



**Vilma da
Conceição Pinto**

Assessora de assuntos
econômicos e sociais da vice-
presidência da República e
professora do IDP

Primeiro ano do Regime Fiscal Sustentável: uma análise comparativa da nova regra com seu antecessor

O debate sobre as regras fiscais no Brasil voltou ao centro das atenções com a substituição do teto de gastos, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016,¹ pelo Regime Fiscal Sustentável, instituído pela Lei Complementar nº 200 de 2023.² Ambos os marcos compartilham o objetivo de sinalizar a sustentabilidade de longo prazo das contas públicas e a estabilização da relação dívida/PIB. Contudo, diferem em suas abordagens e mecanismos de implementação, refletindo mudanças nos desafios econômicos e no entendimento sobre a política fiscal no país.

O objetivo deste artigo é analisar o primeiro ano de vigência do Regime Fiscal Sustentável, destacando as principais diferenças em relação à regra anterior.

De acordo com estimativas preliminares,³ o governo federal deve cumprir as regras previstas no novo arcabouço fiscal em seu primeiro ano de vigência. A principal preocupação inicial residia no ponto de partida

muito distante das metas fixadas para o ano – zerar o déficit fiscal primário em 2024.

E, de fato, o desafio era significativo. Em 2023, primeiro ano do governo atual, o déficit fiscal primário da União foi de R\$ 265,5 bilhões (2,4% do PIB).⁴ Para 2024, a meta fixada foi zerar este déficit, o que exigiria um ajuste fiscal da ordem de 2,4% do PIB em apenas um ano. Essa meta permitia uma margem de tolerância de $\pm 0,25$ ponto percentual do PIB.

Em maio de 2024, no entanto, o estado do Rio Grande do Sul foi acometido por uma grave emergência climática, o que demandou socorro do governo federal para atendimento das vítimas das enchentes que assolaram o estado. Esses recursos, no entanto, foram tratados como gastos atípicos e que, portanto, não seriam utilizados para a avaliação do cumprimento da meta de resultado primário. Assim, na prática, o resultado primário poderia alcançar a cifra de R\$ 65,4 bilhões (0,6% do PIB)⁵ que ainda assim

estaria dentro dos limites das regras fiscais previstas para 2024.

Mas os resultados foram melhores. Os números preliminares indicam que o governo deve entregar um déficit de aproximadamente 0,4% do PIB, promovendo um ajuste de 2 pontos percentuais do PIB em apenas um ano. Esse resultado foi alcançado por meio de uma combinação de controle do gasto primário, com limitação anual observada na lei orçamentária e uma retomada do protagonismo do sistema de metas para resultado primário com sua vinculação a uma trajetória sustentável para a dívida pública. Vou detalhar cada um dos pontos.

Diferentemente do teto de gastos que previa um congelamento das despesas primárias em termos reais por um período de 20 anos, podendo ser alterada a partir do décimo ano de vigência da regra, o Regime Fiscal Sustentável é mais flexível ao permitir um aumento real do gasto primário mesmo em situações de recessão econômica com queda das receitas primárias.

No caso do teto de gastos, instituído pela EC nº 95 de 2016, o foco esteve exclusivamente no controle das despesas primárias. Essa regra introduziu uma limitação rígida, que vinculava o crescimento das despesas à inflação do ano anterior. A estratégia foi concebida para impor disciplina fiscal em um contexto de forte deterioração das contas públicas e crescente desconfiança dos mercados quanto à sustentabilidade fiscal.

No caso do Regime Fiscal Sustentável, basicamente, a regra para as despesas dispõe que o orçamento deve ser realizado com um limite máximo

Os números preliminares indicam que o governo deve entregar um déficit de aproximadamente 0,4% do PIB, promovendo um ajuste de 2 pontos percentuais do PIB em apenas um ano

para despesa primária correspondente a 70% do crescimento real das receitas primárias e limitado ao piso de 0,6% e teto de 2,5%.⁶ Uma observação importante é que essa regra se dá na autorização do orçamento, trazendo mais previsibilidade sobre o cumprimento da regra de limitação do gasto. No caso da regra anterior, a verificação do cumprimento da regra se dava na fase do pagamento e não na autorização, o que aumentava o risco e incertezas em relação ao descumprimento da mesma.

Para 2024, a aplicação da regra do regime fiscal sustentável para as despesas primárias da União resultou em um limite de R\$ 2.105,24 bilhões, de modo que o gasto efetivo deve observar no máximo este valor. Para 2025, o limite do gasto será de R\$ 2.248,99 bilhões, o que representa um aumento nominal de 6,8% em relação ao limite de 2024.

A limitação das despesas traz previsibilidade para a evolução do agre-

gado das despesas primárias. O desafio que reside, é para a composição futura dessas despesas, uma vez que há uma série de gastos obrigatórios que poderão crescer a taxas maiores que o limite de crescimento real máximo de 2,5%. Essa dinâmica, se recorrente, poderá em algum momento gerar uma redução gradual nos outros gastos para garantir o cumprimento da regra como um todo.⁷

Mas para além das medidas de limitação das despesas primárias, o Regime Fiscal Sustentável também retomou o protagonismo do sistema de metas para o resultado primário ao vinculá-lo a uma trajetória sustentável para a dívida pública. Na prática, o primário só pode assumir valores que garantem uma trajetória de estabilidade da relação dívida/PIB.

Na regra anterior foi um pouco diferente. Em 2016, a meta para o déficit primário da União foi de R\$ 170,5 bilhões, e o resultado realizado foi de R\$ 159,5 bilhões. Em 2017, a meta inicial previa um déficit de R\$ 139 bilhões, mas foi revisada para R\$ 159 bilhões. No primeiro ano completo de vigência do teto de gastos, o resultado primário foi de R\$ 122,9 bilhões, acompanhado por uma queda real de 1,1% nas despesas primárias e um aumento de 2,4% nas receitas.

Neste ponto o primeiro ano de vigência do arcabouço se tornou mais desafiador. Reverter um déficit primário de 2,4% do PIB tendo como meta zerar este resultado em apenas um ano e não de forma mais gradual como o observado na regra anterior exigiu mais medidas que a simples aplicação do limite para os gastos.

Neste sentido, observou-se uma série de ações para a recomposição de receitas primárias. A tabela 1 a seguir sintetiza os principais resultados para o primeiro ano de vigência do arcabouço fiscal no que diz respeito ao primário da União.

Os dados da tabela 1 mostram que o aumento de 0,9 p.p. do PIB na receita líquida em 2024, em conjunto com a redução das despesas primárias para 18,7% do PIB (-0,8 p.p.), foi crucial para a melhoria do resultado primário. Essa trajetória reafirma o impacto positivo da combinação de medidas de controle de gastos e medidas de aumento da eficiência na arrecadação. 

¹Disponível em: <https://cutt.ly/ye5nww8X>.

²Disponível em: <https://cutt.ly/Pe5nwPiV>.

³Até a elaboração deste artigo ainda não havia sido divulgado o resultado oficial do primário abaixo da linha pelo Banco Central do Brasil. As estimativas foram obtidas por meio de consulta no Sistema SIGA Brasil, do Senado Federal e por meio de declarações do ministro da Fazenda sobre a estimativa preliminar do resultado a ser divulgado.

⁴A meta de 2023 foi de R\$ 65,9 bilhões para o primário do governo central, com possibilidade de abatimento da meta no valor de R\$ 241,3 bilhões referente à autorização da EC nº 126, de 2022 (PEC da Transição), apoio financeiro ao setor cultural (art. 65-A da Lei de Responsabilidade Fiscal) e à equalização de passivos relativos aos precatórios e sentenças judiciais.

⁵Corresponde ao limite inferior da meta de 2024 (-0,25% do PIB) no valor de déficit de R\$ 28.756,2 milhões e o volume de recursos que não são computados para o cálculo da meta fiscal no valor de R\$ 36.678,7 milhões. Este último valor foi estimado pelo governo federal na avaliação de receitas e despesas referente a novembro de 2024 (avaliação extemporânea) e equivale à soma de Calamidade Pública RS,

Emergência Climática e Acórdão 1103/2024-TCU. Disponível em: <https://cutt.ly/Pe5nwBJ8>.

⁶Para uma avaliação detalhada da regra e com simulação em cenários econômicos distintos, ver Nota Técnica nº 52 da Instituição Fiscal Independente do Senado Federal. Disponível em: <https://cutt.ly/3e5neasw>.

⁷Para garantir a sustentabilidade do arcabouço, a própria LC nº 200, de 2023 estabeleceu o fortalecimento de outros instrumentos de governança fiscal que possuem o potencial de fortalecer o arcabouço como um todo. As medidas de revisão periódica de gastos e os quadros de despesas de médio prazo são instrumentos já utilizados em outros países e reconhecidos para melhor governança fiscal. Adicionalmente o governo vem sinalizando com medidas de ajuste fiscal para melhorar o perfil do gasto público e garantir a sustentabilidade do arcabouço no longo prazo. Para detalhes das medidas anunciadas ver: <https://cutt.ly/ee5nexZc>.

*Vilma da Conceição Pinto
escreve a cada bimestre.*

Tabela 1: Resultado primário da União – 2023 e 2024

	R\$ bilhões, corrente				% do PIB		
	2023	2024*	Δ R\$ bi	Δ %	2023	2024	Δ p.p.
Receita total	2.353,40	2.677,40	324	13,80%	21,5	22,7	1,2
Receita administrada pela RFB	1.439,30	1.691,40	252,1	17,50%	13,2	14,3	1,2
Incentivos fiscais	-0,1	0	0,1	-	0	0	0
Arrecadação líquida para o RGPS	592,7	639,3	46,6	7,90%	5,4	5,4	0
Receita administrada por outros órgãos	321,5	346,7	25,2	7,80%	2,9	2,9	0
Transferências por repartição de receitas	452	517,7	65,7	14,50%	4,1	4,4	0,3
Receitas líquidas	1.901,40	2.159,70	258,3	13,60%	17,4	18,3	0,9
Despesa total	2.129,90	2.206,00	76,1	3,60%	19,5	18,7	-0,8
Despesas obrigatórias sem controle do fluxo	1.620,10	1.664,40	44,3	2,70%	14,8	14,1	-0,7
Benefícios previdenciários	898,9	938,5	39,6	4,40%	8,2	7,9	-0,3
Pessoal e encargos sociais	363,7	367,4	3,7	1,00%	3,3	3,1	-0,2
Abono salarial e seguro-desemprego	72,9	80,7	7,8	10,80%	0,7	0,7	0
Benefícios assistenciais	92,7	111,1	18,4	19,90%	0,8	0,9	0,1
Demais	192	166,7	-25,3	-13,20%	1,8	1,4	-0,3
Despesas obrigatórias com controle de fluxo	326,4	357	30,6	9,40%	3	3	0
Despesas discricionárias	183,4	184,6	1,2	0,70%	1,7	1,6	-0,1
Resultado primário acima da linha	-228,5	-46,3	182,2	-79,70%	-2,1	-0,4	1,7
Resultado primário abaixo da linha**	-264,5	-51,6	213	-80,50%	-2,4	-0,4	2

Fontes: Tesouro Nacional e Senado Federal. *Valor estimado pela IFI com base nos dados do SIGA Brasil. **O ajuste metodológico corresponde ao dado realizado de janeiro a novembro.