

**Quais os efeitos do
novo arcabouço fiscal
sobre a trajetória de
gastos públicos? Uma
análise preliminar**

**Pedro Romero Marques,
Clara Zanon Brenck, Laura
Carvalho, Lucca Henrique
Gustafson Rodrigues &
João Pedro de Freitas
Gomes**

[REDACTED]

A presente nota oferece uma discussão preliminar dos efeitos que o Novo Arcabouço Fiscal (NAF), divulgado pelo Governo Lula em 30 de março de 2023, pode produzir sobre a trajetória das despesas públicas brasileiras. São apresentados contrafactuais que procuram avaliar que efeitos a adoção do NAF teria produzido desde 2001, em diferentes cenários. Além disso, são apresentadas algumas projeções da trajetória dos gastos públicos para os próximos anos sob vigência do NAF. As simulações contrafactuais indicam um avanço em relação ao atual Teto de Gastos. Destacam, por exemplo, o potencial anticíclico do NAF, mas mostram que as despesas seriam reduzidas como proporção do PIB em comparação com a série histórica original. Ademais, apontam para uma mudança de composição das despesas, favorecendo os investimentos públicos em relação às despesas correntes. Projeções para 2030 também sugerem a queda das despesas como proporção do PIB em cenários otimista e pessimista de crescimento econômico, o que pode prejudicar a atuação do Estado em áreas como saúde, educação e proteção social. Entretanto, medidas capazes de gerar aumento da arrecadação podem compensar esse efeito, permitindo recuperar o investimento público e estabilizar a razão entre gasto e PIB nos próximos anos. No caso do atual Teto de gastos, um aumento de receitas apenas se converteria em maior resultado primário, sem abrir qualquer espaço para a recuperação de investimentos.

[REDACTED]

Marques, Pedro Romero; Brenck, Clara Zanon; Carvalho, Laura; Rodrigues, Lucca Henrique Gustafson; Gomes, João Pedro de Freitas. Quais os efeitos do novo arcabouço fiscal sobre a trajetória de gastos públicos? Uma análise preliminar (Nota n° 036). MADE/USP.

made.feausp@gmail.com

Os autores agradecem ao Fundo de Apoio ao Trabalho Digno - Labora pelo apoio, e à edição de Maria Fernanda Sikorski.

APRESENTAÇÃO

A presente nota oferece uma discussão preliminar dos efeitos que o Novo Arcabouço Fiscal (NAF), divulgado pelo Governo Lula em 30 de março de 2023, pode produzir sobre a trajetória das despesas públicas brasileiras, identificando os novos condicionantes da política fiscal daqui pra frente. A análise é baseada em construção de contrafactuais, tanto no sentido de avaliar que efeitos a adoção do NAF teria produzido a partir de 2001 em diferentes cenários (banda de gasto original e uma sugestão alternativa), quanto no sentido de apontar previsões de trajetória para os próximos anos. Reconhece-se os limites desses exercícios, que são fundamentados em premissas apresentadas em seção deste texto. Ainda assim, os resultados obtidos servem como ponto de partida para uma avaliação crítica do NAF, de forma a propor melhorias e adequações durante o período de discussão no Congresso Nacional.

De forma geral, é possível adiantar que o NAF representa um avanço consistente em relação ao Teto de Gastos, permitindo o crescimento real das despesas primárias. Seu desenho corrige em parte o caráter pró-cíclico das metas de resultado primário, assegurando o crescimento das despesas mesmo quando há queda na arrecadação. De acordo com a simulação realizada, esse fator teria mudado consistentemente o resultado da política fiscal durante a crise econômica que ocorreu durante os governos Dilma 2 e Temer, impedindo uma queda brusca nas despesas. Entretanto, os gastos teriam sido substancialmente contidos durante os governos Lula 1 e Lula 2. Isso se deve principalmente aos limites inferior (0,6%) e superior (2,5%) da banda que determina o crescimento anual dos gastos primários, ainda que também esteja relacionado à vinculação às receitas, que impedem que o crescimento das despesas ultrapasse 70% do crescimento da arrecadação. O problema é que a depender do desempenho da economia, o Novo Arcabouço pode implicar em uma redução significativa dos gastos como proporção do PIB. Isso se verifica para as projeções a partir de 2023 em alguns dos cenários construídos. No entanto, como o NAF prevê um mecanismo de utilização de excessos de superávit primário para investimentos públicos, um aumento da arrecadação obtido por meio de medidas como as propostas pelo Ministro Fernando Haddad pode se converter em aumento de investimentos, ao contrário do que ocorria com o atual teto de gastos. Nossa simulação mostra que, caso este eventual excesso em relação à meta de resultado primário seja efetivamente transformado em investimentos, há uma tendência significativa de alteração na composição do gasto total (priorizando investimento público frente a outras despesas).

Na seção a seguir, propõe-se uma breve apresentação do NAF. Em seguida, são apresentadas a metodologia e as premissas utilizadas nas simulações. Por fim, tem-se a apresentação dos resultados e são apresentadas algumas conclusões e ponderações.

NOVO ARCABOUÇO FISCAL

O documento disponibilizado pelo Ministério da Fazenda¹ indica que o NAF é composto de uma combinação entre uma regra de gasto e uma meta de resultado primário, além de uma vinculação às receitas. O NAF tem as seguintes características:

- Regra de primário com bandas: a meta de primário agora não será determinada por um valor único, mas por um intervalo de +0,25% e -0,25% do valor referência em proporção do PIB. Para 2023, a meta de primário é um déficit de -0,5%. Portanto, o compromisso de primário é cumprido se o resultado auferido estiver entre -0,25% e -0,75% do PIB.
- Regra de receitas: o crescimento das despesas primárias² ficará condicionado ao crescimento das receitas no período anterior. O desenho é: se a meta de primário for cumprida, o crescimento dos gastos será de 70% do crescimento das receitas³. Caso contrário, o crescimento máximo das despesas será de 50% do crescimento das receitas.
- Regra de gastos: o governo elaborou um mecanismo anticíclico para evitar quedas ou crescimentos muito grandes caso as receitas variem muito. Dessa forma, para além da restrição inicial advinda da arrecadação, estabeleceu-se um intervalo que condiciona a taxa de crescimento das despesas. O crescimento mínimo real das despesas será de 0,6% e o máximo de 2,5%.
- Além disso, o NAF estabelece novos parâmetros para assegurar o investimento público no orçamento. Primeiro, cria-se um piso para investimentos dentro do limite da regra de gastos. Segundo, permite que, se o resultado primário do governo seja maior que o limite superior da banda de primário, o excedente seja utilizado para realização de investimentos no ano seguinte.

METODOLOGIA E PREMISSAS AUXILIARES ÀS SIMULAÇÕES

1. Para os cenários contrafactuais, aplicou-se o novo arcabouço fiscal a partir do primeiro ano da série em questão. Para os cenários de projeção, o novo arcabouço fiscal passa a valer a partir de 2023.
2. No exercício contrafactual, considera-se a banda de crescimento real das despesas propostas pelo NAF e um cenário alternativo, com um aumento dos limites inferiores e superiores da banda (crescimento mínimo real das despesas de 1% e máximo de 4%).

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2023/arcabouco-fiscal-e-crivel-transparente-e-foca-no-principal-que-sao-as-demandas-sociais-defende-tebet/apresentacao-arcabouco-fiscal.pdf/view>

² As despesas primárias excluem o FUNDEB e o piso da enfermagem.

³ O crescimento das receitas será calculado a partir das receitas acumuladas em 12 meses no momento da elaboração da LDO, de modo que não se baseará em projeções futuras.

3. Como previsto pelo NAF, o FUNDEB é excluído das despesas sujeitas à regra de ajuste.
4. A base de cálculo para o crescimento dos gastos é a taxa de crescimento das receitas entre julho e junho, considerando os anos anteriores. Ex.: as despesas de 2023 são reajustadas com base na taxa de crescimento das receitas entre julho de 2021 e junho de 2022.
5. O investimento público é considerado a partir de três categorias:
 - a. “Piso do investimento”, que é constituinte das despesas sujeitas à regra de gasto. Nas simulações, ele aparece discriminado separadamente das outras despesas primárias, mas é contabilizado para cálculo da taxa de crescimento das despesas primárias totais. O piso do investimento é constante no valor de R\$ 71 bilhões, conforme previsto na LDO de 2023.
 - b. “investimento além do piso”, que é constituinte das despesas sujeitas à regra de gasto e decorre das escolhas orçamentárias do governo. Nas simulações, ele encontra-se incluído nas outras despesas primárias. Essa categoria precisa ser considerada por causa da determinação do piso do investimento.
 - c. “potencial máximo de investimento do excedente primário”, que é o valor que pode vir a ser investido caso as metas de resultado primário sejam atingidas com folga. Esse valor é considerado no período seguinte (o excedente primário de 2023 é utilizado em 2024). Além disso, este valor não está sujeito à regra de gastos.
6. O PIB e receitas consideradas são aqueles efetivamente observados e não variam. No caso das projeções, utilizou-se a taxa de crescimento do PIB estimado pela SPE até 2027⁴. Após isso, as taxas foram repetidas (tx de cresc. PIB de 2028 = tx cresc. PIB de 2023, e assim por diante). Para o cálculo das receitas, utilizou-se a elasticidade das receitas em relação ao PIB calculada em Sanches (2020)⁵.
7. A simulação não considera o efeito das alterações no gasto público sobre o PIB e sobre as receitas. Nesse caso, se as despesas primárias se reduzem em comparação à série histórica, um eventual impacto negativo sobre o crescimento do PIB e das receitas não é levado em conta. O resultado obtido pela simulação, portanto, pode vir a superestimar o excesso de resultado primário e, portanto, o potencial máximo de investimento do excedente primário.
8. Nas projeções considera-se também cenários alternativos. A projeção otimista considera um crescimento real do PIB de 1 ponto percentual a mais do que o estimado, enquanto a pessimista considera

um crescimento real do PIB de 1 ponto percentual a menos do estimado. Foi construído também um cenário alternativo, com o aumento na arrecadação de R\$150 bilhões de reais a partir de 2024. Esse valor é incluído nas receitas primárias para todos os anos até 2030, levando em consideração as medidas já anunciadas pelo governo.⁶

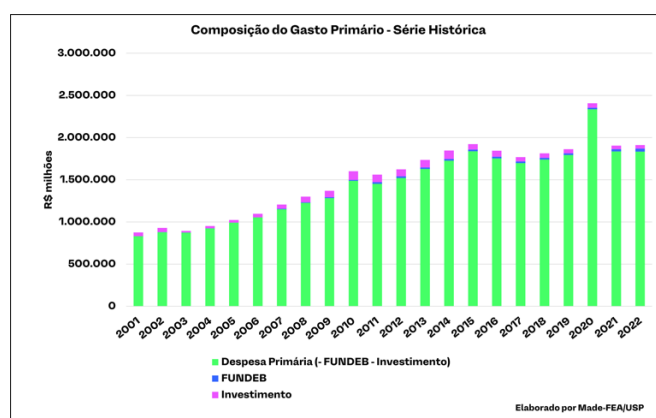
9. Todas as séries foram deflacionadas para valores constantes de dezembro de 2022.

RESULTADOS

Separamos os resultados de nosso estudo em quatro exercícios comparativos. Para a simulação contrafactual, com a suposição de implementação da regra em 2001, apresentamos os resultados para a composição dos gastos primários (comparação 1), a taxa de crescimento média do gasto por governo (comparação 2), e a trajetória do gasto primário como proporção do PIB (comparação 3). A comparação 4 resume os resultados da trajetória de despesa primária como proporção do PIB para as projeções até 2030, com a regra sendo implementada em 2023.

COMPARAÇÃO 1 – COMPOSIÇÃO DOS GASTOS PRIMÁRIOS – COMPARAÇÃO COM NOVA REGRA E SEM NOVA REGRA DESDE 2001

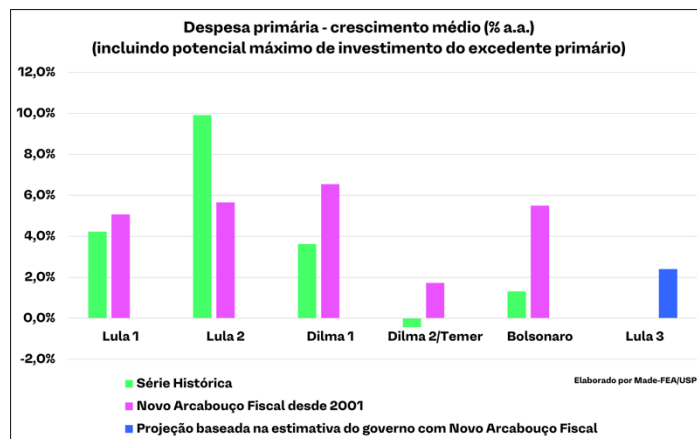
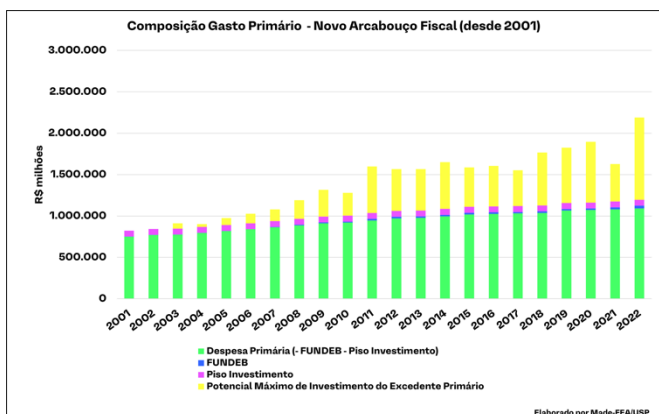
Nesta primeira comparação observamos a alteração na composição do gasto primário. No cenário contrafactual, em que o NAF tem início em 2001, a despesa primária excluindo FUNDEB e o piso do investimento, fica em patamar consideravelmente menor do que o observado na série histórica. Contudo, garante-se espaço significativo para potenciais investimentos. Quando considerados os potenciais investimentos originários do excesso de primário em seu valor máximo, a regra parece incentivar uma mudança de composição dos gastos primários, favorecendo o investimento público em detrimento de outras despesas.



⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-contenidos/publicacoes/conjuntura-economica/boletim-macrofiscal/2023/boletim-macrofiscal-marco-2023vf.pdf>

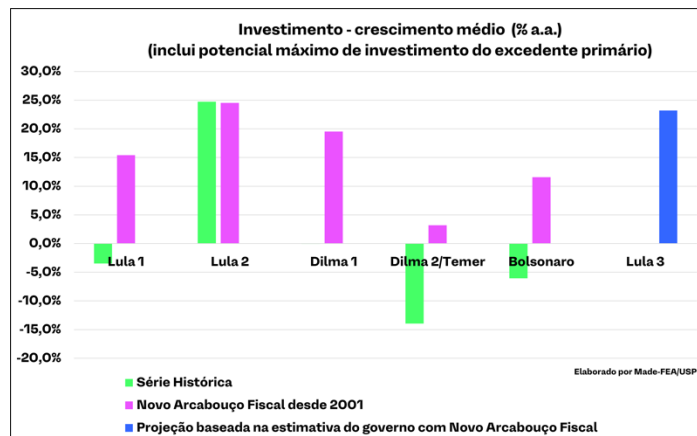
⁵ Sanches, Marina da Silva (2020). Política fiscal e dinâmica do produto: uma análise baseada em multiplicadores fiscais no Brasil. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo.

⁶ <https://www1.folha.uol.com.br/amp/mercado/2023/03/governo-quer-arrecadar-mais-r-150-bi-com-revisao-de-beneficios-e-taxacao-de-novos-setores.shtml>



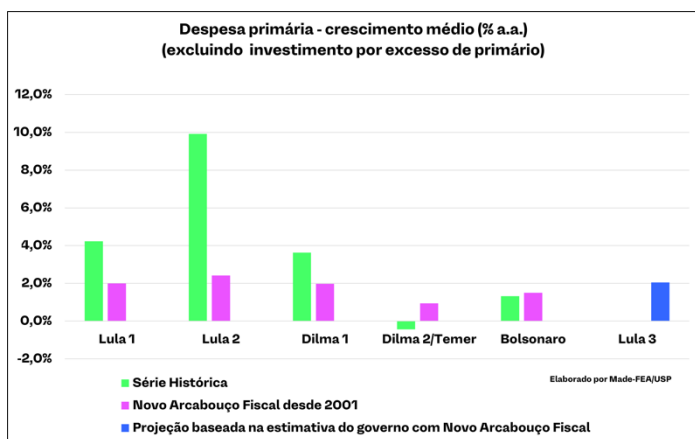
COMPARAÇÃO 2 - CRESCIMENTO MÉDIO DAS DESPESAS POR GOVERNO COM E SEM NOVO ARCABOUÇO FISCAL

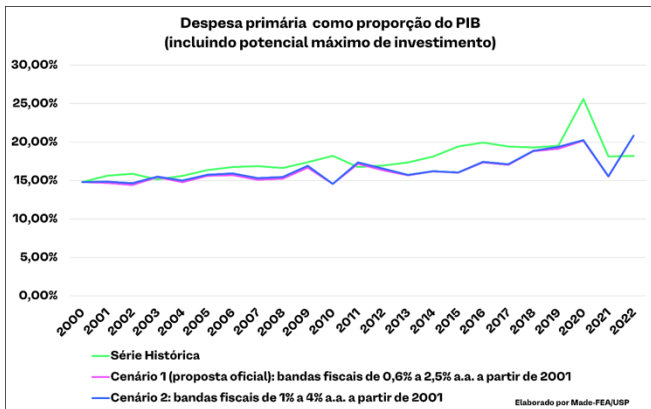
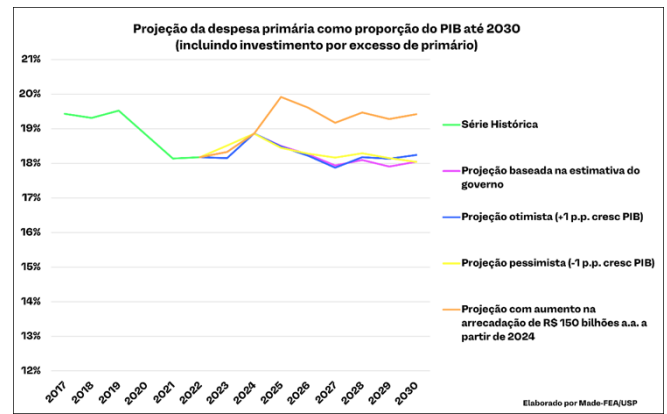
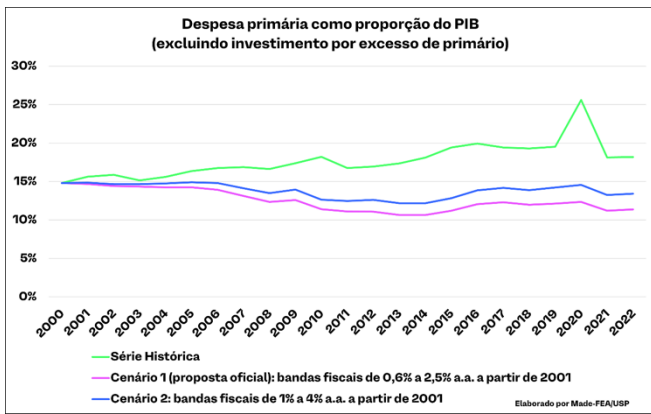
Nesse exercício comparamos as taxas médias de crescimento das despesas que efetivamente ocorreram durante os governos passados com a que ocorreria caso o NAF estivesse vigente desde 2001. Ademais, incluímos a projeção dessas taxas para o atual governo (Lula 3). Os resultados mostram que a garantia de uma taxa mínima de crescimento da despesa primária proposta pela regra fica evidente: no cenário contrafactual de implementação do NAF em 2001, a taxa de crescimento real da despesa primária é positiva para todos os governos. Além disso, como discutido na comparação anterior, seria possível garantir um espaço consistente para o crescimento do investimento ao longo dos governos passados. O mais relevante a ser observado, entretanto, é a característica anticíclica do NAF. Por um lado, a taxa média de crescimento do gasto primário (excluindo-se os potenciais investimentos advindos do excesso de primário) se tornaria menor em momentos cuja expansão foi significativa (Lula 1, Lula 2, Dilma 1); por outro, ela seria maior em momentos de crise, em claro contraste com o que ocorreu (Dilma 2/Temer). Além disso, vale destacar o incremento que o NAF representa em relação ao Teto de Gastos, considerando que o Governo Bolsonaro foi obrigado a ampliar despesas para além do Teto graças à emergência causada pela pandemia. Por fim, é interessante notar que o único período em que o crescimento do investimento público sob o NAF seria menor do que o efetivamente realizado é durante o Governo Lula 2, que de fato foi marcado por uma priorização dessa rubrica.



COMPARAÇÃO 3: EVOLUÇÃO DA DESPESA COMO PROPORÇÃO DO PIB COM E SEM NOVO ARCABOUÇO FISCAL

Consideramos aqui dois cenários alternativos em comparação à série histórica. O primeiro cenário reconstrói a trajetória das despesas públicas desde 2001 supondo que o NAF tivesse entrado em vigência naquele ano, como visto até agora. Considera-se a manutenção das bandas de crescimento real da despesa primária entre 0,6% e 2,5% a.a. durante todo o período. O segundo cenário simula um caso em que as bandas de crescimento real da despesa primária são maiores, com o limite inferior de 1% a.a. e o limite superior de 4% a.a. Considera-se também a implementação de tal regra em 2001. Quando desconsiderados os potenciais investimentos advindos de um excesso de primário, a tendência da despesa primária sobre o PIB é inicialmente de queda nos cenários alternativos, sendo mais acentuada no caso da proposta oficial, mas mantendo-se constante no final da série. Ao incluir o valor máximo potencial do investimento, a série de despesa primária total sobre o PIB fica mais próxima à observada na série histórica.



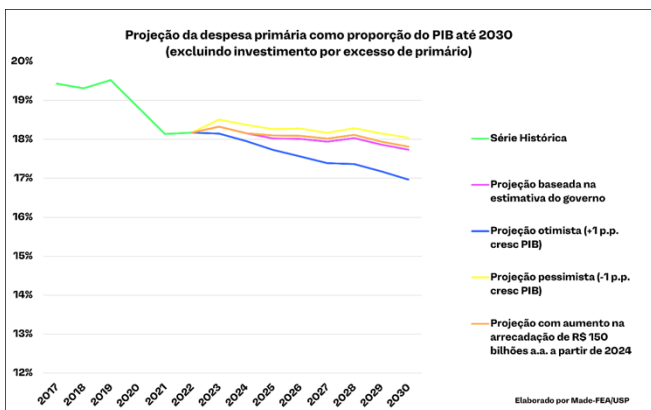


CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS

- O NAF tem potencial anticíclico que, se aplicado desde 2001, teria garantido o crescimento das despesas durante os governos Dilma/Temer e Bolsonaro. Entretanto, o crescimento das despesas primárias seria bem menor nos Governos Lula 1 e 2 e Dilma 1. Sob essas condições, é possível que a adoção do NAF no cenário contrafactual tenha possíveis implicações para o crescimento do PIB e das receitas, aspecto que será discutido em um próximo estudo.
- Ainda em relação à trajetória histórica observada do gasto, o mecanismo de transformar o excedente do resultado primário em investimento compensaria a queda no crescimento das despesas primárias se seu potencial fosse efetivamente realizado. Nesse caso, a regra aponta para uma mudança na composição do gasto público no Brasil, favorecendo investimentos e controlando despesas correntes. Ainda assim, há dúvidas se o potencial máximo do investimento será utilizado e em que rubricas, considerando, por exemplo, as disputas político-institucionais. Outra reflexão diz respeito ao custo social da produção de excedentes acima do resultado primário.
- O limite proposto para as bandas (0,6% e 2,5%) reduziria o gasto como proporção do PIB em relação à série histórica original. A simulação de um cenário alternativo (com banda entre 1% e 4%) mostra que é possível ampliar essa razão e indica a necessidade de revisões periódicas das bandas. Outra possibilidade é rever os limites de 70% e 50% a depender da trajetória de crescimento da arrecadação.
- Projeções para 2030 mostram que o NAF tende a reduzir as despesas correntes em relação ao PIB nos próximos anos em todos os cenários, o que pode prejudicar a capacidade do Estado de enfrentar desafios na saúde, educação e proteção social se bandas não forem alteradas. Medidas de caráter expansionista e com potencial distributivo, como é o caso do aumento regular do salário mínimo, podem ser inviáveis diante das restrições impostas pela banda.
- Ademais, as projeções mostram que sobretudo em cenários otimistas (crescimento maior que o esperado do PIB), a trajetória da relação gasto/PIB tende a cair de forma substantiva, ainda que em

COMPARAÇÃO 4: PROJEÇÕES PARA 2030 DAS DESPESAS COMO PROPORÇÃO DO PIB

As projeções realizadas mostram trajetória de queda do gasto primário em relação ao PIB, sendo mais acentuada quanto maior for a taxa de crescimento do PIB. Quando incluído o valor máximo do investimento potencial advindo de excessos de primário, contudo, a relação despesa primária sobre PIB parece se estabilizar em torno de 18% a partir de 2026. Se a arrecadação em 2024 aumentar em R\$ 150 bilhões, como vem sugerindo o Ministro da Fazenda, a regra permitirá recuperar investimentos públicos de modo substantivo nos próximos anos, estabilizando a razão entre despesa primária e PIB em um patamar mais elevado.



magnitude menor do que o que ocorreria com o atual Teto de Gastos.

- Entretanto, se a arrecadação subir por medidas tais como as já anunciadas pelo Ministro da Fazenda Fernando Haddad ou por uma eventual elevação de carga associada à reforma tributária progressiva no segundo semestre, o NAF permitirá recuperar investimentos públicos de modo substantivo nos próximos anos, estabilizando a razão entre despesas primárias e PIB. No caso do atual Teto de gastos, um aumento de receitas apenas se converteria em maior resultado primário, sem abrir qualquer espaço para a recuperação de investimentos.