

Novo Arcabouço Fiscal: Considerações Preliminares

GUILHERME TINOCO (*)

Depois de muita expectativa, finalmente o governo anunciou, no final de março, as diretrizes gerais do chamado novo arcabouço fiscal (NAF), a regra fiscal que irá substituir o teto de gastos. Em linhas gerais, este novo arcabouço, a ser implementado através de Lei Complementar, combina dois pilares: uma meta de resultado primário e um novo teto (limite) de gasto. Neste artigo, pretende-se: (i) apresentar o novo arcabouço; (ii) apresentar as projeções realizadas pelo governo e (iii) tecer considerações mais gerais e preliminares sobre os novos dispositivos e os números apresentados.¹

Começando pelo primeiro item, descrevemos então as linhas gerais do NAF. O novo sistema conta com uma meta (“compromisso”) de resultado primário e um novo teto (limite) de gasto, funcionando da seguinte forma:

- A meta de gasto é o principal pilar do arcabouço e define que a despesa real cresce anualmente dentro do intervalo que vai de 0,6% a 2,5%;

- Esse crescimento da despesa é definido com base em 70% da variação real da receita líquida apurada no período anterior (sujeito aos limites do intervalo exposto acima);²
- Além da meta de gasto, há uma meta de resultado primário, chamada de compromisso, que é formulada em bandas;
- Essas metas já foram estabelecidas para o ciclo político (2023 a 2026). São, respectivamente, de -0,5%; 0%; 0,5% e 1,0% do PIB – e as bandas são de 0,25 p.p. para cima ou para baixo;
- O descumprimento desse compromisso de resultado primário tem, como consequência principal, uma mudança na regra que corrige as despesas: há redução no crescimento da despesa (de 70% para 50% da variação da receita real líquida) no ano seguinte.

Adicionalmente, há, no arcabouço, dois dispositivos visando à proteção do investimento público. O primeiro é que o investimento tem um piso mínimo calculado pelo investimento de 2023 (em torno de R\$ 75 bilhões) corrigido pela inflação. O segundo é que a obtenção de um resultado primário acima da banda superior do compromisso abre espaço, no ano seguinte, para um gasto adicional com investimentos. Inicialmente, esse gasto excedente no ano seguinte teria o mesmo valor do excesso de resultado primário, mas posteriormente o Ministério da Fazenda indicou que este gasto adicional deverá ter algum limite.

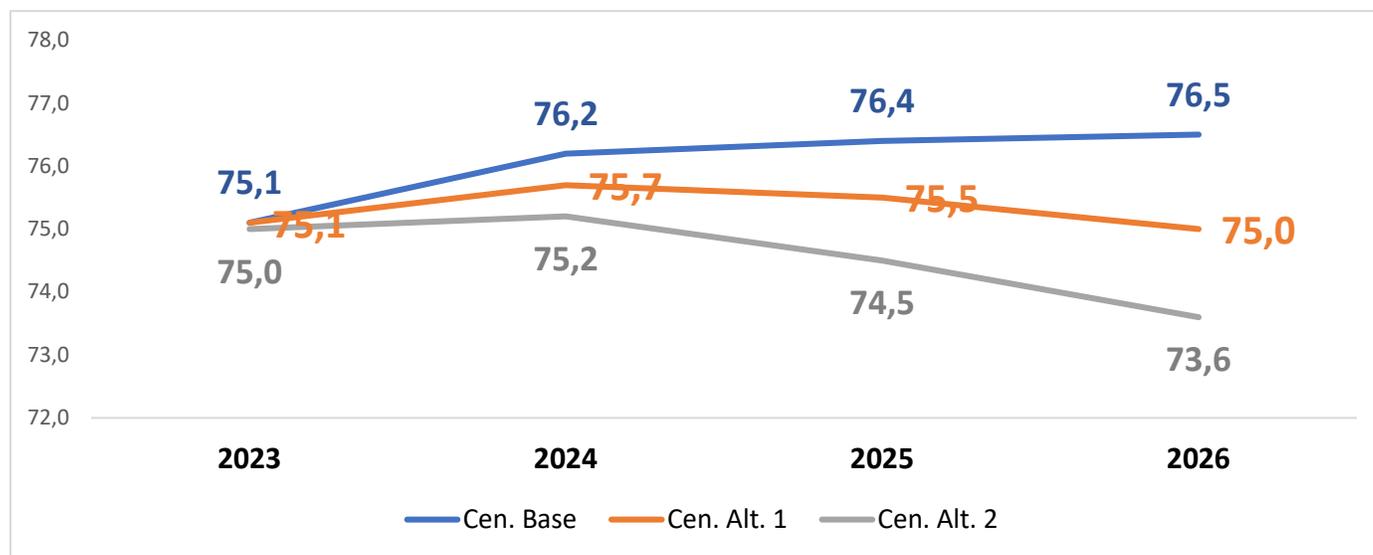
Em termos de números e projeções, com base na regra apresentada, haveria, segundo o governo, uma perspectiva de estabilização ou até mesmo queda da dívida pública. Durante a exposição do NAF, o governo apresentou três cenários para a trajetória da dívida bruta entre 2023 e 2026. O primeiro, chamado de cenário base, leva em conta a grade de parâmetros macroeconômicos da SPE, enquanto

os dois seguintes alternativos consideram o fechamento da curva de juros (em 1 e 2 pontos percentuais, respectivamente).

No cenário base, com as metas de resultado primário atingidas, a dívida ficaria praticamente estável entre

2024 e 2026, em um patamar levemente acima de 76% do PIB em 2026. Nos cenários adicionais, com as metas de resultado primário sendo entregues, a dívida entraria em queda já em 2025, atingindo, em 2026, os patamares de 75,0% do PIB e 73,6% do PIB, respectivamente. O Gráfico 1 apresenta esses números.

Gráfico 1 – Projeções Dívida Bruta (% do PIB) – Apresentação do NAF



Fonte: Ministério da Fazenda, Apresentação do NAF.

A partir desta exposição geral, podemos passar à análise da regra e também dos números. Começando pela regra, há alguns fatores a destacar. Em primeiro lugar, vale notar que o NAF é primordialmente uma regra de despesa, isto é, um novo teto de gasto. Este é o pilar principal da regra e o que realmente vai direcionar, anualmente, a elaboração do orçamento.

Também é importante destacar que, anualmente, haverá sempre um crescimento real da despesa (de, pelo menos, entre 0,6% e 2,5%), o que pode ser visto como um dificultador para o alcance de superávits primários robustos nos próximos anos – a não ser que haja grandes elevações na receita. Por outro lado, esse crescimento positivo facilita a acomodação, no gasto total, de pressões por elevação da despesa incluindo

aquelas relativas à proteção social. Isto é, torna-se a regra mais “cumprível”.

Outro ponto relevante é que o NAF possui duas características pró-cíclicas: o aumento da despesa se relaciona com o aumento da receita (embora tenha um limite que, em última análise, atenua esta pró-ciclicidade) e, além disso, a obtenção de resultados primários abaixo do prometido também enseja uma redução no aumento de despesa no período seguinte. A permissão para um gasto adicional com investimento, em caso de obtenção de resultado primário acima do prometido, também é algo potencialmente pró-cíclico, mas o fato de se restringir a um gasto com investimento é um atenuante.

Por fim, há que se notar que, em termos de simplicidade, é uma regra razoavelmente mais complexa do que o teto de gasto, o que dificulta um pouco a transparência e a comunicação com o público. Essa maior quantidade de parâmetros e dispositivos também pode dar margem a maiores mudanças no projeto durante a tramitação do projeto no Congresso Nacional. Por outro lado, o fato de os principais parâmetros do NAF (incluindo as metas de resultado primário) serem definidos para os quatro anos de governo traz maior legitimidade política para a regra: cada governo define seus compromissos e arca com as consequências – positivas e negativas – desta decisão.

Entre vantagens e desvantagens, o fato é que a regra, em seu aspecto teórico, foi, de maneira geral, bem recebida pelo público. O grande problema – e incógnita – da apresentação ficou em relação aos aspectos quantitativos.

Isso ocorre basicamente porque as metas (compromisso) de resultado primário ficaram “irrealistas”, isto é, muito longe do cenário base de mercado, que prevê déficit primário em todos os anos ao longo do período 2023-2026. Dessa forma, e considerando que a despesa sempre terá crescimento real, as metas de resultado primário só se sustentariam com uma grande elevação da receita (seja por crescimento do PIB bastante acelerado ou por aumento substancial da base tributária), fato que foi muito pouco detalhado até agora. E, sem o alcance das metas de resultado primário prometidas, não há, no curto prazo, perspectiva de estabilização de dívida. Esse será o grande ponto de discussão nas próximas semanas.

Por fim, vale mencionar que ainda existem dúvidas sobre alguns detalhes mais técnicos, a serem esclarecidas à frente. Por exemplo: o limite de despesa será

individual para cada Poder, assim como no teto de gasto original (EC 95)? Qual o conceito e período de apuração da receita real, que influenciará no limite da despesa? Como serão tratados os precatórios, parcialmente excluídos do teto de gasto antigo? Qual será a regra de correção para os mínimos de saúde e educação, que, sem o teto antigo, voltam a ser indexados à receita? Haverá algum tipo de conflito do NAF com regras existentes, como a regra de ouro? Aguardemos, portanto, os próximos capítulos.

1 É importante lembrar que o texto do projeto ainda não foi divulgado (encontra-se em elaboração, com previsão de envio ao Congresso Nacional em meados de abril) e por isso os analistas ainda não possuem todas as informações para uma análise mais abrangente.

2 Um detalhe técnico é que, posteriormente à apresentação do NAF, seguiu-se discussão sobre qual conceito de receita real deveria ser utilizado: receita líquida, receita tributária ou qualquer outro subconjunto da receita líquida que excluísse os itens não recorrentes. Até o momento, não há uma definição final.

(*) Mestre em Economia pela FEA/USP.

(E-mail: gtinoco2002@hotmail.com)