

Nota Técnica Conjunta Conof-Conle/CD nº 4/2023

LEI COMPLEMENTAR Nº 200/2023 COMENTADA (Regime Fiscal Sustentável – Novo Marco Fiscal)

Brasília, 07 de novembro de 2023

Consultores:

CONOF/CD: Dayson Almeida; Eugênio Greggianin; Márcia R. Moura; Ricardo A. Volpe;
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

I.	VISÃO GERAL DO REGIME FISCAL SUSTENTÁVEL.....	3
II.	ANÁLISE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 200/23 POR DISPOSITIVO	15
II.1	- O REGIME FISCAL SUSTENTÁVEL (ART. 1º).....	15
II.2	- COMPATIBILIDADE DAS METAS FISCAIS COM A SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA (ART. 2º)	17
II.3	- LIMITES DAS DESPESAS POR PODER E ÓRGÃO (ART. 3º).....	18
II.4	- CORREÇÃO DO LIMITE DA DESPESA PELA INFLAÇÃO (ART. 4º).....	25
II.5	- LIMITE DE CRESCIMENTO REAL DA DESPESA EM FUNÇÃO DA VARIAÇÃO REAL DA RECEITA (ART. 5º)	27
II.6	- MEDIDAS DE AJUSTE FISCAL SE DESCUMPRIDA A META (ART. 6º)	31
II.7	- DAS SANÇÕES (ART. 7º)	34
II.8	- PROPORÇÃO MÁXIMA DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS (ART. 8º).....	37
II.9	- USO DO EXCEDENTE DE RESULTADO PRIMÁRIO EM INVESTIMENTO (ART. 9º)	38
II.10	- PISO PARA INVESTIMENTO (ART. 10).....	40
II.11	- ALTERAÇÕES DA LRF – ANEXO DE METAS FISCAIS (ART. 11)	40
II.13	- PRECATÓRIOS RELATIVOS À COMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEF (ART. 13)	44
II.14	- AJUSTE INICIAL DA VARIAÇÃO REAL DA RECEITA (ART. 14)	45
II.15	- VIGÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR (ART. 15)	46
III.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47

1. Esta Nota, solicitada¹ pelo Deputado Cláudio Cajado, analisa as disposições da Lei Complementar (LCP) nº 200, de 2023, que institui o denominado “regime fiscal sustentável”.
2. Essa Lei Complementar revogou o denominado “novo regime fiscal” até então vigente, implantado pela Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 2016 (teto de gastos), conforme previsto na Emenda Constitucional da Transição (126/2022²).
3. A LCP 200/23 resultou da aprovação do Substitutivo ao PLP 93/2023³ enviado pelo Poder Executivo, cujos dispositivos foram analisados pela Nota Técnica nº 08/2023⁴. O projeto, depois de aprovado pelas Casas do Congresso, sofreu vetos que foram objeto de análise da Nota Técnica nº 19/2023⁵.
4. No Capítulo I é apresentada uma visão geral do novo arcabouço previsto pela lei complementar que instituiu o regime fiscal sustentável. O Capítulo II contempla uma análise de cada dispositivo da LCP nº 200/23.

I. VISÃO GERAL DO REGIME FISCAL SUSTENTÁVEL

5. **Regime Fiscal Sustentável.** Uma trajetória da dívida pública sustentável é condição necessária para a promoção da estabilidade e do crescimento econômico. O inciso VIII do art. 163 da Constituição Federal (CF), introduzido pela EC 109/2021, previu a necessidade de lei complementar para dispor sobre a sustentabilidade da dívida, especificando indicadores de apuração, compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida, a qual deve ser consistente com os limites legais, medidas de ajuste, suspensões e vedações, além de planejamento de alienação de ativos para a redução da dívida. Determinou-se, assim, sua elaboração com objetivo de implantar uma política fiscal capaz de garantir uma evolução sustentável da dívida pública⁶. A LCP 200/2023 materializa esse propósito.

¹ Solicitação de Trabalho Conof/CD nº 1023/2023.

² EC 126/2022. Art. 9º Ficam revogados os [arts. 106, 107, 109, 110, 111, 111-A, 112 e 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#) após a sanção da lei complementar prevista no [art. 6º desta Emenda Constitucional](#).

³ O substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados foi relatado pelo Deputado Cláudio Cajado.

⁴ https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/NotaTecnican082023_PLP932023REGIMEFISCALSUSTENTAVEL_NovoMarcoFiscal.pdf

⁵ Análise dos Vetos ao Projeto de Lei Complementar nº 200/2023 – Novo Marco Fiscal - <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/nota-tecnica- -analise-dos-vetos-ao-projeto-de-lei-complementar-200-de-2023- -novo-marco-fiscal-public>

⁶ Há várias formas de mensurar a dívida pública. Ressaltamos duas em particular. Primeiro, a Dívida Líquida do Setor Público, que em agosto de 2023 foi de R\$ 6.256 bilhões, é definida como a diferença entre as dívidas e os créditos do setor público não financeiro mais o Banco Central. O setor público

6. O controle da dívida pública é importante para a garantia da estabilidade macroeconômica de um país. Giambiagi e Além (2011)⁷ afirmam que “países mais avançados, em alguns casos com uma dívida maior que a brasileira, costumam ter um mercado de títulos públicos suficientemente desenvolvido, combinado com uma longa tradição de estabilidade, que lhes permite ter uma proporção elevada de sua dívida na forma de papéis com longo prazo de maturação, e o que é tão importante quanto isso, com taxas de juros prefixadas”. Eles também argumentam que, nesses países, “a alta dos juros afeta apenas uma fração modesta da dívida, representada pelos novos papéis”. Em contraste, “o governo de um país com uma dívida pública cujo prazo de maturação é pequeno fica à mercê das oscilações de mercado, estando sujeito a ter que resgatar - ou seja, a monetizar - uma fração considerável de sua dívida, e quando a taxa de juros aumenta, sofre o impacto disso sobre parte substancial de sua dívida”.

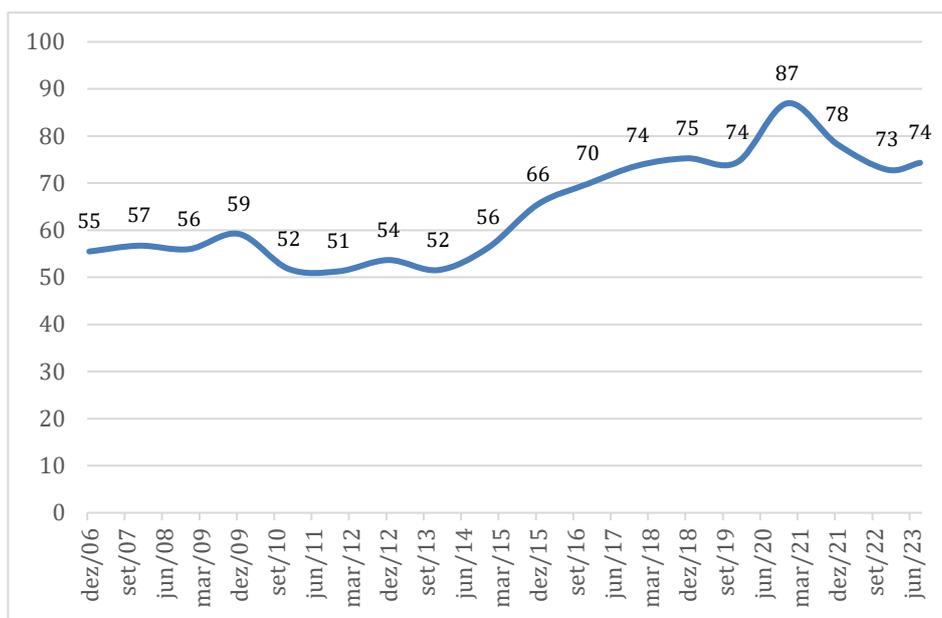
7. Nesse sentido, embora a relação dívida pública/PIB do Brasil seja inferior de alguns países desenvolvidos como Japão (266%), Estados Unidos (121%) e França (98%), não possuímos aqui o mesmo nível de maturação dos títulos públicos desses países, de modo que a nossa dívida pública possui exposição considerável às taxas de juros do mercado. Portanto, no caso brasileiro, a convergência da dívida pública para níveis sustentáveis pode assegurar a melhora da qualidade dessa dívida, uma vez que, ao permitir a estabilização dessa dívida, é possível melhorar sua estrutura, com o aumento do prazo de vencimento e com maior previsibilidade sobre as taxas de juros média da economia, visando a sua redução em longo prazo.

8. **Resultado primário para conter o crescimento da dívida.** A questão central pode ser resumida na obtenção de uma trajetória de resultados fiscais suficientes para estabilizar ou mesmo reduzir a relação dívida/Produto Interno Bruto (PIB) que em agosto de 2023 chegou ao patamar de 74,36%. O Gráfico 1 mostra a evolução da relação dívida bruta do governo geral/PIB de dezembro de 2006 a agosto de 2023.

não financeiro é composto pelas administrações diretas federal, estaduais e municipais, as administrações indiretas, o sistema público de previdência social e as empresas estatais não-financeiras federais, estaduais e municipais, exceto as empresas do Grupo Petrobras e do Grupo Eletrobrás. Segundo, a Dívida Bruta do Governo Geral, que em agosto de 2023 foi de R\$ 7.771 bilhões, é definida como o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo. São incluídas também as operações compromissadas realizadas pelo Banco Central com títulos públicos. Os débitos de responsabilidade das empresas estatais das três esferas de governo não são abrangidos pelo conceito.

⁷ GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 220.

Gráfico 1 - Evolução da Relação Dívida Bruta do Governo Geral/PIB (Dez 2006/Ago 2023)



9. Neste período houve um crescimento de quase 19 pontos percentuais (p.p). O grande ponto de inflexão ocorreu a partir de 2013 até o seu pico no primeiro ano de pandemia, chegando a quase 87% do PIB. Ao longo de todo o período, o crescimento médio da relação dívida/PIB foi de quase 1,5 p.p do PIB por ano⁸ ⁹.

10. Mantidas as demais condições, enquanto não atingido um resultado primário suficiente para a estabilização da relação dívida/PIB, esse indicador e os encargos dessa dívida continuarão crescendo¹⁰, o que pressiona para cima a taxa básica de juros. A tabela seguinte ilustra como o nível de estabilização da relação dívida/PIB é afetado pelas variações da taxa real de juros e da taxa de crescimento do PIB, tomando como premissa uma relação dívida/PIB inicial de 76%.

⁸ Ver também em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/10/10/superavit-primario-precisa-ser-15percent-para-estabilizar-divida-publica-diz-ifi.ghtml>

⁹ Esse montante é determinado pelo valor da relação dívida/PIB multiplicado pela diferença entre a taxa real de juros e a taxa de crescimento do PIB. O superávit primário requerido para estabilizar a dívida será, portanto, tanto maior quanto maior for a taxa de juros e menor o crescimento econômico.

¹⁰ De acordo com a Nota Técnica Conjunta nº 3/2023 (Subsídios à apreciação do PLOA 2024), “a mensagem do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2024 traz poucas informações sobre a trajetória esperada da dívida pública, embora a LC nº 200/2023 determine que as metas de resultado primário sejam compatíveis com uma trajetória sustentável dessa dívida. Informações complementares ao PLOA 2024 deveriam sanar esta lacuna”. No gráfico disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o valor da Dívida Bruta do Governo Geral encontra-se em 77,7 % do PIB em 2024 (hipótese de déficit zero neste exercício).

Tabela 1 - Resultado Primário necessário para estabilizar a relação dívida/PIB

Crescimento Econômico (% PIB)	Taxa de Juros reais (%)			
	2%	3%	4%	5%
1,5%	0,4%	1,2%	2,0%	2,7%
,0%	0,0%	0,8%	1,6%	2,3%
2,5%	-0,4%	0,4%	1,2%	2,0%
3,0%	-0,8%	0,0%	0,8%	1,6%

Obs. Dívida/PIB – 76%. Valores Estimativos. Elab. Conof/CD

11. A última projeção da Instituição Fiscal Independente (IFI) ligada ao Senado Federal estima um crescimento contínuo da dívida /PIB, que chegaria a 93,3% em 2032¹¹. O Boletim Focus do Banco Central de 13/10/2023, que traz as estimativas médias do mercado para o caso da dívida líquida do setor público brasileiro, indica expectativa de crescimento contínuo para esta relação: de 61% em 2023, para 64,05% em 2024, passando por 65,85% em 2025 até 67,4% em 2026.

12. Estes números ficam piores se considerarmos o critério de cálculo de dívida do FMI¹², quando se chega em agosto de 2023 com uma proporção de 88,1%.

13. Comparando com a média de blocos de outros países em desenvolvimento, a relação dívida pública/PIB brasileira é ainda mais preocupante. A América do Sul (o dado inclui Brasil) tem uma média de 77,2%, o sul e sudeste da Ásia, 77,6% e 63,9%, respectivamente, a Europa Oriental 39,5% e o Oriente Médio, 37,4%. A maior das médias no sul da Ásia ainda fica mais de 10 p.p. abaixo do Brasil.

14. Reinhart e Rogoff (2010)¹³, em um texto destacado na literatura internacional, com base em dados de 44 países em 200 anos, concluem que a dívida pública afeta o crescimento econômico para razões de dívida bruta/PIB superiores a 90%; nesses casos, “as taxas de crescimento caem em torno de 1%”. Exercícios mais recentes prosseguem confirmando esta relação negativa entre crescimento e dívida para níveis

¹¹ Projeções da IFI de 05/06/2023. <https://www12.senado.leg.br/ifi/dados>.

¹² https://www.imf.org/external/datamapper/GGXWDG_NGDP@WEO/OEMDC/ADVEC/WEO_WORLD

¹³ Reinhart, C. e Rogoff, K.: Growth in a Time of Debt. American Economic Review, v.100, n. 2, maio 2010. (2010)

mais altos da relação dívida/PIB. Soyres, Kawai e Wang (2022)¹⁴, em um painel de 178 países entre 1995 e 2020, acharam que um aumento não antecipado da proporção dívida pública/PIB reduz o nível do PIB para países com níveis altos de dívida inicial e uma dívida crescente nos últimos cinco anos. Hu, Lin, Xu e Wong (2021)¹⁵ também apontam uma relação negativa entre dívida e PIB para países com relação dívida/PIB mais alta (cerca de 70%). Jalles e Medas (2022)¹⁶ ressaltam que o impacto negativo da dívida sobre o PIB depende dos níveis iniciais de dívida. Se esta dívida já é alta, o crescimento do PIB seria em média 4% menor com o incremento da dívida. Ruggy e Salmon (2020)¹⁷ resenham esta literatura da relação dívida/PIB e crescimento do PIB e dizem que “a grande maioria dos estudos sobre a relação entre dívida e crescimento encontram um ponto a partir do qual ela é negativa entre 75% e 100% na relação dívida/PIB” sendo que, “em muitos casos, esse impacto se torna mais pronunciado na medida em que a dívida cresce”.

15. Reinhart e Rogoff (2010) concluíram que “as taxas de inflação são marcadamente maiores para países de economias emergentes com níveis de dívida maiores”. Ou seja, dívidas altas podem também comprometer os esforços para controlar a inflação e evitar o seu pronunciado impacto no custo de vida da população, especialmente a mais pobre. Note-se que a inflação representa, em si, uma forma de financiamento dos déficits de governo, funcionando como um verdadeiro tributo sobre a população, o chamado “imposto inflacionário”.

16. A ideia de que os desequilíbrios fiscais influenciam a inflação passa pela interação entre a política fiscal e a política monetária. Quando se tem uma política monetária passiva, pelo menos uma parte dos desequilíbrios fiscais seriam financiados pela emissão de moeda, com o Banco Central, seja por influência política, seja para evitar uma recessão mais significativa, acomodando os movimentos realizados pelos governos gastadores.

17. Um outro canal importante de influência da política fiscal sobre a inflação é o da chamada “dominância fiscal” (BLANCHARD, 2004¹⁸). A dívida pública, neste caso, cresceria tanto que o efeito do aumento dos juros sobre a dívida geraria um efeito riqueza que mais do que compensaria o efeito restritivo dos juros sobre o resto da demanda na economia. Assim, o instrumento da taxa de juros para a inflação deixa de ser funcional.

¹⁴ SOYRES, Constance de; KAWAI, Reina; WANG, Mengxue Wang. Public Debt and Real GDP: Revisiting the Impact WP/22/76. IMF Working Papers. 2022.

¹⁵ Hu, Lin, Xu e Wong (2021):” **Relationship between Government Debt and Economic Growth**”. ICSEB '21: Proceedings of the 2021 5th International Conference on Software and e-Business

¹⁶ JALLES, João Tovar; MEDAS, Paulo. Economic Growth After Debt Surges WP/22/159. IMF Working Papers.

¹⁷ RUGY, Veronique de; SALMON, Jack. Debt and Growth: A Decade of Studies. 2020.

¹⁸ BLANCHARD O. J., Fiscal Dominance and Inflation Targeting: Lessons from Brazil. Elsevier, 2004.

18. Woodford (1998)¹⁹, Sims (1994, 1997)²⁰ e Cochrane (1999)²¹, por seu turno, apontam uma relação mais direta entre dívida e inflação, argumentando que a determinação do nível geral de preços seria mais um fenômeno fiscal do que monetário. Woodford batizou esta abordagem como Teoria Fiscal da Determinação do Nível de Preços (TFNP) (MENDONÇA, 2003²²). Por esta “hipótese fiscalista”, mesmo com o estoque de moeda constante, o estoque de títulos e o nível de preços explodiriam juntos com o passar do tempo. A TFNP defende que, para o controle da inflação, tanto a autoridade monetária quanto a autoridade fiscal deveriam caminhar na mesma direção de austeridade.

19. Em síntese, a teoria econômica indica consistentemente que o controle da evolução da dívida pública é essencial para o crescimento econômico e o controle da inflação. Os números do Brasil sugerem que o país vem se aproximando de uma relação dívida/PIB alta, o que torna extremamente necessário contar com um regime fiscal adequado para os anos vindouros.

20. **Tendência das receitas e despesas primárias.** O **Gráfico 2** seguinte mostra a evolução das receitas e despesas primárias, bem como dos resultados fiscais, em % do PIB, desde 1997, líquidas de transferências. Depois de um longo período de resultados positivos, os déficits contínuos a partir de 2014 foram resultado da combinação de reduções na receita - decorrentes da queda do crescimento do PIB e renúncias fiscais sem as devidas compensações previstas na LCP nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) - e de aumento de despesas, especialmente as de natureza obrigatória, muitas vezes aprovadas sem atender à regra da compensação que se baseia na identificação da fonte de receita ou na redução de alguma despesa permanente.

21. Entre 2014 e 2018, a receita como percentual do PIB fica sempre abaixo de 18%, subindo ligeiramente em 2019 para despencar no início da pandemia para 15,8% e se recuperar bem em 2022 para 18,9%. O relatório de cumprimento de metas do 2º quadrimestre de 2023²³ mostra uma receita líquida de transferências de 17,8% do PIB.

¹⁹ WOODFORD, M. Public debt and the price level. Conference on Government Debt Structure and Monetary Policy, Bank of England. Junho, 1998.

²⁰ SIMS, C. A. A simple model for the study of the determination of the price level and the interaction of monetary and fiscal policy. Yale University. Economic Theory, v. 4, n. 3, 1994.

e SIMS, C. A. Fiscal foundations of price stability in open economies. Set. 1997. Disponível em: . Acesso em: 14 fev. 2023.

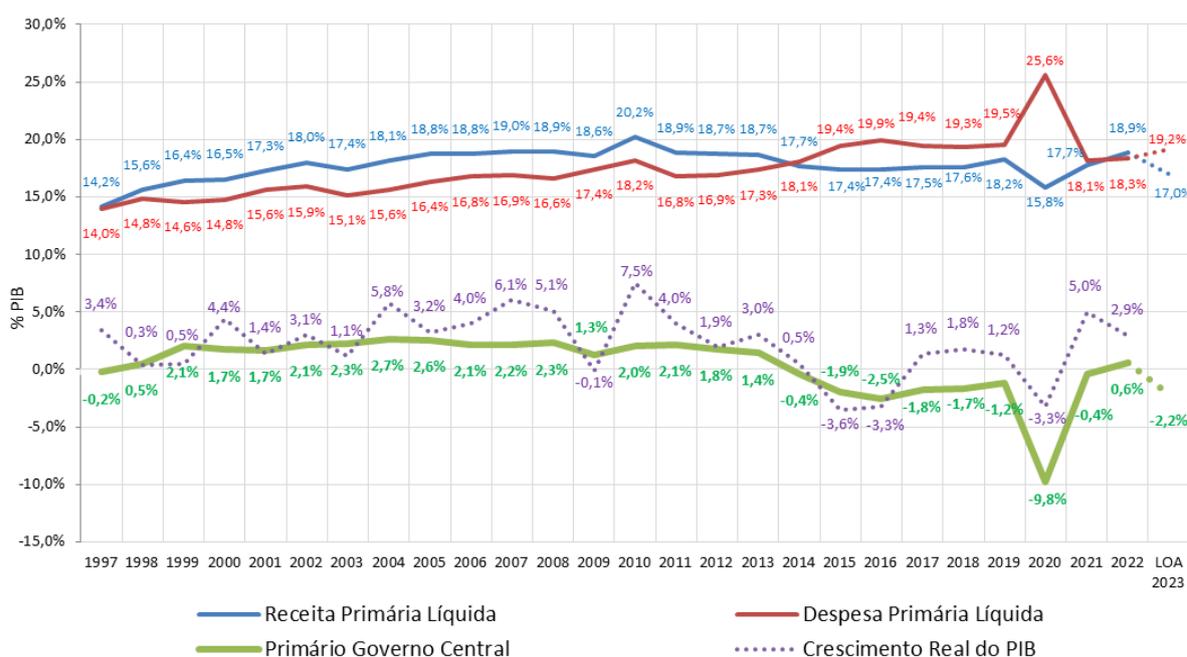
²¹ COCHRANE, J. H. A frictionless view of U.S. inflation. In: B. Bernanke e J. Rotemberg (eds.), NBER Macroeconomics Annual. Cambridge: MIT Press. Jan. 1999.

²² MENDONÇA, H. F. Teoria Fiscal da Determinação do Nível de Preços: uma resenha. Revista de Economia Contemporânea. Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, jul./dez. 2003.

²³ Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-do-cumprimento-das-metas-fiscais/2023/28>. Acesso em 6 nov 2023.

22. As despesas também apresentam uma tendência de crescimento em relação ao PIB, atingindo patamar acima de 19% do PIB de 2015 em diante, inclusive na vigência do teto da EC 95/2016, tendo como pico o período da pandemia quando atingiu 25,6% do PIB. O superávit primário de 2022 (0,6% do PIB) contou com receitas extraordinárias. Foi o primeiro desde 2013 (1,4% do PIB), quando, embora positivo, o resultado já experimentava uma trajetória de queda em relação aos anos anteriores.

Gráfico 2 - Governo Central - Receitas e Despesas Primárias Líquidas de Transferências
Resultado Primário 1997-2023 (% PIB)



23. Deve-se ressaltar que, na vigência da anterior regra do teto de gastos (EC 95/2016), permitia-se a correção das despesas primárias apenas pelo IPCA. Não era considerado o fato de que algumas despesas obrigatórias²⁴, mesmo inalterada a legislação de regência, experimentam crescimento vegetativo em virtude do aumento populacional.

24. Ademais, a dificuldade de acionamento de medidas de contenção de novas despesas obrigatórias contribuiu para que o esforço fiscal ficasse concentrado nas despesas discricionárias. De fato, quando observamos o crescimento real médio da despesa real entre 1998 e 2022 chegamos ao expressivo percentual de 4,5% ao ano. A mesma variável após a aprovação da emenda constitucional nº 95/2016 cai

²⁴ Despesas obrigatórias são aquelas cujo fato gerador decorre de norma legal anterior que cria obrigação de pagamento da União com pessoas físicas ou jurídicas. 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>.

significativamente para 1,1% ao ano, 3,4 p.p. de diferença, o que recaiu fortemente sobre as despesas discricionárias que se reduziram, em média, 3,9% ao ano neste período.

25. Diante disso, as despesas discricionárias chegaram a níveis mínimos críticos em 2022, inclusive com restrições à realização de gastos essenciais ao funcionamento do estado e ao investimento público. Esse processo de compressão acabou levando à recorrente introdução de várias exceções ao limite que foram sendo introduzidas por outras emendas constitucionais, o que levou a questionamentos crescentes sobre a sustentabilidade política da regra fiscal então vigente.

26. **Elevação do déficit na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2023 (EC 126/2022).** A aprovação da LCP 200/2023 ocorreu em um contexto de ampliação de despesas e piora do déficit primário, especialmente a partir da aprovação da EC nº 126/2022 (fruto da denominada “PEC de Transição”). Sem indicar novas fontes de receita, o aumento do teto para 2023 viabilizado pela referida EC permitiu a inserção de novas despesas²⁵, elevando o déficit primário projetado para R\$ 228 bilhões (LOA 2023 aprovada). Com a revisão das estimativas de receitas do 4º bimestre de 2023, o déficit para o ano encontra-se estimado em R\$ 141 bilhões.

27. Nesse contexto, o regime fiscal sustentável busca reverter citado desequilíbrio, viabilizando alcançar, ao longo do tempo, um superávit primário compatível com uma trajetória de estabilização da relação dívida/PIB.

28. **Visão Geral do regime fiscal sustentável.** A **Figura 1** ilustra uma visão geral das variáveis fiscais afetadas pela LCP 200/2023. Para superar a situação deficitária das contas públicas e o crescente endividamento do país, o novo arcabouço fiscal estabelece que os resultados primários sejam compatíveis com uma trajetória de estabilização da relação dívida/PIB, o que será definido no anexo de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) 2024 (PLN nº 4/2023) determinou metas de resultados primários crescentes nos primeiros anos do arcabouço.

29. O arcabouço fiscal fixa dois limites ao crescimento da despesa primária. Primeiro, um incremento real máximo que estará entre 0,6% a.a e 2,5% a.a. Segundo, e dentro do primeiro intervalo, um limite atrelado ao crescimento da despesa primária, que não poderá superar 50% ou 70% da variação real da receita a depender do cumprimento da meta do resultado primário no ano anterior. Quanto maior (menor) o crescimento da receita real, mais próximo do limite superior (inferior) de 2,5% (0,6%) estará o crescimento real da despesa.

30. A combinação dos dois intervalos constitui, portanto, um regime de “duplo limite” ao crescimento da despesa que permite modular situações de retração ou expansão econômica, materializando uma política fiscal anticíclica.

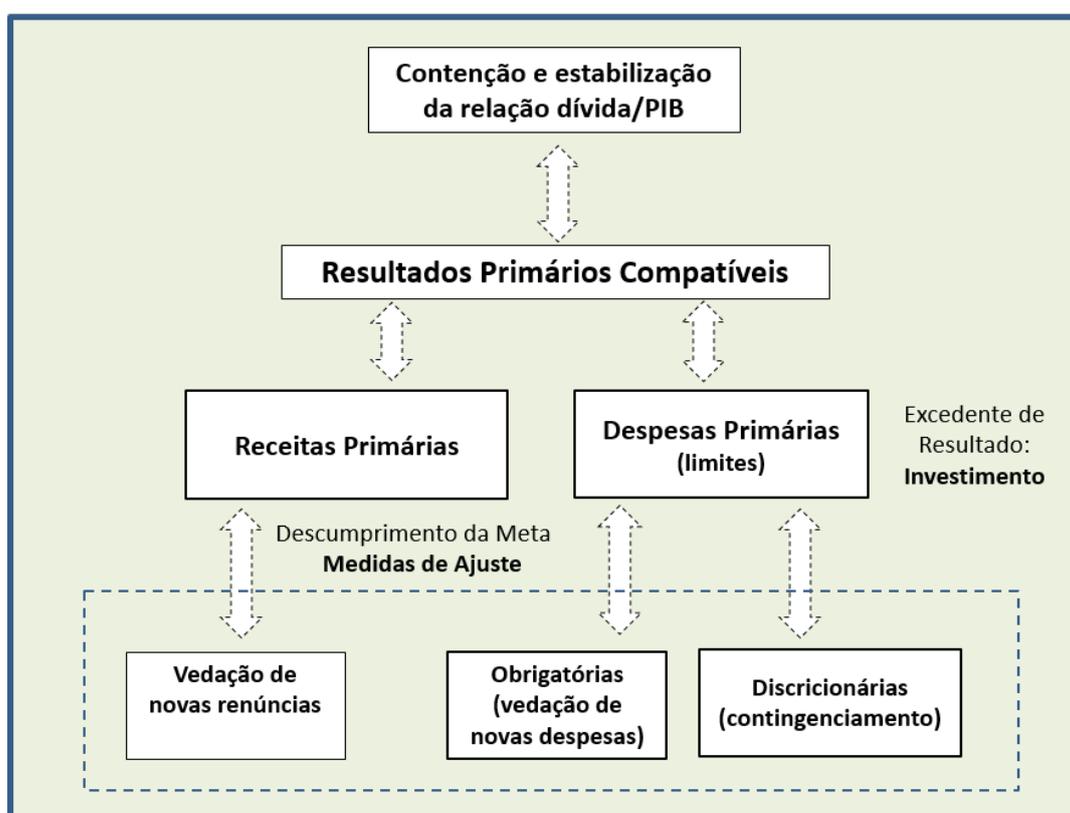
²⁵ A despesa foi ampliada em R\$ 167 bilhões, dos quais R\$ 70 bilhões foram para o Bolsa Família.

31. Aos limites para o crescimento da despesa real, acrescenta-se o conjunto de medidas de ajuste para o caso de descumprimento da meta de resultado primário, que incluem o contingenciamento durante a execução do orçamento (mantido, com alterações) e várias restrições ao aumento de despesas obrigatórias e à criação de novas renúncias tributárias.

32. Permite-se, de outro lado, flexibilizar os limites de despesas para acomodar investimentos, caso o governo alcance um resultado primário superior à meta estabelecida. Dessa forma, espera-se incentivar que os gestores abracem a disciplina fiscal. Isso é importante na dinâmica orçamentária, pois, considerando que o limite considera a despesa primária total, tanto obrigatória quanto discricionária, o ajuste incide naturalmente sobre o último grupo, em que a participação dos investimentos é significativa. Assim, para evitar excessiva incidência do ajuste fiscal sobre o investimento, caberia, ao menos até a estabilização da relação dívida/PIB, que os pisos e mecanismos de correção de despesas obrigatórias²⁶ vinculadas ao aumento integral da receita corrente líquida pudessem também ser reduzidas.

33. A Figura 1 resume os pontos que estruturam o regime fiscal sustentável.

Figura 1 – Regime Fiscal Sustentável da LCP 200/2023. Visão Geral.



²⁶ A existência de um limite geral pode induzir alterações na CF com vistas ao ajuste dos pisos constitucionais da saúde, da educação, do auxílio financeiro ao DF e modificação da regra de correção das emendas impositivas que, por ora, crescerão no mesmo percentual do crescimento da receita.

34. **Limite ao crescimento real da despesa.** Ao estabelecer um limite máximo para o crescimento real da despesa é possível reduzir o ritmo histórico de elevação dos gastos. Como já mencionado, entre 1998 e 2022 as despesas primárias cresceram, em média, 4,5% ao ano em termos reais, patamar muito similar ao crescimento médio da receita. Assim, a nova regra restringe o crescimento máximo da despesa (2,5%) a pouco mais da metade da média histórica ($4,5\%/2=2,25\%$), garantindo ainda que a elevação da despesa se dará em ritmo inferior ao crescimento da receita sempre que esta for superior a 1,2% ($=0,6/0,5$). Como este valor é mais de 3 pontos inferior à média histórica de crescimento da receita real, espera-se que a despesa quase sempre passe a crescer em valor inferior ao da receita em função dos dois intervalos acima.

35. Portanto, considerando-se um crescimento mínimo de receitas bastante realista (entre 0,85% e 1,2%), o mecanismo implica receitas maiores que despesas e, portanto resultados fiscais primários crescentes. Assim, por exemplo, mantidas as demais condições, um aumento real de receita de 2% (cerca de R\$ 40 bilhões), ainda menos da metade da média histórica, fará com que 30% deste valor seja destinado à poupança fiscal, *i.e.*, um saldo de R\$ 12 bilhões.

36. Contudo, se o ajuste fiscal dependesse apenas dessa regra, ainda assim poderia não ser compatível com estabilização da relação dívida/PIB. A regra poderia implicar muito tempo para se alcançar o patamar de superávit primário requerido para este propósito. Nesse meio tempo, o próprio crescimento da relação dívida/PIB comprometeria a sua estabilização, ao ampliar as despesas com juros.

37. Por essa razão, foi divulgado pelo governo – como parte integrante do regime fiscal sustentável – a obtenção de uma trajetória crescente de resultados primários, ao menos no período 2024 a 2026, cujos valores encontram-se previstos no anexo de metas fiscais da LDO (art. 2º, § 2º do Projeto).

38. **O papel do anexo de metas fiscais da LDO.** Cabe à LDO fixar metas de resultados primários para cada exercício. Dada a necessidade de evitar o crescimento da relação dívida/PIB, mesmo com os limites de crescimento de despesa acima descritos, o PLDO determinou metas de resultados primários crescentes nos primeiros anos do arcabouço, com incremento de 0,5 p.p. por ano no triênio 2024/26. Em relação ao PIB, são metas de 0,0% em 2024, 0,5% em 2025 e 1,0% em 2026.

39. Se mantida a trajetória de resultado primário de incremento de 0,5 p.p. por ano, tendo como ponto de partida um déficit zero em 2024, os resultados tendem a se aproximar, em alguns anos, de um valor suficiente para estabilizar a relação dívida/PIB. Ressalte-se, por oportuno: considerando que o crescimento real das despesas já se encontra parametrizado e limitado pelo regime de “duplo limite” do arcabouço visto acima, o atingimento dos resultados primários, nos anos iniciais, passa a depender do aumento de receitas.

40. A remessa dos parâmetros e critérios para a LDO exigirá maior vigilância, em especial diante do fato de que as LDOs são alteradas com relativa facilidade e frequência, em média de 3 a 4 vezes por exercício. Isso é explicado, em boa medida, pela grande proximidade desse instrumento com as pressões e demandas que acompanham o processo de elaboração e execução da LOA a que se refere

41. **Comparativo LCP 200/2023 versus EC 95/2016.** O Quadro 1²⁷ mostra um panorama das diferenças do regime fiscal sustentável (LCP 200/2023) em relação ao regime anterior de “teto de gatos” (EC 95/2016).

Quadro 1 – Comparativo EC 95/2016 versus LCP 200/2023

Item	EC 95/2016 - Novo Regime Fiscal (revogado)	LC 200/2023 - Regime Fiscal Sustentável (vigente)
Diretriz Geral	Foco na despesa primária. Ajuste fiscal pelo lado da despesa primária.	Foco nos resultados fiscais. Ajuste fiscal pelo lado da despesa e da receita primária.
Vigência	Temporário – vinte exercícios (art. 106).	Permanente.
Método de correção dos limites das despesas primárias	Limites corrigidos somente pela variação anual do IPCA (art. 107).	Limites corrigidos pela variação do IPCA mais um percentual de crescimento real (de 0,6% a 2,5%), proporcional (70% ou 50%) à variação real da receita.
Planejamento Fiscal (LDO) compatível com a sustentabilidade da dívida	-	Metas plurianuais compatíveis com uma trajetória de convergência da dívida a determinado patamar. Metas com intervalo de tolerância (arts. 1º, 2º e 11).
Aplicabilidade do limite de despesa	Limites financeiros (valores pagos, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário) e orçamentários (montante autorizado) (art. 107).	Limites orçamentários, podendo o montante dos pagamentos ultrapassá-los caso a meta de resultado primário seja observada (arts. 3º e 4º).
Despesas excluídas da incidência do limite	Despesas relacionadas nos arts. 107, §§ 6º (transferências constitucionais, créditos extraordinários, realização de eleições, aumento de capital de estatais não dependentes e transferências de renda do petróleo) e 6º-A (projetos sócio ambientais, despesas de instituições federais de ensino e tecnologia, despesas de transferências para obras e serviços de engenharia), e 107-A, § 6º (determinadas despesas com pagamentos de sentença judiciária) do ADCT, e no art. 4º da EC 114/2021 (precatórios Fundef).	Despesas relacionadas no art. 3º, § 2º, da LCP nº 200/2023 (transferências constitucionais, créditos extraordinários, despesas de valores custeados com doações ou recursos de acordos judiciais/extrajudiciais, despesas das universidades públicas federais e outros entes com ensino e inovação, transferências para obras e serviços de engenharia, realização de eleições, determinados precatórios, recursos de concessão florestal repassados a estados e municípios, repasse de 20% de alienação de imóveis)

²⁷ Fonte: Nota Técnica Conjunta 03/2023. Consultorias de Orçamento. pg 28. Disponível em https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2024/notas_tecnicas/NT-C-03.pdf

Item	EC 95/2016 - Novo Regime Fiscal (revogado)	LC 200/2023 - Regime Fiscal Sustentável (vigente)
Contingenciamento durante a execução orçamentária	Obrigatório (art. 9º da LRF).	Obrigatório, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública (75% do valor das despesas discricionárias autorizado na lei orçamentária (art. 7º).
Mecanismos de correção no caso de a relação entre despesa obrigatória e despesa primária superar 95% (gatilhos).	Limita aumento de despesas obrigatórias quando verificado, na aprovação da LOA, que a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total foi superior a 95% (art. 109).	Limita aumento de despesas obrigatórias quando verificado, no exercício anterior, que a proporção da despesa primária obrigatória em relação à despesa primária total foi superior a 95% (art. 8º)
Mecanismos de correção no caso de descumprimento da meta de resultado primário do exercício anterior (gatilhos).	-	Limita <i>aumento</i> de despesas obrigatórias (art. 6º).
	-	Reduz o limite de crescimento real da despesa de 70% para 50% da variação real da receita (art. 5º).
Investimento	-	Limite mínimo para programação no projeto e na lei orçamentária, correspondente a 0,25% do PIB (art. 10). 70% do excedente de resultado primário apurado no exercício anterior em relação ao limite superior do intervalo de tolerância da meta pode ser direcionado para a expansão dos investimentos, acima do limite do Executivo, desde que observada a meta definida para o exercício financeiro (art. 9º).

Fontes: EC nº 95/2016 e LCP nº 200/2023.

II. ANÁLISE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 200/23 POR DISPOSITIVO

II.1 - O REGIME FISCAL SUSTENTÁVEL (ART. 1º)

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Fica instituído regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal.

§ 1º O disposto nesta Lei Complementar:

I - aplica-se às receitas primárias e às despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União;

II - não afasta as limitações e as condicionantes para geração de despesa e de renúncia de receita estabelecidas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), 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.

§ 2º A política fiscal da União deve ser conduzida de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, prevenindo riscos e promovendo medidas de ajuste fiscal em caso de desvios, garantindo a solvência e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas.

§ 3º Integram o conjunto de medidas de ajuste fiscal a obtenção de resultados fiscais compatíveis com a sustentabilidade da dívida, a adoção de limites ao crescimento da despesa, a aplicação das vedações previstas nos incisos I a X do caput do art. 167-A da Constituição Federal, bem como a recuperação e a gestão de receitas públicas.

42. **O regime fiscal sustentável.** O art. 1º da LCP 200/2023 promove a “sustentabilidade fiscal” como um dos fundamentos da gestão fiscal brasileira. Além do art. 6º da EC 126/2022, esta nova lei complementar retira fundamento do inciso VIII e do parágrafo único do *caput* do art. 163 da CF (incluídos pela EC 109/2021), que constituíram sensível avanço institucional ao dar nova roupagem à lei complementar sobre finanças públicas originalmente prevista no texto constitucional, trazendo a ideia de sustentabilidade fiscal para o centro do capítulo de finanças públicas da CF. Evitar que a dívida cresça exponencialmente, de forma descontrolada, deveria constituir o objetivo último de qualquer política fiscal.

43. Ademais, a EC 109/2021 permitiu, concomitantemente à inserção de dispositivos sobre sustentabilidade de dívida, que a aplicação das vedações previstas no art. 167-A da CF – relacionadas a despesas de pessoal e outras obrigatórias,

subsídios e subvenções e incentivos fiscais – pudesse ser autorizada pela citada lei complementar.

44. A EC 126/2022, por sua vez, reforçou a necessidade de encaminhamento desta Lei Complementar até 31/8/2023, o que foi cumprido com razoável antecedência em 4/4/2023, com a apresentação do PLP nº 93/2023 por parte do Poder Executivo.

45. Conforme o § 1º, as disposições do regime fiscal sustentável aplicam-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, sem prejuízo das demais regras fiscais (regra de ouro, regra de resultado fiscal da LDO, limite para as despesas com pessoal, etc.), assegurando-se, portanto, a continuidade de normas que representaram importantes avanços anteriores na formação do sistema de controle fiscal do país.

46. O § 2º realiza a conexão mais explícita entre a importância da ideia constitucional de sustentabilidade fiscal (especialmente alíneas “b” e “c” do inciso VIII do art. 163 da CF) com a política fiscal a partir do regime instituído pela LCP 200/2023. Além de afirmar que a política fiscal deve ser conduzida de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, aponta para a obrigação do gestor de prevenir riscos e promover medidas de ajuste em caso de desvio de uma trajetória considerada sustentável. Ademais, aponta-se que deve ser garantida a “solvência” e “sustentabilidade” da dívida pública, o que implica uma abordagem mais completa para as finanças públicas na CF²⁸.

47. As seguintes determinações integram o regime fiscal sustentável (art. 1º, § 3º):

- a) **Metas da LDO compatíveis com a trajetória sustentável da dívida** - exige-se a fixação de metas compatíveis com o objetivo de estabilização da dívida pública (arts. 2º e 11); dentre outras informações que devem acompanhar o anexo de metas fiscais da LDO, encontra-se a demonstração de referida compatibilidade, ou seja, devem ser perseguidos resultados fiscais

²⁸ Conforme Publicação sobre Dívida Pública da Câmara dos Deputados “A Dívida Pública Brasileira”. Caderno de Altos Estudos Nº 2. ([DIVIDA PÚBLICA_final.indd \(camara.leg.br\)](#)), os dois conceitos podem ser definidos da seguinte forma:

Solvência: Um governo é considerado solvente se o valor presente descontado (VPD) de seus gastos primários correntes e futuros não for maior que o VPD da trajetória de suas receitas correntes e futuras, líquidas de qualquer endividamento inicial.

Sustentabilidade: Um governo é considerado como tendo uma dívida sustentável se for solvente e, além disso, puder pagar sua dívida sem que haja uma ruptura muito grande no futuro. Ou seja, sem que seja obrigado a produzir uma redução substancial do consumo e do padrão de vida da população, a qual poderia não ser factível ou ser indesejável, por razões econômicas ou políticas.

Assim, o conceito de “sustentabilidade”, que incorpora a solvência mais o realismo da capacidade de implementação de futuros ajustes fiscais, é mais completo.

consistentes com a estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o PIB;

b) **Limites para a despesa primária** - fixação dos limites de despesa primária por Poder e órgão autônomo (art. 3º); e

c) **Medidas gerais de ajuste** – além de manter o contingenciamento durante a execução do orçamento, são previstas, em caso de descumprimento das metas do exercício anterior, a redução na taxa de crescimento real das despesas primárias e o acionamento de medidas de contenção para refrear o aumento de despesas obrigatórias (art 167-A da CF) e de novas renúncias.

II.2 - COMPATIBILIDADE DAS METAS FISCAIS COM A SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA (ART. 2º)

CAPÍTULO II

DAS METAS FISCAIS COMPATÍVEIS COM A SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA

Art. 2º A lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do [§ 2º do art. 165 da Constituição Federal](#) e do [art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#) (Lei de Responsabilidade Fiscal), estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.

§ 1º Considera-se compatível com a sustentabilidade da dívida pública o estabelecimento de metas de resultados primários, nos termos das leis de diretrizes orçamentárias, até a estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB), conforme o Anexo de Metas Fiscais de que trata o § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

§ 2º A trajetória de convergência do montante da dívida, os indicadores de sua apuração e os níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a sustentabilidade da dívida constarão do Anexo de Metas Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º A elaboração e a aprovação do projeto de lei orçamentária anual, bem como a execução da respectiva lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, observados, na execução, os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

§ 4º A apuração do resultado primário e da relação entre a DBGG e o PIB será realizada pelo Banco Central do Brasil.

48. O art. 2º complementa o art. 1º ao conferir destaque aos dispositivos relacionados à sustentabilidade da dívida, especialmente nos §§ 1º e 2º.

49. Foi introduzido, no *caput*, comando explícito para que as LDOs estabeleçam diretrizes de política fiscal, bem como metas quadrienais de resultado primário²⁹ que sejam compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.

50. O § 1º provê uma definição parcial sobre a sustentabilidade da dívida baseada na estabilização da relação “dívida bruta do governo geral-DGGB/PIB”, apesar de não esclarecer em qual proporção isso deve acontecer. Assim, confere maior concretude ao que deve ser o objetivo do regime fiscal sustentável.

51. A comprovação da convergência da dívida para uma trajetória sustentável, conforme o § 2º, deve constar do Anexo de Metas Fiscais da LDO. Esse dispositivo é importante *per se*, uma vez que confere a necessária transparência à gestão fiscal, permitindo controle social acerca do esforço para manter a dívida em níveis sustentáveis.

52. A Lei esclarece que a obtenção de resultados fiscais adequados é necessária desde a elaboração até a aprovação e execução do orçamento (§ 3º do art. 2º). Quanto à execução, como se deve considerar o efeito de uma série de fatores inesperados, consideram-se as metas como cumpridas quando estiverem dentro de intervalos de tolerância, sinalizando a necessidade de haver maior flexibilidade na avaliação dos resultados.

53. A apuração de duas variáveis chave do regime - resultado primário e relação dívida/PIB - será realizada pelo Banco Central, de modo a conferir mais credibilidade às novas regras.

II.3 - LIMITES DAS DESPESAS POR PODER E ÓRGÃO (ART. 3º)

CAPÍTULO III

DAS DESPESAS SUJEITAS A LIMITES POR PODER E ÓRGÃO

Art. 3º Com fundamento no [inciso VIII do caput do art. 163](#), no [art. 164-A](#) e nos [§§ 2º e 12 do art. 165 da Constituição Federal](#), ficam estabelecidos, para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos arts. 4º, 5º e 9º desta Lei Complementar, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias:

I - do Poder Executivo federal;

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;

²⁹ Na regra anterior eram apenas três anos (o exercício de referência e os dois exercícios seguintes).

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - CONOF
Consultoria Legislativa - CONLE

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.

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

I - para o exercício de 2024, às dotações orçamentárias primárias constantes da [Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023](#), considerados os créditos suplementares e especiais vigentes na data de promulgação desta Lei Complementar, relativas ao respectivo Poder ou órgão referido no caput deste artigo, corrigidas nos termos do art. 4º e pelo crescimento real da despesa primária calculado nos termos do art. 5º desta Lei Complementar, excluídas as dotações correspondentes às despesas de que trata o § 2º deste artigo; e

II - para os exercícios posteriores a 2024, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido nos termos dos arts. 4º e 5º desta Lei Complementar, observado que as alterações nas dotações orçamentárias realizadas para atender à situação prevista no caput do art. 9º desta Lei Complementar não deverão ser incluídas para a definição do limite do exercício subsequente.

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

I – as transferências estabelecidas no [§ 1º do art. 20](#), no [inciso III do parágrafo único do art. 146](#), no [§ 5º do art. 153](#), no [art. 157](#), nos [incisos I e II do caput do art. 158](#), no [art. 159](#) e no [§ 6º do art. 212](#), as despesas referentes ao [inciso XIV do caput do art. 21](#) e as complementações de que tratam os incisos [IV](#) e [V do caput do art. 212-A](#), todos da Constituição Federal;

II - os créditos extraordinários a que se refere o [§ 3º do art. 167 da Constituição Federal](#);

III - as despesas nos valores custeados com recursos de doações ou com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados para reparação de danos em decorrência de desastre;

IV - as despesas das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais, das instituições federais de educação, ciência e tecnologia vinculadas ao Ministério da Educação, dos estabelecimentos de ensino militares federais e das demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação, nos valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas;

V - as despesas nos valores custeados com recursos oriundos de transferências dos demais entes federativos para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia;

VI - as despesas para cumprimento do disposto no [§ 20 do art. 100 da Constituição Federal](#) e no [§ 3º do art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#);

VII - as despesas para cumprimento do disposto nos [§§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição Federal](#);

VIII - as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições;

IX - as transferências legais estabelecidas nas [alíneas a e b do inciso II do caput do art. 39 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006](#), e no [art. 17 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015](#).

§ 3º Os limites estabelecidos 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 Federal](#) não poderão ser superiores aos estabelecidos 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 deste artigo.

§ 5º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual e os respectivos créditos suplementares e especiais, inclusive reabertos, sujeitos aos limites de que trata este artigo não poderão exceder aos valores máximos demonstrados nos termos do § 4º deste artigo.

§ 6º O cálculo do limite do Poder Executivo federal de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverá considerar a despesa anualizada das 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 Federal](#), vedada a dupla contabilização dos mesmos valores.

§ 7º Os limites de pagamento e de movimentação financeira não poderão ultrapassar os limites orçamentários de que trata o caput deste artigo, exceto quando as estimativas de receitas e despesas durante o exercício indicarem que não haverá comprometimento na obtenção da meta de resultado primário da União, observados os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

§ 8º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do caput deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos referidos em cada inciso.

54. **Limites por Poder e Órgão.** Foram mantidos os limites de despesa primária por Poder e órgão autônomo, seguindo-se o modelo da EC 95/2016, o que permite, em alguma medida, descentralizar, a responsabilidade pela disciplina fiscal, considerando a harmonia e independência entre os poderes, nos termos do art. 2º da CF.

55. Como mencionado anteriormente, o limite global de crescimento repercute de forma diferente nas despesas discricionárias e nas obrigatórias. As despesas discricionárias, por serem variável de ajuste, sofrem impacto direto do limite.

56. Já a submissão de uma despesa obrigatória ao teto não altera o seu método de correção uma vez que a evolução dessas despesas depende da respectiva legislação permanente e não do limite geral a que se submetem as despesas primárias. Sendo assim, aqui a influência dos limites é indireta, ocorrendo apenas no caso destes induzirem reformas que reduzam obrigações permanentes – ao menos no longo prazo, como é o caso da previdência social.

57. Dado que as necessidades e a dinâmica das despesas naturalmente variam entre os órgãos, estabeleceu-se uma flexibilização no § 8º, autorizando-se que a LDO

de cada ano, possa dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos do Judiciário, Legislativo, Ministério Público da União (MPU) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). O Poder Executivo, que já conta com um limite único, não está abrangido por essa possibilidade.

58. **Limites Orçamentários.** O caput do art. 3º faz referência aos “limites individualizados para o *montante global das dotações orçamentárias* relativas a despesas primárias”, ou seja, trata-se de limites orçamentários e não de execução financeira.

59. Note-se que na vigência da EC 95/2016 os limites eram também financeiros, o que incluía despesas pagas, restos a pagar pagos e operações com impacto primário, o que poderia representar, nesse aspecto, uma blindagem fiscal mais completa, contemplando todas as fases do conjunto de despesas.

60. De outro lado, de acordo com o § 7º do art. 3º, os limites de pagamento, ainda que não circunscritos aos limites orçamentários, não poderão comprometer a obtenção, durante a execução, da meta de resultado primário da União. Assim, o impacto fiscal do pagamento de restos a pagar (RAP)³⁰ e das operações que não transitam pelo orçamento será devidamente considerado quando da aferição do resultado primário alcançado (financeiro), o que acaba por reinserir, ainda que de forma diferida, a blindagem fiscal aludida no parágrafo anterior.

61. Os limites orçamentários condicionam o conjunto das despesas primárias autorizadas na lei orçamentária (créditos iniciais) e nos respectivos créditos adicionais, inclusive reabertos (§ 5º), excetuando-se os extraordinários (§ 2º). A exceção faz sentido, dado que os créditos extraordinários se restringem ao campo das incertezas mais severas e correspondem a “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública” como inscrito no § 3º do art. 167 da CF³¹.

62. Os limites do regime fiscal sustentável começarão a ser observados a partir de 2024, utilizando-se como base as dotações da LOA de 2023 mais os créditos suplementares e especiais vigentes na data de promulgação da lei. O ano de 2023, em tese, concederia um tempo para o governo melhorar as condições de implementação do novo arcabouço.

63. **Limites específicos para 2023.** Os limites específicos a serem observados em 2023 foram definidos no art. 12 da LCP 200/2023: correspondem àqueles vigentes quando da aprovação do orçamento 2023 e, portanto, subordinam-se aos ditames da

³⁰ Os restos 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 no final do exercício, com pagamento diferido para os próximos anos. De qualquer forma, os limites de pagamento não podem comprometer a obtenção da meta de resultado primário da União.

³¹ O recurso ao crédito extraordinário foi particularmente realizado à época da pandemia.

EC 95/2016 e suas alterações, com as exclusões permitidas pela legislação em vigor. É dizer, estes limites não foram alterados.

64. **Pisos da saúde e educação e emendas parlamentares impositivas.** Com a aprovação da LCP 200/23 foram revogados os arts. 110 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), restabelecendo-se a vinculação à receita corrente líquida e à receita líquida de impostos para os gastos mínimos com saúde e educação, respectivamente, além de reindexar as emendas impositivas ao montante da RCL. Embora a lei complementar tenha mantido os limites da antiga regra fiscal para o exercício de 2023, silenciou a respeito dos pisos a serem observados no ano em questão. Em análoga ocasião anterior, o Tribunal de Contas da União decidiu pela manutenção da regra revogada (vigente quando da aprovação do orçamento) para fins de cálculo da aplicação mínima em saúde³².

65. **Base de cálculo para a apuração dos limites posteriores.** O inciso I do § 1º do art. 3º do Substitutivo determina que o ponto de partida, para fins de definição dos limites subsequentes, corresponde às dotações orçamentárias pertinentes da LOA 2023, considerados, ainda, os créditos suplementares e especiais vigentes na data de promulgação da Lei Complementar.

66. **Limites para 2024.** A partir dessa base, os limites para o exercício de 2024 são calculados considerando-se os acréscimos da variação do IPCA (art. 4º) e a variação real da despesa (art. 5º) dada pela metodologia do “duplo limite” do novo arcabouço fiscal, observados, também, os créditos que ampliam os limites, conforme disposto no § 1º do art. 4º e no art. 14.

67. **Despesas excluídas dos limites (art. 3º, § 2º).** Deve-se ressaltar que a universalidade é característica desejada de qualquer regra fiscal, ou seja, deve-se, idealmente, capturar o maior conjunto possível de itens da variável que se pretende controlar, no caso as despesas primárias. A exclusão *a priori* de determinadas despesas da observância da norma geral, sem um fundamento lógico, acaba reduzindo a eficácia do sistema de controle.

68. Ressalte-se que, salvo poucas exceções, quando uma despesa é excluída do limite, por coerência, deve igualmente ser excluída da base de cálculo (limite inicial).

69. **Despesas por repartição de receita (§ 2º, I) e outras transferências.** Foi mantida na LCP 200/2023 a exclusão já albergada na EC 95/2016 do conjunto de despesas representado pelas transferências constitucionais (FPM/FPE/IPI-EE, Fundeb, Salário-Educação, Exploração de Recursos Naturais, Cide combustíveis, IOF Ouro, ITR). Tais exclusões justificam-se uma vez que representam receitas arrecadadas pela União, mas que pertencem a outros entes. Assim, tais despesas entram e saem do orçamento da União no mesmo montante, ou seja, apenas transitam por ele. O efeito líquido desta repartição no resultado primário do setor

³² Acórdão 1.048/2018-TCU-Plenário. Ver, a propósito, Nota Técnica nº 20/2023, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.

público, portanto, é igual a zero, não cabendo manter tais despesas seja na base, seja no limite.

70. O fato de uma despesa ser relevante não deveria ser critério para exclusão do limite³³. Ainda assim, o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) e a *complementação* da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foram excluídos do teto em função de alterações ao Substitutivo no Senado Federal. O FCDF é um fundo federal, unidade orçamentária do orçamento da União. Suas despesas não se enquadram como repartição de receita da União, não constituindo mero trânsito pelo orçamento da União, como ocorre com as mencionadas no parágrafo anterior. Inclusive, os seus recursos sequer são transferidos para os cofres do ente distrital, distanciando o fundo da sistemática que caracteriza FPE e FPM.

71. Foram incluídas no limite as despesas com transferências aos fundos de saúde dos demais entes para cumprimento dos pisos da enfermagem (§ 6º).

72. **Créditos Extraordinários (§ 2º, II).** Justifica-se também a exclusão das despesas decorrentes de crédito aberto por medida provisória (créditos extraordinários) no caso de circunstâncias relevantes, urgentes e imprevisíveis, a exemplo das despesas do auxílio emergencial durante a pandemia. Estando estas no campo das incertezas que acometem o país e que requerem ação imediata, seria temerário considerá-las nos limites.

73. **Despesas neutras do ponto de vista fiscal (§ 2º, III a V, IX).** Foram excluídas do limite as despesas neutras do ponto de vista fiscal, ou seja, custeadas com receitas próprias (que não decorrem do poder coercitivo do Estado, como impostos e taxas), e que dependem essencialmente da vontade de terceiros. É o que ocorre, por exemplo, nas despesas custeadas com recursos de doações ou com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados para reparação de danos em decorrência de desastre. Também é o caso das despesas custeadas com receitas decorrentes de convênios ou similares.

74. Isso porque a limitação dessas despesas inviabiliza a respectiva fonte da receita que seria utilizada de forma exclusiva para o custeio de despesa específica, e, inexistindo a despesa, não se obteria a receita. Ou seja, a restrição sobre tais despesas é inócua do ponto de vista da obtenção de resultado primário.

75. **Despesas sazonais com eleições (§ 2º, VIII).** As despesas sazonais da Justiça Eleitoral com a realização de eleições continuam sendo consideradas como fora dos limites, dado que seu valor oscila excessivamente entre os anos, o que teria influência não desprezível sobre o limite individualizado da Justiça Eleitoral. Com efeito, não faz sentido usar os gastos (mais baixos) de um ano não eleitoral como base para calcular o limite no ano seguinte, que é sempre eleitoral (maiores gastos).

³³ https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/InformativoConjunto22023Despesasincludasnoteto_18_mai_2023_final.pdf

76. **Precatórios (§ 2º, VI e VII).** Foram excluídas do limite as despesas de precatórios³⁴ relacionadas ao “encontro de contas” entre a União e seus credores, trocando passivos por ativos do mesmo ente governamental. Ademais, foram retirados dos limites os precatórios com possibilidade de acordo direto para recebimento em parcela única com abatimento de 40% do crédito (CF, art. 100, § 20, e ADCT, art. 107-A, § 3º). Registre-se, que a EC nº 114/2021 já exclui tais acordos do limite de pagamento de precatórios.

77. **Passivos que se acumularão até o final de 2026.** A EC nº 114/2021 limitou, até o final de 2026, a realização de despesas com sentenças judiciais de que trata o art. 100 da CF (art. 107-A, ADCT), funcionando, à época, como uma forma de ampliação do teto vigente³⁵. A obrigação de pagar imposta ao governo, contudo, remanesceu intacta, criando-se, assim, um estoque de precatórios não pagos ano a ano, equivalente à soma destes valores entre 2022 e 2026.

78. Assim, na prática, concebeu-se nesse período uma nova dívida, empurrando o problema para o ano de 2027 em diante. Não se constituindo mais uma exceção a partir de 2027, esse estoque de sentenças judiciais não pagas (ou seja, uma “dívida”) deverá ser honrado de uma só vez naquele ano, constituindo, portanto, despesa que deverá ser incluída no limite.

79. Como essa despesa terá que se somar a todas as outras despesas primárias incluídas no limite e, em princípio, a mecânica de estabelecimento dos limites não será ajustada por este fator, antevê-se um impasse em 2026, quando da elaboração do PLOA 2027: o espaço para todas aquelas despesas não excetuadas do teto deverá, repentinamente, ser reduzido no valor do estoque de sentenças judiciais não pagas entre 2022 e 2026, implicando, naturalmente, em severa e abrupta redução das despesas discricionárias.

80. Como a LCP 200/2023 não abordou essa questão, permanece o desafio de como conciliar, dentro dos limites de gasto a partir de 2027, o passivo que se acumulará até 2026; a lacuna indica a possibilidade de, novamente, postergar-se o efetivo tratamento do problema em questão.

81. A propósito do tema, no âmbito das ADI nº 7047 e 7064, o Governo Federal, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU) se manifestou junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) pela inconstitucionalidade de trechos da EC nº 113 e 114, pretendendo alterar a metodologia de contabilização e pagar os precatórios represados por força do art. 107-A do ADCT, se possível, ainda em 2023. Nessa manifestação, além de procurar permitir o uso de crédito extraordinário para o pagamento dos precatórios, pleiteou-se que os juros fossem considerados como

³⁴ §§ 11 e 21 do art. 100 da CF Federal.

³⁵ A EC não indicou fonte compensatória para os gastos acomodados no espaço fiscal que surgiu a partir da limitação de pagamento de precatórios.

“despesa financeira”, deixando de impactar o resultado primário, buscando mitigar o impasse apontado para 2027.

82. Por sua vez, as despesas com precatórios do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), tratadas à parte na norma (art. 13), foram excluídas da base de cálculo e do limite de despesa, por deterem natureza provisória – desaparecerão naturalmente com o pagamento de toda a dívida.

83. **Aumento de capital das estatais.** As despesas com aumento de capital de empresas estatais não financeiras e não dependentes passaram a ser incluídas nos limites³⁶, contrariamente ao inciso XI do PLP original e à regra do teto de gastos anterior, prevista na EC 95/2016.

II.4 - CORREÇÃO DO LIMITE DA DESPESA PELA INFLAÇÃO (ART. 4º)

CAPÍTULO IV

DA CORREÇÃO DO LIMITE DE CRESCIMENTO DA DESPESA

Art. 4º Os limites individualizados a que se refere o art. 3º desta Lei Complementar serão corrigidos a cada exercício pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou de outro índice que vier a substituí-lo, considerados os valores apurados no período de 12 (doze) meses encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária anual, acrescidos da variação real da despesa, calculada nos termos do art. 5º desta Lei Complementar.

§ 1º O resultado da diferença entre a correção calculada com base na variação acumulada do IPCA, ou do índice que vier a substituí-lo, nos termos do caput deste artigo, e o valor apurado em 12 (doze) meses ao final do exercício poderá ser utilizado para ampliar o limite autorizado para o Poder Executivo na lei orçamentária anual, por meio de crédito, quando necessário à suplementação de despesas, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais, observado que a ampliação não se incorporará à base de cálculo dos exercícios seguintes.

§ 2º A proibição de se incorporar a ampliação à base de cálculo de que trata o § 1º deste artigo não se aplica aos créditos abertos em 2024.

84. **Da correção pelo IPCA (art. 4º).** Os limites serão corrigidos pelo IPCA (art. 4º) e pelo crescimento real da despesa, que dependerá da variação real da receita (art. 5º). O PLP original considerava a correção de acordo com o IPCA apurado nos meses

³⁶ Note-se que exceção semelhante permitiu excluir do atual teto de gastos a capitalização da Engepron em cerca de R\$ 10 bilhões com recursos do Tesouro. Esta operação viabilizou a aquisição de fragatas, despesa que tipicamente estaria sujeita ao limite, caso efetuada nos moldes tradicionais.

de janeiro a junho, mais o *estimado* de julho a dezembro³⁷ do exercício de elaboração da proposta orçamentária.

85. A adoção de valores estimados, no entanto, faria com que os limites orçados tivessem que ser ajustados no exercício seguinte, caso as projeções não se confirmassem. Ademais, poderia se criar um incentivo para uma estimativa maior da inflação, que ampliaria artificialmente o montante de despesas autorizadas.

86. Diante disso, adotou-se como referência a variação nos 12 meses *encerrados em junho* do ano da elaboração do orçamento. Ademais, de acordo com o § 1º do art. 4º, o resultado da diferença (positiva) efetiva (12 meses encerrados em dezembro *versus* 12 meses encerrados em junho) poderá ser utilizado para ampliar o limite autorizado para o Poder Executivo, por meio de crédito adicional.

87. O objetivo desse ajuste é evitar que uma inflação acelerando reduza as dotações orçamentárias em valores reais, dado que se utilizou a variação do IPCA nos doze meses anteriores ao meio do ano em que se confecciona a peça orçamentária e não os doze meses do ano cheio (janeiro/dezembro). Para o orçamento de 2026, por exemplo, o recurso a esta diferença apenas ocorrerá se ela for positiva, ou seja, quando a inflação acumulada entre janeiro e dezembro de 2025 for superior à inflação acumulada entre julho de 2024 e junho de 2025.

88. Para uma inflação constante, não haverá diferença e, portanto, não haverá qualquer ajuste. Para uma inflação declinante, sendo a diferença negativa, não haverá possibilidade de ajuste para menos do limite, o que gera uma assimetria, pois neste caso as dotações orçamentárias serão maiores em valores reais em função da periodicidade do cálculo exposta acima. Para recuperar a simetria, caberia ter previsto o ajuste também para baixo.

89. O ajuste para cima das dotações orçamentárias em função da aceleração da inflação, no entanto, fortalece o processo de inércia inflacionária, dificultando o controle de preços e/ou implica maior pressão sobre a política monetária (o esperado em um regime de “metas de inflação”), o que pressiona a Taxa Selic para cima, desestimulando investimento.

90. Exceto no primeiro ano (ajuste inicial³⁸), esse resultado da diferença efetiva não se incorpora à base de cálculo dos exercícios seguintes. Nos exercícios

³⁷ Em condições normais, independente da regra fiscal, ao se elaborar, no exercício (t-1), a lei orçamentária para o exercício (t), as projeções costumam ser feitas corrigindo-se a despesa nominal do exercício (t-1) pela inflação esperada no período de janeiro a dezembro do exercício (t-1).

³⁸ Uma apuração defasada da inflação de doze meses não traria problemas, em princípio, uma vez que, ao longo do tempo, as diferenças se compensariam. Ocorre que, particularmente para o cálculo do primeiro limite (limite para 2024), ao se corrigir a base (2023) pelo IPCA de jul/22 a jun/23 (em vez de jan/23 a dez/23), depara-se com uma diferença potencial e significativa entre os índices acumulados, uma vez que houve variações negativas e atípicas do IPCA no período de julho a setembro de 2022, com a redução dos preços dos combustíveis em função de mudanças no ICMS, principal tributo estadual, e de tributos federais (PIS/Pasep e Cofins). Neste último caso, concedeu-se isenção de tributos federais sobre os combustíveis, que vigorou integralmente até fevereiro de 2023.

posteriores, eventuais diferenças entre os índices inflacionários apurados em doze meses até dezembro e até junho, ainda que sejam utilizados para abertura de créditos suplementares, não serão incorporados ao limite do Poder Executivo, ou seja, serão descontados do cálculo dos limites dos anos subsequentes.

91. O cálculo do limite para o exercício de 2024 adotou o IPCA acumulado de julho de 2022 a junho de 2023⁷. Assim, o limite de crescimento da despesa no PLOA 2024 já se tornou conhecido (4,91%, em virtude de IPCA de 3,16% acrescido da variação real da despesa de 1,70%) desde a elaboração do PLOA 2024 enviada ao Congresso Nacional em 31/ago/2023, considerado o cumprimento do resultado primário no exercício anterior.

92. **Despesas condicionadas no PLOA 2024.** Ressalte-se que o Poder Executivo, no envio da Mensagem ao PLOA 2024, se baseou no art. 23-A do PLDO 2024 para permitir que o projeto e a lei orçamentária de 2024 contenham despesas condicionadas à abertura de crédito adicional decorrente da diferença entre a variação do IPCA no período de doze meses encerrado em junho (3,16%) e a variação do IPCA estimada para o ano de 2023 (4,85%).

93. A diferença 1,69% (4,85% - 3,16%) permitiria um aumento do limite de despesas primárias de R\$ 32,4 bilhões, que foram classificadas como despesa condicionada³⁹ no PLOA.

II.5 - LIMITE DE CRESCIMENTO REAL DA DESPESA EM FUNÇÃO DA VARIÇÃO REAL DA RECEITA (ART. 5º)

Art. 5º A variação real dos limites de despesa primária de que trata o art. 3º desta Lei Complementar será cumulativa e ficará limitada, em relação à variação real da receita primária, apurada na forma do § 2º deste artigo, às seguintes proporções:

I - 70% (setenta por cento), caso a meta de resultado primário apurada no exercício anterior ao da elaboração da lei orçamentária anual tenha sido cumprida, observados os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); ou

II - 50% (cinquenta por cento), caso a meta de resultado primário apurada no exercício anterior ao da elaboração da lei orçamentária anual não tenha sido cumprida, observados os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

§ 1º O crescimento real dos limites da despesa primária, nos casos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, não será inferior a 0,6% a.a. (seis décimos por cento ao ano) nem superior a 2,5% a.a. (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano).

Diante disso, o § 2º do art. 4º autorizou, excepcionalmente, ou seja, apenas para 2024, que seja feita a incorporação, no limite de 2024, dessa diferença.

³⁹ Expectativa mais recente divulgada no Relatório Focus, de 13/10, aponta inflação menor, de 4,75% em 2023.

§ 2º Para os fins do disposto neste 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;

IV - receitas primárias de que trata o [parágrafo único do art. 121 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#);

V - receitas de programas especiais de recuperação fiscal, destinados a promover a regularização de créditos perante a União, criados a partir da publicação desta Lei Complementar; e

VI - transferências legais e constitucionais por repartição de receitas primárias, descontadas as decorrentes das receitas de que tratam os incisos I a V deste parágrafo.

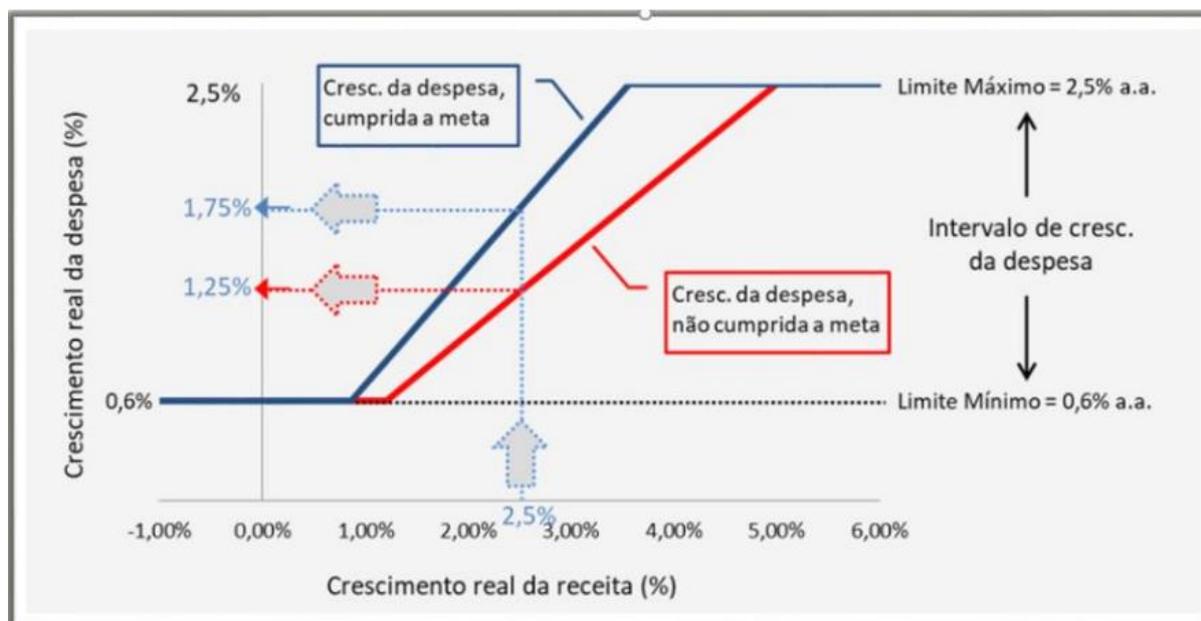
§ 3º Será considerada cumprida a meta se o resultado primário do Governo Central apurado pelo Banco Central do Brasil for superior ao limite inferior do intervalo de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), da meta estabelecida para o respectivo exercício, em valores nominais.

§ 4º A variação real da receita a que se refere o § 2º deste artigo considerará os valores acumulados no período de 12 (doze) meses encerrado em junho do exercício anterior ao 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.

94. **Crescimento real da despesa (art. 5º).** A **Figura 2** seguinte ilustra o mecanismo que limita a possibilidade de crescimento real da despesa (eixo y) entre 0,6% e 2,5% e, dentro deste intervalo, calibra a evolução da despesa em função da variação real da receita (eixo x), o que pode ser visto como um regime de duplo limite da despesa.

95. Para exemplificar: uma variação real da receita de 2,5% implica um crescimento real da despesa de até 1,75%, (2,5% x 70%) quando cumprida a meta do resultado primário do exercício anterior. Se a meta não foi cumprida, o limite de crescimento da despesa será de 1,25% (2,5% x 50%). Ou seja, caso a meta não seja cumprida, haveria uma queda de 0,5 p.p. (1,75% - 1,25%) no reajuste do limite em decorrência do descumprimento do intervalo inferior da meta de resultado primário.

Figura 2 - Crescimento real da despesa em função da variação real da receita



96. A reta inclinada (azul) que representa o limite de crescimento real da despesa quando cumprida a meta ($y = 0,7 * x$) cruza o limite mínimo ($y = 0,6\%$) e máximo ($y = 2,5\%$) no ponto em que o crescimento real da receita alcança, respectivamente, 0,857% e 3,571%. Quando a meta do exercício anterior não foi cumprida, o limite da despesa é representado pela reta inclinada ($y = 0,5 * x$) (vermelha), sendo que o referido cruzamento se dá com o crescimento real da receita (x) em 1,2% (mínimo) e 5% (máximo).

97. Ou seja, a regra permite atingir o máximo de crescimento de despesa real de 2,5% caso a meta do exercício anterior tenha sido cumprida, desde que o crescimento real da receita seja igual ou maior do que 3,571%. Caso contrário (descumprimento da meta), o atingimento do limite máximo da despesa (crescimento de 2,5%) exige um crescimento real da receita igual ou maior do que 5%, uma condição mais difícil.

98. **Mecanismo anticíclico.** Um aspecto relevante de se estabelecer um valor máximo (2,5%) e um mínimo (0,6%) (o primeiro limite) associados a um valor de 50% ou 70% do crescimento da receita (o segundo limite, respeitado o primeiro), para o crescimento real da despesa reside na função da política fiscal como estabilizadora dos ciclos econômicos.

99. De fato, quando houver um período recessivo e a receita primária estiver em baixa, assegura-se um crescimento mínimo da despesa de 0,6%, o que dá um impulso à demanda, compensando em alguma medida a recessão. Já com um período de atividade muito aquecida em que o crescimento da receita poderia induzir o gestor a gastar mais, limita-se o crescimento real da despesa a 2,5%. Ademais, este incremento da despesa será inferior ao crescimento da receita (50%/70%), reduzindo ainda mais a propensão dos gestores a gastarem as receitas adicionais em um momento de boom na economia.

100. Isso funciona como um mecanismo anticíclico da economia, “suavizando” os movimentos das variáveis macroeconômicas mais relevantes como produto, emprego e inflação.

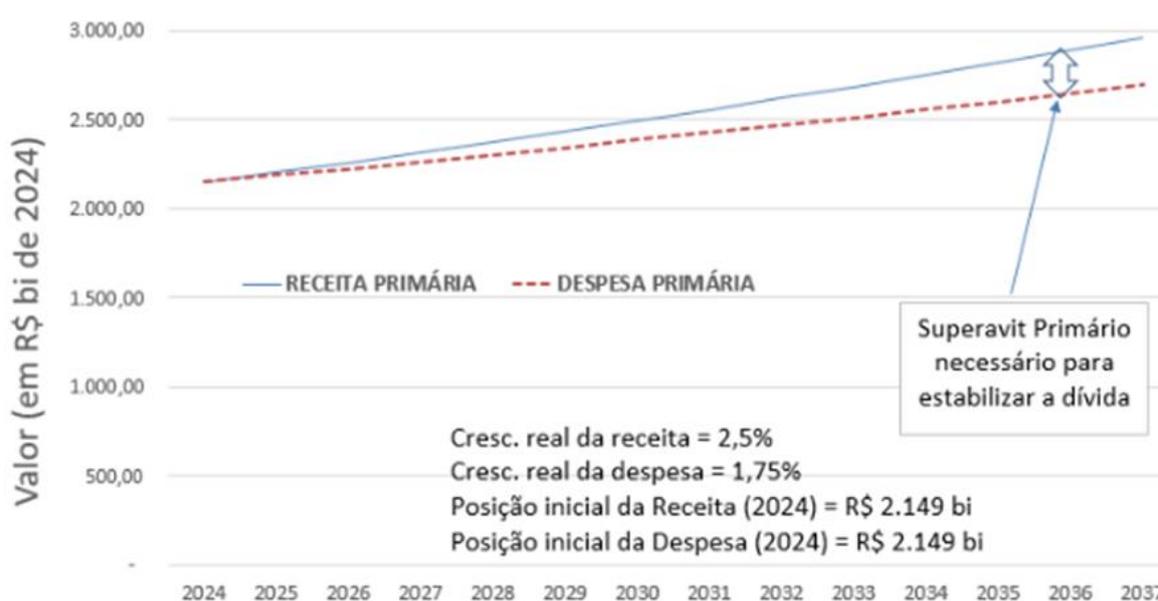
101. Além disso, deve-se ressaltar que o limite de 0,6% é necessário para atender minimamente o crescimento vegetativo das despesas obrigatórias.

102. De qualquer forma, caso o limite máximo de 2,5% de crescimento real da despesa tivesse sido aplicado desde a década de 90, o tamanho da despesa pública seria menor, dada a média de incremento real de despesas de 4,5% ao ano.

103. **Efeito de longo prazo da regra que limita o crescimento da despesa.** A regra tem o potencial de, por si só, gerar melhorias fiscais ao longo do tempo. De fato, como é intuitivo, admitindo-se um percentual de crescimento real da receita superior a 0,6% a.a., a fórmula adotada implicará resultados primários crescentes a cada ano, já que a despesa sujeita ao teto crescerá sempre a uma taxa menor que a receita. Esta regra, independente do ponto de partida, gera resultados primários graduais e crescentes.

104. Para exemplificar, o **gráfico 3** toma como ponto inicial o valor da receita e da despesa em 2024, como constou do PLDO 2024 (R\$ 2.149 bilhões). Admitida a hipótese de que a receita cresça 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%).

Gráfico 3 - Efeito da regra que limita o crescimento da despesa



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). Tal ritmo de

progressão, contudo, não é capaz de gerar, no curto prazo, a desejada estabilização da relação dívida/PIB.

106. Por essa razão, o regime fiscal sustentável previu, em acréscimo à regra que limita o crescimento real da despesa, a obtenção de resultados primários crescentes entre 2024 e 2026, passando de resultado nulo em 2024 para *superávit* de 1% em 2026.

107. **Variação real da receita.** O cálculo da variação real da receita deverá considerar os valores acumulados no período de doze meses encerrados em junho do exercício anterior a que se refere a Lei Orçamentária Anual, comparados com os valores acumulados até junho de 2022, descontados da variação acumulada do IPCA no mesmo período (§ 4º do art. 5º).

108. De acordo com o § 2º, o cálculo da variação da receita primária observará metodologia a ser regulamentada pelo Ministro da Fazenda, excluindo receitas consideradas 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.

109. Remover as receitas atípicas ou extraordinárias é medida salutar, considerando-se que mais de 90% das despesas orçamentárias são obrigatórias, exigindo financiamento continuado e, portanto, fontes de receita recorrentes.

II.6 - MEDIDAS DE AJUSTE FISCAL SE DESCUMPRIDA A META (ART. 6º)

CAPÍTULO V

DAS MEDIDAS DE AJUSTE FISCAL

Art. 6º Caso o resultado primário do Governo Central apurado, relativo ao exercício anterior, seja menor que o limite inferior do intervalo de tolerância da meta, de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), sem prejuízo da aplicação da redução do limite nos termos do inciso II do caput do art. 5º desta Lei Complementar e de outras medidas, aplicam-se imediatamente, até a próxima apuração anual, com fundamento no [parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal](#), as vedações previstas nos [incisos II, III e VI a X do art. 167-A da Constituição Federal](#).

§ 1º Caso o resultado de que trata o caput deste artigo seja, pelo segundo ano consecutivo, menor que o limite inferior do intervalo de tolerância da meta, aplicam-se, imediatamente, enquanto perdurar o descumprimento, as vedações previstas nos [incisos I a X do art. 167-A da Constituição Federal](#).

§ 2º Nas hipóteses deste artigo, o Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional acompanhada de projeto de lei complementar que proponha a suspensão parcial ou a gradação das vedações previstas neste artigo, demonstrando que o impacto e a duração das medidas adotadas serão suficientes para compensar a diferença havida entre o

resultado primário apurado de que trata o caput deste artigo e o limite inferior do intervalo de tolerância.

§ 3º Na aplicação das medidas de ajuste fiscal de que trata este artigo, a vedação prevista no [inciso VIII do caput do art. 167-A da Constituição Federal](#) não se aplica aos reajustes do salário mínimo decorrentes das diretrizes instituídas em lei de valorização do salário mínimo.

110. **Medidas em caso de descumprimento da meta do exercício anterior.** De acordo com o art. 6º, sem prejuízo de outras providências, caso haja descumprimento da meta do exercício anterior aplicam-se as seguintes prescrições:

a) redução do parâmetro que limita o crescimento real da despesa, que passa de 70% para 50% da variação real da receita (vide art. 5º da lei); portanto, descumprida a meta do exercício (t-1), aplica-se o redutor desde a elaboração (que ocorre no exercício t) do orçamento relativo ao exercício (t+1);

b) aplicação das seguintes vedações previstas nos incisos I a X do art. 167-A:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:

a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;

b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição; e

d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste caput;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e

empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

VII - criação de despesa obrigatória;

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição;

IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

111. Em síntese, são vedações de *aumento* de despesas obrigatórias e de pessoal, criação ou expansão de programas de financiamento, subsídios, subvenções ou incentivos fiscais, que poderão ser promovidas de forma escalonada conforme preceituado no *caput* e § 1º do art. 6º.

112. Ativam-se, inicialmente (no primeiro ano de descumprimento) as vedações dos incisos II, III, VI a X. Não sendo suficientes tais medidas para cumprir o limite mínimo dos resultados primários, acionam-se, posteriormente (no segundo ano de descumprimento) também as vedações dos incisos I, IV e V. Este conjunto de vedações do art. 167-A foi introduzido pela EC 114, de 2021, e seu acionamento não foi previsto pelo texto original do PLP.

113. Além desses dois mecanismos de *enforcement* voltados ao cumprimento das metas, a LCP 200/2023 manteve o mecanismo de contingenciamento obrigatório, calibrado a partir do controle bimestral de avaliação de receitas e despesas (art. 9º da LRF)⁴⁰.

114. Assim, coloca-se ao alcance da gestão orçamentária e financeira gatilho automático que implementa vedação ao crescimento de despesas quando limite inferior da meta de resultado primário não for alcançado.

115. O acionamento das vedações constitui, ao lado da previsão de contingenciamento, incentivo para cumprimento das metas de resultados primários fixadas na LDO, sob pena de redução do grau de discricionariedade fiscal no exercício seguinte.

116. **Gradação das medidas.** Se for demonstrado que o impacto e a duração de parte das medidas de ajuste fiscal serão suficientes para garantir o cumprimento do limite inferior da meta de resultado primário, o Presidente da República poderá enviar

⁴⁰ Vide comentários ao art. 7º.

mensagem ao Congresso Nacional, acompanhada de projeto de lei complementar propondo suspensão parcial ou a gradação das vedações previstas.

117. Ao prever o gradualismo na busca do equilíbrio fiscal, a LCP 200 /2023 adota lógica semelhante à que vigora para Estados/DF/Município (LCP 178/21).

118. Foi incluída (§ 3º do artigo 6º) exceção que visa resguardar das vedações (CF, art. 167-A, VIII) a política de reajustes voltada à valorização do salário mínimo.

II.7 - DAS SANÇÕES (ART. 7º)

Art. 7º Não configura infração à [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#) (Lei de Responsabilidade Fiscal), o descumprimento do limite inferior da meta de resultado primário, relativamente ao agente responsável, desde que:

I - tenha adotado, no âmbito de sua competência, as medidas de limitação de empenho e pagamento, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública; e

II – não tenha ordenado ou autorizado medida em desacordo com as vedações previstas nos arts. 6º e 8º desta Lei Complementar.

§ 1º Na hipótese de estado de calamidade pública de âmbito nacional, aplica-se o disposto no [art. 167-B da Constituição Federal](#) e no [art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#) (Lei de Responsabilidade Fiscal).

§ 2º O nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública é de 75% (setenta e cinco por cento) do valor autorizado na respectiva lei orçamentária anual.

§ 3º (VETADO).

119. De acordo com o art. 73 da LRF, as infrações aos seus dispositivos devem ser punidas com base no Código Penal⁴¹ e na legislação que prevê os crimes de responsabilidade e os atos de improbidade administrativa⁴². Especificamente em relação às metas fiscais, o art. 5º da Lei nº 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais), que atualizou esta legislação⁴³, estabelece que constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: (...) II – propor LDO 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.

⁴¹ Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940

⁴² Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.

⁴³ Altera as leis citadas nos dois últimos rodapés.

120. No entanto, não se identificava na legislação tipificação específica quanto ao descumprimento da meta do resultado primário; a observância da meta era considerada, portanto, uma norma meramente programática, e seu descumprimento não ocasionava sanção pessoal ou institucional concreta.

121. O PLP original explicitava que a falta de cumprimento da meta de resultado primário da LDO “não configura infração a esta Lei Complementar”⁴⁴, hipótese em que o Presidente da República tão somente encaminharia Mensagem ao Congresso Nacional com as razões do descumprimento e as respectivas medidas de correção.

122. Este dispositivo seria similar ao que obriga o Banco Central a escrever carta aberta justificando o descumprimento da meta de inflação. No entanto, como resultados primários são, em princípio, mais controláveis que a inflação, a pretendida analogia entre as situações de descumprimento, limitando as consequências à apresentação de uma “Mensagem”, parece inadequada.

123. Dessa forma, o art. 7º da LCP, a partir de modificações na Câmara dos Deputados, removeu esta ausência de consequências pelo descumprimento da meta, esclarecendo, todavia, as condições sob as quais as sanções poderiam ser acionadas: basicamente, esse cenário se materializará quando o gestor não tiver observado as disposições da LCP. Assim, o art. 7º afastou a possibilidade de sanção do gestor na hipótese em que o mesmo tenha: i) adotado as medidas de contingenciamento (obrigação de fazer), até o nível que não comprometa o funcionamento mínimo da administração (contingenciamento máximo de 25% da discricionária); e ii) não tenha ordenado ou autorizado (obrigação de não fazer) medida em desacordo com as vedações previstas nos arts. 6º e 8º da LCP (ambas do art. 167-A da CF).

124. Ou seja, afastaram-se as sanções para o caso de se constatar que o gestor adotou seus melhores esforços de ajuste fiscal com base nos instrumentos disponíveis em lei. Assim, garante-se que o gestor terá incentivos adequados para implementar as medidas de ajuste.

125. **Contingenciamento obrigatório versus facultativo.** O contingenciamento é a medida de ajuste que visa garantir a obtenção da meta ao final do exercício, preservando sua observância durante a execução orçamentária. Trata-se, no dizer da Lei de Responsabilidade Fiscal, do mecanismo de limitação de empenho e movimentação financeira (pagamento), incidente sobre despesas discricionárias.

126. Até a entrada em vigor da LCP 200/2023, a legislação vigente (art. 9º da LRF) não previa a hipótese de descumprimento da meta durante a execução orçamentária.

⁴⁴ 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.

Assim, sempre que fosse verificado nos relatórios bimestrais⁴⁵ risco de descumprimento da meta - seja em função de frustração de receita ou de elevação de despesas obrigatórias -, o agente responsável era obrigado a promover limitação de despesas discricionárias no montante suficiente para a recomposição dos resultados à trajetória estabelecida.

127. Portanto, ou presumia-se que tais medidas ao longo da execução seriam sempre suficientes para evitar o descumprimento da meta ou simplesmente se mudava a própria meta de resultado fiscal também ao longo da execução, por meio de projeto de lei alterando a LDO. Ou seja, neste último caso recorria-se à solução mais fácil: se cumprir a meta mostra-se um desafio, muda-se a meta a valores mais palatáveis.

128. A proposta original do governo (PLP nº 93/2023) tornava facultativa⁴⁶ a sistemática de contingenciamento. Dada a controvérsia estabelecida sobre o tema, propôs-se solução intermediária em relação à regra anterior, que patrocinava um contingenciamento a qualquer custo: manteve-se o contingenciamento como obrigatório, preservando-se, não obstante, um “nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública”.

129. A própria LCP nº 200/2023 fixou o parâmetro do que seria assumido como este “nível mínimo”: 75% do valor autorizado para as despesas discricionárias na LOA. Ou seja, este nível mínimo equivale a fazer com que o contingenciamento máximo exigível seja de até 25% das despesas discricionárias orçadas.

130. Essa baliza (limite de 75% das discricionárias) teve o propósito de proteger o núcleo de despesas correntes discricionárias relacionadas às atividades que garantem funcionamento regular da administração pública (que as torna de difícil compressão, na prática), o que inclui as funções essenciais do Estado.

131. Note-se que, como a LCP 200/2023 não definiu exatamente o que são despesas “necessárias ao funcionamento regular da administração pública”, não se sabe sobre quais despesas poderá incidir o contingenciamento de 25%, o que deverá ser melhor esclarecido nas LDOs. Apenas fica claro que, tratando-se de “despesas

⁴⁵ O monitoramento da meta fiscal prevista para o exercício é feito no final de cada bimestre, o que exige a publicação de relatórios a cargo do Poder Executivo, fixando-se os limites de empenho e pagamento aplicáveis a todos os demais Poderes e órgãos autônomos. A apuração dos montantes de contingenciamento considera a atualização dos parâmetros macroeconômicos que serviram de base para as projeções e as novas estimativas de receitas e das despesas primárias de execução obrigatória.

⁴⁶ A Mensagem do PLP original explicita este propósito: “9. A forma de apuração da meta de resultado primário também recebe alguns aperfeiçoamentos. A avaliação atualizada das estimativas de receitas e despesas para fins de cumprimento da meta passa a ser feita no fim dos meses de março, junho e setembro, sem prejuízo das avaliações extemporâneas quando necessário. Mais importante é a mudança da lógica de contingenciamento, que passa a ser facultativo, como forma de se evitar que políticas importantes deixem de ser continuadas por conta de frustrações às vezes pontuais de receitas”.

de funcionamento”, estas não incluem as despesas com projetos e investimentos em geral as quais, portanto, continuam suscetíveis ao contingenciamento.

132. **Veto ao § 3º (limita contingenciamento no investimento).** O Presidente da República vetou dispositivo (art. 7º, § 3º) segundo o qual, na hipótese de contingenciamento para garantir o cumprimento das metas, as despesas com investimento do Poder Executivo somente poderiam ser reduzidas na mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

133. Contudo, não se pode equiparar despesas de investimentos e obras com despesas de custeio (atividades essenciais do Estado). A base líquida real de despesas com GND 3⁴⁷ passíveis de contingenciamento é muito menor do que a base aparente bruta de GND 3.

134. Ao impor o mesmo percentual de contingenciamento (investimentos *versus* custeio) aplicável sobre a base bruta, o dispositivo vetado aumentaria sensivelmente o risco de não cumprimento da meta fiscal durante a execução, além de engessar excessivamente a gestão orçamentária e financeira. Seriam exigidos percentuais de redução do saldo de custeio incompatíveis com o atendimento dos pisos constitucionais e com a normalidade da atividade administrativa⁴⁸.

II.8 - PROPORÇÃO MÁXIMA DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS (ART. 8º)

Art. 8º Quando verificado, relativamente ao exercício financeiro anterior, que, no âmbito das despesas sujeitas aos limites de que trata o art. 3º desta Lei Complementar, a proporção da despesa primária obrigatória em relação à despesa primária total foi superior a 95% (noventa e cinco por cento), aplicar-se-ão imediatamente as vedações previstas nos incisos I a IX do caput do art. 167-A da Constituição Federal.

§ 1º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional acompanhada de projeto de lei complementar que proponha a suspensão parcial ou a gradação das vedações previstas neste artigo, demonstrando que o impacto e a duração das medidas adotadas serão suficientes para a correção do desvio apurado.

§ 2º Na aplicação das medidas de ajuste de que trata este artigo, a vedação prevista no inciso VIII do caput do art. 167-A da Constituição Federal não se aplica aos reajustes do salário mínimo decorrentes das diretrizes instituídas em lei de valorização do salário mínimo.

⁴⁷ Grupo de Natureza de Despesa 3: Despesas com a manutenção e o funcionamento da máquina administrativa do governo, tais como aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica.

⁴⁸ Ver Nota Técnica 19/2023 da Conof que melhor esclarece este ponto.

<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/nota-tecnica--analise-dos-vetos-ao-projeto-de-lei-complementar-200-de-2023--novo-marco-fiscal-public>

135. **Controle do aumento das despesas obrigatórias.** Foi mantida a proporção máxima de despesa obrigatória na despesa total de 95%, o mesmo que constava do Novo Regime Fiscal (anterior). Esta proporção é considerada elevada, com baixa probabilidade de atingimento.

136. O controle do crescimento das despesas obrigatórias é condição essencial para evitar que, em função dos limites impostos sobre o conjunto das despesas primárias, venha a se repetir o processo de compressão excessiva das despesas discricionárias, como ocorreu na vigência da EC 95/2016.

137. O mecanismo de contingenciamento e a imposição de limites ao crescimento são ineficazes para impedir o crescimento das despesas obrigatórias, pois, em caso de falta de pagamento, surge um passivo que deve ser cumprido pelo Estado⁴⁹. A redução de despesas dessa natureza depende, portanto, de alteração na respectiva legislação de regência. O conjunto de vedações do art. 167-A impede *novas* despesas, ou o *aumento* das despesas já legisladas, mas não incide sobre a dinâmica das despesas obrigatórias em vigor.

138. O volume de despesas obrigatórias do orçamento limita a flexibilidade dos governantes para implementar seu programa de governo. No limite, caso todas as despesas fossem obrigatórias, qualquer governo gastaria exatamente da mesma forma, independente das prioridades estabelecidas em seu programa de governo. Um percentual muito elevado de despesas dessa natureza em relação ao total de despesas acende, portanto, um sinal amarelo tanto para o controle das finanças públicas.

139. A introdução, no Substitutivo, de dispositivos que acionam as vedações para incremento de despesas obrigatórias quando se descumpre a meta de resultado primário (conforme incisos I a IX do art. 167-A da CF), busca mitigar, ainda que parcialmente, citado problema.

II.9 - USO DO EXCEDENTE DE RESULTADO PRIMÁRIO EM INVESTIMENTO (ART. 9º)

CAPÍTULO VI

DO EXCEDENTE DE RESULTADO PRIMÁRIO E DOS INVESTIMENTOS

Art. 9º Caso o resultado primário do Governo Central apurado exceda ao limite superior do intervalo de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o Poder Executivo federal poderá ampliar

⁴⁹ Deixar de pagar um fornecedor que já realizou o serviço ou entregou o bem, por exemplo, posterga, mas não elimina o gasto que terá que ser pago no futuro.

as dotações orçamentárias, em valor equivalente a até 70% (setenta por cento) do montante excedente, por meio de crédito adicional:

I - para investimentos, prioritariamente para obras inacabadas ou em andamento, nos termos do § 12 do art. 165 da Constituição Federal e do art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

II - para inversões financeiras previstas no inciso II do § 1º do art. 10 desta Lei Complementar.

§ 1º O disposto no caput deste artigo não se aplica quando for apurado déficit no resultado primário.

§ 2º A ampliação das dotações orçamentárias de que trata o caput deste artigo não será contabilizada no valor mínimo de que trata o art. 10 desta Lei Complementar.

§ 3º A ampliação das dotações orçamentárias de que trata o caput deste artigo não poderá ultrapassar, em qualquer hipótese, o montante de até 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) do PIB do exercício anterior.

140. **Ampliação do investimento como incentivo à obtenção de excedente de resultado primário.** A Lei Complementar criou um incentivo para o governo no caso de obtenção de resultado primário e excesso ao limite superior da banda, na medida em que 70% do montante desse excedente poderá ser utilizado para ampliação de investimentos no exercício seguinte. Esta ampliação das dotações orçamentárias, no entanto, não poderá ultrapassar 0,25% do PIB do exercício anterior (§ 3º).

141. Ademais, não basta que se verifique um resultado apurado maior do que o limite superior do intervalo, sendo necessário que não haja *déficit* (§ 1º). Por exemplo, admita-se que a meta de resultado fixada na LDO seja de déficit de 0,5% do PIB e que o valor apurado seja déficit de 0,1 % do PIB; resultado maior, portanto, que o limite superior da meta ($- 0,5\% + 0,25\% = - 0,25\%$), mas ainda deficitário. Nesse caso, mesmo havendo excedente de resultado primário: $-0,1\% - (-0,25\%) = 0,15\%$ em relação à meta negativa (-0,5%), como a situação continua deficitária (-0,1% do PIB), não se poderá ampliar o limite para uso do excedente de resultado primário em investimentos.

142. Especificamente, a lei prioriza investimentos voltados para obras inacabadas ou em andamento, e inversões financeiras voltadas a programas habitacionais⁵⁰.

⁵⁰ O direcionamento de recursos para o financiamento de novos projetos, que exigem licitação, potencializaria o elevado descasamento entre o orçamentário e o financeiro, ampliando o montante de "restos a pagar", uma vez que, da preparação do processo competitivo até a realização do investimento podem transcorrer dois ou mais exercícios, podendo a despesa ter que ser realizada quando o recurso não está mais disponível.

II.10 - PISO PARA INVESTIMENTO (ART. 10)

Art. 10. A programação destinada a investimentos constante do projeto e da lei orçamentária anual não será inferior ao montante equivalente a 0,6% (seis décimos por cento) do PIB estimado no respectivo projeto.

§ 1º Os investimentos a que se refere o caput deste artigo correspondem àqueles classificados no Grupo de Natureza de Despesa (GND):

I - nº 4 – investimentos, ou a classificação que vier a substituí-lo; ou

II - nº 5 – inversões financeiras, ou a classificação que vier a substituí-lo, 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 Nos exercícios subsequentes, para a apuração do montante estabelecido no caput serão utilizadas as mesmas classificações indicadas no § 1º deste artigo ou outras que venham a substituí-las.

143. **Piso para Investimento (art. 10).** O piso para investimentos, fixado em 0,6% do PIB estimado para o exercício, aplica-se apenas à programação orçamentária.

144. O Substitutivo na Câmara removeu a definição de um piso do investimento baseado no que foi definido na lei orçamentária de 2023 e adotou parâmetro relativo ao PIB estimado no projeto de lei orçamentária, tornando mais claro o propósito e a proporção da medida.

145. De fato, estabelecer um piso nominal (e não como percentual do PIB) para o investimento poderia ampliar a rigidez do orçamento - agravada pela indexação do piso dessa despesa -, na medida em que poderia comprometer o espaço de outras despesas discricionárias caso as receitas não tenham bom desempenho e a realização da meta fique abaixo do limite inferior do intervalo de tolerância.

146. Ademais, mantido o valor nominal haveria incentivo impróprio para o estabelecimento de despesas subestimadas ou metas fiscais cada vez menores, tão somente para viabilizar o cumprimento do piso de investimentos.

147. Como o piso de investimento foi definido em função do PIB (que se correlaciona com a receita), reduz-se o risco apontado no parágrafo anterior.

II.11 ALTERAÇÕES DA LRF – ANEXO DE METAS FISCAIS (ART. 11)

Art. 11. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), passa a vigorar com as seguintes alterações: Vigência

“Art. 4º (...) § 2º (...)

VI – quadro demonstrativo do cálculo da meta do resultado primário de que trata o § 1º deste artigo, que evidencie os principais agregados de receitas e despesas, os resultados, comparando-os com os valores programados para o exercício em curso e os realizados nos 2 (dois) exercícios anteriores, e as estimativas para o exercício a que se refere a lei de diretrizes orçamentárias e para os subsequentes. (...)

§ 5º No caso da União, o Anexo de Metas Fiscais do projeto de lei de diretrizes orçamentárias conterá também:

I - as metas anuais para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, com o objetivo de garantir sustentabilidade à trajetória da dívida pública;

II – o marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência, distinguindo-se as despesas primárias das financeiras e as obrigatórias daquelas discricionárias;

III - o efeito esperado e a compatibilidade, no período de 10 (dez) anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública, evidenciando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB);

IV - os intervalos de tolerância para verificação do cumprimento das metas anuais de resultado primário, 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 PIB previsto no respectivo projeto de lei de diretrizes orçamentárias;

V - os limites e os parâmetros orçamentários dos Poderes e órgãos autônomos compatíveis com as disposições estabelecidas na lei complementar prevista no inciso VIII do caput do art. 163 da Constituição Federal e no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022;

VI – a estimativa do impacto fiscal, quando couber, das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas previstas no § 16 do art. 37 da Constituição Federal.

§ 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão adotar, total ou parcialmente, no que couber, o disposto no § 5º deste artigo.

§ 7º (VETADO).” (NR)

“Art. 9º (...)

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Ministro ou Secretário de Estado da Fazenda demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre e a trajetória da dívida, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal ou conjunta com as comissões temáticas do Congresso Nacional ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

148. **LC 200/2023 x LRF.** Da forma como proposto originalmente no PLP do Executivo, as disposições do Anexo de Metas Fiscais previstas no art. 4º, § 1º, da LRF manter-se-iam válidas apenas aos Estados, ao DF e aos Municípios. Adicionalmente, a Lei Complementar do regime sustentável (e não mais a LRF) disporia sobre esse anexo para a União.

149. A LCP 200/2023 concentrou na LRF a disciplina acerca da previsão de metas fiscais de todos os entes. O novo anexo de metas fiscais, com um número maior de

informações, vale para a União; nos termos do § 6º do art. 4º da LRF (incluído), os Estados, o Distrito Federal e os Municípios *poderão* adotar, total ou parcialmente, no que couber, o disposto no § 5º deste artigo.

150. **Reforço do anexo de metas fiscais para a União.** O atual anexo de metas fiscais previsto na LRF (art. 4º, § 1º) é utilizado para fixar as metas de resultado para o exercício a que se refere e projetá-las para os dois seguintes. A LCP 200/2023 amplia o horizonte de projeção, de dois para três exercícios.

151. Enfatiza-se que o objetivo desta sequência de metas é demonstrar a sustentabilidade da trajetória da dívida pública, com a definição do que seria um “marco fiscal de médio prazo”, ou seja, não tão curto que comprometa a gestão responsável da dívida e não tão longo de forma que as metas percam valor preditivo e de planejamento.

152. De qualquer forma, torna-se fundamental a devida conexão, no anexo de metas fiscais, entre as metas de resultado primário e a estabilização da relação dívida/PIB, o que reforça a importância da ideia de sustentabilidade fiscal na política fiscal brasileira.

153. A LDO deve estabelecer um marco fiscal de médio prazo com os cenários de referência para as principais variáveis macroeconômicas utilizadas (inciso II § 5º). Exige-se, em particular, que se demonstre o efeito esperado e a compatibilidade, no período de 10 (dez) anos, das metas de resultado primário com a trajetória de convergência da dívida pública, evidenciando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da DBGG/PIB (inciso III § 5º);

154. Uma vez que a composição do orçamento tem reflexos sobre a capacidade de se reverter resultados negativos nas contas públicas, a LCP 200/2023 requereu a distinção entre despesas primárias e financeiras e entre obrigatórias e discricionárias (inciso II § 5º).

155. **Intervalo de tolerância das metas.** Diante das inevitáveis contingências fiscais, tanto positivas como negativas, foi acolhida na lei complementar a proposta⁵¹ que previa intervalos de tolerância de 0,25 p.p. do PIB em relação à meta, para cima e para baixo, para fins de aferição seu cumprimento (inciso IV § 5º).

156. O intervalo de tolerância permite que o gestor possa, dentro dos limites, acomodar o resultado primário às condições macroeconômicas. O uso de bandas em

⁵¹ 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)

lugar de pontos fixos para as metas de resultado dialoga melhor com a natural incerteza sobre a realização das receitas e mesmo de algumas despesas.

157. **Avaliação de políticas públicas.** A avaliação de políticas públicas exige a análise sobre o custo-benefício econômico e social e é uma prática saudável que ainda engatinha no Brasil. Políticas públicas que tenham retorno baixo frente aos seus custos devem ser revistas. Quando esta avaliação, tal como prevista no § 16 do art. 37 da CF, contiver recomendações de eliminação ou redução do escopo de uma política pública, foi introduzida a previsão de estimar o efeito (fiscal) dessa medida (inciso VI § 5º).

158. **Alteração do art. 9º da LRF. Audiência Conjunta.** Altera-se o § 4º do art. 9º da LRF para esclarecer que a demonstração do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre mostrará também a evolução da trajetória da dívida. As audiências pertinentes nas comissões do Congresso Nacional poderão ser realizadas de forma conjunta.

159. **Veto ao § 7º do art. 11.** O dispositivo previa que a LDO não poderia dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social. O Poder Executivo reconhece que a exclusão de despesa do cômputo da meta de resultado deve representar uma medida excepcional. Mas, alega em especial, que o veto **inviabiliza** a exclusão, na contabilização da meta de resultado primário⁵², do impacto decorrente do disposto nos § 11 e § 21 do art. 100 da CF.

160. De acordo com Nota Técnica Conof/CD nº 20/2023⁵³, a criação de mecanismos na LDO que excepcionam determinadas despesas da apuração da meta fiscal se mostrou como uma prática frequente e inadequada no passado. A possibilidade de excluir despesas para aferimento do cumprimento da meta primária reduz a previsibilidade da política fiscal. A meta primária é o sinalizador por excelência da política fiscal e só será efetiva se expressa de forma correta. Em caso de necessidade e/ou conveniência, seria mais transparente e realista a fixação, de partida, de meta menos ambiciosa, ou a alteração legislativa para a redução da meta primária, evidenciando-se os custos e impactos da política pretendida.

161. Ademais, a exclusão de determinadas despesas primárias para fins do cálculo do resultado primário estabelecido na LDO (“acima da linha”) não é suficiente para descaracterizar a despesa como primária, uma vez que será considerada na apuração realizada pelo Banco Central (“abaixo da linha”). Assim, tais “exclusões via LDO”

⁵² Art. 2º da LDO 2023. § 2º Não será contabilizado na meta de resultado primário de que trata este artigo o impacto decorrente do disposto nos § 11 e § 21 do art. 100 da CF.

⁵³ Análise dos Vetos ao Projeto de Lei Complementar nº 200/2023 – Novo Marco Fiscal - <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/nota-tecnica--analise-dos-vetos-ao-projeto-de-lei-complementar-200-de-2023--novo-marco-fiscal-public>

somente aumentam a diferença entre a apuração do resultado fiscal realizada pelo Tesouro e pelo Banco Central, procedimento que não reflete a boa prática fiscal.

II.12 - LIMITE DE DESPESAS EM 2023 (ART. 12)

Art. 12. Para o exercício financeiro de 2023, os limites individualizados para as despesas primárias e demais operações que afetam o resultado primário, bem como suas respectivas exceções, corresponderão àqueles vigentes no momento da publicação da Lei nº 14.535, de 17 de janeiro 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.

162. A necessidade de prever limites para 2023 decorre do fato de que após a aprovação da lei complementar, os atuais limites da EC 95/2016 ficaram automaticamente revogados (vide art. 9º da EC 126/2022).

163. Assim, adotaram-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 anterior (limite financeiro e orçamentário), 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).

164. Observe-se que os limites de despesa fixados para 2023 não são propriamente iguais aos utilizados como *base de cálculo* na definição dos limites para 2024 (vide art. 3º, § 1º, I). Isso porque foi alterada a relação das despesas integrantes (ou, por outro olhar, excluídas) da base inicial (2023) e dos limites (vide art. 3º). Ademais, o inciso I do § 1º do art. 3º do Substitutivo determina que o ponto de partida, para fins de definição dos limites subsequentes, corresponde às dotações orçamentárias pertinentes da LOA 2023, considerados os créditos suplementares e especiais vigentes na data de promulgação da Lei Complementar.

II.13 - PRECATÓRIOS RELATIVOS À COMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEF (ART. 13)

Art. 13. Os precatórios decorrentes de demandas relativas à complementação da União aos Estados e aos Municípios por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), nos termos do art. 4º da Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021, não serão incluídos na base de cálculo e no limite do Poder Executivo federal estabelecido no art. 3º desta Lei Complementar.

165. A retirada dos precatórios decorrentes de demandas relativas à *complementação* do Fundef foi justificada pelo fato de que representam despesas de natureza provisória, que desaparecerão com o pagamento do estoque remanescente da dívida.

II.14 – AJUSTE INICIAL DA VARIAÇÃO REAL DA RECEITA (ART. 14)

Art. 14. No exercício financeiro de 2024, o limite do Poder Executivo poderá ser ampliado por crédito suplementar, após a segunda avaliação bimestral de receitas e despesas primárias, em montante decorrente da aplicação de índice equivalente à diferença entre 70% (setenta por cento) do crescimento real da receita para 2024 estimado nessa avaliação em comparação com a receita arrecadada em 2023 e o índice calculado para fins do crescimento real do limite da despesa primária do Poder Executivo estabelecido na lei orçamentária anual para 2024, calculados nos termos do inciso I do § 1º do art. 3º, respeitado o limite superior de que trata o § 1º do art. 5º desta Lei Complementar, observado que, ao final do exercício financeiro de 2024, se o montante ampliado da despesa primária for superior ao calculado com base em 70% (setenta por cento) do crescimento real de receita primária efetivamente realizada, a diferença será reduzida da base de cálculo e subtraída do limite do exercício financeiro de 2025.

166. De acordo com a fórmula adotada no texto permanente (§ 1º do art. 3º combinado com os arts. 4º e 5º), a variação real da receita, utilizada para calcular o crescimento real da despesa em 2024, considera a receita acumulada no período jul 22 - jun 23, descontada da variação do IPCA, comparada àquela verificada no período jul 21 - jun 22.

167. Na apresentação do projeto, acreditava-se, diante da evolução prevista para a receita, que o crescimento real da despesa a ser estabelecido para 2024 poderia atingir o limite superior (2,5%). Contudo, os relatórios bimestrais mais recentes, em 2023, sinalizaram uma variação real de receita (últimos doze meses encerrados em junho 23) menor do que a esperada, insuficiente para garantir o crescimento real máximo da despesa (2,5%).

168. Assim, diante do temor de que a variação real da receita não atingisse o limite máximo, como de fato ocorreu, e para evitar, como reflexo, uma perda inicial e permanente do limite da despesa, foi inserido o art. 14 da LC, que permitiu ajuste *a posteriori* do limite de despesas do Poder Executivo, a depender da evolução mais recente (2024 x 2023) da receita.

169. Com esse propósito, durante o exercício de 2024, após a segunda avaliação bimestral de receitas e despesas - momento em que haverá maior grau de certeza

em relação ao crescimento da receita em 2024 - será feita a comparação entre a receita estimada para 2024 no referido relatório e aquela efetivamente observada no exercício financeiro de 2023⁵⁴. 70% do crescimento real estimado será então, comparado ao percentual utilizado para a definição dos limites de 2024; caso o parâmetro utilizado na LOA seja inferior, o limite do Poder Executivo poderá ser ampliado por crédito suplementar de montante equivalente à aplicação da diferença em comento.

170. Encerrado o exercício de 2024, será apurado o crescimento real efetivo da receita de 2024, em relação ao ano de 2023, cotejando-se este percentual com o utilizado para eventual abertura do crédito supramencionado, de modo a verificar eventuais excessos do percentual estimado em relação ao verificado. Constatada divergência, a diferença será reduzida da base de cálculo e subtraída do limite do exercício financeiro de 2025 (parte final do art. 14).

171. Observe-se que o esperado desempenho positivo da receita em 2024 afetará duplamente o limite de gastos, pois incorporará o crescimento de janeiro a dezembro de 2024 frente a igual período de 2023 e também, posteriormente, a variação de julho/23 a junho de 2024, base para 2025.

II.15 - VIGÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR (ART. 15)

Art. 15. Esta Lei Complementar entra em vigor:

I - em 1º de janeiro de 2024, quanto ao art. 11; e

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

172. O art. 11 somente entrará em vigor em 1º de janeiro de 2024. Esse dispositivo contempla as alterações da LRF relacionadas à apresentação do novo anexo de metas fiscais, contemplando um conjunto de informações detalhadas sobre a trajetória de sustentabilidade da dívida e a quantificação dos resultados primários necessários à sua estabilização, o que justifica a *vacatio legis* estendida.

173. Uma questão a ser equacionada e que não pode ser disciplinada em lei complementar diz respeito à aplicação temporal das normas para fins de definição dos pisos constitucionais em saúde (ASPS) e educação (MDE). Durante o exercício

⁵⁴ Para maiores explicações, vide Nota Técnica PLP nº 93/2023 – Regime Fiscal Sustentável Estimativa Preliminar dos Limites para 2024 (atualizado em 01/06/2023). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/nota-tecnica- -estimativa-dos-limites-para-2024-nota-tecnica- -estimativa-dos-limites-para-2024- -regime-fiscal-sustentavel- -plp-93-2023-aprovado-na-camara_atualizad_-regime-fiscal-sustentavel- -plp-93-2023-aprovado-na-camara_atualizado-01-jun-2023-1

de 2023 os referidos pisos são regulados por duas normas constitucionais distintas. Isso porque a EC 95/2016, suspendeu a aplicação das regras permanentes de apuração dos pisos durante a vigência do regime fiscal anterior. De acordo com o art. 9º da EC 126, de 2022, com a sanção da LCP 200/2023 foi revogado o art. 110 do ADCT, tornando aplicáveis os arts. 198, §2º, I, e 212 da CF (pisos constitucionais da saúde e da educação no âmbito federal).

174. De acordo com a nota técnica Conof nº 20/2023⁵⁵, no passado, a regra de apuração dos recursos mínimos a serem aplicados em saúde já sofreu alteração antes do encerramento do exercício. Em meados de dezembro de 2016, a regra de transição do cálculo do piso da saúde constante da EC 86, de 2015, foi revogada pela EC 95, de 2016; apesar disso, o TCU entendeu aplicável o modelo de apuração previsto quando da aprovação da LOA 2016, ainda que já revogado antes do encerramento de 2016.

175. Uma aplicação ponderada (proporcional) das regras vigentes em cada período consideraria oito meses (janeiro até o final de agosto de 2023) de vigência do art. 110 do ADCT e quatro meses (setembro a dezembro de 2023) de acordo com as disposições constitucionais permanentes.

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

176. O objetivo principal de uma relação dívida/PIB sustentável, paradigma adotado pelo Brasil para mensurar a saúde das finanças públicas desde a EC 109/2021, é criar melhores condições para um crescimento econômico do país.

177. Como destacam Eyraud, Debrun, Hodge, Lledó e Patillo – EDHLP – (2018)⁵⁶, um “regime fiscal” ou mais simplesmente “regras fiscais” são utilizadas na experiência internacional dos países para “restringir a discricionariedade da política fiscal e promover a disciplina fiscal”.

178. Ou seja, regras fiscais explícitas, de preferência definidas por leis e/ou regulamentos, podem constituir um “compromisso crível” ou pelo menos um pouco mais forte (em relação a não se ter regra fiscal alguma) de que o governo e/ou as instituições do país consideram a sustentabilidade fiscal e uma maior transparência da política econômica como valores fundamentais. Essa sinalização aos agentes econômicos acerca do compromisso com a disciplina fiscal melhora sobremaneira a

⁵⁵ Vide a propósito a Nota Técnica nº 20/2023, da Conof/CD. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/nt-n-20-de-2023-pisos-da-saude-e-da-educacao-coma-ec-n126-de-2022-e-a-lc-200-de-2023-1>

⁵⁶ Luc Eyraud, Xavier Debrun, Andrew Hodge, Victor Lledó, and Catherine Pattillo: Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability. IMF Staff Discussion Note. April, 2018. <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/04/12/Second-Generation-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131>

capacidade de um país crescer, e crescer com estabilidade macroeconômica. Não à toa, há atualmente mais de 90 países ao redor do mundo utilizando regras fiscais.

179. EDHLP (2018) mostram evidência empírica de que regras fiscais bem desenhadas são realmente relevantes para induzir maior disciplina fiscal. Conforme os autores, regras fiscais devem contar com três características fundamentais que podem ser encontradas no novo arcabouço fiscal brasileiro: simplicidade, flexibilidade e capacidade de implementação.

180. A principal regra do regime fiscal sustentável é, de fato, muito simples: despesas só podem crescer até o máximo de 2,5% ao ano, em termos reais. E que despesas devem crescer de forma mais lenta que as receitas e que esta distância deve ser maior quando a meta de resultado primário não for alcançada, exigindo-se maior restrição fiscal.

181. O cumprimento da meta do resultado primário permite que o crescimento da despesa se aproxime mais do crescimento da receita (de 50% para 70%), uma característica de flexibilidade intuitiva: assumindo que as metas são suficientemente rigorosas, alcançá-las deveria permitir maior liberdade para a execução das despesas.

182. Como visto, a ativação das vedações de gastos do art. 167-A da CF constitui ferramenta fundamental para que o gestor possa corrigir o descumprimento da meta de resultado primário. Adicionalmente, previu-se no § 2º do art. 6º a possibilidade de o Presidente da República, por meio de lei complementar, solicitar a suspensão ou a gradação na aplicação de tais vedações, o que confere flexibilidade à sua aplicação. Naturalmente, essa flexibilidade não prescinde da demonstração de que o impacto e a duração das medidas já adotadas serão suficientes para corrigir a situação de descumprimento da meta de resultado primário.

183. Por fim, cabe destacar a característica da “capacidade realista de implementação” do novo marco fiscal, relacionada à “sustentabilidade política do regime fiscal”. O fato de o regime anterior ter sofrido várias modificações em seu curto período de vida foi um sinal evidente de que se tratava de um arranjo não sustentável politicamente.

184. De fato, é mais difícil que um regime fiscal funcione se não for considerado que haverá um crescimento vegetativo das despesas – reflexo, inclusive, do próprio crescimento da população, a qual demanda sempre mais do governo. Nesse aspecto, o anterior modelo do “novo regime fiscal” (EC 95/2016), baseado na chamada “regra do teto de gastos” que limitava o crescimento dos gastos à variação do IPCA, sem considerar o crescimento vegetativo da despesa, ressentiu-se da necessária sustentabilidade política.

185. Já no novo arcabouço fiscal, o limite mínimo de 0,6% de crescimento real da despesa contempla, minimamente, este crescimento vegetativo, o que tende a reduzir as pressões políticas por mudanças nas regras. Adicionalmente, em momentos de

expansão da economia, em que as receitas naturalmente se expandem, é natural que haja maiores pressões por incremento de gastos. Em um cenário em que as receitas em ascensão contribuem para o atingimento das metas de resultado, a possibilidade de incrementar o crescimento da despesa como proporção do crescimento da receita (de 50% para 70%) permite melhor acomodar essa pressão por mais gastos, acrescentando realismo à implementação do novo arcabouço fiscal.

186. Cabe reconhecer, no entanto, que a sustentabilidade política de uma regra fiscal depende de vários outros fatores que incluem as próprias disposição e capacidade dos Poderes da República em fazerem valer, na prática, as regras definidas na legislação. Não é propósito desta nota discutir tais fatores, em muito relacionados com o amadurecimento institucional do país, que inclui, decerto, o próprio consenso social acerca da importância da disciplina fiscal na vida da população.

187. Por fim, note-se que não é verdade que o novo arcabouço fiscal está tão somente baseado no “ajuste pelo lado das receitas”, sem prestar atenção à “redução de despesas”, como dito por alguns críticos. As regras limitam duplamente as despesas, além de orientar a definição de resultados primários. Nesse sentido, há dois limites impostos sobre o incremento da despesa, e o primeiro deles (crescimento real de, no máximo, 2,5%) independe da dinâmica das receitas. O limite de crescimento vinculado à variação das receitas (50% ou 70% da variação real da receita) pode, inclusive, tornar-se inócuo, caso o crescimento da receita seja de tal forma expressivo que a banda superior de crescimento real da despesa seja alcançada, mesmo que não se tenha atingido 50% ou 70% da variação real da receita.

188. Respeitado o primeiro limite (0,6% a 2,5%), o segundo limite (reductor) garante que a despesa crescerá mais devagar que a receita (50% ou, no máximo, 70% da receita). Mais do que isso, a despesa crescerá ainda mais devagar que a receita quando não se alcançar o limite inferior do intervalo da meta de superávit primário, ficando, neste caso, em 50% da receita. Ou seja, o quanto a despesa poderá consumir da receita adicional dependerá do cumprimento da meta do resultado primário. Em ambos os casos (50% ou 70%), de qualquer forma, haverá sempre melhoria do resultado primário na margem, pois a despesa cresce sempre de forma mais lenta que a receita, indicando uma clara trajetória de melhoria constante do resultado primário para o futuro.

189. O regime fiscal sustentável, ao impor um duplo limite ao crescimento da despesa, permite conciliar o objetivo de manter o resultado primário dentro de um intervalo de metas considerado adequado para a sustentabilidade da dívida pública com o propósito de comportamento anticíclico dos gastos do governo na economia.