



PLANEJAMENTO TERRITORIAL REGIONAL NA ESCALA FEDERAL: O NOVO ARCABOUÇO FISCAL BRASILEIRO

Gleicy Denise Vasques Moreira

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo explicitar, de um modo geral, o novo arcabouço fiscal brasileiro instrumentalizado pelo PL n. 93/2023 e seus reflexos para o planejamento territorial regional na escala federal resultado do planejamento público regulamentado pela lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual e plano plurianual. Em um primeiro momento serão abordados os temas essenciais que envolvem o arcabouço fiscal, como a busca pela estabilidade macroeconômica do País e a criação as condições adequadas ao crescimento socioeconômico. Em seguida, serão abordados temas essenciais do planejamento público, como receitas e despesas públicas, além dos princípios que devem ser observados na elaboração das leis orçamentárias, respaldados no aparato jurídico normativo brasileiro.

Palavras-chave: Planejamento Público. Novo Arcabouço Fiscal. Projeto de Lei Complementar n. 93/2023. Finanças Públicas. Responsabilidade Fiscal.

Introdução

O presente trabalho tem como foco abordar o Novo Arcabouço Fiscal – NAF, proposto pelo Poder Executivo Federal ao Poder Legislativo Federal, por meio do Projeto de Lei Complementar n. 93/2023.

Nesse contexto, serão abordados os elementos de finanças públicas que precederam a proposta em apreço. Dessa maneira, será feita uma breve retrospectiva da economia brasileira no período de 2012-2022, no que se refere a relação entre nível de atividade econômica, variação do PIB e variação da dívida pública, buscando demonstrar os efeitos das transformações na economia, para o ordenamento jurídico que trata das finanças públicas.

Ademais, serão analisados os principais aspectos de destaque na proposta do NAF do governo, em que são apresentadas medidas voltadas ao equilíbrio fiscal.

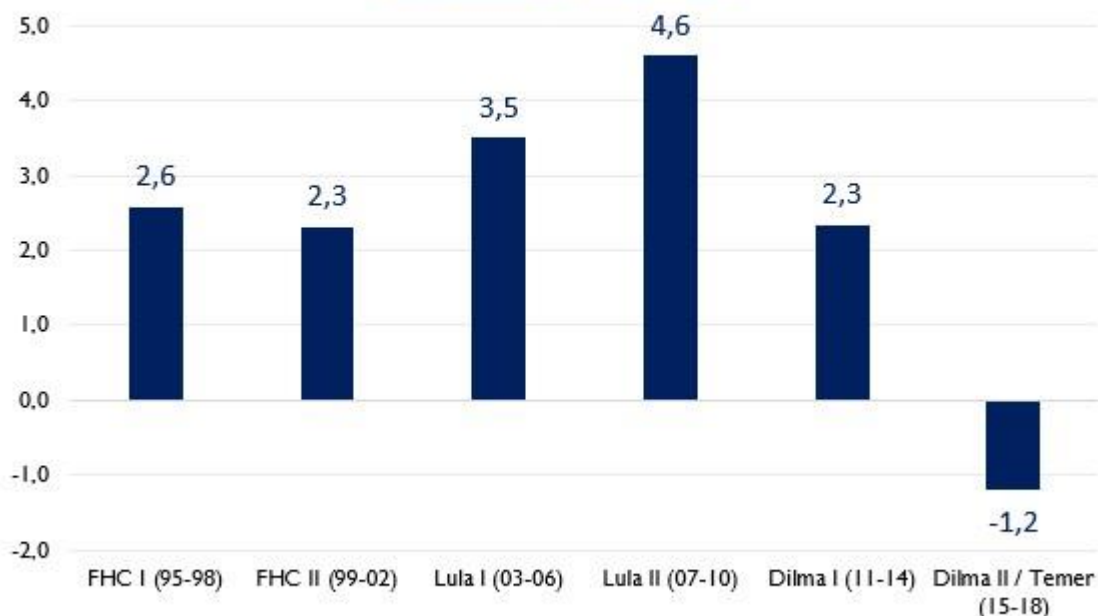
Por fim, será apresentado o conjunto de normativas constantes no ordenamento jurídico brasileiro e que embasam o planejamento público e em especial, o Planejamento Territorial Regional.

O panorama fiscal brasileiro 2012-2022



Inicialmente, cabe lembrar que a economia brasileira em meados de 2012 estava sob a égide do governo Dilma Rouseff. A presidente, empossada em seu primeiro mandato em 1º de janeiro de 2011, procurou manter a política econômica anteriormente adotada por Luís Inácio Lula da Silva, em seus dois mandatos (2003-2007) e (2007-2011). Nesse sentido, o presidente Lula não provocou qualquer mudança substantiva na política macroeconômica adotada desde os dois governos de Fernando Henrique Cardos (1995-1999) e (1999-2003), em poucas palavras a política macroeconômica privilegiou o controle das Metas de inflação, o câmbio flexível e os superávits primários, o que resultaria no equilíbrio das contas do setor público, bem como, no equilíbrio das contas externas do país.

Gráf. 1: Taxas Médias Reais de Crescimento do PIB (%)
Mandatos Presidenciais



Fonte: IBGE.

No entanto, o alcance do almejado equilíbrio implicava a adoção de medidas como elevadas taxas de juros e tendência a valorização da moeda, o que favorecia principalmente os grupos de interesse do capital financeiro nacional e internacional.

Entretanto, Lula adotou, ao mesmo tempo, uma série de medidas voltadas para incrementar o mercado interno, dentre as quais cabe destacar: ampliação do crédito (sobretudo para o setor imobiliário), majoração do gasto público, ampliação da infraestrutura por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ampliação da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para fomentar setores considerados estratégicos, adoção de políticas sociais visando enfrentar a questão da miséria (em especial o programa Bolsa Família) e majoração do salário mínimo. (CORSI, p. 3, 2016)



Nesse sentido, cabe destacar que o ciclo pelo qual a economia internacional atravessava no período entre 2003 e 2007 era de grande expansão, o que não perduraria diante do advento da crise do subprime que afeta a economia mundial a partir de 2007, porém, garante uma sobrevida às políticas até então adotadas durante o segundo mandato do governo Lula, permitindo que a economia brasileira reagisse rapidamente à crise. No entanto, Dilma eleita nesse contexto, não compreendeu a totalidade das mudanças no cenário da economia mundial e seus reflexos, para a economia brasileira e para o Estado brasileiro.

No primeiro mandato do governo Dilma, o PIB cresceu em média 2,1% ao ano, metade da taxa de expansão verificada no governo Lula. Crescimento inferior ao da economia mundial e da América Latina, que cresceram respectivamente 3,4% e 2,9% ao ano no mesmo período. Este desempenho abaixo da média mundial e regional foi acompanhado de taxas de inflação próximas ao teto da meta (6,5%) estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). A formação bruta de capital fixo permaneceu em níveis relativamente baixos, oscilando entre 19,3% do PIB, em 2011, e 17,7% do PIB, em 2014. Taxas insuficientes para sustentar níveis mais elevados de atividade econômica. (CORSI, p. 2, 2016)

Em tal contexto cabe destacar que, desde o início do segundo mandato de Dilma a situação da economia brasileira foi sendo deteriorada, com um baixo nível de crescimento econômico o que afetou rapidamente as finanças públicas e a responsabilidade fiscal, tão almejada.

Com isso, cabe lembrar que tal contexto culminou com o impeachment da Presidente Dilma Rousseff e a aprovação da EC n. 96/2016, principal estratégia do governo Temer para enfrentar as crises econômica e financeira instaladas no país desde o segundo semestre de 2014.

De acordo com a equipe econômica de Temer, a saída da crise se daria pela eliminação do déficit crescente nas contas públicas por meio da redução de despesas e não pelo aumento de tributos, principal fonte de receitas para o país, porém não haveria espaço para qualquer majoração nesse sentido, sob pena de comprometimento da atividade produtiva.

Um olhar minucioso sobre a composição das despesas públicas revela que aproximadamente 63% do total do gasto público não financeiro do Brasil (despesas primárias) relacionam-se com despesas voltadas à seguridade social, educação e saúde. Trata-se, portanto, do maior gargalo, desconsideradas as despesas com juros. Diante desse diagnóstico, a equipe econômica de Temer passou a defender a necessidade de controlar os gastos nessas áreas.

A execução concreta desse controle em si é um problema, pois as despesas obrigatórias com saúde e educação são vinculadas à arrecadação tributária. Como visto nas linhas acima, os percentuais mínimos que devem ser aplicados em saúde e educação, por exemplo, são aplicados sobre a receita corrente líquida do ente que, por sua vez, é obtida pelo volume de impostos



arrecadados. Portanto, quanto maior a arrecadação, maiores os gastos nessas áreas. Todavia, quanto maiores os gastos, maior também a necessidade de despesas futuras, para assegurar a manutenção da estrutura construída a partir dos gastos passados. (PISCITELLI, 2022, p. 136)

Neste contexto é então aprovada a EC n. 95/2016, responsável pela instituição do Novo Regime Fiscal – NRF e do estabelecimento de limites individualizados para as despesas primárias, considerando cada um dos Poderes da República, além do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, conforme art. 107, ADCT.

De acordo com o texto normativo, inserido por força da EC ao ADCT ficou estabelecido para o exercício de 2017, um teto de gastos fixado no montante de despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar, corrigida em 7,2%. Nos exercícios seguintes, o teto seria o valor do limite do exercício imediatamente anterior, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA ou de outro índice que viesse a substituí-lo.

No que tange as despesas de saúde e educação, conforme estabelecido no art. 110, ADCT que o teto para o gasto no exercício de 2017, a despesa ficaria restrita às aplicações mínimas previstas nos artigos 198 e 212, CF e, a partir de 2018, seria atualizada pelo IPCA ou por outro índice que viesse a substituí-lo. Com isso, houve uma desvinculação entre despesas e receitas arrecadadas para esses setores, determinando-se como parâmetros iniciais os percentuais mínimos apurados em 2017.

Quanto a duração do NRF, conforme exposto nos arts. 106 e 108, do ADCT, seria aplicável por 20 exercícios financeiros, podendo o Presidente da República propor, a partir do décimo exercício de vigência, projeto de lei complementar para alterar o método de correção dos limites então previstos.

Apesar das inúmeras críticas ao longo do processo legislativo que culminou com a aprovação da referida Emenda à Constituição, sua aprovação deu-se sem amplo debate público. Nesse sentido, cabe mencionar que pendem de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal – STF, sete Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs (ADIs 5633, 5643, 5655, 5658, 5680, 5715 e 5734) contra a referida EC, todas tramitando em conjunto.

Porém, a partir do advento da pandemia de COVID-19, o País emergiu em crises financeira, econômica e sanitária sem precedentes.

A expansão da pandemia na escala global e a sua difusão pelo interior dos diferentes países e regiões foi em maior ou menor medida, diante das diferentes e desiguais capacidades técnico-científicas, recursos humanos especializados e infraestrutura de saúde e científica disponíveis, configurando uma crise sanitária com profundas e abrangentes consequências às dinâmicas de desenvolvimento territorial, nas diferentes escalas espaciais. (SILVEIRA, MACHADO, AREND e VOGT, p. 10, dez. 2021)



Nesse sentido, as medidas indicadas na EC n. 95/2016 se mostraram ineficazes para conter o avanço da dívida pública, a partir daí ganhou espaço a PEC 186/2019, denominada PEC Emergencial, que contou com medidas voltadas à contenção do endividamento e à criação de regras fiscais específicas para períodos de calamidade pública, neste contexto foi rapidamente aprovada resultando na EC 109/2021, que incluiu o art. 167-A, ao texto da CF.

O Novo Arcabouço Fiscal

Com a eleição e posse de Luís Inácio Lula da Silva, para o terceiro mandato, como presidente da República Brasileira emergiu a questão da revisão do marco jurídico-normativo das finanças públicas, o que recebeu o título de Novo Arcabouço Fiscal.

Nesse sentido é que foi encaminhado o projeto de lei complementar n. 93/2023 que tem como objetivo instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico.

A proposta do novo Marco Fiscal prevê que o valor do resultado primário acima do limite superior previsto da meta fiscal deverá ser revertido para investimentos. Além disso, dispõe que os investimentos não podem ser menores que o valor do Orçamento da União de 2023.

A proposta trata também das metas e dos intervalos de tolerância ao estabelecer que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) que contém o anexo com metas de resultado primário para o exercício a que se referir e os três anos seguintes, conte com intervalos de tolerância para o cumprimento do objetivo estabelecido. Também foi estabelecido um intervalo para a meta de resultado primário - saldo entre o que se arrecada e o que se gasta, descontado o pagamento dos juros da dívida.

A PLDO deverá trazer projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência. O anexo deverá apontar o efeito esperado das metas estabelecidas sobre a trajetória da dívida pública em um intervalo de dez anos.

Além disso, a proposta do PL n. 93/2023 estabelece que para cada exercício a partir de 2024, são estabelecidos limites individualizados para as despesas dos Três Poderes da República. Para 2024, cada um dos limites corresponderá ao volume estabelecido pelo Orçamento de 2023 corrigido pela variação acumulada pela inflação medida pelo IPCA somada a um percentual da variação real da despesa em critério a ser definido pelo PLDO.

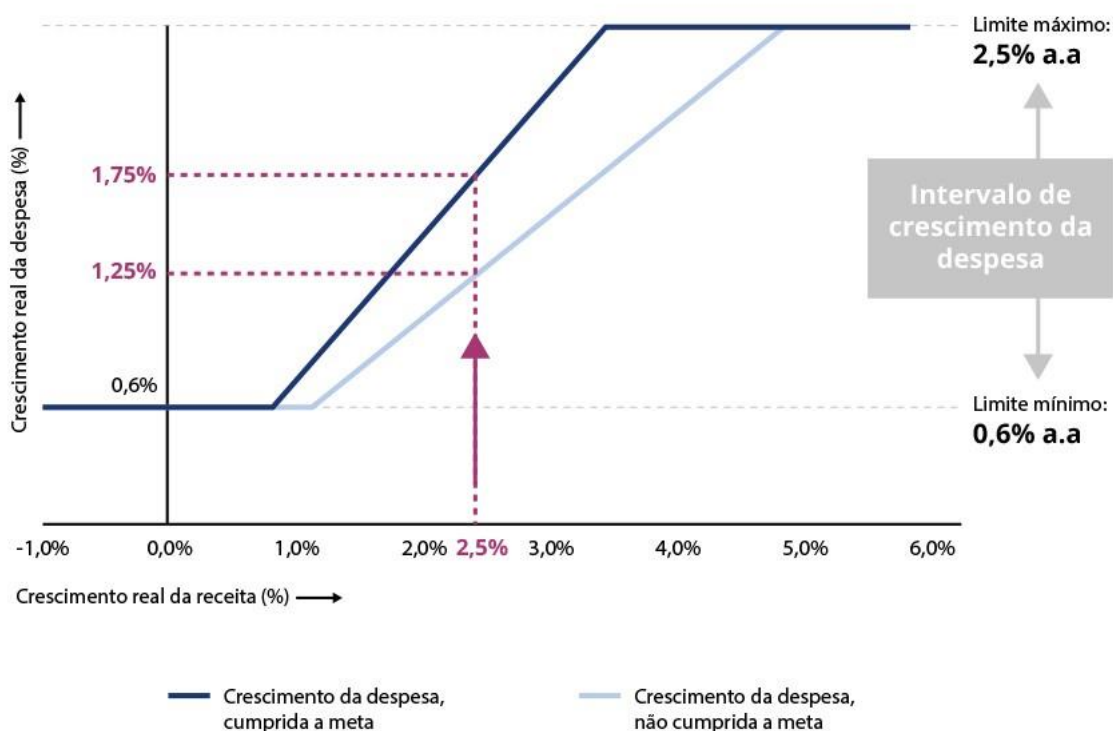
A proposta exclui certos tipos de gastos desses limites, como transferências constitucionais, créditos extraordinários, despesas com projetos socioambientais financiados



por doações, gastos das universidades públicas federais com recursos próprios ou de convênios, entre outros.

Além das medidas já descritas cabe incluir a medida que estabelece piso de 0,6% e teto de 2,5% acima da inflação para o crescimento das despesas, conforme Figura 1. Em paralelo, estipula que o aumento das despesas do governo será limitado a 70% do crescimento das receitas. Na prática, se a arrecadação federal subir 10%, o governo poderá aumentar os gastos em 7%.

Figura 1 – Novo Arcabouço Fiscal



Fonte: Câmara dos Deputados – PL n. 93/2023

Destaca ainda, o compromisso de um déficit de 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2023, equilíbrio no ano seguinte e superávit de 0,5% e 1% em 2025 e 2026, respectivamente. Durante o período, o intervalo de tolerância estabelecido foi de 0,25 ponto percentual para cima ou para baixo.

Outros destaques, ainda relevantes, dizem respeito a situação em que a meta de resultado primário estiver em risco de não ser cumprida, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União podem limitar despesas e movimentações financeiras para garantir o cumprimento da meta.



No caso específico de a meta de resultado primário não ser alcançada, o Presidente da República deverá enviar uma mensagem ao Congresso Nacional explicando as razões do descumprimento e as medidas para corrigir a situação. O Banco Central do Brasil deverá apresentar avaliações periódicas sobre o cumprimento das metas e objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial. O descumprimento da meta de resultado primário não será considerado uma infração à Lei Complementar. A proposta entra em vigor de forma imediata e, a partir de 1º de janeiro de 2024, quanto ao cumprimento das metas.

Nesse sentido, o regime proposto configura inovações em relação ao arcabouço fiscal vigente, na medida em que possibilita adequar o orçamento federal para atender relevantes políticas sociais e de investimento público, sem perder de vista a responsabilidade fiscal, além de dar atenção especial aos investimentos públicos, incluindo as inversões financeiras destinadas a programas habitacionais.

O Planejamento Público na esfera Federal: o Planejamento Territorial Regional

O planejamento público está disciplinado no texto constitucional, no capítulo que se refere ao tema Finanças Públicas, arts. 163 ao 169, que informa que o planejamento público instrumentaliza a atividade financeira do Estado, por meio:

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Dessa forma, cabe lembrar que o Plano Plurianual - PPA trata de estabelecer de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, conforme art. 165, §1º, CF. A vigência de tal norma é de quatro anos e, ainda conforme art. 165, §4º, CF, todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos no texto constitucional deverão ser elaborados em consonância com o PPA.

Assim, o PPA apenas deverá dispor sobre despesas de capital e outras delas decorrentes e despesas de duração continuada. Isso significa que essa lei orçamentária irá se preocupar com um tipo bastante específico de gasto público, quais sejam, aqueles cuja execução resulta no aumento do patrimônio líquido da administração (despesas de capital) e aqueles cuja execução ultrapassa o exercício financeiro (despesas de duração continuada).



Essas disposições permitem dizer que a referida lei orçamentária assume o papel de ser o padrão do planejamento das ações do Governo pelos próximos quatro anos, conforme art. 167, §1º, CF:

Art. 167. São vedados:

(...)

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

O legislador constitucional pretendeu dessa forma, garantir à administração a possibilidade de implementar um grande plano de governo, executado por um período relativamente longo, quatro anos.

Outra lei, também importante, no que se refere a execução do planejamento público é a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, prevista no art. 165, §2º, CF e que tem como principal função estabelecer as metas e prioridades da administração pelo período de um ano, ou ainda, para o próximo exercício financeiro.

Como se trata de uma norma de relevância operacional, o art. 165, §2º, CF, ainda complementa:

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

(...)

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Em relação ao estabelecimento de metas e prioridades, também disporá sobre as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, de acordo com trajetória sustentável da dívida pública. Pode-se dizer que se trata de uma norma que tem por objetivo materializar o PPA e que tem relevante papel no controle da trajetória da dívida pública.

Por fim, a Lei Orçamentária Anual – LOA que é considerada a lei mais concreta de todas, na medida em que dispõe quase que exclusivamente, acerca das receitas e despesas para o exercício financeiro seguinte.

A disciplina constitucional dessa lei orçamentária está, basicamente, no art. 165, III, e nos §§ 5º, 6º, 7º e 8º, todos do mesmo dispositivo. De acordo com o §5º, a LOA será dividida em três orçamentos: o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos e o orçamento da Seguridade Social.

O orçamento fiscal trará as receitas e despesas relativas aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, o que inclui as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Serão



incluídas em tal discriminação as despesas relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo e investimentos, conforme art. 5º, §6º, LRF.

O orçamento de investimentos especificará as receitas e despesas das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social, com direito a voto. Conforme preceitua o art. 165, §7º, CF, esse orçamento estará em consonância com o PPA e terá por função, além de fixar as despesas e receitas para o próximo exercício, reduzir as desigualdades entre as diversas regiões do país.

Por fim, o orçamento de Seguridade Social contemplará as receitas e despesas relativas às entidades e aos órgãos vinculados à Seguridade, seja na administração direta ou indireta, o que igualmente inclui os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. (PISCITELLI, 2022, p. 77)

Além das normas que tratam da matéria orçamentária e, portanto, trazem a concretização de políticas públicas, por meio da execução de despesas públicas, cabe lembrar que o texto constitucional, traz em seu art. 170, VII, como princípio da ordem econômica a redução das desigualdades regionais e sociais, que é prevista também entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme art. 3º, III, CF.

Nesse sentido, a redução das desigualdades regionais e sociais é que justifica a existência de políticas públicas a favorecer as regiões mais pobres do país, além de planos e órgãos de desenvolvimento e planejamento, tais como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e a Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA. Esse também é o fundamento para políticas de distribuição de rendas como o Fome Zero, o Bolsa Escola, o Prouni – Programa Universidade para Todos. (BERNARDES e FERREIRA, 2022, p. 1556/1557)

Com isso, observa-se que o planejamento público orquestrado pela iniciativa das propostas de leis encaminhadas do Poder Executivo Federal ao Poder Legislativo Federal deve estar em perfeita consonância com o texto constitucional, no que se refere ao Planejamento Territorial Regional.

Considerações Finais

No presente estudo foram observados os elementos que constituem o Novo Arcabouço Fiscal – NAF, proposto pelo projeto de lei complementar n. 93/2023 e que denotam a mudança na trajetória da política fiscal brasileira, em especial os novos parâmetros a serem estabelecidos ao Poder Público, com vistas a consecução dos objetivos previstos no texto constitucional no que tange ao planejamento público e a execução de políticas públicas.

Diante do exposto, pode-se afirmar que, muito embora o Arcabouço Fiscal implementado pelo Novo Regime Fiscal – NRF, por força da EC n. 95/2016 tenha sido prejudicado por força do advento da COVID-19, da situação de crise econômica, financeira e sanitária que assolou o país, observa-se a necessidade de um novo arcabouço que busque mecanismos de expansão do investimento público.



Considera-se, portanto, que o planejamento público delineado pelo texto constitucional a partir do capítulo de Finanças Públicas requer a adoção de novos instrumentos normativos que viabilizem a realização de investimentos que dessa forma, garantam o alcance do objetivo voltado a redução das desigualdades regionais e sociais, por meio da realização de políticas públicas.

Referências

BERNARDES, Juliano Taveira; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **Direito Constitucional**. 13 ed. São Paulo: Editora Juspodvim, 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm , Acesso em: 15/06/2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2023

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar n. 93/2023. Novo Arcabouço Fiscal**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/novo-arcabouco-fiscal/index.html> , Acesso em: 15/06/2023.

CORSI, Francisco. A política econômica do governo Dilma: baixo crescimento e recessão. **Revista Novos Rumos** v. 53 n. 1 (2016). Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/8495> , Acesso em: 15/06/2023.

PISCITELLI, Tathiane dos Santos. **Direito Financeiro**. 8 ed. Barueri (SP): Atlas, 2022.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; MACHADO, Vinicius de Camargo; AREND, Silvio Cezar; VOGT, Helena de Moura. PANDEMIA E TERRITÓRIO: OBSERVANDO A EXPANSÃO E DIFUSÃO TERRITORIAL DA COVID-19 NA REGIÃO DO VALE DO RIO PARDO-RS. **Barbarói**, Santa Cruz do Sul, n.60 , p.<07-37>, Dez. 2021. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/issue/view/714> , Acesso em: 15/06/2023.