



# PANORAMA FISCAL

**Publicação do Observatório de  
Finanças Públicas do Ceará | Office**

**NOVO REGIME FISCAL COM CRESCIMENTO  
ECONÔMICO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA**

Deoclécio dos Santos Silva  
Francisco Lúcio Mendes Maia  
Gerson da Silva Ribeiro  
Helena Gabriela Jacinto Soares

Ano 9, V. 57  
Jan | Fev 2023



EDIÇÕES  
FUNDAÇÃO SINTAF

---

**A** Série Panorama Fiscal é uma publicação bimestral do Observatório de Finanças Públicas do Ceará (Ofice), um centro de estudos e pesquisas instituído pela Fundação Sintaf e patrocinado pelo Sindicato dos Fazendários do Ceará (Sintaf) e pela Associação de Aposentados Fazendários do Ceará (AAFEC) que se propõe a analisar de forma científica e independente a situação fiscal dos entes federativos, de modo especial do Estado do Ceará e dos municípios cearenses.

Neste intuito, a Panorama Fiscal tem como objetivo principal realizar análises de temas relevantes no âmbito das finanças públicas, bem como proceder análises comparativas e evolutivas, a partir do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) com base no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e no Relatório de Gestão Fiscal (RGF), ambos instrumentos de transparência da gestão fiscal, de índices e indicadores analisados das unidades federadas, contribuindo, assim, com a transparência e o controle social.

**NOVO REGIME FISCAL COM CRESCIMENTO  
ECONÔMICO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA**



Diretoria Executiva  
Liduino Lopes de Brito  
Diretor Geral  
liduino@fundacaosintaf.org.br

Kléber Júnio Silveira  
Diretor Administrativo-Financeiro  
kleber@fundacaosintaf.org.br

Jurandir Gurgel Gondim Filho  
Diretor Técnico-Científico  
jurandir@fundacaosintaf.org.br

Liliane Sales Carvalho  
Diretora de Cidadania, Inclusão Social e Cultura  
liliane@fundacaosintaf.org.br

Conselho Curador  
Carlos Eduardo dos Santos Marino  
Presidente

Lucia de Fátima Dantas Muniz  
1ª Secretária

Newton Mourão  
2º Secretário

Fundação Sintaf  
Rua Padre Mororó, 952 - Centro  
CEP: 60015-220  
www.fundacaosintaf.org.br  
fundacao@fundacaosintaf.org.br

Fortaleza - Ceará - Brasil

# PANORAMA FISCAL

Publicação do Observatório de  
Finanças Públicas do Ceará | Office

A Série Panorama Fiscal, com idioma oficial a língua portuguesa, é uma publicação oficial bimestral do Observatório de Finanças Públicas do Ceará (Office), instituído pela Fundação Sintaf de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Cultural

Ano 9, V. 57, Jan | Fev 2023  
Série Eletrônica disponível em:  
fundacaosintaf.org.br/panoramafiscal

Novo Regime Fiscal com crescimento econômico e distribuição de renda

Os conceitos e opiniões emitidos nesta Série são de inteira responsabilidade de seus autores, não representando a opinião das instituições envolvidas.

Responsabilidade Editorial  
Edições Fundação Sintaf

Projeto Gráfico e diagramação  
MOTE Design de Ideias

P195 Panorama Fiscal : Publicação do Observatório de Finanças Públicas do Ceará (Office) / Fundação Sintaf. - v. 57 (2023) - . - Fortaleza-CE : Edições Fundação Sintaf, Jan | Fev. 2023.

Bimestral  
Série eletrônica disponível em:  
<http://fundacaosintaf.org.br/panoramafiscal>  
ISSN: 2447-8105.

1. Finanças públicas - Ceará. 2. Administração tributária.  
3. Contabilidade pública. 4. Ceará - Indicadores econômicos.

CDU: 35

## NOVO REGIME FISCAL COM CRESCIMENTO ECONÔMICO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Deoclécio dos Santos Silva <sup>1</sup>  
Francisco Lúcio Mendes Maia<sup>2</sup>  
Gerson da Silva Ribeiro<sup>3</sup>  
Helena Gabriela Jacinto Soares<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisador Júnior do Ofice.

<sup>2</sup> Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará. Auditor Fiscal da Receita Estadual do Ceará. Pesquisador do Ofice.

<sup>3</sup> Graduado em Finanças pela Universidade Federal do Ceará, Mestre e Doutorando em Economia pela Universidade Federal do Ceará.

<sup>4</sup> Graduanda em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisadora Júnior do Ofice.



# SUMÁRIO

---

1  INTRODUÇÃO	11
2  REGRAS FISCAIS: CENÁRIO NO BRASIL E NO MUNDO	12
3  EMENDA CONSTITUCIONAL (EC) 95/2016	17
4  EMENDA CONSTITUCIONAL 88/2016 NO ESTADO DO CEARÁ	48
5  PROPOSTAS PARA UM NOVO REGIME FISCAL COM CRESCIMENTO ECONÔMICO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA	57
6   CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
REFERÊNCIAS	73
ANEXO	75

## RESUMO

---

A Emenda Constitucional (EC) 95/2016, instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, denominado popularmente como “teto dos gastos”, que limita as despesas primárias da União por vinte exercícios financeiros. Desde sua concepção, e durante os sete anos em que está em vigor, o teto dos gastos esteve envolto em discussões acerca da sua capacidade de garantir sustentabilidade macroeconômica e desenvolvimento socioeconômico. De fato, mesmo após sua promulgação, o Brasil não conseguiu retomar o caminho do desenvolvimento econômico sustentável, tendo em vista que a diretriz do (NRF) está voltada prioritariamente para o mercado financeiro. O Art. 6º da Emenda Constitucional nº 126/2022, determina que 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. Nesse contexto, o presente trabalho tem dois objetivos principais: (i) Realizar uma análise do contexto fiscal e econômico da União antes e após a promulgação da (EC) 95/2016, e (ii) Propor um conjunto de medidas a serem adotadas pelo regime fiscal a ser apresentado no Projeto do Governo Federal. Diante das evidências aqui apresentadas, fica nítido que o Brasil não conseguiu alcançar a sustentabilidade fiscal, tampouco retomar o caminho do desenvolvimento econômico sustentável. Assim, é preciso considerar medidas que possibilitem ganhos de receitas para promover o crescimento econômico e distribuição de renda. Dentre as medidas a serem adotadas, é necessário destacar, inicialmente, que o PPA de 2024 a 2027 deve ser elaborado tendo como principal diretriz o crescimento econômico para todos os setores da economia, visando gerar empregos e distribuição de renda. Destaca-se a importância da revisão da política de taxa de juros, da criação do Fundo de Participação Social (FPS) através da alteração do pacto federativo e da realização de uma reforma tributária justa e progressiva.

## PALAVRAS-CHAVE

---

EC nº 95/2016; Teto dos Gastos; Novo Regime Fiscal; Crescimento Econômico; Distribuição de Renda.

## ABSTRACT

---

Constitutional Amendment (EC) 95/2016 instituted the New Fiscal Regime (NRF) within the scope of the Union's Fiscal and Social Security Budgets, popularly known as the "expenses ceiling", which limits the Union's primary expenses for twenty financial years. Since its inception, and during the seven years it has been in effect, the spending cap has been involved in discussions about its ability to ensure macroeconomic sustainability and socioeconomic development. In fact, even after its enactment, Brazil was unable to resume the path of sustainable economic development, given that the (NRF) guideline is primarily focused on the financial market. Art. 6 of Constitutional Amendment No. 126/2022, determines that the President of the Republic must submit to the National Congress, by August 31, 2023, a supplementary bill with the objective of establishing a sustainable fiscal regime to guarantee the macroeconomic stability of the Country and create the adequate conditions for socioeconomic growth. In this context, this work has two main objectives: (i) Conduct an analysis of the fiscal and economic context of the Union before and after the enactment of (EC) 95/2016, and (ii) Propose a set of measures to be adopted by the fiscal regime to be presented in the Federal Government Project. Given the evidence presented here, it is clear that Brazil has not been able to achieve fiscal sustainability, nor to resume the path of sustainable economic development. Thus, it is necessary to consider measures that allow revenue gains to promote economic growth and income distribution. Among the measures to be adopted, it is necessary to highlight, initially, that the PPA from 2024 to 2027 must be prepared having as main guideline economic growth for all sectors of the economy, aiming to generate jobs and income distribution. The importance of revising the interest rate policy, creating the Social Participation Fund (FPS) by amending the federative pact and carrying out a fair and progressive tax reform stand out.

## KEYWORDS

---

EC Nº 95/2016; Expenditure Ceiling; New Tax Regimes; Economic growth; Income distribution.



# 1 | INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 126/2022 determina em seu artigo sexto que, até 31 de agosto de 2023, o Governo Federal deverá enviar ao Congresso Nacional projeto de lei complementar que verse sobre a instituição de um novo regime fiscal no país, cujo objetivo é tal regime deve ter como objetivo garantir a estabilidade macroeconômica do Brasil, bem como criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico do país.

Até 2016, a principal legislação reguladora das finanças públicas era a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que institui um conjunto abrangente de obrigações para todos os entes públicos. Contudo, a partir de 2016, somou-se à LRF uma nova regra fiscal, promulgada através da Emenda Constitucional nº 95/2016, e popularmente denominada como “teto dos gastos”, que limita as despesas primárias da União por vinte exercícios financeiros.

Desde sua concepção, e durante os sete anos em que está em vigor, o teto dos gastos esteve envolto em discussões acerca da sua capacidade de garantir sustentabilidade macroeconômica e desenvolvimento socioeconômico. De fato, mesmo após sua promulgação, o Brasil não conseguiu retomar o caminho do desenvolvimento econômico sustentável, tendo em vista que a diretriz do (NRF) está voltada prioritariamente para o mercado financeiro.

Nesse contexto, o presente trabalho tem dois objetivos principais: (i) Realizar uma análise do contexto fiscal e econômico da União antes e após a promulgação da EC 95/2016, e (ii) Propor um conjunto de medidas a serem adotadas pelo regime fiscal a ser apresentado no Projeto do Governo Federal.

Para a consecução dos objetivos propostos, o trabalho é dividido em seis seções das quais a presente introdução é a primeira. Em seguida, a segunda seção apresenta um cenário sobre as regras fiscais no Brasil e no mundo. A terceira seção é destinada a apresentar o cenário fiscal e econômico do Brasil entre 2007 e 2022. A quarta seção apresenta o caso do regime fiscal do Ceará. Em seguida são apresentadas as propostas para um novo regime fiscal. Por fim, a sexta seção traz as considerações finais.

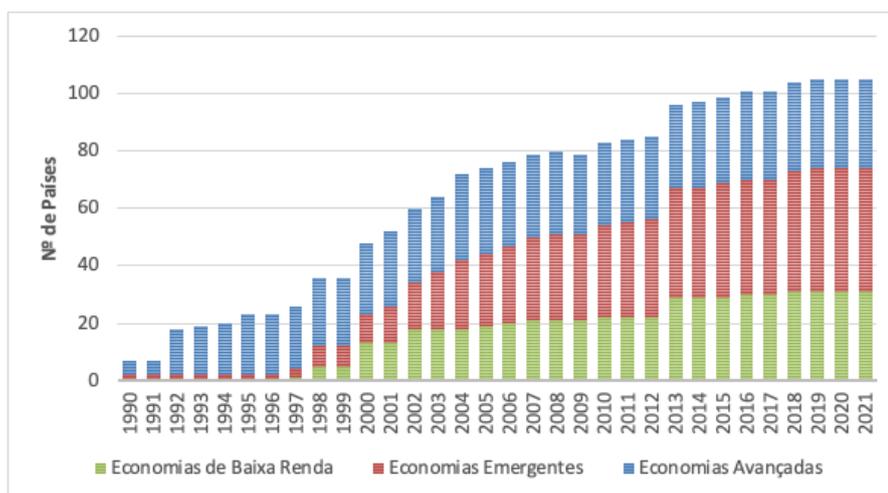
## 2 | REGRAS FISCAIS: CENÁRIO NO BRASIL E NO MUNDO

Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela Emenda Constitucional (EC) 95/2016, trouxe novamente ao centro do debate público questões relacionadas ao arcabouço institucional que regula a atuação fiscal do Estado, i.e, as regras fiscais existentes no Brasil. Nesse sentido, antes de abordar a EC 95/2016 (contexto, deliberações e críticas) é oportuno observar o debate teórico sobre o tema, bem como as experiências práticas existentes no Brasil e no mundo.

Como ponto de partida para a discussão, faz-se importante definir a expressão regra fiscal, por ao menos dois motivos muito claros: (i) delimitar o escopo da discussão realizada e (ii) permitir a comparação com regras existentes em outros países. Ao utilizar a expressão regra fiscal, é possível estar se referindo a regras processuais que estabelecem padrões sobre como o orçamento anual deve ser preparado e executado, mas também a limites numéricos. Conforme Eyraud *et al* (2018), considerando o segundo caso, regras fiscais são definidas como restrições duradouras à política fiscal, estabelecidas por meio de limites numéricos fixos (pisos ou tetos), sobre variáveis fiscais agregadas definidas na legislação e obrigatórias por ao menos três anos.

Sob a definição acima, em âmbito internacional, o cenário observado nas últimas décadas exibe uma tendência de crescimento na adoção de regras fiscais. De fato, como destacam Davoodi *et al* (2022), ao final de 2021, 105 países possuíam ao menos uma regra fiscal. Para efeito de comparação, esse número era de 94 em 2015 e apenas 9 em 1985. O Gráfico 2.1 permite visualizar a trajetória de crescimento citada acima, considerando o período entre 1990 e 2021. Adicionalmente, separa-se a quantidade de países por grupos de renda.

**Gráfico 2.1 – Número de países com ao menos uma regra fiscal por grupos de renda – 1990 a 2021**



Fonte: Davoodi et al (2022)

A tendência de crescimento na utilização de regras fiscais pode ser explicada a partir dos debates teóricos sobre a sustentabilidade fiscal dos países. Tinoco (2022) aponta dois fatores primordiais para a utilização cada vez maior desses dispositivos: (i) regras fiscais foram criadas como meio de conter o viés deficitário do setor público e (ii) como forma de garantir credibilidade às políticas econômicas, mitigando o uso oportunista de políticas discricionárias.

Para além das questões teóricas, Tinoco (2022) argumenta que o cenário macroeconômico mundial também ajuda a explicar o fenômeno, pois as primeiras regras fiscais surgiram nas décadas de 1970 e 1980 como resposta ao contexto de aumento da dívida pública e déficits orçamentários em diversos países. Entretanto, como pode ser visto no Gráfico 2.1, somente a partir da década de 1990 ocorre uma maior difusão dessa prática em mais países. Esse período entre as décadas de 1970 e 1990 é denominada por alguns autores como primeira onda de regras fiscais no mundo.

A segunda onda, de acordo com essa abordagem, teria ocorrido durante os anos 2000, sendo notadamente mais voltada para países emergentes, que realizaram reformas institucionais na condução da política fiscal como resposta as crises enfrentadas na década de 1990. Por fim, a terceira onda de reformas fiscais é marcada como uma resposta à

crise financeira internacional de 2008, em um contexto de nova aceleração do endividamento dos países de economia avançada.

Uma vez definida o que é uma regra fiscal e verificado que, de fato, tais dispositivos se tornaram uma realidade na condução da política fiscal de muitos países, é possível agora discutir questões relacionadas ao modo como tais regras devem ser aplicadas. O ponto primeiro ponto a considerar diz respeito a variável fiscal que será limitada pela regra. Nesse aspecto, conforme pode ser visto em Davoodi *et al* (2022), existem quatro tipos de regras documentadas na experiência internacional, a saber: limites: sobre a dívida, sobre as despesas, sobre o resultado das contas públicas (primário ou nominal, contábil ou estrutural) e sobre as receitas.

Tinoco (2022) aponta três características principais que devem ser levadas em consideração na formulação de regras fiscais: (i) ligação direta com o objetivo principal da regra; (ii) capacidade de fornecer um direcionamento operacional claro para a política fiscal de curto prazo e (iii) transparência e facilidade de monitoramento. A partir dessas características, o Quadro 2.1 apresenta as vantagens e desvantagens de cada tipo de regra citado anteriormente.

**Quadro 2.1 – Tipos de regras fiscais (vantagens e desvantagens)**

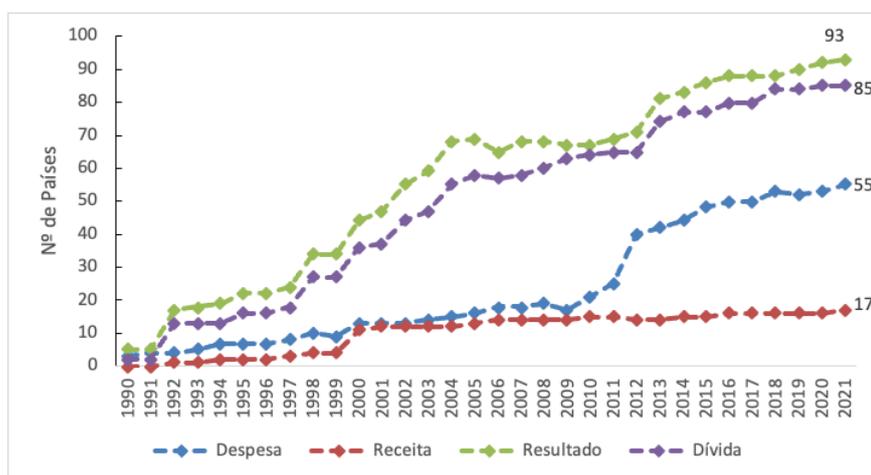
Tipo de Regra	Vantagens	Desvantagens
<b>Dívida</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ligação direta com a sustentabilidade da dívida.</li> <li>- Simplicidade e transparência, facilitado comunicação e monitoramento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pouco operacional no curto prazo.</li> <li>- Pode estimular política fiscal pró-cíclica e busca por receitas extraordinárias.</li> <li>- Variável sujeita a diversos fatores fora do controle do governo.</li> </ul>
<b>Despesa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diretriz operacional clara.</li> <li>- Simplicidade e transparência, facilitado comunicação e monitoramento.</li> <li>- Propriedades anticíclicas.</li> <li>- Controla o tamanho do governo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sem ligação direta com a sustentabilidade da dívida.</li> <li>- Pode afetar negativamente a qualidade do gasto.</li> </ul>
<b>Resultado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diretriz operacional clara.</li> <li>- Ligação mais próxima com a sustentabilidade da dívida.</li> <li>- Simplicidade e transparência, facilitado comunicação e transparência.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pode estimular política fiscal pró-cíclica e busca por receitas extraordinárias.</li> <li>- Variável sujeita a diversos fatores fora do controle do governo.</li> </ul>
<b>Resultado Estrutural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminam caráter pró-cíclico e a busca por receitas extraordinárias.</li> <li>- Ligação próxima com a sustentabilidade da dívida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificuldades relacionadas à estimação do ciclo e classificação de receitas extraordinárias, deixando a regra pouco simples e diminuindo transparência.</li> <li>- Dificuldade de comunicar e monitorar.</li> </ul>

<b>Receita</b>	- Ajuda a definir tamanho do governo.	- Fraca ligação com a sustentabilidade de dívida.
	- Pode estimular políticas tributárias melhores.	- Variável sujeita a fatores fora do controle do governo.

Fonte: Tinoco (2022).

O Gráfico 2.2 permite visualizar quais tipos de regras são mais comumente adotados pelos países ao redor do mundo.

**Gráfico 2.2 – Número de países com um tipo específico de regra fiscal – 1990 a 2021**



Fonte: Davoodi et al (2022)

A partir do gráfico acima, é possível verificar que a abordagem mais comum (utilizada em cerca de 70% dos países da amostra) têm sido a combinação de uma regra que atue sobre a dívida pública em conjunto com limites operacionais de despesas e/ou resultados. Especificamente, no ano de 2021, 35 países (33%) combinaram a existência de uma regra sobre a dívida com limites sobre déficit e gastos simultaneamente, enquanto que 26 países (25%) apresentaram somente limites sobre a dívida e o resultado orçamentário. É possível notar ainda que a partir da década de 2010, limites sobre as despesas passaram a ser utilizados em um maior número de países. Por sua vez, regras que foquem o lado das receitas são pouco utilizadas, refletindo o fato que os governos possuem menos controle sobre as receitas anuais. Tais regras costumam ser aplicadas

como um teto para a relação Receitas/PIB em economias desenvolvidas (Bélgica, por exemplo), visando evitar novos aumentos de impostos e um piso em economias de baixa renda (países africanos como Costa do Marfim, Senegal, dentre outros) para incentivar um esforço maior de arrecadação por parte dos governos.

Faz-se importante destacar que não existe necessariamente um tipo de regra superior ao outro, isso pode ser visto facilmente a partir das vantagens e desvantagens de cada categoria no Quadro 2.1. Contudo, a partir da experiência internacional e da literatura acadêmica sobre o tema, Brochado *et al* (2019) destacam princípios que devem ser seguidos na avaliação de uma regra fiscal, a saber: Desenho bem definido; transparência; simplicidade; flexibilidade; mecanismos de controle; consistência e eficiência.

## 2.1 | Regras fiscais no Brasil

O Brasil apresenta um conjunto diverso de regras fiscais. Considerando estritamente a definição trazida na seção anterior, a União teria que seguir quatro regras fiscais, embora uma dessas regras ainda esteja pendente de regulação. Incluindo outros dispositivos que também podem ser vistos como regras fiscais esse conjunto seria bem maior. O Quadro 2.2 apresenta um levantamento, realizado pela Instituição Fiscal Independente (IFI), resumindo os dispositivos legais que limitam a ação fiscal do Estado.

Quadro 2.2 – Regras fiscais no Brasil

Regra	Descrição	Tipo	Norma definidora	Base Legal	Abrangência	Situação
<b>Regra de ouro</b>	Veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital.	Resultado	Constituição	CF (art. 167, III); LRF (art. 32, § 3º); e Res. SF 48/2007	Todos os entes	Vigente
<b>Teto de gastos</b>	Define um limite para o montante das despesas primárias, que equivale ao limite do ano anterior corrigido pela inflação. O limite é individualizado por poder e órgão autônomo.	Despesa	Constituição	CF (arts. 107 a 112, ADCT)	União	Vigente até 2036
<b>Geração de despesas da Seguridade Social</b>	Veda a criação, majoração ou extensão de benefícios ou serviços da seguridade social sem a fonte de custeio.	Despesa	Constituição	CF (art. 195, § 5º)	Todos os entes	Vigente
<b>Meta de resultado primário</b>	Fixa anualmente, na lei de diretrizes orçamentárias, a meta de resultado primário a ser perseguida no exercício a que a lei se refere.	Resultado	Lei Ordinária	LRF (art.4º, § 1º)	Todos os entes	Vigente
<b>Geração de despesa obrigatória</b>	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.	Despesa	Lei Complementar	CF (art. 113, ADCT) e LRF (art. 17)	Todos os entes	Vigente
<b>Renúncia de receitas</b>	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.	Receita	Lei Complementar	CF (art. 113, ADCT) e LRF (art. 14)	Todos os entes	Vigente
<b>Limite de despesas com pessoal</b>	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.	Despesa	Lei Complementar	CF (art. 169) e LRF (arts. 19 e 20)	Todos os entes	Vigente
<b>Limite da dívida consolidada</b>	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, mediante proposta do Presidente da República.	Dívida	Resolução	CF (art. 52, VI); LRF (art. 30, I); e Res. SF 40/2001	Todos os entes	União: não instituído; Demais entes: vigente
<b>Limite da dívida mobiliária</b>	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, por proposta do Presidente da República. Os limites dos demais entes são definidos pelo Senado Federal, mediante proposta do Presidente da República.	Dívida	União: Lei Ordinária; Demais entes: Resolução	CF (art. 48, XIV, e art. 52, IX); LRF (art. 30, I e II); e Res. SF 40/2001	Todos os entes	União: não instituído; Demais entes: vigente
<b>Limite para operações de crédito</b>	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, mediante proposta do Presidente da República.	Dívida	Resolução	CF (art. 52, VII); LRF (art. 30, I); Res. SF 48/2007; e Res. SF 43/2001	Todos os entes	Vigente
<b>Limites para concessão de garantia em operações de crédito</b>	Fixa limites para concessão de garantia em operações de crédito externo e interno. Os limites são definidos pelo Senado Federal, mediante proposta do Presidente da República.	Dívida	Resolução	CF (art. 52, VIII); LRF (art. 30, I); e Res. SF 48/2007	Todos os entes	Vigente

Fonte: IFI (2018)

## 3 | A EMENDA CONSTITUCIONAL (EC) 95/2016

A EC 95/2016 institui o Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito dos Orçamentos Fiscal e de Seguridade Social da União (Brasil, 2016). Para fins de entendimento do que são as novas regras que regem o NRF, faz-se

necessário entender quais os principais pontos de discussão que envolvem a EC 95/2016.

Em primeiro lugar, o NRF faz parte dos esforços pela busca do equilíbrio das contas públicas e da estabilidade da dívida da União (Cavalcanti, 2020). Com isso, o ponto de maior destaque é que a EC 95/2016 estabelece um teto para gastos primários, daí a denominação comum de “Teto dos Gastos”. O Segundo ponto é como funciona a regra do teto, que é da seguinte forma: o orçamento do ano seguinte fica fixado ao valor do ano anterior corrigido pela inflação, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do período de 12 meses entre a LOA do exercício anterior e o outro atual. Vale ressaltar que essa regra não leva em consideração o crescimento real da receita.

O terceiro ponto é que há um prazo de duração para o Regime, que seria de 20 anos, ou seja, 20 exercícios financeiros, a partir de 2017. Contudo, ainda cabem algumas ressalvas para os limites nos três primeiros anos de vigência do teto para os Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União, onde o Poder Executivo pode fazer compensações de até 0,25% do limite de seu orçamento.

Desde o início do NRF até hoje já se passaram seis anos e a tabela a seguir apura o quanto do limite foi utilizado segundo os ajustes dispostos na Nota Técnica Conjunta SEI nº 8/2022/ME de 21 de novembro de 2022 (Brasil, 2022).

**Tabela 3.1 – Cumprimento do Teto do NRF – 2017 a 2022**

(Valores nominais em R\$ trilhões)

Ano	Fator de Ajuste	Teto no Ano (A)	Total Gasto no Ano (B)	B/A%
2016	-	-	R\$ 1,222	-
2017	1,0720	R\$ 1,310	R\$ 1,260	96,13%
2018	1,0295	R\$ 1,349	R\$ 1,289	95,56%
2019	1,0375	R\$ 1,400	R\$ 1,374	98,17%
2020	1,0431	R\$ 1,460	R\$ 1,404	96,16%
2021	1,0452	R\$ 1,526	R\$ 1,459	95,64%
2022	1,1018	R\$ 1,681	R\$ 1,666	99,10%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional Transparente.

## 3.1 | *Cenário econômico e fiscal*

A presente sessão se dedica a analisar o cenário anterior e posterior à implementação da Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir um novo regime fiscal, no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, que vigorará por vinte anos, aplicável aos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União, cada um com limites individualizados.

Serão verificadas as seguintes variáveis macroeconômicas: Produto Interno Bruto (PIB) anual e trimestral, a Taxa de Inflação anual representada pelo IPCA, Taxa de desemprego, Taxa de Juros e a Taxa de Câmbio, bem como as variáveis orçamentárias de Serviço da Dívida e da Disponibilidade de Caixa Líquida da União e investimentos, nos anos de 2007 a 2022, de modo a estabelecer uma análise pré e pós teto dos gastos, a fim de comparar os resultados e inferir eficácia ou ineficácia da EC nº 95/2016.

### 3.1.1 | *Produto Interno Bruto (PIB)*

Acerca das Contas Nacionais, de acordo com o IBGE, tem-se que: “Compreende as informações sobre geração, distribuição e uso da renda no País, acumulação de ativos não financeiros e relações entre a economia nacional e o resto do mundo, abrangendo indicadores como Produto Interno Bruto (PIB), PIB per capita, e Renda Nacional Bruta, entre outros aspectos”.

Em conformidade com o que foi dito, existe uma medida amplamente utilizada no mundo para avaliar o nível de produção de uma nação, o Produto Interno Bruto (PIB), que é a medida de todos os bens e serviços finais produzidos dentro do território nacional em determinado período, avaliados a preço de mercado, de acordo com a moeda local. Dessa forma, pode-se afirmar que o PIB é a medida mais abrangente de atividade econômica de uma nação, de forma que as autoridades políticas utilizam o PIB para monitorar as flutuações econômicas de curto prazo e as tendências de crescimento a longo prazo para a economia.

Para este estudo, será utilizada a série histórica que coleciona

dados referentes ao Produto Interno Bruto do Brasil a preços constantes partindo do valor do último PIB anual divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), retirados do Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central do Brasil.

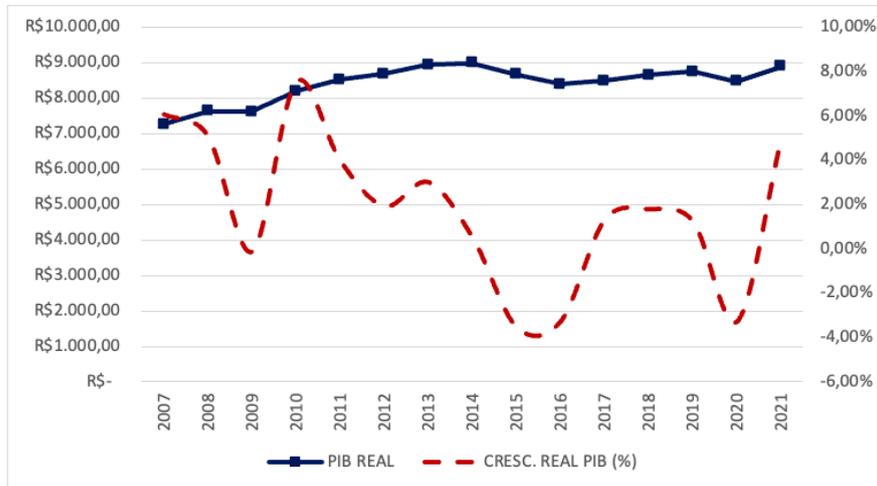
O PIB Real entre 2007 a 2014 variou positivamente ao longo dos anos, excetuando-se o ano de 2009 em que houve decréscimo do PIB em -0,13%, sendo sucedido por um aumento no ano de 2010 de 7,53%. Todavia, a partir do ano de 2011 o PIB brasileiro apresentou uma tendência de queda da taxa de crescimento anual ao longo de todo o período, sinalizando instabilidade econômica.

De 2010 a 2011, taxa de crescimento do PIB brasileiro diminuiu em 3,56 pontos percentuais, configurando na diminuição de produtividade brasileira. Com isso, passou-se de um período de estabilidade econômica para um período de crise financeira no cenário nacional. O valor do PIB Nominal apresentou aumento ao longo dos anos, uma vez que corresponde aos valores dos preços correntes na economia. No entanto, o PIB Real diminuiu durante a série histórica.

Em 2015 e 2016, o PIB recuou consideravelmente com duas quedas consecutivas em relação a cada respectivo ano anterior, evento observado pela segunda vez durante toda a série histórica do IBGE sobre PIB brasileiro, a primeira havia sido nos anos de 1930 e 1931, após a Crise de 1929. A partir de 2017, houve seguidos aumentos no valor real do PIB, bem como de variações positivas, mas não muito expressivas. O Gráfico 3.1 demonstra a trajetória do PIB e sua taxa de crescimento real de 2007 a 2021.

**Gráfico 3.1 – Trajetória do Produto Interno Bruto Brasileiro (PIB) e sua Taxa de Crescimento Real – 2007 a 2021**

(Eixo esquerdo em bilhões atualizado pelo IPCA de 2021 e Eixo direito em porcentagem (%))

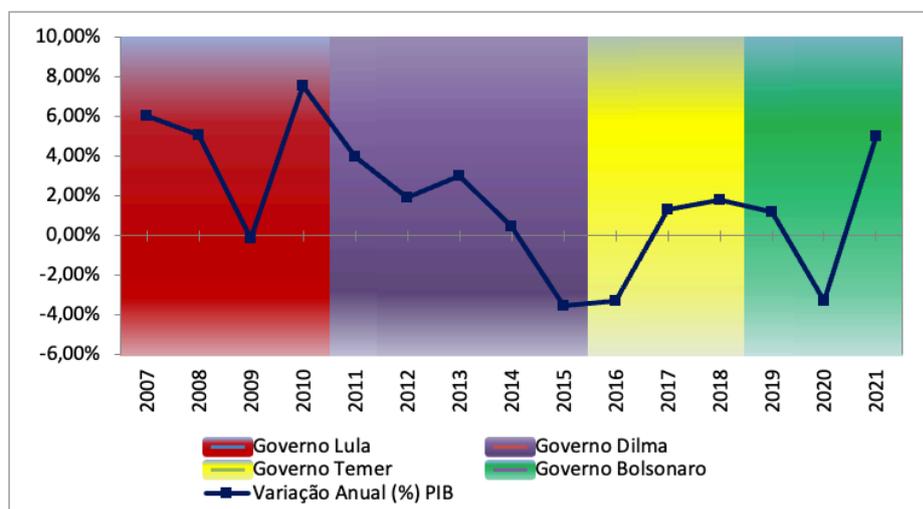


Fonte: Elaboração própria com dados do Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS) – Banco Central do Brasil.

Como supracitado anteriormente, até o fim do ano de 2014 a economia brasileira apresentou indicadores sociais e econômicos estáveis e positivos. Todavia os anos posteriores foram marcados por incertezas e por instabilidades econômicas, e conseqüentemente, por instabilidades políticas. Com isso, o gráfico a seguir avalia o desempenho do PIB durante os mandatos presidenciais que estiveram à frente da Nação em dado período.

**Gráfico 3.2 – Variação real percentual anual do Produto Interno Bruto Brasileiro em relação aos Mandatos Presidenciais vigentes – 2007 a 2021**

(Valores em percentual (%))



Fonte: Elaboração própria com dados do Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS) – Banco Central do Brasil.

Durante o segundo Governo Lula, o país encontrava-se em um cenário de crescimento econômico com taxa média de variação anual do PIB de 4,64%, de modo que em 2010 houve a maior variação do período, de 7,53%.

Considera-se o Governo Dilma o mandato que se inicia no ano de 2011 e encerra no ano de 2014, tendo continuidade em 2015 com a reeleição nas eleições de 2014, sendo interrompido em 31 de agosto 2016 pelo Impeachment, fazendo com que o Vice-Presidente – Michel Temer assumira o cargo de Presidente da República. No início do Governo Dilma (2011 a 2015), verifica-se desaceleração no crescimento do PIB, tendo variado 3,97% e 1,92%, respectivamente, em 2011 e 2012.

Em 2015, o PIB apresentou a maior variação negativa desde o ano de 2009, tendo sido expressa em -3,55% em relação a 2014. Desse modo, tais resultados representaram frustração do crescimento econômico nacional, sendo atribuído às decisões do Governo Federal, tendo sido uma das motivações do impeachment de Dilma Rousseff e da implementação da Emenda Constitucional nº 95 no ano de 2016.

O Governo de Michel Temer iniciou após interrupção do Governo Dilma em agosto de 2016, com a confirmação do impeachment pelo

Senado Federal, e encerrou em 2018. Conforme ilustrado no Gráfico 3.1, em 2016 o recuo do PIB prossegue, porém em 2017 houve uma variação positiva de 1,32%, sendo sucedido pela variação de 1,78%, sinalizando recuperação econômica.

Em 2019, o Governo de Jair Messias Bolsonaro inicia com crescimento do PIB em 1,22%. No ano seguinte, o PIB continua em declínio, tendo variado negativamente em 3,28%. No ano de 2021, recupera-se o aumento do PIB, uma vez que este variou positivamente 4,99% no ano.

O PIB é composto por três setores principais de atividade econômica, tais como:

- i. Agropecuária (culturas de lavoura, pecuária, entre outros);
- ii. Indústria (Indústrias de transformação, metalurgia, automotiva, entre outros).
- iii. Serviço (Informação e comunicação, Transporte, Comércio, entre outros);

A Tabela 3.2 apresenta a variação do PIB nestes setores ao longo da série histórica em análise.

**Tabela 3.2 – Variação do PIB por setores – 2007 a 2021**

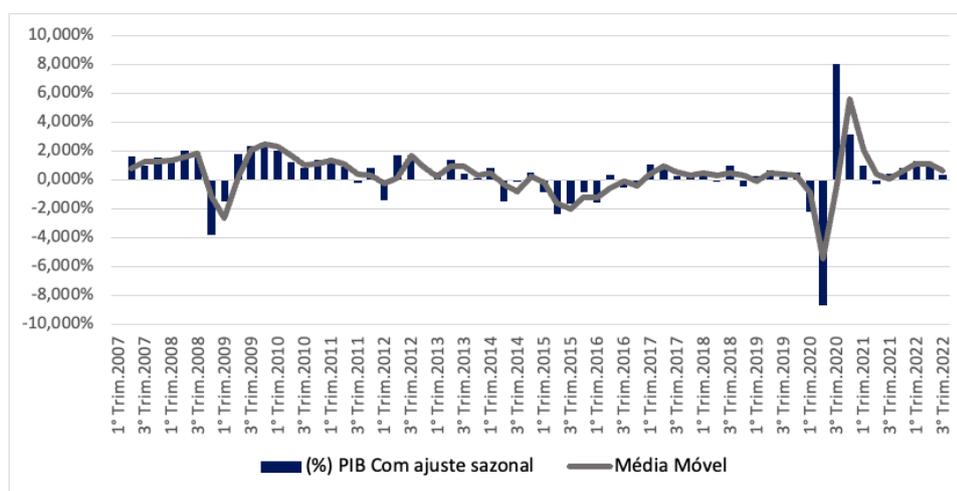
<b>ANO</b>	<b>PIB Agropecuária Var. % anual</b>	<b>PIB - Indústria Var. % anual</b>	<b>PIB - Serviços Var. % anual</b>
2007	3,25	6,21	5,83
2008	5,77	4,1	4,82
2009	<b>-3,73</b>	<b>-4,7</b>	2,07
2010	6,7	10,2	5,8
2011	5,64	4,11	3,46
2012	<b>-3,08</b>	<b>-0,72</b>	2,9
2013	8,36	2,17	2,75
2014	2,79	<b>-1,51</b>	0,99
2015	3,31	<b>-5,76</b>	<b>-2,73</b>
2016	<b>-5,22</b>	<b>-4,57</b>	<b>-2,22</b>
2017	14,15	<b>-0,5</b>	0,77
2018	1,31	0,72	2,09
2019	0,42	<b>-0,67</b>	1,51
2020	4,17	<b>-2,97</b>	<b>-3,74</b>
2021	0,28	4,78	5,22

Fonte: Elaboração própria com dados do Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS) – Banco Central do Brasil.

De modo a finalizar este estudo, serão apresentadas as tabelas que O PIB também é computado trimestralmente, de modo a demonstrar a sua evolução e o seu desempenho de trimestre a trimestre. Diante disso, o Gráfico 3.3 expõe a evolução do Índice do PIB com ajuste sazonal desde o primeiro trimestre de 2007 até o terceiro trimestre de 2022.

**Gráfico 3.3 – Desempenho do Produto Interno Bruto Brasileiro (PIB) – 1 trim. 2007 ao 3 trim.2022**

(Valores em percentual (%))



Fonte: Elaboração própria com dados do Sistema de Contas Nacionais Trimestrais (SCNT) – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Conforme visto no gráfico acima, o quarto trimestre de 2008 apresentou variação trimestral negativa de 3,8% em relação ao trimestre imediatamente anterior com ajuste sazonal. A partir do segundo trimestre de 2011 percebe-se uma irregularidade nas taxas de variações do PIB, bem como uma tendência de retração econômica acentuada.

No segundo trimestre de 2020 o PIB recuou em -8,7%, sinalizando um choque econômico nacional negativo. No trimestre imediatamente posterior, o PIB brasileiro aumentou em 8,1%, havendo recuperação econômica neste período. Porém, a partir do trimestre imediatamente posterior, o PIB retrocedeu progressivamente.

No segundo trimestre de 2021, o PIB recuou 0,26%, de modo que nos trimestres posteriores verificaram-se aumentos nas taxas de variação do PIB em 0,45% e 0,86%, respectivamente no terceiro e quarto trimestre

de 2021. Em seguida, no primeiro trimestre de 2022, o PIB avançou em 1,35%, recuando nos trimestres posteriores em 0,99% e 0,40%.

### 3.1.2 | Inflação

Este subtópico analisa as Taxas de Inflação do Brasil, de acordo com os dados coletados no Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central do Brasil, na série histórica de 2007 a 2022. Objetivamente, entende-se por Inflação, o aumento dos preços dos bens e serviços de uma economia, porventura ocasionado por pressões na demanda destes e por pressão em seus custos, por inércia inflacionária ou por expectativas de inflação, causando a diminuição do poder de compra da moeda local.

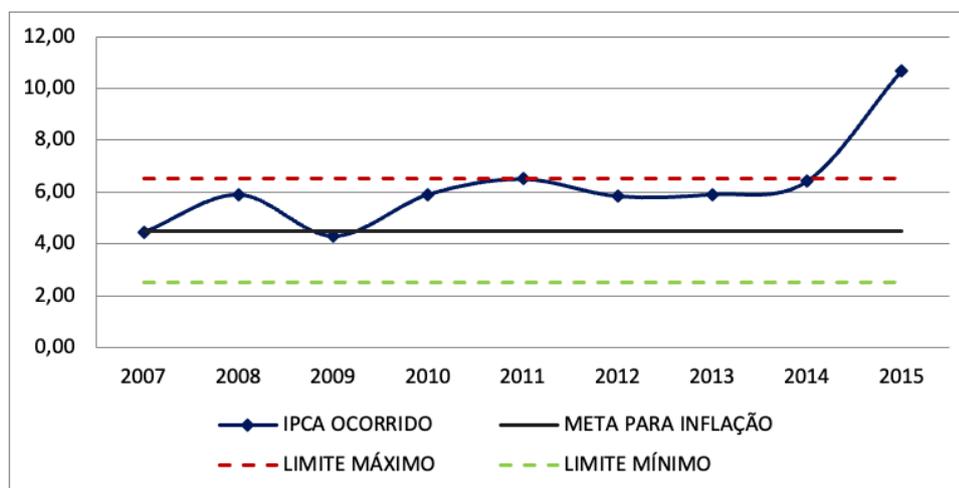
Para Milton Friedman, grande expoente da Economia Monetária, a inflação ocorre quando a quantidade de moeda aumenta muito rapidamente, acima da velocidade de produção. Dessa forma, a inflação é um importante indicador do desenvolvimento econômico local, uma vez que uma inflação elevada gera incertezas importantes na economia, desestimulando os investimentos.

Objetivamente, o Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão máximo do Sistema Financeiro Nacional, formado pelo Ministro da Fazenda, pelo Presidente do Banco Central do Brasil e pelo Secretário Especial de Fazenda do Ministério da Economia, estabelece no mês de junho de cada ano a meta de inflação para os três exercícios financeiros seguintes, havendo um intervalo de tolerância mínimo e máximo. Desse modo, cabe ao Banco Central do Brasil cumprir a meta da inflação estabelecida pelo CMN, objetivando manter a estabilidade da moeda nacional. Não obstante, caso a meta para a inflação não seja cumprida, é necessário que o Presidente do Banco Central escreva uma carta aberta ao Ministério da Economia explicando as razões que motivaram o não cumprimento da meta da inflação.

Nos anos de 2007 a 2015, anteriores à Emenda Constitucional nº 95, a média da taxa de inflação brasileira foi de 6,21%. Neste intervalo de tempo, somente em 2007 e 2009 o Banco Central ficou próximo de cumprir a meta para a inflação. O Gráfico 3.4 demonstra a relação entre a Inflação Efetiva ocorrida no período, a meta para inflação, bem como o limite máximo e mínimo para este índice nos anos de 2007 a 2015.

**Gráfico 3.4 – Relação entre a Inflação Efetiva Anual, o cumprimento da meta e os limites máximo e mínimo nos exercícios anteriores à Emenda Constitucional n. 95/2016 – 2007 a 2015**

(Valores em percentual (%))



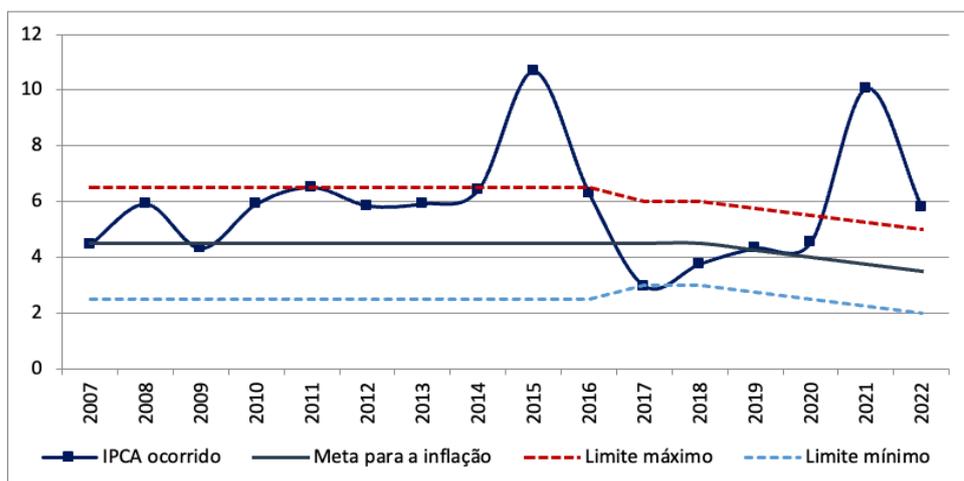
Fonte: Elaboração própria com dados do Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS) – Banco Central do Brasil.

O gráfico acima permite observar que em 2008, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 a taxa de inflação efetiva ficou significativamente próxima do limite máximo estabelecido pelo CMN, indicando um cenário de instabilidade econômica.

Em 2011 a inflação observada foi exatamente igual ao limite máximo de 6,50, ultrapassando a meta para inflação em dois pontos percentuais. A partir de 2012 tem-se um aumento progressivo da Taxa de Inflação Brasileira, seguindo até o ano de 2015, em que a inflação anual foi de 10,67%, a maior desde o final do Governo de Fernando Henrique Cardoso em 2002.

**Gráfico 3.5 – Relação entre a Inflação Efetiva Anual, o cumprimento da meta e os limites máximo e mínimo a partir da vigência da Emenda Constitucional n 95/2016 – 2016 a 2022**

(Valores em percentual (%))



Fonte: Elaboração própria com dados do Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS) – Banco Central do Brasil.

Em 2016, a inflação efetiva foi de 6,29%, menor comparada à inflação observada no exercício financeiro anterior em 4,38%. No ano seguinte, observa-se que a inflação recuou consideravelmente, sendo 3,34% menor comparada ao ano de 2016.

A partir de 2018, a inflação cresce de forma progressiva. Em 2021 houve um aumento da taxa de inflação significativo, uma vez que a inflação de 2021 foi 10,06%, a maior desde o ano de 2015, devido à política econômica ineficaz do Governo Federal, haja vista a não prioridade ao combate da pandemia da Covid-19.

A inflação observada no ano de 2021 ficou acima da meta anual (5,25%), em 4,81%, de modo que o Presidente do Banco Central, Roberto Oliveira Campos Neto, teve que escrever uma carta pública ao Ministro da Economia explicando as razões do alto índice inflacionário observado no ano em questão. No documento, o Presidente do Banco Central elencou os seguintes motivos:

- i) Forte elevação dos preços de bens transacionáveis em moeda local, em especial os preços de commodities;
- ii) Bandeira de energia elétrica de escassez hídrica;
- iii) Desequilíbrios entre demanda e oferta de insumos, e gargalos

nas cadeias produtivas globais.

A justificativa do Presidente do Banco Central do Brasil (BCB), apresentada na Carta Aberta ao Ministro da Economia e Presidente do Conselho Monetário Nacional, foi: “Esses desenvolvimentos, que ocorreram em nível global, geraram excesso de demanda em relação à oferta de curto prazo de diversos bens, causando um desequilíbrio que, em diversos países e setores, foi exacerbado por falta de mão-de-obra, problemas logísticos e gargalos de produção. De fato, a aceleração significativa da inflação em 2021 para níveis superiores às metas foi um fenômeno global, atingindo a maioria dos países avançados e emergentes.”

No ano de 2022, a inflação foi de 5,79%, de modo que o BCB, mais uma vez, não cumpriu a meta anual estabelecida em 3,5%. Dessa forma, seguem as causas do não cumprimento da meta estimada para a inflação, bem como do limite máximo de tolerância, elencadas pelo Presidente do BCB ao atual Ministro da Fazenda, Fernando Haddad.

(Fatores que aumentaram o desvio da inflação em relação à meta)

- i. Inércia da inflação do ano anterior;
- ii. Elevação dos preços de commodities, em especial do petróleo;
- iii. Desequilíbrios entre demanda e oferta de insumos e gargalos nas cadeias produtivas globais;
- iv. Choques em preços de alimentação, resultantes de questões climáticas;
- v. Retomada na demanda de serviços e no emprego, impulsionada pelo acentuado declínio da quantidade de casos de Covid-19 e consequente aumento da mobilidade;

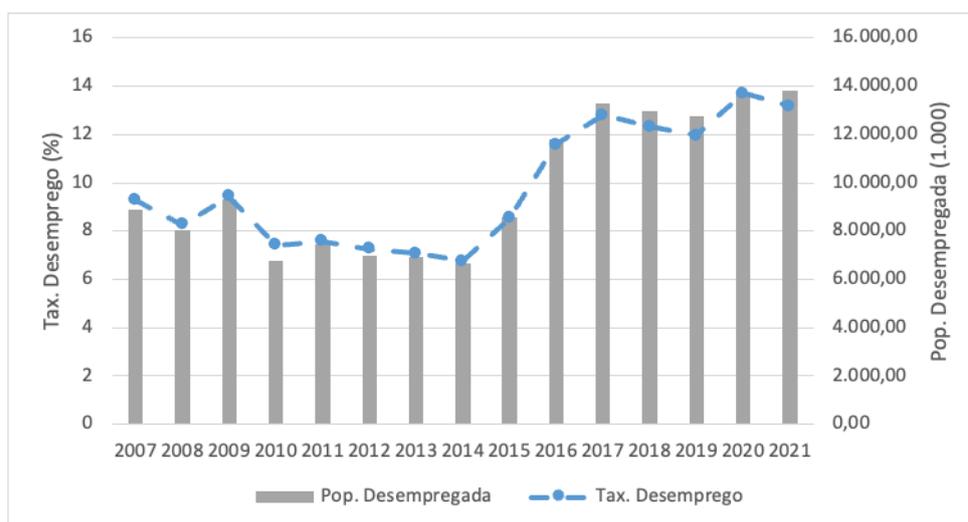
(Fatores que reduziram o desvio da inflação em relação à meta)

- vi. Redução na tributação sobre combustíveis, energia elétrica e telecomunicações;
- vii. Comportamento da bandeira de energia elétrica, que passou de escassez hídrica para bandeira verde;
- viii. Apreciação cambial;
- ix. Hiato do produto no campo negativo

### 3.1.3 | Mercado de trabalho

Um ponto sensível no que diz respeito ao cenário macroeconômico de um país diz respeito ao desempenho do mercado de trabalho, pois trata-se de um indicador muito claro da saúde de uma economia. O gráfico abaixo apresenta uma síntese do comportamento do mercado de trabalho no Brasil nos últimos 15 anos, através da taxa de desemprego e do número de desempregados.

**Gráfico 3.6 – Taxa de desemprego e população desempregada – 2007 a 2021<sup>1</sup>**



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Através dos indicadores apresentados acima é possível verificar que o desempenho do mercado de trabalho no Brasil apresentou significativa piora a partir de 2015. Uma análise mais profunda sobre os determinantes dessa piora foge ao escopo desse trabalho. Entretanto, tal movimento deve ser visto como um sintoma de problemas estruturais existentes na economia brasileira, que causaram a deterioração de postos de trabalho já a partir de 2015.

<sup>1</sup>A OIT utiliza os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). A PNAD passou por uma alteração de metodologia em 2012. Para o ano de 2010, os dados foram obtidos através do Censo Nacional conduzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em 2014 a taxa de desemprego foi de 6,76% ao ano com 6,66 milhões de pessoas sem emprego. Já em 2015, a taxa de desemprego saltou para 8,54%, um crescimento de 26,33%. O movimento de piora nas condições do mercado de trabalho dura até 2017, quando a taxa de desemprego foi de 12,79% e a população desempregada subiu para 13,27 milhões. A partir de 2017, passa a ocorrer um movimento de lenta recuperação com os indicadores caindo a uma taxa média de 3,3%. Contudo, tal movimento é interrompido em 2020 em decorrência dos efeitos adversos da pandemia. Assim, os resultados do biênio 2020/2021 apresentam um cenário de estabilidade de alto desemprego. Os resultados mais atuais divulgados pelo IBGE, referentes ao terceiro trimestre de 2022, apontam para uma retomada do mercado de trabalho com a taxa de desemprego caindo para 8,7% e uma população desempregada de 9,5 milhões, os melhores resultados desde 2015.

### *3.1.4 | Taxa de Juros e Taxa de Câmbio*

A taxa básica de juros da economia brasileira é administrada pelo Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), daí o nome Taxa Selic. A taxa Selic é definida pelo Comitê de Política Monetária (COPOM), por meio de reuniões que ocorrem a cada 45 dias. Para este estudo serão utilizadas as médias mensais da Selic e da Taxa Overnight/Selic (Over/Selic) calculada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que é calculada pela média do juro pago pelo Governo (taxa efetiva da Selic) aos bancos pelos empréstimos tomados a eles.

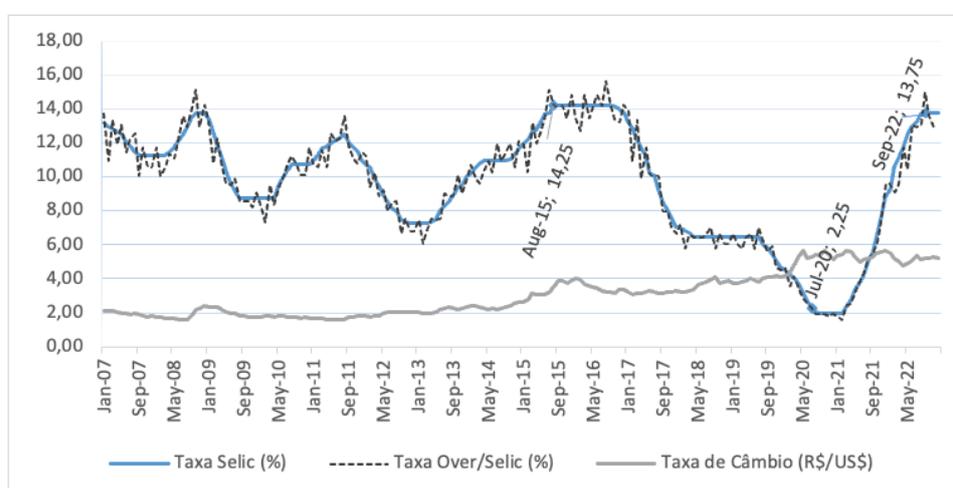
Já a taxa de câmbio é medida diariamente com a média de preços para compra ou venda da moeda nacional pela estrangeira, no caso a moeda nacional é o Real – R\$ e a estrangeira será o Dólar estadunidense – US\$, por ser uma moeda mundialmente comercializada e por ser mais estável.

Como já observado anteriormente, no histórico dos últimos 16 anos (2007-2022), a economia brasileira sofreu diversos choques. Com a taxa de juros e o câmbio não seria diferente, essas taxas também sofrem com a influência desses eventos. Segundo Muinhos e Carvalho (2022), a taxa de juros (Selic), por exemplo, “é fixada para corrigir desvios da inflação

em relação à meta ou estabilizar o ciclo de negócios”. Isso quer dizer que mesmo sendo uma taxa que é estabelecida por autoridades, as decisões acerca de sua elevação ou diminuição são tidas como forma de contribuir com as outras políticas monetárias do Governo e tendo-se em conta também o cenário econômico.

No gráfico a seguir serão apresentados os dados para as taxas supracitadas para o recorte temporal de 16 anos. Logo depois, a explicação de alguns pontos importantes que se pode aferir do histórico dessas variáveis.

**Gráfico 3.7 – Taxa Selic e Taxa de Câmbio – 2007 a 2022**



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central do Brasil – SGS/BCB.

Entre 2011 e 2015, Banco Central tinha que como objetivo baixar a inflação, ou seja, as medidas que estavam sendo tomadas eram dovish e não eram suficientes para atingir a meta. Para isso seria preciso aplicar políticas econômicas mais rígidas para trazer de volta o controle das expectativas de inflação futura. Desse modo, a Selic passou mais de dois anos e meio, de abril de 2013 a novembro de 2015, em constantes aumentos, com uma pausa em 2014, e depois por mais de um ano com taxa estabelecida acima de 14%, período da recessão de 2015 e 2016.

Para os anos posteriores, tem-se a média da taxa de juros básica em queda, porém, nos últimos dois anos voltou a aumentar expressivamente e com rapidez devido à combinação de choques exógenos para

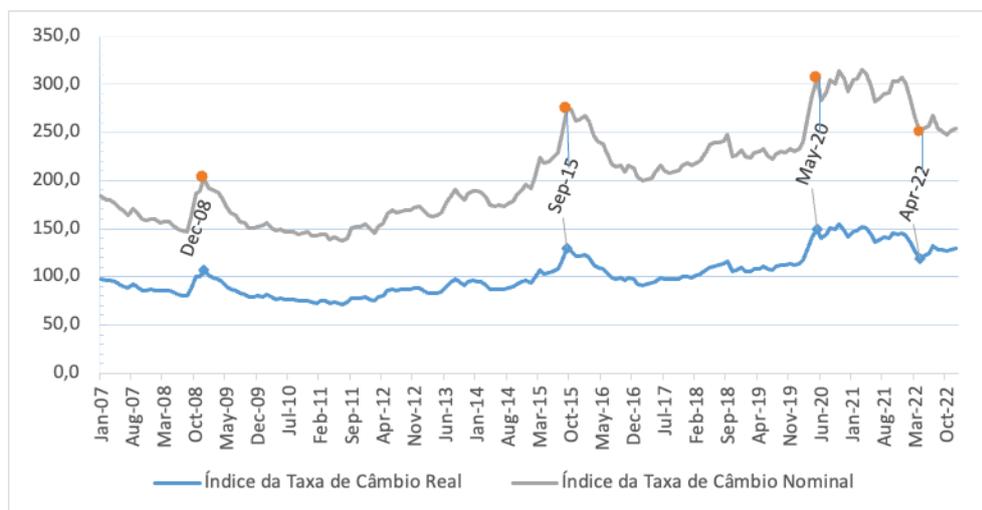
aumento da inflação no mundo todo, como a COVID-19 e a guerra na Ucrânia, junto com um posicionamento *dovish* por parte do Banco Central entre 2019 e 2020 que teve influência também na desvalorização cambial, segundo análise de Muinhos (2022).

Ao analisar a taxa de câmbio faz-se necessário entender alguns aspectos sobre ela. O primeiro deles é que existe a taxa nominal, esboçada no Gráfico 3.7, e a taxa real, que na sua fórmula básica é a correção da taxa nominal pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC) estrangeiro sobre o IPC nacional. Para o IPEA, a taxa de câmbio real é o somatório desse cálculo para os principais países parceiros comerciais, mas para cada um deles é feita ponderação de acordo com o nível de exportações brasileiras entre esses parceiros. Na análise histórica da taxa de câmbio no presente trabalho, como feito no gráfico anterior, será observada a taxa de câmbio somente para a relação R\$/US\$.

A seguir, o Gráfico 3.8 apresenta as séries históricas dos índices das taxas de câmbio nominal e real.

### Gráfico 3.8 – Taxa de Câmbio Nominal e Taxa de Câmbio Real – 2007 a 2022

(Valores em índice (junho/1994=100), R\$/US\$)

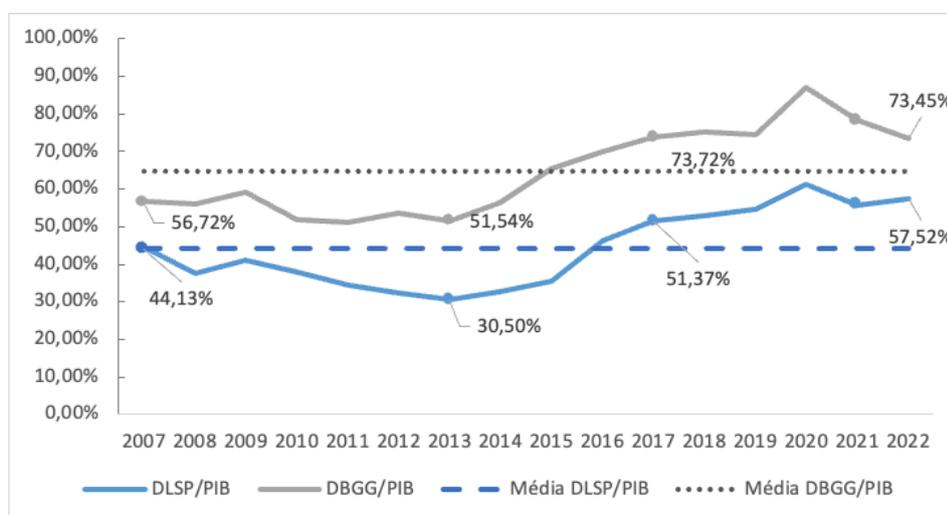


Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central do Brasil – SGS/BCB.

### 3.1.5. *1 Análise de Variáveis Fiscais da União*

A sustentabilidade fiscal de um país é uma condição necessária para que se possa implementar políticas públicas de combate à pobreza e redução das desigualdades. Sob essa condição, é preciso que os gestores públicos estejam sempre otimizando as contas públicas nacionais, sob pena de agravar problemas sociais já existentes. Nesse contexto, a relação entre a dívida pública e o PIB costuma ser utilizada, na literatura acadêmica e por organismos internacionais, como o principal indicador da saúde fiscal de um país. Destaca-se que a sustentabilidade da relação em questão depende de alguns fatores, tais como: resultado fiscal primário, taxa real de juros, crescimento econômico e do próprio estoque da dívida. Pelos fatores citados, nota-se que nem todas as variáveis que afetam diretamente a sustentabilidade da relação Dívida/PIB são controladas de forma estrita pelo Governo, o que gera a necessidade contínua de avaliar como as políticas econômicas adotadas podem influenciar esse indicador.

Conforme pontuam Silva e Medeiros (2009), os principais indicadores do endividamento brasileiro são a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). O primeiro é definido como total das dívidas de responsabilidade do governo federal, dos governos estaduais e dos governos municipais com o setor privado e o setor público financeiro. Destaca-se que as dívidas de responsabilidade das empresas estatais das três esferas de governo não são abrangidas pelo conceito de DBGG. Embora o Banco Central (BACEN) não seja um ente cujos passivos constem desse indicador, suas operações compromissadas com o setor financeiro são registradas como dívida do governo geral. Por sua vez, a DLSP refere-se ao total das obrigações do setor público não financeiro, deduzido dos seus ativos financeiros junto aos agentes privados não financeiros e aos agentes financeiros, públicos e privados. O Gráfico 3.9 apresenta a evolução desses dois indicadores, publicados pelo BACEN, como proporção do PIB.

**Gráfico 3.9 – Evolução da DBGG e da DLSP em % do PIB – 2007 a 2022**

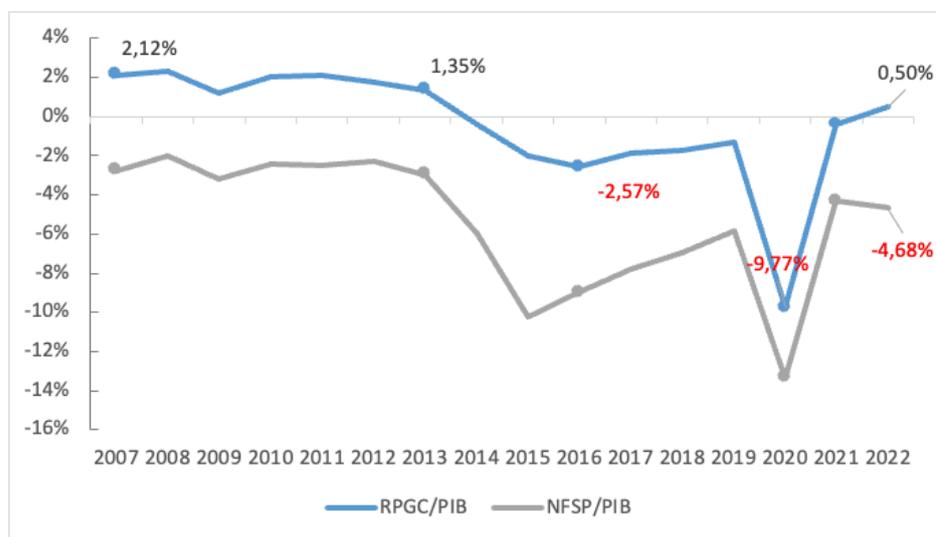
Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Bacen.

A partir do gráfico acima, verifica-se que a trajetória de ambos os indicadores pode ser considerada como estável até 2013, até mesmo com uma trajetória decrescente para a DLSP. De fato, a média da taxa de crescimento anual da relação DBGG/PIB entre 2007 e 2013 foi de -1,39%. Enquanto a DLSP apresentou decréscimo médio de -5,84%. Entretanto, a partir de 2013, a trajetória passou a ser crescente, com um crescimento anual médio de 4,3% para a DBGG e 7,7% para DLSP, configurando assim uma situação de evidente preocupação no que diz respeito ao equilíbrio da relação entre a dívida pública e o PIB. O fraco desempenho do PIB entre 2013 e 2021 (taxa de crescimento anual média de 0,3%) representa um dos fatores que contribuíram decisivamente para essa precarização da situação fiscal no Brasil.

Como dito anteriormente, outros fatores além da atividade econômica contribuem para a sustentabilidade fiscal de um país. Representado pelos resultados primário e nominal, o esforço fiscal exerce um papel de grande importância para obtenção desse objetivo. Para avaliar tais indicadores, utiliza-se o Resultado Primário do Governo Central (RPGC), publicado mensalmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Tal indicador é calculado pelo critério acima da linha e consiste na comparação de receitas e despesas do setor público, excetuadas aquelas de natureza financeira, evidenciando o resultado fiscal. Silvas e Medeiros (2009)

destacam que o resultado nominal do setor público também conhecido como Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), é o conceito mais amplo de resultado fiscal e corresponde à diferença entre receitas e despesas nominais no período, incluídas as financeiras. Atualmente, no Brasil, o resultado nominal é calculado pelo BACEN, com base na variação da Dívida Fiscal Líquida (critério abaixo da linha). O Gráfico 3.10 apresenta a trajetória dos referidos indicadores nos últimos 16 anos.

**Gráfico 3.10 – Resultado primário do governo central e resultado nominal do setor público consolidado em % do PIB – 2007 a 2022**



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Bacen e da STN.

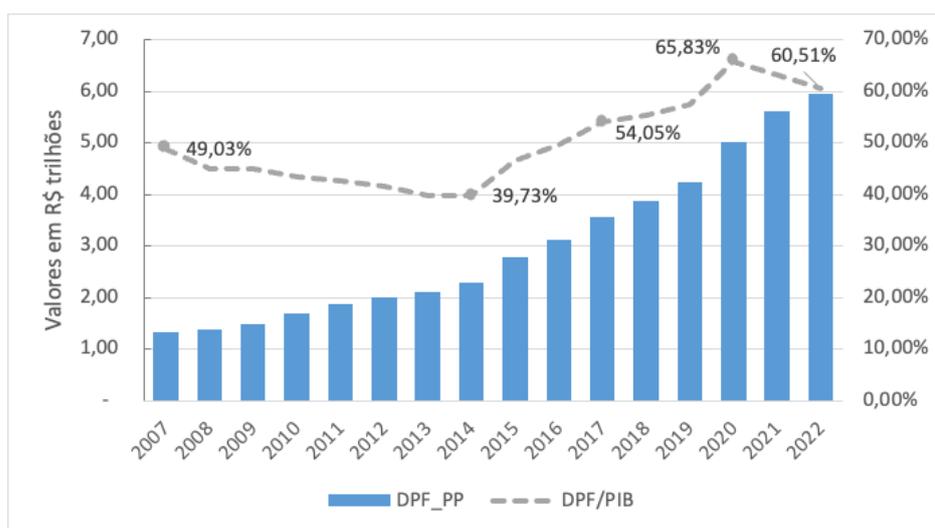
Analisando inicialmente a relação RPGC/PIB, verifica-se que até 2013 o resultado primário foi superavitário, com desempenho médio de 1,8% do PIB, o que configura um cenário de busca pela sustentabilidade fiscal. Entretanto, assim como os indicadores de endividamento, a partir de 2014 passaram a ocorrer seguidos déficits primários. Entre 2016 e 2019, mesmo com déficits, existe uma melhora do indicador, que sai de -2,57% para -1,29%. O cenário se agrava sobremaneira em 2020, ano mais sensível da pandemia de Covid-19, com um déficit de aproximadamente 10%. Em 2022, interrompendo a série de seguidos resultados deficitários, a relação RPGC/PIB é 0,5%.

Diferente do RPGC, que apresentou superávits no período, a NFSP (resultado nominal) foi sempre deficitária, indicando que o setor público

sempre precisou recorrer ao financiamento por meio de dívida para custear os gastos públicos. Tal fato é esperado, dado que o Estado pode se financiar de três formas: tributos, moeda e dívida. Porém, a questão que deve ser analisada é a magnitude dessa necessidade, a análise visual do Gráfico 3.10 torna claro que o Estado brasileiro tem se tornado cada vez mais dependente do endividamento para custear suas despesas. Em termos numéricos, a NFSP/PIB apresentou uma média anual de -2,57% entre 2007 e 2013, já entre 2014 e 2022 tal medida saltou para -7,5%.

Para compreender a relação entre os indicadores até então analisados (DBGG, DLSP, RPGC e NFSP) é preciso ter em vista que os dois primeiros são variáveis de estoque, ou seja, denotam a posição do setor público em determinado ponto do tempo, enquanto os últimos revelam aspectos do fluxo de receitas e despesas em um determinado período. Nesse sentido, fluxos positivos (superávits) diminuem o estoque da dívida. Em contrapartida, déficits contribuem para o aumento dos indicadores de estoque da dívida. Assim, é possível verificar que o baixo crescimento do PIB, bem como a piora nas variáveis fiscais de fluxo contribuiu significativamente para a piora na sustentabilidade fiscal das contas públicas brasileiras.

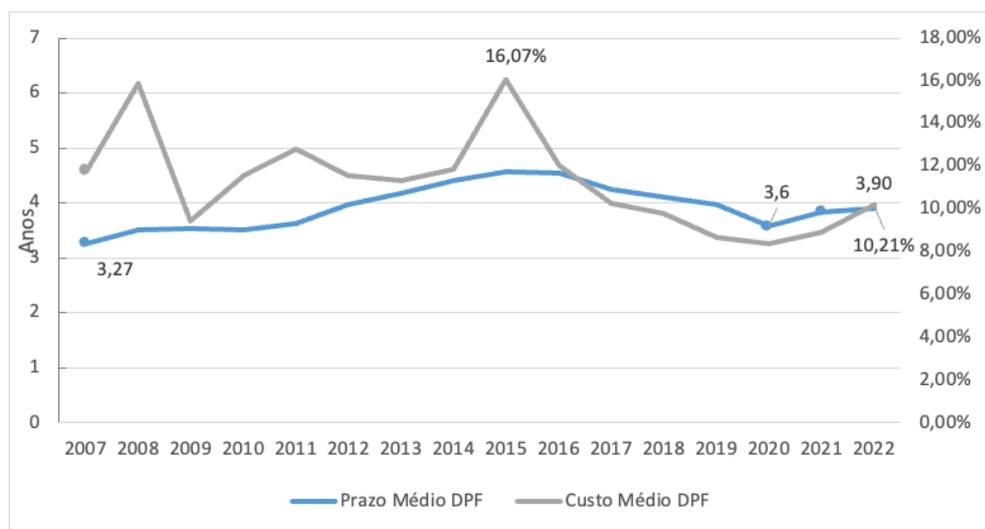
Um ponto sensível na administração da dívida pública brasileira diz respeito ao gerenciamento da Dívida Pública Federal (DPF). A DPF é o principal componente da DBGG, representando em média 80% dela, e corresponde à soma das dívidas interna e externa de responsabilidade do governo federal. A dívida interna é conhecida por Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) e a externa por Dívida Pública Federal externa (DPFe). A dívida mobiliária nada mais é que o total de títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional para financiar a NFSP discutida acima. O Gráfico 3.11 apresenta a evolução da DPF em valores monetários correntes, bem como sua proporção do PIB.

**Gráfico 3.11– Trajetória da DPF – 2007 a 2022**

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da STN.

Como esperado, a DPF apresenta trajetória semelhante àquela observada no Gráfico 3.9 para a DBGG e DLSP. Todavia, é preciso atentar que esse indicador diz respeito somente aos títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional e de posse do setor privado. Assim, é preciso observar que o setor público, em virtude dos seguidos déficits, passou a financiar suas despesas por meio de dívida com o setor privado, o problema são os encargos financeiros da dívida, tendo em vista as altas taxas de juros atuais. Em termos monetários, a DPF atingiu o patamar de R\$ 5,95 trilhões em 2022, contra R\$ 1,33 trilhão em 2007, um crescimento nominal de 346,22% no período.

Dada a magnitude da DPF e sua relevância no total do endividamento público brasileiro, faz-se necessário que ela seja bem gerida. Dois pontos são fundamentais nesse aspecto: o prazo médio (em anos) para pagamento e o custo médio (em % a.a) da DPF. O Gráfico 3.12 exhibe o comportamento desses indicadores. Pontua-se que para o custo médio, temos o resultado acumulado em 12 meses para o mês de dezembro de cada ano.

**Gráfico 3.12– Custo e prazo médio da DPF – 2007 a 2022**

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da STN.

No mercado de títulos públicos prazo e custo são variáveis que guardam significativa relação com as condições macroeconômicas vigentes na economia, i.e, se o cenário econômico é positivo o governo consegue emitir dívida com prazos maiores, sem o ônus de precisar pagar para isso taxas de retorno mais elevadas para o setor privado. O cenário observado para o Brasil no período analisado indica que o prazo médio para pagamento dos títulos públicos emitidos tem sido próximo de 4 anos, o que é considerado um prazo baixo. Por outro lado, o custo médio decresceu significativamente nos últimos anos, saindo de uma taxa de 16,07% a.a em 2015, para 10,21% a.a em 2022.

Outra questão relevante acerca da DPF diz respeito aos seus detentores, em outras palavras: quem financia a dívida pública? Conforme o Tesouro Nacional, a base de investidores da DPF é composta por sete grupos: Fundos de Investimento, Previdência, Instituições Financeiras, Não-residentes, Governo, Seguradoras e Outros, a seguir especificados.

“Fundos de Investimento” inclui as aplicações financeiras de pessoas físicas e de pessoas jurídicas não-financeiras, em fundos de investimento.

“Previdência” inclui a carteira própria da previdência privada (entidades abertas e fechadas da previdência complementar) e regime próprio de previdência social (RPPS). Quando uma pessoa adere a um plano de previdência privada, as suas contribuições são aplicadas pela entidade de previdência no mercado financeiro (títulos públicos, por exemplo) e o saldo

acumulado poderá ser convertido em renda de aposentadoria ou sacado posteriormente. Assim, esse agregado inclui as aplicações das entidades de previdência em títulos públicos federais.

“Instituições Financeiras” inclui a carteira própria de bancos comerciais nacionais e estrangeiros, bancos de investimento nacionais e estrangeiros, corretoras, distribuidoras e bancos estatais.

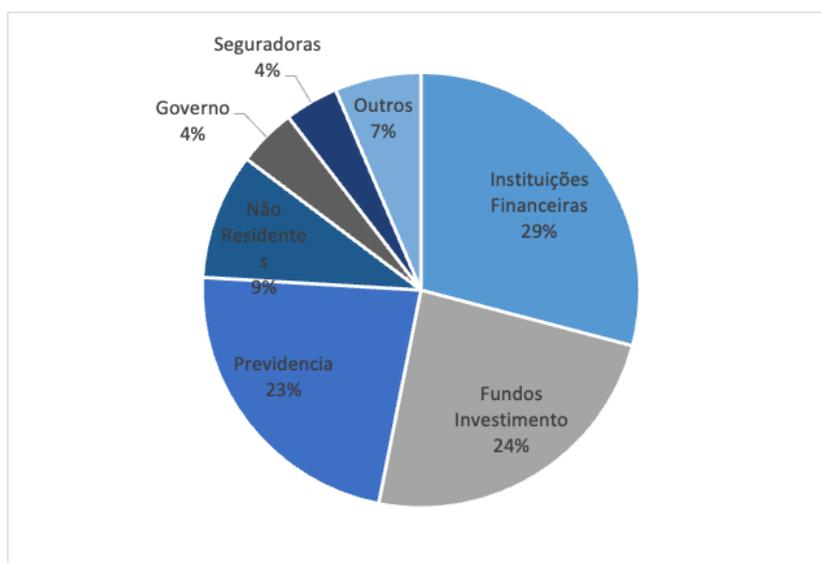
“Não-residentes” inclui as pessoas físicas ou jurídicas e os fundos ou outras entidades de investimento coletivo com residência, sede ou domicílio no exterior.

“Governo” inclui fundos e recursos administrados pela União, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), fundos extramercado, fundo soberano e fundos garantidores.

“Seguradoras” inclui as carteiras detidas pelas Sociedades Seguradoras e Resseguradoras. Quando a pessoa adquire um seguro, a Sociedade Seguradora irá aplicar seus recursos no mercado financeiro (em títulos públicos, por exemplo) e os utilizará para o pagamento de indenizações em caso de sinistros. Assim, esse agregado inclui as aplicações das Seguradoras em títulos públicos federais.

“Outros” inclui as contas de pessoas físicas e jurídicas não-financeiras residentes no país, dentre outros. Este agregado também inclui as aplicações das pessoas físicas residentes no país no Tesouro Direto. O Gráfico 3.13 mostra a participação relativa de cada um desses grupos no financiamento da DPF, sendo possível perceber que a DPF é bem distribuída entre os grupos detentores.

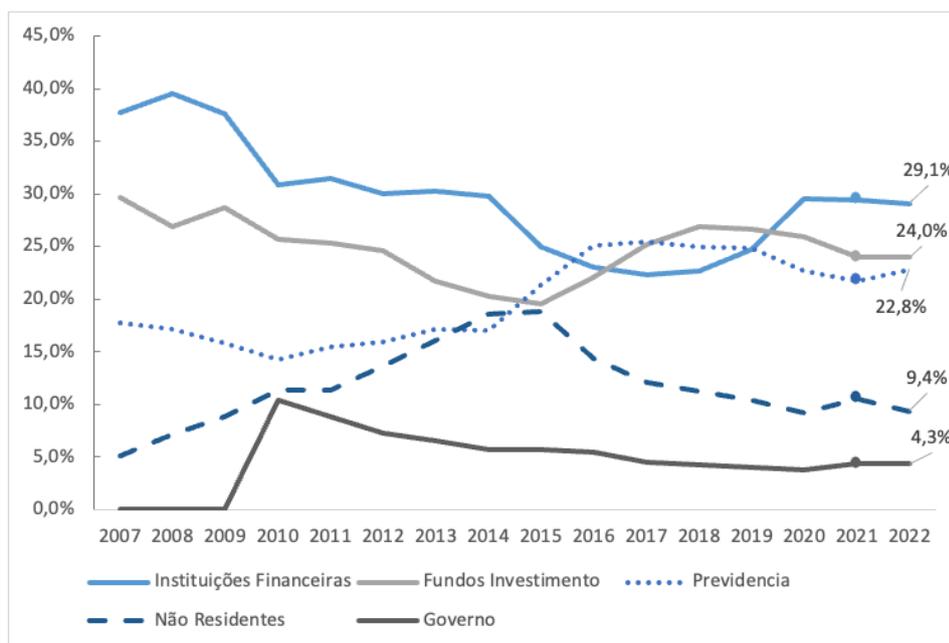
**Gráfico 3.13 – Detentores da Dívida Pública Federal – 2022**



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da STN

O Gráfico 3.14 apresenta a evolução na participação dos principais grupos detentores da DPF no período analisado.

**Gráfico 3.14 – Evolução dos principais detentores da DPF – 2007 a 2022**



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da STN

Dando seqüência à análise da situação fiscal da União, analisa-se o Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa, Relatório de Gestão Fiscal (RGF) determinado pela Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que é apurada em demonstrativo próprio, elaborado e publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) com periodicidade quadrimestral.

Para esta análise, serão levados em conta os anos de 2015 a 2022, tendo em vista a partir de 2015 houve a junção do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa ao Demonstrativo dos Restos a Pagar, de modo que se adota este padrão para os anos seguidos até 2022. A Lei Complementar nº 101, Art. 55, inciso III, estabelece que o relatório contenha: (...)

III demonstrativos, no último quadrimestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

(...)

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa é composto por Recursos Vinculados e por Recursos Não Vinculados, de modo que para esta análise é importante destacar as fontes de recursos vinculados, de modo a comparar os valores entre os anos de 2015 a 2022, a fim de inferir aumento ou diminuição de investimentos em determinadas fontes de recursos. Os Recursos Vinculados são destinados a:

De 2007 a 2016 a classificação de recursos vinculados é evidenciada a seguir.

i. Educação;

ii. Seguridade Social;

iii. Operação de Crédito e Receitas Financeiras;

iv. Alienação de Bens e Direitos;

v. Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos;

vi. Previdência Social (RGPS);

vii. Previdência Social (RPPS)

viii. Doações;

ix. Órgãos e Programas;

x. Fundos;

xi. Recursos a Classificar;

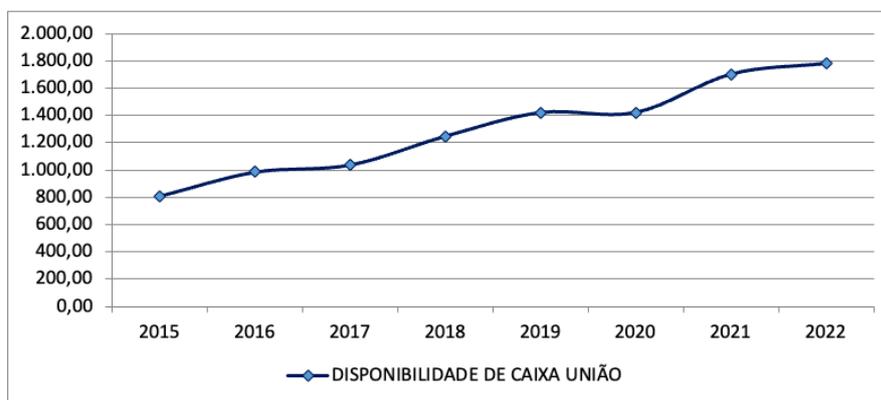
A partir de 2017 a classificação de recursos vinculados é a descrita a seguir.

- i. Recursos vinculados à Educação;
- ii. Recursos vinculados à Seguridade Social (exceto Previdência);
- iii. Recursos vinculados à Previdência Social (RPPS);
- iv. Recursos vinculados à Previdência Social (RGPS);
- v. Recursos de Receitas Financeiras Vinculadas;
- vi. Recursos da Dívida Pública (Operações de Crédito);
- vii. Recursos de Alienação de Bens e Direitos;
- viii. Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios inclusive Fundos;
- ix. Recursos Vinculados a Fundos, Órgãos e Programas;
- x. Outros Recursos Vinculados;
- xi. Recursos a Classificar.

É importante destacar que a partir de 2020 os valores denominados de Recursos de Operação de Crédito, passam a ser evidenciados como Recursos da Dívida Pública no Grupo de Recursos Vinculados do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa.

**Gráfico 3.15 - Disponibilidade de Caixa Líquida da União – 2015 a 2022**

(Valores nominais em R\$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional – (STN).

No gráfico acima, foram considerados os valores dos Recursos Vinculados somados aos valores dos Recursos Não Vinculados. O total

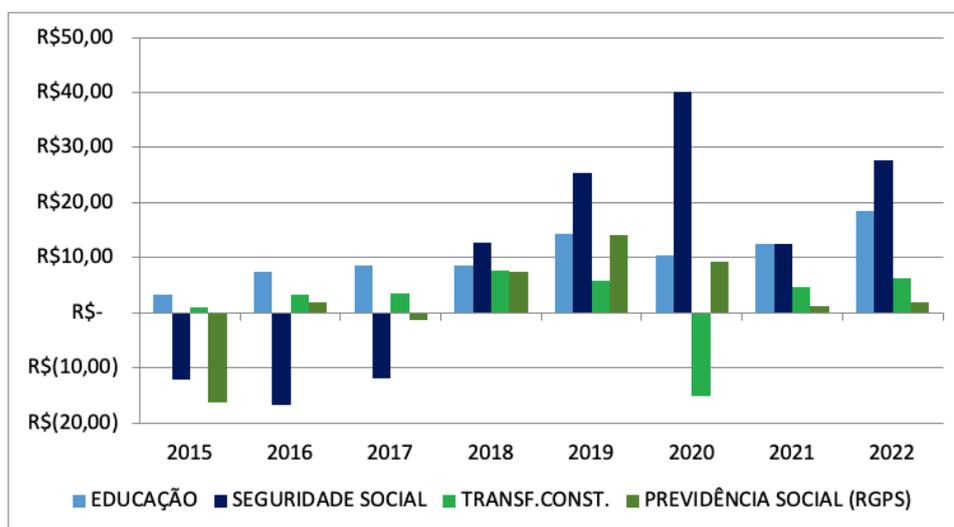
observado da Disponibilidade de Caixa Líquida da União aumentou ao longo dos anos, de forma que em 2015 foi de R\$ 809,86 bilhões, seguido por um montante disponível de R\$ 985,62 bilhões em 2016.

Em 2017, a Disponibilidade de Caixa da União foi superior em 5,32% em relação ao exercício financeiro anterior. Em 2018 a União apresentou o resultado de R\$ 1,248 trilhão, ou seja, 20,23% maior que o montante disponível observado em 2017. Nos anos posteriores, teve-se a variação da disponibilidade de caixa da União em 13,85%, 0,05%, 19,68% e 4,59% respectivamente em 2019, 2020, 2021 e 2022.

De modo a detalhar os Grupos de Destinação de Recursos, o Gráfico 3.16 detalha os valores relativos aos recursos vinculados da União à Educação, Seguridade Social, Transferências Constitucionais e Legais aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios, bem como à Previdência Social nos anos de 2015 a 2022.

**Gráfico 3.16 – Grupo de Destinação de Recursos Vinculados da União – 2015 a 2022**

(Valores nominais em R\$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional – (STN).

Analisando os relatórios da LRF publicados pela União, as linhas a seguir tratam dos componentes do serviço da dívida (amortização, juros e refinanciamento) e descrevem brevemente algumas relações com a

despesa com investimento, despesas totais e despesas sociais.

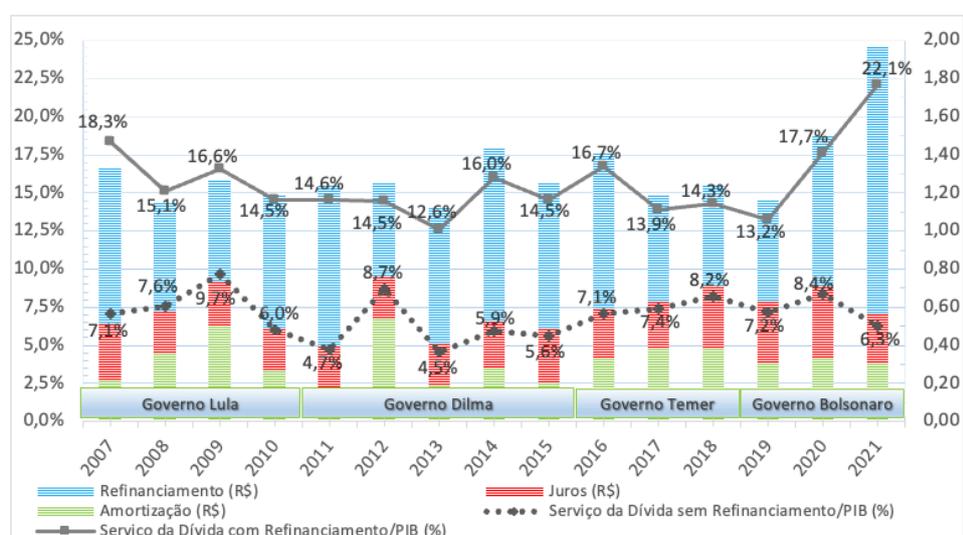
Para entender um pouco sobre os três componentes do serviço da dívida, é válido trazer alguns aspectos gerais. Começando pela amortização, que é, por definição, o pagamento da dívida com recursos de não emissão que provêm das receitas financeiras. Portanto, amortização é efetivamente uma redução da dívida (Brasil, 2018).

Os juros, por sua vez, são componentes intrínsecos a qualquer empréstimo e sua função é compensar o credor pela disponibilidade de recurso para outro ente. O pagamento dos juros não diminui o principal da dívida, mas contribui para que ela não aumente ainda mais.

Por último, o refinanciamento não constitui uma parte do pagamento da dívida, mas sim uma operação que visa propiciar condições melhores ao endividamento, como juros mais baixos, prazos maiores e etc. Para a União, esse tipo de operação é feita através da emissão de novos títulos para substituir os que estão para se vencer (Brasil, 2018). Por conta desta questão, o próximo gráfico apresenta o serviço da dívida com e sem refinanciamento.

**Gráfico 3.17 – Serviço da Dívida em Proporção ao PIB e a Composição em Valores Correntes – 2007 a 2021**

(Eixo esquerdo em percentual (%) e eixo direito em R\$ trilhões atualizados pelo IPCA de 2021)



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União no portal Tesouro Transparente (TT) e do Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central do Brasil – SGS/BCB.

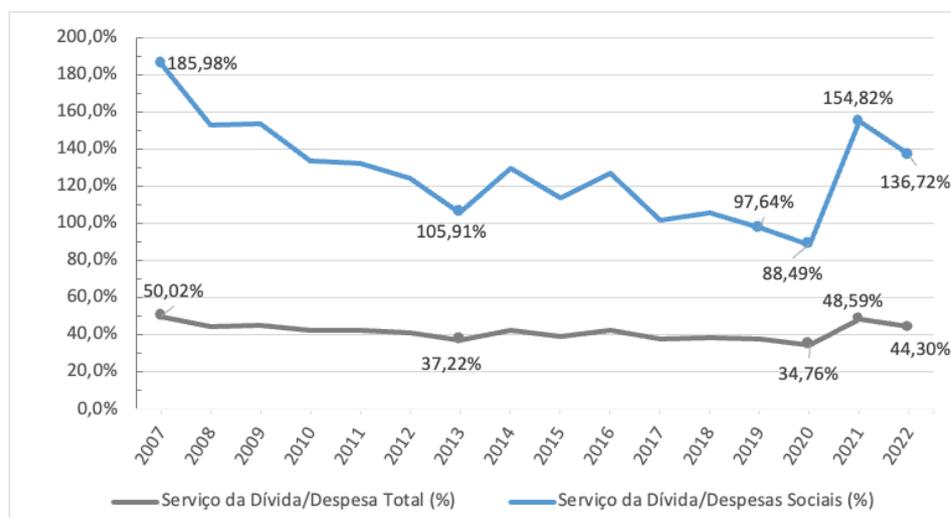
No decorrer da série apresentada, o serviço da dívida com refinanciamento variou na maior parte do tempo entre 14% e 16% em relação ao PIB. Nos últimos anos houve maiores percentuais, onde o de 2021 foi o maior de toda a série com o valor equivalente a 22,1% do PIB gastos com o serviço da dívida.

Com o serviço da dívida sem refinanciamento, na maioria dos exercícios financeiros, a União gastou em relação ao PIB no intervalo de 6% e 8% com juros e amortização. O maior percentual observado foi em 2009, com 9,7%. No ano de 2021, enquanto o percentual do PIB gasto com o serviço da dívida, incluído o refinanciamento, era o maior dos últimos 15 anos, a curva sem refinanciamento (somente com juros e amortização) era o menor que dos cinco anos anteriores. Isto ajuda a entender que quanto maior o afastamento das duas curvas, maior é em proporção o volume de operações de refinanciamento da dívida.

O Gráfico 3.18 considera o refinanciamento no serviço da dívida. Uma das curvas mostra o serviço da dívida de cada ano colocado em proporção a todas as despesas empenhadas do seu respectivo exercício. Na outra curva é feita a mesma relação, porém somente com as despesas sociais relativas a Assistência Social, Previdência Social, Saúde e Educação.

**Gráfico 3.18 – Serviço da Dívida em Proporção às Despesas Totais e as Despesas Sociais – 2007 a 2022**

(Valores em percentual (%))



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União no portal Tesouro Transparente (TT).

Primeiramente, observando a série com Despesa Total, o gráfico revela que no decorrer dos anos os percentuais foram diminuindo muito gradativamente, saindo de 50,02% em 2007 para 34,76% em 2020, ainda que com os aumentos nos anos de 2009, 2014, 2016 e o leve aumento de 2018. Logo após esse período, vieram dois anos de valores percentuais menores somente que os de 2007. Em resumo, significa dizer que, em média, 41,80% das despesas da União foram para o serviço da dívida.

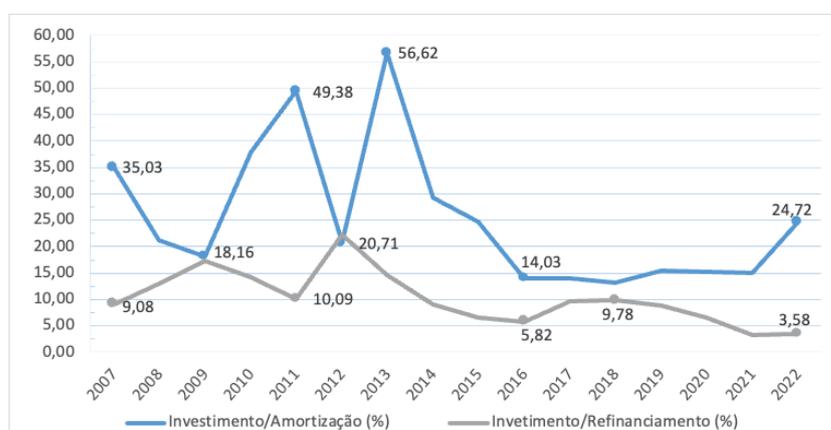
Seguindo para análise da série com Despesas Sociais, os dados mostram que o ano de 2007 também foi o que teve maior percentual de despesas com o serviço da dívida. E, ainda, nos mesmos anos houve aumentos em pontos percentuais na comparação ao exercício anterior na relação Serviço da Dívida/Despesa Total. Foram, também, os mesmos anos de aumento na relação Serviço da Dívida/Despesas Sociais.

Além disso, é pertinente destacar que os 185,98% obtidos em 2007 mostram que somente os gastos com o serviço da dívida foram 85,98% maiores que as despesas sociais. E que somente nos anos de 2019 e 2020 o serviço da dívida foi menor que o somatório das despesas sociais.

Ainda explorando as relações do serviço da dívida com outras contas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, o gráfico a seguir traz os valores investidos em cada ano pelo Governo Federal em razão das amortizações e, depois, em razão aos refinanciamentos.

**Gráfico 3.19 – Investimentos em Proporção à Amortização e ao Refinanciamento da Dívida Pública – 2007 a 2022**

(Valores em percentual (%))



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União no portal Tesouro Transparente (TT).

Os investimentos, em sentido das amortizações, correspondem em média a 25,28%. Porém, a média não é uma medida bem realista para este caso, pois 2/3 dos exercícios financeiros da série estudada estão abaixo dessa porcentagem. Observando o gráfico, é evidente que entre os anos de 2007 e 2015 o percentual variou bastante e logo no período seguinte, de 2016 a 2021, estabilizou-se, ficando entre 14,03% e 15,39%.

Analisando os investimentos sobre os refinanciamentos, pode-se perceber que proporção é bem menor. A média do período estudado foi de 10,68%, o que, diferentemente da série anterior, representa melhor a dispersão dos dados, ainda que com certo nível de perda de informação, pois há dois *outliers* (valores atípicos), em 2009 e 2012.

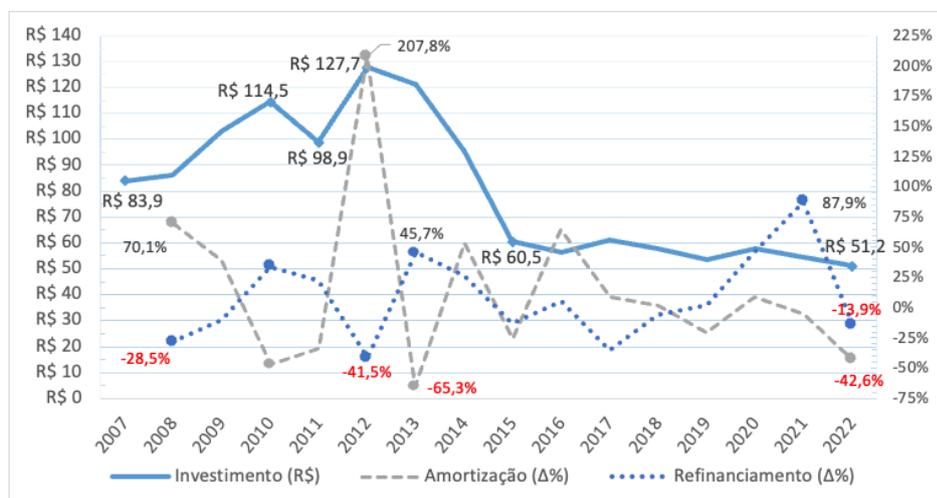
Comparando as duas séries, é possível destacar alguns pontos relevantes para o estudo, assim como semelhanças e diferenças entre elas. O primeiro ponto é que tanto Amortização quanto Refinanciamento são sempre maiores que Investimento, sendo que quanto menor a porcentagem, maior é a diferença entre Investimento e Amortização ou Refinanciamento. O segundo é a possível relação inversa entre Amortização e Refinanciamento de 2007 a 2013. Um exemplo que ajuda a entender isso são os valores dos *outliers* de Investimento/Refinanciamento (os anos de 2009 e 2012) e os de Investimento/Amortização (anos de 2011 e 2013).

Nesses dois casos, enquanto um sobe o outro desce, o mesmo também em outros anos, porém aqui ocorrem em maior grau, o que facilita a visualização. Observando o ano de 2009, o montante gasto com Investimento naquele ano representou a 18,16% do total de Amortização (uma queda de 2,97 pontos percentuais em relação ao ano anterior). Já o Investimento de 2009 em relação ao Refinanciamento chegou a 17,24%, um acréscimo de 4,21 pontos percentuais em relação ao ano anterior.

Esses movimentos ocorreram por duas razões principais que são bem intuitivas: houve um crescimento no valor da Amortização e uma queda no Refinanciamento, evidenciado no gráfico a seguir. E ainda, em alguns casos, combinadas com um aumento ou decréscimo do investimento.

**Gráfico 3.20 – Investimento Total Anual e Variações Anuais de Amortização e Refinanciamento**

(Eixo esquerdo em R\$ bilhões atualizados pelo IPCA de 2022 e eixo direito em percentual (%))



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União no portal Tesouro Transparente (TT).

## 4 | A EMENDA CONSTITUCIONAL 88/2016 DO ESTADO DO CEARÁ

Na seção anterior foi analisada a EC 95/2016 promulgada pela União. Conforme a hierarquia da legislação, os estados também têm que obedecer, no que for determinado, pela legislação federal. Portanto, no Estado do Ceará foi promulgada a EC 88/2016 que instituiu o NRF nas despesas públicas estaduais cearenses. O NRF do Ceará segue os moldes do que foi feito para o Poder Executivo Federal, porém, com algumas diferenças que serão abordadas a seguir.

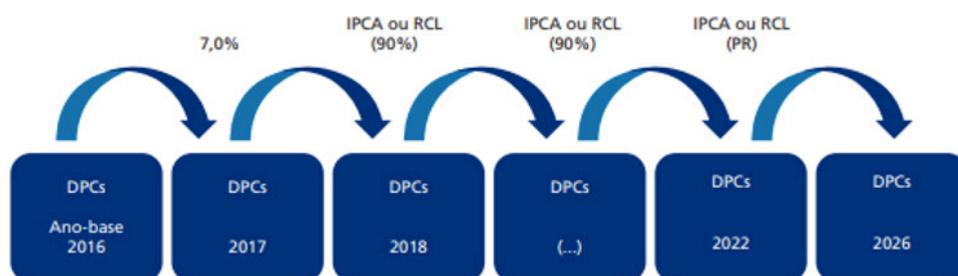
Há pelo menos duas principais semelhanças entre a EC federal e a do Estado do Ceará. Uma delas é que o limite de gastos também se reflete exclusivamente sobre as despesas primárias (DPs). A segunda diz respeito à regra de funcionamento do teto, onde o orçamento do ano seguinte fica fixado ao valor do ano anterior corrigido pela inflação acumulada desde a elaboração da LOA do exercício anterior até a do exercício atual, tendo o

exercício de 2016 como o ano-base.

Porém, para cada uma dessas duas semelhanças há suas respectivas especificidades. A primeira é que o NRF cearense estabelece o limite somente para despesas primárias correntes (DPCs) e foram retiradas as despesas com educação e saúde, conforme § 9º do artigo 43 (Ceará, 2016). Já a outra particularidade é sobre o ajuste, que pode ser feito também pelo percentual de 90% do aumento positivo da Receita Corrente Líquida (RCL), contudo não é deixado claro quando será utilizado o ajuste pelo IPCA ou pelo RCL (Bassi, 2018).

Outra marca que difere os NRFs é o período de vigência. No Ceará encerra em 2026, ou seja, dez anos, e o da União são 20 anos. A figura a seguir foi extraída de Bassi (2018) e ilustra como ocorre a evolução das despesas de acordo com a EC 88/2016 do Estado do Ceará.

**Figura 4.1 – EC n 88/2016: indexação das DPCs**



Fonte: Bassi (2018).

## 4.1 | Variáveis Fiscais do Estado do Ceará

A Política Fiscal se baseia no modo com que o Governo atua junto à sociedade para obter os recursos necessários para honrar os gastos públicos, sendo necessário ser conduzida com alto grau de responsabilidade fiscal. Não obstante, os resultados da Política Fiscal podem ser avaliados sob diferentes ângulos, que focam na mensuração da qualidade dos gastos públicos, além de identificar os impactos da política fiscal no bem-estar dos cidadãos.

Com isso, este tópico se dedica a analisar o Resultado Primário e o

Resultado Nominal do Estado do Ceará durante os anos de 2007 a 2022, de forma a observar a capacidade do Estado de honrar seus compromissos financeiros.

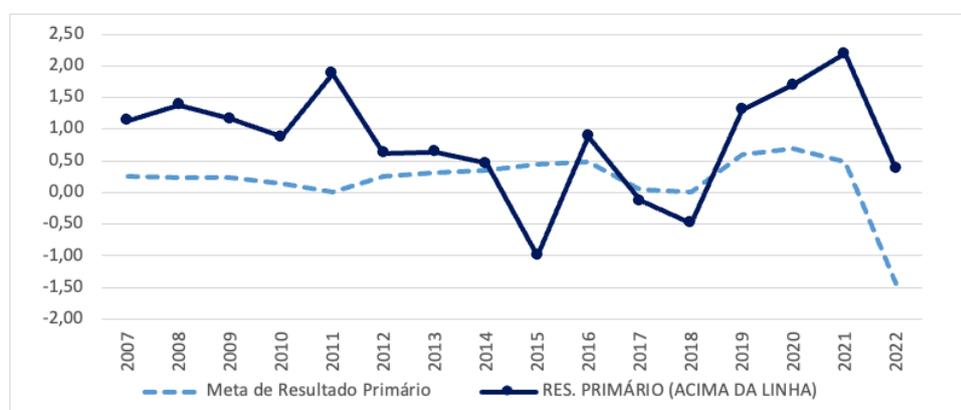
Para esta análise, cabe definir tais termos, de forma a entender que o Resultado Primário é a diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias do Governo durante determinado período, sob a metodologia acima da linha, já o Resultado Nominal representa a variação da Dívida Consolidada Líquida, sendo calculado pela soma algébrica da Dívida Consolidada Bruta deduzida da Disponibilidade de Caixa, entre dois períodos, evidenciando crescimento positivo ou negativo dependente do estoque da dívida e do saldo do disponível, sob a metodologia abaixo da linha.

No Estado do Ceará, inicialmente durante os anos de 2007 a 2014, o Resultado Primário ocorrido, manteve-se superior à meta fiscal estabelecida na LDO. No entanto, durante os anos de 2015, 2017 e 2018, considerando o Resultado Primário sem as deduções da LDO, houve déficit primário.

Nos anos seguintes, o Resultado Primário ocorrido manteve-se positivo, conforme pode ser visto no Gráfico 4.1 que apresenta os valores correspondentes à meta fiscal fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o Resultado Primário e o Resultado Primário ocorrido nos anos de 2007 a 2022.

**Gráfico 4.1 – Meta do Resultado Primário e Resultado Primário efetivo do Estado do Ceará – 2007 a 2022**

(Valores nominais em R\$ bilhões)



Fonte: elaboração própria com dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentário (RREO) – Siconfi.

É importante destacar que até o ano de 2017 o Resultado Primário e o Resultado Nominal eram apresentados em demonstrativos separados. Em 2018, o Resultado Primário e o Resultado Nominal são exibidos em um único demonstrativo (Anexo 6) do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO).

Além disso, até o ano de 2017 o Resultado Nominal era calculado pela diferença entre a Dívida Consolidada Líquida (DCL) do último período pelo saldo da Dívida Consolidada Líquida (DCL) observado no período anterior. Sendo assim, entendia-se o saldo negativo da DCL como superávit nominal, bem como o saldo positivo da DCL como déficit nominal.

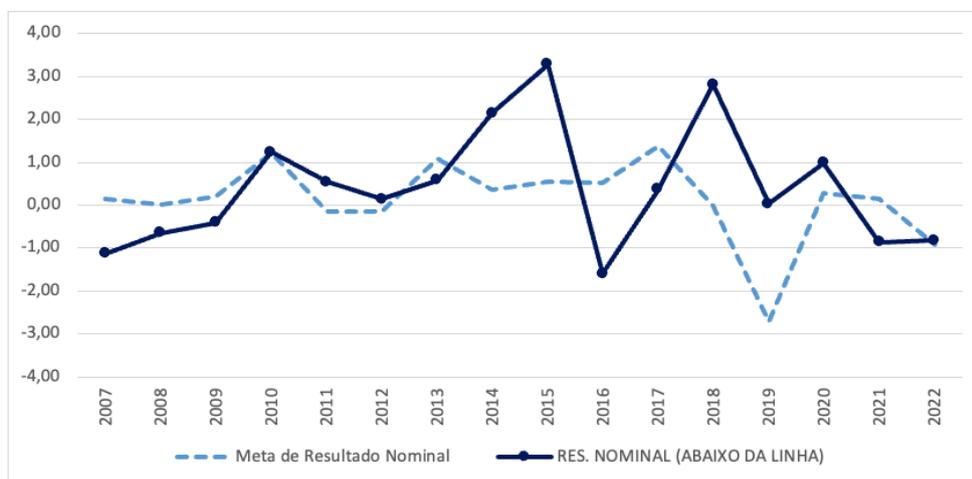
Com a mudança no Demonstrativo em 2018, o Resultado Nominal passa a ser calculado pela diferença entre o resultado da DCL do exercício anterior pelo saldo da DCL do último exercício financeiro vigente, passando a apresentar resultados positivos como superávit e resultados negativos como déficit.

Levando em consideração que na presente série histórica (2007 a 2022) a metodologia utilizada para o Resultado Nominal durante quase todo o período analisado foi anterior à mudança do Demonstrativo do Resultado Primário e Nominal em 2018, adotou-se a mesma metodologia para os anos de 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022, a fim de padronizar os resultados obtidos.

Durante os anos de 2007, 2008 e 2009 o Estado do Ceará apresentou superávit nominal de R\$ 1,13 bilhão, R\$ 655,00 milhões e R\$ 410,41 milhões, respectivamente. Em 2010 o Resultado Nominal ficou significativamente próximo da meta fiscal estabelecida, todavia observou-se déficit nominal. Nos anos posteriores observam-se resultados deficitários, entendendo que a DCL aumentou. No ano de 2016, o Resultado Nominal do Estado do Ceará foi superavitário em R\$ 1,60 bilhão, já em 2017, 2018, 2019 e 2020 houve resultados nominais deficitários. Nos anos de 2021 e 2022, houve redução da DCL do Ceará, de forma a apresentar resultados superavitários, conforme pode ser visto no Gráfico 4.2.

**Gráfico 4.2 – Meta do Resultado Nominal e Resultado Nominal efetivo do Estado do Ceará – 2007 a 2022**

(Valores nominais em R\$ bilhões)

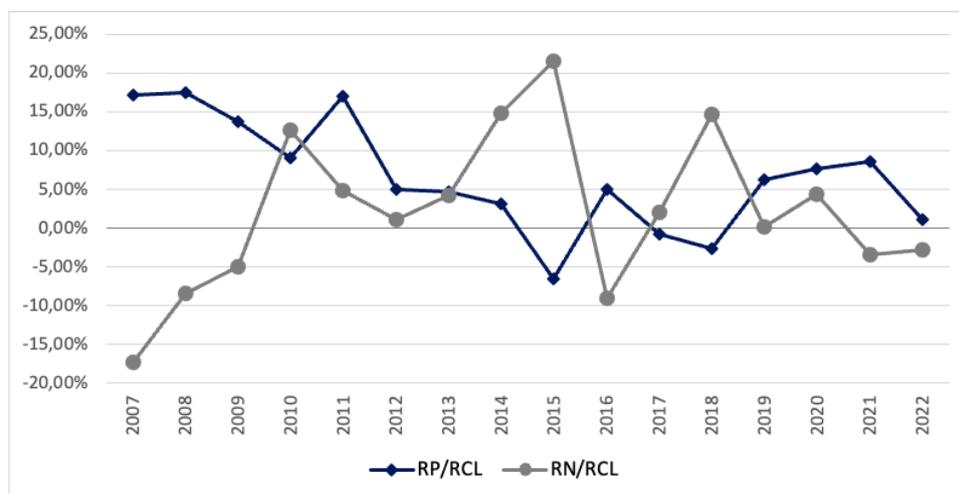


Fonte: elaboração própria com dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentário (RREO) – Siconfi.

O gráfico abaixo demonstra o comparativo entre os Resultados Primários e Nominais do Estado do Ceará com os respectivos valores da Receita Corrente Líquida (RCL) ao longo da série histórica em análise.

**Gráfico 4.3 – Resultado Primário e Resultado Nominal em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) do Estado do Ceará - 2007 a 2022**

(Valores em percentual (%))



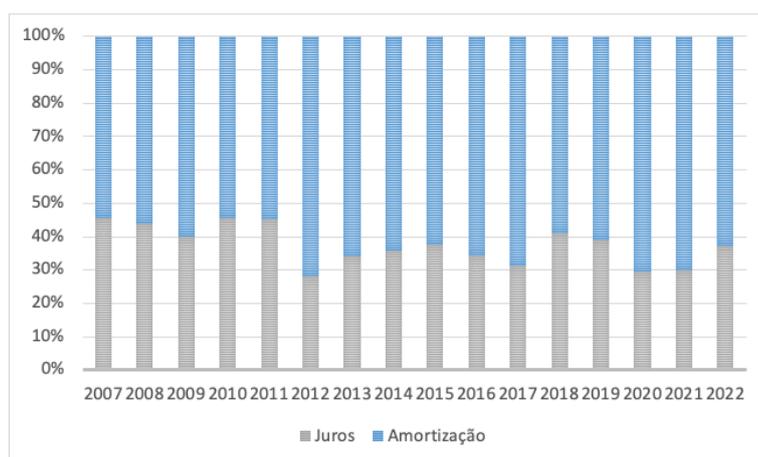
Fonte: elaboração própria com dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentário (RREO) – Siconfi.

A seguir, ainda em relação aos componentes orçamentários do Estado, os parágrafos a seguir têm como objetivo relacionar as despesas do serviço da dívida com as demais variáveis do Orçamento Fiscal e de Seguridade. Mas primeiro, é importante destacar que o serviço da dívida dos estados é composto apenas por amortização e juros, pois o refinanciamento, como no orçamento da União, é uma operação intrínseca dos entes que emitem títulos. Tal poder os estados brasileiros perderam no ano de 1999 por determinação do Artigo 5º da EC 03/1993.

O Gráfico 4.4 permite observar o volume de amortização e de juros em cada exercício financeiro entre os anos de 2007 e 2022. A porcentagem média de amortização sobre o total de despesas com serviço da dívida, no intervalo do gráfico, é de 62,6% e a dos juros é de 37,4%.

**Gráfico 4.4 – Composição Percentual do Serviço da Dívida – 2007 a 2022**

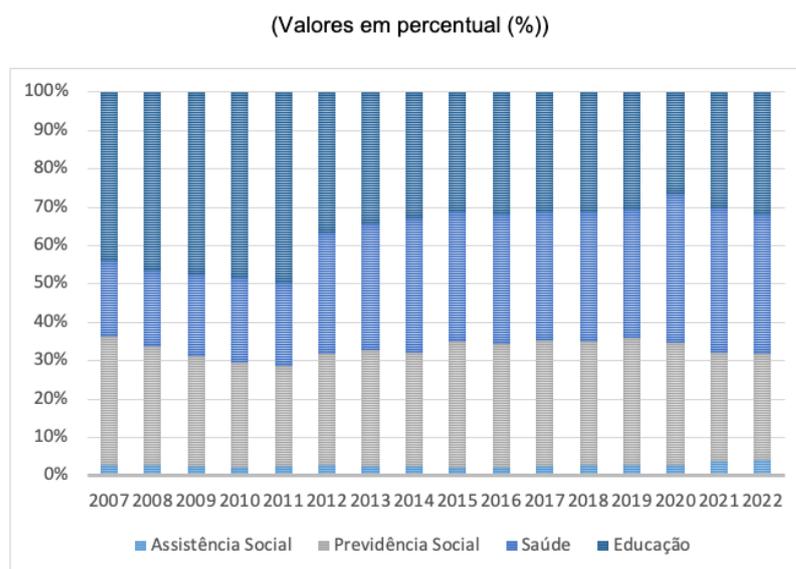
(Valores em percentual (%))



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Balanço Orçamentário do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO – Sefaz/CE).

Os dados expostos no gráfico evidenciam que a amortização é o componente de maior volume do serviço da dívida, e, como dito anteriormente na Seção 3, essa despesa é em si uma redução efetiva da dívida pública.

Em decomposição das despesas orçamentárias do Estado para fins de comparação com o serviço da dívida, o gráfico a seguir exhibe as despesas sociais mais importantes: educação, saúde, previdência social e assistência social.

**Gráfico 4.5 – Composição Percentual das Despesas Sociais – 2007 a 2022**

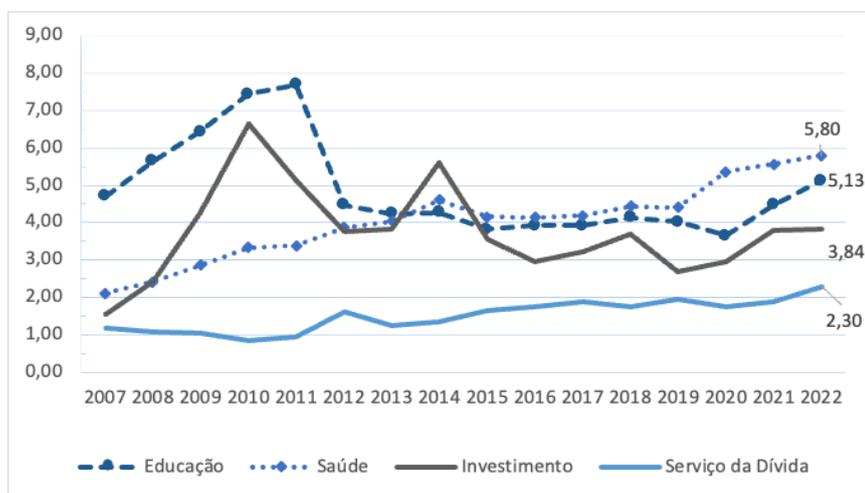
Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO – Sefaz/CE).

Avaliando os percentuais das despesas com educação é evidente que a partir do ano de 2012 a prioridade mudou em relação aos outros componentes, principalmente em comparação à despesa com saúde. De 2007 a 2011, Educação representava mais de 40% das despesas sociais, já a função Saúde estava entre 15% a 20%. Depois desse período, as despesas com educação diminuíram em mais de 10 pontos percentuais, enquanto na saúde teve um aumento de valores próximos a isso, passando a quase duplicar sua participação em relação ao que era nos cinco primeiros anos da série histórica exibida no gráfico.

Além das despesas sociais que fazem parte das despesas de caráter continuado, a despesa com investimento é um item importante no orçamento público, porque o Estado estabelece a sua diretriz para gerar novos serviços públicos para a sociedade, como escolas, hospitais, saneamento, estradas, dentre outros. Dada essa importância, o gráfico em seguida evidencia os valores monetários deflacionados dos dois principais componentes das despesas sociais (educação e saúde), junto com o serviço da dívida e o investimento do período de 2007 a 2022.

### Gráfico 4.6 – Despesas Sociais, Investimento e Serviço da Dívida – 2007 a 2022

(Valores em R\$ bilhões atualizados pelo IPCA de 2022)



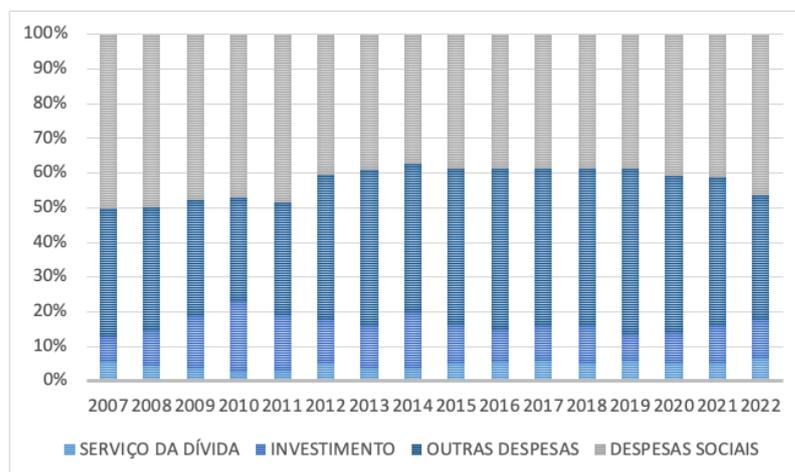
Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Balanço Orçamentário e do Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO – Sefaz/CE).

Os valores no gráfico revelam que as despesas com o serviço da dívida do Estado do Ceará, juros e amortização, estão muito abaixo dos outros três itens. Em 2022, foram R\$ 2,3 bilhões de Serviço da Dívida contra R\$ 3,84 bilhões de Investimento, R\$ 5,13 bilhões em Educação e R\$ 5,8 bilhões com Saúde. Além disso, o gráfico ainda mostra como ocorreu a mudança de prioridade com as despesas em Educação e Saúde ao decorrer dos anos.

A seguir, o Gráfico 4.7 evidencia a porcentagem de Despesas Sociais, Serviço da Dívida e Investimento sobre o total das despesas empenhadas em cada ano.

**Gráfico 4.7 – Despesas Sociais, Serviço da Dívida e Investimento como % das Despesas Totais – 2007 a 2022**

(Valores em percentual (%))



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Balanço Orçamentário e do Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO – Sefaz/CE).

Através da análise do gráfico pode-se constatar que no Estado do Ceará as despesas com o serviço da dívida são por volta de no máximo 5% de todas as despesas, uma realidade bastante diferente da União, cuja média para o período de 2007 ao acumulado de janeiro a dezembro de 2022 foi de 41,80%. Vale ressaltar que na União, o Refinanciamento está incluso no serviço da dívida pública. (ver Gráfico 3.18).

O investimento, em comparação ao serviço da dívida, é mais uma variável que tem outra proporção dentro do orçamento público cearense, se comparado ao orçamento da União. No Estado, o valor de Investimento está sempre acima de Serviço da Dívida. Por outro lado, na União, o investimento entre 2007 e 2022 correspondeu a uma média de 25,28% da amortização, somente (ver Gráfico 3.19).

Enquanto isso, as Despesas Sociais no Ceará compõem em média a 42,63% das despesas totais, a União destina em média 33,35% da despesa total do orçamento para as mesmas funções no período supracitado.

Em síntese, não foi percebida, *a priori*, nenhuma mudança nas variáveis do serviço da dívida, das despesas sociais selecionadas, do investimento e das despesas totais que possa ser relacionada diretamente às

medidas do NRF. Contudo, a partir de 2012, período anterior à EC 88/2016, foi observado que as despesas seguiram uma tendência mais estáveis com o tempo.

## 5 | PROPOSTAS PARA UM NOVO REGIME FISCAL COM CRESCIMENTO ECONÔMICO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Diante do que foi até aqui exposto, é necessário questionar qual seria o modelo ideal de um Novo Regime Fiscal que permitiria o crescimento econômico, com distribuição de renda, preservar investimentos públicos, políticas de redução da pobreza e desigualdade social, sem comprometer o equilíbrio fiscal. Nesse sentido, a presente seção tem o objetivo de apresentar propostas que possibilitariam ganhos de receitas para promover os objetivos já citados.

### *5.1 | Revogação dos Juros sobre Capital Próprio*

O benefício fiscal chamado de Juros sobre Capital Próprio (JSCP) foi instituído pela Lei nº 9.249/1995, após a implementação do Plano Real, com o objetivo de compensar a extinção da correção monetária dos balanços das empresas.

A correção monetária vincula-se com a história do país, principalmente nas décadas de forte inflação, que impactaram na desvalorização do poder aquisitivo da moeda e nos elementos do patrimônio das empresas. A atualização monetária estava determinada no artigo 185 da Lei 6.404/1976, a Lei das S/As, tendo como objetivo medir o resultado inflacionário em cada exercício financeiro.

O Art. 185 da Lei 6.404/1976, Lei das S/As, determinava:

*“Art. 185. Nas demonstrações financeiras deverão ser considerados os efeitos da modificação no poder de compra da moeda nacional sobre o valor dos elementos do patrimônio e os resultados do exercício.”*

Este artigo foi revogado pela Lei 7.730/1989, que deu nova redação à apuração e realização do resultado inflacionário. Posteriormente, a Lei 7.739/1989 revogou a Lei 7.730/1989, estabelecendo novas disposições sobre o resultado inflacionário.

A Lei nº 7.799/1989 instituiu o Bônus do Tesouro Nacional (BTN), e em seu Art. 3º determinava:

*“Art. 3º A correção monetária das demonstrações financeiras tem por objetivo expressar, em valores reais, os elementos patrimoniais e a base de cálculo do imposto de renda de cada período-base.”*

Este artigo foi revogado pela Lei 9.249/1995, que instituiu o benefício de Juros Sobre o Capital Próprio (JSCP), cujo Art. 9º, § 1º, estabelecem:

*“Art. 9º A pessoa jurídica poderá deduzir, para efeitos da apuração do lucro real, os juros pagos ou creditados individualizadamente a titular, sócios ou acionistas, a título de remuneração do capital próprio, calculados sobre as contas do patrimônio líquido e limitados à variação, pro rata dia, da Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP.*

*§ 1º O efetivo pagamento ou crédito dos juros fica condicionado à existência de lucros, computados antes da dedução dos juros, ou de lucros acumulados e reservas de lucros, em montante igual ou superior ao valor de duas vezes os juros a serem pagos ou creditados.”*

A partir da revogação das leis que tratavam da correção monetária das demonstrações financeiras, tanto para efeitos societários ou fiscais, os JSCP passaram a representar para as empresas uma despesa com remuneração de sócios e acionistas. Despesa esta considerada dedutível na base do Imposto de Renda.

Cabe mencionar que depois de pagos de forma individualizada os Juros de Capital Próprio aos sócios ou acionistas, é exigido o Imposto de Renda retido na fonte de 15% que será recolhido pela empresa, que possui o papel de contribuinte responsável, mas que pertence ao sócio ou acionista, contribuintes de fato. Entretanto, há perda de arrecadação na esfera federal referente ao adicional de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), não tributadas na pessoa física.

De maneira geral, ainda que a utilização de remuneração através dos Juros sobre Capital Próprio seja facultada às empresas, ao longo dos últimos vinte e quatro anos, o número de empresas optantes por esse benefício fiscal cresceu muito no Brasil, sendo método de opção à distribuição de Dividendos, pois a própria lei permite que o valor dos juros seja imputado ao valor dos dividendos obrigatórios, bem como vantagens tributárias que permitem redução legal da tributação sobre o lucro.

Tendo em vista o que foi até aqui exposto, fica nítido que o JSCP permite às empresas reduzirem a base de cálculo sobre a qual irá incidir do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), gerando perda de arrecadação e consequente prejuízo à sociedade brasileira.

Portanto, é relevante que se analise quanto a União poderia aumentar sua arrecadação caso a dedução do JSCP da base de cálculo do IRPJ fosse revogada. Tal estimativa é importante, pois, permitiria que tais recursos fossem destinados às funções típicas de estado, como educação, saúde, assistência, previdência, dentre outras, aumentando também os valores disponíveis para estados e municípios, haja vista que o Imposto de Renda é base de cálculo para o FPE e FPM, o que diminuiria os problemas do orçamento dos entes federativos como um todo. Vale ressaltar que, atualmente, o Brasil é o único país no mundo que mantém esse benefício fiscal amplo.

A Tabela 5.1, considerando dados de 2022, apresenta uma estimativa do adicional de arrecadação caso o JSCP seja revogado.

**Tabela 5.1 – Análise da Arrecadação do IRPJ 2022**

(Valores Correntes em R\$ milhões)

<b>Arrecadação do IRPJ 2022</b>	
Arrecadação IR 2022	229.745,00
Base de cálculo do IR 2022	918.980,00
Base de cálculo sem redução	1.718.492,60
Arrecadação Adicional	199.878,15
<b>Arrecadação Total</b>	<b>429.623,15</b>

Fonte: Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Receita Federal do Brasil

De acordo com a decomposição da arrecadação do IRPJ através da Análise da Arrecadação das Receitas Federais, publicado pela Receita Federal do Brasil (RFB), o valor de R\$ 229,73 bilhões, a preços correntes, de IRPJ arrecadado das empresas cuja tributação é do Lucro Real, representou 72,88% do total arrecadado desse tributo em 2022. Tomando como base esta análise, temos um adicional de aproximadamente R\$ 199,88 bilhões.

## 5.2 | Reforma tributária justa e progressiva

Um dos grandes problemas do sistema tributário brasileiro diz respeito à falta de justiça fiscal, que impossibilita que exista uma efetiva redistribuição de renda e riqueza no país. Nesse sentido, a presente seção apresenta propostas para a reforma tributária que impactem a distribuição de rendas e riquezas no Brasil, sem acréscimo da carga tributária, com redistribuição de receitas para o financiamento equilibrado do Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das empresas, de todos os entes federativos.

Partindo deste princípio, trazemos propostas referentes ao Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e acerca da regulamentação do Imposto Sobre Grandes Fortunas.

### 5.2.1 | Regulamentação do Imposto Sobre Grandes Fortunas (IGF)

A Constituição Federal de 1988, no inciso VII do seu art. 153, estabelece que é competência da União a instituição de imposto que incida sobre grandes fortunas, mediante regulamentação em Lei Complementar.

*“Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:*

*...*

*VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar. “*

As diversas tentativas de regulamentar o referido tributo foram através de Projetos de Lei Complementar, podendo citar aqui os Projetos de Lei Complementar PLP 162/1989, PLS 128/2008 e PLP 924/2020. Entretanto, não obstante a previsão constitucional e as tentativas parlamentares, o IGF continua sem regulamentação. Considerando a conjuntura atual, em que se discute no Congresso Nacional um novo regime fiscal, bem como uma nova reforma tributária, faz-se necessário que a discussão sobre o IGF seja pautada, visando mitigar o problema da concentração de riquezas, bem como aumentar a receita da União de forma justa.

De acordo com as práticas internacionais, o imposto sobre riquezas é comumente calculado sobre o valor líquido do patrimônio da pessoa física, isto é, deduz-se dos bens e direitos os valores referentes às dívidas e ônus, bem como as doações e heranças.

Um argumento comum utilizado contra a implantação do imposto sobre riquezas diz respeito à sua baixa capacidade de arrecadação frente aos eventuais custos de operacionalização da cobrança do imposto. Entretanto, não se pode perder de vista que, além da função de aumentar a arrecadação da União, o referido tributo também contribuiria para diminuir a concentração de riquezas existente no Brasil.

Embora não haja um indicador de concentração de riqueza para o Brasil, a evidência empírica existente para o caso internacional aponta que a concentração de riqueza é significativamente maior que a concentração de renda (comumente medida pelo Índice de Gini). De fato, em estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi evidenciado que, para um conjunto de países europeus, os 40% mais pobres da população possuíam somente 3% da riqueza total das famílias. Enquanto que para a distribuição de renda os 40% mais pobres possuem 20% da renda total. Tais resultados indicam que a parcela mais pobre da população tem uma participação bem maior na renda total das famílias do que na riqueza total. Olhando para os estratos mais ricos da população,

os 10% mais ricos possuem 50% da riqueza total, enquanto o 1% dos mais ricos possui 20% da riqueza total, demonstrando que a riqueza total das famílias está fortemente concentrada em uma parcela pequena de indivíduos, contribuindo para o aumento da extrema pobreza no mundo. No Brasil não é diferente, o que motiva a adoção de um imposto sobre grandes riquezas.

Em face da relevância do tema, na edição 36 da *Revista Panorama Fiscal* foram apresentadas simulações para diferentes configurações do IGF, a configuração de cada simulação e os resultados obtidos são apresentados em seguida.

a) Simulação 1: Carvalho e Passos (2017) sugerem que o IGF deve ser formulado de modo a garantir uma arrecadação que seja proporcional a 0,5% do PIB. O limite de isenção não deveria exceder a R\$ 500.000 e o número de alíquotas progressivas deve ser reduzido visando desestimular a evasão, a alíquota deveria ser fixada em 1;

b) Simulação 2: na nota técnica nº17/2020 a Unafisco argumenta que, tendo em vista as particularidades do caso brasileiro, o IGF deve buscar uma arrecadação de 0,84% do PIB, com um limite de isenção de R\$ 4.670.000 e alíquota única de 4,8%;

c) Simulação 3: Nascimento (2016) realiza diferentes simulações considerando diferentes alíquotas e faixas de isenção, adota-se aqui a sugestão em que a faixa de isenção é de R\$ 5 milhões com alíquota única de 1,5%;

d) As simulações 4 e 5 consideram as faixas de isenção médias para os países europeus e latino-americanos que possuem IGF.

A Tabela 5.2 sintetiza os resultados das simulações acima descritas. Observar-se que as simulações aqui realizadas consideram os resultados efetivamente verificados para o período entre 2015 e 2018, sendo assim estimativas de quanto poderia ter sido a arrecadação do IGF nesses exercícios, caso ele estivesse regulamentado. A extrapolação desses resultados para exercícios vindouros deve ser realizada com cuidado.

**Tabela 5.2 – Simulações de arrecadação do IGF  
com alíquotas únicas– 2015-2018**

Simulação/Ano		2015	2016	2017	2018	Média
<b>Simulação 1</b>	Imposto Devido (em R\$ milhões)	25.456	30.150	32.978	36.220	31.201
	%PIB	0,42%	0,48%	0,50%	0,53%	0,48%
<b>Simulação 2</b>	Imposto Devido (em R\$ milhões)	55.408	63.923	69.374	76.863	66.392
	%PIB	0,92%	1,02%	1,05%	1,12%	1,03%
<b>Simulação 3</b>	Imposto Devido (em R\$ milhões)	16.942	19.640	21.347	23.201	20.282
	%PIB	0,28%	0,31%	0,32%	0,34%	0,31%
<b>Simulação 4</b>	Imposto Devido (em R\$ milhões)	36.812	42.707	47.021	51.836	44.594
	%PIB	0,61%	0,68%	0,71%	0,75%	0,69%
<b>Simulação 5</b>	Imposto Devido (em R\$ milhões)	61.809	71.366	79.793	87.086	75.013
	%PIB	1,03%	1,14%	1,21%	1,26%	1,16%

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Receita Federal do Brasil e do Banco Central do Brasil.

Destacam-se os seguintes pontos a partir dos resultados acima: a média da arrecadação estimada entre todas as simulações foi de R\$ 47.497 milhões, com proporção do PIB tivemos um resultado médio de 0,74%, que está acima dos resultados verificados para os selecionados na Europa e América Latina. Considerando cada simulação individualmente, é possível obter algumas informações adicionais: As simulações 2 e 5 apresentam os melhores resultados em termos de arrecadação. Entretanto, é preciso destacar que a simulação 2 combina a segunda maior faixa de isenção com a maior alíquota, enquanto os resultados da simulação 5 são obtidos com o segundo menor limite de isenção e segunda maior alíquota. Os resultados dessas duas simulações sugerem que combinar uma faixa de isenção não tão alta, com alíquotas relativamente menores gera melhores resultados.

Cumpra-se destacar que as simulações realizadas têm suas limitações, sobretudo pela não existência de dados que permitam obter a distribuição do patrimônio líquido entre os contribuintes. Além disso, os valores utilizados como base de cálculo não diferenciam o tipo de bem sobre o qual está sendo cobrado o imposto devido, não possibilitando assim descontar eventuais bens dedutíveis. Entretanto, apesar dessas

limitações, os resultados apresentados oferecem boas métricas para discutir a capacidade de arrecadação do IGF, bem como a melhor forma de aplicá-lo.

Diante do que foi exposto nessa seção, é possível afirmar que mesmo com eventuais problemas relacionados à evasão fiscal, o IGF tem potencial arrecadatório sólido, e que comparado ao passado, a operacionalização do referido tributo não deve apresentar custos tão elevados, tendo em vista os avanços tecnológicos existentes no processo de arrecadação. Além disso, é importante frisar o potencial distributivo do IGF, considerando o alto grau de concentração de riquezas existente no Brasil. Finalizando, a regulamentação do imposto sobre riquezas se constituiria em mais uma fonte de financiamento das funções sociais da União, o que traria significativos benefícios para as camadas mais carentes da população.

### 5.2.2 | Correção da Tabela do IRPF

A última correção da tabela do imposto de renda se deu no ano de 2015, quando foi definido um reajuste médio de 5,60% (inferior à inflação acumulada do ano, que acabou sendo de 10,67%), a vigorar a partir de abril de 2015 e que se encontra vigente até o momento da redação deste texto. Na ocasião, a Lei nº 13.149, de 21 de julho de 2015, definiu os seguintes valores:

**Tabela 5.3 – Alíquotas do IRPF e faixas de renda – Valores mensais – 2015**

Base de Cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Parcela a deduzir
Até R\$ 1.903,98	-	-
De R\$ 1.903,99 a R\$ 2.826,65	7,5%	R\$ 142,80
De R\$ 2.826,66 a R\$ 3.751,05	15,0%	R\$ 354,80
De R\$ 3.751,05 a R\$ 4.664,68	22,50%	R\$ 636,13
Acima de R\$ 4.664,68	27,50%	R\$ 869,36

Fonte: Lei nº 13.149, de 21 de julho de 2015.

**Tabela 5.4– Alíquotas do IRPF e faixas de renda – Valores anuais – 2015**

<b>Base de Cálculo (R\$)</b>	<b>Alíquota (%)</b>	<b>Parcela a deduzir</b>
Até R\$ 22.847,76	-	-
De R\$ 22.847,77 a R\$ 33.919,80	7,5%	R\$ 1.713,60
De R\$ 33.919,81 a R\$ 45.012,60	15,0%	R\$ 4.257,60
De R\$ 45.012,61 a R\$ 55.976,16	22,50%	R\$ 7.633,56
Acima de R\$ 55.976,16	27,50%	R\$ 10.432,32

Fonte: Lei nº 13.149, de 21 de julho de 2015.

É importante ressaltar que tal política de não correção da tabela do IRPF tem potencial de aumento da arrecadação de tal imposto. Um trabalhador que recebe reposição salarial pela inflação e acaba sendo transferido para uma faixa de renda mais elevada pagará, no final das contas, uma alíquota maior, ainda que não tenha obtido ganho real de salário. À medida que os salários aumentam – seja por ganhos reais ou por simples reposição inflacionária – e as faixas de renda do IRPF continuam as mesmas, a massa de declarantes, bem como a alíquota média paga, tendem a aumentar. Entretanto, o não reajuste da tabela em questão implica que populações de baixa renda terão que contribuir com o IRPF, quando deveriam ser isentas. Assim, é preciso sugerir uma nova tabela para o Imposto de Renda de Pessoa Física, com novas faixas de renda e alíquotas, bem como um mecanismo de correção da tabela pela inflação acumulada no ano, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Essa diretriz é fundamental para o aumento da progressividade do imposto de renda no Brasil.

Antes disso, porém, será apresentada uma tabela mostrando as faixas de renda que deveriam vigorar nos últimos cinco anos caso houvessem ocorrido reajustes anuais pela inflação do ano anterior desde 1996. Os fatores de ajustes apresentados na tabela já foram descontados dos reajustes legais que ocorreram ao longo dos anos e seus cálculos encontram-se no apêndice.

**Tabela 5.5 – Faixas de renda ajustada pela variação do IPCA desde 1996 descontada dos reajustes legais – Valores mensais**

Alíquota de IRPF	Faixa de renda vigente	Faixa de renda ajustada (2019)	Faixa de renda ajustada (2020)	Faixa de renda ajustada (2021)	Faixa de renda ajustada (2022)	Faixa de renda ajustada (2023)
-	< R\$ 1.903,98	< R\$ 3.688,85	< R\$ 3.847,84	< R\$ 4.021,67	< R\$ 4.426,29	< R\$ 4.682,35
7,50%	R\$ 2.826,65	R\$ 5.476,47	R\$ 5.712,51	R\$ 5.970,57	R\$ 6.571,27	R\$ 6.951,42
15%	R\$ 3.751,05	R\$ 7.267,44	R\$ 7.580,67	R\$ 7.923,13	R\$ 8.720,27	R\$ 9.224,74
22,50%	R\$ 4.664,68	R\$ 9.037,55	R\$ 9.427,07	R\$ 9.852,93	R\$ 10.844,23	R\$ 11.471,58
27,50%	> R\$ 4.664,68	> R\$ 9.037,55	> R\$ 9.427,07	> R\$ 9.852,93	> R\$ 10.844,23	> R\$ 11.471,58
<b>Reajuste Faixa de Isenção</b>	-	93,74%	102,09%	111,22%	132,48%	145,92%

Fonte: elaboração própria com dados da Lei nº 13.149, de 21 de julho de 2015, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

É possível observar que, se desde 1996 a tabela do imposto de renda houvesse sido reajustada pela variação do IPCA acumulada no ano, as faixas de renda da tabela em 2023 (para rendas apuradas em 2022) seria 145,92% maior que as atuais.

A tabela seguinte apresenta uma proposta de nova tabela para o IRPF. As atuais alíquotas de 7,5%, 15%, 22,5% e 27,5% foram mantidas, mas suas respectivas faixas de renda foram alteradas. Além disso, três novas alíquotas foram criadas, dentre elas uma alíquota máxima de 46,5% obtida a partir da média das alíquotas máximas de alguns países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). As novas faixas de renda foram definidas em salários-mínimos de 2022, de R\$ 1.212,00.

**Tabela 5.6 – Proposta de tabela para o IRPF - Ano-Calendário 2022, Exercício 2023**

Em salários-mínimos	Base de Cálculo (R\$) (Valores mensais)	Base de Cálculo (R\$) (Valores anuais)	Alíquota (%)
Até 4	Até de R\$ 4.848	Até R\$ 58.176	-
Entre 4 e 10	De R\$ 4.848 a R\$ 12.120	De R\$ 58.176 a R\$ 145.440	7,5%
Entre 10 e 15	De R\$ 12.120 a R\$ 18.180	De R\$ 145.440 a R\$ 218.160	15,0%
Entre 15 e 20	De R\$ 18.180 a R\$ 24.240	De R\$ 218.160 a R\$ 290.880	22,50%
Entre 20 e 40	De R\$ 24.240 a R\$ 48.480	De R\$ 290.880 a R\$ 581.760	25,50%
Entre 40 e 80	De R\$ 48.480 a R\$ 96.960	De R\$ 581.760 a 1.163.520	27,50%
Entre 80 e 320	De R\$ 96.960 a R\$ 387.840	De R\$ 1.163.520 a R\$ 4.654.080	37%
Acima de 320	A partir de R\$ 387.840	A partir de R\$ 4.654.080	46,50%

Fonte: elaboração própria com dados da OECD.Stat e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Conforme exposto na tabela acima, a faixa de isenção se estenderia para todos os contribuintes com renda mensal de até R\$ 4.848, ou R\$ 58.176 em valores anuais. Para todos os contribuintes que ganharam mensalmente até 40 salários-mínimos de 2022 (o equivalente a R\$ 48.480 mensais) a alíquota seria reduzida. Aos que ganharam entre 40 e 80 salários-mínimos (R\$ 48.480 a R\$ 96.960) não haveria alteração (continuariam a pagar os atuais 27,5%). Já para aqueles com renda mensal superior a R\$ 96.960, mas inferior a R\$ 387.840, a alíquota seria ampliada em 9,5 pontos percentuais, para 37%. Finalmente, para quem ganhou acima de R\$ 387.840 por mês, a nova alíquota do IR seria de 46,5%.

### 5.2.3 | Alteração do pacto federativo

Na edição de nº 47 da revista Panorama Fiscal foi realizada a discussão sobre alterações necessárias no pacto federativo vigente no Brasil. Dentre as principais sugestões, destaca-se aqui a criação do Fundo de Participação Social (FPS), através de Emenda à Constituição Federal, para Estados, Distrito Federal e Municípios, é outra proposta para o NRF. Os recursos desse fundo deverão ser aplicados, exclusivamente, em despesas com saúde, previdência e assistência social.

A Constituição Federal de 1988 em seu Art. 194 determina:

*“A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (BRASIL, 1988)*

A Despesa Pública com a Seguridade Social é de competência de todos os entes federativos, contudo, a arrecadação das contribuições sociais, exceto a do empregador e do trabalhador, é de competência da União, conforme determina o Art. 195 da Constituição Federal. Dessa forma os demais entes da Federação muitas vezes ficam incapazes de oferecer serviços satisfatórios para as despesas com a Seguridade Social.

A Tabela 5.7 apresenta uma projeção de quanto os Estados, Distrito Federal e os Municípios poderiam ter recebido, caso as contribuições

sociais arrecadadas pela União, as que incidem sobre o faturamento e lucro, como a Cofins e a CSLL, fossem repartidas nos mesmos moldes do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), considerando o período entre 2009 e 2022.

**Tabela 5.7 – Projeção do FPS total para estados e municípios – 2009 a 2022**

(Valores em R\$ bilhões atualizados pelo IPCA de dezembro de 2022)

Ano	Contribuições	FPS (Estados)	FPS (Municípios)
2009	423,03	90,95	95,18
2010	469,76	101,00	105,69
2011	503,21	108,19	113,22
2012	514,51	110,62	115,77
2013	529,23	113,79	119,08
2014	511,38	109,95	115,06
2015	476,78	102,51	107,28
2016	451,65	97,10	101,62
2017	462,82	99,51	104,14
2018	497,05	106,87	111,84
2019	506,17	108,83	113,89
2020	457,00	98,26	102,83
2021	545,61	117,31	122,76
2022	574,99	123,62	129,37

Fonte: Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Receita Federal do Brasil

O total de contribuições foi obtido somando a arrecadação das contribuições referentes ao PIS/PASEP, COFINS e CSLL. Sobre esse montante, aplica-se 21,5% para se obter o FPS para os estados e 22,5% para o FPS dos municípios. Tomando o ano de 2022, a instituição do FPS teria garantido para os estados um montante adicional de R\$ 123,62 bilhões, enquanto os municípios teriam um total de R\$ 129,37 bilhões adicionais para repartir entre si. O FPS permitiria, conseqüentemente, a ampliação das despesas em áreas sociais sensíveis à população, com o benefício adicional de atender melhor às demandas locais e regionais na medida em que tal gasto se daria a um nível mais próximo da população desses entes regionais. A Tabela 5.8 apresenta como se daria repartição da carga tributária no Brasil com a criação do FPS.

**Tabela 5.8 – Carga Tributária para União, Estados e Municípios em 2021**

(Valores em R\$ trilhões)

<b>PAINEL A: Carga Tributária Bruta</b>			
	<b>Em trilhões</b>	<b>% PIB</b>	<b>%</b>
União	R\$ 1,95	22,48%	66,31%
Estados	R\$ 0,79	9,09%	26,81%
Municípios	R\$ 0,20	2,33%	6,87%
<b>Total</b>	<b>R\$ 2,94</b>	<b>33,90%</b>	<b>100,00%</b>
<b>PAINEL B: Carga Tributária Líquida de FPE e FPM</b>			
	<b>FPE e FPM</b>	<b>Valor Líquido</b>	<b>%</b>
União	<b>-R\$ 0,33</b>	R\$ 1,62	55,20%
Estados	R\$ 0,14	R\$ 0,93	31,59%
Municípios	R\$ 0,19	R\$ 0,39	13,21%
<b>Total</b>	<b>R\$ 0,00</b>	<b>R\$ 2,94</b>	<b>100,00%</b>
<b>PAINEL C: Carga Tributária Líquida de FPE, FPM e FPS</b>			
	<b>FPE, FPM e FPS</b>	<b>Valor Líquido</b>	<b>%</b>
União	<b>-R\$ 0,22</b>	R\$ 1,40	47,67%
Estados	R\$ 0,10	R\$ 1,02	34,83%
Municípios	R\$ 0,13	R\$ 0,51	17,50%
<b>Total</b>	<b>R\$ 0,00</b>	<b>R\$ 2,94</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Tesouro Nacional.

### 5.3 | Revisão da Política Monetária da Taxa de Juros Básica da Economia

Conforme visto no Gráfico 3.7, a SELIC encontra-se atualmente em níveis bastante elevados (13,75% a.a. quando esse texto foi escrito). Sobretudo na comparação direta com a taxa de juros praticada entre 2018 e meados de 2021 (com o menor valor observado na série histórica analisada, 2%). Tal alta é explicada, pois, assim como aconteceu entre 2011 e 2015, o Banco Central voltou a praticar uma política de alta SELIC, visando conter a pressão inflacionária existente na economia.

Contudo, tal política também possui efeitos adversos para economia em aos menos dois aspectos: (i) uma alta taxa de juros tende a frear o crescimento da economia, tendo em vista que torna a realização de investimentos menos interessante, ao tornar o acesso ao crédito mais caro; (ii) uma taxa de juros muito elevada também contribui para o encaucamento do serviço da dívida pública, pois o montante a ser pago com

juros tende a crescer com a elevação da SELIC, contribuindo assim para o aumento excessivo das despesas públicas, influenciado negativamente no resultado das contas públicas nacionais.

Outro ponto a se destacar, diz respeito ao fato que a política monetária atual, praticada por meio de uma alta taxa de juros, privilegia o setor financeiro da economia em detrimento dos demais.

Como vimos no Gráfico 3.13, as instituições financeiras, no exercício financeiro de 2022, foram detentoras de 29% da DPF. Dessa forma, é preciso que a taxa de juros da economia não seja utilizada somente para garantir maiores retornos ao mercado financeiro, mas também para fomentar outros setores da economia, o que trará um desenvolvimento econômico com distribuição de renda e com redução da pobreza, diminuindo a desigualdade social.

## 5.4 | Plano Plurianual (PPA) com diretriz de crescimento econômico

O principal instrumento de planejamento orçamentário de longo prazo dos entes federativos é o Plano Plurianual (PPA). O Governo Federal que assumiu o poder em 2023 deve elaborar o seu PPA com diretrizes e metas da administração pública federal, contemplando programas de despesas para alavancar o crescimento econômico com distribuição de renda, através de aplicações de recursos como política de crédito para capital de giro e financiamento com taxas de juros exequíveis, para gerar emprego e renda.

O PPA é estabelecido por lei, com vigência de quatro anos. É elaborado no primeiro ano do membro do Poder Executivo eleito, é iniciado no segundo ano do mandato e se prolonga até o final do primeiro ano do mandato de seu sucessor.

O Art. 165 da Constituição Federal de 1988, estabelece:

*“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

*I - o plano plurianual;*

*...*

*§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”*

A elaboração do PPA do Governo Federal começa a partir de um projeto de lei proposto pelo Poder Executivo, que deve ser submetido ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano de mandato membro do Poder Executivo eleito. O projeto de PPA é avaliado e votado pelo Poder Legislativo para, em seguida, ser devolvido ainda no mesmo ano para sanção do Presidente da República, representante do Poder Executivo. O PPA norteia a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). A Constituição Federal determina também que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam elaborados em consonância com o PPA.

Uma vez definidas as principais características e finalidades do PPA, torna-se claro que ele é o melhor instrumento que o Governo Federal dispõe para estabelecer as metas a serem perseguidas pela administração pública. Nesse sentido, é necessário que o PPA de 2024 a 2027 seja elaborado tendo como principal diretriz o crescimento econômico para todos os setores da economia, visando gerar empregos e distribuição de renda.

## 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente trabalho foi realizar uma análise do cenário fiscal e econômico do Brasil antes e após a promulgação da EC 95/2016 e apresentar alternativas a serem adotadas na proposta do Novo Regime Fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar as condições de crescimento socioeconômico. Essa proposta deverá ser enviada pelo Governo Federal ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, conforme determina a EC 126/2022.

Diante das evidências aqui apresentadas, fica nítido que o Brasil não conseguiu alcançar a sustentabilidade fiscal, tampouco retomar o caminho do desenvolvimento econômico sustentável. Assim, é preciso considerar medidas que possibilitem ganhos de receitas para promover o crescimento econômico e distribuição de renda.

Dentre as medidas a serem adotadas, é necessário destacar, inicialmente, que o PPA de 2024 a 2027 deve ser elaborado tendo como principal diretriz o crescimento econômico para todos os setores da economia, visando gerar empregos e distribuição de renda. Um ponto importante nesse contexto é que a taxa de juros da economia não seja utilizada somente para garantir maiores retornos ao mercado financeiro, mas também para fomentar outros setores da economia, o que trará um desenvolvimento econômico com redução da pobreza e desigualdade social.

Outro ponto relevante é a necessidade de alteração do pacto federativo, através de Emenda à Constituição Federal, para criação do Fundo de Participação Social (FPS) para Estados, Distrito Federal e Municípios. Tomando o ano de 2022, a instituição do FPS teria garantido para os estados um montante adicional de R\$ 123,62 bilhões, enquanto os municípios teriam um total de R\$ 129,37 bilhões adicionais para repartir entre si. Os recursos do FPS a serem aplicados em saúde, previdência e assistência social, permitiriam, conseqüentemente, a ampliação das despesas em áreas sociais sensíveis à população, com o benefício adicional de atender melhor às demandas locais e regionais na medida em que essas despesas se dariam a um nível mais próximo da população desses entes regionais.

Ressalta-se, também, a importância da revogação do benefício fiscal denominado de juros sobre capital próprio, a regulamentação do IGF e o reajuste da tabela do IRPF, para que possa ser efetivado um sistema tributário nacional justo e progressivo, e os recursos nele arrecadados sejam aplicados para promover o crescimento econômico e a distribuição de renda, diminuindo as desigualdades sociais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASSI, Camillo de Moraes. **Implicações dos Novos Regimes Fiscais no Financiamento da Educação Pública**. Brasília, Ipea, ago. 2018. (Texto para Discussão, n. 2407).

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o novo regime fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, v. 153, n. 240, p. 2, 16 dez. 2016. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Nota Técnica Conjunta SEI nº 8/2022/ME**. Impactos na apuração das despesas sujeitas ao Teto e seus limites da mudança no modelo de contabilização da despesa de COMPREV (valor bruto). Brasília, Tesouro Nacional, 21 de nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Tesouro Nacional. **Por Dentro das Contas da Dívida: 1º Trimestre de 2018**. 01 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/por-dentro-das-contas-da-divida/2018/22>> Acesso em: 04 de jan. 2023.

CAVALCANTI, Marco A.F.H. **Consolidação fiscal, taxa de juros de longo prazo e PIB no Brasil: Resultados Preliminares**. Brasília, Ipea, 2020. (Carta de Conjuntura, n. 48).

CEARÁ. Emenda Constitucional nº 88, de 21 de dezembro de 2016. Acrescenta dispositivos à Constituição do estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, v. 8, n. 240, 21 de dez. 2016.

DAVOODI, Mr Hamid R. et al. **Fiscal rules and fiscal councils: Recent trends and performance during the COVID-19 pandemic**. 2022.

EYRAUD, Luc et al. **Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility, and enforceability**. International Monetary Fund, 2018.

MUINHOS, Marcelo Kfoury; CARVALHO, Felipe Gropelli. Política Fiscal Inconsistente. In: MENDES, Marcos (org.). **Para Não Esquecer: Políticas Públicas que Empobrecem o Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Autografia, 2022. p. 250 – 265.

MUINHOS, Marcelo Kfoury. **Qual Inflação o BCB Persegue:** Estimções da Meta Implícita. AE News/Broadcast ([www.broadcast.com.br](http://www.broadcast.com.br)), 02 de jun. 2022. Disponível em: <<https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/artigobroad-metaimplicita020622.pdf>> Acesso em: 16 de dez. 2022.

SILVA, A. D. B. M.; MEDEIROS, Otavio Ladeira. Conceitos e estatísticas da dívida pública. **Dívida pública:** a experiência brasileira, p. 101-128, 2009.

TINOCO, Guilherme. As regras fiscais e seu papel na organização das finanças públicas. SALTO, FS; PELLEGRINI, JA In: **Contas Públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2020.

## ANEXO | TABELAS ADICIONAIS

DESPESA COM INVESTIMENTO DA UNIÃO								
ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL								
DESPESA EMPENHADA								
Em R\$ 1.000								
ANO	A	2007=100	B	2007=100	(A/B)	C	2007=100	(A/C)
	DESPESA INVESTIMENTO	A	AMORTIZAÇÃO DÍVIDA	B	%	REFINANCIAMENTO DÍVIDA	C	%
2007	34.013.739	100,0000	97.093.322	100,0000	35,0320	374.783.316	100,0000	9,0756
2008	36.183.513	106,3791	171.208.272	176,3337	21,1342	277.761.478	74,1126	13,0268
2009	45.811.088	134,6841	252.250.074	259,8017	18,1610	265.661.926	70,8841	17,2441
2010	53.306.349	156,7201	140.603.128	144,8124	37,9126	373.437.620	99,6409	14,2745
2011	48.382.116	142,2429	97.970.956	100,9039	49,3841	373.437.620	99,6409	12,9559
2012	66.605.218	195,8186	321.533.003	331,1587	20,7149	298.989.692	79,7767	22,2768
2013	66.645.299	195,9364	117.706.029	121,2298	56,6201	459.032.955	122,4796	14,5186
2014	55.940.719	164,4651	191.721.733	197,4613	29,1781	616.818.086	164,5799	9,0692
2015	37.525.280	110,3239	151.573.325	156,1110	24,7572	571.898.174	152,5944	6,5615
2016	38.084.561	111,9682	271.509.939	279,6381	14,0269	653.821.696	174,4533	5,8249
2017	45.033.293	132,3974	241.660.765	248,8954	18,6349	462.632.658	123,4400	9,7341
2018	44.044.461	129,4902	336.163.358	346,2271	13,1021	450.238.739	120,1331	9,7825
2019	42.439.411	124,7714	275.754.253	284,0095	15,3903	476.780.254	127,2149	8,9013
2020	47.195.127	138,7531	311.533.805	320,8602	15,1493	724.532.777	193,3204	6,5139
2021	46.105.890	135,5508	304.994.941	314,1256	15,1169	1.405.010.947	374,8862	3,2815
2022	51.190.457	141,4745	207.110.104	120,9697	24,7165	1.431.332.304	515,3099	3,5764
Fonte de Dados								
Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal da União								

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UNIÃO DE 2022		
DESPESA EMPENHADA DO SERVIÇO DA DÍVIDA DA UNIÃO DE 2022		
	dez/22	Em R\$ 1.000
Juros		247.309.001
Amortização		207.110.104
Refinanciamento		1.431.332.304
<b>Total</b>		<b>1.885.751.409</b>
Serviço_Dívida		1.885.751.409 A
Total_Despesa		4.256.632.711 B
		0,4430 A/B
		44,30 (A/B) %
	dez/22	Em R\$ 1.000
Orçamento_2022		4.939.503.260
	dez/22	Em R\$ 1.000
DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA		
Valor		
Recursos não Vinculados/Ordinários (A)		123.154.855 A
Recursos Vinculados (B)		1.549.932.452 B
1. Recursos vinculados à Educação		18.415.336
2. Recursos vinculados à Seguridade Social (exceto Previdência)		28.037.471
3. Recursos vinculados à Previdência Social (RPPS)		-263.740
4. Recursos vinculados à Previdência Social (RGPS)		1.811.306
5. Recursos de Receitas Financeiras Vinculadas		10.864.139
6. Recursos da Dívida Pública		1.183.682.603
7. Recursos de Alienação de Bens e Direitos		1.978.964
8. Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive		6.310.605
9. Recursos Vinculados a Fundos, Órgãos e Programas		278.675.128
10. Outros Recursos Vinculados		20.346.756
11. Recursos a Classificar		73.884
<b>Total (A+B)</b>		<b>1.673.087.307 (A+B)</b>
		0,0736 ((A/(A+B)))
		0,9264 ((B/(A+B)))
		0,7637 (6/B)
		0,7075 ((6/(A+B)))
		7,36 ((A/(A+B))) %
		92,64 ((B/(A+B))) %
		76,37 (6/B) %
		70,75 ((6/(A+B))) %

DESPESA EMPENHADA POR FUNÇÃO	Em R\$ 1.000	
dez/22	Valor	
ASSISTENCIA SOCIAL	198.333.628	
PREVIDÊNCIA SOCIAL	897.760.744	
SAÚDE	154.957.371	
EDUCAÇÃO	128.227.253	
SOMA	1.379.278.996	A
SERVIÇO_DÍVIDA	1.885.751.409	B
TOTAL	3.265.030.405	
	1,3672	(B/A)
	0,7314	(A/B)
	136,72	(B/A) %
	73,14	(A/B) %
Fonte de Dados		
Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal da União		
Exercício Financeiro de 2022		

CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA DO BRASIL (CTB)					
PRUTUTO INTERNO BRUTO (PIB)					
EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2021					
(CTB)/(PIB)	ANO 2021	%	% (CTB)	% (CTB)	Em R\$ trilhões
UNIÃO	0,2248	22,48	66,313	66	1,9511
ESTADOS	0,0909	9,09	26,814	27	0,7890
MUNICÍPIOS	0,0233	2,33	6,873	7	0,2023
TOTAL	0,3390	33,90	100,000	100	2,9424
Fonte: Tesouro Nacional					
ANO 2021	Em R\$ trilhões	*Transferência	Total	%	
UNIÃO	1,9511	-0,3270	1,6241	55,1964	
ESTADOS	0,7890	0,1406	0,9296	31,5933	
MUNICÍPIOS	0,2023	0,1864	0,3887	13,2103	
TOTAL	2,9424	0,00	2,9424	100,0000	
Fonte: Tesouro Nacional					
*FPE_FPM					
ANO 2021	Em R\$ trilhões	*Transferência	Total	%	
UNIÃO	1,6241	-0,2214	1,4027	47,6720	
ESTADOS	0,9296	0,0952	1,0248	34,8287	
MUNICÍPIOS	0,3887	0,1262	0,5149	17,4993	
TOTAL	2,9424	0,00	2,9424	100,0000	
Fonte: Tesouro Nacional					
*FPSEstados_FPSMunicípios					

Realização:



Apoio:

