

# ENTENDENDO O NOVO ARCABOUÇO FISCAL

## **Edson Ronaldo Nascimento**

Auditor Federal de Controle - Aposentado

Economista e Mestre em Administração Pública

[nascimentoedsonronaldo@gmail.com](mailto:nascimentoedsonronaldo@gmail.com)

## **Marcio Ferreira Venturini**

Analista de Planejamento e Orçamento-Aposentado

Advogado, Contador e Especialista em Administração Contábil e Financeira

[marciofventurini@gmail.com](mailto:marciofventurini@gmail.com)

## RESUMO

A nova administração que assumiu o Governo Federal em janeiro de 2023 apresentou no primeiro semestre daquele exercício financeiro propostas importantes visando a manutenção do equilíbrio fiscal e a reorganização do sistema tributário nacional. O projeto de um Novo Arcabouço Fiscal e a Reforma Tributária deverão trazer mudanças importantes para o orçamento público em nível nacional e uma nova forma da gestão das finanças públicas no Brasil. A trajetória sustentável da dívida pública, operacionalizada a partir de metas fixadas nas leis de diretrizes orçamentárias, importarão ainda em um novo modelo orçamentário, voltado principalmente para a execução de uma política fiscal responsável.

**Palavras-chave:** Arcabouço Fiscal, Orçamento Público, Dívida Pública.

## ABSTRACT

The new administration that took over the Federal Government in January 2023 presented important proposals in the first half of that financial year aimed at maintaining fiscal balance and reorganizing the national tax system. The design of a new fiscal framework and tax reform should bring important changes to the public budget at the national level and a new way of managing public finances in Brazil. The sustainable trajectory of the public debt, operationalized based on targets established in the budget guidelines laws, will result in a new budget model, mainly focused on the execution of a responsible fiscal policy.

**Keywords:** Fiscal Framework, Public Budget, Public Debt.

JEL:E01; JEL:E62; JEL:H11

## SUMÁRIO

1. Introdução.....	04
2. Características Gerais do Novo Arcabouço Fiscal.....	04
3. Entendendo a Lei Complementar nº 200 de 2023.....	13
3.1 Metas Fiscais e Sustentabilidade da Dívida.....	15
3.2. Limites para Crescimento das Despesas.....	16
3.3. Medidas de Ajuste Fiscal.....	18
3.4. Metas Fiscais e Investimentos Públicos.....	21
3.5. Alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.....	21
4. Um Novo Modelo Orçamentário?.....	22
5. Considerações Finais.....	26
Referências Bibliográficas.....	27

## TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 – Evolução da Dívida Pública Federal.....	07
Gráfico 1 - Evolução da Dívida Pública Federal.....	08

## 1. INTRODUÇÃO

A gestão das finanças públicas no Brasil, a partir de janeiro de 2023, iniciou uma nova fase, considerando as mudanças que o governo eleito trouxe para o processo orçamentário e para a administração pública nacional. No primeiro semestre daquele exercício financeiro, projetos de grande envergadura como o Novo Arcabouço Fiscal e a Reforma Tributária foram encaminhados ao Parlamento para análise, aprimoramentos e aprovação.

A motivação para os projetos consiste, principalmente, na sinalização para o mercado de que o novo governo assumia um compromisso público com a gestão fiscal responsável. Dessa forma, o controle dos gastos governamentais, visando manter a dívida pública em uma trajetória sustentável e a maior eficiência no sistema tributário, por meio da criação de impostos sobre valor agregado, racionalidade e simplificação tributária, objetivam levar as contas públicas a um novo patamar, impulsionando o desenvolvimento econômico e social do país.

A discussão proposta neste artigo visa analisar as principais características do Novo Arcabouço Fiscal, juntamente do impacto que esse projeto deverá trazer para o orçamento público nacional. O texto está dividido em seis partes, incluindo essa introdução, as conclusões do estudo e o referencial teórico.

## 2. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO NOVO ARCABOUÇO FISCAL

Programas de ajuste fiscal e de equilíbrio das contas públicas vêm sendo discutidos no país desde a década de 1960. A partir daquele período, até meados dos anos 1980, organismos financeiros internacionais como o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial – BIRD realizaram empréstimos ao Brasil, a partir de condicionalidades que envolviam, entre outras exigências, a realização de superávits primários nas contas públicas.

Essas regras fiscais, impostas pelos agentes financeiros internacionais, principalmente pelo FMI, importavam na geração de capacidade de pagamento por parte dos países tomadores de empréstimos, trazendo como consequência a necessidade do controle sobre os gastos públicos, em especial no conceito “acima da linha”.

A partir da edição da Lei Federal nº 9.496, de 1997 e da publicação da Lei **Complementar** Federal nº 101, de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) a regra do equilíbrio fiscal institucionalizou-se no país nas três esferas de governo. Nesse contexto, alguns Estados da Federação desenvolveram projetos locais de programas de ajuste

fiscal (veja-se a LRF do Rio Grande do Sul) e o Governo Federal passou a promover medidas adicionais para conter o déficit nominal e o crescimento da dívida pública.

A Emenda Constitucional nº 95/2016 criou um regime fiscal que ficou conhecido como “Lei do Teto dos Gastos”, que na prática passou a impedir o crescimento real das despesas públicas, impondo limites individualizados para o incremento dos gastos em cada Poder e Órgão Público. Cumpre ressaltar que a Lei do Teto dos Gastos teve de ser adaptada e alterada durante a pandemia do coronavírus, quando o Governo Federal passou a adotar políticas fiscais expansionistas e anticíclicas.

O governo eleito em outubro de 2022, já durante o processo de transição, começou a desenhar um novo programa fiscal, tendo em vista o mandamento estabelecido no artigo 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 2022, que determina, *in verbis*:

Art. 6º O Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, inclusive quanto à regra estabelecida no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.

Se apresentava então à nova administração duas alternativas: renovar a proposta do Teto dos Gastos ou criar metodologia própria para a gestão das contas públicas em nível federal. Optou-se pela instituição de um Novo Arcabouço Fiscal (NAF) que, depois de várias discussões técnicas e políticas junto ao Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e o Congresso Nacional, foi aprovado, na forma da Lei Complementar nº 200, de 2023.

De acordo com relatório da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, a proposta do Novo Arcabouço<sup>1</sup>

destaca-se pelo seu teor normativo, voltado para a integração das regras fiscais vigentes e substituição do “teto de gastos” e aprimoramentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo a

---

<sup>1</sup> Disponível em [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/NotaTecnica082023\\_PLP932023REGIMEFISCALSUSTENTAVEL\\_NovoMarcoFiscal.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/NotaTecnica082023_PLP932023REGIMEFISCALSUSTENTAVEL_NovoMarcoFiscal.pdf). Acesso em 20/09/2023.

exigir da União maior disciplina fiscal, controle das despesas primárias, com consequências positivas para o equilíbrio das contas federais e para a trajetória de endividamento.

A proposta do Novo Arcabouço Fiscal, em seu referencial teórico, poderá ser associada à teoria das finanças públicas e ao papel do Estado na economia, em especial às funções clássicas de governo, nesse caso, a função estabilizadora, de acordo com Musgrave (1973).

Podemos ainda destacar atualmente uma corrente de autores, que sob a influência dos teóricos clássicos da economia como Adam Smith (1952), postulam que não importa o tamanho do Estado, mas o quanto o poder público poderá fazer para o desenvolvimento nacional. Nessa perspectiva, não existiria um Estado mínimo ou máximo, mas um Estado necessário. Ferreira Júnior (2020), se associa a essa tese, em artigo publicado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

Muito embora grande parte das medidas de estímulo à economia caibam à União, que detém a autoridade monetária e a capacidade de endividamento, os Estados e Municípios têm papel importante nesse processo. Nesse cenário, não há que se falar em Estado Mínimo nem Máximo, mas sim em um Estado Necessário: enxuto, inclusivo, eficiente e eficaz.

A Comissão de Finanças e Tributação da Câmara Federal informa, em seu relatório (Nota Técnica nº 08/2023), que buscou nos trabalhos desenvolvidos por Eyraud, Debrun, Hodge, Lledó e Patillo (2018) a inspiração para o desenvolvimento de um “regime fiscal sustentável” onde as características mais importantes são a simplicidade, a flexibilidade e capacidade realista de implementação.

A nova proposta fiscal foi elaborada com o objetivo de não deixar as despesas públicas crescerem mais do que as receitas, limitando o crescimento dos gastos públicos, entre outras medidas, a no máximo, 70% do crescimento real das receitas arrecadadas. O Novo Arcabouço, em sua essência, busca assegurar ao sistema produtivo que o poder público pretende ajudar na simplificação do ambiente de negócios, apresentando-se, enquanto agente econômico, como parceiro nas relações de mercado.

De fato, a certeza de que o governo não vai gastar mais do que arrecada, sinaliza ao mercado que as taxas de juros ficarão dentro de um patamar que não irá concorrer com os investimentos do setor privado, fenômeno conhecido como efeito *crowding-out*.

O Novo Arcabouço apresenta como proposta fundamental para a gestão das contas públicas: a manutenção da Dívida Bruta do Governo Central - DBGC “em níveis sustentáveis”.

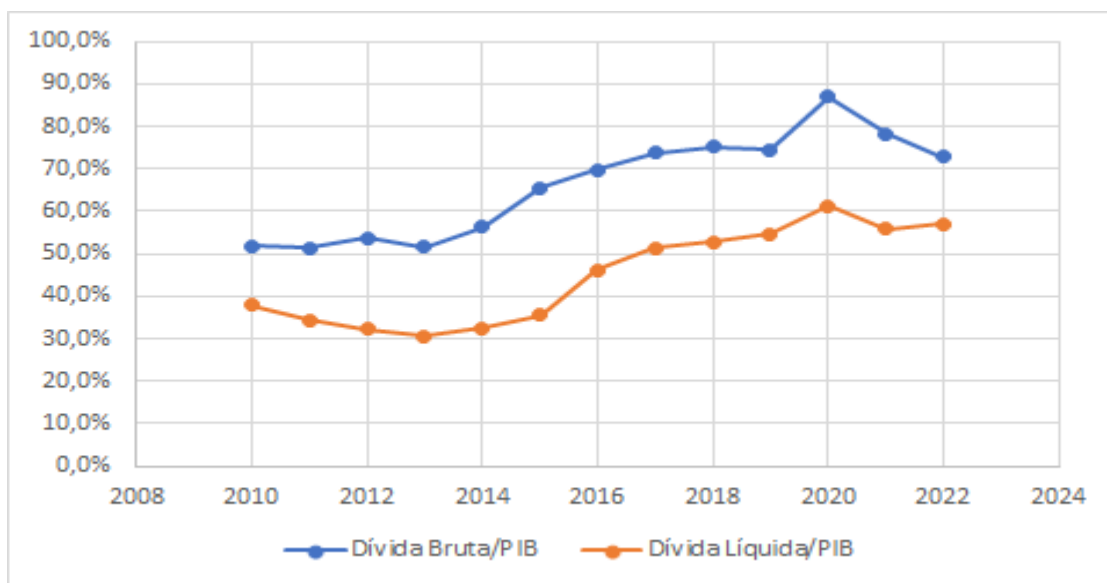
A tabela e o gráfico a seguir mostram a trajetória da dívida pública federal desde o exercício financeiro de 2010. Observa-se uma tendência de queda do endividamento como proporção do PIB a partir de 2020, possivelmente devido a Lei do Teto de Gastos.

**Tabela 1 – Evolução da Dívida Pública Federal**

<b>ANO</b>	<b>DBGC (MILHÕES)</b>	<b>DLGC (MILHÕES)</b>	<b>PIB (MILHÕES)</b>	<b>DBGC/PIB</b>	<b>DLGC/PIB</b>
2010	R\$ 2.011.521,66	R\$ 1.475.820,18	R\$ 3.885.847,00	51,8%	38,0%
2011	R\$ 2.243.603,72	R\$ 1.508.546,91	R\$ 4.376.382,00	51,3%	34,5%
2012	R\$ 2.583.946,35	R\$ 1.550.083,08	R\$ 4.814.760,00	53,7%	32,2%
2013	R\$ 2.747.996,71	R\$ 1.626.334,87	R\$ 5.331.619,00	51,5%	30,5%
2014	R\$ 3.252.448,55	R\$ 1.883.146,99	R\$ 5.778.953,00	56,3%	32,6%
2015	R\$ 3.927.523,06	R\$ 2.136.888,01	R\$ 5.995.787,00	65,5%	35,6%
2016	R\$ 4.378.486,39	R\$ 2.892.913,45	R\$ 6.269.328,00	69,8%	46,1%
2017	R\$ 4.854.678,59	R\$ 3.382.942,21	R\$ 6.585.479,00	73,7%	51,4%
2018	R\$ 5.271.982,26	R\$ 3.695.837,32	R\$ 7.004.141,00	75,3%	52,8%
2019	R\$ 5.500.104,16	R\$ 4.041.768,78	R\$ 7.389.131,00	74,4%	54,7%
2020	R\$ 6.615.755,20	R\$ 4.670.004,31	R\$ 7.609.597,00	86,9%	61,4%
2021	R\$ 6.966.925,20	R\$ 4.966.921,42	R\$ 8.898.727,46	78,3%	55,8%
2022	R\$ 7.224.882,23	R\$ 5.658.016,87	R\$ 9.915.316,43	72,9%	57,1%

*Fonte: STN*

**Gráfico 1 – Evolução da Dívida Pública Federal**



**Fonte: STN**

Algumas versões do Projeto de Lei do Novo Arcabouço definiam o conceito de “nível sustentável da dívida” como um patamar da dívida líquida (não bruta como está no texto final) não superior a 60% do Produto Interno Bruto - PIB. Já a lei aprovada no Parlamento (LC 200/2023) vincula a sustentabilidade da dívida a uma trajetória de endividamento bruto em relação ao PIB, e que deverá ser estabelecida a partir das metas fiscais dispostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, não definindo, no entanto, um teto para o endividamento público federal.

Dessa forma, a sustentabilidade será apresentada na LDO, considerando as condições econômicas (desempenho das receitas principalmente) e a capacidade do governo de controlar o crescimento das despesas primárias.

A LDO, conforme asseverado, estabelecerá a trajetória sustentável da dívida, a partir de resultados primários suficientes para o pagamento da totalidade dos juros (nesse caso zerando o déficit nominal) ou, ao menos, de parte dos encargos da dívida. O superávit primário, associado ao desempenho da economia (traduzido na variação positiva do PIB) é que irá estabelecer, na forma do Novo Arcabouço, a trajetória sustentável da dívida pública federal.

O Novo Arcabouço inova ainda, alterando as metas de resultado primário do Anexo de Metas da LDO, na forma consagrada pela LRF. A partir da nova proposta fiscal, a meta de resultado primário passará a ter um intervalo de tolerância equivalente a 0,25 pontos percentuais do PIB para mais ou para menos.

As propostas de meta fiscal para os próximos exercícios financeiros, de acordo com a LDO para 2024, importavam em:

Para 2024 - meta de resultado primário de R\$ 0,00 (resultado nulo)

Para 2025 - meta de resultado primário de R\$ 61.610,00 (milhões)

Para 2026 - meta de resultado primário de R\$ 130.830,00 (milhões)

Já o PIB nominal estimado para o período, conforme consta nos anexos da LDO/2024, apresentavam, originalmente, os valores a seguir:

PIB 2024 – R\$ 11.502.500,00 (milhões)

PIB 2025 – R\$ 12.322.000,00 (milhões)

PIB 2026 - R\$ 13.083.000,00 (milhões)

Nesse caso, a meta fiscal para 2024, considerando um resultado primário nulo, poderia recepcionar um déficit primário de até R\$ 28 bilhões (variação de 0,25 pp do PIB de 2024). Já a meta fiscal para 2025 deverá ficar entre R\$ 30 bilhões e R\$ 92 bilhões, aproximadamente, e a meta fiscal para 2026, dentro da nova metodologia, ficará no intervalo entre R\$ 98 bilhões e R\$ 163 bilhões. Esses resultados têm por base, conforme visto, a variação de 0,25 pp do PIB nominal projetado para o período.

Tomando por exemplo o intervalo da meta fiscal para 2025 (entre R\$ 30 bilhões e R\$ 92 bilhões) e considerando a metodologia apresentada pelo Novo Arcabouço, teríamos então as seguintes situações:

1. Se o resultado primário verificado em 2025 for inferior a R\$ 30 bilhões (lembrando que a meta fiscal é de R\$ 61,6 bilhões) as medidas de controle dos gastos públicos elencados na Lei Complementar 200/2023 deverão ser acionadas, exceto no que se refere a contratação de pessoal e a realização de concursos públicos.
2. Mantendo-se o descumprimento das metas fiscais por dois exercícios financeiros, além de todas as medidas de controle dos gastos, também os concursos e as novas contratações ficam interrompidos, considerando ainda as exceções apresentadas no texto legal.
3. Ainda na hipótese de descumprimento da meta fiscal, as despesas discricionárias somente poderão crescer em percentual máximo de 50% do crescimento real das receitas

apurado para o período. Dessa forma o excesso de arrecadação (os outros 50%) deverá, em nossa avaliação, ser utilizado como forma de compensação do déficit primário e utilizado para o pagamento dos encargos da dívida acumulados (não pagos) no período.

4. Mantendo-se o resultado primário acima do intervalo inferior da meta (acima de R\$ 30 bilhões), as despesas poderão ter um incremento real de até 70% do crescimento real das receitas.

5. Se o resultado fiscal para 2025 for superior a R\$ 92 bilhões (limite superior do intervalo da meta), 70% do excedente poderá ser utilizado em despesas com investimentos e inversões financeiras.

Os exemplos apresentados mostram as regras do Novo Arcabouço como forma de ajuste e manutenção do equilíbrio das contas públicas. Foram criados critérios para garantir o pagamento dos encargos da dívida, por meio do controle de despesas, além da revisão de incentivos fiscais e renúncias de receitas. Por outro lado, o montante financeiro em excesso, em relação à meta fiscal estabelecida, estará direcionado, em sua maior parte, para gastos com investimentos públicos que geram externalidades positivas para todo o sistema econômico.

Ainda de acordo com a proposta, o Anexo de Metas Fiscais da LDO da União passará a conter:

- marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência;
- o efeito esperado e a compatibilidade, no período de dez anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública;
- os intervalos de tolerância para verificação do cumprimento das metas anuais para o 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 Produto Interno Bruto (PIB);
- limites e parâmetros orçamentários dos Poderes e Órgãos autônomos compatíveis com as disposições relativas à sustentabilidade da dívida;
- estimativa do impacto fiscal das recomendações resultantes do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstas no § 16 do art. 37 da Constituição Federal, considerando que os órgãos e entidades da administração pública, individual ou

conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados.

- proibição para que a LDO disponha sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário do orçamento fiscal e da seguridade social.

Além dessas questões pontuais, visando um regime fiscal equilibrado e a manutenção da trajetória da dívida em patamar sustentável, outras regras fazem parte do texto da Lei Complementar nº 200/2023 e deverão ser observadas. As despesas primárias, além de sofrerem limitações no caso do descumprimento de metas de resultado primário, não poderão apresentar crescimento inferior a 0,6%, nem superior a 2,5% em termos reais.

Ficam de fora das medidas de controle das despesas as transferências obrigatórias que a União deverá fazer para Estados, Distrito Federal e Municípios e algumas transferências não obrigatórias como aqueles recursos transferidos para obras e serviços de engenharia. Também os aumentos previstos para o salário-mínimo não poderão sofrer contingenciamentos e os créditos especiais para os casos de calamidade pública. Em linhas gerais, não poderão ser contingenciadas as seguintes despesas:

- transferências constitucionais e legais a Estados, Distrito Federal e Municípios, como as repartições tributárias (FPE, FPM, Cota ICMS etc);
- créditos extraordinários para despesas urgentes, como calamidade pública;
- 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 natureza;
- 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;
- despesas da União com obras e serviços de engenharia custeadas com recursos transferidos por estados e municípios, a exemplo de obras realizadas pelos Batalhões de Engenharia do Exército em rodovias administradas por governos locais;
- pagamento de precatórios com deságio aceito pelo credor;

- 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); e
- despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições.

Há também algumas flexibilizações no texto da lei, quando informa, por exemplo, que a LDO poderá dispor sobre compensações entre as medidas de limitação de gastos (entre os demais Poderes e Órgãos) ou quando prevê que o Presidente da República poderá propor ao Congresso Nacional medidas de abrandamento das limitações de despesas, desde que não sejam alteradas a trajetória sustentável da dívida e as metas fiscais. Além do Poder Executivo, conforme já asseverado, também os demais Poderes, o Ministério Público e a Defensoria Pública deverão observar limites para gastos com despesas primárias.

Outra questão apresentada no Novo Arcabouço refere-se às despesas orçamentárias que, na execução da lei do orçamento, em qualquer situação, devem representar no mínimo 75% dos valores autorizados. Já as despesas primárias obrigatórias não poderão ser superiores a 95% das despesas primárias totais. Além disso, no PLOA, a programação dos gastos com investimentos não poderá ser inferior a 0,6% do PIB.

Em linhas gerais, a nova proposta fiscal mantém as regras estabelecidas na LRF, sendo o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal obrigatório, juntamente dos dispositivos do Novo Arcabouço Fiscal.

Cumprе ressaltar que o intervalo de tolerância para a meta fiscal (resultado primário) em nível estadual e municipal também poderá ser adotado. No entanto, o parâmetro estabelecido deverá observar a variação da Receita Corrente Líquida - RCL ou o Produto Interno Bruto - PIB em nível local.

Esses são os aspectos operacionais mais importantes que podemos identificar no texto do Novo Arcabouço Fiscal. Há várias regras que deverão ser observadas cumulativamente: percentual máximo para despesas obrigatórias; percentual mínimo para a execução das despesas definidas no PLOA; gastos mínimos com investimentos; crescimento real das despesas como proporção do incremento das receitas; crescimento real mínimo e máximo para as despesas na LOA; intervalo de tolerância do resultado primário, entre outros.

São apresentadas medidas de controle dos gastos públicos, que serão empreendidas quando houver frustração das receitas e que prejudiquem as metas fiscais e a trajetória sustentável da dívida pública.

Dessa forma, o Novo Arcabouço cria condições para a retomada dos investimentos públicos, mantém a trajetória da dívida sob controle e tenta limitar o crescimento das despesas obrigatórias como proporção das despesas totais.

Restará ao Governo Federal cumprir as regras estabelecidas, fomentando a participação popular por meio da transparência em relação aos resultados esperados e os objetivos a serem alcançados com o novo programa fiscal. Passaremos então a discorrer mais detalhadamente sobre o texto da Lei Complementar 200/2023, buscando entender a operacionalização do Novo Arcabouço Fiscal.

### **3. ENTENDENDO A LEI COMPLEMENTAR Nº 200 DE 2023**

A proposta da Lei Complementar nº 200 de 2023, conforme asseverado, é de instituir no Brasil um regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica no País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico. Em linhas gerais o Novo Arcabouço apresenta-se como uma atualização da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo nesse sentido compatível com o regime fiscal apresentado na LRF.

De acordo com o texto legal, as novas regras aplicam-se na arrecadação das receitas primárias e na execução das despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União.

Receitas primárias são as receitas próprias, “genuínas” de um ente público. No caso da União Federal são receitas primárias a arrecadação do IPI, do Imposto de Renda, Impostos sobre Importação e Exportações etc.

Em nível local as receitas primárias municipais correspondem a arrecadação do IPTU, do ISS, além das transferências constitucionais recebidas do Governo Federal (FPM) e dos Estados (Cotas do ICMS e do IPVA). Nos Estados as receitas primárias correspondem principalmente ao ICMS e ao IPVA, além das transferências constitucionais (FPE). São receitas primárias aquelas que pertencem aos entes públicos com previsão legal e diferem de outras receitas originárias de atividades que não são típicas do setor público. É o caso das receitas de operações de crédito ou as receitas oriundas de alienação de bens móveis ou imóveis, chamadas tecnicamente de receitas financeiras ou receitas de terceiros.

Logicamente que uma receita originária de um empréstimo representa valor que deverá ser devolvido ao prestador com o acréscimo de juros. Já a alienação de imóveis representará

um acréscimo financeiro aos cofres públicos, mas, ao mesmo tempo, uma redução patrimonial (fato permutativo).

Além disso, as receitas financeiras geralmente são vinculadas a despesas específicas (investimentos públicos por exemplo) enquanto as receitas primárias são de livre utilização: receitas primárias poderão cobrir despesas correntes e de capital, enquanto as receitas financeiras deverão ser direcionadas, prioritariamente, às despesas de capital.

Despesas primárias representam todas as despesas públicas não ligadas ao pagamento da dívida pública, ou seja, não são utilizadas para a cobertura de juros e amortizações. De uma maneira simplificada podemos inferir que as despesas primárias são todas as despesas públicas, deduzidos os pagamentos de juros, encargos e amortizações da dívida.

No estudo das finanças públicas podemos ainda relacionar as receitas e despesas primárias ao conceito “acima da linha”, enquanto as receitas e despesas financeiras (não primárias) associam-se ao conceito “abaixo da linha” (NASCIMENTO, 2021).

A referência feita no artigo 1º da LC 200/2023 às receitas e despesas primárias reflete a essência de um modelo que busca a autossustentabilidade por meio das receitas próprias, sem depender demasiadamente de recursos de terceiros (receitas financeiras). As receitas não primárias estão diretamente relacionadas a trajetória da dívida pública: quanto mais uma nação depende de recursos de terceiros, seja por meio de operações de crédito diretas ou emissão de títulos públicos, maior o nível de endividamento, seja ele mensurado no conceito bruto ou líquido.

Dessa forma, uma trajetória sustentável da dívida passará, necessariamente pelo incremento das receitas primárias, através do controle das renúncias de receitas (incentivos, desonerações etc), e do controle das despesas primárias, principalmente daquelas despesas fixas relacionadas à folha de pagamentos. Com uma gestão eficiente das receitas e despesas primárias o Governo Federal poderá gerar superávits primários (receitas primárias superiores às despesas primárias) suficientes para o pagamento, ao menos, dos encargos da dívida pública.

Por outro lado, o endividamento deverá ser direcionado para cobertura de despesas que possam aumentar o patrimônio público e melhorar o desempenho de toda a economia. A construção de estradas e portos, por exemplo, representam despesas que trazem como externalidades o aumento da produção e da própria arrecadação de receitas públicas.

Dessa forma, o artigo 1º da LC 200/2023 nos apresenta o objetivo principal do novo modelo fiscal: manter as contas públicas sob controle por meio do incremento das receitas primárias e o controle das despesas primárias, visando administrar a trajetória da dívida pública

federal em patamares sustentáveis em relação ao Produto Interno Bruto. Isso significa ir além da simples rolagem da dívida, conforme vem ocorrendo ao longo dos anos no Brasil.

### ***3.1 Metas Fiscais e Sustentabilidade da Dívida***

A Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 criou a cultura das metas fiscais para o orçamento público nacional. A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO passou a contar com um anexo de metas, onde a administração pública se comprometerá a gerar resultados primários para um período de três anos, suficientes para o pagamento dos encargos da dívida e a amortização do principal.

A economia gerada pelo controle dos gastos primários, associada a um incremento nas receitas próprias (primárias), apresentava-se como condição para a geração de superávits primários. Esses resultados positivos permitiriam a manutenção de uma trajetória constante da dívida (se o superávit primário fosse suficiente para a cobertura dos juros e encargos); a redução do volume da dívida (superávits suficientes para o pagamento de juros e do principal); ou ainda na “gestão controlada da dívida pública” quando os superávits primários não são suficientes para a cobertura total dos encargos da dívida.

A gestão da dívida pública federal nos últimos 30 anos poderá ser associada à terceira alternativa apresentada no parágrafo anterior. Ao longo dos anos, a União não vem conseguindo gerar superávits primários suficientes para quitar anualmente o total dos encargos da dívida pública, zerando dessa forma o déficit nominal. Como exemplo, se a União gera um superávit primário de R\$ 100 bilhões e os encargos da dívida no período representa o montante de R\$ 110 bilhões ocorre um déficit nominal de R\$ 10 bilhões. Nesse caso, a dívida pública crescerá em maior ou menor volume, dependendo da magnitude do déficit nominal, apesar do superávit primário de R\$ 100 bilhões e do esforço fiscal empreendido.

A diferença apresentada no Novo Arcabouço Fiscal em relação ao modelo original de metas fiscais previsto no artigo 4º da LRF está na introdução de um intervalo de tolerância (banda) para o resultado primário estabelecido para um período de 3 anos. Na LRF as metas fiscais de resultado primário são fixas, enquanto no Novo Arcabouço elas poderão variar para mais ou para menos em relação aos valores propostos, dentro de um intervalo de 0,25% do PIB estimado para o período.

Dessa forma, na LRF a meta de resultado primário para 2026, nos termos da LDO, seria igual a R\$ 130 bilhões, enquanto na nova metodologia a meta poderá oscilar entre R\$ 98 e R\$

163 bilhões, para um PIB estimado de aproximadamente R\$ 13 trilhões. Cumpre ressaltar que, nessa perspectiva, se a meta fiscal for de um resultado primário igual a zero (meta fiscal para 2024), a execução orçamentária poderá receptionar um valor negativo para o resultado primário (déficit primário) sem que esse resultado seja considerado um descumprimento ao anexo de metas fiscais. Mas é necessário destacar que o déficit primário dificilmente poderá levar a dívida pública a um patamar sustentável.

O cumprimento das metas fiscais que serão estabelecidas na LDO estará diretamente relacionado à execução orçamentária e financeira federal, sob o comando do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento. Por outro lado, a apuração do resultado primário e da trajetória sustentável da dívida pública ficará sob a responsabilidade do Banco Central do Brasil.

### ***3.2. Limites para Crescimento das Despesas***

As despesas primárias passarão a observar limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias para todos os Poderes e órgãos a saber:

- 1 - Poder Executivo federal;
- 2 - Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral e Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;
- 3 - Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;
- 4 - Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público; e
- 5 - Defensoria Pública da União.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO poderá apresentar mecanismo de compensação entre os limites de gastos dos Poderes ou Órgãos. Isso significa que, se o Poder Legislativo não utilizar o seu limite de gastos, as despesas do Poder Judiciário poderão ser aumentadas, sem prejuízo da meta fiscal.

Para o exercício financeiro de 2024, às dotações orçamentárias primárias constantes da Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023 (norma que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023) serão corrigidas 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. Para os exercícios seguintes, os limites de gastos partirão do limite do ano anterior que será corrigido também pelo IPCA e poderá receber ainda um crescimento real, considerando a variação das receitas primárias.

A apuração das despesas irá considerar os valores apurados no período de 12 (doze) meses, encerrado em junho do exercício anterior ao que se referir a Lei Orçamentária Anual - LOA. Ou seja, não será considerada a variação do IPCA entre janeiro e dezembro (ano civil), mas entre julho e junho em cada exercício financeiro.

Porém, o resultado positivo da diferença entre as taxas de variação do IPCA nos períodos julho-junho X janeiro-dezembro poderá ser utilizado na suplementação de despesas.

Ainda de acordo com o Novo Arcabouço, a variação real dos limites de despesa primária será cumulativa e ficará limitada, em relação à variação real da receita primária, 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.

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.

Além disso, o crescimento real dos limites da despesa primária não poderá ser 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).

Cumpra também ressaltar que a variação real das despesas primárias (acima do IPCA) observará o crescimento real das receitas primárias, na forma a ser regulamentada pelo Ministério da Fazenda (§ 2º, art. 5º da LC 200/2023).

De acordo com os parâmetros apresentados, sendo a meta fiscal de 2026 no montante de R\$ 130 bilhões, com um intervalo de R\$ 32 bilhões para mais ou para menos (para um PIB estimado de R\$ 13 trilhões), teríamos as seguintes situações:

1. Se o resultado primário de 2026, apurado em 2027, indicasse um valor de R\$ 125 bilhões (portanto dentro do intervalo da meta) as despesas no orçamento de 2027 poderiam sofrer um incremento de 70% da variação real das receitas primárias (acima do IPCA) apuradas no mesmo período (julho – junho).
2. Mas se o resultado apurado em 2026 apresentar um valor de R\$ 70 bilhões (fora do intervalo estabelecido no Novo Arcabouço), as despesas para 2027 poderão apresentar um incremento de até 50% da variação real das receitas primárias.
3. Além dessas regras, o crescimento real das despesas primárias não poderá ser inferior a 0,6% ao ano (no caso, por exemplo, de não haver crescimento real das receitas primárias), nem superior a 2,5% ao ano, caso as receitas cresçam acima de uma trajetória normal.

### ***3.3. Medidas de Ajuste Fiscal***

Inicialmente, cumpre ressaltar que as medidas de ajuste fiscal apresentadas na LC 200/2023 superam as regras anteriores em alcance e austeridade. Por esse motivo, alguns analistas de mercado lançaram dúvidas em relação a capacidade do Governo Federal no cumprimento de tais medidas<sup>2</sup>.

De acordo com a Lei do Novo Arcabouço Fiscal, caso o resultado primário apurado, relativo ao exercício anterior, seja menor que o limite inferior do intervalo de tolerância da meta, até a próxima apuração anual, ficam proibidas:

- a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- a 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;
- a criação de despesa obrigatória;

---

<sup>2</sup> Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2023/05/ifi-preve-dificuldade-para-cumprimento-de-metas-do-novo-arcabouco-fiscal>. Acesso em 15/08/2023.

- a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo do salário-mínimo nacional;
- a 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; e
- a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

E ainda, caso o resultado primário seja, pelo segundo ano consecutivo, menor que o limite inferior do intervalo de tolerância da meta, além das medidas anteriores, o Governo Federal não poderá também:

- conceder, a qualquer título, 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 do Novo Arcabouço;
- admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa; as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; as contratações temporárias de excepcional interesse público; as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares; e
- realizar concurso público, exceto para reposições de vacâncias em áreas prioritárias.

Veja-se, portanto, que o descumprimento da meta fiscal do resultado primário, na forma prevista na LDO, implicará em medidas duras por parte do Governo Central, que não poderá aumentar os gastos com pessoal, conceder benefícios fiscais, aumentar despesas obrigatórias e conceder financiamentos de dívidas a Estados e Municípios, se houver incremento das despesas do Tesouro Nacional (o que normalmente ocorre).

Assume dessa forma, o Governo Federal, um compromisso firme de ajuste nas contas públicas que poderá, se implementado na forma da Lei Complementar 200/2023, manter a dívida pública dentro de uma trajetória sustentável, proposta fundamental do Novo Arcabouço Fiscal.

Trata-se de esforço fiscal maior em relação aos observados até a presente data no Brasil, desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, no ano 2000. As medidas elencadas para

trazer o resultado primário para dentro do intervalo das metas previstas são robustas e, se cumpridas, capazes de manter o equilíbrio fiscal.

A gestão fiscal responsável e o cumprimento de metas fiscais são importantes para o desenvolvimento econômico e social de um país. O Governo Central, por meio de sua participação nas atividades econômicas (despesas públicas) influencia no Produto Interno Bruto e nas taxas de juros praticadas no mercado. Um nível de endividamento público elevado obriga o Tesouro Nacional a emitir papéis com taxas atraentes aos investidores, concorrendo com outras atividades produtivas realizadas pelo setor privado. A geração de renda e emprego fica comprometida quando o endividamento público está fora de controle. Além disso, o processo inflacionário, consequência de altas taxas de juros, tira poder de compra das classes sociais menos favorecidas.

Para a manutenção do funcionamento da máquina pública em condições mínimas, no caso da implementação das medidas previstas para o cumprimento das metas fiscais, a LC 200/2023 assegura um nível mínimo de 75% das despesas autorizadas na Lei Orçamentária Anual. Por outro lado, as medidas de ajuste, listadas anteriormente, deverão ser implementadas também se o percentual das despesas primárias obrigatórias superar 95% das despesas primárias totais, preservando-se nesse caso apenas a atualização do salário-mínimo.

Dessa forma, são várias as regras que deverão ser observadas ao mesmo tempo para a realização das despesas públicas e a gestão orçamentária e financeira do Governo Federal:

- O crescimento real das despesas deverá observar as metas de resultado primário estabelecidas na LDO;
- O crescimento real das despesas deverá observar o incremento real das receitas públicas;
- A Lei assegura, em qualquer situação, uma execução mínima de 75% das despesas estabelecidas na Lei Orçamentária;
- As despesas primárias obrigatórias não poderão superar o percentual de 95% das despesas primárias totais;
- O reajuste anual do salário-mínimo deve ser preservado.

A LC 200/2023 também inova na medida em que estabelece que a responsabilidade dos gestores da política fiscal não está atrelada ao cumprimento das metas, mas as medidas tomadas para o cumprimento do resultado primário, dentro dos intervalos de tolerância. Ou seja, ainda que as metas fiscais não sejam cumpridas, se o gestor tomar as medidas

estabelecidas na Lei Complementar, não estará configurada a improbidade administrativa e o desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, como está bastante claro no texto do Novo Arcabouço quais as medidas que deverão ser tomadas pelos responsáveis pela condução da política fiscal, ficará fácil para os órgãos de controle fiscalizarem a gestão orçamentária e financeira e a conduta dos agentes públicos que não poderão deixar de implementar as ações que visam o controle das despesas públicas e o cumprimento das metas fiscais.

### ***3.4. Metas Fiscais e Investimentos Públicos***

A LC 200/2023 também estabelece que, em havendo um resultado primário anual que ultrapasse o limite superior da meta fiscal, 70% desse excedente será utilizado, obrigatoriamente, em despesas de investimentos (prioritariamente para obras em andamento ou inacabadas) e inversões financeiras (para despesas com unidades habitacionais, prioritariamente).

O valor excedente da meta fiscal, a ser utilizado em investimentos e inversões financeiras, em qualquer situação, não poderá ser superior ao montante de até 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) do PIB do exercício anterior. Além disso, 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. Tais medidas visam garantir um montante mínimo de recursos destinados a despesas de capital para a Formação Bruta de Capital Fixo (patrimônio público).

### ***3.5. Alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF***

O Novo Arcabouço Fiscal, conforme já asseverado, altera dispositivos da LRF, estabelecendo projeções e cenários futuros para a execução das metas fiscais e seus efeitos sobre a trajetória da dívida, medida pela Dívida Bruta como proporção do PIB. Mas a alteração mais importante refere-se as metas fiscais que passarão a observar intervalos de tolerância, tendo por base o Produto Interno Bruto.

A LRF passa a contar com um detalhamento maior em relação aos objetivos da política fiscal, traduzida no equilíbrio e a sustentabilidade da dívida pública. Nesse sentido introduz 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 das discricionárias.

Cumpra ainda ressaltar que, de acordo com a metodologia anterior, as metas fiscais (sem intervalo de tolerância) deveriam ser cumpridas, não importando se os ajustes nas contas públicas fossem realizados pelo lado das despesas ou das receitas. Certamente, a metodologia anterior dava maior flexibilidade ao gestor público. As novas regras são mais rígidas, não deixando margens para medidas não previstas no texto da Lei<sup>3</sup>. Para a Câmara dos Deputados, no entanto, *a existência de um limite para o crescimento das despesas é desejável, pois cria um paradigma ou padrão que, por coerência, tende a servir como referência para cada elemento do conjunto das despesas*<sup>4</sup>.

Por fim, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão adotar, total ou parcialmente, no que couber, o disposto na LC 200/2023 em nível local, no que se refere às metas fiscais.

#### **4. UM NOVO MODELO ORÇAMENTÁRIO?**

O sistema orçamentário brasileiro é dinâmico e vem passando por um processo evolutivo, desde a utilização de um orçamento contábil, sem conexão com o planejamento governamental, até a adoção de planos de governo com metas financeiras, visando o equilíbrio fiscal e a autossustentabilidade.

Dentro de uma perspectiva teórica, o orçamento público poderá ser analisado de diferentes formas (GIACOMONI, 2012):

- a) como instrumento de planejamento (orçamento-programa);
- b) como instrumento básico de política fiscal;
- c) como instrumento de controle político (orçamento tradicional);
- d) como sistema de informação;
- e) como instrumento de suporte à gestão governamental; e
- f) como instrumento de avaliação do gasto público.

---

<sup>3</sup> Um programa de refinanciamento de dívidas (Refis), por exemplo, poderia gerar um incremento nas receitas e o cumprimento da meta fiscal anual.

<sup>4</sup> Nota Técnica nº 08/2023.

De acordo com Abreu e Câmara (2015) o orçamento público é um instrumento estruturante da ação governamental, representando um filtro de análise da viabilidade de execução das políticas públicas, tanto do ponto de vista econômico quanto político. De acordo com os autores,

isso se deve, respectivamente, pelo seu uso para avaliar a disponibilidade de recursos para a formulação das políticas públicas (análise estática) e também pelas possibilidades da gestão orçamentária dentro do contexto político institucional de decisão (análise dinâmica). (ABREU e CÂMARA, 2015)

Em que pesem as definições técnicas e conceituais que versam sobre orçamento público, podemos afirmar que ele se reveste de uma personalidade (*modus operandi*), reflexo da estrutura de governo instalada democraticamente através do voto. Dessa forma, o orçamento público reflete as políticas públicas que serão implantadas em benefício da sociedade, consolidando um plano de governo.

Na vigência de um estado nacional desenvolvimentista, característica dos governos militares, os gastos em infraestrutura consumiam boa parte das dotações orçamentárias. Já durante a década de 1980, as despesas com o serviço da dívida pública (patrocinadora do “milagre econômico”) passaram a consumir parte importante do orçamento público federal.

Além disso, principalmente a partir do ano 2000, o orçamento público nacional passou a contar com metas fiscais e financeiras que deverão ser observadas por todos os dirigentes, nas três esferas de governo, sob pena de responsabilização pessoal dos governantes. Conceitos como Resultado Primário, Receita Corrente Líquida, Despesas de Caráter Continuado foram incorporados ao orçamento, na busca pelo equilíbrio das contas públicas, diante de uma perspectiva teórica gerencialista e da chamada “gestão por resultados”.

Podemos ainda afirmar que estamos, na atualidade, diante de uma nova metodologia orçamentária, onde os resultados esperados da gestão pública repercutem nas expectativas de todo um sistema econômico, afetando diretamente as empresas e os cidadãos. Desde que o orçamento público no Brasil deixou de ser uma “caixa preta”, em especial devido ao princípio da transparência, o controle social passou a influenciar as decisões referentes a alocação de recursos orçamentários.

Dessa forma, a transparência e o acompanhamento do mercado, passaram a obrigar os gestores públicos a analisarem as demandas das unidades orçamentárias, juntamente dos efeitos dos gastos públicos na economia. Antes da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, essa preocupação, aparentemente, não existia. Até então, a correlação entre gastos públicos e produto interno correspondia apenas a uma função identidade aceita por todos, mas não plenamente compreendida.

De acordo com os postulados macroeconômicos (UN, 1953) o Produto Interno Bruto (Y) parte de uma equação que soma os investimentos privados (I), o consumo das famílias (C), o saldo da balança comercial (X-M) e os gastos governamentais (G). Dessa forma:  $Y = C+I+G+(X-M)$ <sup>5</sup>.

Com o advento da LRF, os estudos envolvendo as finanças públicas no Brasil começaram a enfatizar o elemento G na formação do PIB, destacando a importância da gestão orçamentária dos governos. Considerando que, quando o orçamento público é deficitário, a consequência imediata é o aumento nas taxas de juros praticadas na economia (com seus efeitos sobre a inflação e o consumo) os planos de governo passaram a adotar propostas visando o equilíbrio fiscal.

E esse equilíbrio está traduzido em metas que contrapõem o nível de endividamento com os demais gastos correntes e de capital constantes da peça orçamentária. Ou seja, os resultados fiscais tornaram-se o foco principal do orçamento, em contraponto aos projetos nas áreas mais demandadas pela população como saúde, educação e segurança pública. Em primeiro lugar será estabelecida a meta fiscal na LDO, que antecede a LOA. Após a definição da meta do resultado fiscal (primário) é que os governos irão verificar qual o espaço para as demais despesas correntes e de capital. Dessa forma, a própria execução do orçamento deverá estar direcionada ao cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO.

Aumentos salariais, gastos com pesquisas, investimentos em infraestrutura, contratação de servidores, deverão observar o espaço fiscal determinado após a definição da meta de resultado primário e de resultado nominal, juntamente da trajetória esperada da dívida pública. Apenas as despesas obrigatórias estarão preservadas. Mas é necessário destacar que as despesas obrigatórias na atualidade correspondem a cerca de 90% das despesas primárias totais.

---

<sup>5</sup> Modelo criado pelo economista inglês Richard Stone, inspirado no marginalismo do século XVIII e adotado pela ONU a partir de 1953.

Nessa perspectiva, a gestão do orçamento não é mais aquela observada a vinte anos atrás, quando o orçamento-programa representava o modelo ideal a ser observado em todas as instâncias de governo no Brasil.

Estamos diante de uma gestão orçamentária por resultados, mais especificamente, resultados fiscais. Em termos técnicos, as contas “abaixo da linha” passaram a definir as regras de despesas e receitas “acima da linha”. Para chegar a essa condição, alguns paradigmas teóricos estão sendo quebrados.

A ideia de que o aumento dos gastos públicos cria um círculo virtuoso na economia, gerando renda, emprego e impostos não é mais aceita e defendida com o mesmo entusiasmo do passado. Mesmo os gestores públicos defensores de um estado do bem-estar social vêm se curvando às exigências de um setor produtivo que não aceita conviver com altas taxas de juros. A fuga de capitais do país apresenta uma correlação direta com o desajuste fiscal.

Em síntese, um novo paradigma da gestão orçamentária, mostra que o orçamento público no Brasil (que corresponde a cerca de 40% do PIB), em sua elaboração, acompanhamento e execução, vem se adaptando a uma realidade econômica de mercado, onde o poder público está inserido, não como coadjuvante, mas como agente que participa do desenvolvimento econômico e social do país.

Nessa perspectiva é que o Governo Federal, ainda durante a transição, começou a elaborar um Novo Arcabouço Fiscal, sinalizando para o mercado e para a sociedade que os gastos públicos iriam manter-se sob controle a partir de metas fiscais pré-estabelecidas, visando manter o endividamento público em uma trajetória sustentável. Ou seja, os objetivos do orçamento público estarão direcionados, principalmente, para o equilíbrio fiscal.

Uma nova escola de formuladores de políticas públicas entende que a boa gestão das contas governamentais, traduzida no controle dos gastos públicos, na eficiência na política tributária e no controle do endividamento poderão trazer para o país os melhores resultados no campo social (GOMES, 2009).

Ademais, o contexto em tela, surgido com o estabelecimento do Novo Arcabouço Fiscal enseja oportunidade de aprimoramento e engrandecimento dos mecanismos de cooperação entre os Poderes e Órgãos com vistas à melhores resultados econômicos, fiscais e sociais em prol da sociedade brasileira. Com efeito, os Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – e o Ministério Público, e Órgãos estratégicos de gestão, pesquisa, estatística e controle, como a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, a Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, o Banco Central do Brasil – BACEN, a Secretaria de Orçamento Federal – SOF, o Instituto de

Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a Controladoria-Geral da União – GCU e o Tribunal de Contas da União – TCU, entre outros, passam a contar com mecanismos modernos e transparentes para o desempenho de suas atribuições e funções.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste artigo é trazer alguns esclarecimentos em relação a operacionalidade do Novo Arcabouço Fiscal. O texto do novo programa fiscal poderá representar, se cumprido, um avanço em relação aos projetos desenvolvidos até o presente momento em nível nacional. Ao mesmo tempo em que cria regras mais rígidas, oferece aos gestores públicos um intervalo de tolerância para o cumprimento das metas fiscais. Estabelece também questões objetivas e medidas eficazes para a gestão do déficit público, em especial a limitação dos gastos com pessoal, mantendo o controle sobre os incentivos fiscais e as renúncias de receitas.

De fato, o limite máximo para o incremento real da despesa de 2,5% ao ano, controlará a tendência de elevação contínua e substancial dos gastos, que entre 1998 e 2022 cresceram em média 4,5% ao ano<sup>6</sup>. A nova regra restringe o crescimento da despesa a menos da metade da média histórica e garante que a elevação dos gastos federais ocorrerá em ritmo compatível com o crescimento da receita.

No entanto, o sucesso da LC 200/2023 dependerá da gestão federal como um todo, a partir de um pacto que deverá ser estabelecido entre todos os Poderes e Órgãos na busca por um regime fiscal sustentável. Nessa perspectiva, ordenadores de despesas de todos os ministérios e empresas públicas dependentes, dos Poderes e Órgãos constituídos deverão participar desse esforço para que o Novo Arcabouço Fiscal possa ser implementado e seus resultados possam alcançar os objetivos de um desenvolvimento econômico e social de longo prazo.

A administração pública tem seu propósito no atendimento das demandas sociais que podem ser atendidas pelo setor governamental. Os governos são parte importante na geração de renda e emprego, a partir dos gastos alocados nos orçamentos a cada ano. Mas não podemos esquecer que o Estado está a serviço do cidadão e que as pessoas não são números. O alcance das demandas sociais não poderá ser medido apenas pelo cumprimento de metas fiscais. Por

---

<sup>6</sup> Nota Técnica Câmara Federal nº 08/2023. Disponível em [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/NotaTecnican082023\\_PLP932023REGIMEFISCALSUSTENTAVEL\\_NovoMarcoFiscal.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/NotaTecnican082023_PLP932023REGIMEFISCALSUSTENTAVEL_NovoMarcoFiscal.pdf). Acesso em 20/09/2023.

outro lado, é certo e indiscutível que o equilíbrio nas contas públicas traz efeitos positivos para toda a coletividade, para as empresas e para a economia como um todo, principalmente quando mantém sob controle o endividamento e a inflação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Cilair Rodrigues; CÂMARA. Leonor Moreira. **O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura.** Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 49(1):73-90, jan./fev. 2015

FERREIRA JÚNIOR. Adircélio de Moraes. **O Estado Necessário.** TCE-SC - 17/04/2020. Disponível em <https://www.tcsc.tc.br/artigo-o-estado-necessario>. Acesso em 20/09/2023.

GIACOMONI, J. **Orçamento público.** São Paulo: Atlas, 16ª Ed. 2012.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais.** São Paulo: EAESP/FGV, 2009, 187 p. (Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Doutorado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Transformações do Estado e Políticas Públicas).

HORNGREN, C. T.; DATAR, S. M.; FOSTER, G. **Contabilidade de Custos.** 9ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 1997.

KEYNES, John Mainard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.** 1ª ed. Editora Saraiva. São Paulo, 2012.

LUC EYRAUD ; XAVIER Debrun ; ANDREW Hodge ; VICTOR DUARTE Lledo ; CATHERINE A Pattillo. **Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability.** IMF. Washington DC. April, 2018.

MEADE, J. E. & STONE, R. **National Income and Expenditure**. Oxford University Press. Soft covers. Pamphlet - VG. Number of pages 36. 1944.

MUSGRAVE, R. A. **Teoria das Finanças Públicas: um estudo da economia governamental**. 1ª ed. Atlas. 1973

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública**. 4ª ed. Ed. Saraiva. São Paulo. 2021.

ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. **Reforma Tributária e Federalismo Fiscal: uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil**. IPEA. Texto para Discussão. R i o d e J a n e i r o, dezembro de 2019.

PIRES, J. B. F. **Contabilidade Pública**. 2ª ed. Brasília : Thesaurus, 1996

SMITH, Adam. **An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**. Great Books of Western. 1952

UNITED NATIONS (UN).A System of National Accounts and Supporting Tables [SNA53].New York: UN, 1953.