

Impactos do Regime Fiscal Sustentável, introduzido pela Lei Complementar nº 200/2023, no Orçamento da MB, com foco nas Despesas Discricionárias

Autoria: C-ApA-IM-2024-COrM-38

RESUMO

Este trabalho analisa o impacto do Regime Fiscal Sustentável (RFS), instituído pela Lei Complementar nº 200/2023, sobre as despesas discricionárias da Marinha do Brasil (MB), especialmente em comparação ao antigo Teto de Gastos (Emenda Constitucional nº 95/2016). A pesquisa adota uma abordagem mista, combinando uma análise qualitativa da literatura e legislações a uma quantitativa das despesas discricionárias da MB, com o uso do modelo ARIMA em comparação às projeções efetuadas pelo Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2025 e pelo relatório de pesquisa de Mendes e Costanzi (2024). Os resultados indicam que o RFS, apesar de trazer flexibilidade, pode ocasionar uma supressão das despesas discricionárias da MB nos próximos anos, *ceteris paribus*, especialmente a partir de 2027. Essa compressão pode suscitar desafios ao planejamento orçamentário da MB e à manutenção de projetos estratégicos de longo prazo.

Palavras-chave: Regime Fiscal Sustentável; despesas discricionárias; Marinha do Brasil; Teto de Gastos; Orçamento público.

1. INTRODUÇÃO

A implementação do Regime Fiscal Sustentável (RFS) pelo Brasil, instituído pela Lei Complementar nº 200 de 2023 (LC 200/2023), marca uma mudança significativa na gestão fiscal do país ao substituir o antigo Teto de Gastos, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016 (EC 95/2016), conforme o Governo Federal (BRASIL, 2023a). Segundo o Ministério da Fazenda, o RFS visa controlar as despesas públicas com base na variação da receita, a fim de promover a sustentabilidade econômica nacional (BRASIL, 2023a). Em contrapartida, Lisboa et al. (2023) e Mendes e Costanzi (2024) discutem a eficácia dessa nova regra, apontando incertezas quanto a sua resiliência e duração.

Nesse sentido, Lisboa et al. (2023) alertam para o crescimento vegetativo das despesas obrigatórias e a supressão das demais despesas, potencializadas pela nova regra fiscal. Em se tratando da Marinha do Brasil (MB), Oliveira Junior (2018) argumenta que a Força enfrenta um cenário de rigidez orçamentária, em que o alto percentual de despesas obrigatórias e as vinculações legais restringem o orçamento discricionário, impondo obstáculos à continuidade de projetos estratégicos.

De outro modo, Moreira (2018) salienta que os cortes e contingenciamentos sucessivos enfraquecem o planejamento orçamentário da instituição, gerando dificuldades na manutenção dos meios navais e adiando sua renovação ao longo dos anos.

Diante dessas problemáticas, o presente trabalho investiga a seguinte questão: o RFS, implementado pela Lei Complementar nº 200/2023, impacta as despesas discricionárias da MB?

Assim, este estudo é relevante ao investigar se a nova regra fiscal afeta os gastos discricionários da MB, o que, consoante Moreira (2018) pode comprometer o planejamento de longo prazo e a execução de projetos estratégicos da MB. Sob esse contexto, esta análise fornece uma perspectiva crítica sobre as principais mudanças oriundas da nova regra fiscal e suas potenciais consequências às despesas discricionárias da MB.

Portanto, o objetivo geral deste trabalho é verificar a existência de impactos do RFS, introduzido pela LC 200/2023, nas despesas discricionárias da MB.

Como objetivos específicos, buscará:

- Efetuar análise documental para identificar as principais mudanças da EC 95/2016 para a LC 200/2023;
- Realizar revisão sistemática de literatura para constatar as principais críticas e apontamentos positivos ao RFS;
- Analisar os dados orçamentários da MB e identificar a trajetória percentual das despesas discricionárias da Força frente ao crescimento dos dispêndios obrigatórios da União;
- Avaliar a existência de possíveis alterações quantitativas significativas nas despesas discricionárias da MB, oriundas da mudança da regra fiscal.

Este trabalho tem por base os dados ostensivos disponíveis até setembro de 2024, abrangendo as Unidades Orçamentárias (UO) da MB, com exceção da UO 74.204, que apresenta exclusivamente despesas financeiras.

Por fim, a estrutura do trabalho está organizada em cinco seções: esta introdução, Referencial Teórico, que apresenta a base conceitual; Metodologia, detalhando os métodos de análise utilizado; Análise de Resultados, com a interpretação dos dados coletados e Considerações Finais, que sintetizam as conclusões e recomendações para futuras investigações.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Política Fiscal e Regras Fiscais

2.1.1 A Política Fiscal Anticíclica de Keynes

Gonçalves (2020) descreve os ciclos econômicos como alternâncias entre expansão, com crescimento econômico, e recessão, marcada por contração. Para enfrentar essas variações, Keynes (1936) propõe políticas fiscais anticíclicas, sugerindo que o governo aumente os gastos em recessões e, em momentos de crescimento, reduza-os para prevenir o superaquecimento econômico e a inflação.

Kregel (1985) assinala que o objetivo central da política fiscal keynesiana é alcançar pleno emprego e estabilizar a demanda sem comprometer a sustentabilidade fiscal no longo prazo. Nesse sentido, Cavalcanti (2020) traz à tona a importância das expectativas e salienta que a credibilidade de uma política fiscal é fator crucial, pois inspira confiança nos agentes econômicos e reduz o risco-país, evitando crises de confiança que poderiam provocar elevação dos juros ou fuga de capitais.

Dessa forma, Mendes (2021) aponta que apenas países sem alta fragilidade fiscal - caracterizada por níveis elevados de dívida e déficit - podem adotar políticas anticíclicas com segurança, a fim de evitar a intensificação dos problemas macroeconômicos.

2.1.2 Sustentabilidade fiscal

Segundo Mendonça Júnior e Bezerra (2023), sustentabilidade é a capacidade do governo de manter suas obrigações financeiras em equilíbrio ao longo do tempo, sem recorrer a medidas de ajuste que comprometam o bem-estar da população ou a estabilidade econômica.

Dessa forma, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) define a sustentabilidade fiscal como a habilidade do governo em manter as finanças públicas em uma posição crível e funcional no longo prazo (OCDE, 2013).

2.1.3 Regras Fiscais

De acordo com Bittencourt (2015), as regras fiscais são prescrições “ex ante” de resultados quantitativos. Nessa linha, Kopits e Symansky (1998) definem-nas como restrições permanentes à política fiscal por meio de limites numéricos ao orçamento. Especificamente, Chernavsky (2022) destaca três principais regras fiscais, sendo elas limitações impostas ao resultado fiscal, ao gasto ou à dívida pública.

Por fim, conforme Eyraud et al. (2017), um aspecto relevante das regras fiscais é a sua resiliência: elas precisam se manter em vigor por tempo suficiente para garantir credibilidade.

2.2 O caso brasileiro

Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI, 2023), economias emergentes, como o Brasil, dependem de regras fiscais rigorosas para assegurar a credibilidade no mercado e atrair investimentos externos. Essas regras proporcionam previsibilidade e estabilidade, aspectos fundamentais para fortalecer a confiança dos investidores.

Nessa perspectiva, Souza Júnior et al. (2019) sugerem um “ciclo virtuoso” a ser seguido pelo Brasil: redução do déficit primário, estabilização e posterior redução da relação dívida/PIB, redução da percepção de risco, juros reais estruturalmente baixos e por conseguinte maior crescimento do PIB.

2.2.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil (2000)

No contexto brasileiro, a Lei Complementar nº 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal (BRASIL, 2000). Nesse sentido, conforme a OCDE, a LRF é vista como um exemplo de boas práticas de gestão fiscal, uma vez que cria previsibilidade nas contas públicas e melhora a confiança do mercado internacional (OCDE, 2018).

2.2.2 Emenda Constitucional n° 95/2016 (Teto de Gastos)

De acordo com Souza Júnior et al. (2019), a EC 95/2016 estabeleceu um teto em termos reais para as despesas primárias do governo federal, sendo considerada uma regra de limite de despesas. Os autores destacam que no momento em questão o Brasil saía de uma crise e de constantes déficits primários, os quais necessitavam de redução e posterior reversão para superávits. Ainda segundo os autores, a regra do Teto de Gastos teve papel central na redução dos déficits citados e estabilização da relação dívida/PIB.

Em contrapartida, Gonçalves (2022) aponta que a regra do teto de gastos mostrou forte comprometimento da capacidade de ofertar bens e serviços à sociedade no longo prazo, dado que a restrição do crescimento das despesas primárias, sem aumento real, mostrou-se incapaz de equilibrar o nível das despesas com as receitas.

Assim, no ano de 2022, a Emenda Constitucional 126/2022, conhecida como “PEC da transição”, possibilitou a alteração desta regra fiscal, estabelecendo a exigência da elaboração de uma Lei Complementar para instituir um arcabouço fiscal sustentável (BRASIL, 2022).

2.2.3 Lei Complementar 200/2023 (RFS)

A LC 200/2023, sancionada em 30 de agosto de 2023, ficou conhecida como Regime Fiscal Sustentável, visa garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico (BRASIL, 2023b).

Carvalho (2023) aponta que a LC 200/2023 manteve um regime fiscal ancorado em duas principais regras, uma meta de resultado primário e uma de limite para o crescimento das despesas primárias atrelado à receita.

2.3 Aspectos do Orçamento Público brasileiro

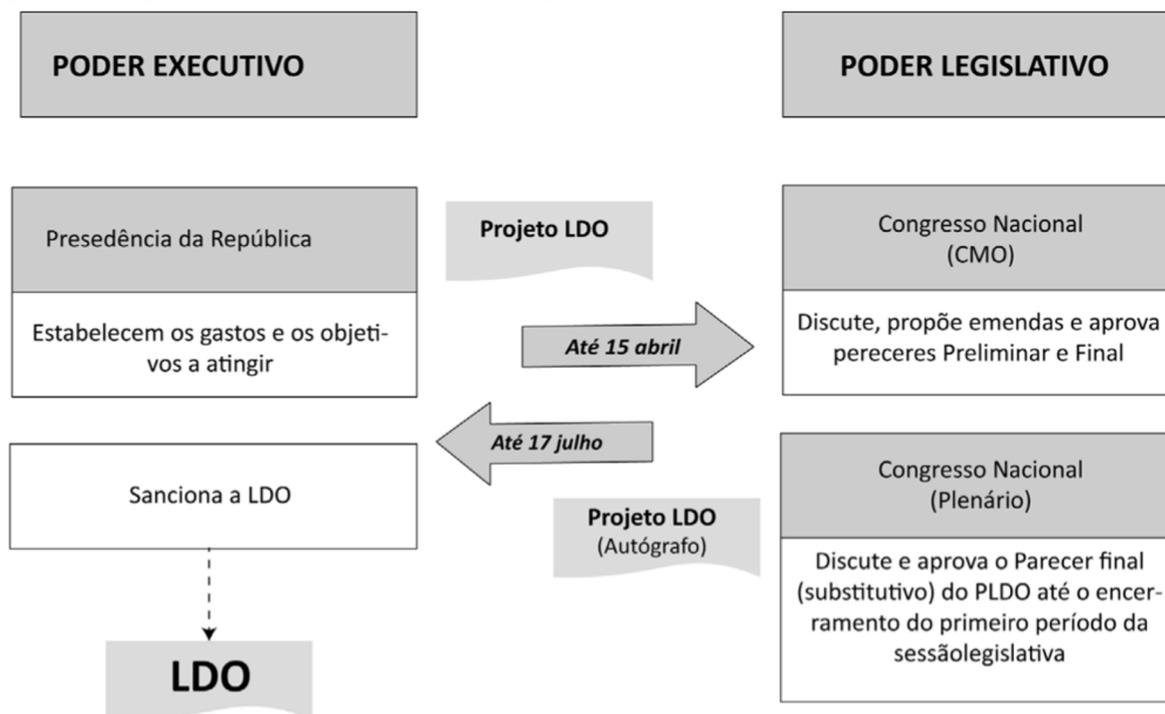
2.3.1 Estrutura do Orçamento Público brasileiro

Conforme o artigo 165 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, a LDO foi criada com a finalidade de delimitar as metas e prioridades da administração pública, consoante a CF/88. Nesse íterim, conforme o § 2º do art. 165 da Carta Magna, essa lei compreenderá as diretrizes da política fiscal e respectivas metas, em consonância com a trajetória da dívida pública e orientará a elaboração da Lei Orçamentária (BRASIL, 1988).

Segundo Fernandes e Souza (2019), antes de ser sancionada a lei, seu projeto está sujeito à apreciação do Congresso Nacional (Figura 1).

Figura 1 - Etapas Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO).



Fonte: Fernandes e Souza (2019).

Ressalta-se que, a despeito de findo o prazo, até a publicação desta pesquisa o PLDO encontrava-se sob apreciação do Congresso Nacional, podendo sofrer alterações, de acordo com o que estabelece a Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Nessa perspectiva, a LRF, em seu art. 4º, § 1º, exige que o PLDO contenha o Anexo de Metas Fiscais (AMF), que definirá as metas de resultado primário e o montante da dívida pública, para o exercício a que se refere e para os dois seguintes (BRASIL, 2000).

Para complementar, a LC 200/2023 acrescentou à LRF, no § 5º do artigo supracitado, a determinação à União de que o AMF conterà as metas anuais para o exercício a que se refere e para os três seguintes. Além disso, o Anexo III do PLDO 2025 contém as despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do que determina a LRF, ou seja, as despesas que constituem obrigações legais e constitucionais da União. (BRASIL, 2024a).

No que tange à LOA, Sanches (2004) descreve que ela prevê as receitas e autoriza as despesas públicas, sendo originada do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), que é formalmente enviado pelo Poder Executivo para análise do Legislativo.

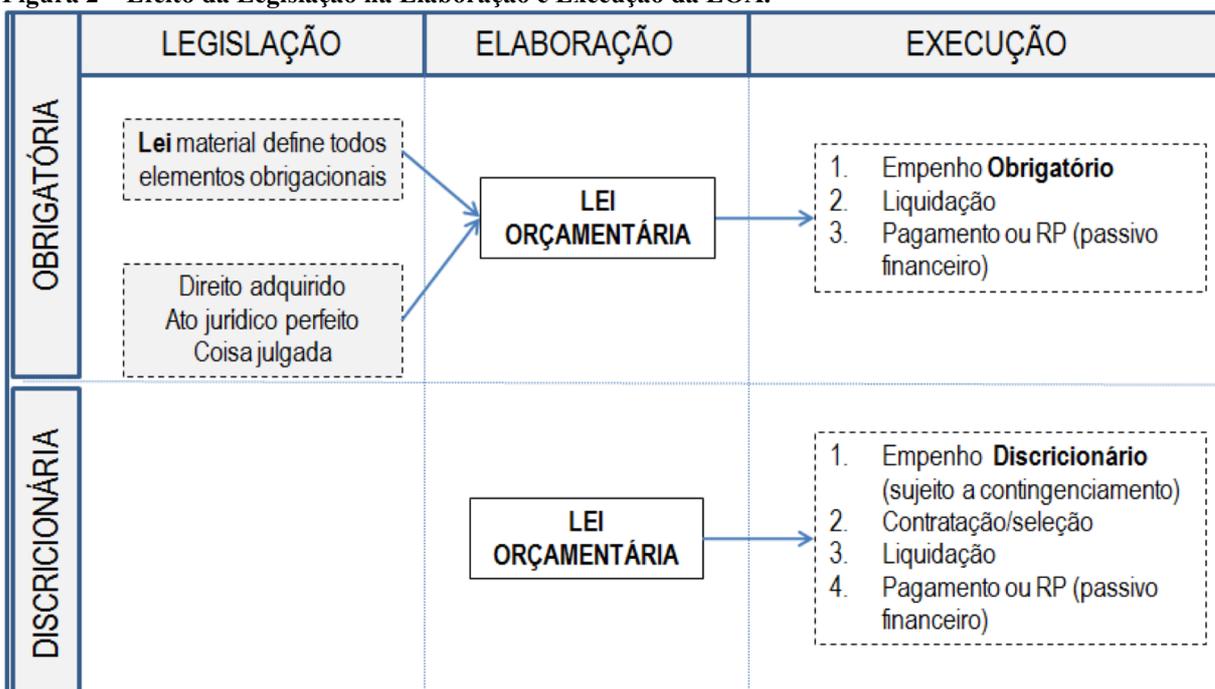
Por fim, o artigo 8º da LRF determina que em até 30 (trinta) dias após a publicação dos orçamentos, nos termos da LDO, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. No ano de 2024, o Decreto nº 11.927/2024 cumpriu essa obrigação. Nesse contexto, ainda consoante a LRF (art. 9º), ao final de um bimestre, caso as metas de resultado primário do AMF não forem cumpridas, os Poderes e o

Ministério Público promoverão limitação de empenho e movimentação financeira, seguindo os critérios da LDO (BRASIL, 2000; BRASIL, 2024b).

2.3.2 Despesas Obrigatórias e Discricionárias

Ainda no contexto orçamentário é importante compreender a diferença entre despesas obrigatórias e discricionárias. Greggianin et al. (2018) destaca que as primeiras, por serem obrigações anteriores e oriundas de outras legislações que definem os elementos obrigacionais, não são passíveis de limitação de empenho e pagamento. Em contrapartida, ainda segundo o autor, as discricionárias são passíveis dessas limitações (Figura 2).

Figura 2 – Efeito da Legislação na Elaboração e Execução da LOA.



Fonte: Greggianin et al. (2018).

Em complemento, conforme Bassi (2019), as despesas obrigatórias contribuem em grande medida à rigidez orçamentária. Dessa forma, Souza Júnior et al (2019) aduzem que novas regras fiscais serão necessárias para limitar o crescimento dessas despesas, a fim de possibilitar espaço para as discricionárias.

2.3.3 Resultado Primário

De acordo com Milfont (2015) o resultado primário representa a diferença entre as receitas e despesas primárias do governo. Nessa medida, consoante o autor, as despesas primárias excluem encargos financeiros, como os juros da dívida pública, e as receitas primárias não incluem receitas financeiras, como os juros recebidos pela União.

Salienta-se ainda que o § 7º do art. 4º da LRF, incluído pela LC 200/2023, proíbe que a LDO exclua quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscais e da seguridade social. Dessa maneira, o § 2º do art. 3º da LC 200/2023 exclui da base de cálculo das despesas primárias os créditos extraordinários, as doações, as transferências constitucionais, despesas com instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICT) e estabelecimento de ensino militares federais custeadas com receitas próprias e convênios, dentre outras (BRASIL, 2023b).

2.3.4 Contingenciamento e Bloqueio de despesas

Segundo o Glossário do Congresso Nacional (2024) o contingenciamento é a restrição imposta às programações aprovadas na LOA, através de limitações de empenho e movimentação financeira, que busca garantir o cumprimento da meta fiscal definida na LDO. Ademais, o anexo I do Decreto nº 11.927/2024 discrimina essas limitações, que variam conforme a evolução de receitas e despesas primárias. (BRASIL, 2024f; BRASIL,2024b)

Desse modo, Oliveira Junior (2018) alerta para o fato de que os contingenciamentos comprometem a previsibilidade orçamentária, dificultando o cumprimento dos objetivos planejados pela MB. Com isso, o autor relata que as despesas previamente autorizadas são suspensas, sem garantia de que os créditos serão recuperados, mesmo que haja uma eventual liberação ao longo do exercício, o que impacta o planejamento estratégico da Força.

No que diz respeito aos bloqueios, a Lei nº 14.791/2023 (LDO 2024), no art. 69, § 2º, determina o bloqueio de despesas discricionárias em caso de descumprimento dos limites individualizados de aumento de despesa primária. As despesas a serem bloqueadas estão listadas no anexo XXI do decreto supracitado (BRASIL, 2023c; BRASIL, 2024b).

2.3.5 Classificações de Despesas Orçamentárias

De acordo com o Manual Técnico de Orçamento 2024 (MTO 2024), as Ações Orçamentárias (AO) fazem parte da classificação programática da despesa, sendo que cada ação representa um conjunto de atividades que resultam em produtos ou contribuem para atingir os objetivos de um programa (BRASIL, 2024c).

Ainda conforme o MTO 2024, o Identificador de Resultado Primário (RP) tem caráter indicativo e visa auxiliar na apuração do resultado primário previsto na LDO. Nesse sentido, segundo Greggianin et al. (2018), esta classificação é utilizada para diferenciar despesas financeiras de despesas primárias, além de classificar as despesas como passíveis de contingenciamento (discricionárias) ou não (obrigatórias).

A lista de RP para o PLOA 2024 segue a seguinte regulamentação:

Figura 3 – Classificação por RP

CÓDIGO	DESCRIÇÃO DA DESPESA
0	Financeira
1	Primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo obrigatória, cujo rol deve constar da Seção I do Anexo III*
2	Primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo discricionária e não abrangida por emendas individuais e de bancada estadual, ambas de execução obrigatória e não abrangida pelo Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC
3	Primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo discricionária e abrangida pelo Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC
4	Primária discricionária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta sendo não abrangida pelo PAC
5	Primária discricionária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta sendo abrangida pelo PAC
6	Primária e discricionária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto nos §9º e §11 do art. 166 da Constituição
7	Primária e discricionária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos do disposto no § 12 do art. 166 da Constituição
8	Primária e discricionária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional

* Anexo III – Despesas que não serão objeto de limitação de empenho. Seção I – Das despesas primárias que constituem obrigações constitucionais ou legais da União.

Fonte: Brasil (2024c).

Segundo a Constituição Federal (BRASIL, 1988), as emendas individuais (RP 6) e de bancada (RP 7) devem atender a percentuais de vinculação à saúde, além de, dentro dos limites definidos na Carta Magna, possuir execução impositiva das programações orçamentária e financeira.

Não obstante, é importante salientar que as despesas classificadas em RP 9 foram julgadas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento das Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 850, 851, 854 e 1014 de 2022, porém apresentam montantes antes do julgado.

2.4. O Orçamento da MB e os efeitos das regras fiscais

Consoante a LDO 2024, UO é o menor nível da classificação institucional (BRASIL,2023c), assim conforme a LOA 2024 a MB controla 7 (sete) UO:

- 52.131 Comando da Marinha;
- 52.133 Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar;
- 52.232 Caixa de Construção de Casas do Pessoal da Marinha;
- 52.233 Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A.;
- 52.931 Fundo Naval;
- 52.932 Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo;
- 74.204 Recursos sob Supervisão da Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha – CCCPM.

Ainda segundo esta lei, a UO 74.204 possui apenas despesas financeiras, não sendo computadas para efeito de resultado primário (BRASIL, 2024d).

Dentro do orçamento da MB, observa-se que o Novo PAC (RP3 e discricionário) contempla o Programa de Construção do Submarino Nuclear Brasileiro (PROSUB), o Programa Nuclear da Marinha (PNM) e o Programa de Obtenção de Navios-Patrolha (PRONAPA) (BRASIL, 2024e), os quais, conforme o Plano Estratégico da Marinha 2040 (PEM 2040), têm caráter estratégico à Força (BRASIL, 2020).

Adicionalmente, no que tange ao impacto que as regras fiscais têm sobre o orçamento da MB, Oliveira Junior (2018) assinala que a rigidez do orçamento da Força, originado pelo alto percentual de despesas obrigatórias e vinculações legais da União, resulta em uma restrição fiscal que impõe limites às despesas discricionárias.

À luz disso, Almeida (2014) identifica que o alto percentual de despesas obrigatórias é um fator decisivo do distanciamento entre decisões orçamentárias e o planejamento estratégico.

Para além disso, Lisboa et al. (2023) concluíram que as regras de reajustes das despesas obrigatórias são incompatíveis com as metas almejadas pelo RFS, o que inclui a estabilidade da relação dívida/PIB, nesse sentido, consoante os autores, tais problemáticas representam um risco à resiliência da atual regra.

Sendo assim, identifica-se que o estudo das regras fiscais e seu impacto no orçamento da MB ganha importância. Por essa ótica, o acompanhamento das alterações qualitativas das regras fiscais, bem como das quantitativas se torna significativa. Para tanto, a presente pesquisa analisará as principais mudanças implementadas pelo RFS, em comparação ao Teto de Gastos, bem como o impacto desta alteração na evolução das despesas discricionárias da MB.

Por fim, quanto aos objetivos propostos por essa pesquisa, verifica-se lacuna na literatura, o que corrobora com a relevância do estudo.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

Conforme Gil (2022), a pesquisa qualitativa compreende fenômenos complexos, e a quantitativa, dados numéricos para identificar padrões e prever tendências. Este estudo combinou ambas as abordagens para cumprir os objetivos.

Segundo Vergara (2016), a pesquisa categoriza-se pelos fins, que visam o objetivo geral, e os meios, que se referem aos procedimentos utilizados para atingi-lo.

Os fins desta pesquisa são exploratórios e descritivos. Para Vergara (2016), a investigação exploratória aplica-se a temas com pouco conhecimento acumulado, como o recente regime fiscal brasileiro.

Já a pesquisa descritiva, conforme a autora, expõe características de fenômenos e estabelece correlações. Assim, este estudo analisou dados orçamentários da MB e da União para identificar padrões e tendências nas despesas discricionárias.

Quanto aos meios, a pesquisa é documental, comparativa, bibliográfica e estatística. Conforme as classificações de Vergara (2016), a abordagem documental e comparativa analisou legislações e notas técnicas sobre o Teto de Gastos e o RFS; a revisão bibliográfica se fundamentou na literatura acadêmica e técnica sobre regimes fiscais e suas implicações.

Por fim, a pesquisa é estatística ao utilizar o Modelo Autorregressivo Integrado de Médias Móveis (ARIMA) e testes de hipóteses.

Em síntese, a sequência lógica metodológica da pesquisa, consoante os objetivos específicos, foi a seguinte:

1. Análise documental comparativa entre as regras da EC 95/2016 e da LC 200/2023;
2. Constatação das principais críticas e apontamentos positivos ao RFS, com base em revisão sistemática da literatura;
3. Análise quantitativa das despesas discricionárias das seis UO da MB, que avaliou a sua trajetória percentual em relação às despesas obrigatórias (RP1) da União;
4. Avaliação da existência de possíveis alterações quantitativas significativas nas despesas discricionárias da MB, oriundas da mudança da regra fiscal.

3.1 A pesquisa qualitativa e aplicação do Protocolo Prisma

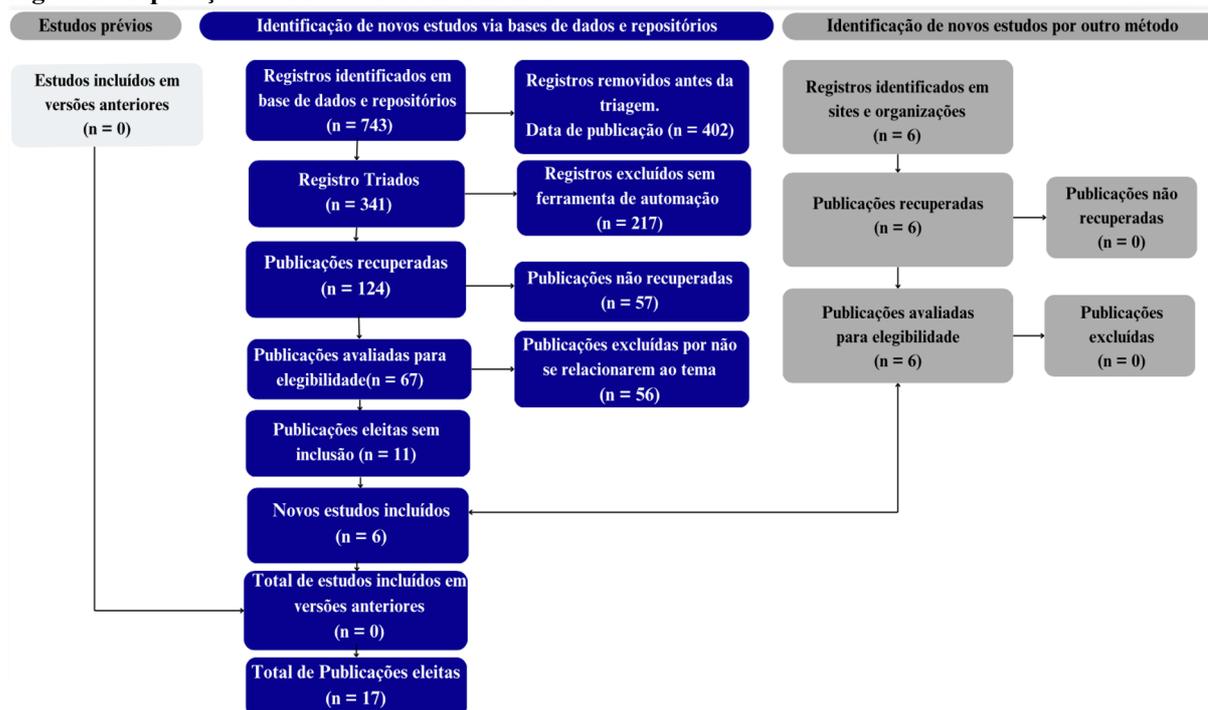
Para assegurar a qualidade da busca de literatura, aplicou-se o Protocolo PRISMA 2020 de Page et al. (2022), que inclui quatro etapas: identificação, triagem, elegibilidade e inclusão, o que garante consistência e replicabilidade dos estudos.

Na etapa de identificação buscou-se artigos, relatórios técnicos e documentos legais em bases de dados acadêmicas e governamentais, o que incluiu a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), Google Acadêmico, Biblioteca do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, além dos Repositórios do IPEA e do INSPER. Para tanto utilizou-se os filtros “novo arcabouço fiscal”, “Lei Complementar 200/2023”, “regime fiscal sustentável” e “LC 200/2023”, resultando em 743 publicações. A fim de trazer estudos recentes e que abarcassem os apontamentos mais atuais, limitou-se ao período entre 2023 e 2024 o que culminou em 341 publicações.

Na triagem, excluíram-se estudos que não tratavam especificamente de regras fiscais em geral, abordavam apenas as regras fiscais antigas sem menção ao RFS, descreviam assuntos específicos de alguma área de atuação do governo ou não faziam análises sobre o Brasil. Durante a fase de elegibilidade, foram selecionados apenas os estudos que abordavam os dois regimes fiscais mais recentes e que analisavam seus impactos no orçamento público.

Ao final, na inclusão, 17 estudos atenderam todos os critérios e foram utilizados para a análise e para o entendimento das principais críticas e pontos positivos do RFS.

Figura 4 – Aplicação do Protocolo PRISMA 2020



Fonte: Elaborado pelo autor (2024), com base em Page et al. (2022).

Adicionalmente, foram utilizadas como fontes de informação a Nota Técnica SEI nº 223/2024/MPO, além de Relatórios de Acompanhamento Fiscal do Instituto Fiscal Independente do Senado Federal, da Nota Técnica Conjunta Conof-Conle/CD nº 4/2023, da Nota Técnica Conof/CD – nº 29/2023, da Nota Técnica Conof/CD – nº 30/2023, da LOA 2024, da LDO 2024 e do PLDO 2025.

3.2 A pesquisa quantitativa

Após identificar as diferenças entre as duas regras fiscais e considerar os principais pontos positivos e negativos elencados pela literatura, adotou-se uma abordagem quantitativa para conferir tangibilidade e robustez ao estudo. Mendes e Costanzi (2024) e Lisboa et al. (2023) enfatizam como ponto crítico o crescimento vegetativo das despesas obrigatórias da União e a consequente supressão das demais despesas. Em face do exposto, esta etapa do trabalho buscou analisar o impacto quantitativo dessa dinâmica nas despesas discricionárias da MB.

Insta destacar que o RFS foi totalmente implementado apenas a partir da LOA do ano corrente, assim, não existem dados de um ano fiscal fechado a fim de maiores conclusões acerca de seus impactos.

3.2.1 Entendendo o Orçamento da MB 2017-2024

Preliminarmente, para cumprir de maneira imparcial este processo e o terceiro objetivo específico, analisou-se o percentual das despesas discricionárias da MB em relação às despesas obrigatórias (RP1) da União, para os anos de 2017 a 2024. Para tanto, restringiu-se a análise a seis UO da MB, excluindo-se a UO 74.204, por possuir somente despesas financeiras.

Nesse sentido, foram extraídos dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), a fim de identificar o percentual referido, desconsiderando-se as despesas classificadas como RP0 (despesas financeiras). Adicionalmente, foram excluídas as despesas das AO 00QJ e 00RB, capitalização da Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON)

excepcionalizadas pelo Teto de Gastos e as AO 21GN, 21GP, 21GQ e 21GO, em 2024, pelo RFS.

3.2.2 Comparações entre dados anteriores e posteriores ao RFS

Identificados os níveis de despesas discricionárias da MB de 2017 a 2024, iniciou-se o uso de métodos estatísticos a fim de analisar cenários futuros e verificar alterações significativas.

Dada a limitação de dados pós-RFS, adotaram-se duas abordagens para analisar o comportamento das despesas discricionárias da MB entre 2025 e 2028, permitindo comparações. A primeira utilizou o método ARIMA para projetar a tendência natural das despesas, sem o RFS. A segunda baseou-se em dados estimados pelo PLDO 2025 e pelo estudo de Mendes e Costanzi (2024), que incorporam os limites e regras do RFS.

Os dados extraídos do PLDO 2025 e do estudo de Mendes e Costanzi (2024) referem-se às despesas discricionárias da União, o que exigiu a estimativa de um percentual de correção para a MB, abordado em tópico específico.

Dentro das abordagens propostas, as despesas discricionárias restringiram-se às classificações RP 2 e 3, pois as emendas parlamentares demonstraram imprevisibilidade e dependem de autorização dos parlamentares. Adicionalmente, foram excluídas as despesas excepcionadas pelo Teto de Gastos e pelo RFS.

Outrossim, foram utilizados dados de despesas em termos reais. O índice de inflação aplicado para a correção dos valores utilizados foi o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), determinado pelo art. 4º da LC 200/2023 para efetuar a atualização anual da despesa, o que eliminou o viés inflacionário. Para tanto, foram usados dados de inflação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e projeções realizadas pelo Relatório Focus de 4 de outubro de 2024 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2024; IBGE, 2024).

3.2.2.1 Primeira abordagem – Modelo ARIMA

O modelo ARIMA desenvolvido por Box e Jenkins (1970) é amplamente utilizado para a análise de séries temporais, sendo eficaz em capturar padrões de dependência ao longo do tempo, conforme apontado por Mariotti (2003). De acordo com o autor, ele é composto por três parâmetros principais: p , que representa o número de termos autorregressivos (AR) usados para prever o valor atual; d , que indica quantas diferenciações são necessárias para tornar a série estacionária, removendo tendências (I); e q , que capta a influência dos erros passados nas previsões (MA).

Nesse contexto, Sathe (2024) discute o uso da linguagem Python para comparação entre modelos de previsão, especificamente o ARIMA. Assim, Gujarati e Porter (2008) evidenciam o Critério de Informação de Akaike (AIC) e o Critério de Informação Bayesiano (BIC) como critérios de seleção de modelos úteis à tomada de decisão, sendo que valores mais baixos demonstram modelos preferíveis, em ambos os critérios.

Devido ao número reduzido de dados de entrada, foram avaliados modelos mais simples para a série de dados, como a Regressão Linear de Galton (1885), o modelo de Holt (1960), o modelo de Suavização Exponencial Simples (SES) de Brown (1962) e versões mais singelas do ARIMA, AR(1), MA(1) e AR(2).

Tabela 1 – Comparação AIC e BIC dos modelos de previsão

MODELO	AIC	BIC
Holt	282,29	282,07
SES	281,99	281,88
Regressão Linear	275,5	275,39
AR(1)	306,02	305,86
MA(1)	305,96	305,8
AR(2)	305,61	305,39
ARIMA(1,2,1)	6	4,83

Fonte: Elaborado pelo autor (2024), usando a linguagem Python.

Com base nos testes, constatou-se que o modelo ARIMA (1,2,1) teve o melhor ajuste aos dados de despesas discricionárias da MB, em termos reais, dentro do período estabelecido.

Para corroborar a escolha para projeções orçamentárias, Pereira (2023) utilizou o modelo ARIMA como *benchmark* em estudos de previsão fiscal, servindo como uma base comparativa robusta para análises de séries temporais em finanças públicas. Fittipaldi, Costa e Araújo (2017) aplicaram o ARIMA para investigar o perfil incremental de gastos públicos no Brasil, demonstrando como ele pode capturar a continuidade e as mudanças graduais em orçamentos públicos ao longo do tempo.

Assim, optou-se pela utilização do modelo ARIMA para estimar a tendência natural das despesas discricionárias da MB sob a égide da EC 95/2016, com o intuito de comparar (*benchmark*) essa projeção com cenários sob a nova regra fiscal.

3.2.2.2 Segunda abordagem – PLDO 2025 e Mendes e Costanzi (2024)

A segunda abordagem foi dividida em dois cenários, quais sejam o uso de projeções do AMF do PLDO 2025 e de Mendes e Costanzi (2024).

Nesse contexto, foi necessário o estudo das relações entre despesas primárias discricionárias da União e despesas primárias discricionárias da MB, a fim de possibilitar a identificação da correção a ser utilizada.

A partir da análise do coeficiente de correlação de Pearson, para dados de dotação atualizada de 2000 a 2024, não se verificou forte correlação ($r=0,353$ sem exclusões e $r=0,469$ com exclusões das AO excepcionadas) entre as duas variáveis, o que pode ser explicado pelas influências exógenas ao orçamento.

Assim, optou-se por utilizar duas proporções, a fim de corrigir percentualmente os dados da União para a MB, a média aritmética da série entre os anos 2000 e 2024, excluindo-se as AO excepcionadas, e a proporção mais recente (LOA 2024).

Nesse sentido Battisti e Battisti (2008) ensinam que a média aritmética é uma medida de tendência central muito utilizada, porém tem como desvantagem ser afetada por valores extremos (*outliers*). Para tanto, excluiu-se as AO excepcionadas, o que retirou os *outliers* previamente existentes. Em complemento, a mediana denotou valor próximo à média, assim não foi utilizada.

Por fim, o uso da proporção mais recente foi capaz de demonstrar cenários que consideram a manutenção das condições orçamentárias no futuro próximo.

3.2.3 Considerações sobre a metodologia quantitativa

Para trazer comparabilidade entre as projeções, utilizou-se o teste t pareado, para amostras dependentes, com o uso da linguagem de programação Python. Consoante explica Gaspar et al. (2023), o teste é utilizado para comparar observações pareadas, que em geral correspondem a séries temporais anteriores e posteriores a uma intervenção.

Para finalizar, é importante salientar que a metodologia quantitativa utilizada no presente trabalho não possuiu como objetivo fazer projeções exatas das despesas futuras da MB, a fim de delimitar tomadas de decisão. Em contraponto, o objetivo principal foi comparar a tendência pré-RFS, a partir de dados históricos, utilizando-se o ARIMA, com as projeções oficiais da PLDO 2025 e de Mendes e Costanzi (2024), que englobam as limitações impostas pela nova regra fiscal. Por conseguinte, tornou-se viável uma análise sobre as possíveis alterações quantitativas pós-RFS.

4. ANÁLISE DE RESULTADOS e DISCUSSÃO

4.1 Análise qualitativa

4.1.1 Comparativo entre a EC 95/2016 e a LC 200/2023

Para cumprir o primeiro objetivo específico, realizou-se um quadro comparativo entre a EC 95/2016 e a LC 200/2023 (Quadro 1).

Quadro 1 – Comparativo EC 95/2016 e LC 200/2023.

Tópico	EC 95/2016 (Teto de Gastos)	LC 200/2023 (RFS)	Observações
Produção de efeitos	2016 até 2023.	A partir da LOA 2024.	EC 126/2022 ficou conhecida como PEC da transição e demandou a criação de um regime fiscal sustentável.
Orientação geral	Foco na despesa primária.	Foco nas despesas primárias e nos resultados fiscais (receita e despesa primária).	-
Correção das Despesas	Correção das despesas primárias limitada à variação anual do IPCA (inflação).	Crescimento real das despesas permitido entre 0,6% e 2,5%, condicionado ao crescimento da receita (70% ou 50%) e ao resultado primário do exercício anterior.	O RFS é mais flexível, permitindo crescimento real das despesas mesmo em períodos recessivos.
Aplicação do limite de despesas	Despesa paga.	Despesa orçada.	Por conta dos restos a pagar, com o RFS os pagamentos podem crescer acima de 2,5%, em termos reais.
Contingenciamento	Obrigatório de acordo com art. 9º da LRF.	Obrigatório, mantido o limite de 75%, mínimo necessário para funcionamento da administração pública.	O mínimo de 75% leva em conta a despesa autorizada pela respectiva LOA.
Principais despesas excluídas do cálculo do limite de despesas	Aumento de capital de estatais dependentes, transferências constitucionais e créditos extraordinários.	Despesas relacionadas no art. 3º, § 2º da LC 200/2023, como transferências constitucionais, créditos extraordinários, doações, convênios, receitas próprias ou convênios de ICT, Universidades Federais e estabelecimentos de ensino militares federais.	Para a MB foram excepcionalizadas as AO 00QJ e 00RB, pelo Teto de Gastos e as AO 21GN, 21GP, 21GQ e 21GO, pelo RFS.
Meta de Resultado Primário	Metas fixadas anualmente na LDO, conforme LRF, sem flexibilização.	Metas fixadas anualmente na LDO. Inclui intervalo de tolerância de 0,25% do PIB, para cima ou para baixo.	O teto de gastos focava exclusivamente no controle das despesas. O RFS introduz metas anuais flexíveis com ajustes automáticos.

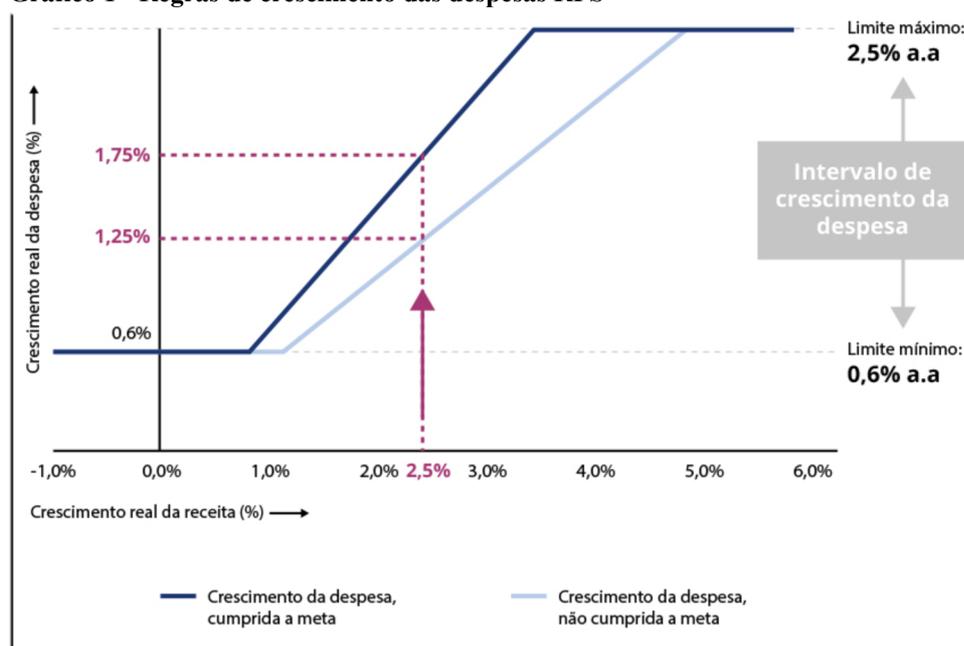
Descumprimento de Metas	Sem gatilhos automáticos. Efetuavam-se cortes nas despesas discricionárias.	Redução do limite de crescimento das despesas de 70% para 50% da variação da receita e gatilhos automáticos (art. 6º da LC200/2023). Possibilidade de alteração da Meta na LDO.	Na nova regra não configura crime de responsabilidade, caso cumpridos os requisitos dos incisos do art. 7º da LC 200/2023.
Investimentos	Não possuíam distinção de tratamento.	Criação de um piso mínimo de 0,6% do PIB.	-
Despesas Obrigatórias	Limitado pela inflação, incluindo previdência e salários. Áreas de saúde e educação possuíam piso constitucional, mas estavam sujeitas ao teto.	Retorno das regras constitucionais anteriores à vigência do Teto de Gastos.	O RFS flexibiliza o crescimento das despesas obrigatórias, permitindo que cresçam acima das demais.
Mecanismos anticíclicos	Inexistente, não previa aumento real de despesas primárias, mesmo em momentos de recessão.	Incorporou viés anticíclico, permitindo aumento de despesas, mesmo em momentos de recessão.	-

Fonte: Elaborado pelo autor (2024), com base na LC 200/2023, EC 95/2016 e revisão sistemática da literatura.

No que diz respeito às discussões acerca do caráter anticíclico do RFS, Santos e Bittencourt (2023) defendem que a introdução de um piso e um teto flexível para crescimento de despesas (0,6% a 2,5%) representam um razoável componente anticíclico. Em contraponto, Lisboa et al. (2023) alertam para o risco de um viés pró-cíclico, os autores argumentam que aumentos de receita poderiam exigir elevações nas despesas obrigatórias, como saúde e educação, que mais a frente precisariam ser cortadas em caso de queda na receita. Ou seja, despesas aumentam no crescimento e diminuem na recessão, em vez de contrabalancearem o ciclo.

O Gráfico 1 elucida a nova regra de crescimento real das despesas estabelecidas pelo RFS.

Gráfico 1 - Regras de crescimento das despesas RFS



Fonte: Brasil (2023d).

Nessa perspectiva, a nova regra determina aumentos reais da despesa primária em qualquer caso, com um mínimo de 0,6% e máximo de 2,5% em relação a despesa do ano anterior. Além disso, os aumentos serão proporcionais a 70% do aumento real das receitas primárias, em caso de cumprimento da meta, ou a 50% em caso de descumprimento.

4.1.2. Principais críticas ao RFS

O RFS tem sido alvo de críticas, conforme apontado por autores como Lisboa et al. (2023) e Nascimento e Venturini (2023), que apontam que ele não assegura a sustentabilidade da dívida pública a longo prazo. Segundo esses autores, o retorno das regras de reajuste das despesas obrigatórias compromete as metas de superávit primário, dificultando o controle fiscal eficiente.

Lisboa et al. (2023) alertam que o crescimento vegetativo das despesas obrigatórias tende a suprimir o espaço fiscal disponível. Além disso, Mendes e Costanzi (2024) observam que a flexibilidade excessiva nas metas de resultado primário permite manobras fiscais que podem ampliar as despesas além do esperado, o que afeta negativamente a credibilidade do ajuste fiscal.

Outro aspecto levantado por Mendes e Costanzi (2024) é que o limite de crescimento de 2,5% das despesas primárias é considerado insuficiente para reduzir a relação despesa pública/PIB ao longo do tempo, mantendo altos níveis de despesas públicas. Dessa forma, Mendes e Costanzi (2024), no mesmo sentido que Nascimento e Venturini (2023), apontam que o governo pode enfrentar dificuldades em cumprir os limites de despesas estabelecidos, o que geraria pressão por flexibilizações, como ocorreu no caso do Teto de Gastos.

Por fim, Schymura (2023) e Lisboa et al (2023) mencionam a alta incerteza nas projeções de receita necessárias para cumprir as metas do arcabouço, o que pode gerar frustração de expectativas.

4.1.3 Principais apontamentos positivos

De acordo com Nascimento e Venturini (2023), o RFS tem sido destacado por sua flexibilidade no ajuste fiscal, por conta da banda de crescimento de despesas entre 0,6% e 2,5%, em termos reais, permitindo que o governo ajuste seus gastos conforme as variações do ciclo

econômico. Ainda segundo os autores, essa flexibilidade é considerada essencial para que o país consiga adaptar suas políticas fiscais a diferentes cenários econômicos.

Além disso, Nascimento e Venturini (2023) afirmam que o RFS estimula o investimento público ao assegurar um piso mínimo de recursos, corrigido pela inflação. Essa medida, consoante os autores, protege os investimentos em áreas como infraestrutura de cortes orçamentários durante períodos de ajuste fiscal.

Carvalho (2023) ressalta que o RFS corrige as limitações impostas pelo antigo Teto de Gastos, ao introduzir uma maior flexibilidade para gastos essenciais, como saúde e educação. Segundo o autor, essa flexibilidade promove uma gestão mais eficiente das finanças públicas, evitando os entraves criados pelo regime anterior.

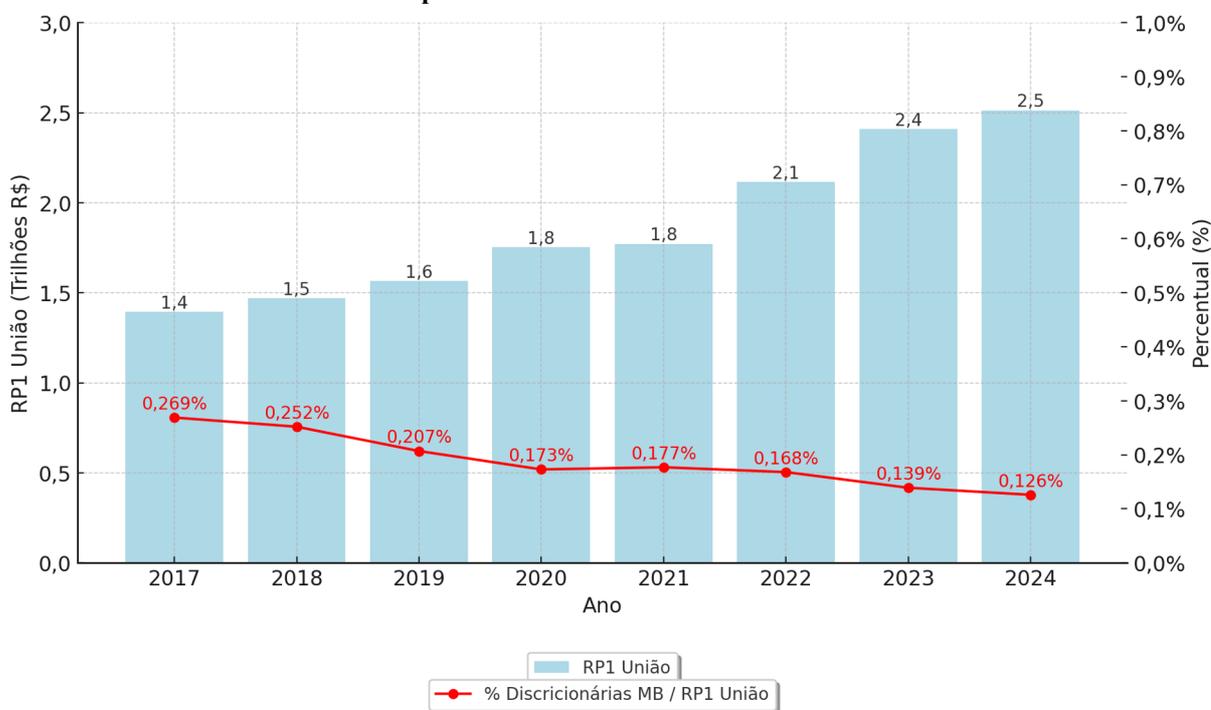
Além disso, Weiss e Avila (2023) argumentam que o RFS contribui para a estabilidade macroeconômica ao evitar ajustes fiscais que aprofundam recessões, proporcionando mais flexibilidade para lidar com crises econômicas sem comprometer o equilíbrio fiscal. Carvalho (2023) complementa essa análise ao afirmar que o RFS também estimula o crescimento econômico, ao possibilitar gastos anticíclicos e manter o controle sobre a dívida pública, criando, assim, um ambiente mais favorável ao desenvolvimento de longo prazo.

4.2. Análise quantitativa

Em complemento, esta parte da pesquisa visa atender ao terceiro e ao quarto objetivos específicos.

No que se refere ao terceiro objetivo, o Gráfico 2 demonstra a representatividade das despesas discricionárias da MB em comparação às despesas obrigatórias da União (RP1). A análise tem como enfoque entender a relação entre as duas variáveis dado que o aumento da segunda pode comprimir a primeira.

Gráfico 2 –RP1 nominal União x Despesas discricionárias MB.



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Em primeira análise, observa-se a tendência de queda percentual das despesas discricionárias da MB a partir do ano de 2017 (primeiro ano do Teto de Gastos), com leve aumento de 2020 para 2021 e posteriormente quedas até 2024. No que tange ao RP1 da União,

verifica-se crescimento contínuo, o que comprova o alertado por Lisboa et al. (2023) e Mendes e Costanzi (2024) no que tange ao crescimento vegetativo das despesas obrigatórias da União e a supressão das discricionárias de suas UO, com continuidade sob o RFS.

4.2.1 Limitação de dados pós-RFS e Projeções

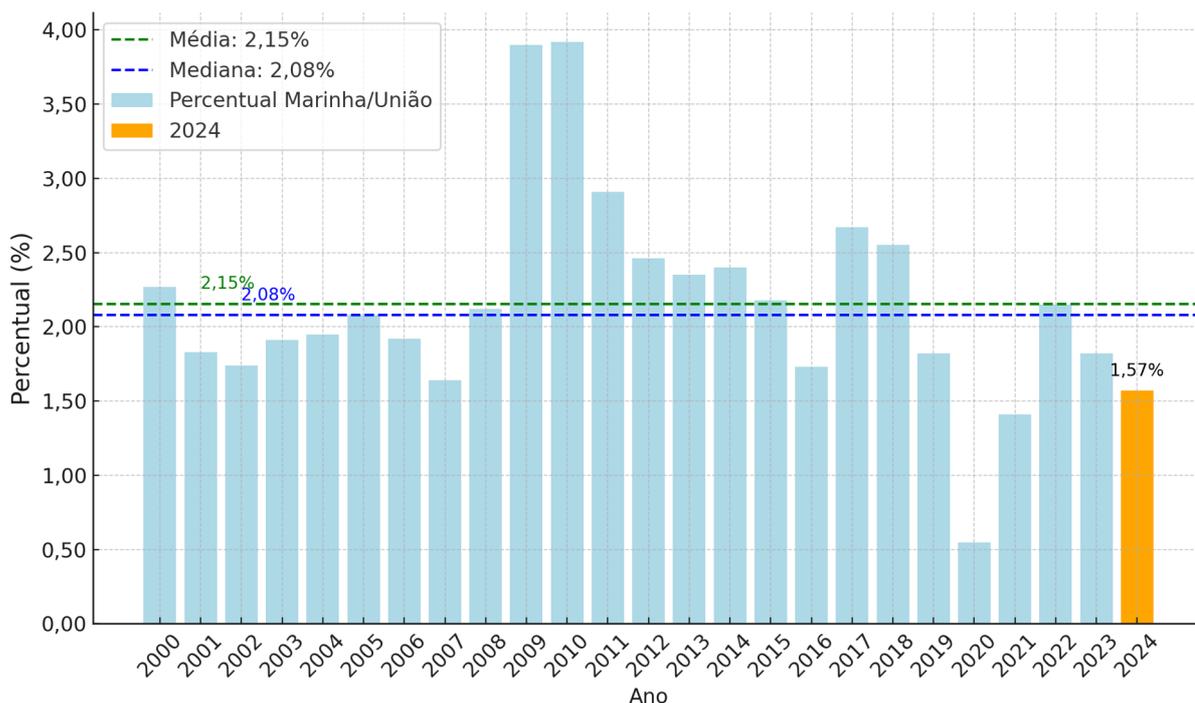
Com a finalidade de cumprir o quarto objetivo específico da pesquisa, a presente seção será composta de:

- análise da representatividade histórica das despesas discricionárias da MB em relação às da União, a fim de delimitar percentuais de correção a serem aplicados nas projeções das despesas da União realizadas pelo PLDO 2025 e por Mendes e Costanzi (2024);
- análise das projeções pré-RFS (ARIMA) em comparação com as que levam em conta a nova regra fiscal (PLDO 2025 e Mendes e Costanzi (2024));
- aplicação do teste t pareado a fim de verificar, estatisticamente, a existência de diferenças significativas entre os dados ARIMA e os demais.

4.2.1.1 Percentual de despesas discricionárias Marinha/União

O Gráfico 3 apresenta o percentual de despesas discricionárias RP2 e 3 da MB em relação às da União, ao longo dos últimos 24 anos.

Gráfico 3 - Percentual Marinha/União RP 2 e 3



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Constata-se que o orçamento das despesas discricionárias da MB obteve, na maioria dos últimos 24 anos, percentuais superiores a 1,50%, com exceção dos anos de 2020 e 2021, impactados pela Pandemia do COVID-19. Com exceção destes dois anos, o menor percentual é de 1,57%, de 2024, ano de vigência do RFS. Além disso, observa-se uma tendência de queda percentual nos últimos três anos.

Em complemento, ressalta-se que a série histórica não apresentou *outlier* e que a média (2,15%) dos anos analisados apresentou valor próximo à mediana (2,08%). Assim, a fim de possibilitar estimativas críveis e que possam trazer interpretações coerentes, os percentuais a

serem utilizados para correção de despesas discricionárias da União, com o fito de estimar as da MB, serão os de 2,15% (média de 24 anos) e 1,57% (proporção de 2024).

A despeito da tendência decrescente e dos valores inferiores à média nos últimos 5 anos, optou-se pela utilização desse percentual por denotar prudência e certa projeção otimista. Em contrapartida, o percentual mais recente de 2024 será capaz de demonstrar projeções que levam em conta a manutenção das atuais condições. Desse modo, a utilização dos dois percentuais trará robustez às análises.

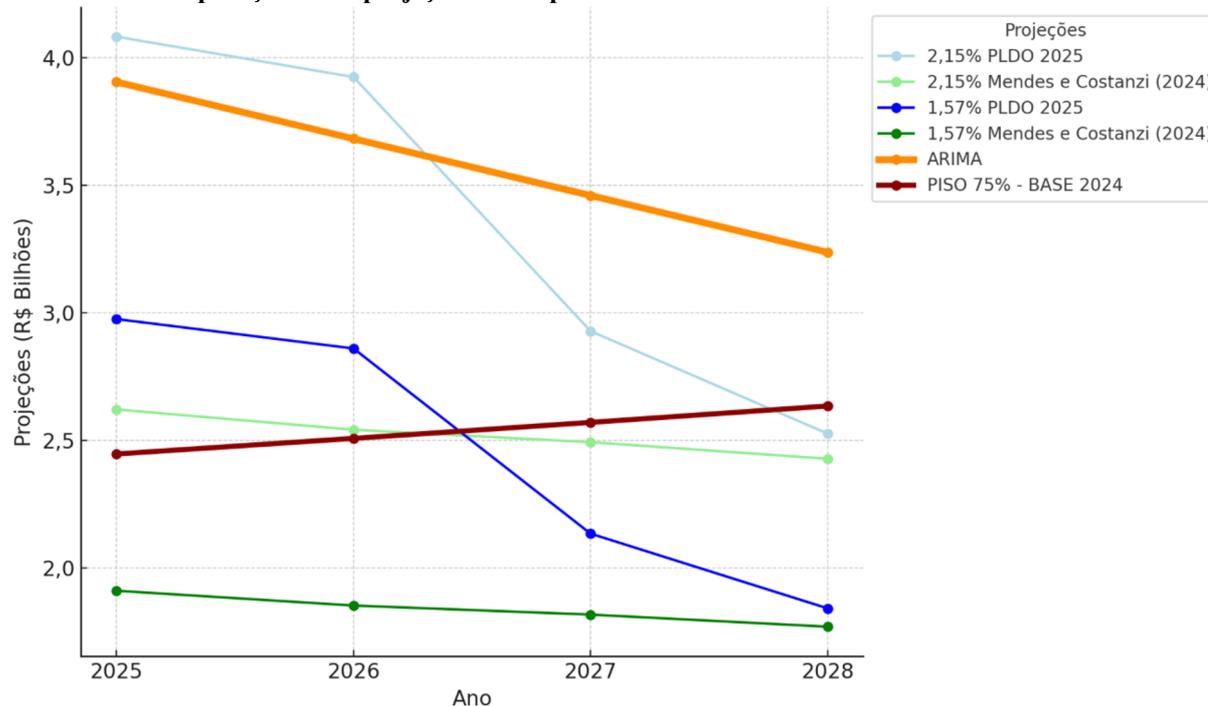
4.2.1.2 Projeções ARIMA, PLDO 2025 e Mendes e Costanzi (2024)

Inicialmente, a projeção ARIMA (1,2,1), em comparação aos demais modelos testados, apresentou melhor ajuste aos dados das despesas discricionárias da MB, em termos reais, dos anos de 2017 a 2023, anos de vigência do Teto de Gastos.

Adicionalmente, para servir de comparação, as despesas discricionárias da União estimadas pelo PLDO 2025 e pelo relatório de pesquisa de Mendes e Costanzi (2024) foram corrigidas pelo IPCA projetado pelo BACEN e multiplicadas pelos percentuais delimitados na seção anterior.

O Gráfico 4 apresenta as projeções em termos reais das despesas discricionárias RP2 e 3 da MB para os anos de 2025 a 2028, além de demonstrar o piso de 75%, que representa o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, conforme o § 2º do art. 7º da LC 200/2023, com base no ano de 2024 e corrigidos anualmente a 2,5% (percentual máximo de evolução das despesas segundo o RFS).

Gráfico 4 – Comparação entre projeções de despesas discricionárias da MB



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Em análise ao gráfico, verifica-se em linha destacada na cor laranja, a tendência decrescente projetada pelo ARIMA, que representa o comportamento das despesas sem a implementação do RFS. Ressalta-se que, com exceção à projeção de 2,15% do PLDO 2025, as demais projeções apresentaram todos os valores inferiores ao ARIMA, o que denota decréscimo com a implementação da nova regra fiscal.

Sob essa ótica, verifica-se que a projeção de 2,15% do PLDO 2025 foi a mais otimista, porém para o ano de 2028, mesmo ela, se aproxima do piso de 75% e da projeção realizada por Mendes e Costanzi (2024).

Outro ponto relevante, é que para os anos de 2027 e 2028, todas as projeções apresentam valores inferiores aos projetados pelo ARIMA, o que demonstra a compressão das despesas discricionárias intensificando-se.

Em atenção à linha de piso de 75%, constata-se que a partir de 2027, três das quatro projeções realizadas apresentam valores inferiores ao mínimo estabelecido pelo RFS, o que pode trazer desafios adicionais ao planejamento estratégico da MB e o desenvolvimento de ações que foquem na eficiência do gasto.

4.2.1.3 Aplicação do teste t pareado

Para possibilitar a comparação estatística do ARIMA com as demais projeções, efetuou-se o teste t para amostras dependentes, com a seguinte hipótese nula:

a) H_0 (Hipótese Nula): Não há diferença significativa entre as médias das projeções comparadas (ARIMA e cada uma das outras projeções). Ou seja, a média da projeção ARIMA é estatisticamente igual à média da outra projeção.

Nessa perspectiva, a Tabela 2 demonstra os quatro testes realizados, sua estatística teste, p-valor e a existência ou não de diferença significativa, considerando um intervalo de confiança de 95% .

Tabela 2 – Aplicação teste t pareado ARIMA x Projeções pós-RFS

Comparação	Estatística teste	p-valor	Diferença significativa?
ARIMA x 2,15% PLDO 2025	0,847	0,459	Não
ARIMA x 2,15% Mendes e Costanzi (2024)	10,190	0,002	Sim
ARIMA x 1,57% PLDO 2025	7,851	0,004	Sim
ARIMA x 1,57% Mendes e Costanzi (2024)	15,202	0,0006	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

A partir dos testes constata-se que apenas na projeção de 2,15% PLDO 2025 não houve diferença significativa. Para as demais, os testes realizados apresentaram diferenças significativas entre dados pré e pós-RFS.

No que tange aos dados do PLDO 2025, a alternância se deve unicamente ao percentual utilizado, sendo este um fator exógeno ao planejamento estratégico orçamentário da MB, conforme ressalta Oliveira Junior (2018).

Por outro lado, Lisboa et al. (2023) chamam atenção para as inconsistências de projeções realizadas pelo Governo Federal, apresentando uma série de despesas obrigatórias subestimadas.

Nessa perspectiva, apesar de não significativo no caso do PLDO 2025, o RFS demonstra, em todos os cenários, alterações quantitativas em relação à regra anterior, afetando negativamente o comportamento das despesas discricionárias da MB. Ressalta-se que esse fato, pode não depender unicamente da implementação da LC 200/2023, a exemplo do que ocorre com outras determinações legais e constitucionais já estudadas nesta pesquisa.

Complementarmente, destaca-se que os três cenários remanescentes, além de demonstrarem alterações quantitativas negativas em relação aos dados do ARIMA, apontaram diferenças significativas de acordo com os testes estatísticos realizados. Nesse contexto, fica

evidenciado o impacto negativo no montante das despesas discricionárias da MB, a partir da implementação do RFS.

4.3 Discussão após análise qualitativa e quantitativa

Inicialmente, a incerteza sobre a previsão de receita no RFS, como apontado por Lisboa et al. (2023), pode gerar impactos no orçamento da MB, particularmente em projetos de longo prazo. Nascimento e Venturini (2023) explicam que, como o RFS vincula o crescimento das despesas ao aumento da arrecadação, qualquer desvio nas projeções de receita pode acarretar bloqueios e contingenciamentos inesperados. Essas limitações apresentam-se como desafio a programas de longo prazo, que requerem previsibilidade orçamentária durante todo o ciclo de vida, o que tende a impactar o planejamento orçamentário da MB.

Ademais, a priorização dada pela União a setores sociais, como saúde e educação, além das despesas com emendas impositivas, cujos dispêndios têm crescimentos vinculados à receita, pode impactar o orçamento destinado à Defesa. Conforme apontado por Carvalho (2023), o RFS dá prioridade a esses setores protegidos por lei, o que pode reduzir o espaço orçamentário para outras áreas. Desse modo, mesmo em cenários de crescimento de arrecadação, a "competição" por recursos pode limitar a alocação de créditos orçamentários à MB.

Além disso, a compressão das despesas discricionárias imposta pelo crescimento das despesas obrigatórias da União representa outro desafio crítico. De acordo com Mendes e Costanzi (2024), o aumento das despesas obrigatórias tende a reduzir o espaço fiscal disponível para as despesas discricionárias, o que pode impactar diretamente a capacidade de manutenção e funcionamento da Força, além de atingir gastos com projetos estratégicos (RP 3).

Sob esse aspecto, a avaliação quantitativa demonstrou uma tendência de compressão das despesas discricionárias, com possibilidade de queda abaixo do piso de 75% estabelecido pela LC 200/2023, a partir de 2027. Além disso, alterações quantitativas negativas foram observadas, sendo que na maioria dos cenários constatou-se diferenças significativas entre o Teto de Gastos e a nova regra fiscal.

Diante desses fatores, os desafios orçamentários da MB com o RFS reforçam a necessidade de uma gestão orçamentária e execução financeira eficientes e adaptáveis às flutuações de receita e à redução das despesas discricionárias.

Nesse aspecto, a busca por alternativas de financiamento acaba se impondo à MB. A limitação orçamentária provocada pelo RFS pode exigir que a instituição explore fontes alternativas de recursos adicionais, como doações, convênios, transferências de outros entes da federação, além da utilização de receitas próprias geradas por Instituições de Ciência e Tecnologia (ICT) e dos estabelecimentos de ensino militares federais, conforme elencado pela LC 200/2023, em seu art. 4º, § 2º. A exemplo disso, no ano de 2024 foram criadas AO específicas para tais gastos, já mencionadas nesta pesquisa.

Em conclusão, a MB pode vir a se beneficiar da flexibilidade e da garantia de investimentos mínimos proporcionados pelo RFS, entretanto pode enfrentar restrições significativas em suas despesas discricionárias, especialmente em momentos de baixo crescimento econômico ou ajuste fiscal rigoroso.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo principal analisar o impacto do RFS no orçamento da MB, comparando-a com o regime estabelecido pela EC 95/2016 (Teto de Gastos). Além disso, buscou-se avaliar os dados orçamentários da MB e identificar as possíveis consequências para as despesas discricionárias.

O primeiro objetivo específico foi atingido ao se realizar uma análise comparativa das principais mudanças entre a EC 95/2016 e a LC 200/2023, apresentando-se um quadro com as

principais diferenças, como destaque cita-se a flexibilização para aumentos de despesas em termos reais.

No que se refere ao segundo objetivo específico, as críticas e apontamentos positivos da literatura demonstraram que apesar de proporcionar mais adaptabilidade a diferentes ciclos econômicos, o RFS pode gerar incertezas no planejamento orçamentário, especialmente em momentos de recessão, o que pode impactar negativamente as despesas discricionárias.

No que tange ao terceiro objetivo, identificou-se um decréscimo das despesas discricionárias da MB em relação às despesas RP1 da União, que apresentaram crescimentos contínuos entre 2017 e 2024. A análise comprovou os reflexos negativos nas despesas discricionárias da MB, ocasionados pelo crescimento vegetativo das despesas obrigatórias da União, que demonstraram continuidade sob o RFS.

Em relação ao quarto objetivo, a análise das projeções evidenciou possíveis alterações quantitativas significativas nas despesas discricionárias para os próximos anos, em comparação à regra anterior. As previsões baseadas nos dados do PLDO 2025 e do estudo de Mendes e Costanzi (2024) confirmam uma tendência de queda nas despesas discricionárias da MB, com compressão orçamentária potencialmente se intensificando a partir de 2027. Os testes estatísticos confirmaram que essas alterações são significativas em quase todos os cenários analisados.

Em conclusão, a pesquisa demonstra que o RFS trouxe uma nova dinâmica ao orçamento da MB, com vantagens de flexibilidade, mas também com desafios para a gestão das despesas discricionárias. Dessa maneira, a pesquisa demonstrou que a nova regra fiscal impacta negativamente as despesas discricionárias da MB, ceteris paribus, fato que pode trazer desafios futuros ao planejamento orçamentário da Força. Em vista disso, o estudo teve como limitação a ausência de dados de um ano fiscal fechado pós-RFS, além de que decisões políticas ou outros componentes exógenos podem influenciar previsões orçamentárias e fiscais. Estudos futuros poderão aprofundar a análise sobre os impactos dessas alterações negativas ao planejamento estratégico da Força, a busca por alternativas de financiamento, bem como avaliar a implementação de um orçamento impositivo que favoreça a Defesa Nacional.

NOTAS

Link para acesso aos dados utilizados na pesquisa e scripts implementados:

https://drive.google.com/drive/folders/1YzB3NZ3WHtoHNVCrICtZMXPxuRYyVDIe?usp=share_link

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. **Execução Orçamentária do Governo Federal: novas evidências, problemas e barreiras ao investimento**. In: **A Reforma Esquecida II: Obstáculos e Caminhos para a Reforma do Processo Orçamentário**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2014. p. 133–208.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (Brasil). **Relatório Focus: projeções de inflação**. 04 out. 2024. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus/04102024> Acesso em: 16 out. 2024.

BASSI, C. M. **Receitas vinculadas e despesas obrigatórias: explorando conceitos, métodos de atuação e determinantes à rigidez orçamentária**. Nota Técnica Disoc, nº 56, Ipea, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9321>. Acesso em: 23 out. 2024.

BATTISTI, Iara Denise Endruweit; BATTISTI, Gerson. **Métodos estatísticos**. Rio Grande do Sul: s.n., 2008. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/602745194/Metodos-estatisticos-Iara-Denise-Endruweit-Battisti-2008>. Acesso em: 4 nov. 2024.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Instituições e teoria orçamentária: pontos para discussão econômica e gerencial**. Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - CONORF, 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/513740/OED%2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 4 nov. 2024.

BITTENCOURT, Fernando M. R. **Novo arcabouço fiscal: critérios de desenho e uma discussão preliminar das alternativas em debate**. Brasília: Senado Federal, 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Novo arcabouço fiscal: PLP 93/2023**. Brasília, DF: Agência Câmara de Notícias, 18 abr. 2023d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/novo-arcabouco-fiscal/index.html>. Acesso em: 4 out. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Glossário orçamentário**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2024f. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 out.2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.927, de 22 de fevereiro de 2024**. Estabelece a programação financeira e cronograma de execução mensal para o exercício de 2024. Brasília, DF: Presidência da República, 2024b. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=11927&ano=2024&ato=dd0MTVE1ENZpWT7cc>. Acesso em: 17 out. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 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, DF, 16 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 28 out. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Institui normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 28 out. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 200, de 30 de agosto de 2023**. Institui o Regime Fiscal Sustentável e altera a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 ago. 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm. Acesso em: 28 out. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 14.791, de 29 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. (LDO 2024).

Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 ago. 2023c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114791.htm#:~:text=LEI%20N%2014.791%2C%20DE%2029%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202023&text=Dispõe%20sobre%20as%20diretrizes%20para,2024%20e%20dá%20outras%20providências. Acesso em: 28 out. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 14.822, de 22 de janeiro de 2024**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024 (LOA 2024). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jan. 2024d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14822.htm. Acesso em: 28 out. 2024.

BRASIL, Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. **Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040)**. Brasília-DF, 2020. 88p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Perguntas e respostas sobre o novo arcabouço fiscal**. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/abril/confira-o-perguntas-e-respostas-sobre-o-novo-arcabouco-fiscal#:~:text=Uma%20das%20principais%20metas%20do,primário%20em%20todos%20os%20anos>. Acesso em: 28 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2024**. 8. ed. Brasília, DF: MPO, 2024c.

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento. Inovação para a Indústria da Defesa**. Brasília: Casa Civil, 2024e. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/inovacao-para-a-industria-da-defesa>. Acesso em: 27 out. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) 2025**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2025#a> Acesso em: 18 set. 2024.

BROWN, R. G. **Smoothing, Forecasting and Prediction of Discrete Time Series**. New Jersey: Prentice-Hall, 1962.

CARVALHO, Mario Rodrigues de. **Arcabouço fiscal brasileiro: passado, presente e futuros possíveis**. 2023. 62 f. Dissertação (Mestrado em Economia e Finanças) – Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2023.

CAVALCANTI, M. A. F. H. **Consolidação fiscal, taxa de juros de longo prazo e PIB no Brasil: Resultados preliminares**. Ipea, 2020.

CHERNAVSKY, Emilio. **Multiplicidade de regras fiscais no Brasil: disfunções, rigidez e ameaça à sustentabilidade**. In: **Governança Orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2022.

EYRAUD, Luc; GASPAR, Vitor; POGHOSYAN, Tigran. **Fiscal Politics in the Euro Area**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2017. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/01/30/Fiscal-Politics-in-the-Euro-Area-44601>. Acesso em: 4 nov. 2024.

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo; SOUZA, Thiago Silva e. **Ciclo orçamentário brasileiro**. Brasília: Enap, 2019. 137 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4280/1/4_Livro_Ciclo%20orçamentário%20brasileiro.pdf. Acesso em: 14 out. 2024.

FITTIPALDI, Italo; COSTA, Saulo Felipe; ARAÚJO, Cletiane Medeiros Costa de. **O gasto público federal brasileiro: um perfil incrementalista?** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 68, n. 3, p. 611-630, jul./set. 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3070> Acesso em: 14 out. 2024.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (IMF). **Brazil: Sustaining a Strong Recovery**. 2023.

GASPAR, Juliano de Souza; REIS, Zilma Silveira Nogueira; OLIVEIRA, Isaias José Ramos de; SILVA, Ana Paula Couto da; DIAS, Cristiane dos Santos. **Introdução à Análise de Dados em Saúde com Python**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/55554/1/Introdução%20à%20Análise%20de%20Dados%20em%20Saúde%20com%20Python%20-%20CIA%20Saúde.pdf>. Acesso em: 20 out. 2024.

GALTON, F. **Regression Towards Mediocrity in Hereditary Stature**. Journal of the Anthropological Institute, v. 15, p. 246-263, 1885

GIL, Antonio C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 7. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771653. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771653/>. Acesso em: 28 set.

GONÇALVES, Ricardo Carvalho. **Regime de metas fiscais no Brasil frente aos ciclos econômicos: uma crítica pós-keynesiana**. 2020.

GONÇALVES, Rodrigo Mellos. **Sustentabilidade das Finanças da União: Estamos no Caminho Certo?** Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação Lato Sensu em Orçamento Público). Instituto Legislativo Brasileiro.

GUJARATI, Damodar N.; PORTER, Dawn C. **Econometria básica**. 5. ed. São Paulo: AMGH, 2008.

GREGGIANIN, Eugênio; MENDES, Graciano Rocha; VOLPE, Ricardo Alberto. **Vínculo obrigacional e grau de rigidez das despesas orçamentárias**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira, 2018. (Estudo Técnico n. 13/2018). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et13-2018-vinculo-obrigacional-e-grau-de-rigidez-das-despesas-orcamentarias>. Acesso em: 4 nov. 2024.

HOLT, C. C. et al. **Planning Production, Inventories, and Work Force**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1960. Capítulo 14.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Dados de inflação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 16 out. 2024.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. 1936.

KREGEL, J. **Keynes e a Teoria da Estabilização Econômica**. Economia Política, 1985.

KOPITS, George; SYMANSKY, Steven A. **Fiscal Policy Rules**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1998. (Occasional Papers). Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781557757043/9781557757043.xml>. Acesso em: 4 nov. 2024.

LISBOA, Marcos; MENDES, Marcos; TAVEIRA, Marília; SOUZA, Cristiano de; COSTANZI, Rogério Nagamine. **O algoritmo do gasto: o impacto das despesas obrigatórias no arcabouço fiscal**. Insper, 2023. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/3b9fa338-a46f-4021-8b84-c0a32cc778af>. Acesso em: 28 out. 2024.

MARIOTTI, M. T. **Análise ARIMA de dados meteo-oceanográficos**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental). Universidade Federal de Santa Catarina, 2003.

MENDES, Marcos; COSTANZI, Rogério Nagamine. **Uma avaliação da eficácia do limite de despesas do arcabouço fiscal**. Insper, 2024. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/30249b33-291d-4d8f-8162-bcaaed72399e>. Acesso em: 28 out. 2024.

MENDONÇA JÚNIOR, F.; BEZERRA, D. **A dívida pública brasileira: Um novo estudo**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/divida_publica_mendoncajunior.pdf. Acesso em: 16 out. 2024.

MILFONT, Renan Bezerra. **Análise das despesas primárias da União no período de 1997 a 2014**. Orçamento em Discussão, Edição 21. Senado Federal: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-21-2015-analise-das-despesas-primarias-da-uniao-no-periodo-de-1997-a-2014>. Acesso em: 23 out. 2024.

MOREIRA, Bruno Santa Rita. **A Viabilidade Orçamentária de Projetos Estratégicos de Construção do Núcleo do Poder Naval Diante do Novo Regime Fiscal: O Modelo de Negócio para Obtenção dos Navios Classe “Tamandaré”**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2018.

NASCIMENTO, C.; VENTURINI, R. **Entendendo o novo arcabouço fiscal** (2023). Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/entendendo-o-novo-arcabouco-fiscal-nascimento-venturini/>. Acesso em: 4 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Economic Survey of Brazil 2018**. Paris: OECD Publishing, 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Government at a Glance 2013**. Paris: OCDE, 2013. Disponível

em: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2013-11-en.pdf?expires=1730597928&id=id&accname=guest&checksum=C5D850CA9A5A7D67F748485BD48F4D1C. Acesso em: 2 nov. 2024.

OLIVEIRA JUNIOR, Jorge Nascimento de. **Orçamento por Resultados: Aprimoramentos ao Processo Orçamentário da Marinha do Brasil**. Dissertação de Mestrado - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2018.

PAGE, Matthew J. et al. *Campbell Systematic Reviews*. 2022, vol. 18, e1230. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/cl2.1230>.

PEREIRA, Breno da Silva Araújo. **Ensaio em macroeconomia: previsão das finanças públicas e incerteza**. 2023. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2023.

PRISMA. *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses*. 2020. Disponível em: <https://www.prisma-statement.org>.

SATHE, Niket Arun. *Predictive Analysis on GDP of the potential candidates*. 2024. Dissertation (Master of Science in Business Analytics) – Dublin Business School, Dublin, 2024.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e áreas afins**. 2. ed. atual. amp. Brasília: Prisma/OMS, 2004.

SCHYMURA, Luiz Guilherme. **Aumento da vinculação de despesas à receita torna mais difícil o desafio fiscal**. Carta do IBRE, v. 77, n. 11, nov. 2023. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/revista-conjuntura-economica/carta-da-conjuntura/aumento-da-vinculacao-de-despesas-receita-torna>. Acesso em: 2 nov. 2024

SOUZA JÚNIOR, José Ronaldo de C.; LEVY, Paulo Mansur; MARTINS, Felipe dos Santos; BACA, Adriana Cabrera; SANTOS, Francisco Eduardo de L. A. **A política fiscal e o teto dos gastos públicos**. 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/190926_nt_a_politica_fiscal_e_o_teto_dos_gastos_publicos.pdf. Acesso em: 4 nov. 2024.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**, 16 ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2016. E-book. ISBN 9788597007480. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597007480/>. Acesso em: 14 out. 2024.

WEISS, Maurício Andrade; AVILA, Róber Iturriet. **Reflexões sobre o novo regime fiscal**. Revista NECAT, v. 12, n. 23, p. 9, jan./jun. 2023. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/revistanecat/article/view/6252/5214>. Acesso em: 14 out. 2024.