

4

LIMITE DE DESPESAS PRIMÁRIAS E REGRA DE OURO



LIMITE DE DESPESAS PRIMÁRIAS

A Emenda Constitucional (EC) 95/2016 instituiu o Novo Regime Fiscal (“Teto de Gastos”) no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, com vigência inicialmente prevista para vinte anos, e estabeleceu que as despesas primárias da União só poderiam crescer conforme a inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Nesse sentido, foram estabelecidos limites individualizados de despesas primárias para os Poderes e órgãos da União.

No entanto, em 2022, o art. 9º da EC 126 previu a revogação do “Teto de Gastos”, o qual foi substituído pela Lei Complementar (LC 200/2023). Conhecida como Regime Fiscal Sustentável, a nova regra fiscal também prevê limites individualizados para a União. Todavia, a LC 200/2023 adota uma regra de correção que considera outros indicadores econômicos além do IPCA, como o resultado primário do exercício anterior.

O art. 12 da referida lei complementar dispõe que, para o exercício financeiro de 2023, os limites individualizados para as despesas primárias e demais operações que afetam o resultado primário, bem como suas respectivas exceções, corresponderiam àqueles vigentes no momento da publicação da Lei 14.535/2023 (LOA 2023).

A tabela abaixo demonstra que todos os órgãos e Poderes cumpriram o limite de despesas primárias.

Verificação do Cumprimento do Limite de Despesas Primárias

R\$ milhões

Poder/Órgão	Despesas Pagas 2016	Acórdãos TCU e EC 126/2022 ¹	Limites 2023	Despesas Pagas 2023	[E]=D/C
	[A]	[B]	[C]=[A+B]x 1,4729 ²	[D]	(%)
Total União	1.221.910,0	399,5	1.945.280,1	1.912.627,2	98,32%
1. Poder Executivo	1.169.441,6	145.000,0	1.867.413,5	1.840.867,1	98,58%
2. Poder Legislativo	10.549,7	0,0	15.538,1	12.852,5	82,72%
2.1 Câmara dos Deputados	5.067,2	0,0	7.463,3	6.086,9	81,56%
2.2 Senado Federal	3.729,9	0,0	5.493,6	4.567,7	83,15%
2.3 Tribunal de Contas da União	1.752,5	0,0	2.581,2	2.197,9	85,15%
3. Poder Judiciário	36.019,7	294,3	53.485,1	50.126,1	93,72%
3.1 Supremo Tribunal Federal	540,5	1,5	798,2	722,1	90,47%
3.2 Superior Tribunal de Justiça	1.271,8	2,1	1.876,3	1.676,6	89,36%
3.3 Justiça Federal	9.302,7	95,2	13.841,6	12.838,5	92,75%
3.4 Justiça Militar da União	457,6	0,3	674,4	646,7	95,89%
3.5 Justiça Eleitoral	6.192,7	0,0	9.121,0	8.385,3	91,93%
3.6 Justiça do Trabalho	15.844,6	176,2	23.567,6	22.253,5	94,42%
3.7 Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	2.244,4	18,9	3.333,5	3.331,4	99,94%
3.8 Conselho Nacional de Justiça	165,3	0,2	272,5	272,1	99,85%
4. Defensoria Pública da União	459,7	0,0	677,1	630,4	93,10%
5. Ministério Público da União	5.439,3	105,2	8.166,2	8.151,1	99,81%
5.1 Ministério Público da União	5.369,0	105,0	8.062,4	8.047,6	99,82%
5.2 Conselho Nacional do Ministério Público	70,3	0,2	103,9	103,5	99,64%

Fontes: SOF e STN.

O art. 109 do ADCT, então vigente em 2023, estabelecia uma série de vedações caso a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total fosse superior a 95%. A tabela seguinte demonstra que não houve necessidade de aplicação da regra no exercício de 2023.

Proporção da dotação de despesa primária obrigatória em relação à dotação da despesa primária total LOA 2023 – art. 109 do ADCT

R\$ milhões

Poder/Órgão	Limite 2023	Despesas Obrigatórias submetidas ao limite de despesas	B/A
	(A)	(B)	(%)
Total	1.945.280	1.758.517	90,4%
Poder Executivo	1.867.413	1.693.293	90,7%
Demais Poderes	77.866	65.224	83,8%
Poder Judiciário	53.485	45.609	85,3%
Supremo Tribunal Federal	798	530	66,4%
Superior Tribunal de Justiça	1.876	1.387	73,9%
Justiça Federal	13.842	11.784	85,1%
Justiça Militar da União	674	543	80,6%
Justiça Eleitoral	9.121	7.368	80,8%
Justiça do Trabalho	23.596	20.890	88,5%
Justiça do DF e Territórios	3.334	3.006	90,2%
Conselho Nacional de Justiça	244	100	41,0%
Poder Legislativo	15.538	12.591	81,0%
Câmara dos Deputados	7.463	6.258	83,9%
Senado Federal	5.494	4.303	78,3%
Tribunal de Contas da União	2.581	2.030	78,7%
Ministério Público da União	8.166	6.471	79,2%
Ministério Público da União	8.062	6.413	79,5%
Conselho Nacional do Ministério Público	104	58	55,8%
Defensoria Pública da União	677	554	81,8%

Fonte: SOF.

REGRA DE OURO

A Regra de Ouro das finanças públicas, prevista no artigo 167, inciso III, da Constituição Federal tem como objetivo principal assegurar a sustentabilidade fiscal a longo prazo, evitando que o endividamento público seja usado para financiar gastos correntes, o que poderia levar à acumulação insustentável de dívida e potencialmente prejudicar a economia. Essa regra preceitua que o governo só deve se endividar para realizar despesas de capital que resultarão em benefícios de longo prazo.

De acordo com a Regra de Ouro, o total de receitas de operações de crédito realizadas em determinado ano não deve exceder o montante de despesas de capital executadas no mesmo período, ressalvada a hipótese de autorização específica concedida pelo Congresso Nacional.

A legislação que regulamenta a Regra de Ouro estabelece que sua aferição deve ser realizada por ocasião da elaboração e aprovação da peça orçamentária, com base nos valores propostos e autorizados, e após o encerramento do exercício financeiro, com base nos valores executados.

Em 2023, as operações de crédito superaram as despesas de capital em termos orçamentários, mas não em termos de execução, o que não constitui irregularidade. Isso porque no Projeto de Lei Orçamentária Anual 2023 (PLOA 2023), parcela das despesas foram condicionadas a posterior autorização do Congresso Nacional, nos termos da Lei 14.436/2022 (LDO 2023).

Na elaboração do PLOA 2023, as operações de crédito estimadas (R\$ 2.435,9 bilhões) superaram em R\$ 89,2 bilhões o volume fixado de despesas de capital (R\$ 2.346,7 bilhões). No curso do processo legislativo orçamentário, essa insuficiência foi reduzida para R\$ 69,0 bilhões. Porém, ao final do exercício, a Regra de Ouro foi cumprida com margem de suficiência de R\$ 50,7 bilhões:

Apuração do cumprimento da Regra de Ouro ao fim de 2023

Receita/Despesa	Execução
Receitas de Operações de Crédito (a)	1.754.143
(-) Variação do saldo da subconta Dívida Pública da Conta Única da União (b)	-164.587
Receitas de Operações de Crédito Consideradas (I = a - b)	1.918.730
Investimentos (e)	68.683
Inversões Financeiras (f)	93.369
Amortização de Dívida (g)	1.662.423
Despesas de Capital Líquidas (II = e + f + g)	1.824.477
Ressalva da EC 126/2022 (III)	145.000
Resultado para Apuração da Regra de Ouro (IV = II + III - I)	50.747

Fontes: Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro 2023 e Tesouro Gerencial.

Operações de Crédito
R\$ 1.918,7 bi



Suficiência de R\$ 50,7 bilhões
no cumprimento da Regra de Ouro

No que diz respeito às projeções de médio prazo, a STN projetou montantes preocupantes para a Regra de Ouro, com possibilidade de insuficiência já a partir de 2025.

Projeção de suficiência da Regra de Ouro para os próximos exercícios

R\$ bilhões

Contas	2025	2026	2027	2028	2029
Despesas de Capital (I)	1.735,3	1.769,3	1.937,7	1.884,0	2.221,2
Investimentos	76,9	79,2	81,6	84,07	86,5
Inversões Financeiras	109,1	112,3	115,7	119,2	122,8
Amortizações	1.549,2	1.572,6	1.740,3	1.680,6	2.011,8
Rec. de Op. de Crédito Consideradas (II = a - b)	1.848,9	2.011,4	2.189,9	2.199,4	2.544,1
Rec. de Op. de Crédito do Exercício (a)	1.806,0	1.996,3	2.296,7	2.171,1	2.546,1
Varição da Subconta da Dívida (b)	- 42,8	- 15,1	106,8	- 28,3	2,02
Margem da Regra de Ouro (III = I - II) - Projeções Atuais	-113,5	-242,1	-252,1	-315,4	-322,8

Fonte: STN.



