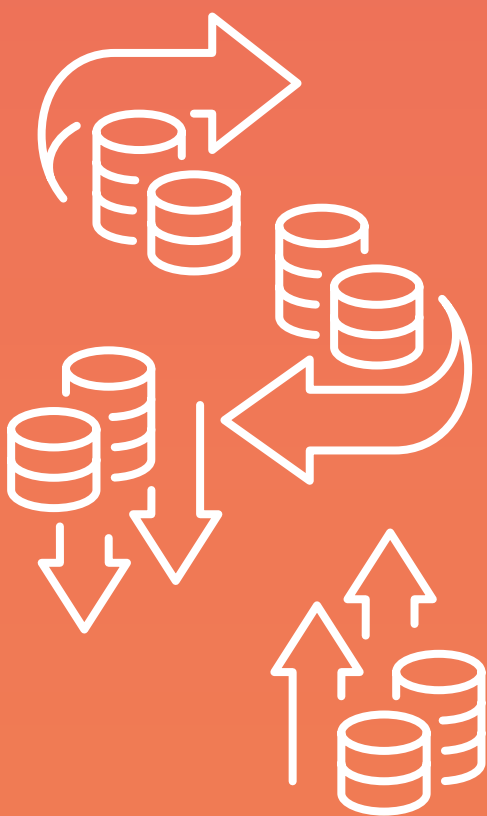




Vilma da Conceição Pinto

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



Anatomia do Regime Fiscal Sustentável

O Regime Fiscal Sustentável (RFS), implementado pela Lei Complementar nº 200, de 2023,¹ surge como uma resposta às necessidades de estabilização fiscal do Brasil. Em um contexto de elevado endividamento e restrições fiscais, o arcabouço busca alinhar as metas de resultado primário à trajetória sustentável da dívida pública, enquanto preserva incentivos para investimentos e estabelece mecanismos automáticos para conter desequilíbrios orçamentários.

O principal pilar do Regime Fiscal Sustentável é a vinculação do crescimento das despesas primárias ao comportamento das receitas,² limitando o crescimento das primeiras a um intervalo entre 0,6% (piso) e 2,5% (teto) em termos reais. Essa estratégia visa evitar desequilíbrios estruturais enquanto oferece flexibilidade para ajustes conjunturais. Além disso, o regime estabelece que o governo deve fixar metas de resultado primário que permitem estabilizar a dívida pública em relação ao PIB em um horizonte de 10 anos,³ com o objetivo de gerar mais previ-

sibilidade para investidores e agentes econômicos. Tais metas são complementadas por intervalos de tolerância de $\pm 0,25$ ponto percentual do PIB,⁴ o que reduz a necessidade de ajustes abruptos e garante maior estabilidade e flexibilidade fiscal.

Este ano marca o início da plena vigência da regra fiscal. O governo estabeleceu uma meta ambiciosa de zerar o déficit fiscal e promover melhorias contínuas e graduais nos próximos anos, visando alcançar a estabilização do crescimento da dívida pública em relação ao PIB. No entanto, para reduzir o déficit de 2,4% do PIB (ou R\$ 264,5 bilhões, em 2023) para 0,25% do PIB (R\$ 28,8 bilhões) – limite inferior da meta – ou mesmo atingir o centro da meta de 0%, será indispensável a recomposição das receitas primárias para o ano.

Assim, a questão central recai sobre as receitas, uma vez que a dinâmica de crescimento e, consequentemente, o nível das despesas já estão definidos pela regra do arcabouço fiscal. Em uma análise histórica do comportamento das

receitas primárias, observa-se que a década passada e o início desta foram marcados por um cenário de instabilidade no crescimento dessas receitas. Já durante os anos 2000, o crescimento foi mais elevado e também mais estável – gráfico 1.

Se o comportamento futuro das receitas seguir a média observada nos anos 2000, o superávit primário gerado pela aplicação da regra do arcabouço mais do que compensaria o necessário para estabilizar a relação dívida/PIB.⁵ Nesse cenário, haveria redução do endividamento pela simples aplicação da regra mencionada.

No entanto, caso o comportamento das receitas acompanhe a dinâmica observada nos anos 2010, o superávit primário médio até seria suficiente para estabilizar a relação dívida/PIB no horizonte relevante, mas, no curto prazo, a realização do superávit primário ficaria aquém do necessário para o alcance das metas definidas nas leis de diretrizes orçamentárias. Esse ponto reforça a importância do

Como forma de viabilizar o cumprimento da meta fiscal de 2024, uma série de medidas fiscais foi implementada com o objetivo de recompor as receitas públicas

desempenho das receitas primárias para o sucesso do arcabouço fiscal.

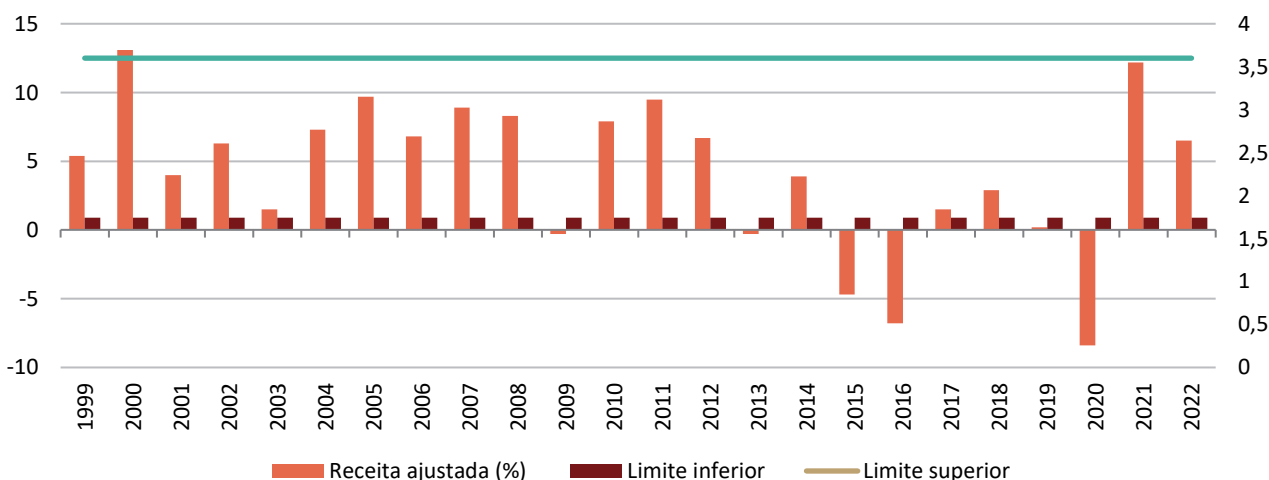
Diante dos desafios impostos e como forma de viabilizar o cumprimento da meta fiscal de 2024, uma série de medidas fiscais foi implementada com o objetivo de recompor as receitas públicas. O gráfico 2 mostra a taxa de crescimento real das receitas utilizadas para o cálculo

do limite de crescimento das despesas primárias. Observe-se que a taxa média de crescimento real das receitas passou de -0,3% e, atualmente, situa-se em torno de 7,82%. Essa melhoria contribuiu para a redução do déficit primário em 2024, quando comparado a 2023, e, consequentemente, para o alcance da meta fiscal.

A dinâmica das receitas garante a sustentabilidade macroeconômica do arcabouço fiscal, mas, para assegurar a aplicabilidade da regra sem prejudicar a execução do orçamento, é necessário trazer o comportamento detalhado das despesas ao centro desse debate. É precisamente neste ponto que surge a discussão sobre a necessidade de ajustes fiscais pelo lado das despesas. Tornar o arcabouço fiscal sustentável passa, necessariamente, por melhorias na qualidade e na alocação dos recursos públicos.

Para compreender melhor essa dinâmica, basta comparar a taxa de crescimento real de algumas rubricas de despesas primárias com a taxa de

Gráfico 1: Taxa de crescimento real das receitas primárias sujeitas a regra – 1999-2022



Fontes: IBGE, Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

crescimento real do limite de despesas para os anos de 2024 e 2025. Nota-se que um percentual significativo das despesas primárias cresce a uma taxa superior à permitida pelo novo arcabouço fiscal, enquanto apenas uma parcela limitada apresenta crescimento igual ou inferior ao limite previsto.

Se um conjunto de despesas cresce sistematicamente acima do limite estipulado para o crescimento agregado das despesas primárias, isso implica que, para cumprir o arcabouço, será necessário reduzir outras despesas de forma a compensar o crescimento dessas rubricas específicas.

Nesse contexto, o perfil do crescimento das despesas primárias levanta preocupações importantes. Um dos principais desafios está relacionado à dinâmica das despesas obrigatórias, cujo crescimento em ritmo superior ao limite imposto pelo regime fiscal tem pressionado as despesas disci-

O Regime Fiscal

Sustentável representa um avanço significativo na gestão fiscal brasileira, mas enfrenta desafios consideráveis para sua implementação plena

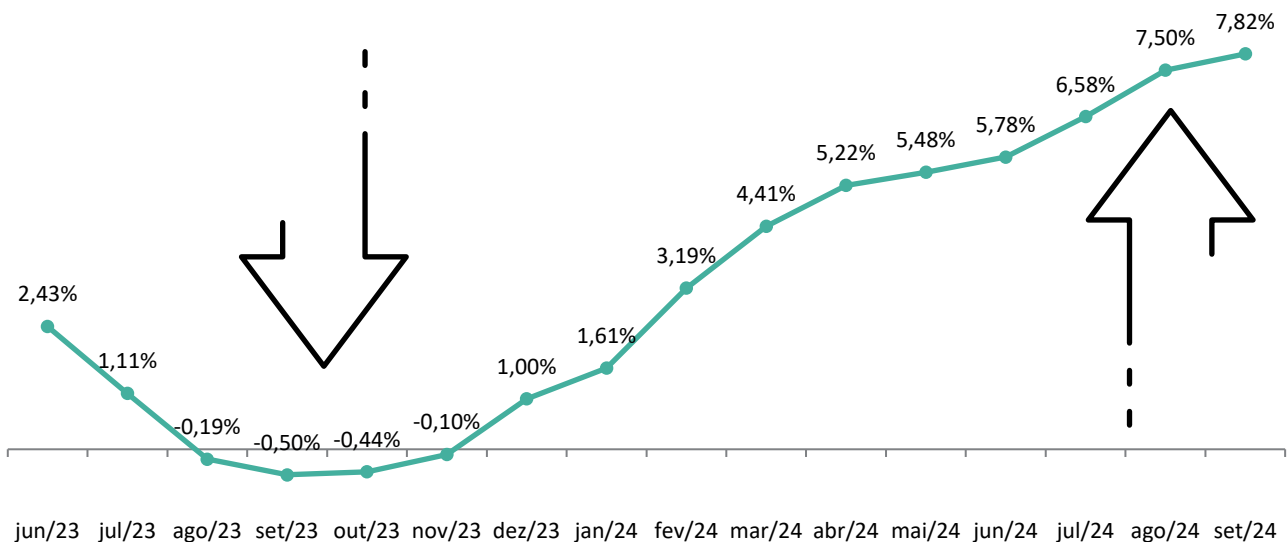
cionárias. Estas, essenciais para investimentos e políticas públicas de curto prazo, têm perdido espaço no orçamento federal. Em 2024, a participação das despesas discricionárias no orçamento da União permanece abaixo dos níveis observados antes da pandemia de covid-19, evidenciando

uma rigidez fiscal crescente. Essa rigidez dificulta a realocação de recursos e reduz a capacidade do governo de responder a choques econômicos e demandas sociais.

A compensação de despesas não obrigatórias, que funcionam como variável de ajuste para o arcabouço fiscal, se realizada de forma sistemática, pode comprometer o funcionamento de políticas públicas importantes. Nesse sentido, é fundamental pensar em soluções que promovam a economicidade e a qualidade do gasto público, evitando desperdícios e assegurando a sustentabilidade do arcabouço fiscal por meio de uma melhor alocação dos recursos.

No entanto, o desafio se torna ainda maior devido ao elevado grau de rigidez fiscal. Estudo da Secretaria do Tesouro Nacional revela que, dentro das despesas discricionárias, existe um volume expressivo de despesas rígidas. Essa rigidez pressiona

Gráfico 2: Variação % real da receita primária líquida ajustada – média móvel em 12 meses



Fonte: STN. Elaboração própria.

ainda mais as despesas discricionárias não rígidas, como demonstrado no gráfico 3.

Em conclusão, o Regime Fiscal Sustentável representa um avanço significativo na gestão fiscal brasileira, mas enfrenta desafios consideráveis para sua implementação plena. A trajetória de médio prazo dependerá de um equilíbrio delicado entre medidas que garantam a sustentabilidade macro do arcabouço, como o aumento no dinamismo das receitas primárias, e reformas estruturais que permitam maior eficiência e qualidade na alocação dos recursos públicos. Somente por meio de uma abordagem integrada será possível atingir a sustentabilidade fiscal, promover o crescimento econômico e atender às demandas sociais do país. 

²A regra estabelece que as despesas podem crescer a uma taxa equivalente a 70% do crescimento real das receitas. Contudo, em caso de descumprimento da meta de resultado primário em um determinado ano, esse percentual é reduzido para 50%.

³De acordo com o § 2º do Art. 1º da LC 200, de 2023, “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”.

⁴O RFS também prevê regras específicas para os casos em que o resultado primário fique fora dos intervalos de tolerância. Caso o primário realizado seja menor que o limite inferior da meta, alguns gatilhos são acionados e caso o primário fique acima do limite superior, há um bônus limitado para investimentos públicos.

⁵Eu e Alexandre Andrade da Instituição Fiscal Independente escrevemos uma nota técnica com detalhe do desenho do RFS e estimativas da sua sustentabilidade. Ver: Pinto, Vilma e Andrade, Alexandre. Novo arcabouço fiscal: Análise do texto substitutivo ao PLP 93, de 2023. Nota Técnica nº 52, jun. 2023, IFI. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/611070/NT52_Arcabouco_fiscal.pdf

¹Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm.

Vilma da Conceição Pinto
escreve a cada bimestre.

Gráfico 3: Evolução das despesas discricionárias à luz do regime fiscal sustentável – % do PIB

