

Escola Brasileira de Economia da Fundação Getulio Vargas – FGV EPGE

# Desafios e perspectivas do Regime Fiscal Sustentável

Vilma da Conceição Pinto

Diretora da Instituição Fiscal Independente do Brasil

Brasília, 11 de março de 2024

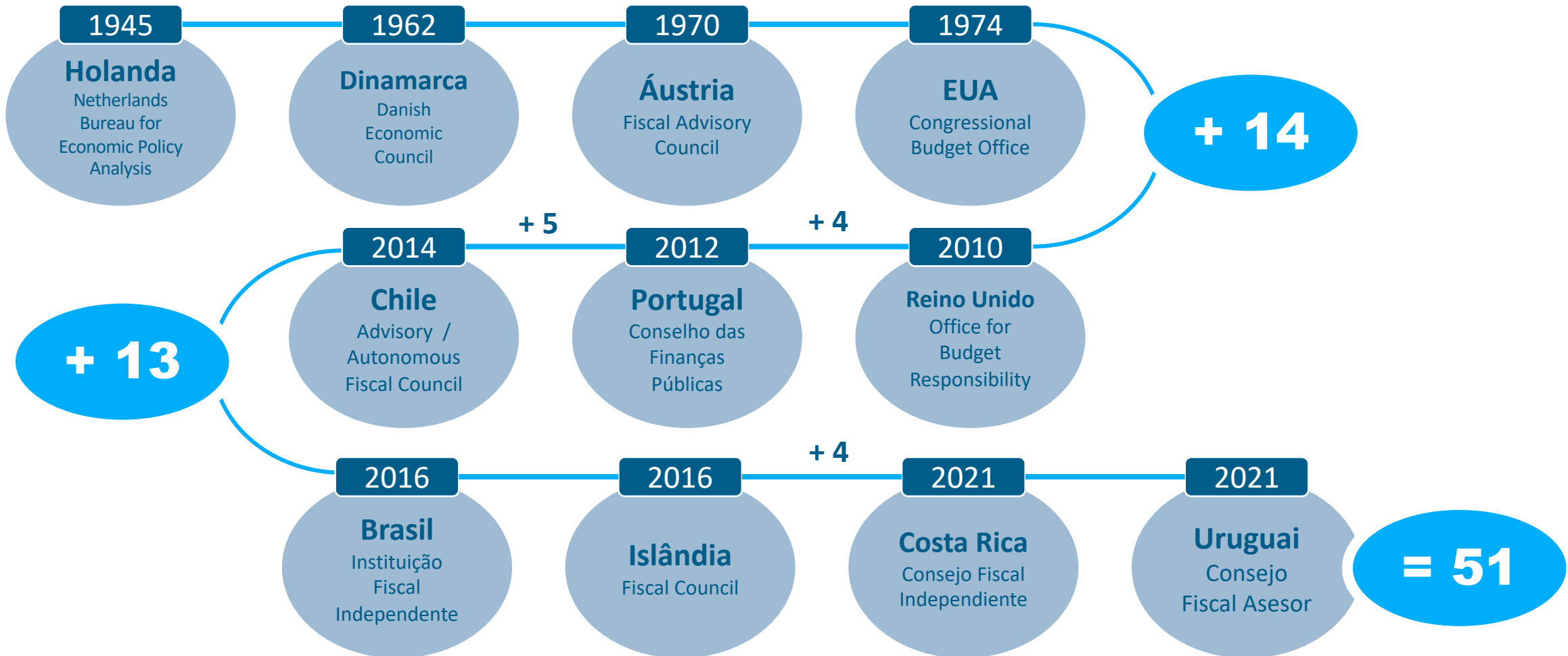
- Instituições Fiscais Independentes
- Regras Fiscais: O Regime Fiscal Sustentável
  - Origem e design atual
  - Desafios de curto prazo
  - Perspectivas de médio prazo
- Outros instrumentos de governança fiscal
  - Marco Fiscal de Médio Prazo
  - Revisão Periódica de gastos

## Conselhos Fiscais (Fiscal Councils)

- IFIs são instituições públicas com mandato para realizar **análises técnicas e apartidárias** sobre política fiscal e orçamentária com objetivo de:
  - (i) melhorar a **disciplina** fiscal;
  - (ii) promover maior **transparência** das contas públicas e
  - (iii) elevar a **qualidade** do debate público sobre a política fiscal.
  
- É uma **tendência mundial**: em resposta aos efeitos negativos da crise econômica e financeira de 2008, diversos países, particularmente os que compõem a OCDE, criaram instituições fiscais independentes (por exemplo, Canadá, Austrália e Itália).

# Instituições Fiscais Independentes no mundo

Tendência mundial, principalmente após a crise de 2008/2009. Objetivo central: Monitorar as contas públicas.



## ☐ Funções:

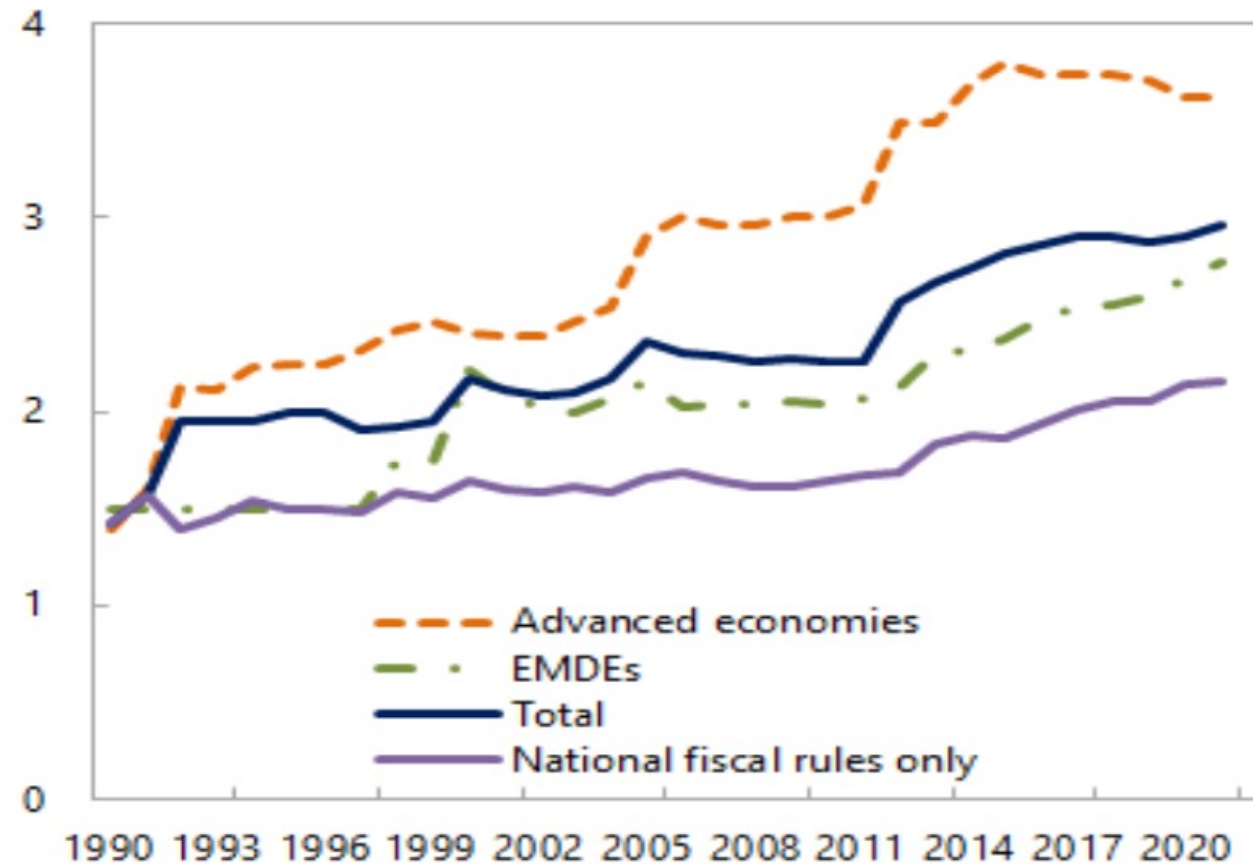
- divulgar suas **estimativas de parâmetros** e variáveis relevantes para a construção de cenários fiscais e orçamentários;
- analisar a **aderência do desempenho** de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente;
- mensurar o **impacto de eventos fiscais** relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial;
- projetar a **evolução de variáveis fiscais** determinantes para o equilíbrio de longo prazo do setor público

## Regras Fiscais: O que são e sua importância para solvência da dívida pública.

---

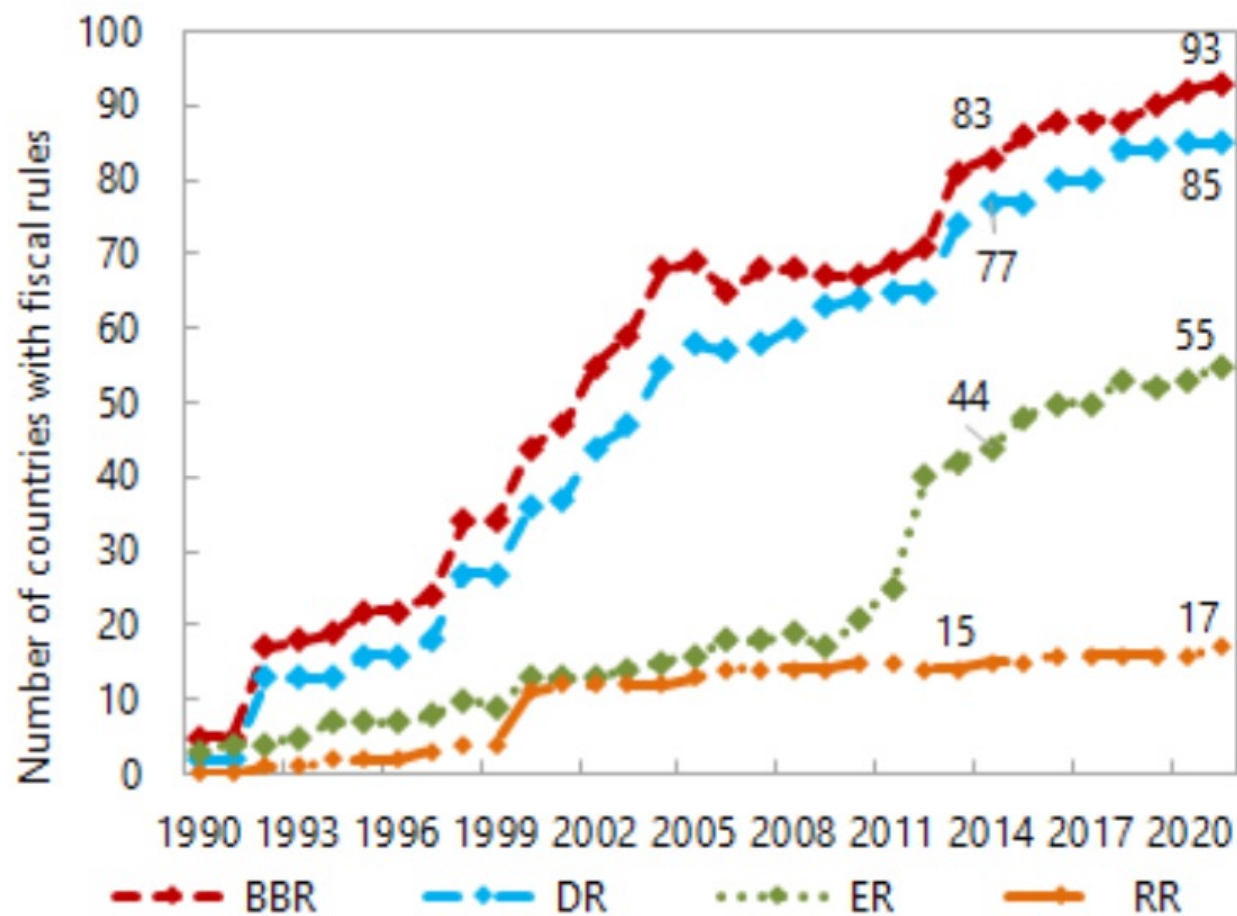
- Segundo (Gbohoui e Medas, 2020?) as regras fiscais são instrumentos criados para promover uma restrição duradoura à política fiscal.
- O objetivo vem da necessidade de proporcionar um compromisso confiável com a disciplina fiscal, reduzir o viés pró-cíclico e deficitário das contas públicas.
- As regras fiscais possuem pros e contras, que precisam ser dosadas para que seu desenho seja bem calibrado e alcance o objetivo esperado.

## Número médio de regras por país (número de regras fiscais)



## Tipos de Regras Fiscais

(Número de países com tipo específico de regra fiscal)



Um número crescente de países tem adotado alguma regra de despesa (ER - Expenditure rule).

**Note:** BBR: Budget balance rule; DR: Debt rule; ER: Expenditure rule; RR: Revenue rule.



## Regras fiscais no Brasil (tipos de regras)

Regra	Descrição	Base Legal	Abrangência	Tipo	Situação
Regra de ouro	Veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital.	CF (art. 167, III); LRF (art. 32, § 3º); e Res. SF 48/2007	Todos os entes	Resultado	Vigente
Teto de gastos	Define um limite para o montante das despesas primárias, equivalente ao limite do ano anterior corrigido pela inflação. O limite é individualizado por poder e órgão autônomo.	CF (arts. 107 a 112, ADCT)	União	Despesa	Vigente até que se aprove nova regra via LC.
Geração de despesas da Seguridade Social	Veda a criação, majoração ou extensão de benefícios ou serviços da seguridade social sem a fonte de custeio.	CF (art. 195, § 5º)	Todos os entes	Despesa	Vigente
Meta de resultado primário	Fixa anualmente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a meta de resultado primário a ser perseguida no exercício a que a lei se refere.	LRF (art. 4º, § 1º)	Todos os entes	Resultado	Vigente
Geração de despesa obrigatória	Veda a criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado sem a demonstração da origem dos recursos para seu custeio. Efeitos financeiros devem ser compensados por aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.	CF (art. 113, ADCT) e LRF (art. 17)	Todos os entes	Despesa	Vigente
Renúncia de receitas	Veda a concessão de renúncia de receita sem a demonstração de que o benefício não afetará as metas fiscais e sem medidas de compensação por aumento de receita.	CF (art. 113, ADCT) e LRF (art. 14)	Todos os entes	Receita	Vigente
Limite de despesas com pessoal	Define limites para a despesa total com pessoal em função da receita corrente líquida do ente. Os limites são fixados por esfera da federação e, em cada uma delas, por poder e órgão autônomo.	CF (art. 169) e LRF (arts. 19 e 20)	Todos os entes	Despesa	Vigente
Limite da dívida consolidada	Fixa limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Os limites são definidos pelo Senado Federal (resolução), por proposta do presidente da República.	CF (art. 52, VI); LRF (art. 30, I); e Res. SF 40/2001	Todos os entes	Dívida	União: não instituído; Demais entes: vigente

## Regras fiscais no Brasil (tipos de regras)

Regra	Descrição	Base Legal	Abrangência	Tipo	Situação
Limite da dívida mobiliária	Fixa limites globais para o montante da dívida mobiliária da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. O limite da União é definido pelo Congresso Nacional (lei), por proposta do presidente da República. Os limites dos demais entes são definidos pelo Senado Federal (resolução), por proposta do presidente da República.	CF (art. 48, XIV, e art. 52, IX); LRF (art. 30, I e II); e Res. SF 40/2001	Todos os entes	Dívida	União: não instituído; Demais entes: vigente
Limite para operações de crédito	Fixa limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Os limites são definidos pelo Senado Federal (resolução), por proposta do presidente da República.	CF (art. 52, VII); LRF (art. 30, I); Res. SF 48/2007; e Res. SF 43/2001	Todos os entes	Dívida	Vigente
Limites para concessão de garantia em operações de crédito	Fixa limites para concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno. Os limites são definidos pelo Senado Federal (resolução), por proposta do presidente da República.	CF (art. 52, VIII); LRF (art. 30, I); e Res. SF 48/2007	União	Dívida	Vigente
Inscrição de restos a pagar	Veda a titulares de poder ou órgão autônomo, nos últimos dois quadrimestres do mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no ano seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa.	LRF (art. 42)	Todos os entes	Despesa	Vigente
Rigidez orçamentária (regra dos 95%)	Estabelece acionamento de gatilhos automáticos para situações em que as despesas primárias obrigatórias fiquem acima de 95% das despesas primárias totais, considerando o previsto na Lei Orçamentária Anual.	CF (art. 109, ADCT)	União	Despesa	Vigente até que se aprove nova regra via LC.
Rigidez orçamentária (Regra dos 95% e 85%)	Estabelece a possibilidade de acionamento de gatilhos automáticos para as situações em que as despesas correntes superarem 95% das receitas correntes, podendo também ser acionado quando o percentual chegar aos 85%. O acionamento dos gatilhos poderá ser realizado pelo poder e/ou órgão autônomo em que for verificado os percentuais.	CF (art. 167-A)	Estados e municípios	Despesa	Vigente

## Regras Fiscais: O uso das cláusulas de escape.

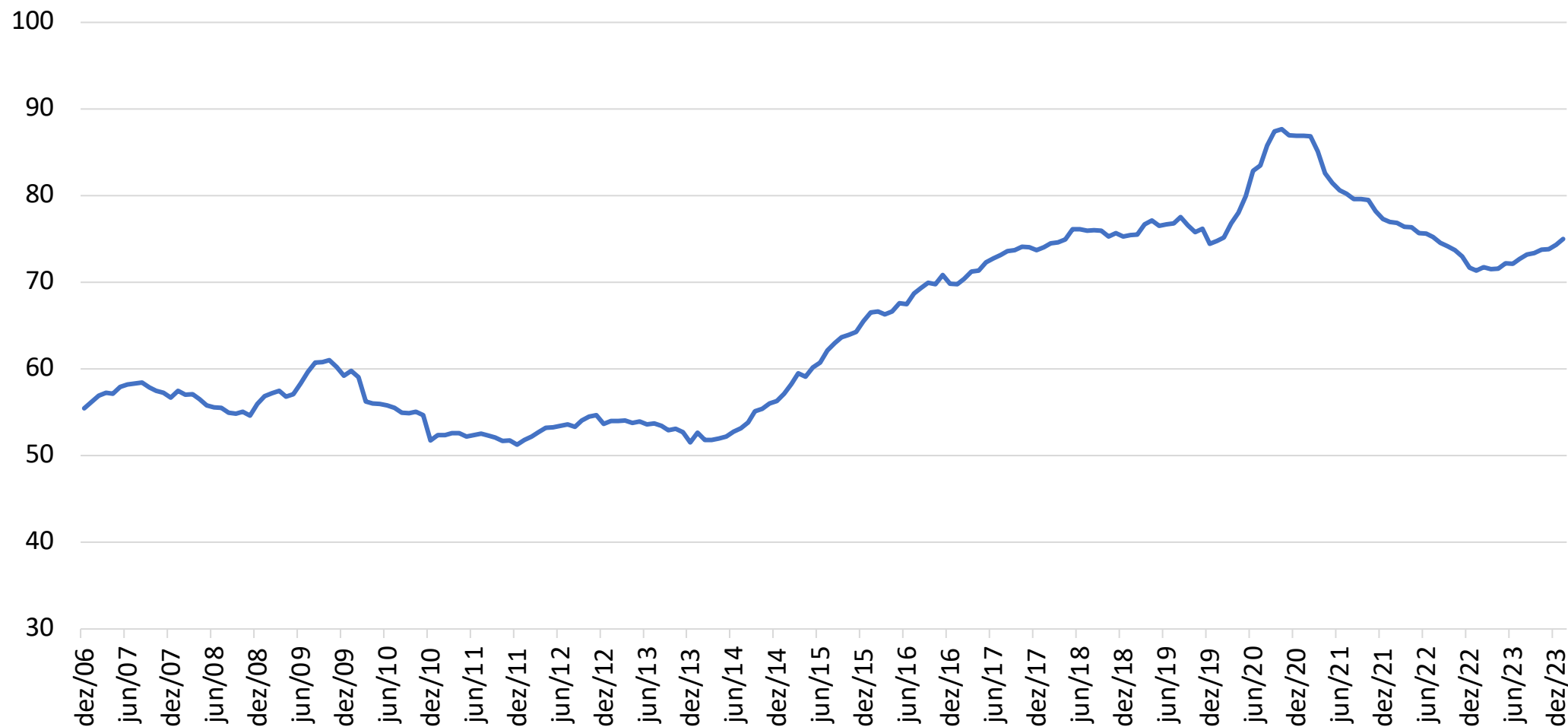
---

- Muitas regras possuem cláusulas de escape. A pandemia de covid-19 representou um teste para o uso desse mecanismo previsto nas regras fiscais.

Segundo (Gbohoui e Medas, 2020?) ao propor o uso da cláusula de escape é preferível explicar:

- i) as razões para acionar a cláusula,
- ii) por que essas razões estão alinhadas com os gatilhos predefinidos na legislação,
- iii) o período de suspensão da regra e
- iv) o ajuste a ser aplicado para retomar as regras.

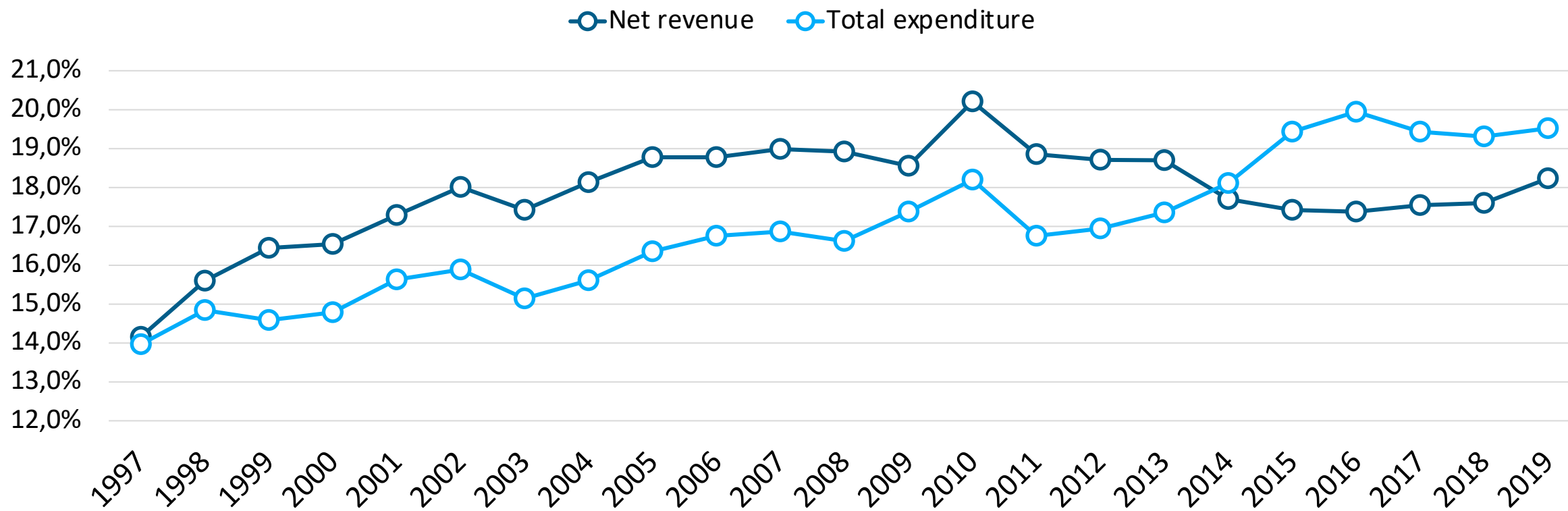
Dívida bruta do Gov. Geral (% do PIB)



# Situação fiscal antes da pandemia de Covid-19

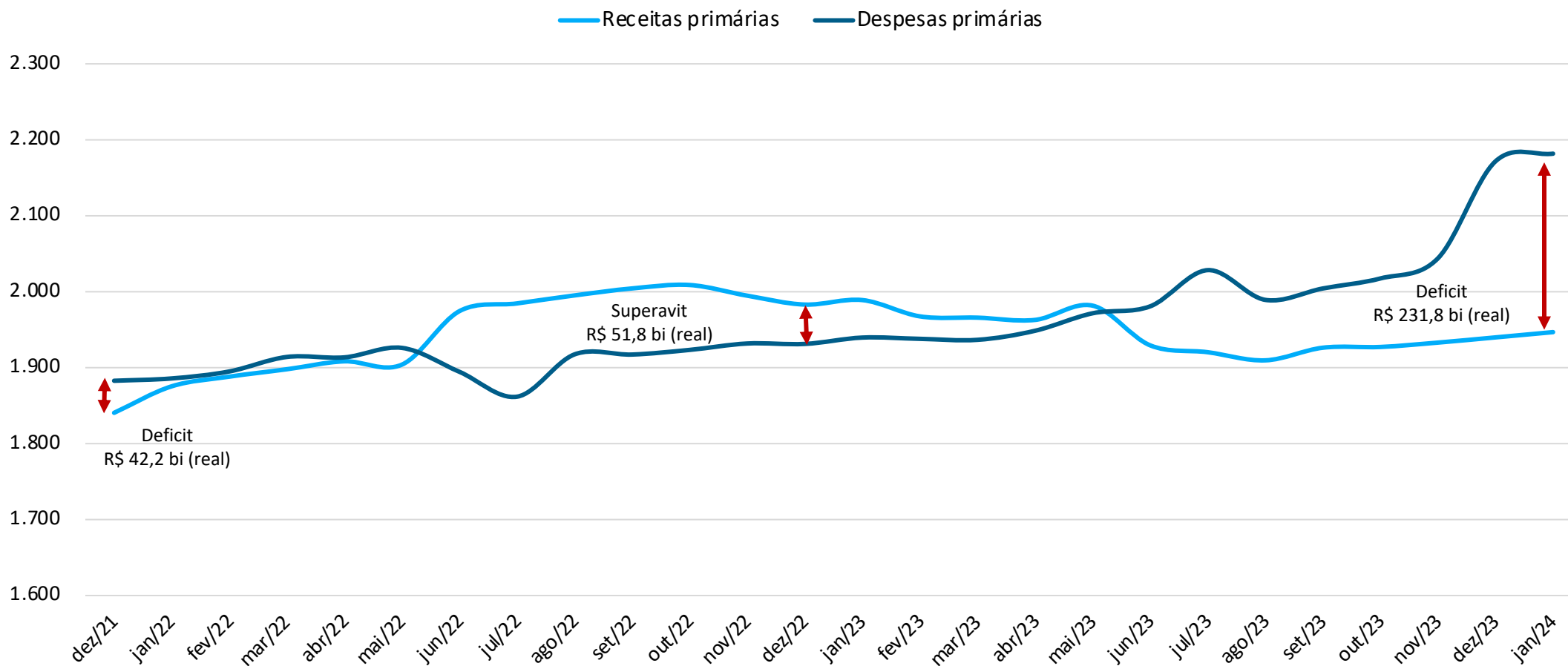
- Perda de dinamismo das receitas primárias a partir de 2011.
- Despesas primárias mantém tendência histórica de crescimento, com mudanças a partir de 2016.

### Resultado primário do Governo Central (1997-2019, em % do PIB)



Cenário atual é caracterizado por uma redução acentuada das receitas primárias e aumento das despesas primárias

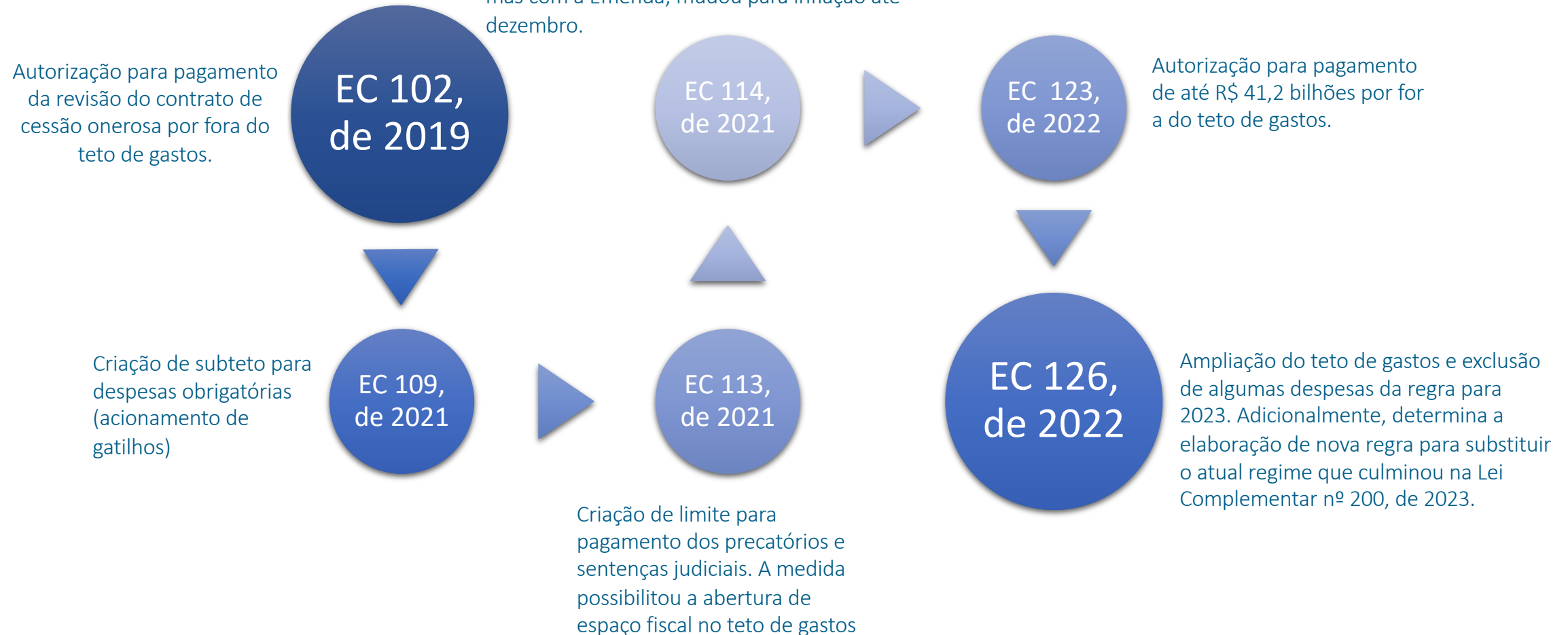
## Receitas e despesas primárias da União R\$ bilhões a preços de jan/24, acumulado em 12 meses



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

## Entendendo a transição de regime fiscal

Mudanças no indexador que corrige o teto de gastos. Antes era usada a Inflação até junho, mas com a Emenda, mudou para inflação até dezembro.



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](#).

Questão: Como criar uma regra fiscal que equilibre as contas públicas e não reduza as despesas recém aumentadas pela EC da Transição?

Abre-se o debate em torno das fontes de financiamento do orçamento!

---



# Decompondo o primário: Restrições fiscais 2023 x 2024

Metas para resultado primário é mais restritiva em 2024.

	2023		2024	
	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB
<b>Resultado primário (Cenário Governo)</b>	<b>-264,5</b>	<b>-2,4</b>	<b>2,8</b>	<b>0,0</b>
Centro da meta	-65,9	-0,6	0,0	0,0
Abatimento da meta	241,3	2,2	n.a	n.a.
Intervalo inferior de tolerância	n.a.	n.a.	-28,6	-0,3
Espaço Fiscal / Recursos condicionados	42,6	0,4	-168,5	-1,5
<b>Despesa primária (Cenário Governo)</b>	<b>1.912,6</b>	<b>17,6</b>	<b>2.093,0</b>	<b>18,3</b>
Limite de despesa	1.945,3	17,9	2.060,6	18,0
Excesso Executivo (Condicionantes)	26,5	0,2	-32,4	-0,3
Excesso outros poderes	6,1	0,1	0,0	0,0

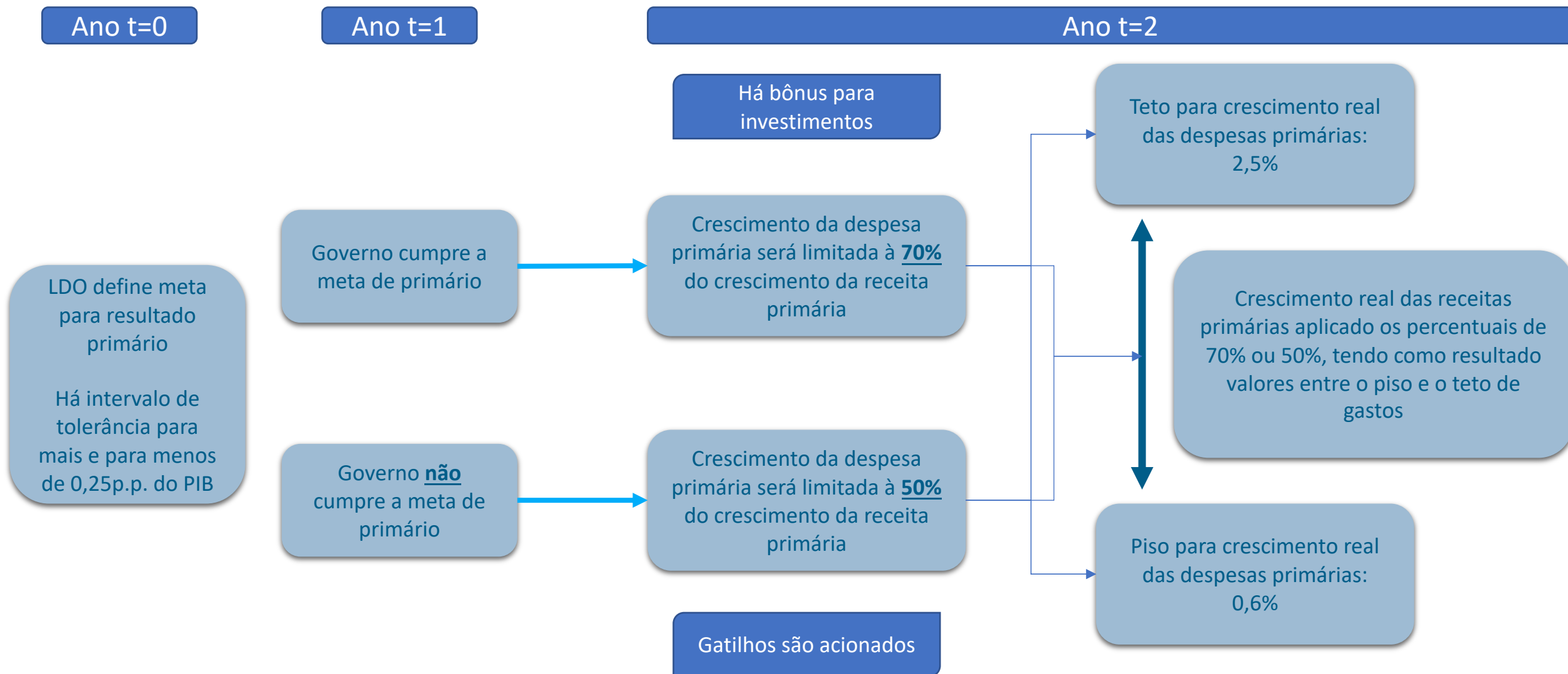
# Decompondo o primário: Receitas primárias da União

Cenário para 2024 se mostra muito incerto, seja em função de medidas ainda não aprovadas, seja em função do possível risco da arrecadação vir abaixo do estimado com as medidas, seja em função do risco de frustração das premissas que embasaram a construção do orçamento.

Medida	Tributo	Impacto considerado pelo Poder Executivo (R\$ bilhões)	Impacto considerado pela IFI - cenário base (R\$ bilhões)
<b>Medidas legislativas explicitadas no PLOA 2024 e convertidas em lei [1+2]</b>		<b>168,5</b>	<b>81,0</b>
<b>Receita administrada pela RFB [1]</b>		<b>167,6</b>	<b>80,1</b>
Subvenções para investimento	IRPJ, CSLL, PIS/Cofins	35,3	7,6
Aposta de quota fixa	IR, outras receitas administradas	0,7	0,7
Novo regime de tributação simplificada (RTS)	Imposto sobre Importação	2,9	2,9
Fundos fechados - estoque e fluxo	IR	13,3	24,6
Tributação de ativos financeiros no exterior de PF's (offshores)	IR	7,0	7,0
Alteração na apuração dos juros sobre o capital próprio	IRPJ, CSLL	10,4	5,0
Recuperação de créditos no Carf	IR, CSLL, PIS/Cofins, IPI, contrib prev, outros	97,9	32,3
<b>Receitas administradas por outros órgãos [2]</b>		<b>0,9</b>	<b>0,9</b>
Taxas de loteria de apostas por quota fixa	Taxas de controle e fiscalização	0,9	0,9

# Decompondo o primário: Regime Fiscal Sustentável

Linhas gerais referente ao Regime Fiscal Sustentável previsto na Lei Complementar nº 200, de 2023.



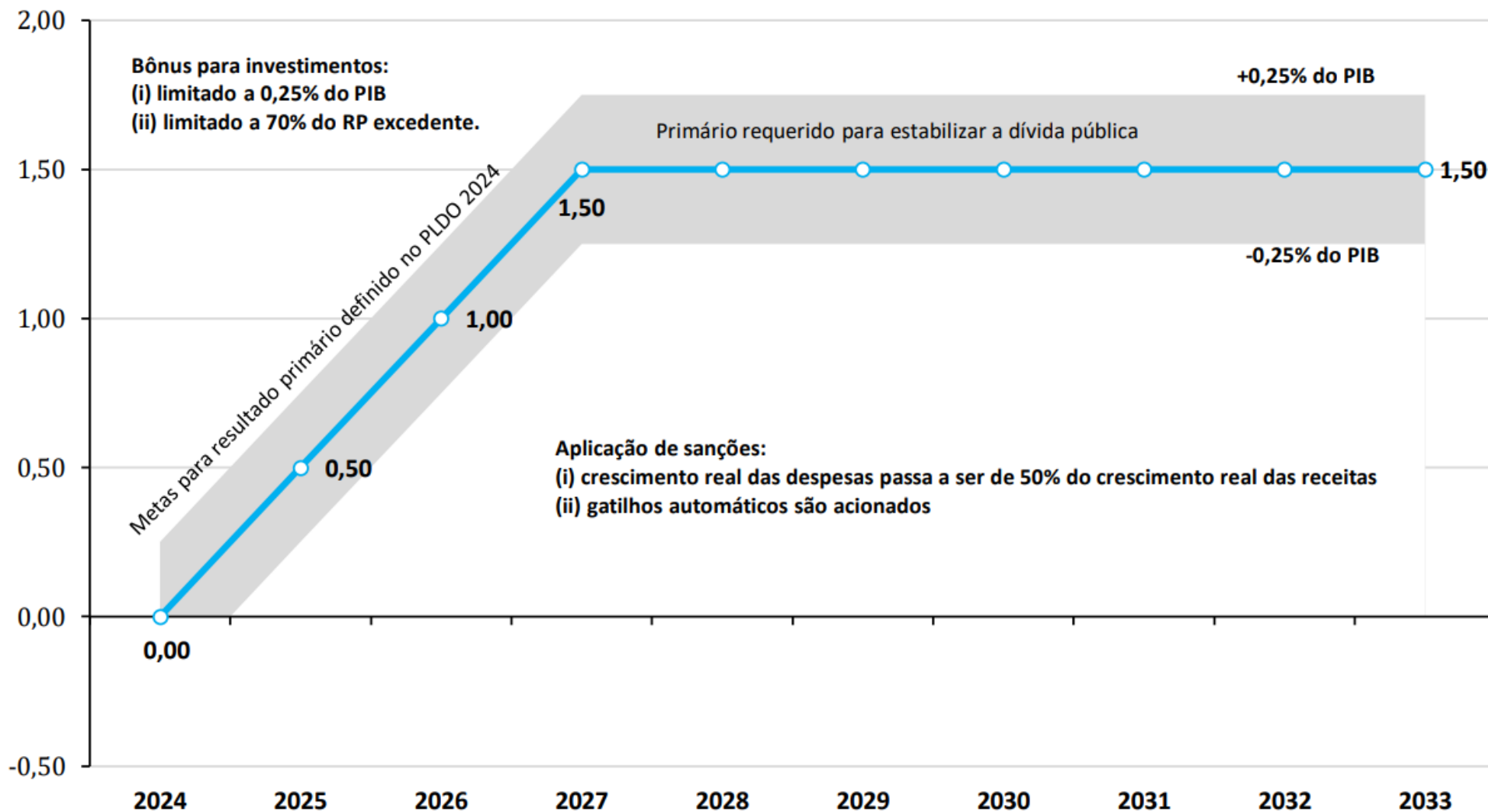
# Qual o tamanho do ajuste fiscal que precisa ser feito?

Combinação entre crescimento econômico e juros reais ( $r-g$ ) determinam o tamanho do resultado primário necessário para a sustentabilidade da dívida pública.

Primário necessário para manter a dívida estável em 74,3% do PIB no médio prazo

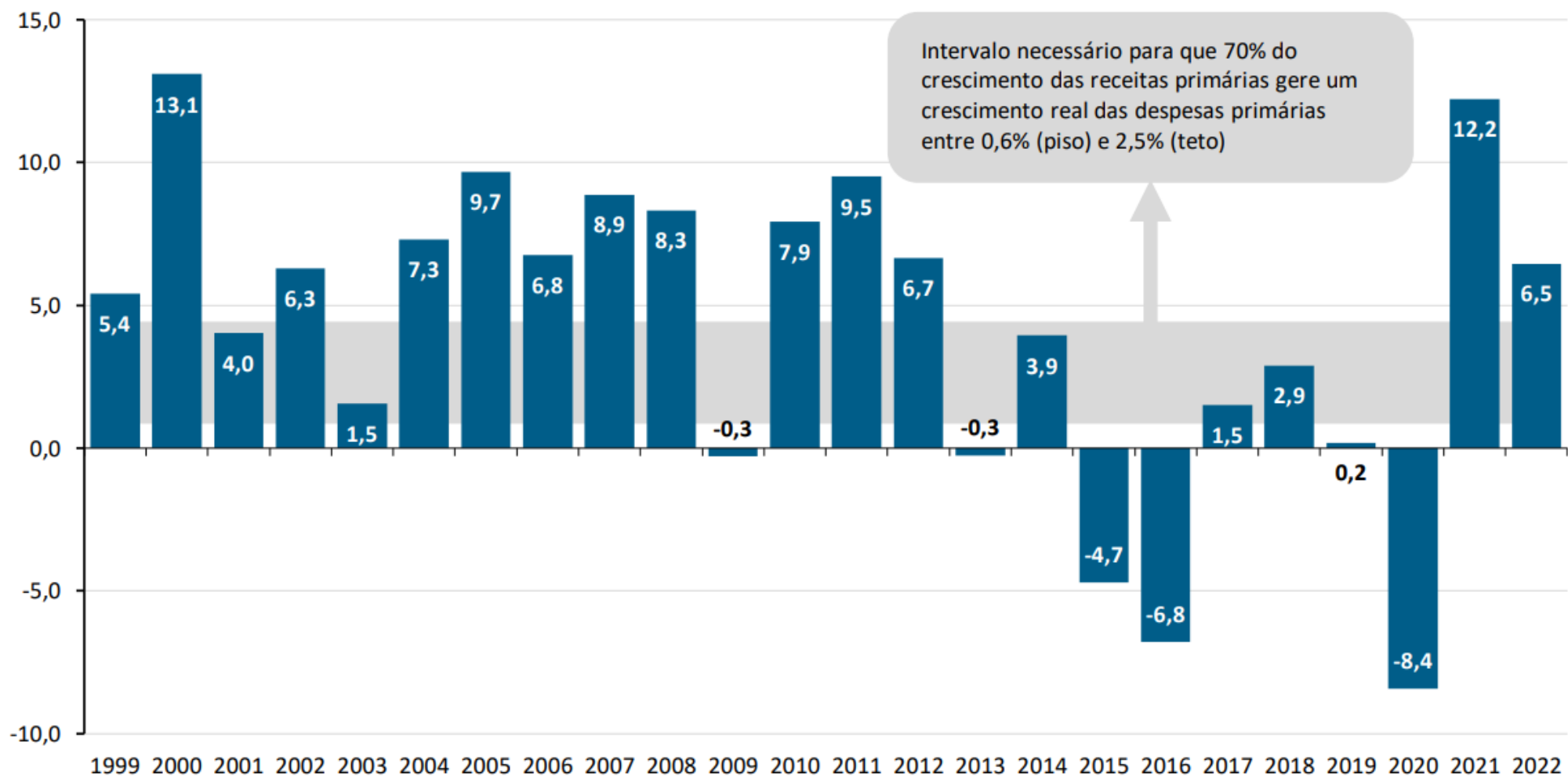
DBGG em t		Juros reais implícitos da DBGG							
		0,5%	1,0%	2,0%	3,5%	4,1%	4,5%	5,0%	5,5%
PIB real (% a.a.)	74,30%	0,0%	0,4%	1,1%	2,2%	2,7%	3,0%	3,3%	3,7%
	0,5%	-0,4%	0,0%	0,7%	1,8%	2,3%	2,6%	2,9%	3,3%
	1,0%	-0,7%	-0,4%	0,4%	1,5%	1,9%	2,2%	2,6%	2,9%
	1,5%	-1,1%	-0,7%	0,0%	1,1%	1,5%	1,8%	2,2%	2,6%
	2,0%	-1,5%	-1,1%	-0,4%	0,7%	1,2%	1,5%	1,8%	2,2%
	2,5%	-1,8%	-1,4%	-0,7%	0,4%	0,8%	1,1%	1,4%	1,8%
	3,0%	-2,2%	-1,8%	-1,1%	0,0%	0,4%	0,7%	1,1%	1,4%

## METAS PARA RESULTADO PRIMÁRIO (RP) COM INTERVALO DE TOLERÂNCIA (EM % DO PIB)



Fonte: PLN 4, de 2023 (PLDO de 2024), PLP 93, de 2023 e IFI. Elaboração: IFI.

## TAXA DE CRESCIMENTO REAL DAS RECEITAS PRIMÁRIAS SUJEITAS À REGRA



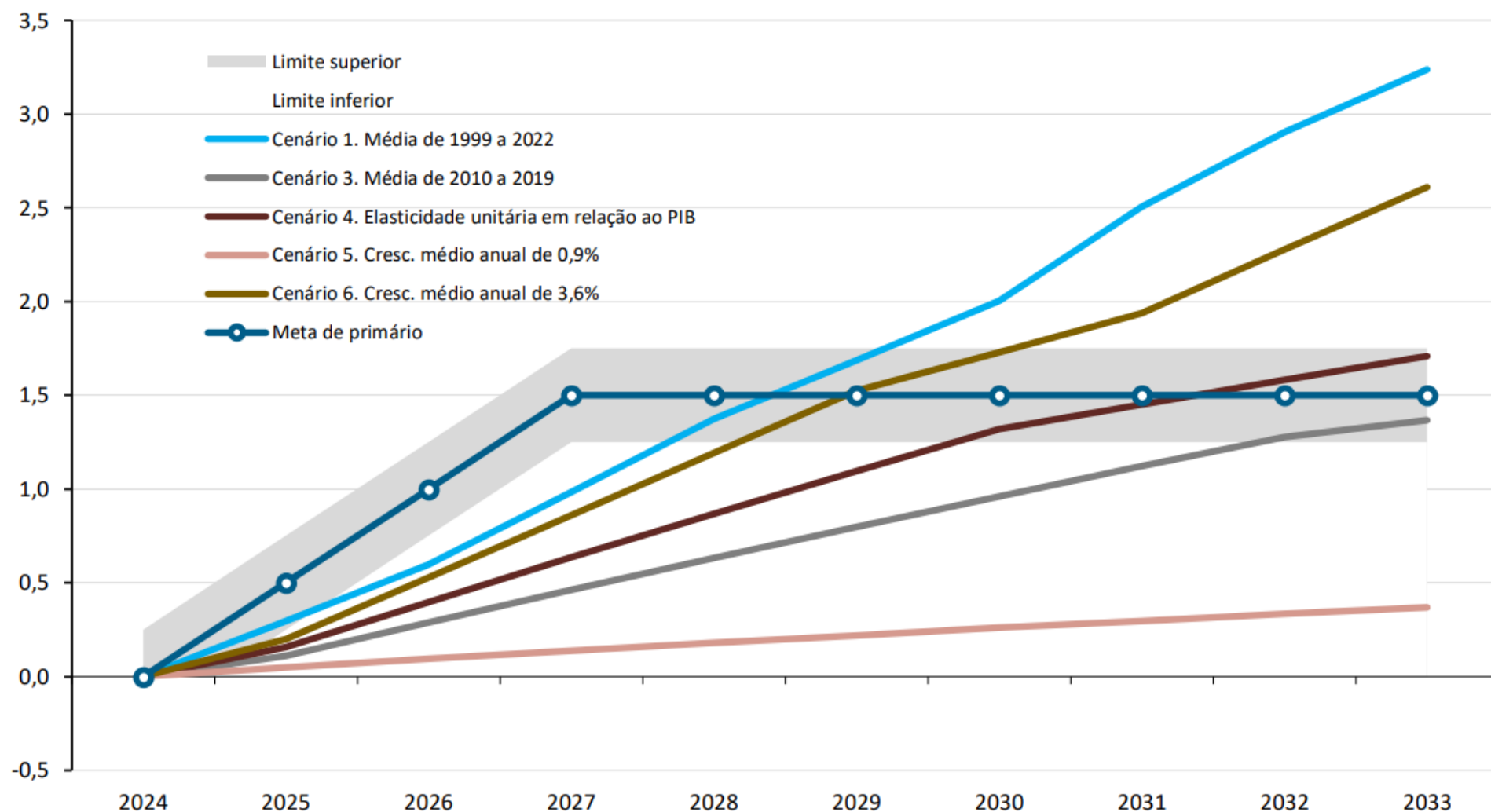
Fonte: IBGE, Tesouro Nacional. Elaboração: IFI. \*Exclui operações com ativos, como capitalização da Petrobrás e fundo soberano.

## CENÁRIOS PARA RESULTADO PRIMÁRIO: NOVO ARCABOUÇO FISCAL

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	média 25-33
Cenário 1. Média de 1999 a 2022	0,0	0,3	0,6	1,0	1,4	1,7	2,0	2,3	2,7	3,0	1,7
Cenário 2. Média de 2000 a 2009	0,0	0,7	1,5	2,3	3,1	4,0	4,8	5,8	6,7	7,7	4,1
Cenário 3. Média de 2010 a 2019	0,0	0,1	0,3	0,5	0,6	0,8	1,0	1,1	1,3	1,4	0,8
Cenário 4. Elasticidade unitária em relação ao PIB	0,0	0,2	0,4	0,6	0,9	1,1	1,3	1,5	1,6	1,7	1,0
Cenário 5. Cresc. médio anual de 0,9%	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,2
Cenário 6. Cresc. médio anual de 3,6%	0,0	0,2	0,5	0,9	1,2	1,5	1,7	1,9	2,1	2,4	1,4
<b>Centro da meta de primário (% do PIB)</b>	<b>0,0</b>	<b>0,5</b>	<b>1,0</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,3</b>

Fonte: IFI.

## CENÁRIOS PARA RESULTADO PRIMÁRIO: NOVO ARCABOUÇO FISCAL

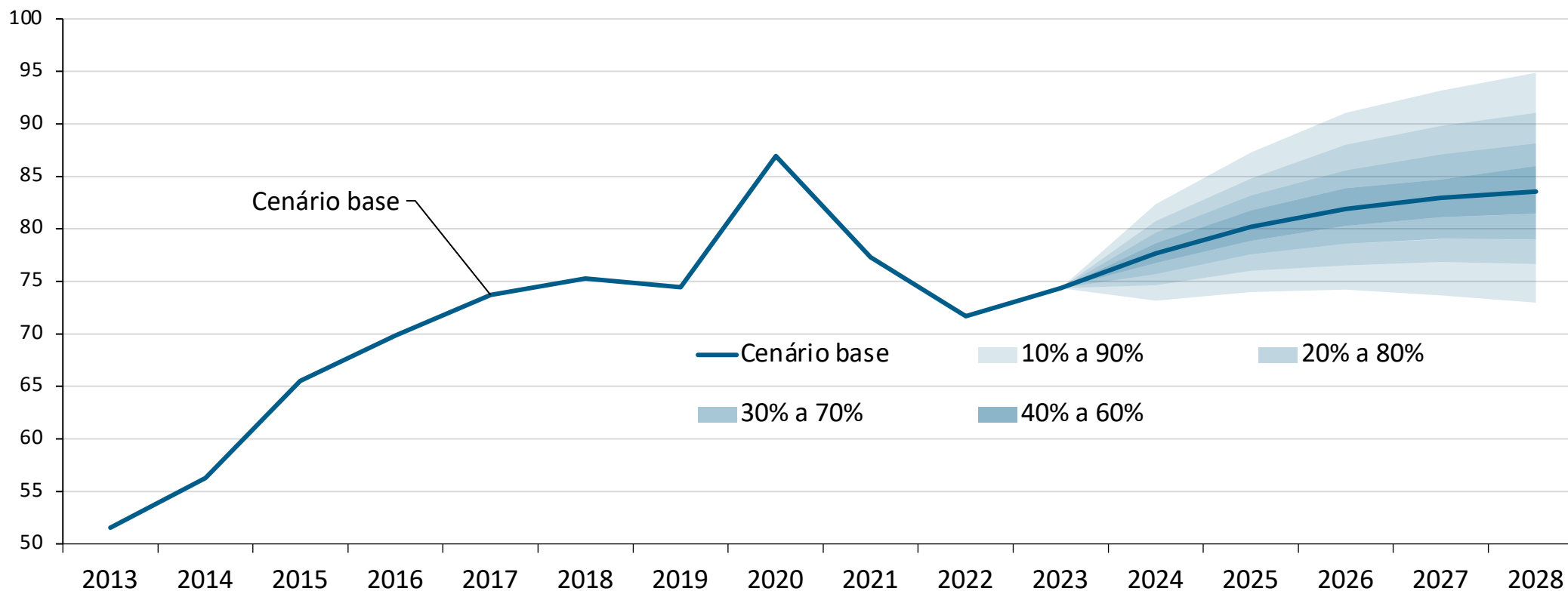


Fonte: PLDO, IBGE, STN e IFI. Elaboração: IFI.



Probabilidade de a DBGG superar 90% do PIB até 2027 foi estimada em 29,1%.  
É pouco provável que DBGG siga em queda nos próximos anos.

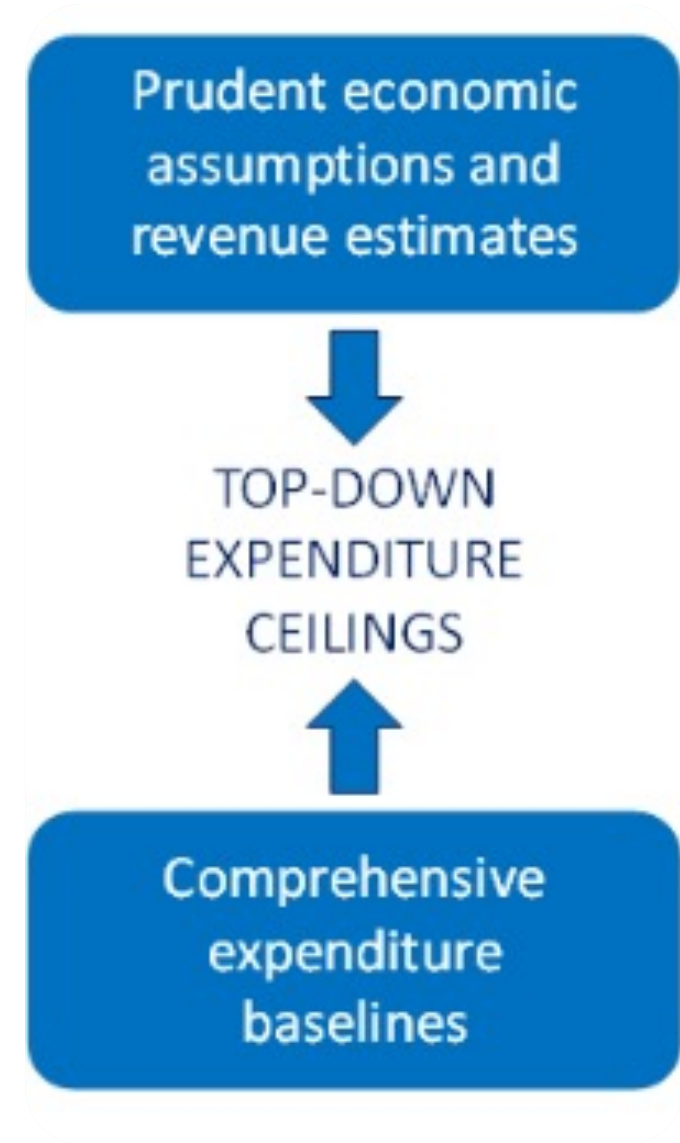
## CENÁRIO BASE E CENÁRIOS ESTOCÁSTICOS (FAN CHART) PARA A DBGG (% PIB)



Fonte: IFI.

Gestão orçamentária plurianual:  
medium term expenditure framework  
(MTEF)

"MTEFs adotam uma abordagem estratégica e prospectiva para estabelecer prioridades e alocar recursos, o que permite que o nível e a composição dos gastos públicos sejam determinados à luz das necessidades emergentes." (Banco Mundial, 2013)



- Cenários rolantes:
  - i) parâmetros macrofiscais (PIB, inflação, receitas, despesas, dívida);
  - ii) prioridades de governo;
  - iii) despesas orçamentárias, com foco em resultados.
- Distinção clara: programas em andamento (baseline) e novas propostas
- Mecanismos para articulação e pactuação do marco fiscal com as prioridades do governo e com demandas
- Etapas centralizada (top-down) e descentralizada (bottom-up)

## **Argumentos favoráveis à implementação do MTEF**

- planejamento fiscal mais amplo
- conexão entre orçamento e planos de governo
- uso mais estratégico dos gastos públicos
- maior previsibilidade e estabilidade das finanças públicas
- conexão entre investimentos e gastos correntes
- contribui para responsabilidade fiscal e transparência
- maior eficiência do gasto

## **Riscos a serem observados e controlados:**

- superestimação de recursos (restrições fiscais pouco efetivas)
- projeções vistas como “direito adquirido”
- regras institucionais e legais inadequadas

## Elementos presentes:

- cenários fiscais rolantes (LDO, para três anos)
- detalhamento de receitas e despesas (para um ano, na LOA)
- etapas top-down e botton-up (apesar do foco anual, LOA)

## Elementos ausentes:

- prioridades claramente definidas
- tetos setoriais para o médio prazo
- distinção clara entre programas em andamento e novos
- instâncias decisórias que permitam pactuação
- prestação de contas das divergências entre realizado e projetado
- restrição fiscal forte na elaboração do orçamento

- Literatura internacional em torno das regras fiscais demonstram que uma boa regra fiscal deve combinar simplicidade, flexibilidade e aplicabilidade.
- O Regime Fiscal Sustentável, instituído pela LC 200, de 2023, é mais flexível que a regra anterior (EC 95, de 2016), no entanto, muito complexa e com problemas relacionados a sua aplicabilidade no curto prazo.
- Os dados recentes e os números do orçamento de 2024 explicitam o tamanho do desafio a ser enfrentado pelo governo no primeiro ano de vigência do regime fiscal sustentável.
- O sucesso do Regime Fiscal Sustentável dependerá de outros pilares para a melhoria da governança fiscal no país.

# Obrigada!

Vilma da Conceição Pinto

[vilma.pinto@senado.leg.br](mailto:vilma.pinto@senado.leg.br)

<https://linktr.ee/ifibrasil>