

## O NOVO ARCABOUÇO FISCAL E AS DEMANDAS DA NAÇÃO

### A PROPOSTA

O denominado Novo Arcabouço Fiscal, Novo Marco Fiscal ou Regime Fiscal Sustentável foi apresentado pelo Governo Lula, mediante o protocolo do PLP nº 93/2023 na Câmara de Deputados no dia 18/04/2023. Trata-se de exigência da Emenda Constitucional nº 126/2022, art. 6º, que fixou o prazo até 31/8/2023 para referida apresentação. Uma vez sancionada esta lei complementar, deixam de vigorar os dispositivos do Teto de Gastos aprovado por Temer/Meireles mediante a Emenda Constitucional nº 95/2016 (art. 9º).

O autógrafo da apresentação do projeto vem assinado por Simone Nassar Tebet e Gabriel Muricca Galipolo, respectivamente, Ministra do Planejamento e Orçamento e o então Secretário-executivo do Ministério da Fazenda (atual Diretor de Política Monetária do Banco Central).

Fica a pergunta: por que, tendo prazo de oito meses para apresentar um substituto ao malfadado teto de gastos de Temer, o governo Lula antecipou a apresentação do projeto em três meses e meio e sem discussão com a sociedade?

Em que medida essa prática cria consciência social sobre o significado e alcance das políticas macroeconômicas da nação?

Importante destacar que o novo arcabouço permite que cada novo governo defina, no ano inicial de seu mandato, os parâmetros de crescimento de despesa para os quatro anos seguintes. Ele traz mecanismos que permitem o crescimento da despesa, mesmo em momentos de frustração de receita, mas que ainda assim buscam uma limitação de crescimento das despesas públicas de modo a garantir superávit primário e a chamada sustentabilidade da dívida pública federal.

Um bom resumo do texto foi trazido em matéria jornalística, reproduzida abaixo<sup>1</sup> com alguns ajustes:

### **ENTENDA EM 5 PONTOS**

#### **REGRA 1. DESPESAS TERÃO CRESCIMENTO LIMITADO**

O arcabouço estabelece que as despesas precisam crescer num ritmo menor que a arrecadação. **A porcentagem máxima proposta é de 70%**. Por exemplo, se arrecadação crescer 1%, as despesas federais só podem crescer 0,7%.

Para fazer a conta de quanto poderá gastar no ano seguinte, o governo usará as receitas primárias líquidas nos 12 meses até junho do ano em curso.

---

<sup>1</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/04/nova-regra-fiscal-teria-economizado-r-64-bi-ao-ano-estimam-analistas.shtml>

## **REGRA 2. CRESCIMENTO DAS DESPESAS TERÁ TETO E PISO**

O crescimento real das despesas, de acordo com a proposta do governo, **não poderá ser menor que 0,6% nem maior que 2,5%.**

Por exemplo, se as receitas subirem 4%, ao aplicar a regra 1 o aumento permitido para as despesas seria de 2,8% (70% de 4%), mas a regra 2 barra essa elevação pelo teto de 2,5%. Isso impõe um limite às despesas em tempos de bonança e aumenta a possibilidade de reduzir a dívida pública, já que sobram mais recursos.

Por outro lado, também num exemplo, se as receitas não subirem nada nos 12 meses de referência, a regra 1 deixa de valer e será permitido um crescimento dos gastos de 0,6%. Isso permite que as despesas não sejam estranguladas em anos de crise.

## **REGRA 3. DESPESAS QUE SÃO EXCEÇÃO**

A regra 1, na proposta original, **não valia para os gastos com saúde e educação**, já que essas despesas têm regras de gasto mínimo estabelecidas pela Constituição. Nessas áreas, as despesas poderão crescer no mesmo ritmo das receitas. Houve alteração na proposta que a Câmara remeteu ao Senado e este também promoveu alterações nas exceções. A versão que saiu do Senado Federal contempla as seguintes exceções:

- 1) Complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb),
- 2) Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF),
- 3) Despesas nas áreas de ciência, tecnologia e inovação,
- 4) Transferências a estados e municípios pela concessão de florestas federais ou venda de imóveis federais,
- 5) Precatórios devidos a outros entes federativos usados para abater dívidas,
- 6) Transferências constitucionais e legais a estados, Distrito Federal e municípios, como as de tributos,
- 7) Créditos extraordinários para despesas urgentes, como calamidade pública,
- 8) Despesas não-recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições,
- 9) Despesas custeadas por doações, como as do Fundo Amazônia ou aquelas obtidas por universidades, e por recursos obtidos em razão de acordos judiciais ou extrajudiciais relativos a desastres de qualquer tipo,
- 10) Despesas pagas com receitas próprias ou convênios obtidos por universidades públicas federais, empresas públicas da União que administram hospitais universitários, instituições federais de educação, ciência e tecnologia, vinculadas ao Ministério da Educação, estabelecimentos militares federais e demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação,
- 11) Despesas da União com obras e serviços de engenharia custeadas com recursos transferidos por estados e municípios, a exemplo de obras realizadas pelo Batalhão de Engenharia do Exército em rodovias administradas por governos locais,
- 12) Pagamento de precatórios com deságio aceito pelo credor,
- 13) Parcelamento de precatórios obtidos por estados e municípios relativos a repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

**As despesas com saúde restaram incluídas no limitador da regra 1.** A exceção que havia no projeto original caiu na Câmara e não foi reposta no Senado.

#### **REGRA 4. SE ECONOMIA NÃO FOR SUFICIENTE, APERTO NAS DESPESAS SERÁ MAIOR**

Na sua proposta de arcabouço fiscal, o governo estabelece um compromisso de reduzir o déficit fiscal atual, zerando esse déficit em 2024 e obtendo superávit crescente nos anos seguintes.

Esse compromisso propõe uma margem (banda) para cima e para baixo no resultado anual das contas públicas. Por exemplo, para 2025, o governo se compromete a obter um superávit de 0,5% do PIB, variando de 0,25% a 0,75% (as bandas são de 0,25 pontos percentuais para menos e para mais).

Se a economia obtida ficar abaixo da banda inferior, a regra 1 será mais apertada: em vez de as despesas poderem crescer 70% da alta das receitas, **só podem aumentar 50%**.

#### **REGRA 5. INVESTIMENTOS TERÃO PISO E PODEM CRESCER SE ECONOMIA FOR MAIOR QUE A PREVISTA, MAS COM LIMITADOR A PARTIR DE 2025**

A proposta cria um piso de investimentos, de cerca de R\$ 79 bilhões em valores de hoje, corrigidos pela inflação de cada ano. Se a economia de recursos públicos ficar acima da banda proposta (entenda o que é essa banda na regra 4), o governo pode usar essa sobra de recursos para fazer mais investimentos em obras.

Isso aconteceria, por exemplo, se o governo obtivesse em 2024 um superávit de 3% do PIB, enquanto seu compromisso para o próximo ano é de zerar o déficit. Como 3% está acima da banda superior, de 0,25%, ele tem licença para investir o excedente.

Mas esse excedente tem um teto de R\$ 25bi/ano a partir de 2025, corrigidos pelo IPCA.

#### **A CHANCE DE DAR CERTO**

A Nota Técnica nº 08, de 9/5/2023 - Subsídios à apreciação do Novo Marco Fiscal (PLP nº 93/2023 - Regime Fiscal Sustentável), produzida pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - CONOF e pela Consultoria Legislativa – CONLE, ambas da Câmara de Deputados, nos traz elementos importantes para avaliarmos o Arcabouço Proposto. Utilizando-se de modelo que considera a evolução histórica do agregado de interesse, ajustado, ainda, para capturar alterações recentes que impactarão nos anos vindouros, obteve-se as seguintes anotações. Os grifos são nossos.

**“32. Avalia-se que as projeções do governo para as despesas primárias obrigatórias em 2023 e nos anos seguintes são suficientemente críveis.** De fato, referidas estimativas do governo praticamente coincidem com o centro do intervalo de projeção das Consultorias. **Ressalte-se que nas projeções consideram-se os normativos vigentes, em particular, não há previsão de concessão de reajuste real para o salário mínimo que afeta cerca de 50% das despesas sujeitas ao teto de gastos.**<sup>2</sup>

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

187. A constatação de que existe uma baixa probabilidade estatística de realização da receita prevista no novo marco fiscal, mantida a legislação vigente e as premissas deste estudo, apenas reforça o ponto já mencionado anteriormente nesta nota técnica, no sentido de que **o sucesso do novo marco fiscal,**

---

<sup>2</sup> 181. O PLDO 2024 projeta, para os anos de 2024, 2025 e 2026, que a despesa primária obrigatória do governo central equivalerá a R\$ 1.953 bi, R\$ 2.025 bi e R\$ 2.121 bi, respectivamente (valores correntes). Por seu turno, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) referente ao 1º bimestre de 2023 prevê que, neste exercício, tais despesas corresponderão a R\$ 1.830 bi.

**conforme planejado inicialmente, dependerá fundamentalmente de aumento significativo de receitas, não contempladas no cenário base de projeção.**

197. Em resumo, a materialização do cenário para evolução da dívida derivado do novo arcabouço fiscal depende da realização de superávits primários e crescimento econômico mais robustos, bem como de juros reais mais comedidos, ao longo do período de projeção, em relação às projeções de mercado e desta nota técnica.”

**A CONCLUSÃO QUE SE IMPÕE**

Importa destacar, nos termos da própria Nota Técnica nº 8/2023, que o “novo teto adota, de forma geral, a estrutura do anterior”. Apresenta mais sofisticação, inclui regra que fixa um piso variável para despesa, mas estabelece um limite máximo de crescimento nos tempos de bonança fixado 2,5%, quando no período de 1998 e 2022 ela cresceu 4,5% a.a. Mantendo-se para frente a tendência de incremento da receita no mesmo período, que foi similar a esse patamar de 4,5%, haverá garantia de superávits crescentes e brutais restrições a políticas de desenvolvimento. Em especial de se considerar que a partir de 2025 há um teto para incremento dos investimentos públicos fixado em R\$ 25 bilhões (corrigidos pelo IPCA). E esse incremento só acontecerá uma vez superada a banda superior da meta de superávit programada. A proposta é pífia, para dizer o mínimo... e incapaz de recolocar o país nos trilhos.<sup>3</sup>

***O novo arcabouço fiscal não foge à lógica da austeridade e dá a ela um ar de sofisticação. Difícilmente o governo conseguirá atender às demandas urgentes da sociedade brasileira ao optar por esse caminho.***

Estimativas citadas por Plínio de Arruda Sampaio Jr (em artigo denominado Um Museu de Velhas Novidades) indicam que se o Novo Arcabouço Fiscal estivesse em vigor o desempenho econômico do Governo Lula anterior não teria o mesmo alcance: “Durante a campanha eleitoral, Lula prometeu retomar as políticas sociais de seus dois primeiros mandatos. Não deixa de ser irônico constatar que, se a legislação fiscal proposta agora estivesse então em vigor, suas realizações passadas teriam sido muito mais modestas. Uma simulação mostra que a aplicação das novas regras para o período de 2011 a 2022 teria implicado um corte de R\$ 775,3 bilhões nos gastos da União – uma redução de R\$ 64 bilhões ao ano, diminuição de 40% na taxa de crescimento real efetivamente observada. Se o mesmo cálculo fosse feito para os anos 2003-2010, período do ciclo de crescimento impulsionado pelo boom de *commodities* que condicionou o “neodesenvolvimentismo” de Lula, a contração das despesas primárias da União seria ainda muito mais severa e a política de recuperação do poder de compra do salário mínimo, uma das principais bandeiras de seu governo, simplesmente não poderia ter acontecido.”

Por outro lado, para o controle da dívida pública, há o lado da política monetária que não é atacado por esse projeto de lei. Com a autonomia do BACEN a política econômica do governo fica capenga. Dados do Relatório do Relatório de Projeções Fiscais da STN do 1º semestre (p. 64), informam que (considerando abril/2023) uma variação de 1% na taxa SELIC resulta num acréscimo de R\$ 40 bi no estoque da dívida bruta do governo geral.

---

<sup>3</sup> Matéria publicada no site Poder360, em 7.abr.2023, baseada em dados do Banco Mundial, informa que o nível do investimento público no Brasil é de cerca de 1% do PIB. O segundo menor da América Latina. Para chegarmos ao nível da Argentina precisaríamos investir 3%. A Bolívia, país que mais investe, chega ao nível de 11%. Destaque-se que as perspectivas de crescimento do PIB para 2023 foram estimadas pelo Ministério da Fazenda em início de julho, como sendo entre 2,5 e 3%. Em 2022 o PIB nacional foi de R\$ 9,9tri. Considerando-se o mesmo PIB do ano anterior, o nível do investimento federal proposto para 2023, fixado em R\$ 79 bi, sequer alcança 1% do PIB anterior (R\$ 99bi). Imagine-se os 3% dos argentinos (R\$ 297bi).

O modelo de economia aberta, adotado a partir dos anos 90, aprofundado com o Plano Real, não tem sido funcional para o desenvolvimento do país. Nos levou a um processo significativo de desindustrialização que resultou na chamada reversão neocolonial. Aprofundou nossa inserção na chamada financeirização da economia. Mostrou suas limitações com a crise de 2015/2016, demonstrando quão frágeis foram os avanços obtidos nos governos petistas até então, com uma rápida ampliação da desigualdade social e dificuldades de tirar o país da crise desde então.

**É urgente uma revisão profunda do modelo que recoloca as rédeas do controle da economia sob uma gestão com políticas desenvolvimentistas e sustentáveis, subordinando o capital internacional e financeiro aos interesses nacionais.**

**\*Texto Redigido por Josué Martins, Diretor da Região Sul da FENASTC e destinado a orientar o debate no Encontro Técnico de Brasília.**

**Diretoria da FENASTC, Julho de 2023.**