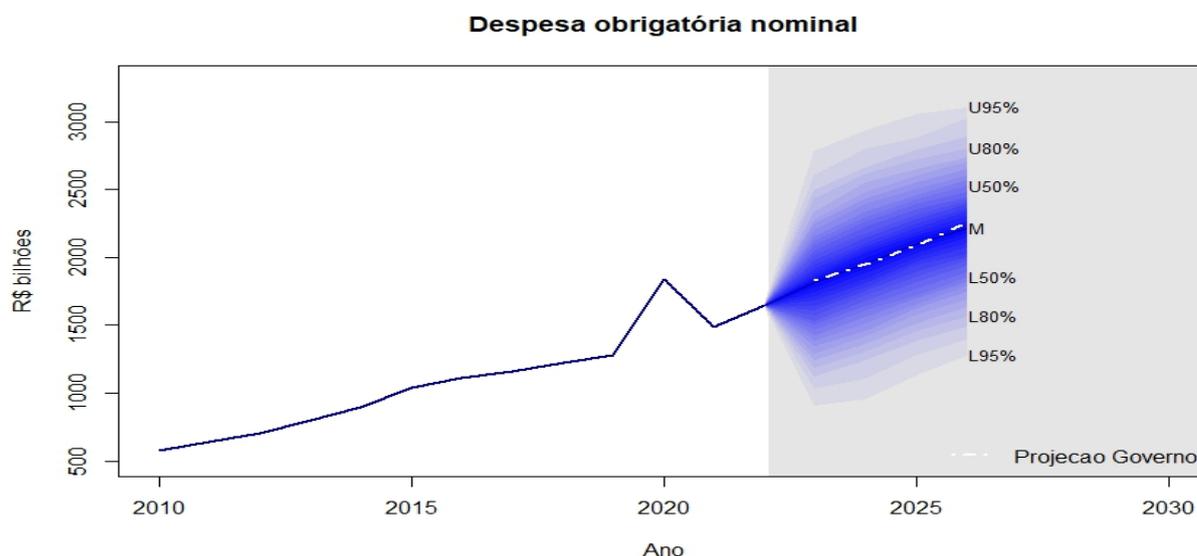
---

<sup>37</sup> Para análise que aborda tópicos eventualmente aqui omitidos, vide Nota Técnica 4/2023. Disponível em [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/NT\\_4\\_23\\_Arcabouo28\\_414h38.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/NT_4_23_Arcabouo28_414h38.pdf)

<sup>38</sup> Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - Conof/CD.

183. A conclusão é que as projeções constantes do RARDP e do PLDO 2024 são suficientemente críveis. Com efeito, conforme se observa no gráfico a seguir, as projeções do governo praticamente coincidem com o centro do intervalo de projeção (média dos valores previstos), indicando que os números projetados pelo Poder Executivo tem elevada probabilidade de realização.

**Gráfico 5 - Trajetória estimada da Despesa Primária Obrigatória**

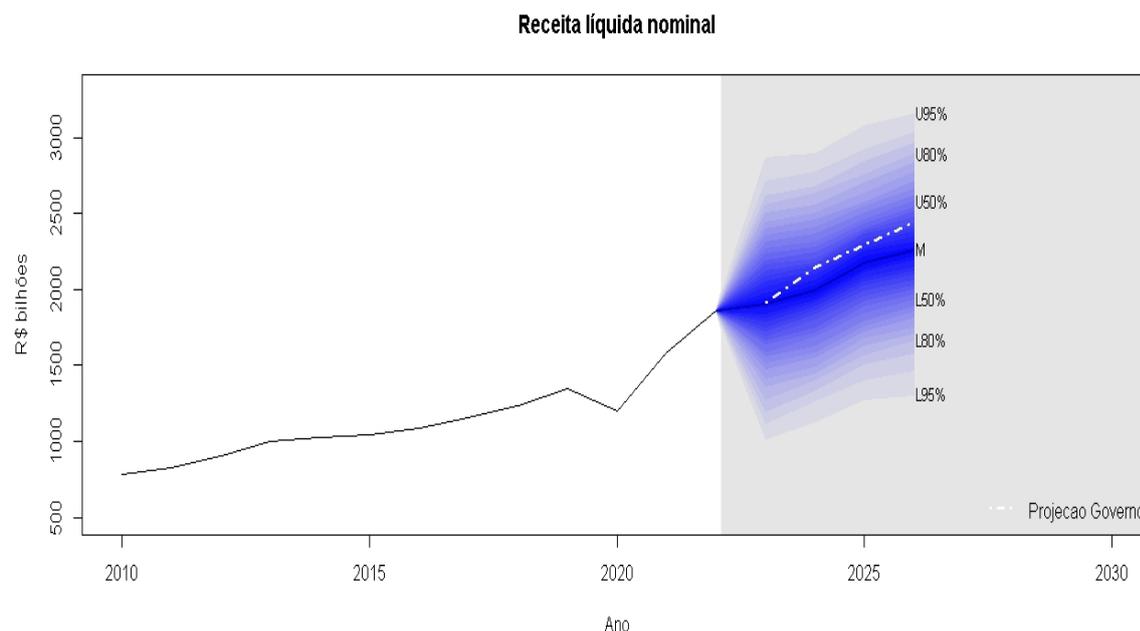


184. **Evolução das Receitas.** Contudo, no caso das receitas primárias, examinando-se as projeções do governo sobre o mesmo prisma da factibilidade, o panorama é distinto. O PLDO 2024 estima que a receita primária líquida do governo central alcançará R\$ 2.149 bilhões em 2024, R\$ 2.294 bilhões em 2025 e R\$ 2.442 bilhões em 2026. As projeções adotadas pela Conof indicam valores mais modestos para referidos exercícios.

185. Mais especificamente, estima-se que, ausentes modificações no sistema de referência da receita que possam acarretar aumentos na arrecadação federal, a probabilidade de realização de valores na magnitude esperada pelo Poder Executivo, no próximo triênio, é próxima de 35%.

186. O gráfico adiante ilustra o ponto: os valores presentes no PLDO 2024 encontram-se acima do centro do intervalo de projeção, onde concentram-se os valores cuja realização é estatisticamente mais provável, indicando que o governo é mais otimista em sua projeção para a receita líquida nos próximos exercícios.

**Gráfico 6 - Trajetória estimada da Receita Primária Líquida**



Elab. Conof/CD

187. A constatação de que existe uma baixa probabilidade estatística de realização da receita prevista no novo marco fiscal, mantida a legislação vigente e as premissas deste estudo, apenas reforça o ponto já mencionado anteriormente nesta nota técnica, no sentido de que o sucesso do novo marco fiscal, conforme planejado inicialmente, dependerá fundamentalmente de aumento significativo de receitas, não contempladas no cenário base de projeção.

188. Via de consequência, do exposto nos itens antecedentes, conclui-se: caso não implementadas medidas suficientes ao aumento de receitas requerido, elevando-as ao nível incorporado no PLDO 2024, a obtenção dos resultados primários compromissados representa grande desafio.

### **III.2 NOVO ARCABOUÇO E DINÂMICA DA RELAÇÃO DÍVIDA/PIB**

189. O propósito do “regime fiscal sustentável” é “garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico”, nos termos declarados em exposição de motivos que acompanha a proposição. Uma dívida pública sustentável é condição necessária para a estabilidade macroeconômica. Nesse sentido, cumpre verificar em que medida o novo marco fiscal dialoga com a trajetória da dívida e, à semelhança do exercício empreendido na subseção anterior, avaliar a credibilidade do

cenário para evolução da dívida que deriva das premissas adotadas no bojo do novo arcabouço fiscal.

190. A variação do estoque da dívida decorre da combinação de receitas e despesas, inclusive financeiras, além das oscilações das variáveis econômicas, operações do banco central e demais eventos patrimoniais que repercutem na dívida. O montante da dívida<sup>39</sup> aumenta com juros reais maiores e diminui quando aumentam os resultados primários. Em sua expressão básica, a dívida no exercício “t” corresponde àquela do exercício anterior (t-1) multiplicado por  $(1 + \text{taxa de juros real}) / (1 + \text{crescimento real do PIB})$ , menos o superávit primário.

191. É suficiente, para garantir a sustentabilidade fiscal do ente, que a relação dívida/PIB seja constante ao longo do tempo. A estabilização da relação dívida/PIB depende de diversos fatores, muitos dos quais fogem ao alcance da política fiscal. Assim, ao se examinar um marco fiscal como o que ora se apresenta, o enfoque das análises acerca da sustentabilidade da dívida recai sobre o resultado primário, pois esse indicador representa o esforço do governo para equilibrar as contas públicas.

192. Como visto anteriormente, é pouco provável que os resultados primários esperados sejam efetivamente alcançados caso não haja um substancial aumento das receitas primárias do governo. Naturalmente, essa baixa probabilidade contamina o cenário de evolução da dívida pública traçado pelo governo no contexto do novo regime fiscal, dado que o resultado primário influencia decisivamente na trajetória da dívida.

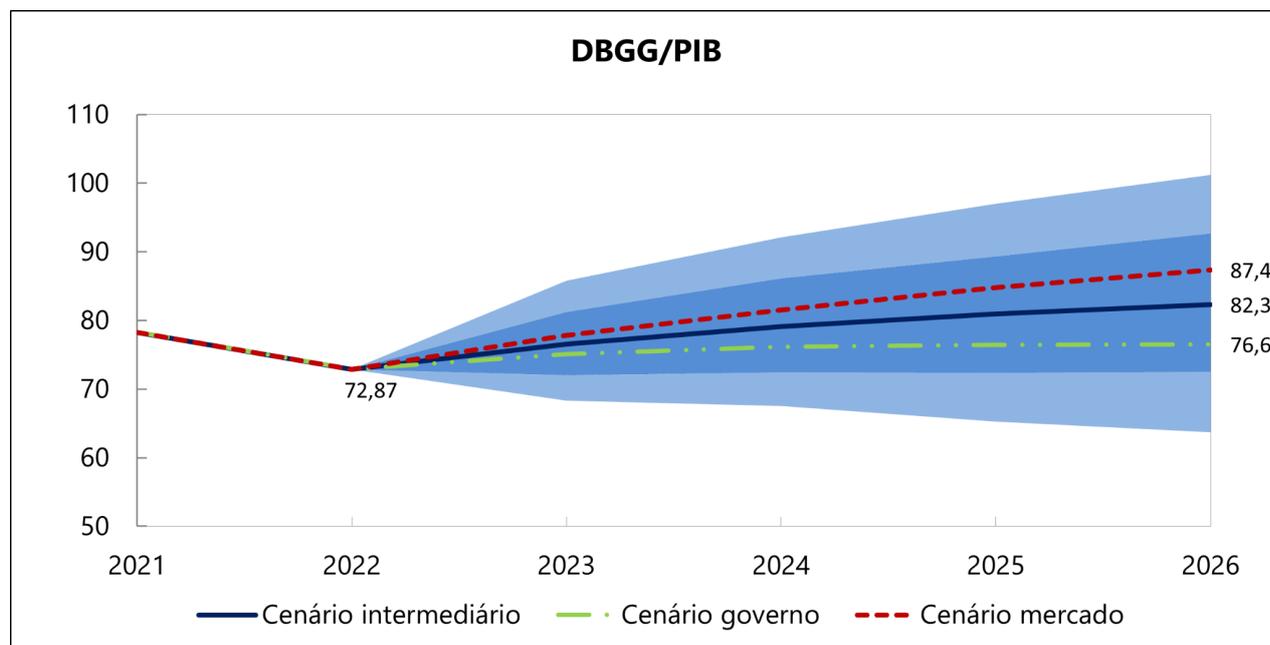
193. Para ilustrar o argumento, apresenta-se o gráfico abaixo, que simula a trajetória da dívida pública, em relação ao PIB, a partir de premissas diversas<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> De acordo com o relatório mensal da dívida pública - fev 23, o estoque a Dívida Pública Federal - DPF alcançou 5.856,03 bilhões, destacando-se 42,3 % de LFT (taxa flutuante), 18,18 % de LTN (prefixado) e 38,86% de NTN (índice de preços). O prazo médio da DPF é de cerca de 4 anos. 22,48 % da dívida vence em até 12 meses. O custo médio acumulado nos últimos 12 meses da DPF é de 10,86%. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:46552](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:46552)

<sup>40</sup> Vide Anexo 1.

**Gráfico 7 - Trajetória estimada da Relação Dívida Bruta do Governo Geral/PIB**



Elab. Conof/CD

194. No cenário com parâmetros do mercado indicado no gráfico, a DBGG/PIB alcança, ao final da presente legislatura, o percentual de 87,4%, enquanto no cenário do governo referido indicador atinge 76,6%.
195. Em cenário intermediário, em que os resultados primários serão alcançados no intervalo inferior admitido no PLDO 2024, com superávit primário a partir de 2025, a dívida bruta chegaria a 82,3% do PIB em 2026. Ressalte-se, contudo, que a consecução das metas de resultado primário nos níveis incorporados pelo cenário intermediário, diante das estimativas para arrecadação da receita e realização de despesas obrigatórias, exige forte compressão das despesas primárias discricionárias: já em 2023, referidas despesas seriam reduzidas a 1,4% do PIB; nos anos seguintes, tais despesas continuariam suportando completamente o ajuste requerido, o que pode afetar a exequibilidade do plano.
196. Em termos estatísticos, sob o paradigma do cenário intermediário, a probabilidade de que a DBGG, em 2026, seja igual ou inferior ao número projetado no cenário do governo é de, aproximadamente, 36%.
197. Em resumo, a materialização do cenário para evolução da dívida derivado do novo arcabouço fiscal depende da realização de superávits primários e crescimento econômico mais robustos, bem como de juros reais mais comedidos, ao longo do período de projeção, em relação às projeções de mercado e desta nota técnica.

## IV. ANEXOS

### ANEXO 1 – CENÁRIOS E PREMISSAS

<b>Cenário mercado</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>
Resultado primário (% PIB)	-1,0	-0,5	-0,8	-0,3
Crescimento real do PIB	0,9	1,4	1,8	1,8
Juros reais	6,4	5,6	4,8	4,6
<b>DBGG/PIB</b>	<b>76,2</b>	<b>79,9</b>	<b>83,7</b>	<b>87,5</b>

<b>Cenário intermediário</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>
Receita primária líquida (R\$ bi)	1.909	2.031	2.158	2.294
Despesa primária (R\$ bi)	1.989	2.059	2.128	2.198
Resultado primário (% PIB)	-0,75	-0,25	0,25	0,75
Crescimento real do PIB	0,9	1,8	1,8	1,8
Juros reais	5,0	4,5	4,5	4,5
<b>DBGG/PIB</b>	<b>76,6</b>	<b>78,9</b>	<b>80,8</b>	<b>82,2</b>

<b>Cenário governo</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>
Receita primária líquida (R\$ bi)	1.969	2.149	2.294	2.442
Despesa primária (R\$ bi)	2.023	2.149	2.232	2.312
Resultado primário (% PIB)	-0,5	0	0,5	1,0
Crescimento real do PIB	1,61	2,34	2,76	2,42
Juros reais	4,6	3,75	3,8	3,85
<b>DBGG/PIB</b>	<b>75,1</b>	<b>76,2</b>	<b>76,5</b>	<b>76,6</b>

**ANEXO 2 - MECANISMO DE CÁLCULO DOS LIMITES**

Projeto de lei complementar 93/2023 - NOVO MARCO FISCAL - MECANISMO DE CÁLCULO DOS LIMITES (APLICÁVEL PLENAMENTE A PARTIR DE 2023 (ELABORAÇÃO DA LOA 2024))								
Item	2021 (t-2)		2022 (t-1)		MANDATO DO ATUAL GOVERNO			PRÓXIMO
					2023 (t)	2024 (t-1)	2025 (t)	2026
<b>LIMITE ORÇAMENTO 2023 (base)</b>					Limites vigentes atuais - EC 126			
<b>LIMITE ORÇAMENTO 2024</b>					Limite 2024 = Autógrafo 2023 + IPCA 23 + 0,70% (R1/R0)			
IPCA23 - realizado até jun e estimado até dez					IPCA até jun + IPCA est. até dez			
R21/22 - Receita Verificada jul21-jun22		Receita R0 (jul 21/jun 22)						
R22/23 - Receita Verificada jul22-jun23			Receita R1 (jul 22/jun 23)					
<b>LIMITE ORÇAMENTO 2025</b>					Limite 2025= Limite 2024 +IPCA +0,70% / 50% (R2/R1)			
IPCA24 - realizado até jun e estimado até dez					IPCA realiz jun	IPCA estim dez		
R22/23 - Receita Verificada jul22-jun23			Receita R1 (jul 22/jun 23)					
R22/23 - Receita Verificada jul22-jun23					Receita R2 (jul 23/jun 24)			
Verificação do cumprimento do resultado primário (considera limite inferior do intervalo de tolerância)					Verificar se a meta 23 foi cumprida		Limite 26= 2025 + IPCA+	Limite 27 = 26 + IPCA+ %
					 Momento de verificação se a meta do exercício anterior à LOA = 23 foi cumprida			

Limite para orçamento de 2023 = Limites (financeiros) vigentes quando da aprovação da LOA 23 (do ADCT - limite inclui RP, operações que impactam o primário).

Limite para orçamento de 2024 (elaborado em 2023) = Dotações do autógrafo do orçamento 2023 (base elevada pela EC 126/2022) + Variação do IPCA + 70 % da variação da receita (jul22-jun23)/(jul21/jun22). Base anos seguintes.

Limite para orçamento de 2025 (elaborado em 2024) = Calculado na elaboração do orçamento 25 (até 31/ago/2024) = Limite 2024 corrigido pelo IPCA (jan-jun verificado, mais o IPCA jul-dez estimado) + 70%/50% da variação real da receita

Cálculo da variação real da receita para a LOA 2024 = (Receita jul 22 - jun 23)/(Receita jul 21- jun 22). Considera o ajuste metodológico da receita.

Cálculo da variação real da receita para a LOA 2025 = (Receita jul 23 - jun 24)/(Receita jul 22- jun 23). Considera o ajuste metodológico da receita.